

EN 2001, 14 COMMUNAUTÉS URBAINES ET 90 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ONT LA RESPONSABILITÉ DES PROBLÈMES ET DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Au 1^{er} janvier 2001, soit dix-huit mois après la promulgation de la loi relative à la coopération intercommunale, 14 communautés urbaines et 90 communautés d'agglomération regroupent 18 millions d'habitants résidant dans 1 783 communes. Ces structures modernisées disposent d'un cadre institutionnel adapté à la reconnaissance du tissu urbain, et vont permettre aux agglomérations de mener à bien l'aménagement et le développement de leur territoire, par-delà l'échelon communal. Les budgets 2001 votés par ces groupements de communes traduisent l'importance de ce phénomène : un budget de 72 milliards de francs, dont près de 14 milliards de francs d'effort d'équipement, la mise en commun du quart de la base nationale de taxe professionnelle, sur laquelle le taux d'imposition n'augmente pas en 2001.*

Les communautés urbaines, reconnues comme pôles du développement urbain...

La loi du 12 juillet 1999 a consacré le rôle de métropole des communautés urbaines. Le seuil désormais requis pour accéder à ce statut est de 500 000 habitants, et c'est ainsi qu'ont pu se constituer les CU de Marseille et de Nantes au 1^{er} janvier 2001. Sur l'ensemble des agglomérations dépassant cette taille, seules restent celles de Paris et de Nice qui n'appartiennent à aucune forme d'intercommunalité à fiscalité propre, ainsi que les agglomérations de Toulouse et Grenoble qui ont préféré opter pour la communauté d'agglomération.

Les communautés urbaines disposent dorénavant, de plein droit, de la taxe professionnelle unique, véritable outil fédérateur de l'aménagement du territoire urbain. Au 1^{er} janvier 2002, les communautés urbaines existant avant 1999 accéderont également à ce régime fiscal, sauf délibération contraire de la moitié des conseils municipaux des communes membres. D'ores et déjà, 7 communautés urbaines sont entrées dans le régime de mutualisation de la taxe professionnelle : celles de Bordeaux, Dunkerque, Brest, Nancy, Arras, Marseille et Nantes. La loi leur donne également la possibilité de recourir à la « **fiscalité mixte** », qui permet aux groupements à TPU de prélever des taxes additionnelles sur les impôts ménages : 3 CU utilisent cette pos-

sibilité en 2001. Globalement, 6,6 milliards de francs vont être levés au titre de la taxe professionnelle unique en 2001 par les communautés urbaines, au taux moyen de 21,49 %. Ce taux correspond exactement à celui constaté en 2000 sur le périmètre concerné. Il n'y a donc aucune augmentation de la pression fiscale des communautés urbaines sur les entreprises en 2001.

Les autres recettes fiscales des CU sont constituées de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pour les CU à fiscalité mixte et celles à fiscalité additionnelle, ainsi que de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et du « versement transport » : le montant total atteint 7,5 milliards de francs en 2001.

* Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

LES BUDGETS 2001 DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

	14 communautés urbaines		90 communautés d'agglomération
Budget total			
en milliards de francs	35,15		37,29
en francs par habitant	5 718		3 247
Dépenses de fonctionnement			
en milliards de francs	23,47		30,97
en francs par habitant	3 818		2 696
Dépenses d'équipement			
en milliards de francs	8,77		5,19
en francs par habitant	1 428		452
	7 CU à TPU ou mixte	7 CU à fiscalité additionnelle	90 communautés d'agglomération
Produit de la taxe professionnelle			
en milliards de francs	6,56	2,89	21,18
en francs par habitant	2 175	922	1 842
Taux de taxe professionnelle	21,49 %	7,34 %	16,62 %
Taux de reversement de taxe professionnelle	38,8 %	-	71,4 %
Autres recettes fiscales⁽¹⁾			
en milliards de francs	2,90	4,59	1,89
en francs par habitant	963	1 466	164

(1) Taxe d'habitation et taxes foncières, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement transport...

Les communautés d'agglomération, nouvelle forme de coopération très intégrée des communes urbaines

Au 1^{er} janvier 2001, la France comptait 90 communautés d'agglomération (CA), 50 créées avant le 1^{er} janvier 2000 et 40 créées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2000. Ces structures toutes nouvelles, créées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, rassemblent aujourd'hui 11,5 millions d'habitants et 1 435 communes. Ces communautés bénéficient du régime de la taxe professionnelle unique, impôt mutualisé sur 20 % environ des bases nationales de taxe professionnelle, et reçoivent de l'État une DGF spécifique qui approche 3 milliards de francs en 2001.

Le budget total des communautés d'agglomération atteint 37 milliards de francs en 2001, une dizaine de communautés d'agglomération disposant de budgets approchant ou dépassant le milliard de francs.

Le budget d'une communauté d'agglomération représente en moyenne 3 247 francs par habitant, et s'avère supérieur dans les CA créées avant 2000, constat vérifié pour les diffé-

rents éléments du budget, particulièrement en ce qui concerne le volume des investissements, qui est multiplié par 5 selon que les CA sont en « montée en régime » ou existaient déjà en 2000.

La montée en puissance des communautés d'agglomération se vérifie à l'importance du reversement de fiscalité que les groupements à TPU doivent effectuer à leurs communes membres : moins de 50 % pour les structures ayant démarré en 2000, et près des 2/3 pour celles qui débutent. Le reversement de fiscalité est constitué de 2 éléments : l'attribution de compensation, qui ne peut être indexée, et qui vise à maintenir les ressources des communes membres (elle atteint 90 % du total du reversement), et la dotation de solidarité, qui est facultative et répartie selon différents critères.

Les recettes les plus importantes des communautés d'agglomération sont constituées par **la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le produit de la taxe professionnelle.**

La fiscalité des CA est concentrée autour de cette taxe. Ces groupements peuvent choisir la fiscalité mixte (taxe professionnelle unique et fiscalité additionnelle sur les ménages), 2 ont opté pour ce choix, mais un seul vote des taux (faibles) depuis 2000.

Le produit total de taxe professionnelle atteint 21,2 milliards de francs, soit 1 842 francs par habitant.

Signalons également que 19 communautés perçoivent une attribution de compensation « négative » : c'est-à-dire que certaines communes membres transfèrent à l'EPCI davantage de charges que de taxe professionnelle, et apportent donc une compensation au groupement au lieu d'en recevoir pour l'équilibre de leurs ressources.

La « richesse fiscale » de ces structures, mesurée par le montant des bases d'imposition rapporté à la population, est stable entre communautés : on mesure ici l'avantage que procure la taxe professionnelle unique, qui en mutualisant les bases d'imposition réduit les inégalités de ressources.

Le taux moyen d'imposition de la taxe professionnelle s'établit à 16,62 % en 2001. Il est plus faible pour les communautés ayant démarré en 2000 : pour celles-ci le taux moyen a même très légèrement diminué (15,99 % en 2000, 15,97 % en 2001), du fait du choix de 5 communautés.

On notera aussi que **les communautés d'agglomération exercent un taux moyen d'imposition à la TP en 2001 qui reste inférieur aux taux constatés en 2000 sur l'ensemble du secteur « communes + groupements » de plus de 20 000 habitants** (Île-de-France exclue). C'est dire que le passage à la taxe professionnelle unique ne se traduit pas par un surcroît de charges pour les entreprises.

Entre 2000 et 2001, le budget des 50 premières communautés d'agglomération a augmenté de 2,7 %, et les reversements fiscaux de seulement 1,7 %.

Les dépenses d'équipement augmentent de façon plus soutenue, de 3,3 %.

Comme on l'a vu plus haut, ces évolutions sont obtenues sans augmentation de la pression fiscale.

LES BUDGETS 2001 DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

	Les 90 CA en 2001	Les 50 CA existant en 2000	Les 40 CA démarrant en 2001		
			Ensemble	dont :	
				26 issues de transformations	14 créations « ex nihilo »
Budget total en milliards de francs <i>en francs par habitant</i>	37,3 3 247	20,8 3 447	16,5 3 026	12,1 3 143	4,4 2 718
Dépenses de fonctionnement en milliards de francs <i>en francs par habitant</i> <i>Part des frais de personnel</i> <i>Part du reversement fiscal</i>	31,0 2 696 7,3 % 58,4 %	16,4 2 725 9,8 % 49,5 %	14,5 2 664 4,4 % 68,7 %	10,4 2 703 5,0 % 66,2 %	4,1 2 560 2,7 % 75,9 %
Dépenses d'équipement en milliards de francs <i>en francs par habitant</i>	5,2 452	3,6 591	1,6 299	1,4 363	0,2 128
Dotation globale de fonctionnement en milliards de francs	3,0	1,6	1,3	0,9	0,4
Recettes de taxe professionnelle en milliards de francs <i>en francs par habitant</i>	21,2 1 842	10,6 1 763	10,5 1 930	7,3 1 911	3,2 1 975
Taux de taxe professionnelle	16,62 %	15,97 %	17,34 %	17,24 %	17,57 %
Bases de taxe professionnelle / habitant	11 083	11 040	11 130	11 081	11 245
Taux de reversement de taxe professionnelle⁽¹⁾	71,4 %	63,4 %	79,5 %	75,8 %	90,3 %

(1) Taux de reversement de taxe professionnelle = $\frac{\text{reversement de TP}}{\text{produit de TP} + \text{compensations de TP}}$

LES BUDGETS 2001 : UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE POUR LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS

Le redémarrage de l'équipement régional n'a toujours pas lieu en 2001

L'année 2001 constitue la première année de mise en œuvre des **nouveaux contrats de plan État-Régions**, et pourtant **elle ne s'annonce pas comme une année de forte reprise**, du moins au travers de l'analyse des budgets primitifs. Les budgets votés par l'ensemble des régions font tout de même état d'une hausse apparemment élevée en 2001, de 6,8 % par rapport à 2000. Mais ce rythme soutenu résulte de la gestion active de la dette, à laquelle les régions ont de plus en plus recours. Si l'on neutralise ce phénomène, qui correspond à des encaissements et des décaissements élevés au cours du même exercice, et si l'on exclut également les dépenses en matière ferroviaire des régions expérimentant ce transfert de compétences, **la croissance réelle du volume budgétaire n'est que de 3,8 %**. La reprise des dépenses d'équipement direct n'est donc toujours pas annoncée (- 0,9 %). Néanmoins les subventions d'équipement s'affichent en légère hausse, et confirment le retour à la croissance observé déjà en 2000 sur ce poste de dépenses, après plusieurs années de stagnation. **C'est ici que se traduisent les premiers effets des contrats de plan.**

Du côté des recettes, les régions ont à faire face aux **récentes réformes fiscales**. Après la suppression de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation en 1999, et la réforme de la taxe professionnelle, c'est la suppression de la taxe d'habitation régionale décidée en 2000, qui doit être prise en compte pour 2001. Pour autant, **la tendance générale à la modération fiscale, observée depuis 1997, se poursuit en 2001**. La croissance économique assure une progression dynamique de l'assiette fiscale : les recettes liées aux cartes grises devraient bénéficier de la bonne santé du marché automobile, sans qu'il soit besoin de relever les tarifs ; et en matière de fiscalité directe, dans la mesure où les bases d'imposition de la taxe professionnelle sont en forte progression, à

législation constante, **le produit fiscal direct augmente de façon soutenue, + 4,7 %** compensations comprises, avec une hausse très faible des taux moyens (+ 1,0 % pour la TP), résultant du choix de croissance de cinq régions, et d'une baisse sur une région.

La croissance conjuguée des dépenses et des ressources courantes induit **une capacité d'épargne qui devrait se stabiliser, voire s'accroître en 2001**. Du fait de la faible croissance de l'amortissement de la dette, la capacité d'autofinancement des régions progresse en 2001. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'envisager une hausse du **recours à l'emprunt pour financer un investissement direct qui reste stable**. On notera par ailleurs que l'appel aux capitaux extérieurs, devenu la variable d'ajustement des budgets régionaux, est toujours surestimé en prévisions : les rentrées fiscales s'avèrent souvent meilleures que prévu, et la faible progression de l'investissement ne

nécessite pas la mobilisation de tous les emprunts.

Grâce à la limitation du recours à l'emprunt, **l'endettement régional continue à diminuer en 2001, de 6 % en moyenne**. Dans leur ensemble, les régions s'efforcent d'améliorer leur situation financière, et se préparent ainsi à la reprise des programmes d'investissement qui devrait avoir lieu au cours des prochains exercices.

S'agissant des domaines d'intervention des régions, on constate les éléments suivants :

- Les régions envisagent pour 2001 une baisse des crédits consacrés aux équipements scolaires du second degré, second cycle, dont ils ont la compétence depuis le 1er janvier 1986, - 2,3 % en matière d'investissement ;
- Elles prévoient pour 2001 une hausse des dépenses consacrées à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage de 1,2 %, sensiblement plus faible qu'en 2000 (+ 4,8 %).

LES BUDGETS 2001 DES RÉGIONS

BUDGETS PRIMITIFS DES RÉGIONS hors gestion active de dette et transfert de compétence ferroviaire	Montant en milliards d'euros	Montant en milliards de francs	Évolution 2001/2000
BUDGET TOTAL	13,16	86,35	+ 3,8 %
DÉPENSES DE GESTION COURANTE	5,83	38,27	+ 8,1 %
Dépenses de personnel	0,45	2,92	+ 9,1 %
Transferts versés	5,21	34,16	+ 8,6 %
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	10,54	69,17	+ 6,1 %
Impôts directs (y compris compensations)	4,54	29,80	+ 4,7 %
Impôts indirects (y compris compensations)	2,66	17,43	+ 3,8 %
Transferts reçus	3,29	21,59	+ 10,0 %
dont dotations de l'État	2,65	17,36	+ 2,5 %
ANNUITÉS DE LA DETTE	1,34	8,81	- 0,2 %
Intérêts de la dette	0,46	3,03	- 5,1 %
Remboursement de dette	0,88	5,78	+ 2,5 %
RECETTES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNTS	1,47	9,64	+ 0,3 %
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT	1,95	12,78	- 0,9 %
Subventions d'équipement versées	3,33	21,86	+ 2,9 %
EMPRUNTS hors gestion de dette	1,70	11,17	- 0,1 %
Stock de dette au 01/01/2001	8,25	54,11	- 6,0 %

En 2001, les départements vont poursuivre leur effort d'investissement en continuant à maîtriser leurs charges courantes

D'un montant de 254,3 milliards de francs, les budgets des départements devraient suivre en 2001 une croissance relativement soutenue, avec une évolution de 4,7 % par rapport à 2000.

Les départements poursuivent les efforts entrepris depuis le début des années quatre-vingt-dix pour maîtriser les dépenses de gestion courante : avec un montant de 158,8 milliards de francs, elles progressent de 3,7 %, malgré une augmentation toujours forte des frais de personnel (6,2 %). Les transferts n'augmentent que de 2,2 %. Principalement liées à la compétence d'aide sociale (tels les frais d'hébergement), ces charges ont fait l'objet ces dernières années d'une gestion particulièrement rigoureuse.

D'un montant de 206,1 milliards de francs, les recettes de fonctionnement devraient connaître une croissance identique à celle des dépenses de gestion courante : + 3,7 %. La suppression, en 2001, de la part de la taxe différentielle (« vignette ») sur les véhicules particuliers, des associations et des syndicats réduit à 14 % la part de fiscalité indirecte dans les recettes de fonctionnement. La fiscalité directe augmente modérément, de 2,9 % à législation constante : les départements profitent de l'évolution favorable des bases d'imposition en 2001 pour diminuer globalement leurs taux d'imposition, tout en préservant une évolution de la fiscalité directe. Le montant global des dotations augmente de 38,7 %, grâce à l'abondement de 12,8 milliards de francs de la DGD venant en compensation de la perte du produit de la vignette.

LES BUDGETS 2001 DES DÉPARTEMENTS

L'année 2001 marque, pour seize départements, le début de l'expérimentation, prévue sur deux exercices, de l'instruction M52. Les dispositions de la nouvelle nomenclature font évoluer certains concepts utilisés jusqu'alors. Aussi, afin de préserver la cohérence des évolutions, ne sont analysés pour les postes concernés – signalés par (M51) – que les budgets établis en M51. Ceci explique que les données fournies sont exprimées en francs et euros par habitant, et non en données budgétaires totales.

BUDGETS PRIMITIFS DES DÉPARTEMENTS hors gestion active de dette	Montant en euros par habitant	Montant en francs par habitant	Évolution 2001/2000
BUDGET TOTAL	644	4 224	+ 4,7 %
DÉPENSES DE GESTION COURANTE	402	2 639	+ 3,7 %
Dépenses de personnel	76	495	+ 6,2 %
Transferts versés (M51)	274	1 795	+ 2,2 %
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	522	3 424	+ 3,7 %
Produit des contributions directes (M51)	264	1 732	+ 2,9 %
Produit des impôts indirects (M51)	71	467	- 23,1 %
Recouvrements et participations (M51)	40	261	- 10,1 %
Dotations versées par l'État (M51)	132	867	+ 38,7 %
ANNUITÉ DE LA DETTE	52	341	+ 2,1 %
Intérêts de la dette	17	112	+ 0,3 %
Remboursements de dette	40	262	+ 2,5 %
RECETTES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNTS	43	284	+ 0,9 %
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT	106	693	+ 7,3 %
Subventions d'équipement versées	67	437	+ 8,1 %
Stock de dette au 01/01/2001	289	1 893	- 7,3 %

Bien que l'épargne nette augmente moins vite qu'en 2000, les départements programment une augmentation de près de 8 % de l'investissement direct et indirect, pour un montant de dépenses de 72,9 milliards de francs. Dans ce contexte, et avec des recettes d'investissement évoluant plus lentement que les dépenses d'équipement prévues, les départements augmenteraient sensiblement leurs besoins de capitaux extérieurs. L'encours de la dette des départements au 1^{er} janvier 2001 est inférieur de 7,3 % à ce qu'il était un an auparavant. Les remboursements de dette progressent de près de 2,5 % par rapport à 2000.

S'agissant des domaines d'intervention des départements, on constate les éléments suivants :

- Les départements prévoient d'augmenter sensiblement le volume de leurs dépenses consacrées aux collèges, tant en équipement (+ 12,5 %) qu'en fonctionnement (+ 5,3 %).
- Ils envisagent une évolution de + 5 % des dépenses d'investissement pour la voirie.
- Pour l'aide sociale, les départements prévoient une augmentation plus faible (+ 0,7 %), sur la catégorie de dépense la plus importante, cette fonction constituant près de 59 % de leur budget de fonctionnement.

L'INTERCOMMUNALITÉ AU 1^{er} JANVIER 2001 EN CHIFFRES ET EN CARTES SUR INTERNET

www.dgcl.interieur.gouv.fr

La rubrique « Données chiffrées » du site Internet de la DGCL s'enrichit d'un nouveau module consacré à l'intercommunalité, composé comme suit :

Cartes : La France en 2001 / La France en 2000. **Statistiques :** Quelle évolution pour les groupements de communes depuis 1972 ? / Les groupements à fiscalité propre depuis la loi du 12 juillet 1999 / Par région / Par département / Par taille / Par nombre de communes regroupées / Par mode de financement / Par compétence. **Liste et composition communale :** Liste des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des SAN au 1^{er} janvier 2001 / Liste de l'ensemble des groupements de communes à fiscalité propre au 01/01/2001 et composition communale.

À PARAÎTRE

- Les agents des collectivités locales édition 2001 180 F - 27,44 €
(Toutes les données statistiques et le régime juridique des personnels des collectivités locales.)
- Les budgets primitifs des régions en 2001 30F - 4,57 €
- Les finances des communes de plus de 10 000 habitants - 1999 .. 100 F - 15,24 €

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction générale des collectivités locales - Service des publications, de l'information et de la documentation

2, place des Saussaies 75800 Paris Cedex 08 - Téléphone : 01 49 27 48 24 - Télécopie : 01 49 27 44 75

Directeur de la publication : Dominique Bur - Commission paritaire : 1328 AD - ISSN : 1141-5487

Création et réalisation : SIRP (B.X.) / ARAPAO (L.C.) - Impression : Imprimerie Vincent, juillet 2001.