



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La péréquation (fiche thématique)

Date de rédaction : 10/08/2022

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les origines de la péréquation.....	4
II – Les deux dimensions de la péréquation	5
A - La péréquation verticale	5
1 – Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des communes.....	5
2 - Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des EPCI	5
3 - Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des départements	5
4 - La dotation de péréquation verticale au bénéfice des régions.....	6
B – La péréquation horizontale	7
1 - Les fonds de péréquation horizontale au bénéfice du bloc communal.....	7
2 - Les fonds de péréquation horizontale au bénéfice des départements	7
3 - Le fonds de péréquation horizontale au bénéfice des régions	7

INTRODUCTION

Erigée en objectif de valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

Deux dimensions la caractérisent. La péréquation est, d'abord, verticale : la redistribution des richesses est, ici, assurée par les dotations que l'État verse aux collectivités, ces dernières étant plus importantes pour les collectivités qui ont les ressources les plus faibles et / ou les charges les plus élevées. Elle est, ensuite, horizontale : la péréquation s'effectue, ici, entre les collectivités et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches ».

Chaque niveau territorial (communes, établissements publics de coopération intercommunale - EPCI, départements, régions) en bénéficie, selon des dispositifs propres à chacun d'eux.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les origines de la péréquation (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les deux dimensions de la péréquation (II).

I – LES ORIGINES DE LA PEREQUATION

C'est à l'occasion de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, laquelle avait pour objet de donner un fondement constitutionnel à l'autonomie financière locale, que le principe d'une péréquation en matière de ressources des collectivités locales a été prévu. Le nouvel article 72 – 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit, en effet, en son alinéa 5, que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». C'est, là, le pendant indispensable de l'accroissement des compétences locales et de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales, notamment sur le plan fiscal.

La péréquation est un mécanisme de redistribution visant à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. Les ressources et les charges dépendent, en effet, de contraintes géographiques et humaines (par exemple, le revenu des habitants) et économiques (le dynamisme des bases fiscales, l'importance du tissu industriel ou tertiaire, ...) qui ne garantissent pas, *a priori*, une adéquation des ressources aux charges de chaque collectivité. La péréquation vise, donc, à atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

La péréquation peut être horizontale, c'est-à-dire entre collectivités : il s'agit, ici, d'attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus riches. Elle peut, également, être verticale : elle s'opère, alors, de l'Etat vers les collectivités territoriales par l'attribution de dotations étatiques.

Il ne s'agit pas, là, d'une règle véritablement contraignante, mais d'un simple objectif de valeur constitutionnelle. D'ailleurs, les plus importants transferts financiers réalisés à ce titre relèvent de la péréquation verticale, ce qui confère à l'État un rôle majeur dans la correction des inégalités locales. En revanche, les solidarités entre les territoires restent encore insuffisantes.

II – LES DEUX DIMENSIONS DE LA PEREQUATION

La péréquation revêt deux dimensions : une dimension verticale (A) et une dimension horizontale (B).

A - La péréquation verticale

La péréquation verticale consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Elle est, principalement, réalisée au travers de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) qui constitue le plus important concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales (26,8 Md€ en loi de finances pour 2021). La DGF comprend, en effet, une part forfaitaire et une part de péréquation. Cette dernière, dont le montant est de 8,2 Md€ en 2021, soit 30 % du montant total de la DGF, est en augmentation constante. Elle concerne tous les échelons de collectivités : les communes (1), l'intercommunalité (2), les départements (3) et les régions (4).

1 – Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des communes

Il existe trois grandes dotations de péréquation dont bénéficient les communes.

La première est la dotation de solidarité urbaine (DSU). D'un montant de 2,5 Md€ en 2021, elle est destinée à répondre aux problèmes particuliers qui se posent en milieu urbain. L'éligibilité est fonction du nombre d'habitants, du potentiel financier, du nombre de logements sociaux, du revenu des habitants et du nombre de bénéficiaires de prestations sociales de logements. Cette dotation s'adresse aux communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.

La deuxième est la dotation de solidarité rurale (DSR). Son montant était de 1,8 Md€ en 2021. Elle a pour objectif d'aider les communes les plus défavorisées et de maintenir une vie sociale en milieu rural. Elle est attribuée aux bourgs, centres et aux petites communes à faible potentiel financier.

La troisième est la dotation nationale de péréquation (0,8 Md€ en 2021). Elle comprend deux parts : une part principale attribuée à certaines communes sur la base de critères tenant à leur potentiel financier et à leur effort fiscal, et une majoration allouée aux communes de moins de 200 000 habitants éligibles à la part principale.

2 - Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des EPCI

Les EPCI à fiscalité propre reçoivent une *dotation d'intercommunalité* (1,6 Md€ en 2021). Cette dotation est calculée en fonction de la population, du revenu par habitant, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale. Il leur est, également, alloué une dotation de compensation.

3 - Les dotations de péréquation verticale au bénéfice des départements

Les dotations de péréquation attribuées aux départements sont au nombre de deux.

La première est une dotation de péréquation urbaine (DPU). Allouée aux départements urbanisés, elle est fonction du potentiel financier du département, du nombre de bénéficiaires de l'aide au logement et du Revenu de solidarité active (RSA) et du revenu moyen par habitant. Son montant était de 0,6 Md€ en 2021.

La seconde est une dotation de fonctionnement minimale qui est destinée aux départements non urbains. Elle est fonction du potentiel financier par habitant du département, du potentiel financier rapporté à la superficie et de la longueur de la voirie. Elle s'élevait à 0,9 Md€ en 2021.

4 - La dotation de péréquation verticale au bénéfice des régions

La dotation de péréquation des régions est, avec la dotation forfaitaire, l'une des deux composantes de la DGF des régions. Les régions bénéficiaires sont déterminées en fonction d'un indicateur de ressources fiscales par habitant et du produit intérieur brut par habitant.

B – La péréquation horizontale

Jusqu'en 2010, la péréquation était essentiellement mise en œuvre au travers de dotations de l'Etat. Depuis cette année-là, a été enclenché un mouvement de développement de la péréquation horizontale reposant sur la péréquation des ressources fiscales des différentes collectivités. Ce mouvement avait pour but d'accompagner la réforme de la fiscalité locale en prélevant les collectivités disposant des ressources les plus dynamiques, à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Il intervenait, également, à un moment où la péréquation verticale se heurtait à la contrainte budgétaire pesant sur l'Etat.

Bien que moins importants que les dotations de l'Etat à visée péréquatrice, ces nouveaux fonds ont permis de donner un nouvel élan à la péréquation. De nos jours, ces fonds représentent 4,1 Md€ dans la loi de finances pour 2021 (contre 1,0 Md€ en 2013). Bénéficient de ces dispositifs le bloc communal (1), les départements (2) et les régions (3).

1 - Les fonds de péréquation horizontale au bénéfice du bloc communal

Le premier fonds est le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Mis en place en 2012, ce fonds constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal (EPCI et communes membres). Il représentait, en 2021, une masse totale de 1 Md€. Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. En sont, à l'inverse, bénéficiaires 60% des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines). L'indice synthétique est composé à 60% du revenu par habitant, à 20% du potentiel financier agrégé et à 20% de l'effort fiscal.

Deux autres fonds existent : le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) qui représentait 0,3 Md€ en 2021 et le Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation (0,9 Md€ en 2021).

2 - Les fonds de péréquation horizontale au bénéfice des départements

Outre le Fonds national de péréquation de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les départements bénéficient du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Mis en place en 2011, ce fonds est alimenté par 2 prélèvements : un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements et un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département. Sont bénéficiaires des ressources de ce fonds tous les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements. Ce fonds représentait 1,7 Md€ en 2021.

3 - Le fonds de péréquation horizontale au bénéfice des régions

Les régions disposent du Fonds national de péréquation des ressources des régions. L'objectif du fonds est de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, IFR, notamment) vers la moyenne nationale. Ce fonds représentait en 2021 moins de 0,1 Md€.