

La péréquation entre collectivités locales

FAUSTIN GADEN, YOHANN MARCON (DGCL)

La péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2 de la Constitution).

A. La péréquation, objectif de valeur constitutionnelle

1. Pourquoi la péréquation ?

La finalité de la péréquation est d'atténuer les disparités de ressources et de charges entre les collectivités locales par une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers.

Les inégalités de répartition des bases sont en effet telles que, sauf à laisser certaines collectivités hors de toute possibilité de développement local, la péréquation doit impérativement accompagner l'accroissement des compétences locales. À cet égard, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a consacré une nouvelle étape de la décentralisation et posé le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, a accompagné ce mouvement en inscrivant la péréquation comme objectif de valeur constitutionnelle.

Bien souvent, les inégalités de richesse fiscale résultent de l'histoire ou de phénomènes indépendants des choix effectués par les collectivités territoriales. *A contrario*, certaines disparités sont la conséquence de choix locaux. L'enjeu de la péréquation consiste ainsi à soutenir les collectivités structurellement défavorisées sans interférer dans des choix qui relèvent de leur libre administration.

2. Les différentes formes de péréquation

La péréquation est mise en œuvre :

- par des dispositifs de péréquation dite « verticale », c'est-à-dire à travers des dotations de l'État aux collectivités attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques ;
- par des mécanismes de péréquation dite « horizontale », qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées (*tableau 1*).

Cette distinction revêt toutefois un caractère quelque peu artificiel puisqu'une partie de la péréquation verticale est financée en interne. Cette terminologie sera cependant reprise ici par commodité.

TABLEAU 1 – LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale	– Dotation de fonctionnement minimale (DFM) – Dotation de péréquation urbaine (DPU)	– Dotation d’intercommunalité	– Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) – Dotation de solidarité rurale (DSR) – Dotation nationale de péréquation (DNP) – Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
Péréquation horizontale	– Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions – Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements – Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements (mis en place à compter de 2013) – Fonds de solidarité des départements de la région d’Île-de-France (FSDRIF) – Fonds de solidarité en faveur des départements	– Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	– Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) – Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d’enregistrement

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l’État.

En 2018, les outils de péréquation verticale représentent 69,7 % des montants consacrés à la péréquation (tableau 2).

TABLEAU 2 – LES MASSES FINANCIÈRES CONSACRÉES À LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE ET VERTICALE EN 2018

	2016 (en M€)	2017 (en M€)	2018 (en M€)	Structure (en %)
Dotation de péréquation des régions	193	193	–	–
DFM	823	830	836	7,4 %
DPU	640	653	657	5,8 %
Dotation d’intercommunalité	1 569	1 470	1 496	13,3 %
DSU	1 911	2 091	2 201	19,6 %
DSR	1 242	1 422	1 512	13,5 %
DNP	794	794	794	7,1 %
FDPTP	423	389	333	3,0 %
Total péréquation verticale	7 595	7 842	7 829	69,7 %
Fonds de péréquation des ressources des régions	87	92	125	1,1 %
Fonds de péréquation des DMTO (reversement)	573	632	652 ^(a)	5,8 %
Fonds CVAE des départements	83	89	63	0,6 %
FSDRIF	60	60	60	0,5 %
Fonds de solidarité en faveur des départements (prélèvements)	423	433	485	4,3 %
FPIC	1 000	1 000	1 000	8,9 %
FSRIF	290	310	330	2,9 %
Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation	663	688	688 ^(b)	6,1 %
Total péréquation horizontale	3 179	3 304	3 403^(c)	30,3 %
Total	10 774	11 146	11 232	100,0 %

(a) hors mise en réserve de 120 M€ décidée par le CFL.

(b) report du montant 2017 (montant 2018 non encore disponible).

(c) Montant 2018 prévisionnel.

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l’État.

B. La montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale

Jusqu'en 2010, la péréquation horizontale, opérée entre collectivités, reposait pour l'essentiel sur le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation.

Dans le prolongement de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, quatre fonds nationaux de péréquation horizontale concernant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ont été créés. Ces quatre fonds sont :

- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements;
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC);
- le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements;
- le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité de Corse.

En revanche, depuis la réforme de la fiscalité locale, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont exclusivement alimentés par une dotation de l'État (à hauteur de 333 M€ en 2018) et ne peuvent donc plus être considérés comme des mécanismes de péréquation horizontale.

La loi de finances pour 2014 a créé également le fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF), destiné à corriger les inégalités spécifiques de ressources et de charges entre les départements franciliens.

La loi de finances pour 2014 a créé, par ailleurs, un fonds de solidarité pour les départements alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements.

1. La péréquation au sein du bloc communal

Le FSRIF

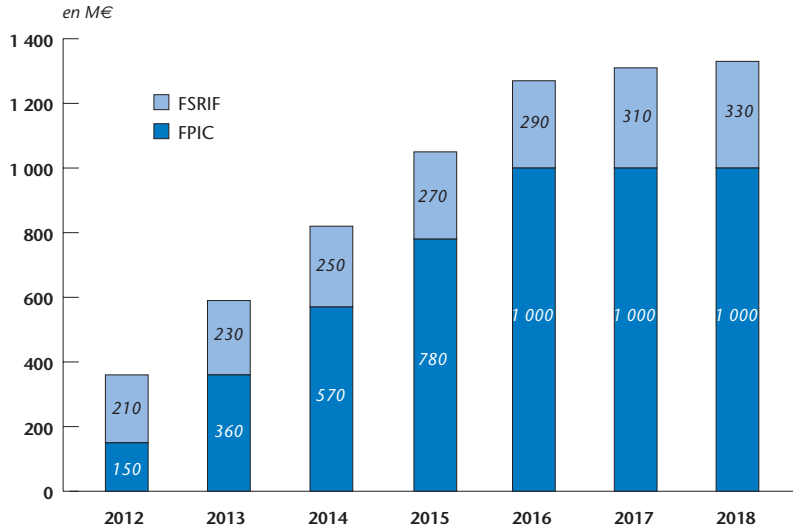
La loi de finances pour 2012 a procédé à une refonte du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, afin de concentrer les ressources de ce fonds sur les communes franciliennes les plus en difficulté. Cette loi a fixé un objectif annuel de ressources au fonds : 230 M€ pour 2013, 250 M€ pour 2014 et 270 M€ pour 2015. Le montant a été abondé de 20 M€ en 2016 puis en 2017 (LFI 2016 et 2017); il s'établit à 310 M€ en 2017 et à 330 M€ en 2018 (*graphique 1*). La loi de finances pour 2014 a intégré un indice synthétique de ressources et de charges (potentiel financier/habitant et revenu/habitant) pour la détermination du prélèvement au FSRIF afin de pondérer la contribution des communes percevant des ressources fiscales importantes mais supportant des charges spécifiques. Afin d'assurer une meilleure répartition de l'augmentation des prélèvements au titre du FSRIF, la loi de finances pour 2015 a prévu que la hausse de la contribution d'une commune ne peut excéder 50 % de la hausse globale du fonds (soit 10 M€).

Le FPIC

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal. Cette solidarité au sein du bloc communal s'est mise en place progressivement par le biais de la montée en charge sur 5 ans des objectifs de ressources du fonds : 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, 1 Md€ en 2016, en 2017 et en 2018 (*graphique 1*). Le dispositif défini à l'origine prévoit qu'il représente 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales. Le dispositif repose sur deux étapes :

- la répartition nationale détermine un montant de contribution ou d'attribution pour chaque territoire ;
- la répartition interne entre chaque territoire permet de partager les montants correspondants entre le groupement et ses communes membres, puis entre les communes elles-mêmes.

GRAPHIQUE 1 – LA MONTÉE EN PUISSANCE
DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE DANS LA SPHÈRE COMMUNALE



Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

• Ce mécanisme de solidarité est régi par les principes suivants :

- **les ensembles intercommunaux sont considérés comme l'échelon de référence.** La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA), en additionnant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées ;
- **le potentiel financier agrégé (PFIA) repose sur une assiette de ressources très large,** tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par

- habitant s'accroît en fonction de leur taille, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité;
- **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 moyen par habitant constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFA par habitant au PFA moyen par habitant et de sa population avec un effet progressif. Afin de mieux prendre en compte la situation des territoires aux ressources fiscales élevées (notamment au regard de la fiscalité professionnelle), mais dont la population dispose de revenus plus faibles que la moyenne, un nouvel indicateur de charges a été introduit en prenant en compte le revenu par habitant. Environ 49 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs en 2018, et 34 % contributeurs nets. La somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC d'une année et du FSRIF de l'année précédente ne peut excéder 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFA;
 - **sont exonérés de prélèvement au titre du FPIC** les 280 communes éligibles l'année précédente à la part « cible » de la DSU et les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR;
 - **sont bénéficiaires du FPIC** : 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 agrégé;
 - sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois, tout ensemble intercommunal ou toute commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 1 sera exclu du bénéfice du FPIC. Cela permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales;
 - une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, celle-ci sera répartie entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

Deux ajustements ont été opérés en loi de finances pour 2017 afin d'adapter le dispositif aux mouvements intercommunaux :

- pour la **répartition nationale**, de nouvelles modalités de calcul de la garantie en cas de perte d'éligibilité ont été proposées : les ensembles intercommunaux et communes isolées qui étaient éligibles au FPIC pour l'exercice 2017 mais qui ne le sont plus pour l'exercice 2018 et ceux ayant perçu une garantie en 2017 mais qui restent inéligibles en 2018, perçoivent une attribution égale à 85 % de celle perçue en 2017. Pour déterminer le montant perçu en 2017, une quote-part communale du montant 2017 perçu par l'ensemble intercommunal est calculée en fonction de la population DGF et de l'inverse du potentiel financier des communes puis agrégée au niveau de l'ensemble intercommunal de 2018. 162 ensembles intercommunaux et communes isolées bénéficient d'une garantie de sortie en 2018;
- pour la **répartition interne**, le plafonnement du prélèvement au titre du FPIC de l'année N et du FSRIF de l'année N - 1 est relevé à 13,5 % des ressources fiscales agrégées (RFA) en 2018 contre 13 % l'année précédente.

• **L'originalité du dispositif repose sur les marges de manœuvre offertes au territoire pour organiser la solidarité financière**

Au niveau d'un ensemble intercommunal, le prélèvement (ou le reversement) calculé globalement est réparti en deux temps : tout d'abord entre l'EPCI et ses communes membres, puis entre les communes membres. Une répartition « de droit commun » est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI et du potentiel financier de ses communes membres. Toutefois, par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition différente.

La loi de finances pour 2015 a apporté des modifications concernant les répartitions internes :

- la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers ne doit pas avoir pour effet de majorer la contribution d'une commune ou de minorer l'attribution d'une commune de plus de 30 % par rapport à la répartition de droit commun (en 2014, ce seuil était fixé à 20 %);
- la répartition libre est adoptée à la majorité des deux tiers de l'EPCI et par délibération des conseils municipaux de l'ensemble des communes membres, à la place de l'unanimité du conseil communautaire.

La loi de finances pour 2016 a encore assoupli les modalités de recours à une répartition dérogatoire :

- le délai accordé aux collectivités territoriales qui souhaiteraient recourir à une répartition dérogatoire, dont la date limite était fixée au 30 juin de l'année de répartition, **est remplacé par un délai de deux mois à compter de l'information**, par le préfet, de la répartition de droit commun;
- pour le premier cas de répartition dérogatoire, à la majorité des deux tiers, **le partage entre l'EPCI et ses communes membres est désormais librement choisi** (alors qu'il était réalisé en fonction du coefficient d'intégration fiscale); la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers peut donc désormais porter sur la répartition entre l'EPCI et ses communes membres;
- **la répartition dérogatoire à l'unanimité, dite « libre », est désormais applicable :**
 - soit par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre statuant à l'unanimité, prise dans un délai de deux mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département,
 - soit par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, prise dans un délai de deux mois à compter de sa notification et approuvée par les conseils municipaux des communes membres. Les conseils municipaux disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, ils sont réputés l'avoir approuvée.

En 2015, 88 % des ensembles intercommunaux avaient conservé la répartition de droit commun pour le prélèvement et 87 % pour le reversement. L'utilisation du dispositif de la répartition dérogatoire a fortement augmenté en 2016, avec :

- **pour le prélèvement** : 72 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 2 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 26 % pour une répartition libre à l'unanimité.
- **pour le reversement** : 71 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 4 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 25 % pour la répartition libre à l'unanimité.

En 2017, ces chiffres sont demeurés relativement stables :

- **pour le prélèvement** : 72 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 2 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 26 % pour une répartition libre à l'unanimité.

- **pour le reversement** : 69 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 6 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 26 % pour la répartition libre à l'unanimité.

2. La péréquation départementale

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, mis en place en 2011, est alimenté par deux prélèvements :

- un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements ;
- un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département.

Sont bénéficiaires des ressources du fonds tous les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements. Les ressources du fonds de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 279 M€ en 2013, à 197 M€ en 2014, à 279 M€ en 2015, à 573 M€ en 2016, à 632 M€ en 2017 et à 772 M€ en 2018. Il convient de noter que, en 2018, le comité des finances locales a décidé d'une mise en réserve de 120 M€ sur les 772 M€ prélevés. Cette somme ne sera donc pas reversée cette année. Depuis 2013, les départements éligibles au reversement sont ceux dont le potentiel financier par habitant et/ou le revenu par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale.

Par ailleurs, le fonds de péréquation de la CVAE des départements est entré en vigueur en 2013, en application de la loi de finances 2010. Ce fonds est alimenté par deux prélèvements, l'un « sur stock » en fonction du montant de CVAE perçu l'année précédente, l'autre « sur flux » et prenant en compte la progression des recettes de CVAE. En 2017, le fonds a permis de redistribuer 89 M€ au profit de la moitié des départements de métropole classés selon un indice synthétique comprenant le revenu par habitant, le potentiel financier par habitant, le nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que la proportion de la population de plus de 75 ans. La totalité des départements d'outre-mer est également bénéficiaire. La loi de finances pour 2015 a créé un mécanisme de garantie (à hauteur de 90 % de la perte) pour les départements qui enregistrent une baisse de plus de 5 % de leur CVAE entre 2014 et 2015. Ce mécanisme a été pérennisé en 2016 et porté à 95 % de la perte enregistrée entre 2015 et 2016. En 2018, le montant du premier prélèvement a été ramené de 60 à 30 M€ cependant que les mécanismes de plafonnement et de contribution minimale ont été ajustés.

De plus, la loi de finances pour 2015 a pérennisé le fonds de solidarité pour les départements institué par la loi de finances pour 2014. Il est alimenté depuis 2016 par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements l'année précédant la répartition. Un mécanisme de plafonnement des montants prélevés au titre du fonds de solidarité et du fonds de péréquation des DMTO existe.

Enfin, la loi de finances pour 2014 a créé le fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF). Les ressources de ce fonds, alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements classés en fonction de leur indice de ressources et de charges, sont fixées à 60 M€. En 2018, cinq départements franciliens ont bénéficié d'un reversement opéré sur les ressources fiscales des trois départements contributeurs.

3. La péréquation régionale

La loi de finances pour 2013 a créé un fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse visant à faire converger les taux de croissance des ressources des régions vers la moyenne. Les ressources prises en compte dans le calcul sont la CVAE (pour la moitié de son montant), les IFER et la DCRTP perçues par les régions ainsi que les prélèvements et reversements au titre du FNGIR. Sont prélevées les régions dont le taux de croissance des produits post-TP est supérieur à la moyenne. Sont bénéficiaires les régions d'outre-mer ainsi que les régions métropolitaines dont le taux de croissance est inférieur à la moyenne.

En 2018, les ressources du fonds se sont élevées à 125 M€ (contre 92 M€ en 2017). En 2018, le fonds profite à 13 régions de métropole et d'outre-mer.