

# Péréquations et justice spatiale: l'exemple des intercommunalités

Vincent Dussart\*

## 1. Introduction

Dans l'acte II, scène IV du bourgeois Gentilhomme de Molière, Monsieur Jourdain apprend, qu'il fait ou dit de la prose depuis longtemps, sans le savoir: «Par ma foi! il y a plus de quarante ans que je dis de la prose sans que j'en susse rien, et je vous suis le plus obligé du monde de m'avoir appris cela». L'étude de la doctrine financière locale pourrait laisser à penser que le législateur en concevant les mécanismes de péréquation a fait comme M. Jourdain de la "justice spatiale" sans le savoir ni l'énoncer clairement. Dans le domaine des finances publiques, l'histoire, la politique et l'économie sont liées. Historiquement, les finances publiques "modernes" ont succédé aux finances publiques "classiques", modifiant les conceptions économiques et la répartition institutionnelle du pouvoir budgétaire. Si l'on se place dans une approche épistémologique, on n'a pas assez, sans doute, envisagé la géographie lors de la construction de la matière! «Introduire le concept de justice dans le discours géographique est-il légitime?». Telle est la question que posait Bernard Bret dans une étude sur l'interprétation des inégalités socio-spatiales à la lumière de la théorie de la justice de John Rawls<sup>1</sup>. On peut se demander, dès lors, si introduire la géographie dans les finances locales ou l'inverse est légitime? Toujours selon Bernard Bret, le maillage politico-administratif «peut en outre servir ou desservir la justice selon la répartition qu'il induit des prélèvements fiscaux et de la dépense publique»<sup>2</sup>. Pour les juristes,

\* Professeur de Droit Public, Université Toulouse Capitole; Co-directeur de l'Institut Maurice Hauriou.

<sup>1</sup> B. BRET, *Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la théorie de la justice de John Rawls*, Ann. Géog, n° 665-666, 2009, p. 16. Voir également, J. LÉVY, J.-N. FAUCHILLE, A. POVOAS, *Théorie de la justice spatiale, Géographies du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, 2018, spécialement p. 65 et ss.

<sup>2</sup> B. BRET, *Notion à la une: justice spatiale*, *Géococonfluences*, septembre 2015. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/information-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-justice-spatiale>.

la question fondamentale liée à la justice spatiale touche sans doute au principe d'égalité. Le domaine financier de l'égalité constitue pourtant une conception spécifique de ce principe compte tenu de l'existence de deux approches constitutionnelles bien balisées, l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques. Pour Matthieu Houser: «L'égalité oscille entre ces deux approches radicalement opposées, expliquant les propos de certains auteurs le considérant comme un «principe à tout faire», du moins un «droit-tuteur» (ou un «droit-protecteur»), expliquant par exemple la protection de l'individualité locale et de l'identité historique, ou géographique, des collectivités territoriales, le droit à la différence statutaire, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le respect des droits de l'habitant»<sup>3</sup>.

Pour analyser les relations entre justice spatiale et péréquation dans le cas des intercommunalités<sup>4</sup>, il faut d'emblée soulever une difficulté juridique existante. L'objectif de péréquation entre collectivités est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution depuis la révision de cette dernière par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La péréquation est présentée généralement et notamment par l'État comme une série de mécanismes qui vise «à égaliser les situations»<sup>5</sup>. En réalité, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République a singulièrement limité l'ambition de péréquation en en faisant un objectif à valeur constitutionnelle et non un principe de plein droit<sup>6</sup>. Comme le dit David Ytier, «il apparaît que l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution ne constitue donc qu'une invitation faite au législateur qui y trouve

<sup>3</sup> M. HOUSER, *L'égalité financière entre collectivités territoriales*, RDP, 2021, p. 836.

<sup>4</sup> L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale et la justice spatiale*, in F. LERIQUE, V. DUS-SART (Sous la dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2023, p. 263 et ss.

<sup>5</sup> Comme indiqué sur le site officiel étatique: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/perequation>.

<sup>6</sup> Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. N° 24 rectifié, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2002. Voir notamment A. HASTINGS-MARCHADIER, *La péréquation financière horizontale et la constitution*, AJDA, 2013, p. 2294; V. BARBÉ, *La péréquation, principe constitutionnel*, RFDC, 2010/1 n° 81, pp. 3-19; R. BARRUÉ-BÉLOU, *Bilan de la péréquation dix ans après la révision constitutionnelle 28 mars 2003*, TGCT, 2014, n° 54, pp. 47-59.

une grande liberté et se trouve pas contraint à la péréquation<sup>7</sup>. Or les intercommunalités ne sont pas, en droit, des collectivités territoriales et donc les objectifs de péréquation ne les atteignent normalement pas de manière “constitutionnelle”. Certes l’on parle de bloc communal ce qui permet malgré tout de faire des intercommunalités un objet mais aussi un outil de la péréquation au sein du bloc communal.

La France a connu une progression phénoménale de l’intercommunalité depuis 1992. Il s’agissait pour l’État de faciliter le regroupement des Communes dans un contexte d’éparpillement communal. La France comptait 34 945 Communes au 1<sup>er</sup> janvier 2023. La coopération intercommunale peut être associative ou fédérative respectivement sans ou avec fiscalité propre. La première sert surtout à gérer en commun des services publics locaux. La seconde a pour finalité de conduire des projets communs communaux de développement territorial. Dès lors, il est possible de se demander si les intercommunalités sont ou peuvent elle être facteur causal des inégalités que la justice spatiale peut mettre en lumière et expliquer? Les outils de péréquation répondent-ils aux phénomènes d’inégalité. Sont-elles organisées en conséquence des apports de la justice spatiale? Les finances publiques locales peuvent être envisagées comme cause et conséquence et peut-être plus précisément comme cause et remédiation. La péréquation se trouve alors au centre de la problématique de lien mais avec une anamorphose des concepts classiques. Il conviendra ici de rappeler le contexte de péréquation et l’intercommunalité avant d’établir le lien entre l’intercommunalité, la péréquation et la justice spatiale. Enfin, on se demandera si les outils de péréquation intercommunaux sont adaptés à la résolution des injustices spatiales.

## ***2. Le contexte de péréquation et l’intercommunalité***

On doit se poser la question de savoir si les inégalités entre collectivités et intercommunalités sont un effet du principe de libre administration ou de celui de l’autonomie financière? Les territoires constitués sont sources d’inégalités fiscales du point de vue financier. La concentration de contribuables riches ou pauvres (personne physique ou morale) en

<sup>7</sup> Voir sur ce point D. YTHIER, *Recherche sur la fiscalité locale au prisme de l’égalité*, Thèse Aix Marseille, Bibl. Parl et const., Dalloz, 2021, p. 316 et ss.

certains lieux a pour conséquence de faire en sorte que les mécanismes des finances publiques locales créent de l'injustice spatiale. Ainsi, par exemple, on peut se demander, pourquoi le département des Hauts de Seine est considéré comme particulièrement riche. Si l'on regarde ses caractéristiques géographiques et physiques, il semble qu'elles sont les mêmes que celles des départements de Seine-Saint Denis ou du Val-de-Marne. On peut considérer que les intercommunalités génèrent les mêmes interrogations.

Les inégalités économiques entre ces dernières apparaissent largement tributaires des inégalités fiscales et réciproquement. Les intercommunalités à fiscalité propre sont désormais très largement majoritaires et utilisent la fiscalité comme outil de développement économique: La richesse appelle la richesse! Les territoires font en matière fiscale effet d'attractivité. La mesure de la richesse des intercommunalités est fondée sur l'utilisation d'indicateurs qui sont principalement fondés sur la richesse fiscale et financière. La récente réforme de ces indicateurs servant au calcul des dotations et en particulier de celles de péréquation illustre cette problématique. Le passage du potentiel fiscal au potentiel financier a montré que la richesse fiscale doit être augmentée de la richesse induite<sup>8</sup>. Pourtant la seule mesure de la richesse des contribuables (qui sont surtout des entreprises pour nombre d'EPCI) ne suffit pas à tout expliquer.

Il existe, en effet, un problème d'égalité entre collectivités et EPCI. Pour Matthieu Houser «La portée juridique du principe d'égalité dépend de la philosophie sous-jacente et de la vision de l'organisation de l'État. Est posée dès lors la question de l'équité. Doit-on aider davantage les territoires en difficulté socio-économiques ou en difficulté géographiques?»<sup>9</sup>. Plusieurs facteurs explicatifs de structuration des inégalités tiennent, par exemple, dans la question des charges de centralité ou dans le fait d'être en présence de Communes touristiques. Les explications des inégalités sont, à l'évidence, multifactorielles.

<sup>8</sup> A. MAILLARD, *Potentiel fiscal et potentiel financier: vers une rénovation des indicateurs financiers*, Club Finances, *La Gazette des communes*, 29 septembre 2021; R. GASPARD, *La réforme des indicateurs financiers, une bombe à retardement*, Club Finances, *La Gazette des communes*, 29 septembre 2021.

<sup>9</sup> M. HOUSER, *L'égalité financière entre collectivités territoriales*, RDP, 2021, p. 836.

Le droit a du mal avec le concept d'équité. Pour Rawls l'égalité des ressources est primordiale puisque ce sont les moyens utilisables par l'individu pour arriver aux fins qu'il s'est fixée qui sont à égaliser. Ceci est parfaitement transposable aux EPCI selon nous. Les intercommunalités comme les collectivités ont subi une véritable dépossession de leur pouvoir fiscal désormais et de leur capacité à développer elle-même leur territoire et donc à générer de nouvelles ressources se réduit de plus en plus.

La différence de situations entre intercommunalités comme collectivités territoriales se fonde sur une multiplicité de conséquences d'inégalités provoquées, causées ou factuelles. Les premières et celles qui nous intéressent ici sont liées à l'idée même d'autonomie financière et donc à la question financière<sup>10</sup>. Ainsi, la mise en place de la compétence fiscale de fixation des taux des impôts locaux par la loi du 10 janvier 1980 a eu pour conséquence de mettre en lumière les inégalités de situation au regard des ressources fiscales pour les Communes et qui s'est étendue naturellement aux intercommunalités même si la gestion de ces dernières est multiple et contingente.

Les intercommunalités bénéficient de plus ou moins importantes recettes fiscales en fonction de politiques de taux très diverses. Les inégalités de ressources constituent le fondement même de la péréquation financière. Ce sont elles qui vont permettre de mesurer les inégalités et permettre le déclenchement des mécanismes péréquateurs. Certaines intercommunalités sont dépourvues de ces ressources en raison notamment de leur situation géographique jugée défavorable (éloignement des axes routiers importants, zones de montagne, insularité, etc.). D'autres sont pourvues de ressources fiscales par des avantages inverses (présence de voies de communication, facilité d'accès géographiques, proximité de ressources, etc.). Cela se ressent tout particulièrement pour les intercommunalités et leur rapport à la richesse économique.

Cependant, les aspects matériels ne peuvent expliquer toute les différences et inégalités entre intercommunalités. Ainsi certains élus locaux ont choisi de se lancer dans des politiques actives de développement

<sup>10</sup> Pour une approche globale de la question voir L. GARCIA, *L'autonomie financière des EPCI*, Thèse Toulouse, 26 juin 2023, Dactylographiée.

économique importantes parfois au prix de la dégradation de l'environnement ou du cadre de vie des Communes ou des territoires intercommunaux. Ainsi en est-il, par exemple, des intercommunalités (et des Communes) accueillant de grandes zones logistiques particulièrement pourvoyeuses de recettes fiscales mais aussi d'emplois souvent peu qualifiés. Ces intercommunalités pourront être qualifiées de "riches" et soumises au prélèvement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) créant parfois chez certains élus un sentiment...d'injustice!

La concurrence fiscale propre à l'autonomie des politiques fiscales des intercommunalités comme des Communes est donc une problématique spatiale que l'intercommunalité a certes tenté de résoudre sans cependant y parvenir pleinement. Les politiques d'aménagement du territoire ont visé très largement à réduire les inégalités de situation des espaces géographiques qualifiés juridiquement de collectivités territoriales. En effet, une intercommunalité comme une Commune est d'abord un espace géographique délimité par des limites administratives. C'est peut-être là qu'interviennent les principales inégalités socio-spatiales. Des Communes et donc des intercommunalités sont riches par leur situation géographique au sens large du terme. Elles le sont aussi par la situation de leurs habitants. L'État a donc souhaité mettre en œuvre des outils complexes d'analyse des inégalités permettant de déclencher ou non des mécanismes de péréquation.

### *3. Intercommunalités, péréquation et justice spatiale*

La péréquation financière est d'abord une question financière avant d'être une question de justice nous semble-t-il. Ainsi, l'expression *péréquation* n'est mentionnée dans la Constitution de la V<sup>ème</sup> République que dans son article 72-2 qui traite des questions financières locales. Comme le rappelle Vincent Sempastous, «la péréquation est à l'origine une technique fiscale appliquée aux personnes physiques»<sup>11</sup>. Elle était une manière de réduire les inégalités fiscales par une «répartition équitable de

<sup>11</sup> V. SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2023, p. 2.

l'impôt<sup>12</sup>. Les mécanismes de péréquation sont cependant antérieurs au principe constitutionnel posés par l'article 72-2. L'idée de la correction des inégalités entre collectivités n'est pas née de manière descendante par l'application d'une règle de rang constitutionnel mais plutôt d'une règle ascendante fondée sur une certaine idée de la justice qui vise "à égaliser" des situations dues en partie aux aspects géographiques notamment mais pas seulement. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a formalisé l'objectif de valeur constitutionnelle de péréquation est venue, en quelque sorte, couronner un édifice instable et pas toujours bien défini dans son périmètre et ses objectifs. Rappelons à nouveau que cet objectif ne vise pas directement les EPCI dès lors qu'ils ne sont pas des collectivités territoriales au sens strict du terme. Pourtant, des mécanismes de péréquation existent cependant pour les EPCI et qui concernent aussi les communes.

Rechercher les buts de la péréquation permet de s'interroger sur son lien avec l'idée de justice spatiale. Il est effectivement question ici d'égalité et de solidarité. Jean-Michel Uhaldeborde pose comme fondement que «dans son acception générique, la péréquation vise à compenser des inégalités de situation afin de converger vers un idéal d'égalité des chances, de justice ou d'équité»<sup>13</sup>. La mesure des inégalités est, en réalité, très complexe du point de vue financier. Pour François Ecalle, «il n'existe aucun instrument reconnu et pérenne de mesure des inégalités, avant et après intervention des mécanismes de péréquation, entre les collectivités»<sup>14</sup>. Le constat est identique pour les intercommunalités! Ainsi, peuvent être utilisés des outils tels que le potentiel fiscal par habitant, le potentiel financier par habitant, le montant des ressources fiscales par habitant ou au kilomètre carré. Le revenu par habitant est aussi utilisé comme indicateur de la nécessité de la péréquation dans l'intercommunalité.

<sup>12</sup> R. HERTZOG, *La péréquation dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique*, in, G. GILBERT, *Actes du colloque international. A la recherche de la péréquation*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 181.

<sup>13</sup> J.-M. UHALDEBORDE, *La péréquation dans les finances locales françaises: le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté*, RFFP, n° 137, 2017, p. 161.

<sup>14</sup> F. ECALLE, *La péréquation des ressources entre les collectivités locales*, *Encyclopédie FIPECO*, 14 août 2021, <https://www.fipeco.fr/fiche/La-perequation-des-ressources-des-collectivites-locales>.

D'autres critères tenant au nombre d'habitants, à la superficie des intercommunalités, à la proportion de logements sociaux ou de résidences secondaires peuvent être mobilisés également. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et son maintien sur les résidences secondaires va revaloriser cet indice dans les années à venir. Une inégalité va apparaître entre communes avec, sans ou peu de résidences secondaires. Apparemment, ces indicateurs ne sont finalement pas beaucoup mobilisés par les chercheurs qui se sont penchés sur la justice spatiale, ils sont pourtant à l'origine du déclenchement et du calcul des mécanismes de correction des inégalités sous un angle territorial. La dernière réforme fiscale (fin de la Taxe d'habitation sur les résidences principales) impliquait d'ailleurs une modification des indicateurs financiers. Il était indispensable de revoir les modalités de fixation de l'ensemble des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations et des attributions de compensation en raison de la suppression de la taxe d'habitation. La loi de finances pour 2022 a mis en œuvre cette dernière. Sont concernés le potentiel fiscal et financier, l'effort fiscal et le coefficient d'intégration fiscale. Le nouveau dispositif intègre de nouvelles ressources aux indicateurs financiers communaux mais aussi intercommunaux. La question de la péréquation se pose évidemment en terme différent dès lors que le contribuable est soit un ménage soit une entreprise. C'est d'abord la conséquence d'un fait institutionnel majeur rappelé plus haut déjà: la fiscalité économique tend à basculer entièrement vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique (FPU).

Le second fait important et récent est que les intercommunalités comme les Communes ont conservé leurs taxes foncières contrairement aux Départements. Les Communes ont désormais une fiscalité centrée essentiellement sur les propriétaires au travers des taxes foncières. Dès lors et insensiblement, les questions de justice et de correction des inégalités devraient prendre une tournure différente.

La correction des inégalités est aussi liée à la fiscalité économique. Il y a là un paradoxe fondamental que la péréquation peine à résoudre. Les collectivités et EPCI peuvent et doivent rechercher le développement économique. La fiscalité économique ne comprend plus que la Contribution économique territoriale qui est désormais réduite à la Cotisation

foncière des entreprises (CFE). En effet, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE a été ôtée de la fiscalité directe locale. S'ajoutent à ce panel fiscal les neuf impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) en plus d'une partie de la taxe foncière sur la propriété bâtie sur les locaux industriels et commerciaux. Dans le cadre du développement économique des intercommunalités, il s'agit de multiplier les contribuables "entreprises". Partant des inégalités se forment dès lors. Ainsi, des intercommunalités de montagne ou à l'écart des principales voies de circulation pourront difficilement attirer des zones logistiques importantes comme en connaissent les villes périphériques des grands centres urbains. Les territoires insulaires (Corse) et surtout ultra-marins resteront malheureusement et sans doute à l'écart de ce développement économique pour des raisons véritablement liées à la géographie que le phénomène intercommunal aura du mal à résoudre. Les intercommunalités seront les premières marquées par ces inégalités. La redistribution restera l'horizon indépassable d'un objet de réduction des inégalités dans ces dernières hypothèses.

#### *4. L'inadaptation des outils de péréquation intercommunale à la résolution des injustices spatiales*

La péréquation a pour objectif de réduire les inégalités entre collectivités. Cependant, sa mise en œuvre prend des chemins très divers qui amène à établir des typologies variées. La solidarité financière intercommunale peut s'exprimer à travers plusieurs types de dispositifs.

Plusieurs distinctions existent pour les analyser et tenter de les comprendre. La première typologie consiste à distinguer la péréquation financière de la péréquation fiscale. Elle a pour but et pour ambition de permettre un partage des certaines ressources financières non fiscales selon la richesse mesurée des collectivités territoriales comme des EPCI. La dotation globale de fonctionnement (DGF) illustre cette technique péréquatrice de réduction des inégalités. Cette dernière tient compte d'abord de certains aspects géographiques. Ainsi, par exemple, la dotation forfaitaire des Communes qui est-elle même une composante de la DGF des Communes comprend une dotation liée à l'importance de la population et une dotation proportionnelle à la superficie de la

Commune. Ce sont là des éléments qui traduisent, en partie, des conséquences des disparités géographiques. Cependant, les intercommunalités ne bénéficient pas de la prise en compte de la surface géographique dans le calcul de leur DGF.

Il est plus traditionnel d'utiliser la seconde typologie véritable *summa divisio* utilisée par l'État en matière de péréquation. Elle consiste à distinguer la péréquation verticale de la péréquation horizontale<sup>15</sup>. La première consiste pour l'État à redistribuer plus aux collectivités défavorisées. La seconde permet de mettre en place ici une redistribution entre collectivités et entre EPCI. On parle de dotations pour la péréquation verticale et de fonds pour la péréquation horizontale illustrant la variété des procédés utilisés. Un mécanisme doit être isolé cependant avant d'examiner les deux grands modes de péréquation applicables aux EPCI. Il s'agit des pactes financiers et fiscaux.

Les pactes financiers et fiscaux (PFF) ont pour objet de définir les relations financières entre les Communes et leurs EPCI. Ils ont pour vocation d'améliorer leurs capacités à réaliser des projets sur leurs territoires. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014<sup>16</sup> a donc eu pour ambition d'inciter les intercommunalités à élaborer avec leurs Communes membres des plans visant à réduire les disparités de recettes existantes entre elles. Les pactes financiers et fiscaux ont, de plus, été rendus obligatoires par cette même loi mais seulement pour les agglomérations signataires d'un contrat de ville. Sont donc concernées les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes signataires d'un contrat de ville. Les PFF doivent permettre une meilleure évaluation des charges transférées des Communes vers les EPCI. Ce cadre permet également d'évaluer le degré de solidarité afin d'équilibrer si nécessaire la redistribution des ressources au bénéfice des Communes qui en sont membres. A défaut, de signature d'un tel pacte, les intercommunalités devront verser

<sup>15</sup> Pour une illustration chiffrée et détaillée voir le Rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances 2024 en application de la Loi organique relative aux lois de finances, 2023, p. 112 et ss.

<sup>16</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF, 22 février 2014.

à leurs Communes membres une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui relève davantage d'une vision horizontale de la péréquation. La péréquation horizontale passe par les dotations et concours financiers de l'État attribués aux collectivités en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques définis notamment par les indices synthétiques. Il s'agit donc pour l'État de donner plus à ceux qui ont moins. Ceci illustre ainsi, selon nous, le principe du Maximin cher à John Rawls<sup>17</sup>. Il s'agit bien, en effet, de donner plus à ceux qui ont le moins en procédant finalement à une maximisation du minimum. L'outil essentiel pour les intercommunalités est précisément la dotation d'intercommunalité elle-même composante de leur dotation globale de fonctionnement. Sa répartition fait intervenir plusieurs critères: la population du groupement, le revenu par habitants, le potentiel fiscal de l'EPCI et le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Ce dernier est un indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues au sein d'un ensemble intercommunal (communes et EPCI). Le CIF mesure la corrélation entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des diverses compétences assumées par ce dernier sur le territoire. La richesse fiscale conditionne donc bien prioritairement la péréquation verticale vers les EPCI est donc calculée. Comme le rappelle le rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances pour 2024, la plupart des dispositifs de péréquation opèrent de manière verticale<sup>18</sup>. C'est aussi vrai pour les intercommunalités.

La péréquation horizontale doit être pensée comme à la fois redistributrice et correctrice. Les dispositifs de péréquation horizontale peuvent être résumés à un slogan politique bien connu: «prendre aux riches pour donner aux pauvres». Elle consiste à prendre une part des ressources fiscales des collectivités ou des EPCI considérés comme favorisés ou riches selon un langage plus commun ou plus politique pour la reverser à des collectivités qui le sont moins. La péréquation horizontale a été établie principalement, pour l'ensemble des collectivités territoriales au

<sup>17</sup> J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Coll. Essais, Éditions Points, p. 184 et ss.

<sup>18</sup> Rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances pour 2024, 2023, p. 116.

début des années 2010 où quatre dispositifs de péréquation horizontale ont vu le jour dont le Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales qui nous intéresse tout particulièrement. Il s'agissait alors du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les Départements. Ce fonds a disparu en application du décret du 9 mai 2023 pris en conséquence de la fin décalée de la CVAE. Il existe également un Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation et un Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse.

Historiquement, le premier dispositif de péréquation horizontale à destination des intercommunalités est cependant celui de la Dotation de Solidarité Communautaire, il est bien plus ancien, illustrant la durabilité de la solidarité financière intercommunale et de la justice spatiale qui en découle. Créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la DSC est inscrite à l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Il s'agit «d'un mécanisme financier de péréquation intercommunale destiné à réduire les écarts de richesse entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre»<sup>19</sup>. La DSC est créée par délibération des conseils communautaires. Elle doit être établie en tenant compte de deux critères légaux pondérés en fonction de la part de population communale dans celle de l'EPCI. Le premier de ces critères est l'écart de revenu par habitant de la Commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI à fiscalité propre. Le second tient à l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la Commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre. Le cumul de ces deux critères doit atteindre au moins 35 % du montant total de la DSC. L'EPCI peut introduire des critères complémentaires à la condition de poursuivre l'objectif de réduction des écarts de richesse entre les communes. On le constate finalement les aspects géographiques sont finalement très peu pris en compte dans la détermination des attributions

<sup>19</sup> DGCL, *L'attribution de compensation - Guide pratique*, 2022, p. 67, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Documentation%20DGCL/Guide-AC-2022-version-WEB-juillet-2022.pdf>.

de dotation de solidarité communautaire. L'un des objectifs principaux de ce mécanisme de péréquation est de favoriser une meilleure solidarité financière entre les Communes membres d'un EPCI-FP par une correction de la répartition des richesses sur le territoire de l'intercommunalité ce qui n'est pas sans conséquence sur les ressources de certaines communes. La DSC vise aussi à équilibrer les relations financières au sein de l'EPCI en prenant en considération notamment les charges de centralité. Il y a là une forme de correction spatiale des injustices territoriales. Cependant, comme le souligne Léo Garcia, «le fait que la DSC étant partagé entre les EPCI-FP et les Communes membres, ces deux acteurs peuvent avoir une vision différente du rôle que doit revêtir ce dispositif financier de péréquation»<sup>20</sup>.

L'autre dispositif de péréquation horizontale concernant les intercommunalités (mais aussi les communes) est donc le FPIC<sup>21</sup>. La loi de finances pour 2012 a créé ce fonds dans son article 144. Pour la répartition du FPIC, les EPCI à fiscalité propre sont considérés comme échelon de référence<sup>22</sup>. Le montant des ressources du FPIC est fixé *ex ante* dans la loi de finances initiale chaque année. En 2013, les ressources de ce Fonds avaient été fixées à 360 millions d'euros, à 570 millions d'euros pour 2014, à 780 millions d'euros en 2015 et à 1 milliard d'euros en 2016. Depuis le FPIC a été bloqué à ce montant global. Le FPIC est alimenté par un prélèvement sur les ressources des EPCI des communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant dépasse un certain seuil. Le montant des prélèvements de chaque ensemble intercommunal et de chaque Commune isolée contributeurs est déterminé en fonction d'un indice synthétique composé à 75% du PFIA par habitant et à 25% du revenu par habitant<sup>23</sup>. Les prélèvements sont reversés aux

<sup>20</sup> L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale et la justice spatiale*, cit.

<sup>21</sup> Sur le fonctionnement de ce Fonds, voir la note d'information relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2023. Référence 23-010698-D. 7 août 2023.

<sup>22</sup> A l'exception près de la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) constituent l'échelon de référence (article L.5219-8-2° du CGCT).

<sup>23</sup> Note d'information relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2023, Référence 23-010698-D, 7 août 2023, p. 3.

EPCI et Communes isolées moins favorisées. Ces derniers sont classés en en fonction d'un indice synthétique qui tient compte du revenu par habitant (pondéré de 60%), du PFIA (pondéré de 20%) et de leur effort fiscal agrégé (pondéré de 20%). Un EPCI ou une Commune isolée peut ainsi être à la fois contributeur et bénéficiaire du FPIC. Ce mécanisme complexe est donc un des seuls véritables correcteurs d'inégalités.

Malgré tout, il apparaît cependant, comme le soulignait déjà la Cour des comptes en 2014, qu' «En l'absence de définition claire des objectifs qui leur sont assignés par le législateur, les dispositifs de péréquation ont été créés, au fur et à mesure de la prise en compte des besoins, sans se préoccuper de leur cohérence, ni évaluer régulièrement leur efficacité d'ensemble»<sup>24</sup>.

### 5. *Conclusions*

Il apparaît que la péréquation ne fait donc que distribuer (péréquation verticale) ou redistribuer (péréquation horizontale) des recettes aux intercommunalités et à leurs Communes membres sans que soient véritablement corrigées les inégalités financières. Les EPCI apparaissent donc bien démunis au regard des règles qui les gouvernent. Il apparaît, sans doute, que les travaux sur la justice spatiale pourraient être mobilisés davantage par l'État. Cette mobilisation pourrait permettre une mise à plat des mécanismes de correction des inégalités au travers d'une approche plus globale, moins financière et davantage chargée de sens.

Equations and spatial justice: the example of inter-municipal cooperation  
*Vincent Dussart*

Abstract: La giustizia spaziale sembra essere al centro della perequazione finanziaria, soprattutto quando si tratta di strutture intercomunali. Sembra che oggi la perequazione si limiti a distribuire o redistribuire le entrate alle strutture intercomunali tra i Comuni, senza correggere realmente le disuguaglianze finanziarie. Non c'è dubbio che il lavoro sulla giustizia spaziale potrebbe essere mobilitato in misura maggiore dal-

<sup>24</sup> *Cour des comptes, Les finances publiques locales, Rapport public thématique, 2014, p. 182.*

lo Stato. Ciò consentirebbe, come emerge nel contributo, di rivedere i meccanismi di correzione delle disuguaglianze in modo più completo, meno finanziario e più significativo.

Abstract: Spatial justice seems to be at the heart of financial equalisation, particularly with regard to inter-municipal structures. It appears that equalisation therefore only distributes or redistributes revenues to inter-municipal associations and their member Municipalities without any real correction of financial inequalities. There is no doubt that work on spatial justice could be more mobilized by the national government. This mobilization could allow for a thorough review of the mechanisms for correcting inequalities through a more global, less financial and more meaningful approach.

Parole chiave : Giustizia spaziale, Finanza locale, Cooperazione intercomunale, Uguaglianza, Giustizia

Keywords: Spatial Justice, Local Finance, Inter-municipal Cooperation, Equality, Justice