

La péréquation entre les collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

par Hakim Daïmallah, Docteur en droit public, GERJC-ILF, Aix-Marseille Université

« la notion de péréquation financière locale (...) ne fait pas l'objet d'une définition unanime, alors même qu'elle y tient une place essentielle dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales et qu'elle figure désormais dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de mars 2003 »¹.

Entreprendre une réflexion sur la péréquation entre collectivités territoriales et la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'inscrit dans une triple actualité. Le sujet connaît d'abord une actualité académique. Les études menées sur la péréquation entre collectivités territoriales accordent en effet une place croissante à la jurisprudence du Conseil constitutionnel². Le constat peut étonner puisque le terme de péréquation brille par son absence dans la Constitution de 1958 jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Et encore, depuis cette date, le terme figure au sein d'une seule incise – « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »³ - qui peut laisser « perplexe »⁴, mal rédigée à en croire l'opinion d'un président du Conseil constitutionnel⁵. La péréquation entre collectivités territoriales connaît ensuite une actualité politique. Elle apparaît en effet comme un outil de réduction des dépenses publiques, souci inspirant notamment le pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales du 16 juillet 2013, dont la loi de finances pour 2014 reprend les termes, et le programme de stabilité 2014-2017, lequel prévoit une baisse des concours financiers de l'Etat aux collectivités de 11 milliards d'euros sur trois ans⁶. L'adoption de mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales constitue alors un moyen de limiter l'impact de cette diminution, celles-ci étant « convoquées au rétablissement des

¹ BOUVIER (M.), « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *RFAP*, 2007/1, p. 75.

² EOG(J.-C.), *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse droit, Reims, 1998, 415 p. ; DARBOUSSET (C.), *Recherches sur la notion de péréquation en droit public*, Thèse droit, La Rochelle, 2012, 421 p.

³ *Constitution française du 4 octobre 1958*, art. 72-2 al. 5.

⁴ OLIVA (E.), « Les principes de libre administration et d'autonomie financière », *RFFP*, n° 119, 2012, p. 64.

⁵ MAZEAUD (P.), « Vœux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République », *CCC*, n° 18, juillet 2005 : « J'en viens maintenant à une dérive de la loi contre laquelle, je l'avoue, je ne peux retenir une sorte de colère sacrée: les dispositions non normatives, si bien appelées " neutrons législatifs " par mon ami et maître Jean Foyer. (...) *La loi ne doit pas être un rite incantatoire. Elle est faite pour fixer des obligations et ouvrir des droits.* (...) J'ai fait procéder à un recensement exhaustif de la centaine d'occurrences du mot " loi " figurant dans nos textes de rang constitutionnel. Ce recensement fait apparaître que la loi est le sujet de verbes ayant tous un contenu " décisoire " (détermine, fixe, ordonne, régit, régleme, autorise, défend, exclut, etc.). La seule exception (d'ailleurs symptomatique) figure au dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, issu de la révision du 8 juillet 1999, aux termes duquel: " La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives " ».

⁶ Cf. Programme de stabilité 2014-2017, 23 avril 2014, disponible sur le site www.economie.gouv.fr, p. 39 : « Des mesures sont parallèlement prises pour renforcer la péréquation au sein de chacune des strates, ce qui incite les collectivités les plus favorisées à modérer leurs dépenses en réorientant la ressource vers les collectivités les plus fragiles ».

comptes publics »⁷. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 6 juin 2014 à propos du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) témoigne enfin d'une actualité juridique⁸ : tous les manuels consacrés au droit des finances locales présentent en effet ce dispositif comme un mécanisme de péréquation entre collectivités territoriales.

D'actualité, la réflexion présente surtout un intérêt scientifique. Ce dernier réside d'une part dans l'incertitude qui entoure l'occurrence « péréquation ». Selon une approche étymologique, le terme vient du latin *peraequatio* signifiant « répartition égale de l'impôt », lui-même dérivé de *peraequare* signifiant « égaliser, niveler, rendre égal ». Péréquation peut dès lors signifier égalisation, et révéler intuitivement l'ambivalence de la notion, à la fois propriété, c'est-à-dire qualité propre de quelque chose, et opération, c'est-à-dire action concrète et méthodique qui vise à un résultat. Il convient toutefois de ne pas exagérer l'apport de l'étymologie : le droit regorge de termes empruntés au langage courant, dont le sens diffère sur la scène juridique⁹. Il s'agit alors de dégager les contours de la notion de péréquation entre collectivités territoriales, à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'intérêt réside d'autre part dans la dimension exclusivement politique de la péréquation entre collectivités territoriales d'un point de vue historique. Celle-ci relève traditionnellement de choix discrétionnaires de l'Etat en tant que pouvoir politique organisé. Or, le Conseil constitutionnel se présente comme un organe chargé de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi, c'est-à-dire de la traduction normative d'une décision politique. La recherche se révèle à cet égard importante puisque la péréquation entre collectivités territoriales, comme toute décision politique s'incarnant dans une loi, doit désormais se plier au respect de normes juridiques supérieures, sauf à encourir une censure prononcée par le Conseil.

L'étude n'ambitionne pas de se prononcer sur l'opportunité et l'efficacité « économiques » de la péréquation entre collectivités territoriales, ou d'un mécanisme en particulier. Elle tente plus simplement de s'interroger sur la notion telle qu'elle résulte des décisions rendues par le Conseil constitutionnel, sur la base des articles 61 et 61-1 de la Constitution (décisions DC et QPC), de la décrire, de manière à dégager des règles scientifiques relatives au régime juridique de la péréquation entre collectivités territoriales.

Le notion de péréquation entre collectivités territoriales apparaît dans le texte de la Constitution de 1958 presque cinquante ans après sa promulgation. La révision constitutionnelle de 2003 introduit un alinéa qui la mentionne. La Constitution française se trouve à cet égard en retrait par rapport à d'autres Constitutions européennes¹⁰ ou à la Charte européenne de l'économie locale¹¹. Se pose donc la question du changement provoqué par la constitutionnalisation de la notion de péréquation entre collectivités territoriales. Par ailleurs, la Constitution de la Vème République s'intéresse aux collectivités territoriales depuis sa promulgation puisqu'elle confie au législateur la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (art. 34 C.), et leur réserve un titre (XII). Et sur le fondement des dispositions du

⁷ ERSTEIN (L.), « Projet de loi de finances pour 2014 : les collectivités territoriales convoquées au rétablissement des comptes publics », *JCP A*, n° 44, 28 octobre 2013, act. 850.

⁸ CC, déc. n° 2014-397 QPC, 6 juin 2014, *Commune de Guyancourt* [Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France], *JORF* p. 9672.

⁹ JESTAZ (F.), *Le droit*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 6^{ème} éd., 2010, pp. 94-95.

¹⁰ *Constitution allemande du 23 mai 1949*, art. 107 ; *Constitution suisse du 18 mai 1999*, art. 135.

¹¹ Ratifiée par la France le 17 janvier 2007, le cinquième alinéa de son article 9 dispose que « La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité ».

bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel consacre des droits et libertés au bénéfice des collectivités territoriales, notamment la libre administration et l'égalité devant la loi pour citer les plus emblématiques. Se pose par conséquent la question de la place que la jurisprudence du Conseil constitutionnel accorde à la péréquation entre collectivités territoriales en particulier face aux droits et libertés reconnus à leur profit.

L'analyse des décisions rendues par le Conseil rend compte du dualisme de la notion de péréquation entre collectivités territoriales, laquelle oscille entre modèle¹² et médiation¹³. Modèle protégé par le droit constitutionnel, elle consiste en la contribution proportionnée des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national (I). Médiation protectrice du droit constitutionnel, elle consiste en la garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales (II).

I. La péréquation comme modèle : de l'obligation constitutionnelle de péréquation à la contribution proportionnée des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national

L'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel révèle que la péréquation entre collectivités territoriales se présente comme un modèle protégé par le droit constitutionnel. Il pèse en effet sur le législateur une obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales (A). Eclairée par la concrétisation législative de cette obligation, la péréquation se présente comme la contribution proportionnée des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national (B).

A. L'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales

La péréquation entre collectivités territoriales figure indéniablement parmi les obligations de valeur constitutionnelle : un retour sur sa consécration par le Conseil constitutionnel s'impose eu égard au scepticisme que peut susciter cette affirmation (1). L'étude de l'applicabilité de cette obligation dans la jurisprudence du Conseil permet alors de voir dans la péréquation entre collectivités territoriales une obligation constitutionnelle d'équité territoriale (2).

1. La consécration de l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales

Avant même la révision de 2003 qui introduit le terme dans la Constitution de 1958, la péréquation entre collectivités territoriales est l'objet d'une norme constitutionnelle, plus précisément d'une habilitation constitutionnelle¹⁴. Saisi de la loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à prendre des mesures d'ordre social, le Conseil constitutionnel déduit en effet des articles 34 et 72 de la Constitution que « la loi

¹² MAZERES (J.-A.), « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué », in *Pouvoir et Liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 268 : « on peut schématiquement considérer comme modèle une construction intellectuelle établissant une structure déterminée, susceptible d'être reproduite par certaines réalités que l'on cherche à analyser. Ces réalités empiriques sont comme des déclinaisons du modèle qui a ainsi une sorte de valeur paradigmatique ».

¹³ LALANDE (A.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF, coll. « Quadrige-Dicos Poche », 2010, p. 605 : « Action de servir d'intermédiaire entre un terme ou un être, et un terme ou un être auquel on aboutit, cette action étant productrice du second, ou du moins condition de sa production ».

¹⁴ KELSEN (H.), *Théorie générale des normes*, tr. fr. BEAUD (O.) et MALKANI (F.) de *Allgemeine theorie der Normen*, Paris, PUF, coll. « Leviathan », 1996, p. 133 : « La fonction normative de l'habilitation signifie : conférer le pouvoir à un individu de poser et d'appliquer des normes ».

peut (...) instituer un système de péréquation entre ces collectivités»¹⁵. Il confirme cette interprétation à l'occasion de l'examen de la loi instituant notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le FSRIF, présentés explicitement comme des dispositifs de péréquation par les promoteurs du projet. Cette affirmation s'avère à tout le moins implicite puisqu'il n'utilise pas le terme de péréquation sinon pour rappeler un grief invoqué par les requérants¹⁶. Adoptant une interprétation inclusive du principe de solidarité nationale énoncé au douzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946¹⁷, le Conseil constitutionnel semble par ailleurs relever que le droit constitutionnel n'interdit pas, et donc permet, de limiter territorialement un dispositif de péréquation entre collectivités¹⁸.

Que change alors la révision constitutionnelle de 2003, intégrant la notion de péréquation entre collectivités territoriales au cinquième et dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ? Selon la doctrine majoritaire, cet alinéa supporte un objectif de valeur constitutionnelle¹⁹, c'est-à-dire une norme constitutionnelle dotée d'une normativité limitée²⁰, une obligation de moyen davantage qu'une obligation de résultat²¹. Pour quasi-unanime, cette position n'en demeure pas moins discutable. Si le Conseil estime que la Constitution n'impose pas que chaque dispositif financier afférent aux collectivités territoriales comporte un mécanisme de péréquation²², il ne semble pas déraisonnable d'en déduire *a contrario* que la Constitution impose que certains desdits dispositifs comportent un tel mécanisme. L'interprétation du Conseil porte alors sur l'étendue de l'obligation, non sur son existence. Le Conseil constitutionnel s'abstient par ailleurs de qualifier expressément la péréquation entre collectivités territoriales d'objectif de valeur constitutionnelle. Il mentionne certes l'objectif d'égalité²³ et l'objectif de péréquation²⁴, mais il semble ainsi se prononcer sur l'objectif de la péréquation, non sur la péréquation elle-même. Outre sur les formules utilisées par le Conseil constitutionnel, la nature d'objectif de valeur constitutionnelle de la péréquation entre collectivités territoriales repose d'une part sur l'imprécision de l'énoncé duquel il résulte²⁵ et d'autre part sur la difficulté à sanctionner son éventuelle violation²⁶. De

¹⁵ CC, déc. n° 81-134 DC, 5 janvier 1982, *Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social*, Rec. p. 15, cons. 12.

¹⁶ CC, déc. n° 91-291 DC, 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, Rec. p. 40, cons. 30 : « le législateur peut, à titre exceptionnel, décider que le produit d'un impôt communal pourra en partie être attribué à une autre collectivité territoriale (...) un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité est assimilable à une charge obligatoire » ; cons. 40 : « le législateur tient (...) le pouvoir de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités territoriales pourra (...) être affecté pour partie à une ou plusieurs autres collectivités territoriales ».

¹⁷ PRETOT (X.), « Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale », *RDS*, p. 693 et s. : « le principe de solidarité n'implique pas davantage l'intervention exclusive de l'Etat qu'elle ne lui interdit d'imposer aux collectivités territoriales de mener des actions de solidarité ».

¹⁸ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 22.

¹⁹ DEBARGE (A.) et HUET (G.), « Esquisse d'une péréquation horizontale », *JCP A*, n° 27, 1^{er} juillet 2013, p. 21 ; LEVOYER (L.), « Loi de finances pour 2014 : une contribution accentuée des collectivités territoriales à l'assainissement des finances publiques », *JCP A*, n° 5, 3 février 2014, 2023.

²⁰ HOUSER (M.), « La construction de la péréquation intercommunale », *RFFP*, n° 119, 2012, p. 21.

²¹ DE MONTALIVET (P.), *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2006, 680 p. ; DE MONTALIVET (P.), *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, CCC, n° 20, 2006.

²² CC, déc. n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, *Loi de programme pour l'outre-mer*, Rec. p. 389, cons. 18 ; CC, déc. n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, Rec. p. 473, cons. 15.

²³ CC, déc. n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, Rec. p. 41, cons. 65.

²⁴ CC, déc. n° 2009-599 DC, 29 décembre 2009, *Loi finances pour 2010*, Rec. p. 218, cons. 68.

²⁵ CC, déc. n° 2003-487 DC, *op. cit.*, Obs. Gvt : « Il importe (...) de bien distinguer les quatrième et cinquième alinéas de l'article 72-2 et de mesurer précisément quelle est leur portée respective. Le quatrième alinéa énonce une règle constitutionnelle précise - celle de la compensation financière des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales - dont le respect s'impose au législateur au cas par cas, pour chaque transfert de

prime abord séduisante, cette position ignore toutefois que l'imprécision d'un énoncé n'empêche pas la consécration d'une obligation sur son fondement, et que la complexité à punir le non respect d'une obligation ne la fait pas disparaître : elles laissent simplement une marge de manœuvre plus importante aux interprètes (assujetti, juge, bénéficiaire).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel confirme cette approche. A l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2005, après un rappel des termes de l'article 72-2 de la Constitution, le Conseil énonce « qu'il est loisible au législateur de mettre en oeuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels »²⁷. Il réitère par la suite ce considérant désormais de principe en le complétant : « cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges (...) elle peut également être mise en oeuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales »²⁸. La péréquation entre collectivités territoriales se présente donc comme une obligation constitutionnelle assortie d'une certaine liberté de moyens, ou plus exactement comme l'objet d'une obligation pour l'accomplissement de laquelle l'assujetti dispose d'une importante latitude. Le législateur ne dispose pas d'une liberté *de* mise en oeuvre de la péréquation - il s'agit d'une exigence - mais d'une liberté *dans* la mise en oeuvre de la péréquation.

2. La péréquation, obligation constitutionnelle d'équité territoriale

La jurisprudence du Conseil constitutionnel se veut d'abord dénuée d'ambiguïtés sur la condition de la péréquation entre collectivités territoriales dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le Conseil estime en effet que la méconnaissance du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution « ne peut, en-elle même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution »²⁹. Il s'aligne ainsi sur la position tenue à propos de l'incompétence négative et des objectifs de valeur constitutionnelle (un autre facteur de confusion ?), à savoir le rejet de leur invocation solitaire mais la réception de leur invocation solidaire avec un droit ou une liberté³⁰. Cette posture s'explique sans doute par le fait que l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales ne bénéficie pas à chaque collectivité en tant qu'entité personnalisée, mais à l'ensemble des collectivités, comme le respect de sa compétence par le législateur et la protection de l'ordre public bénéficient moins à chaque individu qu'à l'ensemble.

L'analyse de son applicabilité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre que l'obligation de péréquation entre collectivités territoriales apparaît comme une obligation

compétences, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Le cinquième alinéa exprime, pour sa part, un objectif constitutionnel ».

²⁶ SCHOETTL (J.-E.), « La réforme du RMI devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2004, p. 216 et s. : « une telle obligation législative de faire est malaisément sanctionnable dans le système de contrôle de constitutionnalité français ».

²⁷ CC, déc. n° 2004-511 DC, 29 décembre 2004, *Loi de finances pour 2005*, *Rec.* p. 236, cons. 29.

²⁸ CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 67 ; CC, déc. n° 2012-255/265 QPC, 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var* [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements], *Rec.* p. 315, cons. 7 ; CC, déc. n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, *JORF* p. 22188, cons. 64.

²⁹ CC, déc. n° 2010-29/37 QPC, 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre* [Instruction CNI et passeports], *Rec.* p. 248, cons. 5.

³⁰ Cf. MATHIEU (B.), « Neuf mois de jurisprudence relative à la QPC. Un bilan », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 67.

« d'équité territoriale »³¹, de discrimination positive³². Au sens du droit constitutionnel, la péréquation consiste en effet en une répartition inégale de recettes et/ou de dépenses entre les collectivités, dans le but d'établir une égalité entre elles.

La révision constitutionnelle de 2003 ne modifie pas le sens de la péréquation entre collectivités retenue par le Conseil. Elle demeure un dispositif législatif organisant une répartition inégale de recettes et/ou de dépenses entre les collectivités³³. Il en va ainsi du FSRIF, qualifié de fonds de péréquation par le Conseil constitutionnel³⁴, alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région Ile-de-France. La distribution des recettes de ce fonds prend en compte les ressources fiscales des communes et les charges élevées qu'elles supportent. Au moment de sa création, le dispositif consiste donc en une contribution de certaines communes – les plus aisées – suivie d'une répartition inégale au profit d'autres communes – les plus défavorisées.

Après la révision constitutionnelle de 2003, les décisions rendues par le Conseil constitutionnel en matière de péréquation entre collectivités territoriales s'inscrivent dans la continuité. Le Conseil y accueille en effet le moyen tiré de la violation de l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales, imputée à des dispositifs qui répartissent inégalement des recettes entre les collectivités. Il s'agit notamment du fonds intercommunal de péréquation, alimenté par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française : un comité entre les communes décide de la répartition des ressources dudit fonds, les versements fluctuent suivant la population et les charges des communes, suivant les projets d'investissement ou l'intérêt intercommunal des dépenses de fonctionnement des groupements³⁵.

Au sens du droit constitutionnel, la péréquation entre collectivités territoriales ne consiste pas seulement en une répartition inégale de recettes et/ou de dépenses entre elles. Celle-ci constitue une péréquation uniquement si elle vise en outre à corriger des inégalités entre collectivités territoriales.

Un dispositif de péréquation constate parfois des inégalités entre collectivités territoriales afin de les distinguer. La loi conditionne en particulier le versement de la dotation de péréquation urbaine (DPU) à la densité de population et au taux d'urbanisation, critères retenus « en raison de leur caractère représentatif des charges de ces départements »³⁶. Un dispositif de péréquation mesure toujours les inégalités de ressources et/ou de charges entre collectivités. Au moment de la création du FSRIF, le montant des prélèvements à son profit repose sur le potentiel fiscal par habitant des communes³⁷, tandis que le montant de ses attributions repose sur le nombre ou la

³¹ LUCAS (F.), « Perspectives pour la péréquation », in *La péréquation financière entre les collectivités locales*, GILBERT (G.) (dir.), Paris, PUF, 1996, p. 145 ; GILBERT (G.) et GUENGANT (A.), « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Economie et statistique*, n° 373, 2004, p. 83 ; TERRE (F.), « Réflexions sur un couple instable : égalité et équité », *APD*, n° 51, 2008, p. 21 et s.

³² MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica PUAM, coll. « Droit positif », 1997, p. 207 : « différenciation juridique de traitement, créée à titre temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles ».

³³ BERNARD-GELABERT (M.-C.), « L'encadrement des normes de péréquation : norme implicite ou norme objective », in *La péréquation financière entre les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 160 : « Aux aléas du volontariat, la péréquation autoritaire a paru plus sûre ».

³⁴ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 135

³⁵ CC, déc. n° 2004-490 DC, *op. cit.*, cons. 65.

³⁶ CC, déc. n° 2004-511 DC, *op. cit.*, Obs. gvt.

³⁷ Historiquement, le potentiel fiscal est égal à la somme des produits des bases brutes des taxes directes locales (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe professionnelle) par les taux moyens nationaux de ces impôts. Les réformes de la fiscalité directe locale ont conduit à une adaptation de cet instrument de mesure de la richesse des collectivités ; BLANC (J.), *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. « Collectivités locales », 1996, p. 14 ; KLOPFER

proportion de logements sociaux, le potentiel fiscal, l'effort fiscal³⁸ ou bien encore la population de la commune. La ventilation de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) entre les départements ruraux et se fonde sur les inégalités de potentiel financier³⁹ (inégalités de ressources) et de longueur de la voirie (inégalités de charges). Un dispositif de péréquation corrige enfin les inégalités constatées et mesurées entre collectivités territoriales, selon deux canaux⁴⁰. Mise en œuvre par une dotation de l'Etat, la péréquation se veut verticale. Il en va ainsi de la DPU et de la DFM, dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Mise en œuvre par un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales, la péréquation se veut horizontale. Il en va ainsi des fonds régional et départemental de péréquation « macro » de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

B. La contribution proportionnée des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national

Selon la date d'intervention de sa décision, avant ou après 2003, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle, certes limité à l'erreur manifeste d'appréciation, au regard de l'habilitation ou de l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales. Les mécanismes institués par le législateur concrétisant ces normes constitutionnelles se caractérisent par leur pluralisme. FSRIF, DFM-DPU, fonds de péréquation « macro » de la CVAE diffèrent en effet au regard des critères d'éligibilité et de répartition, ainsi que du canal utilisé. Des éléments immuables subsistent néanmoins. Ceux-ci permettent de constater que la péréquation se présente comme un vecteur de la solidarité nationale, dès lors qu'elle consiste en *la contribution des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national, proportionnée aux facultés respectives de chacune*. La péréquation entre collectivités territoriales constitue à ce titre une norme impérative, à laquelle celles-ci ne peuvent déroger ni par leur comportement ni par leurs conventions. Parce qu'elle tend à la protection de l'intérêt général, la péréquation incarne alors un ordre public de direction.

1. La contribution des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national

La péréquation entre collectivités territoriales impose une contribution de l'ensemble des collectivités aux dépenses d'intérêt national. L'objectif de la péréquation se situe au-delà de l'égalisation de la situation des collectivités. Moins qu'une finalité, l'égalisation se veut un moyen, un moyen de satisfaire les « besoins des citoyens »⁴¹. Le Conseil constitutionnel veille en effet à la rationalité des critères qui gouvernent la répartition instaurée par la péréquation contrôlée. La rationalité des critères retenus tient au fait qu'ils s'avèrent liés au but de la péréquation. Son examen porte alors sur l'objet même de la péréquation.

Le respect de l'obligation de péréquation paraît s'apprécier globalement, et non au cas par cas. Celle-ci « concerne des mécanismes globaux de péréquation financière plutôt que la

(M.) et ESCALLIER (C.), *Gestion financière des collectivités territoriales*, Paris, Ed. Le Moniteur, coll. « Méthodes », 6^{ème} éd., 2014, p. 196-197.

³⁸ L'effort fiscal est égal au rapport entre la somme des produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières (bâti et non bâti), de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, et le potentiel fiscal correspondant à ces trois taxes ; BLANC (J.), *Les péréquations dans les finances locales*, *op. cit.*, p. 19 ; KLOPFER (M.) et ESCALLIER (C.), *Gestion financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 199.

³⁹ Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de certaines dotations versées automatiquement par l'Etat ; KLOPFER (M.) et ESCALLIER (C.), *Gestion financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 198-199.

⁴⁰ GUENGANT (A.) et LE MEUR (Y.), *Comprendre les finances publiques locales – Concours financiers – Fiscalité – Analyse financière – Péréquation*, Paris, Ed. Le Moniteur, coll. « Pratique du droit », 2013, p. 212-213 : « Utilisée pour sa commodité, la distinction (...) masque l'unité de fonctionnement de la péréquation en France (...) la péréquation fonctionne sous forme d'une redistribution horizontale, même si les flux transitent par le budget de l'Etat ».

⁴¹ BOUVIER (M.), « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *op. cit.*, p. 75.

répartition d'aides spécialisées»⁴². Ainsi s'expliquent les décisions validant l'absence de mécanisme de péréquation en matière de dotation de continuité territoriale⁴³ et de compensation des charges résultant pour les départements du transfert du RMI et de la création du RMA⁴⁴. Un renvoi au juge administratif de l'examen du respect de l'obligation constitutionnelle de péréquation reste envisageable. En donne ainsi une illustration la réserve d'interprétation émise à propos des dispositions organiques instaurant un fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française : « tant le décret en Conseil d'État qui doit fixer les modalités d'application de l'article 52, que la répartition qui sera faite du fonds intercommunal de péréquation ne devront pas méconnaître l'objectif d'égalité mentionné au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution »⁴⁵.

Le législateur exprime parfois la vocation des mécanismes de péréquation, notamment s'agissant du FSRIF⁴⁶. A défaut, la cible nationale des mécanismes de péréquation ressort le plus souvent des « critères d'éligibilité et de répartition utilisés pour moduler les transferts »⁴⁷. S'agissant du montant du prélèvement institué sur les communes d'Ile-de-France les plus riches pour alimenter le FSRIF, d'une part « la loi procède à la fixation du taux applicable compte tenu du potentiel fiscal des communes concernées »⁴⁸, et d'autre part « la finalité du prélèvement, qui commande l'utilisation de son produit, est définie par le législateur »⁴⁹. Quant à la ventilation de la DFM et de la DPU, le législateur conserve pour la première « le critère lié à la longueur de la voirie et remplacé la notion de potentiel fiscal par la notion plus large de potentiel financier »⁵⁰, et retient pour la seconde « un indice synthétique de ressources et de charges déterminé par la combinaison de plusieurs critères qu'il a énumérés, à savoir, outre le potentiel financier, le nombre des bénéficiaires d'aides au logement, celui des allocataires du revenu minimum d'insertion, ainsi que le revenu moyen par habitant »⁵¹.

Démographiques (population), sociaux (nombre de logements sociaux, nombre de bénéficiaires d'aides au logement, nombre de bénéficiaires des minima sociaux, nombre d'allocataires du RMI, effectifs lycéens et stagiaires de la formation professionnelle), géographiques (taux d'urbanisation, longueur de la voirie, superficie), financiers (revenu moyen par habitant, potentiel financier), et fiscaux (potentiel fiscal, effort fiscal), ces indicateurs démontrent que la mission de la péréquation est de soutenir financièrement les collectivités pour assurer la dispense d'un service public égal sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de garantir le financement de charges inévitables. La péréquation entre collectivités ne peut dès lors se comprendre comme une obligation au passif. La péréquation doit ainsi éviter de déresponsabiliser les collectivités en matière de gestion.

⁴² SCHOETTL (J.-E.), « Recours contre la loi de programme pour l'outre-mer », *LPA*, 2003, n° 151, p. 11 et s.

⁴³ CC, déc. n° 2003-474 DC, *op. cit.*, cons. 18.

⁴⁴ CC, déc. n° 2003-487 DC, *op. cit.*, cons. 15.

⁴⁵ CC, déc. n° 2004-490 DC, *op. cit.*, cons. 65.

⁴⁶ Art. L. 2531-12 CGCT : « A compter du 1er janvier 1991, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes » ; art. 1^{er} de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : « La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations (...) et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques ».

⁴⁷ GUENGANT (A.) et LE MEUR (Y.), *Comprendre les finances publiques locales – Concours financiers – Fiscalité – Analyse financière – Péréquation*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁸ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 32.

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ CC, déc. n° 2004-511 DC, *op. cit.*, cons. 30.

⁵¹ *Id.*

2. La proportionnalité de la contribution des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national

La proportionnalité de la contribution imposée aux collectivités territoriales constitue la deuxième caractéristique de la péréquation. Le Conseil constitutionnel veille en effet à l'objectivité des critères qui gouvernent la répartition instaurée par la péréquation contrôlée. L'objectivité des critères retenus tient au fait qu'ils reposent sur un calcul arithmétique, donc échappant à la subjectivité d'une appréciation quelconque. Peu importe qui procède au calcul, le résultat ne peut en principe changer⁵². Son examen porte alors sur l'optimisation de la péréquation.

La détermination des communes contributrices au FSRIF repose ainsi sur des critères objectifs⁵³. A l'origine, seules participent au financement du FSRIF les communes de la région Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant excède une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région Ile-de-France. S'avèrent également objectifs les critères d'éligibilité des départements à la DPU retenus par le législateur, lequel distingue « les départements urbains des autres départements et en les définissant comme ceux ayant une densité de population supérieure à 100 habitants au kilomètre carré et un taux d'urbanisation supérieur à 65 % ».⁵⁴

Le Conseil constitutionnel semble parfois exprimer sa préférence pour certaines modalités. Il évoque ainsi la possibilité d'étendre la prise en compte des difficultés sociales aux départements bénéficiaires de la DFM : « en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste »⁵⁵.

La pérennité singularise par ailleurs la péréquation, au regard de la vocation transitoire de la compensation. La répartition inégale des recettes des fonds régional et départemental de péréquation « macro » de la CVAE ne porte alors pas atteinte à l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales, quand bien même elle s'accompagne « d'un mécanisme de compensation par une dotation de l'Etat des pertes ou des gains de ressources résultant de la péréquation et destiné à assurer aux régions et aux départements une stabilité de leurs ressources »⁵⁶. La compensation évoquée résulte de l'instauration de dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des départements et des régions (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources départementales et régionales (FNGIR). Cette création de la loi de finances pour 2010 répond à la volonté de compenser « à l'euro près » la perte de ressources subie par les régions et les départements en 2011, découlant de la réforme de la taxe professionnelle. Si la DCRTP et le FNGIR tiennent compte de l'existence des fonds régional et départemental de péréquation « macro » de la CVAE, bien qu'institués postérieurement par voie d'amendement gouvernemental, la compensation réalisée se limite cependant aux pertes et gains de ressources entraînés par la mise en œuvre des fonds de péréquation en 2011. La décision du Conseil constitutionnel peut ainsi s'expliquer par le caractère transitoire de la compensation.

⁵² POPPER (K.-R.), *La logique de la découverte scientifique*, tr. fr. THYSSEN-RUTTEN (N.) et DEVAUX (P.), de *The logic of scientific discovery*, Paris, Bibliothèque scientifique Payot, 1990, p. 41 : « Une justification est objective si elle peut, en principe, être contrôlée et comprise par n'importe qui ».

⁵³ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 32.

⁵⁴ CC, déc. n° 2004-511 DC, *op. cit.*, cons. 29.

⁵⁵ *Ibid.*, cons. 31.

⁵⁶ CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 68.

II. La péréquation comme médiation : des obligations constitutionnelles de la péréquation à la garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales

Modèle protégé, la péréquation entre collectivités territoriales apparaît également comme une médiation protectrice. Eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il pèse sur le législateur, mettant en œuvre l'obligation constitutionnelle de péréquation, bien d'autres obligations constitutionnelles (A). A la lumière de la concrétisation législative desdites obligations, la péréquation apparaît comme la garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales (B).

A. Les obligations constitutionnelles de la péréquation entre collectivités territoriales

Même lorsqu'il s'acquitte de son obligation de protéger la péréquation entre collectivités territoriales, le législateur demeure soumis à d'autres obligations constitutionnelles. Il semble possible de catégoriser celles-ci : le législateur doit en effet libéraliser et socialiser la péréquation entre collectivités territoriales (1). De ce point de vue, la péréquation ne consiste plus en une obligation constitutionnelle d'équité territoriale mais en une conciliation d'obligations constitutionnelles de protection des collectivités territoriales (2).

1. Les obligations de libéralisation et de socialisation de la péréquation entre collectivités territoriales

La réalisation de l'obligation constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales ne dispense pas le législateur du respect de normes de constitutionnalité dite interne. Certains de ces principes s'opposent aux dispositifs normatifs contraignants : en ce sens, ils imposent une libéralisation de la législation qui organise la péréquation. Il en va ainsi de la libre administration des collectivités territoriales tirée du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution⁵⁷, laquelle néanmoins n'impose pas au législateur, compétent en matière fiscale, « de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux »⁵⁸. Il en va également ainsi du principe du consentement à l'impôt tiré des dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789⁵⁹, et de l'autonomie financière des collectivités territoriales⁶⁰, en particulier du principe de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales tiré du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution⁶¹. Le Conseil ajoute « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni

⁵⁷ BACCOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit public positif », 1993, 319 p. ; STAHL (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *CCC*, n° 42, 2014.

⁵⁸ CC, déc. 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 29.

⁵⁹ *Ibid.*, cons. 38 : « les règles touchant à la compétence des représentants des citoyens qu'elles édictent, doivent être mises en œuvre en fonction des dispositions de la Constitution qui fondent la compétence du législateur ».

⁶⁰ RAYMOND (P.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *RFFP*, n° 81, 2003, p. 43 et s. ; TARTOUR (L.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque de science financière », 2012, 413 p.

⁶¹ CC, déc. n° 2012-255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 6 : « il ressort de la combinaison de ces dispositions [les trois premiers alinéas de l'article 72-2 et l'article L.O. 1114-2 du CGCT] que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ».

d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »⁶².

D'autres de ces principes s'opposent aux traitements normatifs inégaux : en ce sens, ils imposent une socialisation de la législation qui organise la péréquation⁶³. Le principe d'égalité devant la loi tiré de l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789 constitue un tel principe, lequel « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »⁶⁴. Le principe d'égalité devant les charges publiques tiré de l'article 13 de la Déclaration des droits de 1789 s'inscrit dans la continuité. Pour en assurer le respect, le législateur « doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose (...) cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »⁶⁵. Il précise en outre que si ce principe « n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »⁶⁶.

2. La péréquation, conciliation d'obligations constitutionnelles de protection des collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel affirme que le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution « a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière »⁶⁷. Cette assertion semble signifier que le droit constitutionnel exige de la loi instaurant un mécanisme de péréquation qu'elle protège les collectivités territoriales en tant qu'entités personnalisées. Autrement dit, le droit constitutionnel impose au législateur de protéger les collectivités contre la péréquation.

La substance des dispositifs de péréquation entre collectivités territoriales fait quant à elle l'objet d'un contrôle au regard de l'obligation de libéralisation. Cette obligation se présente alors comme une protection contre la contrainte imposée par un dispositif de péréquation. Elle conduit le Conseil constitutionnel à s'interroger sur le financement obligatoire par l'ensemble des collectivités et de leurs groupements d'un système contractuel – donc par définition facultatif – de cessation anticipée d'activité pour leurs agents⁶⁸, sur le fonctionnement de la DSU⁶⁹, du FSRIF⁷⁰, du complément à la DFM et de la DPSU⁷¹, des fonds régional et départemental « macro » de la CVAE⁷², du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁷³, du fonds de solidarité en faveur des départements⁷⁴, et du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)⁷⁵. En revanche, le Conseil constitutionnel ne se prononce pas sur la question de savoir si, par l'institution du fonds régional de péréquation « macro » de la CVAE, les régions perdent la faculté de déterminer le

⁶² CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 64.

⁶³ GORGE (A.-S.), *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, 692 p.

⁶⁴ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 23.

⁶⁵ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 4.

⁶⁶ *Ibid.*, cons. 61.

⁶⁷ CC, déc. n° 2003-474 DC, *op. cit.*, cons. 15 ; CC, déc. n° 2003-487 DC, *op. cit.*, cons. 18.

⁶⁸ CC, déc. n° 81-134 DC, *op. cit.*, cons. 12.

⁶⁹ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 13.

⁷⁰ *Ibid.*, cons. 34/40.

⁷¹ *Ibid.*, cons. 45.

⁷² CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 62-63.

⁷³ CC, déc. n° 255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 8-9.

⁷⁴ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 65/67.

⁷⁵ *Ibid.*, cons. 137.

taux de leurs ressources fiscales⁷⁶. Dans ces espèces, le Conseil constitutionnel examine l'influence de la répartition de ressources imposée par les dispositifs de péréquation sur la marge de manœuvre des collectivités pour régler les affaires qui relèvent de leurs compétences.

La substance des dispositifs de péréquation entre collectivités territoriales fait enfin l'objet d'un contrôle au regard de l'obligation de socialisation. Cette obligation constitue une protection contre les inégalités introduites par les dispositifs de péréquation. Le Conseil constitutionnel statue alors sur la double inégalité que provoque le FSRIF, entre les communes de la région Ile-de-France et celles des autres régions, et au sein même des communes de la région Ile-de-France⁷⁷. Il statue également sur les inégalités causées par les critères de prélèvement et de redistribution afférents au fonds national de péréquation des DMTO⁷⁸ et au fonds de solidarité en faveur des départements⁷⁹. Il statue enfin sur les inégalités causées par les critères de prélèvement, de répartition et de plafonnement relatifs au FPIC et au FSRIF⁸⁰, et par le dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement sur les ressources communales au titre du FSRIF⁸¹. Dans ces espèces, il revient au Conseil de trancher la question de savoir si la péréquation ne conduit pas en définitive à favoriser excessivement certaines collectivités, soit à raison de la faiblesse des charges qu'elles supportent, soit à raison de l'importance de leur population, ou bien à raison de leur situation géographique.

B. La garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel contrôle la conformité des dispositifs de péréquation aux normes constitutionnelles protectrices des collectivités territoriales. La force instituante desdites normes conduit aussi à un pluralisme des dispositifs examinés. DSU, fonds de péréquation des DMTO et FPIC notamment se singularisent eu égard aux critères d'éligibilité, ainsi qu'aux critères et aux canaux de répartition. Persistent toutefois des caractéristiques irréductibles. La protection des collectivités territoriales apparaît de ce point de vue comme un vecteur de la péréquation⁸² : celle-ci consiste alors en *la garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales*. La péréquation demeure une norme impérative, donc indisponible. Parce qu'elle tend à la protection d'intérêts particuliers, en l'occurrence ceux des collectivités territoriales, elle incarne alors un ordre public de protection.

1. La garantie d'un socle de ressources pour les collectivités débitrices de la péréquation

Les collectivités contributrices à la péréquation, soit par la diminution du montant d'un concours étatique, soit par l'institution d'un prélèvement sur leurs recettes, doivent participer à mesure de leur capacité financière. La participation à la péréquation réclamée à certaines collectivités – les mieux loties – ne doit pas conduire à les étouffer financièrement, elle doit leur assurer un niveau suffisant de ressources.

Le contrôle porte d'une part sur la détermination des débiteurs de la péréquation. Le mécanisme doit en effet reposer sur des modalités objectives et rationnelles de calcul du pouvoir

⁷⁶ CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 64 : « le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant ».

⁷⁷ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons.24-25.

⁷⁸ CC, déc. n° 255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 8.

⁷⁹ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 66.

⁸⁰ *Ibid.*, cons. 134-137.

⁸¹ CC, déc. n° 2014-397 QPC, *op. cit.*, cons. 4-6.

⁸² Cf. MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), « Solidarité, égalité et constitutionnalité », in *La solidarité en droit public*, BEGUIN (J.-C), CHARLOT (P.) et LAIDIE (Y.) (dir.), Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2005, pp. 285-294.

d'achat des collectivités contributrices, c'est-à-dire tenant compte arithmétiquement de leurs ressources et/ou de leurs charges. La détermination du prélèvement opéré sur les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au profit du FPIC se fonde ainsi sur un indice synthétique de ressources (potentiel financier, agrégé le cas échéant, par habitant) et de charges (revenu moyen par habitant), et la détermination des prélèvements au profit du FSRIF se fonde sur un indice synthétique de ressources (potentiel financier par habitant) et de charges (revenu moyen par habitant)⁸³.

Le contrôle porte d'autre part l'ampleur de la participation réclamée aux débiteurs de la péréquation. Revêt alors une importance particulière la mutabilité de la péréquation. Prévue afin de financer notamment un prélèvement de 0,35% du montant de l'assiette des recettes des DMTO institué pour une durée d'un an au profit du fonds de solidarité en faveur des départements, la hausse de 0,7% du plafond maximal du taux des DMTO fixé par les conseils généraux se limite à deux ans⁸⁴. En revanche, réserver le plafonnement de la croissance du prélèvement opéré sur les ressources communales au profit du FSRIF aux seules communes contributrices en 2009 porte une atteinte caractérisée au principe d'égalité devant les charges publiques. Se révèle alors disproportionnée l'inégalité constatée au regard de l'objectif qu'elle poursuit. La discrimination entre collectivités territoriales créée par cette disposition vise à limiter les conséquences de l'augmentation des montants prélevés au titre du FSRIF entre 2012 et 2015⁸⁵, mais s'étend au-delà de cette période : la pérennité de la discrimination – autrement dit son défaut de caractère transitoire – conduit le Conseil à la juger inconstitutionnelle⁸⁶.

L'existence d'un plafonnement des prélèvements opérés sur les recettes des collectivités garantit aussi la conformité à la Constitution du dispositif contrôlé. A ce titre, le prélèvement sur la DGF de certains départements pour financer un complément à la DFM et la DPSU « ne peut excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement du département constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice (...) les sommes constituant (...) la dotation globale de fonctionnement des départements ne représentent qu'une proportion réduite des recettes des budgets départementaux »⁸⁷.

Le législateur doit par ailleurs se préoccuper de l'articulation et du cumul des péréquations. Situées en Ile-de-France ou ailleurs, toutes les communes bénéficient du même plafonnement des prélèvements opérés au profit du FPIC et du FSRIF, s'élevant à 13% de leurs ressources fiscales. Seules les communes de la région Ile-de-France profitent d'une éventuelle minoration de la ponction effectuée au profit du FPIC : pour préserver l'alimentation du FSRIF, les prélèvements opérés à son profit ne peuvent en effet excéder 11% des dépenses de fonctionnement. Du fait des modalités de calcul du plafonnement cumulé des prélèvements au profit des deux fonds (selon les ponctions opérées au titre de l'année n pour le FPIC et l'année n+1 pour le FSRIF), l'effet dudit plafonnement porte essentiellement sur les prélèvements au titre du FPIC⁸⁸.

2. La garantie d'un socle de ressources pour les collectivités bénéficiaires de la péréquation

⁸³ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 134 : « les critères de détermination des prélèvements sur les ressources des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au profit du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (...) les critères de répartition des ressources de ce fonds (...) ainsi que les critères de détermination des prélèvements sur les ressources des communes au profit du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ».

⁸⁴ *Ibid.*, cons. 65.

⁸⁵ CC, déc. n° 2014-397 QPC, *op. cit.*, cons. 5.

⁸⁶ *Ibid.*, cons. 6.

⁸⁷ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 45.

⁸⁸ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 135-137.

Les collectivités bénéficiaires de la péréquation, soit par l'augmentation du montant d'un concours étatique, soit par l'institution d'un versement issu d'un fonds inter-collectivités, doivent en profiter à mesure de leur capacité financière. Seules des circonstances échappant à la maîtrise des collectivités doivent justifier le déficit de pouvoir d'achat conditionnant l'ouverture du bénéfice de la péréquation. Les collectivités conservent et assument la responsabilité de leur gestion.

L'examen s'exerce d'une part sur la détermination des créanciers de la péréquation. Le FSRIF repose sur des différences « entre situations de fait »⁸⁹, dont le constat ne pose guère de difficultés, entre les communes de la région Ile-de-France et les autres, et au sein même des communes de la région Ile-de-France⁹⁰. Pour le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements, la qualité de bénéficiaire et le montant du bénéfice sur un calcul de ressources partiellement pondéré (potentiel financier, population et produit des DMTO)⁹¹. Pour le fonds de solidarité en faveur des départements, la qualité de bénéficiaire au fonds de solidarité en faveur des départements et le montant du bénéfice reposent un calcul des ressources (potentiel fiscal par habitant et croissance des DMTO) et des charges (restes à charge par habitant au titre des allocations individuelles de solidarité)⁹². La détermination de la répartition des ressources du FPIC repose quant à elle sur un calcul de ressources (effort fiscal, potentiel financier, le cas échéant agrégé, par habitant)⁹³.

L'examen s'exerce d'autre part sur l'ampleur du soutien bénéficiant aux créanciers de la péréquation, notamment à sa proportion à l'objectif poursuivi par le dispositif contrôlé. Les différences de situation de fait entre les communes de la région Ile-de-France et les autres, et au sein même des communes de la région Ile-de-France, « justifient que le législateur institue pour la région d'Ile-de-France, indépendamment de la création de la dotation de solidarité urbaine, un mécanisme intercommunal de redistribution de ressources ayant pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières sans disposer d'un potentiel fiscal par habitant élevé »⁹⁴. De même, le fonds national de péréquation des DMTO vise « une redistribution de ces recettes [provenant de la part départementale des DMTO] qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire »⁹⁵, et le fonds de solidarité en faveur des départements vise à « redistribuer une part des recettes provenant de la part départementale des DMTO »⁹⁶.

La péréquation doit en outre préserver la marge de manœuvre des collectivités territoriales qui en bénéficient. Les dispositions instituant le FSRIF impliquent « qu'il revient au Conseil municipal de la commune bénéficiaire de régler par ses délibérations la destination des

⁸⁹ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 167.

⁹⁰ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 24 : « la région d'Ile-de-France présente, en ce qui concerne la situation des communes urbaines au regard des besoins sociaux de leur population, des traits spécifiques : la masse de sa population, l'importance globale de ses ressources et la présence de la capitale (...) la répartition des emplois entre le centre et la périphérie entraîne, en règle générale, une distribution très inégale du potentiel fiscal des communes à population équivalente (...) il en découle d'importants écarts dans les niveaux d'équipement et de service que les communes sont en mesure d'offrir à leurs habitants ».

⁹¹ CC, déc. n° 2012-255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 8 : « les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution ».

⁹² CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 66 : « les critères de détermination des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution ».

⁹³ *Ibid.*, cons. 134 : « les critères de détermination des prélèvements sur les ressources des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au profit du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (...) les critères de répartition des ressources de ce fonds (...) ainsi que les critères de détermination des prélèvements sur les ressources des communes au profit du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France ».

⁹⁴ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 25.

⁹⁵ CC, déc. n° 2012-255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 8.

⁹⁶ CC, déc. n° 2013-685 DC, *op. cit.*, cons. 66.

sommes qui lui seront allouées par le fonds de solidarité (...) au surplus (...) prévoient des mesures d'information sur les actions entreprises par les communes bénéficiaires »⁹⁷. Ne portent par ailleurs atteinte au principe de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ni les fonds de péréquation « macro » de la CVAE⁹⁸, ni le fonds national de péréquation des DMTO⁹⁹.

*

**

« La belle idée, c'est que nous avons tous, compte tenu de la devise républicaine liberté, égalité, fraternité (...) le rêve d'arriver à faire en sorte que tout citoyen en tous points du territoire puisse avoir accès aux mêmes services pour le même coût quelles soient les conditions »¹⁰⁰.

L'étude de la jurisprudence du Conseil constitutionnel révèle en définitive que la péréquation entre collectivités territoriales constitue non un donné mais une construction, oscillant entre un modèle - la contribution proportionnée des collectivités territoriales aux dépenses d'intérêt national - et une médiation - la garantie d'un socle de ressources pour toutes les collectivités territoriales.

La péréquation consiste d'une part en la construction d'un modèle, destiné à corriger les effets pervers de la décentralisation. Elevée au même niveau normatif que la liberté et l'égalité, la péréquation conduit finalement à une recentralisation. A rebours de l'histoire, elle vise à rompre un cercle vicieux dont le constat ne prête guère à contestation : « les collectivités pauvres doivent pratiquer des taux élevés pour compenser la faiblesse de leurs bases et le niveau d'imposition plus important qui en résulte localement alimente à l'évidence une évasion fiscale au profit de territoires voisins »¹⁰¹. Mais elle reste une construction inachevée, puisque évitant le piège d'une « déresponsabilisation »¹⁰² des collectivités territoriales, elle laisse à ces dernières le soin de corriger les inégalités qui existent entre elles, découlant de charges évitables parce que librement consenties.

La péréquation consiste d'autre part en la construction d'une médiation. La liberté et l'égalité des collectivités territoriales limitent les effets pervers de la péréquation. Celle-ci préserve les avancées de la décentralisation en veillant à la responsabilisation des collectivités territoriales. La péréquation vise ainsi à maintenir le rôle moteur des collectivités territoriales économiquement

⁹⁷ CC, déc. n° 91-291 DC, *op. cit.*, cons. 40.

⁹⁸ CC, déc. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 63 : leurs ressources « sont constituées d'une fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises déterminé, selon le cas, dans chaque région ou chaque département (...) ainsi elles sont elles-mêmes déterminées à partir d'une part locale d'assiette (...) elles constituent donc une ressource propre ».

⁹⁹ CC, déc. n° 2012-255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 9 : « les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général (...) elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales (...) elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie »

¹⁰⁰ GIROD (P.), « Le système français de péréquation », in *La péréquation financière entre les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 128.

¹⁰¹ KLOPFER (M.), « Problématique de la péréquation entre collectivités territoriales », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 87, 2013.

¹⁰² STECKEL-ASSOUERE (M.-R.), « Mythes et réalités de la solidarité financière intercommunale », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 85, 2012, p. 58.

performantes et attractives, à éviter de « pénaliser les territoires dynamiques »¹⁰³. La construction demeure là encore inachevée dans la mesure où elle doit s'adapter à l'évolution de la situation et des aspirations des collectivités territoriales, liée à l'évolution du contexte économique.

Nul ne remet en cause la nécessité de la péréquation entre collectivités territoriales. Tous en saluent les avancées. Mais peu s'avèrent satisfaits de la situation actuelle. Certains critiquent le fait que le droit constitutionnel impose au législateur une obligation de péréquation, sans la définir, ou regrettent l'absence de constitutionnalisation d'un mécanisme global. D'autres craignent en revanche que la péréquation à la française ne ruine finalement les avancées de la décentralisation. Le système ne se révèle en effet pas exempt de défauts. Entre modèle protégé et médiation protectrice, la marge de manœuvre du législateur s'avère importante, ouvrant la voie à la multiplication de dispositifs, qui s'ignorent et qui diffèrent tant du point de vue de leurs fondements que de leurs objectifs. Le concept de péréquation se dilue et se dilate, de sorte que ses causes (la liberté et la égalité) et sa finalité (la fraternité) se mêlent et se confondent¹⁰⁴ : « au total, elle est un grand sujet d'études, de rapports, de discours : on en parle beaucoup mais on la fait peu »¹⁰⁵.

La péréquation semble en définitive conduire l'Etat à se comporter avec les collectivités territoriales, *mutatis mutandis*, comme un parent pourrait se comporter avec ses enfants mineurs. Soucieux du devenir de la Nation, comme le père est soucieux du devenir de la famille, l'Etat somme les collectivités territoriales, ses filles, de contribuer aux dépenses qu'il nécessite. En même temps conscient de leur désir d'émancipation, l'Etat veille à assurer à chacune un niveau de vie décent : il somme alors les collectivités les plus aisées d'aider les collectivités les moins aisées, tout en évitant de brider les plus douées (l'Etat aussi a ses chouchous) et en responsabilisant les moins douées (l'Etat n'incite ni à la paresse, ni à l'incurie). Comme modèle, la péréquation ressemble à un régime primaire entre sœurs, comme il existe un régime primaire entre époux : filles de l'Etat, les collectivités territoriales contribuent aux charges communes à mesure de leurs facultés respectives, mais ne contribuent pas aux charges propres à chacune d'elle. Comme médiation, la péréquation ressemble à une obligation alimentaire entre sœurs : les collectivités territoriales les mieux loties viennent au secours des plus défavorisées pour couvrir les dépenses indispensables à leur pérennité. Générée par la liberté et l'égalité, générant la fraternité, la péréquation entre collectivités territoriales mérite donc amplement sa place dans une Constitution républicaine.

¹⁰³ MEZARD (J.) et POINTEREAU (R.), *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation*, S. n° 309, 2010, p. 35.

¹⁰⁴ GILBERT (G.), « La péréquation en questions : propos d'étape », in *La péréquation financière entre les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 234 : « Aucun système de péréquation n'est d'architecture simple. La construction en est complexe, souvent instable et, à l'instar des systèmes fiscaux, le temps s'y inscrit comme un agent de sédimentation davantage que comme un agent de décantation et de simplification ».

¹⁰⁵ KRATTINGER (Y.) et GOURAULT (J.), *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, S. n° 471, 2009, p. 177.