

4.

Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales

Alors que la loi leur confie des compétences homogènes, les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements à fiscalité propre (intercommunalités)¹ disposent de ressources inégalement importantes pour des raisons en grande partie étrangères à leurs choix politiques ou à la qualité de leur gestion.

Cet état de fait affecte la cohésion des territoires de la République et l'attractivité de celles des collectivités, urbaines ou rurales, peu à même de financer une offre de services publics abondante et de qualité au bénéfice des entreprises et des ménages.

1. Par commodité, le terme générique de collectivités est utilisé dans ce chapitre.

De longue date, des dispositifs de péréquation, d'un montant de 14,4 Md€ au total en 2024, atténuent les inégalités de ressources entre collectivités. Depuis 2003, l'article 72-2 de la Constitution en consacre l'existence en rappelant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Dans le cadre de ce chapitre, la Cour revient² avec des analyses complémentaires sur l'enjeu d'une péréquation financière plus forte et mieux conçue.

De nombreux dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités visent à atténuer les écarts de richesse entre elles (I). La péréquation a cependant une portée limitée (II). Alors que les inégalités entre collectivités restent excessives malgré la péréquation, il convient d'amplifier et de mieux cibler cette dernière (III).

2. Voir aussi Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre II, – La péréquation financière, octobre 2023 ; *La dotation globale de fonctionnement, octobre 2024* ; *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre III – Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques à organiser dans la durée, septembre 2025.

Chiffres clés

14,4 Md€



c'est le montant de la péréquation des ressources financières entre les collectivités en 2024

10,2 Md€

de péréquation verticale
(modulation des transferts financiers de l'État et de la sécurité sociale)



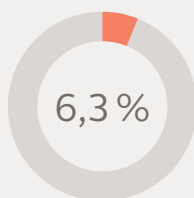
4,2 Md€

de péréquation horizontale
(prélèvement de recettes de certaines collectivités pour les réaffecter à d'autres)

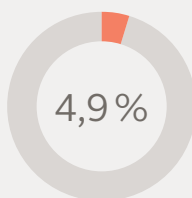


En 2024, on pouvait observer les rapports suivants entre les concours de péréquation et les recettes de fonctionnement

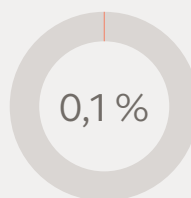
des communes
et des intercommunalités



des départements



des régions



I. De nombreux dispositifs de péréquation pour réduire les écarts de richesse entre collectivités

Les dispositifs de péréquation modifient la répartition des ressources financières des collectivités par rapport à celle qui résulte de la distribution géographique inégalitaire des bases des impôts locaux – qu’accentue l’émiettement des communes – et de l’affectation aux collectivités de transferts financiers de l’État qui consolident d’anciennes recettes fiscales locales. Les concours de péréquation sont de deux natures (A). Ils sont répartis entre les collectivités en fonction de données contemporaines représentatives de leurs ressources et de leurs charges (B).

A. Deux séries de dispositifs de péréquation

1. La péréquation verticale³

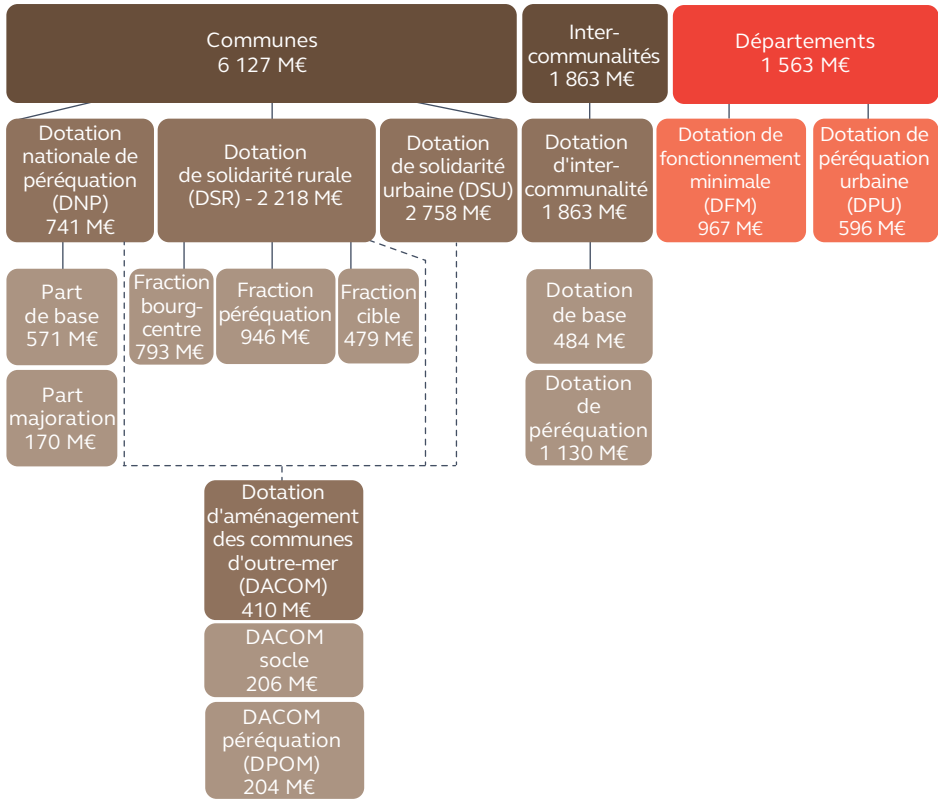
La péréquation verticale, soit 10,2 Md€ en 2024, est principalement assurée dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La DGF est un prélèvement sur les recettes de l’État versé aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Depuis 2011, il s’agit d’une enveloppe financière fermée, dont le montant n’a plus un caractère évaluatif, mais est exactement fixé par la loi de finances annuelle. Depuis 2018, les régions ne perçoivent plus de DGF, mais une fraction de TVA qui en compense la suppression.

La DGF comprend pas moins de douze dotations ou sous-dotations de péréquation (d’un montant total de 9,6 Md€ en 2025, après 9,1 Md€ en 2024) : huit pour les communes, deux pour les intercommunalités et deux également pour les départements.

3. Contrairement au projet de loi de finances annuelle, cette présentation n’intègre pas les fonds départementaux de taxe professionnelle versés aux communes (214 M€ en 2025), qui n’ont pas de rôle péréquateur actif (la clé de répartition entre les communes est gelée de longue date).

GRAPHIQUE N° 1 | Les douze dotations ou sous-dotations de péréquation de la DGF (montants 2025)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGCL

Trois dotations de péréquation sont versées aux communes métropolitaines qui en remplissent les conditions : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), qui se décompose en trois fractions distinctes (« péréquation », « bourg-centre » et « cible ») et la dotation nationale de péréquation (DNP), qui comprend deux parts (une part « principale » et une part « majoration »). Si elle satisfait aux règles d'éligibilité de chacune d'elles, une commune peut cumuler tout ou partie des fractions de DSR et tout ou partie de la DSR, de la DSU et de la DNP.

Lorsqu'elles en remplissent les conditions, les intercommunalités perçoivent la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur, qui comprend une dotation de base et une dotation de péréquation.

En fonction de leur caractère urbain ou non urbain, les départements perçoivent, selon le cas, une dotation de péréquation urbaine ou une dotation de fonctionnement minimale, qui sont exclusives l'une de l'autre.

Une péréquation renforcée pour les communes et départements d’outre-mer

Les communes ultramarines perçoivent la dotation d’aménagement des communes d’outre-mer (DACOM), financée par un prélèvement sur la DSU, la DSR et la DNP. Cette dotation a un caractère péréquateur : depuis 2023⁴, son montant est majoré de 63 % par rapport à celui qui résulterait de la prise en compte du poids démographique des collectivités ultramarines. La dotation versée aux communes des cinq départements d’outre-mer⁵ se dédouble en une dotation « socle », principalement répartie au prorata de la population des communes, et une dotation de péréquation, répartie en fonction de critères de ressources et de charges.

Les dotations de péréquation versées aux départements d’outre-mer sont majorées de 110 % par rapport à celles qui résulteraient de la prise en compte de leur poids démographique. Elles sont financées par un prélèvement sur la DPU et la DFM. Chaque département ultra-marin perçoit une DPU et une DFM majorées.

Les départements perçoivent deux autres concours de péréquation. D’une part, 30 % d’un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA) au financement de l’allocation personnalisée d’autonomie (2,5 Md€ en 2024) sont répartis entre les départements en fonction de critères péréquateurs. D’autre part, un montant de TVA de 250 M€ est réparti depuis 2021 entre près des deux-tiers des départements (63 en 2024) en fonction de critères de fragilité financière et sociale ; de plus, en 2024, 14 départements ont perçu la progression de cette recette intervenue entre 2021 et 2023, jusque-là non versée par l’État, dont le montant a été doublé par un prélèvement sur les recettes de ce dernier (soit 101 M€ au total).

2. La péréquation horizontale

La péréquation horizontale, soit 4,2 Md€ au total en 2024, est assurée par des dispositifs par catégorie de collectivités ou propres à l’Île-de-France.

GRAPHIQUE N° 2 | Les six dispositifs de péréquation horizontale (montants 2024)

Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	1 000 M€
Fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d’enregistrement a)	909 M€
Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO)	1 888 M€
Fonds de solidarité régional	27 M€
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	350 M€
Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDRIF)	60 M€

Source : Cour des comptes d’après les données de la DGCL

Note : Ces fonds sont répartis par les conseils départementaux entre les communes de moins de 5 000 habitants. Leur montant total est estimé par l’Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

4. Fixé à 35 % en 2019, il a été augmenté chaque année jusqu’en 2023 compris.

5. Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion.

À l'exception des fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement, les dispositifs de péréquation horizontale se traduisent par des prélèvements sur les recettes d'une partie des collectivités en faveur d'autres collectivités ; certaines contribuent au FPIC ou au FNPDMTO et en bénéficient pour des montants différents.

Par ailleurs, des redistributions financières de portée variable sont opérées au sein des intercommunalités en faveur de communes défavorisées, par la voie de dotations de solidarité communautaire et de fonds de concours au financement de projets.

Une péréquation horizontale régionale ciblée sur les outre-mer et la Corse

Les départements, intercommunalités et communes d'outre-mer bénéficient des dispositifs de péréquation horizontale dans des conditions de droit commun. Le fonds de solidarité régional est conçu pour bénéficier exclusivement aux régions (Guadeloupe et La Réunion) et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (Guyane, Martinique et Mayotte), ainsi qu'à la collectivité de Corse, à partir de prélèvements sur les recettes des régions métropolitaines hors Corse.

B. Une répartition de la péréquation fondée sur des critères de ressources et de charges contemporaines

Les concours de péréquation sont répartis entre les collectivités (et prélevés pour ceux de péréquation horizontale) en fonction de critères représentatifs de leurs ressources et de leurs charges, qui visent à embrasser la diversité de leurs situations, en particulier celles des communes (34 875 en métropole et dans les DOM en 2025).

La nature et la pondération des critères diffèrent entre les concours. Deux critères permettent tout particulièrement d'apprécier les disparités de richesse entre collectivités :

- un critère de ressources : le potentiel financier par habitant, qui comprend principalement les recettes fiscales foncières que pourraient mobiliser les collectivités en appliquant les taux moyens nationaux d'imposition et les montants effectifs des transferts financiers non péréquateurs de l'État ;
- un critère de charges : le revenu fiscal par habitant, dont le niveau influe sur les besoins des habitants en services publics et sur leur capacité à les financer par des redevances tarifaires à leur charge.

Des niveaux de revenus disparates

Entre les régions métropolitaines, le revenu fiscal annuel par habitant pris en compte pour répartir une partie des concours de péréquation va de 1 (15 131 € dans les Hauts-de-France) à 1,5 (22 881 € en Île-de-France). En dehors de ces extrêmes, le revenu est élevé pour deux autres régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes) et plus faible, avec des niveaux homogènes, dans les autres.

Entre les départements de la métropole, le revenu fiscal annuel par habitant va de 1 (Seine-Saint-Denis, 13 570 €) à 2,7 (Paris, 36 349 €). Dix-neuf départements ont un revenu supérieur à 18 000 € et trente-six autres départements un revenu inférieur à 15 000 €.

Entre les communes métropolitaines, l'écart maximal de revenu entre les 80 % de communes les plus proches de la médiane nationale va de 1 à 1,5 en moyenne pour les communes de 100 000 à moins de 200 000 habitants et de 200 000 habitants et plus (1,4 hors Paris) à 1 à 2,5 pour les communes de 75 000 à moins de 100 000 habitants ; pour la plupart des autres strates, les écarts vont de 1 à 1,2 à de 1 à 1,6. Les écarts sont encore plus marqués entre la commune pour laquelle le revenu est le plus élevé et celle pour laquelle il est le plus faible : c'est seulement pour les communes les plus grandes (200 000 habitants et plus) qu'il est inférieur à 3 ; son amplitude est considérable pour toutes les autres strates de communes de petite taille (1 à 28 pour celles de moins de 500 habitants) comme moyenne (1 à 7,7 pour celles de 50 000 à moins de 75 000 habitants).

Les collectivités dont le potentiel financier et le revenu dépassent les médianes nationales connaissent la situation la plus favorable : elles peuvent procurer des services publics fournis à des habitants qui en ont généralement moins besoin et sont plus à même de les financer par des tarifs. Celles qui cumulent de faibles potentiel et revenu sont moins à même de répondre aux besoins de leurs habitants, alors qu'ils sont plus élevés.

II. Un effort de péréquation limité

L'effort financier consacré à la péréquation est réduit (A). De plus, les effets de la péréquation sont amoindris par le caractère insuffisamment redistributif de ses dispositifs (B).

A. Une péréquation réduite et souvent en déclin

S'ils peuvent atteindre des niveaux élevés pour certaines d'entre elles⁶, les concours de péréquation représentent en moyenne une part réduite des recettes de fonctionnement des collectivités - en moyenne 6,3 % pour les communes et les intercommunalités, 4,9 % pour les départements et 0,1 % pour les régions - par rapport à des recettes fiscales locales et à des transferts financiers de l'État inégalement répartis.

6. Voir *Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), État des lieux de la péréquation dans les finances du bloc communal*, juillet 2025.

1. Une péréquation verticale minoritaire dans les transferts financiers de l'État

Une part toujours prépondérante de la DGF (17,8 Md€ sur 27,4 Md€ en 2025⁷) reste attribuée aux communes, aux intercommunalités et aux départements par la voie de dotations non péréquatrices (dotations forfaitaires des communes et des départements, dotation de compensation de recettes de taxe professionnelle des intercommunalités), réparties entre ces entités en fonction de données historiques qui ne reflètent pas les besoins contemporains.

Certes, chaque année, les lois de finances augmentent le montant des dotations de péréquation de la DGF en majorant le montant de cette dernière ou en réduisant celui de ses dotations non péréquatrices.

Toutefois, les augmentations limitées dont font l'objet les dotations de péréquation attribuées aux intercommunalités (+ 30 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2023, triplés à + 90 M€ en 2024 et en 2025) et aux départements (+ 10 M€ chaque année entre 2018 et 2025) conduisent à ce qu'elles représentent une part faible et déclinante de leurs recettes de fonctionnement (3,1 % en moyenne en 2024 contre 3,5 % en 2018 pour les intercommunalités et 2,2 % contre 2,3 % pour les départements).

Les communes bénéficient d'augmentations plus importantes des dotations de péréquation de la DGF (un peu moins de 190 M€ en moyenne entre 2018 et 2022, 290 M€ en 2023, 300 M€ en 2024 et en 2025), qui contribuent à accroître la part des dotations de péréquation de la DGF dans leurs produits de fonctionnement. Cette part reste néanmoins limitée (5,8 % en moyenne en 2024 contre 5,2 % en 2018), face à celles des impôts locaux fonciers et des dotations non péréquatrices de l'État (respectivement 43,2 % et 9,7 % en 2024).

L'essentiel des fractions de TVA (49,7 Md€ sur 52,1 Md€ en 2024), qui compensent la suppression de la DGF des régions⁸ en 2018 et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la CVAE dans les recettes des intercommunalités, des départements et des régions entre 2021 et 2023, sont réparties de manière proportionnelle aux pertes de recettes historiques des collectivités. Elles consolident ainsi les inégalités de bases fiscales entre collectivités et ne tiennent pas compte de l'évolution de leurs ressources et de leurs charges, ni même de leur démographie, malgré les fortes disparités qui l'affectent, y compris sur courte période⁹.

2. Une péréquation horizontale en grande partie au point mort

En 2020, le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux entre les départements a fait l'objet d'une importante réforme qui a conduit à accroître ses ressources. Grâce à cette réforme, les dispositifs de péréquation

7. Ou 15,2 Md€ sur 24,7 Md€, hors dotation de compensation des départements, qui répond à une obligation constitutionnelle de compensation du coût historique pour l'État de compétences transférées aux départements.

8. Elle avait été créée en 2004 pour compenser la réaffectation de recettes fiscales.

9. Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, septembre 2025.

horizontale représentent une part croissante des recettes de fonctionnement des départements (2,7 % en 2024 contre 1,9 % en 2018). Cette part reste néanmoins limitée.

Les autres concours de péréquation horizontale stagnent.

Après avoir été fortement accru, le FPIC, qui permettait en 2024 de réduire de près de 10 % les inégalités de ressources entre les ensembles intercommunaux¹⁰, est gelé à 1 Md€ depuis 2016.

La péréquation interne à l'Île-de-France est elle aussi au point mort. Après avoir lui aussi crû, le FSRIF est gelé à 350 M€ depuis 2020. Le FSDRIF est quant à lui gelé à 60 M€ depuis sa création en 2014.

Dans ces conditions, FPIC et FSRIF représentent une part réduite et déclinante des recettes de fonctionnement du « bloc communal » (0,9 % en 2024 contre 1 % en 2018).

S'agissant des régions, les fractions de TVA qui leur sont versées pour compenser la suppression de la DGF des régions en 2018, puis celle de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) intègrent d'anciens concours de péréquation. Ils en représentent cependant une part minime (0,4 Md€ sur 16 Md€). De plus, leur répartition étant gelée en fonction de données historiques, ils n'ont plus de rôle péréquateur actif. Certes, contrairement à la CVAE, les recettes de TVA évoluent désormais de manière uniforme entre les régions. La redistribution de ressources entre les régions qui en résulte par rapport à la CVAE n'a pas pour autant un caractère péréquateur, faute d'être opérée en fonction de critères de ressources et de charges par habitant.

Seul dispositif patenté de péréquation des régions, en l'espèce horizontale, le fonds de solidarité régional a une portée minime. En 2024, il a redistribué en tout et pour tout 26,7 M€, soit 0,1 % des recettes de fonctionnement des régions, en faveur exclusivement des outre-mer et de la Corse (voir I – A – 2 – *supra*). Il augmente chaque année à hauteur seulement de 0,1 % de la hausse de la TVA qui compense la suppression de la part régionale de la TVA. En 2025, le gel de la TVA affectée aux collectivités a interrompu sa progression limitée.

B. Une péréquation insuffisamment redistributrice

Si l'effort de péréquation est réduit, c'est aussi parce que les dispositifs de péréquation sont affectés par six défauts de conception qui ont des effets contre-péréquateurs.

1. Un manque de sélectivité de la péréquation par la DGF

En 2025, étaient éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR 33 002 communes regroupant 32,7 millions d'habitants, soit 97,8 % des communes de moins de 10 000 habitants. Seules n'en bénéficient pas les communes dont le potentiel financier dépasse le double de la moyenne nationale de leur strate démographique.

10. Rapport 2024 du Gouvernement au Parlement relatif au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La fraction bourg-centre de la DSR (4 183 communes éligibles regroupant 10,9 millions d'habitants en 2025), qui vise à compenser des charges de centralité, est pour partie décentralisée. Elle bénéficie à 783 villes de plus de 10 000 habitants (pour 37,2 M€, soit 4,7 % de son montant) et, à l'autre bout du spectre, à 1 112 communes de moins de 1 000 habitants (pour 71,9 M€, soit 9,1 % de son total), dont une partie n'assume pas ou plus de charges de centralité (comme une école ou un équipement sportif) pour le compte des habitants d'autres communes.

La fraction « cible » de la DSR vise à corriger l'absence de ciblage de la fraction « péréquation » : elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants parmi celles éligibles aux fractions « péréquation » (ou « bourg-centre »), classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Mais ce rang d'éligibilité n'a pas d'effet sur le montant versé aux communes éligibles. La fraction « cible » contraste ainsi avec la DSU, versée de manière cohérente aux deux premiers tiers des communes d'au moins 10 000 habitants et au premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui détermine leur éligibilité comme le montant qui leur est versé.

Comme la DSR, d'autres dotations de péréquation au « bloc communal » comprennent un premier niveau peu péréquateur (part de base de la DNP, dotation socle de la DACOM et dotation de base de la dotation d'intercommunalité) et un second niveau corrigeant en partie les limites du premier (part majoration de la DNP, dotations de péréquation de la DACOM et de la dotation d'intercommunalité).

S'agissant des départements, seuls deux d'entre eux (Paris et les Yvelines) ne perçoivent pas de dotations de péréquation dans le cadre de la DGF. Le montant versé aux départements éligibles à la péréquation n'est pas gradué en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, ce qui avantage les départements aisés.

2. Une prise en compte mal assurée des charges des collectivités

Contrairement à la DSU et à la DSR, les critères d'attribution de la dotation nationale de péréquation (DNP) prennent uniquement en compte les ressources des communes, à l'exclusion de leurs charges. Parmi les 21 443 communes percevant la DNP en 2025, seules 137 ne perçoivent pas la DSR, la DSU ou ces deux dotations. Au regard de ce constat, la DNP devrait être intégrée à la DSR et à la DSU.

Les critères de répartition des trois fractions de la DSR entre les communes éligibles ne tiennent pas compte du revenu des habitants. Il a pourtant une incidence sur les possibilités de relèvement du taux de la taxe foncière par les communes rurales, qui comptent une majorité de propriétaires de leur logement.

Les critères de répartition de la dotation de fonctionnement minimale des départements « non urbains » ignorent, outre le revenu, la principale charge des départements : les dépenses sociales, sur lesquelles leurs possibilités d'action sont limitées. Pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine versée aux départements « urbains », il n'est tenu compte des dépenses sociales que de

manière approchée. Or, les dépenses sociales représentaient en moyenne en 2024 54 % des charges de fonctionnement des départements et même 69 % charges indirectes comprises (comme les frais de personnel liés à la gestion des aides).

L'application de critères différents pour répartir les concours de péréquation en fonction d'une catégorisation des collectivités entre « urbaine » et « non urbaine » ou « rurale » crée des inégalités du fait de la définition homogène des compétences des collectivités comme de l'importance de la population vivant dans des communes rurales péri-urbaines (environ 20 %).

3. Un potentiel financier qui omet de manière injustifiée des recettes fiscales libres d'emploi pour les collectivités

À juste titre, le potentiel financier du « bloc communal » a été élargi au cours des années récentes à des impôts locaux jusque-là omis (DMTO, taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes) jusque-là omis. À tort, il ne comprend pas un impôt dont la recette est dynamique, la taxe de séjour (1 Md€ en 2024, contre 0,4 Md€ en 2018). La définition large des dépenses liées au tourisme auxquelles cette taxe doit être affectée justifierait de l'y intégrer.

À tort, le potentiel financier des départements n'intègre pas les fractions de taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de droits d'accise sur les énergies et la dotation générale de décentralisation (DGD) compensant des transferts de compétence (respectivement 5,1 Md€, 5,2 Md€ et 0,4 Md€ en 2024). Ces exclusions sont injustifiées au regard de l'absence d'individualisation de ces recettes et des dépenses qu'elles ont pour objet de financer dans les budgets des départements, de l'absence de corrélation des recettes avec les dépenses actuelles au titre des compétences transférées et de l'intégration au potentiel financier des départements de la dotation de compensation de la DGF, qui consolide 95 % de la part de la DGD qui compensait des transferts de compétences.

L'indice de ressources calculé pour prélever le fonds de solidarité régional prend en compte la fraction de TVA qui compense la suppression de la CVAE, mais pas celle compensant la suppression de la DGF (5,2 Md€ en 2024). De même, il intègre la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile, mais pas les droits d'accise sur les énergies (10,4 Md€), alors que ces deux recettes compensent des transferts de compétences.

L'absence d'intégration aux potentiels financiers des départements et des régions des restitutions de frais de gestion de certains impôts locaux (2,3 Md€ au total en 2024) n'a pas non plus de justification.

Le potentiel financier soulève une autre difficulté, peu soluble. À l'origine, il visait à apprécier la richesse des collectivités en multipliant les bases des impôts locaux fonciers par les taux moyens nationaux d'imposition, indépendamment des taux fixés par les collectivités. Lui ont été intégrés les produits réels d'impôts nationaux visant à compenser la suppression de la taxe professionnelle (taxe spéciale sur

les conventions d'assurance), puis de la THRP (TVA). De ce fait, apparaissent plus riches qu'elles ne le sont les intercommunalités et communes qui avaient des taux d'imposition élevés, le montant effectif de la compensation dépassant celui du produit théorique des impôts supprimés ; celles qui pratiquaient de faibles taux d'imposition connaissent une situation opposée.

4. Une prise en compte partielle de l'effort fiscal

Pour répartir les concours de péréquation entre les collectivités, la prise en compte de l'effort fiscal vise à éviter qu'en bénéficient des collectivités qui appliquent des taux réduits d'imposition ou à limiter la péréquation dont elles bénéficient. L'effort fiscal est en effet mesuré en appliquant les taux moyens nationaux aux bases locales des impôts fonciers.

Il n'est cependant pas tenu compte de l'effort fiscal pour répartir la dotation d'intercommunalité, malgré les pouvoirs fiscaux dont sont dotées les intercommunalités, notamment sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour celles à fiscalité professionnelle unique.

La répartition de la plupart des dotations de péréquation communales de la DGF tient compte de l'effort fiscal. Cela n'est toutefois pas le cas de la DACOM. Par ailleurs, le calcul de l'effort fiscal des communes membres d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle omet la CFE. Il n'est pas non plus tenu compte de la CFE (8 Md€ au total en 2024) pour répartir le FPIC.

5. Un niveau relatif de richesse apprécié d'après des moyennes et non des médianes

Les concours de péréquation sont répartis en comparant la situation des collectivités (potentiel financier, effort fiscal, revenu, etc.) à des moyennes nationales et non à des médianes nationales, moins élevées. En 2025, le potentiel financier moyen par habitant atteint 681 €, contre 651 € pour le potentiel financier médian pour les départements, 618 € contre 587 € pour le potentiel financier des métropoles et 1 444 € contre 1 385 € pour celui des communes de 100 000 habitants et plus hors Paris. Les moyennes minorent la solidarité requise des collectivités favorisées.

6. Des garanties d'évolution excessives

Dès lors que la commune reste éligible, le montant de la DSU ne peut baisser ; en 2024, cette garantie (320 M€) a représenté 12,2 % de la DSU. De même, la péréquation ne peut baisser pour les départements éligibles (62 M€ de garanties pour la DFM et 5 M€ pour la DPU). Ces garanties privent de ressources les collectivités dont la situation se dégrade.

III. Accroître et mieux cibler la péréquation

Sans accroître les transferts financiers de l'État aux collectivités, contraints par l'impératif du redressement des finances publiques, il convient que la redistribution des ressources financières entre les collectivités change d'ampleur et soit mieux conçue.

Cet objectif légitime (A) appelle une péréquation quasi-intégrale des transferts financiers de l'État (B), une relance de la péréquation horizontale (C) et un renforcement de la solidarité au sein des intercommunalités (D).

A. Des inégalités de ressources à réduire plus fortement

1. Des inégalités toujours considérables malgré la péréquation

De fait, la redistribution financière entre collectivités opérée par les dispositifs de péréquation n'a pas atteint un niveau optimal. Il peut ainsi être observé que plus la péréquation tient une place importante dans les recettes d'une collectivité, moins les niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant sont élevés¹¹. Ces écarts de dépenses ne sont pourtant pas justifiés par des différences de besoins qui pourraient être objectivées.

Malgré la péréquation, les écarts de potentiel financier, rapportés au nombre d'habitants, restent élevés.

Parmi les régions métropolitaines, le fonds de solidarité régional améliore uniquement le potentiel financier de la collectivité de Corse au titre de ses ressources en tant que région, alors qu'il est déjà le plus élevé après prise en compte des éléments non intégrés à l'indice de ressources (Voir II, C-3 – *supra*).

Après péréquation, l'écart maximal de potentiel financier entre les départements de la métropole s'élargit de 1 (Maine-et-Loire) à 2,1 (Lozère), contre de 1 à 1,7 avant péréquation. Il augmente de même, de 1 à 1,4 à de 1 à 1,6, pour les 80 % de départements situés de part et d'autre de la médiane nationale. De manière positive, le potentiel financier augmente nettement pour les départements ayant le revenu fiscal moyen le plus faible et il diminue sauf exception pour ceux ayant le revenu le plus élevé. Toutefois, les hausses et baisses ne sont pas proportionnées aux écarts de potentiel avant péréquation et aux écarts de revenus. Les niveaux de potentiel financier par habitant demeurent imparfaitement corrélés à des critères essentiels de charges (comme le revenu ou le nombre de bénéficiaires des interventions sociales des départements).

11. OFGL, *op. cit.*.

De nombreux départements dont le potentiel financier après péréquation reste inférieur à celui de départements plus aisés¹²

Après péréquation verticale et horizontale, le potentiel financier s'élève pour 2025 à 1 165 € dans l'Aude (avec un revenu fiscal de 14 815 € par habitant en moyenne), 1 128 € pour la Haute-Marne (14 907 €), 1 127 € pour la Meuse (15 265 €), 1 124 € pour les Ardennes (14 361 €), 1 045 € pour l'Hérault (15 966 €), 1 005 € pour la Somme (15 232 €), 995 € pour le Pas-de-Calais (14 396 €) et 912 € pour l'Aisne (14 406 €).

À titre de comparaison, le potentiel financier s'élève pour 2025 à 1 134 € par habitant pour la Savoie (avec un revenu fiscal de 24 813 € par habitant en moyenne), 1 121 € pour les Alpes-Maritimes (21 735 €), 1 109 € pour les Hauts-de-Seine (28 180 €), 1 054 € pour le Var (19 244 €) et 1 048 € pour les Bouches-du-Rhône (18 882 €).

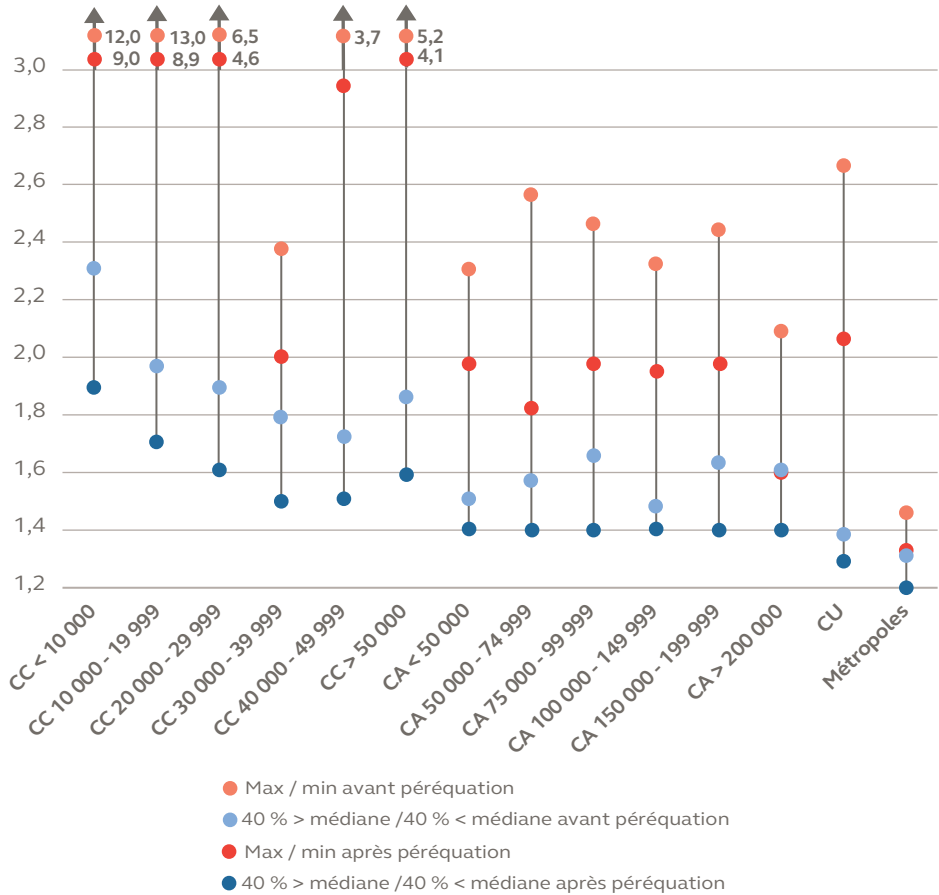
Une péréquation financière insuffisante contribue à expliquer le fait que l'Aisne était en 2024 le département de la métropole connaissant les difficultés financières les plus aigües.

Au niveau des ensembles intercommunaux, la péréquation fait là aussi insuffisamment reculer les inégalités. S'ils diminuent au sein de chaque strate institutionnelle ou démographique, les écarts de potentiel financier restent considérables. Ainsi, pour les 80 % d'ensembles intercommunaux situés de part et d'autre de la médiane nationale, les écarts entre les niveaux les plus et les moins élevés de potentiel financier par habitant vont encore, selon les strates, de 1,9 à 1,2 après péréquation, contre de 2,3 à 1,3 avant péréquation. Les écarts sont encore plus élevés quand on compare entre eux tous les ensembles intercommunaux : de 9 à 1,3 après péréquation contre de 12 à 1,5 avant péréquation. Une comparaison¹³ des niveaux de potentiel financier au niveau des communes qui composent les ensembles intercommunaux ferait apparaître des écarts après péréquation encore plus massifs. Ces disparités ne sont pas corrélées à des disparités de niveaux de charges qui pourraient être objectivées, mais s'ajoutent souvent à celles-ci.

12. Données de potentiel financier après prise en compte des éléments non intégrés à l'indice de ressources (voir II, C-3-*supra*).

13. Non effectuée ici en l'absence de données ventilant les prélèvements et versements au titre du FPIC entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres.

GRAPHIQUE N° 3 | Écarts de potentiel financier moyen par habitant, avant et après péréquation, par type d'ensemble intercommunal (tous dispositifs confondus, 2025)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL

Légende : CC : communautés de communes ; CA : communautés d'agglomération ; CU : communautés urbaines.

Note de lecture : pour les CC < 10 000 habitants, l'écart maximal entre les 40 % de CC situées au-dessus de la médiane nationale de potentiel financier et les 40 % de CC situées en-deçà de la médiane se réduit de 1 à 2,3 avant péréquation (point bleu clair) à 1 à 1,9 après péréquation (point bleu foncé). Entre la CC au potentiel le plus élevé et la CC au potentiel le plus faible, l'écart se réduit de 1 à 12 avant péréquation (point rouge clair) à 1 à 9 après péréquation (point rouge foncé).

Pour les collectivités ultra-marines, la péréquation réduit, mais n'annule pas, sauf exception, les écarts de potentiel financier par rapport aux collectivités de la métropole. Les écarts de potentiel se cumulent ainsi avec ceux de revenu, au lieu d'atténuer l'incidence de ces derniers.

Un effet partiel de la péréquation pour les collectivités d'outre-mer

Compte tenu des particularités institutionnelles des DOM, la comparaison de leurs potentiels financiers départementaux et régionaux avec ceux de la métropole nécessite d'agréger ceux des départements, des régions et des collectivités territoriales uniques. Les dispositifs de péréquation font progresser les potentiels (+ 11,8 % pour la Guadeloupe, + 15,4 % pour la Martinique, + 24,7 % pour La Réunion, + 47,9 % pour la Guyane et + 217,9 % pour Mayotte, contre + 3,1 % pour la métropole). Hormis la Guadeloupe (+ 25 %), ils restent néanmoins inférieurs à la moyenne métropolitaine (- 21 % pour la Martinique, - 29 % pour La Réunion, - 56 % pour la Guyane et - 67 % pour Mayotte).

La péréquation accroît le potentiel financier des ensembles intercommunaux (+ 12,5 % pour la Martinique, + 16,3 % pour la Guadeloupe et La Réunion et + 47,6 % en Guyane) plus que dans la métropole (+ 11,3 % en moyenne hors métropole du Grand Paris). Le potentiel s'approche de la moyenne métropolitaine pour la Martinique (- 5 %) et La Réunion (- 6 %), mais en reste éloigné pour la Guadeloupe (- 14 %) et plus encore pour la Guyane (- 36 %). Les données de potentiel ne sont pas disponibles pour Mayotte.

Cette infériorité du potentiel financier des collectivités d'outre-mer se cumule avec un revenu plus faible de leurs habitants. En 2023, le revenu fiscal pris en compte pour répartir une partie des concours de péréquation s'est élevé à 17 919 € par an en moyenne par habitant en métropole, à comparer à 14 853 € en Martinique, 13 281 € en Guadeloupe, 12 587 € à La Réunion, 8 153 € en Guyane et 4 356 € à Mayotte.

2. Des inégalités pénalisantes que les politiques menées par les collectivités n'expliquent qu'en partie

Les écarts de ressources des différentes catégories de collectivités affectent la cohésion des territoires comme leur attractivité pour les entreprises et les ménages. En fonction des services directs ou subventionnés qu'elles sont en mesure de leur proposer, leurs habitants bénéficient de chances inégales et les entreprises et les ménages sont inégalement incités à s'y installer.

À répartition inchangée des ressources entre collectivités, la reconduction pendant plusieurs années de la contribution au redressement des finances publiques qui leur est demandée risque de remettre en cause des actions essentielles pour nombre d'entre elles. Le législateur a tenu compte de cet enjeu dans la loi de finances pour 2025, de manière encore limitée (hausse des dotations de péréquation de la DGF et reversement aux fonds de péréquation horizontale de 10 % des recettes prélevées au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités)¹⁴.

14. Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2, septembre 2025*.

Certes, les communes et intercommunalités favorisent la venue d'entreprises qui engendrent des recettes de taxe foncière et de cotisation foncière en leur faveur. Mais la hausse de ces recettes résulte pour une grande part de l'indexation automatique des bases des locaux d'habitation et industriels sur l'inflation. Sans même évoquer l'intensité des mobilités internes aux métropoles urbaines, les actifs résident souvent – et ont par conséquent des besoins – ailleurs que là où ils contribuent par leur travail aux recettes locales versées par les entreprises.

Les communes ayant le potentiel financier le plus élevé accueillent souvent des infrastructures exceptionnelles décidées par l'État : centrales nucléaires, centres de stockage de déchets nucléaires, sites du commissariat à l'énergie atomique, barrages hydroélectriques, terminaux méthaniers, complexes industriels, quartier de La Défense, aéroports de Roissy et d'Orly et marché national de Rungis.

Sans compétences en matière d'urbanisme et de développement économique, les départements n'ont pas d'action, sauf exception, en dehors de la fixation du taux d'imposition, sur le niveau des recettes de droits de mutation qu'ils perçoivent. Bien que réduit de moitié par le Fonds national de péréquation, l'écart entre les recettes de DMTO par habitant du département le moins favorisé (Saône-et-Loire) et de celui qui l'est le plus (Paris) reste considérable (de 1 à 3 contre de 1 à 6 avant péréquation).

B. Péréquer quasi-intégralement les principaux transferts financiers de l'État

La DGF a été créée en 1979 afin de compenser la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires, lui-même mis en place en 1966 pour compenser la suppression de la taxe locale sur les ventes instaurée en 1941. En 2004, lui a été intégrée la dotation de compensation de la « part salaires », supprimée en 2000, de la taxe professionnelle.

La part des dotations de péréquation augmente année après année au détriment des dotations non péréquatrices. Entre 2018 et 2025, elles sont ainsi passées de 38,2 % à 47,8 % du total de la DGF pour les communes, de 22,9 % à 29,5 % pour les intercommunalités et de 25,6 % à 27,8 % pour les départements¹⁵.

La plupart des collectivités continuent toutefois à percevoir des dotations non péréquatrices de la DGF : en 2025, seuls n'en percevaient pas 2063 communes, 12 intercommunalités et deux départements. Au rythme actuel de leur augmentation, les dotations de péréquation ne sont pas près de devenir majoritaires dans la DGF des intercommunalités et encore moins dans celle des départements : il faudrait pour cela respectivement 14 et 125 années. Pour les communes, ce cap pourrait–enfin–être franchi en 2026. Mais vingt-deux années seraient encore nécessaires pour mener à son terme le basculement de la dotation forfaitaire (6,7 Md€ en 2025) vers les dotations de péréquation.

15. Hors dotation de compensation, dont le montant ne peut être réduit car il répond à une obligation constitutionnelle de compensation de transferts de compétences.

Au rythme actuel de leur réduction, les dotations non péréquatrices continueront à engendrer des inégalités durables entre des entités ayant une population, des ressources et des charges comparables, en fonction de la répartition géographique des activités commerciales d'il y a soixante ans (dotations forfaitaires des communes et des départements) et de celle de l'emploi salarié d'il y a trente-cinq ans (dotation de compensation des intercommunalités).

Dans le cadre du calcul du potentiel financier pris en compte pour répartir les dotations de péréquation de la DGF, les fractions de TVA attribuées aux départements sont pondérées depuis 2024 par un indice synthétique de ressources (compensation de la part départementale de la CVAE) ou de ressources et de charges (compensation de la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour compenser à celles-ci la THRP).

En revanche, les fractions de TVA continuent à être réparties entre les collectivités de manière proportionnelle aux recettes fiscales qu'elles compensent, à deux exceptions près : le montant forfaitaire de 250 M€ de TVA et sa dynamique positive, attribués à une partie des départements en fonction de critères péréquateurs (voir II-A-1-supra) ; la part dynamique de la TVA versée depuis 2023 aux intercommunalités pour compenser la suppression de la CVAE, qui est répartie en fonction des bases des impôts fonciers des entreprises et des effectifs de salariés afin de favoriser l'implantation de nouvelles activités dans le cadre d'un Fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET)¹⁶. Avec le temps, la répartition des recettes de TVA s'éloigne de plus en plus des besoins actuels des collectivités, liés notamment à l'évolution de leur démographie.

Comme la Cour l'a recommandé¹⁷, sauf exception justifiée, la totalité des concours financiers de l'État qui compensent des recettes fiscales locales devraient être répartis en fonction de critères de ressources et de charges, fondés sur des données contemporaines et non historiques.

À cette fin, il conviendrait de répartir les concours de l'État qui ne le sont pas encore en fonction de critères péréquateurs, en accélérant le basculement de la DGF et en engageant celui de la TVA vers la péréquation et d'éliminer les défauts de conception des dispositifs de péréquation.

Cet objectif suppose au premier chef d'attribuer la péréquation d'après un classement des collectivités fondé sur un indice synthétique de ressources et de charges (voir II, C. supra).

De manière plus ambitieuse, l'ensemble des transferts de l'État, péréquateurs comme non péréquateurs, et des critères de leur répartition devraient être remis à plat pour rebâtir un ensemble lisible et cohérent.

16. Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.

17. Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, octobre 2024 ; *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt* op. cit. ; *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2025.

Une réorganisation possible des concours de l'État aux collectivités¹⁸

Hormis ceux qui compensent des transferts de compétences ou incitent à l'accueil d'activités économiques, les concours de l'État, péréquateurs et non péréquateurs, à la section de fonctionnement des collectivités seraient regroupés par catégorie de collectivités (communes, intercommunalités, départements et régions) et réorganisés en deux étages :

- un premier étage correspondrait à une dotation-cible attribuée à toutes les collectivités. Son montant serait fixé de manière à garantir un socle de ressources par habitant, dont le montant pour les communes et intercommunalités croîtrait en fonction de leur population afin de tenir compte de leurs charges de centralité. L'État ne verserait pas ou plus de concours aux collectivités dont les recettes fiscales potentielles¹⁹ dépasseraient le montant de la dotation – cible. Il compléterait en revanche les recettes fiscales des autres collectivités pour qu'elles l'atteignent ;
- un second étage prendrait en compte le niveau des charges qu'assument les collectivités, en fonction d'indicateurs représentatifs de leurs compétences. Pour les départements, il pourrait ainsi s'agir des nombres de bénéficiaires des prestations et aides sociales, d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance et de collégiens, ainsi que de la longueur des routes départementales. Ce second étage serait sélectif et gradué. Les collectivités dont les recettes dépassent le montant de la dotation-cible ou dont les charges sont faibles n'en bénéficieraient pas ou que peu.

C. Réaffirmer la péréquation horizontale

Même si la péréquation était généralisée à l'ensemble de la DGF et sauf exception de la TVA, des dispositifs de péréquation horizontale devraient être maintenus en raison de la permanence des inégalités de bases fiscales, qui conduirait certaines collectivités à dépasser la dotation-cible (voir B–*supra*). Contrairement à la situation actuelle, ces dispositifs seraient précisément articulés avec ceux de péréquation verticale ; ainsi, les prélèvements au titre du FPIC seraient effectués sur la part des recettes fiscales qui dépasserait la dotation-cible.

Quelles que soient les évolutions apportées à la répartition de la DGF et de la TVA entre les collectivités, il conviendrait en tout état de cause d'inverser la tendance à la baisse du poids financier de la plupart des fonds de péréquation horizontale.

À cette fin, la loi pourrait prévoir que les montants de ces fonds augmentent automatiquement à hauteur de la hausse constatée des produits de fonctionnement des ensembles intercommunaux pour le FPIC, des communes franciliennes pour le

18. Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, op. cit.

19. Elles seraient calculées en appliquant au montant des bases d'imposition les taux moyens nationaux (impôts fonciers, CFE comprise) ou les taux ou coefficients plafond (autres impôts).

FSRIF et des départements franciliens pour le FSDRIF. Si cette règle s'était appliquée depuis 2017, le FPIC se serait élevé à 1,25 Md€ en 2025, au lieu de 1 Md€. Ne pouvant dépasser 14 % des recettes fiscales des ensembles intercommunaux, les prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF ne peuvent être considérés comme confiscatoires ; il en va de même du FSDRIF, plafonné pour les départements contributeurs à 15,5 % de leurs recettes de fonctionnement.

Le fonds de solidarité régional est aujourd'hui le seul dispositif actif de péréquation pour les régions. Si les transferts de TVA aux régions devaient continuer à être répartis entre elles de manière proportionnelle à leurs pertes historiques de recettes fiscales et non en fonction de critères péréquateurs, il conviendrait d'accroître fortement le montant du FSR et d'en faire bénéficier des régions de l'hexagone moins favorisées que la Corse : l'Occitanie est seule à cumuler un potentiel financier et un revenu moyen par habitant inférieurs aux médianes nationales ; les Pays de la Loire ont un potentiel financier bien inférieur à celui de toutes les autres régions et un revenu à peine plus élevé que la médiane ; les Hauts-de-France ont un potentiel financier élevé, mais un revenu bien plus faible.

D. Renforcer les solidarités de proximité

L'émiettement de la carte communale a pour corollaire une grande hétérogénéité des situations des communes. Les règles complexes de répartition des dotations de péréquation de la DGF qui leur sont destinées s'épuisent à tenter de les embrasser.

À la suite de la répartition de droit commun, les intercommunalités et les communes qui en sont membres peuvent, sous réserve de règles de majorité qualifiée, décider de répartir entre elles les montants de prélèvement et de reversement selon des modalités dérogatoires. En 2023, 28 % des ensembles intercommunaux ont opté pour de telles modalités.

En revanche, aucune intercommunalité n'a choisi de percevoir, en lieu et place des communes qui en sont membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF et de répartir la DGF à son niveau selon des modalités dérogatoires. En dehors des métropoles, un accord unanime des communes est nécessaire. Une règle de majorité qualifiée pourrait être instaurée pour les communes extérieures aux métropoles.

L'obligation d'établir des pactes financiers et fiscaux, aujourd'hui limitée aux métropoles, aux communautés urbaines, ainsi qu'aux intercommunalités à fiscalité professionnelle unique signataires de contrats de ville dans le cadre de la politique de la ville, devrait être étendue aux communautés d'agglomération et de communes et aux communes qui en sont membres, qui concentrent les écarts les plus importants de potentiel financier. Parmi les instruments de ces pactes, la dotation de solidarité communautaire, instaurée par seulement 22,7 % des intercommunalités en 2024 (pour 0,9 Md€ au total), devrait être rendue obligatoire. Quels que soient leurs instruments, il importe de surcroît que les pactes financiers et fiscaux aient une portée redistributrice effective entre les communes.

Conclusion et recommandations

Les nombreux et complexes dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités procurent des ressources notables à un grand nombre d'entre elles. Néanmoins, ils manquent d'efficacité : faiblesse globale des moyens qui leur sont consacrés ; maintien à l'écart des dispositifs de péréquation d'une part prépondérante des concours de l'État aux collectivités, « fossilisés » en fonction de données historiques sans lien avec la situation actuelle des collectivités ; défauts de conception des dispositifs de péréquation eux-mêmes.

De fait, les inégalités de richesse entre collectivités après péréquation restent considérables au détriment de l'attractivité pour les entreprises et les ménages des territoires défavorisés par leurs structures économiques, la sociologie de leurs habitants ou leur géographie. Ces inégalités ne s'expliquent qu'en partie par les politiques menées par les collectivités. Les différences de capacité d'action des collectivités qui en résultent contribuent à des inégalités de chances entre leurs habitants.

À tort, la complexité des dispositifs de péréquation tend à faire de la répartition des ressources entre les collectivités une question technique qui serait réservée à quelques spécialistes, alors qu'elle concerne au premier chef les citoyens et leurs représentants.

Sans accroître les transferts financiers de l'État aux collectivités, contraints par l'impératif du redressement des finances publiques, il importe d'amplifier et de mieux cibler la péréquation.

La Cour formule à l'attention des ministres chargés de la cohésion des territoires et des comptes publics les recommandations suivantes :

1. au sein de la dotation globale de fonctionnement, basculer intégralement les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières ;
2. à l'exception des sommes affectées au Fonds national d'attractivité économique des territoires, répartir intégralement les transferts de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines ;
3. accroître le montant de l'ensemble des fonds de péréquation horizontale et réviser les critères de versement du fonds de solidarité régional afin d'en faire bénéficier de nouvelles régions ;
4. renforcer le rôle péréquisiteur des intercommunalités, notamment en généralisant à la totalité d'entre elles l'obligation d'établir un pacte financier et fiscal.

Ces recommandations ont vocation à être mises en œuvre au cours de la période couverte par les mandats municipaux 2026-2032, de manière progressive et concertée avec les représentants des collectivités, afin de favoriser des consensus et d'éviter de déstabiliser des situations individuelles.

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.....	496
Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics	498

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président du Comité des finances locales (CFL)

Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Consécutivement à la réception chapitre du rapport public annuel 2026 portant sur la péréquation des ressources financières entre les collectivités, je souhaite vous adresser les observations suivantes.

En premier lieu, le rapport préconise d'accroître l'ampleur des mécanismes de péréquation verticale comme horizontale.

En matière de péréquation verticale, votre rapport souligne, à juste titre, l'effort d'accroissement de la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF du bloc communal (+ 390 M€ en 2024 et en 2025) tout en déplorant l'efficacité péréquatrice réduite de la DGF par le maintien de dotations figées, comme la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou semi-figées, telles que la dotation forfaitaire des communes. Au-delà d'une réforme d'ampleur de la DGF, je partage la recommandation de la Cour de poursuivre l'effort d'accentuation de la dimension péréquatrice de la DGF, tel que cela est mis en œuvre, depuis plusieurs années, par le Gouvernement.

Vous soulignez la stagnation de la péréquation horizontale et de son montant depuis plusieurs années. Cette question a fait l'objet de discussions lors des groupes de travail organisés dans le cadre de la conférence financière des territoires, durant lesquels les représentants des associations d'élus ont manifesté leur préoccupation à l'égard de ces outils, tout particulièrement dans un contexte de participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques. Comme vous le relevez, certains mécanismes, comme le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) - fixé depuis 2016 à 1 Md€ - sont maintenus à des niveaux reconduits chaque année, sans être indexés ou réévalués, minorant ainsi progressivement leur part dans le total des ressources des collectivités. Vous mentionnez également la faiblesse des montants redistribués au titre du fonds de solidarité régional (FSR), ce qui ne peut être contesté.

En second lieu, concernant l'efficacité de la péréquation et, même si je partage l'idée que des efforts plus ambitieux sont possibles et souhaitables, il convient de nuancer les conclusions de votre rapport. En particulier, les dotations de péréquation de la DGF ont fait l'objet de plusieurs réformes d'importance depuis la dernière tentative de réforme systémique de la DGF en 2015 : la dotation de solidarité urbaine (DSU) a ainsi été réformée en 2017, la dotation d'intercommunalité en 2019 et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOV) en 2020. Ces réformes, conjuguées au mouvement initié en 2018 de renforcement du montant des dotations de péréquation par écrêtement de la dotation forfaitaire, ont permis d'accroître l'efficacité péréquatrice de la DGF. Aussi, l'articulation actuelle des dotations de péréquation m'apparaît-elle adaptée, à architecture constante de la DGF, dans la mesure où elle combine, d'une part, des dotations concentrées; (DSU, fraction « bourg-centre » de la DSR), utiles pour répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires qui font face à de fortes difficultés socio-économiques ou à d'importantes charges de centralité et, d'autre part, des dotations au bénéfice plus large qui demeurent pleinement pertinentes pour réduire les écarts de richesse potentielle entre un plus grand nombre de collectivités (fraction péréquation de la DSR).

En matière de critères de répartition, le rapport appelle à faire évoluer les différents indicateurs de richesse dont il me semble important de rappeler les évolutions majeures opérées récemment. Ainsi, le potentiel fiscal et financier a été modernisé afin, d'une part, d'adapter cet indicateur au nouveau panier de ressources fiscales des collectivités à l'issue des différentes réformes de la fiscalité locale et, d'autre part, d'améliorer sa capacité à refléter la richesse potentielle des collectivités en y intégrant de nouvelles ressources libres d'emploi (DMTO communaux, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes, etc.). Dans le même temps, le calcul de l'effort fiscal a été simplifié, en le recentrant sur les impôts levés par les communes sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de taux. L'ensemble de ces nouvelles orientations a été décidé à la suite de cycles de concertation, notamment au sein du comité des finances locales, et doivent être préservées afin de garantir une certaine stabilité et prévisibilité des indicateurs retenus auprès des collectivités. En particulier, tout élargissement supplémentaire des ressources prises en compte dans le potentiel fiscal et financier doit être évalué à l'aune de l'objectif de cet indicateur, qui est de refléter les ressources libres d'emploi que peut mobiliser une collectivité, de manière objective, indépendamment de ses choix de gestion.

Tout en notant que la péréquation contribue à la réduction des inégalités, je partage ainsi votre constat qu'elle pourrait être plus efficace. Aussi, en l'absence de réforme d'ampleur, dont la mise en œuvre conduirait inévitablement à des déstabilisations en termes de répartition des concours de financiers de l'État, la poursuite, voire l'accentuation, de l'augmentation des montants consacrés à la péréquation constitue une mesure efficace. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a décidé de tripler le montant de la hausse annuelle de la dotation intercommunalité de 30 M€ à 90 M€ depuis 2024, et la péréquation communale a été réhaussée (290 M€ en 2024 et 300 M€ en 2025). Pour l'année 2026, le

Gouvernement souhaite poursuivre cette ambition, en renouvelant le niveau de ces hausses (90 M€ pour la dotation d'intercommunalité et 290 M€ pour la péréquation communale).

De manière plus large, cette approche explique notamment le choix du Gouvernement de proposer dans le cadre du PLF 2026 de reverser une partie des prélèvements mis en œuvre au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO 2) au sein de la péréquation horizontale.

Enfin, vous déplorez la faible mobilisation des mécanismes dérogatoires existants et constatez qu'aucune intercommunalité n'a choisi de percevoir, en lieu et place des communes qui en sont membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF et de répartir celle-ci à son niveau, en proposant d'étendre l'obligation d'un pacte financier et fiscal. Sur ce point, s'agissant de la DGF des communes, la répartition de leur DGF à l'échelle intercommunale pourrait théoriquement améliorer l'appréhension des situations locales par rapport à l'utilisation de critères nationaux. Elle permettrait notamment de supprimer les difficultés inhérentes à l'appréciation du partage effectif des compétences entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, même si les modalités de calcul du potentiel fiscal, qui intègrent les attributions de compensation, en permettent déjà une évaluation fine, proche de la réalité avec des critères calculés de manière homogène au niveau national.

Toutefois, un tel dispositif de répartition dérogatoire serait vraisemblablement peu acceptable pour les communes et devrait s'articuler avec les mécanismes déjà existants (pactes financiers et fiscaux, dotation de solidarité communautaire, répartition dérogatoire du FPIC et de la DGF). Si l'introduction d'un pacte financier et fiscal permettrait d'équilibrer le dialogue et le poids de chaque collectivité au sein de l'ensemble intercommunal, il convient néanmoins de respecter le principe de libre administration, charge aux collectivités de fixer les relations financières devant régir l'intercommunalité (notamment au travers des attributions de compensation) et d'éviter de rigidifier ces relations.

Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics

La Cour des comptes a adressé le 24 septembre 2025 à la direction du Budget un relevé d'observations provisoires portant sur le présent chapitre. La directrice du budget a transmis une première réponse en octobre 2025, laquelle est jointe à titre de référence.

Dans ce contexte, je vous fais part des observations suivantes sur le chapitre définitif :

1. Le ministère de l'action et des comptes publics partage les constats de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la péréquation :

Le ministère de l'action et des comptes publics souscrit aux orientations de la Cour évoquées dans la dernière partie du rapport concernant la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais souligne néanmoins les risques budgétaires à court et

moyen terme d'une réforme systémique de la dotation : les garanties de limitation des baisses pour certains et les gains immédiats pour d'autres qu'une telle réforme pourrait susciter imposent une grande prudence dans le contexte financier actuel. Toute progression de la péréquation verticale devrait être compensée par un écrêtement équivalent des dotations forfaitaires, dans une logique de neutralité budgétaire.

Par ailleurs, la réforme des clés de partage de la TVA est à la fois possible et souhaitable ; encore faut-il la conduire avec méthode, pour surmonter les contraintes juridiques, politiques et techniques qu'elle comporte.

2. Il observe que la péréquation horizontale a stagné ces dernières années, contrairement à la péréquation verticale soutenue par l'État :

Le ministère de l'action et des comptes publics estime essentiel que les collectivités contribuent elles aussi à l'objectif constitutionnel de péréquation et que l'équilibre entre les différents types de mécanismes demeure maîtrisé. Conscient que les disparités contemporaines entre collectivités ne résultent pas uniquement des choix des gestionnaires locaux, le ministère rappelle l'engagement de l'État en faveur de la péréquation verticale qui a augmenté de 790 M€ entre 2022 et 2025.

3. Il insiste sur la nécessité de moderniser les indicateurs et critères d'éligibilité afin de mieux cibler les collectivités qui ont le plus besoin de la péréquation :

Le ministère de l'action et des comptes publics rejoint la Cour sur l'importance de rationaliser les critères d'éligibilité et de répartition des dotations péréquatrices, qu'il s'agisse de péréquation verticale ou horizontale. Il apparaît nécessaire de resserrer l'éligibilité aux dotations de péréquation de la DGF afin de mieux cibler les collectivités qui en ont le plus besoin. Par ailleurs, il convient de prendre en compte de manière exhaustive l'ensemble des ressources dans le calcul des critères de potentiel financier et d'effort fiscal, afin de mieux refléter la capacité financière des collectivités. Enfin, l'utilisation des médianes plutôt que des valeurs moyennes permettrait de limiter l'influence des valeurs extrêmes et de disposer d'une mesure plus représentative des situations des collectivités dans les calculs de répartition.

4. Enfin, il préconise spécifiquement de renforcer la péréquation au sein des ensembles intercommunaux :

Dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques de l'État, la situation de certaines communes disposant de faibles ressources mais appartenant à des EPCI globalement favorisés mérite une attention particulière. Ces configurations peuvent conduire à une appréciation agrégée des ressources qui ne reflète pas pleinement les disparités existant au sein d'un ensemble intercommunal. Dans cette perspective, le renforcement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue un levier d'action pertinent à consolider.