

N° 464
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mars 2024

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir,

PRÉSENTÉE

Par MM. François-Noël BUFFET, Mathieu DARNAUD, Mme Françoise GATEL et
M. Jean-François HUSSON,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Nos territoires sont en mal de liberté.

Pour qui va à la rencontre de nos concitoyens, c'est une évidence : les bonnes volontés existent, les initiatives locales fleurissent, les élus locaux emploient leur énergie au service de leur territoire. Pourtant, à l'enthousiasme de l'élection succède souvent la fatigue du mandat et à l'allégresse de la conception des projets la lassitude de ne pouvoir les mener à bien, malgré la volonté et le temps consacré.

La raison en est simple : le sentiment – largement partagé – de libertés locales atrophiées. Partout, sur le territoire de la République, des élus locaux dévoués à leurs concitoyens et investis pour le développement de leur territoire voient leurs initiatives entravées.

Cette amputation du pouvoir d'agir des élus locaux nous place à l'aube d'une crise de la démocratie locale sans précédent. Signe annonciateur de cette crise qui vient et que nous devons conjurer, le nombre de démissions apparaît aujourd'hui en forte hausse : en avril 2023, 1 293 maires avaient démissionné depuis le renouvellement général des conseils municipaux du 28 juin 2020, ce qui représente environ 3,7 % des maires, laissant craindre une crise de l'engagement pour le prochain renouvellement général de 2026.

Face à cette situation, c'est donc avant toute chose un renforcement de l'efficacité de l'action publique locale qui doit être recherché. Nos concitoyens attendent de voir les responsables locaux qu'ils ont élus à l'œuvre, disposant des moyens de leurs missions et capables de faire évoluer leur quotidien. Renforcer l'action publique locale, c'est redonner à nos concitoyens foi en la démocratie locale - et plus largement en la politique.

Si les collectivités territoriales ne souhaitent ni big bang ni grand soir, un consensus se dégage quant aux effets négatifs de la recentralisation rampante que connaît notre pays, 40 ans après les premières lois de décentralisation, et qu'il convient, sans plus attendre, d'enrayer.

Telle est l'ambition des 15 propositions du Sénat pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »¹, présentées le 6 juillet dernier à la suite du rapport de François-Noël Buffet, rapporteur général, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel, Jean-François Husson, co-rapporteurs du groupe de travail présidé par le Président du Sénat, Gérard Larcher.

Nécessitant pour certaines des modifications constitutionnelles, organiques ou de la loi ordinaire, ces propositions doivent pouvoir trouver désormais une application concrète. À cette fin, le rapporteur général et les co-rapporteurs du groupe de travail ont souhaité déposer trois propositions de loi destinées à **apporter à notre législation les aménagements nécessaires pour retrouver la voie d'une décentralisation effective, au plus près des territoires et de leurs besoins.**

*

* *

La présente proposition de loi tend à traduire les préconisations du groupe de travail qui relèvent de la loi organique.

Son chapitre premier, relatif à l'autonomie financière et fiscale, détermine les conditions d'application des dispositions consacrées aux finances publiques locales de la proposition de loi constitutionnelle résultant des travaux du groupe de travail. Cette dernière prévoit que la loi organique garantit que le produit des impôts locaux sur lesquels les collectivités disposent d'un pouvoir d'assiette ou de taux représente une part significative des ressources des communes et une part minimale des ressources des départements et des régions. Alors que les années récentes ont été marquées par une érosion importante de la fiscalité locale, une telle mesure sera ainsi de nature à préserver la part que celle-ci représente dans les paniers de ressources actuels des collectivités territoriales.

Pour la mettre en œuvre, **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi organique prévoit que **cette part de fiscalité locale soit au moins égale au niveau constaté en 2023.**

Mettant en œuvre le principe fixé par la proposition de loi constitutionnelle selon lequel les exonérations et abattements obligatoires décidés par l'État sur les impôts locaux font l'objet d'une compensation

¹ Rapport de François-Noël Buffet, rapporteur général, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et Jean-François Husson, co-rapporteurs, [Quinze propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »](#), 6 juillet 2023.

financière, l'**article 2** de la présente proposition de loi organique détermine les conditions d'application de ces dispositions. Il détermine notamment les **modalités de calcul du droit à compensation**. Celle-ci, versée annuellement à ce titre, devra être au moins égale à l'application du taux voté par la collectivité l'année précédant l'entrée en vigueur de la mesure d'allègement à l'assiette constatée au titre de l'année d'entrée en vigueur de cette mesure. Cette garantie permet également de mettre fin à la pratique consistant à minorer d'année en année les allocations attribuées au titre de la compensation de mesures d'allègements fiscaux, qui fragilise les budgets locaux et le lien de confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, la proposition de loi constitutionnelle entend donner corps au principe de compensation des transferts, créations, extensions ou modifications des compétences des collectivités territoriales, en prévoyant un réexamen régulier des ressources attribuées au titre de cette compensation. **L'article 3** de la présente proposition de loi organique détermine les **modalités d'application de ce réexamen régulier** en précisant qu'avant le 1^{er} octobre de la cinquième année suivant le transfert de compétence, puis tous les cinq ans, le Gouvernement remet au Parlement un rapport exposant les mesures envisagées pour ajuster les ressources attribuées aux collectivités territoriales au regard des charges qu'elles supportent pour l'exercice de la compétence concernée. Il est prévu, dans la proposition de loi ordinaire du groupe de travail, une évaluation de l'évolution de ces charges par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

Le chapitre II entend permettre aux collectivités de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans la durée, en créant les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des charges des collectivités territoriales. À cette fin, **l'article 4** renforce le cadre organique relatif aux études d'impact en prévoyant spécifiquement que lorsqu'un projet de loi prévoit un transfert de compétences aux collectivités territoriales, la création, l'extension ou la modification d'une telle compétence, celles-ci exposent avec précision non seulement l'évaluation de l'augmentation des charges qui en résulte pour les collectivités concernées mais également les modalités de compensation envisagées. Au cours de la dernière décennie en effet, les lois de décentralisation ont trop souvent « passé sous silence » la question financière, faute de transparence suffisante sur ce point de la part de l'État. À titre d'exemple, la loi « NOTRe » de 2015 a ainsi prévu d'importants transferts de compétences en matière économique aux régions, sans en

prévoir les modalités de financement et sans que les travaux préparatoires ne permettent au législateur d'en mesurer précisément l'impact.

La loi organique relative aux lois de finances, dans sa version en vigueur, n'impose pas aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) de donner des précisions quant à l'évolution programmée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales alors même que ces précisions seraient de nature à offrir aux collectivités la visibilité nécessaire sur leurs ressources. Dans ce contexte, **l'article 5** de la présente proposition de loi organique a pour objectif de renverser la logique présidant actuellement à la conception des projets de LPFP, en faisant de ces dernières non pas un outil de contrainte sur les budgets locaux comme elles le furent trop souvent par le passé mais bien un instrument d'accompagnement, en prévoyant une **trajectoire la plus complète possible des ressources en provenance de l'État qui détaillera l'ensemble des prélèvements sur les recettes de l'État, des crédits du budget général de l'État alloués aux collectivités et des impôts d'État transférés ou partagés**. Sur ce dernier point, les ressources attribuées pour la mise en œuvre des règles prévues au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, c'est-à-dire à la suite d'un transfert, de la création, de l'extension ou de modifications de l'exercice d'une compétence, devront désormais être identifiées de manière distincte.

Le chapitre III vise à renforcer l'efficacité de l'État territorial et la cohérence de son action par une extension du pouvoir de dérogation reconnu aux préfets. Il complète ainsi la proposition de loi constitutionnelle susmentionnée, en faisant du représentant de l'État dans les territoires le garant tant du respect que de « l'application » de la loi.

Afin de favoriser la cohérence de la réponse de l'État en cas de crise, **l'article 6** tend à élever au rang organique et à élargir le champ des dispositions législatives permettant de **conférer temporairement au préfet de département une autorité sur les services et les établissements publics** de l'État ayant un champ territorial.

L'article 7 vise à consacrer au niveau organique **le pouvoir de dérogation ouvert aux préfets de département et de région dans un certain nombre de matières** relevant de la compétence de l'État. Il s'agit d'encourager le recours à ce dispositif, qui constitue un outil d'adaptation de l'action de l'État aux réalités et aux projets locaux.

*

* *

Proposition de loi organique visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d’agir

CHAPITRE I^{ER}

Renforcer l’autonomie financière et préserver la fiscalité locale

Article 1^{er}

- ① L’article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour chaque catégorie, la part des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l’assiette, le taux ou le tarif ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l’année 2023. »

Article 2

- ① I. – Après l’article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L.O. 1114-5 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 1114-5.* – Une mesure d’exonération ou d’abattement appliquée à une imposition de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l’assiette, le taux ou le tarif est obligatoire au sens du quatrième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution lorsqu’elle s’impose de plein droit, sans qu’une délibération de la collectivité territoriale ou de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne puisse la supprimer.
- ③ « La compensation mentionnée au même quatrième alinéa est assurée par l’attribution d’une dotation de l’État ou l’attribution du produit d’une imposition de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d’assiette.
- ④ « Pour chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné, le montant de la compensation versée est au moins égal au produit obtenu par l’application du taux ou du tarif en vigueur l’année précédant l’entrée en vigueur de la mesure d’exonération ou d’abattement mentionnée audit quatrième alinéa à la perte de base résultant de cette mesure au titre de l’année de son entrée en vigueur.

- ⑤ « Lorsque la loi prévoit la possibilité, par délibération de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de limiter la mesure d'exonération ou d'abattement, la perte de base mentionnée au troisième alinéa du présent article correspond à la perte de base théorique qui résulterait de l'application de cette faculté de limitation à son niveau maximal.
- ⑥ « Cette compensation est versée chaque année. »
- ⑦ II. – Le présent article s'applique aux mesures d'exonérations et d'abattement dont l'entrée en vigueur est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi organique n° du visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir.

Article 3

- ① Après l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L.O. 1114-6 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 1114-6.* – Avant le 1^{er} octobre de la cinquième année suivant l'année du transfert d'une compétence aux collectivités territoriales ou de la création d'une compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses de celles-ci, puis tous les cinq ans, le Gouvernement remet au Parlement un rapport exposant les mesures envisagées pour ajuster les ressources attribuées aux collectivités territoriales en application du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution au regard des charges qu'elles supportent au titre de l'exercice de la compétence concernée.
- ③ « Ce rapport tient compte des évaluations réalisées à cette fin, dans les conditions déterminées par la loi, par un organisme compétent composé de représentants de l'État et des collectivités territoriales. »

CHAPITRE II

Créer les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des ressources et des charges des collectivités territoriales

Article 4

- ① Après le huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « – en cas de transfert de compétences aux collectivités territoriales ou de création, d'extension ou de modification des conditions d'exercice de compétences exercées par les collectivités territoriales, l'évaluation de l'augmentation de charges qui en résulte pour celles-ci, ainsi que les modalités selon lesquelles cette augmentation fait l'objet d'une compensation financière. »

Article 5

- ① Après le sixième alinéa de l'article 1 B de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :
- ② « 5° *bis* Le montant évaluatif de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Sont précisés les montants :
- ③ « – des prélèvements sur les recettes de l'État ;
- ④ « – des crédits du budget général de l'État ;
- ⑤ « – des impôts d'État transférés ou partagés.
- ⑥ « Les ressources attribuées pour la mise en œuvre des règles prévues au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont identifiées de manière distincte. »

CHAPITRE III

Renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action de l'État dans les territoires

Article 6

Lorsque surviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population, le représentant de l'État dans le département peut être autorisé, dans les conditions fixées par la loi, à diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité.

Article 7

- ① Le représentant de l'État dans la région ou le département peut, pour un motif d'intérêt général et pour tenir compte des circonstances locales, déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :
- ② 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- ③ 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- ④ 3° Environnement, agriculture et forêts ;
- ⑤ 4° Construction, logement et urbanisme ;
- ⑥ 5° Emploi et activité économique ;
- ⑦ 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- ⑧ 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives.