

N° 869 *rect.*

# SÉNAT

2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 août 2022

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales  
et de leurs groupements et à garantir la compensation financière  
des transferts de compétences,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Didier MARIE, Patrick KANNER, Hussein BOURGI, Jérôme DURAIN, Mmes Laurence HARRIBEY, Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jean-Yves LECONTE, Jean-Pierre SUEUR, Thierry COZIC, Mme Corinne FÉRET, MM. Hervé GILLÉ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Franck MONTAUGÉ, Mme Sylvie ROBERT, MM. Lucien STANZIONE, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Joël BIGOT, Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, M. Denis BOUAD, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Rémi FÉRAUD, Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mmes Gisèle JOURDA, Annie LE HOUEIROU, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi constitutionnelle vise à créer une loi de financement des collectivités territoriales et à garantir la compensation financière des transferts de compétences dans le temps.

Contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, il n'existe pas de cadre retraçant les prévisions de recettes et de dépenses des collectivités territoriales. Alors que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, par ailleurs jamais consacrée par la jurisprudence constitutionnelle, est largement remise en cause, il s'agit d'un moyen efficace permettant de garantir l'autonomie financière, et donc politique, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Actuellement, les dispositions ayant un impact sur les finances locales sont disséminées dans le projet de loi de finances (PLF) : en première partie mais également en deuxième partie, dans plusieurs missions budgétaires dont la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Sans avoir de caractère prescriptif, pour respecter l'article 72 de la Constitution, cette loi de financement permettrait de retracer l'ensemble des relations financières des collectivités territoriales avec l'État.

Le projet de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT) serait discuté indépendamment du PLF, mais évidemment en cohérence avec lui comme peut l'être le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Il serait cependant examiné en premier lieu par le Sénat, conformément à l'esprit de l'article 39 de la Constitution.

Comme la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les dispositions organiques du code de la sécurité sociale relative aux lois de financement de la sécurité sociale définissent le contenu, l'organisation et les modalités de présentation et de discussion de ces lois particulières, une loi organique sera nécessaire pour la mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle. Cette loi organique devra définir avec précision les dispositions que devront et pourront contenir ces lois, mais aussi celles qu'elles ne pourront pas contenir, dans le respect des principes

constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

Les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle s'engagent à soumettre au débat une proposition de loi organique consécutivement à l'adoption du présent texte. La loi organique pourrait organiser ce PLFCT en deux parties, traitant d'une part des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements et d'autre part d'un objectif de dépenses visant en particulier à définir, de manière pluriannuelle, les grands enjeux de l'investissement local en France sans pour autant contraindre les collectivités dans leur autonomie de gestion.

Pour mémoire, la création d'une loi de financement des collectivités territoriales a été proposée dans le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014 (proposition n° 48) et dans trois rapports de la Cour des comptes (le rapport sur les finances publiques locales en 2013, le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2016 et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018).

En sus de la création de la loi de financement des collectivités territoriales, cette proposition de loi vise à garantir la compensation financière des transferts de compétences dans le temps. La Constitution affirme en effet que tout transfert, création ou extension de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette règle de compensation est en réalité neutralisée puisqu'elle n'est pas assurée dans la durée. Par ailleurs, elle n'impose aucune traçabilité.

C'est pourquoi il est proposé que le montant des ressources transférées pour compenser l'augmentation des dépenses résultant d'un transfert, d'une création, d'une extension ou modifications de compétences fasse l'objet d'un réexamen régulier, de sorte à permettre un contrôle effectif du Parlement et des collectivités sur le respect de cette règle.

L'article 1<sup>er</sup> crée la loi de financement pour les collectivités territoriales et leurs groupements par une modification des articles 34 et 42 de la Constitution.

Il ajoute ensuite, un nouvel article 47-1-1 qui définit les règles de rang constitutionnel relatives à la procédure d'examen des PLFCT. Les délais prévus sont identiques pour les deux assemblées : vingt jours pour l'Assemblée nationale, vingt jours pour le Sénat et cinquante jours au total.

Enfin, cette proposition comporte des modifications de coordination des articles 42 (procédure de discussion des PLFCT) et 47-2 (extension de la mission d'assistance de la Cour des comptes).

L'article 2 modifie l'article 72-2 de la Constitution pour garantir la compensation financière des transferts de compétence dans le temps.



**Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences**

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① Le titre V de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 34 est ainsi modifié :
- ③ a) À la fin du treizième alinéa, les mots : « , de leurs compétences et de leurs ressources » sont remplacés par les mots : « et de leurs compétences » ;
- ④ b) Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les lois de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements déterminent leurs ressources et les conditions générales d'équilibre de leurs comptes, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Cette loi de financement vise à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales et de leurs groupements. » ;
- ⑥ 2° À la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 39, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « , notamment les lois de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, » ;
- ⑦ 3° À la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 42, après le mot : « sociale », sont insérés les mots : « , aux projets de loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements » ;
- ⑧ 4° Après l'article 47-1, il est inséré un article 47-1-1 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. 47-1-1.* – Le Parlement vote les projets de loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements dans les conditions prévues par une loi organique.
- ⑩ « Si le Sénat ne s'est pas prononcé dans un délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit l'Assemblée nationale qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.
- ⑪ « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

- ⑫ « Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28. » ;
- ⑬ 5° À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2, après le mot : « sociale », sont insérés les mots : « et des lois de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements » ;
- ⑭ 6° Au troisième alinéa de l'article 48, après le mot : « sociale », sont insérés les mots : « , des projets de loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements » ;
- ⑮ 7° À la fin de la première phrase du troisième alinéa de l'article 49, les mots : « ou de financement de la sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « , de financement de la sécurité sociale ou de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

## Article 2

- ① L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements » ;
- ③ 2° À la seconde phrase du deuxième alinéa, après le mot : « loi », sont insérés les mots : « de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements » ;
- ④ 3° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « ou entre collectivités territoriales » ;
- ⑥ b) La seconde phrase est ainsi rédigée : « Toute création ou extension de compétences ou toute modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales résultant d'une décision de l'État et ayant pour effet d'augmenter les dépenses de celles-ci est accompagnée de ressources équivalentes au montant estimé de cette augmentation. » ;
- ⑦ c) Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Les ressources ainsi attribuées pour la compensation des transferts, créations, extensions ou modifications de compétences font l'objet d'un réexamen régulier. Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles les dispositions du présent alinéa sont mises en œuvre. » ;

- ⑧ 5° Au dernier alinéa, après le mot : « loi », sont insérés les mots : « de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ».