

Avis sur la 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

La commission des finances s'est réunie le mercredi 29 mars 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, pour examiner le rapport pour avis de M. Charles Guené, sur la proposition de loi constitutionnelle n° 869 (2021-2022), présentée par M. Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues, visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences.

1. L'INSTITUTION D'UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS NE CONSTITUE PAS LA RÉPONSE ADAPTÉE AU LÉGITIME BESOIN DE PRÉVISIBILITÉ DES COLLECTIVITÉS

La proposition de loi constitutionnelle est l'aboutissement d'un **constat partagé par l'ensemble des représentants des collectivités territoriales** : les incertitudes budgétaires, qui tiennent à la fois à la **complexité du système de financement**, donc à la **multiplicité des sources**, mais aussi à sa **structure de plus en plus assise sur des dotations et des fractions d'impôts nationaux**, au détriment de ressources fiscales propres, réduisent la marge de manœuvre des collectivités.

Cette situation est accentuée par la complexité des règles de répartition des dotations et par le **processus de suppression d'impôts locaux**. **La lisibilité du système n'est pas non plus facilitée par les modalités d'examen des mesures intéressant les collectivités territoriales dans le cadre des projets de lois de finances**. Face à cette situation, la tentation de créer des lois de financement des collectivités territoriales (LFCT) est séduisante mais elle favorisait le risque d'apparition d'un nouveau carcan pour les collectivités. **Si l'absence de précision des dispositions constitutionnelles a ouvert la voie à la forte érosion de la fiscalité locale**, le dispositif proposé est tout aussi incertain puisqu'il renvoie à un **texte organique** qui **n'est pas déposé**.

Une autre interrogation réside dans **l'articulation, dans les faits très difficile, avec les lois de finances**. Compte tenu du coût très important pour l'État de ses transferts financiers aux collectivités territoriales (107,3 milliards d'euros en PLF 2023), il semble difficilement envisageable de faire sortir ceux-ci du domaine de la loi de finances. La proposition consistant à faire débiter l'examen du PLFCT au Sénat, à l'inverse des PLF et PLFSS, pourrait sembler offrir une solution d'articulation mais elle n'est pas sans soulever des questions d'ordres politique et juridique.

Les PLFCT pourraient ainsi constituer un cadre plus contraignant pour la liberté d'action des collectivités que les projets de loi de programmation des finances publiques ou les projets de loi ordinaire qui offrent plus de souplesse. Par ailleurs, l'instauration d'un PLFCT s'accompagnerait de **tous les mécanismes de rationalisation du parlementarisme propres aux textes financiers**.

Il est, en outre illusoire de penser qu'un PLFCT permettrait une meilleure visibilité à chaque collectivité. La complexité du système de répartition des dotations perdurerait. **Le rapporteur pour avis considère la refondation de la gouvernance des finances locales, en associant l'État, les élus locaux et le Parlement** comme une solution plus appropriée.

2. LA CONSÉCRATION BIENVENUE D'UN PRINCIPE DE COMPENSATION ÉVOLUTIVE DANS LE TEMPS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES, QUI LAISSE TOUTEFOIS EN SUSPENS LA QUESTION DE SES MODALITÉS D'APPLICATION

Selon une jurisprudence constitutionnelle constante, **lorsque l'État transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par lui, le législateur est tenu de compenser celles-ci « au coût historique »** par l'attribution des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert. **Cette obligation de compensation ne s'étend pas aux transferts de compétences opérés entre collectivités territoriales.**

Les créations et extensions de compétences relèvent également d'un régime juridique distinct, n'imposant pas de compensation intégrale des charges qui en résultent. La Constitution ne prescrit pas de forme déterminée pour organiser cette compensation qui peut prendre la forme de fiscalité transférée, de dotations financées sur crédits budgétaires ou de prélèvements sur les recettes de l'État.

Ce principe de compensation au coût historique est fortement remis en cause par les collectivités territoriales : leur expérience pratique les conduit à considérer que la multiplication des charges dynamiques qui leur incombent rend leur situation financière insoutenable et porte une réelle atteinte à leur libre administration. Le cas le plus emblématique est celui de l'exercice de la compétence d'aide et d'action sociale par les départements.

L'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle comporte un dispositif permettant une compensation financière évolutive dans le temps des transferts de compétences qui avait été adopté en 2020 dans le cadre de l'examen en première lecture de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales de Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues. Le rapporteur pour avis, qui avait déjà instruit ce dispositif ne peut donc qu'y être favorable. L'ensemble des associations d'élus auditionnées ont affirmé leur soutien appuyé à la mise en place d'un tel dispositif.

Une première réserve pouvant être émise, de nature politique et juridique, tient au respect du principe de libre administration car les charges liées à l'exercice d'une compétence donnée peuvent varier en fonction de choix politiques. Toutefois, la notion de « réexamen », plus souple que la réévaluation automatique, avait été retenue dans le texte adopté, et est ici reprise, apportant une réponse partielle à cette difficulté. La seconde réserve, d'ordre technique, tient à la difficulté à estimer de façon fiable la charge associée à l'exercice d'une compétence par toute collectivité. Il paraît cependant indispensable de s'employer à la surmonter, en y mettant les moyens et la volonté politique nécessaire et en instaurant une gouvernance refondée.

Suivant son rapporteur pour avis qui estime, en tout état de cause, inutile d'adopter de nouveau un dispositif déjà en navette à l'Assemblée nationale la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de la proposition de loi dans son ensemble.



Charles GUENÉ
Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains)
de la Haute-Marne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28

Pour en savoir plus :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-869.html>