



...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**

Face à l'absence de garantie réelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la proposition de loi constitutionnelle n° 869 rectifiée (2012-2022) déposée par Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain propose **deux solutions d'inégale portée** : la création d'une **loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements** et une rénovation des modalités de compensation financière des transferts de compétences pour mieux appliquer le principe « **qui décide paie** ».

Le rapporteur a souligné la pertinence du débat soulevé par les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle qui entend répondre à une **attente majeure des élus locaux** qui souhaitent voir leur autonomie financière mieux garantie et appellent à une profonde réforme des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Toutefois, si la commission partage la nécessité de **renforcer l'association** des élus locaux aux discussions budgétaires et d'assurer une **prévisibilité suffisante sur leurs ressources financières**, elle n'a **pas jugé opportune la principale mesure** proposée qui se heurte à de nombreux écueils pratiques et juridiques. Par ailleurs, bien que favorable aux principes d'un réexamen régulier et d'une compensation évolutive des transferts de compétences, elle n'a **pas jugé souhaitable d'étendre l'ensemble de ces garanties financières aux groupements** de collectivités territoriales.

Au terme d'un débat approfondi et sur proposition de son rapporteur, **la commission des lois n'a pas adopté les dispositions de la proposition de loi constitutionnelle**, la commission des finances saisie pour avis ayant parallèlement exprimé un avis défavorable à l'adoption du texte.

## 1. FACE À L'INSUFFISANTE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DEUX SOLUTIONS D'INÉGALE PORTÉE

Ne bénéficiant jusqu'alors que d'une protection législative, les principes **d'autonomie financière** des collectivités territoriales et de **neutralité budgétaire des transferts de compétences** font l'objet d'une **reconnaissance constitutionnelle à l'article 72-2 de la Constitution** depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Néanmoins, ces principes voient aujourd'hui leur **portée nettement diminuée** tant par le principe jurisprudentiel de la **compensation dite « au coût historique »** des transferts de compétences que par les nombreux tempéraments admis au principe d'autonomie financière par le juge constitutionnel.

La proposition de loi constitutionnelle déposée par Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues prévoit en conséquence deux mesures principales :

- la création d'une loi de financement des collectivités territoriales dans un nouvel article 47-1-1 de la Constitution ;
- une rénovation des modalités de compensation financière des transferts de compétences, en application du principe « **qui décide paie** », en proposant de modifier l'article 72-2 de la Constitution.

## 2. LA POSITION DE LA COMMISSION : REJETER UNE RÉPONSE IMPARFAITE AUX BESOINS EXPRIMÉS PAR LES ÉLUS LOCAUX

Tout en partageant la préoccupation légitime des auteurs de la proposition de loi constitutionnelle, la commission a estimé que l'institution d'une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'une part, se heurtait à de **nombreux écueils pratiques et juridiques**, et d'autre part, ne constituait **pas la réponse la plus opérationnelle** aux souhaits de lisibilité et de prévisibilité sur leurs ressources financières exprimés par les élus locaux.

Par ailleurs, de l'avis quasi-unanime des personnes entendues par le rapporteur – élus locaux comme professeurs de droit – un tel véhicule présente le risque de confier au Gouvernement un nouvel outil procédural lui permettant **d'imposer unilatéralement aux collectivités territoriales et à leurs groupements de nouvelles réductions** de leurs marges de manœuvres financières.

En outre, la commission, à l'initiative du rapporteur, n'a pas estimé pertinent le **principe et les modalités de la loi de financement** envisagés par la proposition de loi constitutionnelle, qui reviendrait à accorder aux groupements – émanations des communes – des garanties aujourd'hui applicables aux seules collectivités. Bien que favorable aux principes d'un réexamen régulier et d'une compensation évolutive des transferts de compétences, la commission n'a pour cette même raison **pas jugé souhaitable d'étendre l'ensemble de ces garanties financières aux groupements** de collectivités territoriales.

Enfin, au vu du lancement, par le Président du Sénat, Gérard Larcher, d'un groupe de travail transpartisan sur la décentralisation et les finances locales, la commission a jugé préférable de ne pas adopter ces dispositions, au profit d'une **réflexion plus globale sur la place des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle des pouvoirs publics**.

**La commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le 6 avril 2023.**

### POUR EN SAVOIR +

- [Rapport de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, du 14 octobre 2020, sur les propositions de loi constitutionnelle et organique pour le plein exercice des libertés locales.](#)
- [Rapport de Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, « 50 propositions pour les libertés locales », du 2 juillet 2020.](#)



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Agnès Canayer**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
de la Seine-Maritime

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel,  
du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-869.html>