

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

Intervention de Mme Agnès CANAYER

Jeudi 6 avril 2023

Monsieur le Président,

Madame la ministre,

Mes chers collègues,

Il y a 40 ans, les lois DEFERRE instaurent la décentralisation. 20 ans plus tard, ce nouveau principe d'organisation de la République était gravé dans le marbre de la Constitution.

Les fondements constitutionnels de la décentralisation sont nombreux et consacrent notamment deux principes, d'une part la libre administration des collectivités territoriales et d'autre part, leur autonomie financière et fiscale. Les deux sont liées car sans autonomie financière, pas de réelles marges de manœuvre.

Aujourd'hui, nous partageons un constat avec les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle dont nous débattons

aujourd'hui : l'autonomie financière des collectivités territoriales est insuffisante.

Alors que nous traversons une crise inflationniste et énergétique, s'interroger sur le niveau et la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales n'est ni un gadget ou ni une lubie de parlementaires. Nous ne pouvons pas faire l'économie de ces sujets. Ne serait-ce que pour éviter que l'investissement local ne fléchisse alors qu'il représente une part déterminante de l'investissement public.

Aussi, les auditions menées dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi constitutionnelle ont souligné :

- **D'abord, l'amointrissement des marges de manœuvre financières et fiscales** des collectivités territoriales. Du côté des recettes, du fait de la suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE, et du côté des dépenses, avec l'introduction des contrats de Cahors ;
- **Ensuite, le défaut de prévisibilité suffisante des élus locaux sur leurs ressources** en raison de l'absence de programmation budgétaire pluriannuelle ;

- **Puis, l'insuffisante lisibilité des élus sur les décisions** financières et à l'attribution des dotations. L'enchevêtrement des réformes successives ont opacifié les modalités d'attribution des dotations pour les collectivités territoriales ;
- **Également, le défaut d'information des collectivités territoriales** en amont du dépôt des projets de loi de finances et lors des décisions d'attribution des dotations ;
- **Enfin, l'émiettement des mesures budgétaires et fiscales ayant un impact sur les ressources comme les dépenses des collectivités territoriales** dans le projet de loi de finances, nuisant à une appréhension globale des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je crois que nous sommes aujourd'hui tous d'accord sur, à la fois, **la nécessité de remédier à la situation actuelle des collectivités territoriales**, qui ont vu leurs marges de manœuvre financières se réduire très significativement depuis plusieurs années, et l'urgence **de corriger les nombreux défauts du cadre législatif et constitutionnel** actuel des finances locales pour les collectivités territoriales.

Face à l'absence de garantie réelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la proposition de loi constitutionnelle déposée par notre collègue Éric KERROUCHE propose **deux solutions d'inégale portée.**

D'une part, la création d'une **loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements.**

D'autre part, la rénovation des modalités de compensation financière des transferts de compétences pour mieux appliquer le **principe "qui décide paie".**

Je ne peux que **partager pleinement l'objectif recherché** par cette proposition de loi qui s'attache à répondre aux **attentes légitimes des élus locaux** : l'autonomie financière mieux garantie et une profonde réforme des relations financières entre l'État et les collectivités.

Toutefois, il semble que **les mesures proposées présentent un certain nombre de difficultés opérationnelles et juridiques,** n'apportant qu'une réponse imparfaite aux souhaits de lisibilité et de prévisibilité des élus locaux sur leurs ressources financières.

En premier lieu, **plusieurs personnes auditionnées, et en particulier, l'ensemble des associations d'élus locaux, se sont interrogées sur l'utilité de la création d'une loi de financement spécifique** aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour atteindre ces objectifs.

Ainsi les associations d'élus locaux ont rappelé que l'institution d'une telle loi **ne figurait pas parmi leurs demandes** et que **d'autres mesures leurs semblaient, davantage répondre à leurs attentes.**

En deuxième lieu, **une telle loi de financement n'empêcherait pas une révision annuelle du montant des concours financiers de l'État aux collectivités, conformément au principe d'annualité budgétaire.**

Dès lors, il ne sera pas certain que l'inscription dans la Constitution d'un véhicule financier spécifique aux collectivités territoriales et à leurs groupements aurait une incidence majeure sur l'autonomie financière de celles-ci ou sur la prévisibilité de leurs ressources.

En troisième lieu, de l'avis quasi-unanime des personnes entendues, élus locaux comme professeurs de droit ou de finances locales, un tel véhicule recèle 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.**

Comme tout véhicule financier, le Gouvernement serait libre de faire usage des facultés prévues à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution ou d'adopter par voie d'ordonnances les mesures proposées si le Parlement ne respectait pas les délais d'examen impartis.

En quatrième lieu, ces dispositions se heurtent à de **nombreux écueils juridiques et pratiques**, en particulier, la difficulté d'isoler dans les finances publiques, les ressources des collectivités territoriales de celles de l'État. De la même manière, il serait nécessaire de tirer les conséquences de toute loi de financement sur les recettes et les charges de l'État en loi de finances, ce qui semble, *de facto*, en relativiser l'intérêt.

Enfin, l'insertion d'un nouveau texte financier dans le calendrier parlementaire, déjà très chargé, est un point de vigilance qui peut sembler anecdotique mais qui doit être soulevé.

En cinquième lieu, et ce sujet me semble être le plus irritant entre nous, la proposition de loi constitutionnelle vise « *les collectivités territoriales et leurs groupements* ». Or, **aujourd'hui, les groupements, émanations des communes, ne bénéficient pas, en matière financière, des mêmes garanties** que les collectivités territoriales. **Car ils n'en sont tout simplement pas !**

Dès lors, ces dispositions modifieraient les équilibres constitutionnels et institutionnels existants au sein du bloc local et reviendraient à **accorder aux groupements des garanties actuellement applicables aux seules collectivités**, ce qui ne me paraît pas souhaitable.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives au **réexamen régulier des compensations financières des transferts de compétences et à une amélioration des modalités de ces compensations**, à l'article 2, je ne peux qu'y être **favorable sur le principe**.

Elles sont la traduction constitutionnelle du principe « *qui décide paie* ».

Néanmoins, je tiens à rappeler que les principales dispositions de cet article ont déjà été adoptées par le Sénat et transmises à l'Assemblée nationale, qui est libre de les inscrire à son ordre du jour.

En outre, la proposition de loi ambitionne **d'étendre ces garanties financières aux groupements**, dès lors, par cohérence avec la position constante de la Commission sur ce point, je ne pourrais qu'y être défavorable.

Ainsi, chers collègues, **si cette proposition de loi pose un débat essentiel**, celui de l'équilibre à trouver en matière d'autonomie financière comme fiscale des collectivités territoriales au sein d'un État unitaire et décentralisé, **les solutions qu'elle y apporte m'apparaissent imparfaites et insuffisantes** pour répondre à l'enjeu soulevé. D'autant plus que, le sujet a déjà été largement exploré par la proposition de loi de notre collègue Philippe BAS.

C'est pourquoi, **je vous propose de ne pas adopter cette proposition.**

Pour terminer, j'ajouterai qu'il m'apparaît préférable de **traiter ces sujets dans le cadre d'une réflexion plus large sur la place des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle actuelle.**

Cette réflexion est pour l'heure portée par le groupe de travail transpartisan sur la décentralisation, initié par le Président du Sénat, dont notre président de commission, François-Noël BUFFET, est rapporteur général. Dans ce cadre, nous avons discuté la semaine dernière, à l'initiative du rapporteur général du budget de la commission des finances, Jean-François HUSSON, de propositions couvrant l'ensemble du champ des finances locales.

Dans ces conditions, je forme le vœu que nous continuons à cheminer, ensemble, pour redéfinir les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, convaincue que **l'autonomie financière des collectivités territoriales est une condition indispensable à l'effectivité de la décentralisation.**

Je vous remercie.