

Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

Réunie le mardi 16 juin 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport pour avis de M. Stéphane Sautarel sur le **projet de loi n° 557 (2025-2026) portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales**, déposé au Sénat par le Gouvernement le 15 avril 2026. Ce projet de loi a été renvoyé à la commission des lois, qui a délégué à la commission des finances l'examen du **titre III relatif à la simplification en matière de gestion budgétaire et financière**, qui comporte les articles 18 à 24, ainsi que **l'article 30**.

Les **articles 18, 19 et 22** visent à **faciliter le recours** des collectivités à **des financements extérieurs**. Les **articles 20 et 21** portent des **simplifications en matière budgétaire et comptable**. **L'article 23** permet aux collectivités membres de l'Agence France Locale de garantir les emprunts qu'elle émet au-delà de leur encours de dette auprès d'elle. **L'article 24** propose d'assouplir les modalités de révision des attributions de compensation en cas de perte de base d'imposition. **L'article 30** enrichit les données fiscales transmises aux collectivités territoriales compétentes en matière de logement et d'habitat.

La commission des finances **a adopté ces huit articles**, ainsi que quatre amendements de simplification visant à faciliter la réunion des « commissions DETR » (**COM-284**), à permettre au préfet d'allonger le délai d'adoption des budgets dans les communes de moins de 3 500 habitants (**COM-120, COM-270**) et à créer une modalité de révision libre des transferts financiers entre communes et établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris (**COM-286**), un amendement rectifiant une erreur matérielle (**COM-285**) et un amendement de coordination (**COM-287**). Elle a également donné un **avis favorable à l'adoption de l'article 8**, sous réserve de l'adoption d'un amendement facilitant les demandes de subvention par les départements et les régions (**COM-283**).



I. Une première réponse, consensuelle mais peu ambitieuse, au besoin de simplification constaté dans les territoires

A. Le rapport « Ravignon » a fait le constat d'un coût élevé des normes applicables aux collectivités territoriales

Le rapport « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences », remis en mai 2024 par Boris Ravignon, fait état d'un « niveau de complexité préjudiciable » du partage des compétences entre collectivités territoriales et entre l'État et les collectivités. Il en résulte un « enchevêtrement des interventions » qui « altère la lisibilité de l'action publique » locale.

7,5 milliards d'euros

C'est le coût annuel du millefeuille territorial.

Source : Rapport Ravignon

Le « millefeuille » territorial engendre des coûts annuels estimés par la mission Ravignon à **6 milliards d'euros pour les collectivités et 1,5 milliard d'euros pour l'État, soit 7,5 milliards d'euros.**

Ces coûts pèsent principalement sur les communes (4,8 milliards d'euros), du fait qu'elles sont les collectivités les plus nombreuses, et qu'elles gèrent les écoles, une compétence qui leur impose de se coordonner avec l'État et les autres échelons. Viennent ensuite les intercommunalités (696 millions d'euros), les départements (355 millions d'euros) et les régions (117 millions d'euros).

B. Le présent projet de loi apporte une première réponse, consensuelle mais peu ambitieuse, à ces appels

1. Un accueil favorable, mais peu enthousiaste, de la part des élus locaux

Dans son ensemble, le projet de loi est favorablement accueilli par les associations d'élus, même si, ponctuellement, des suggestions d'amélioration émergent. Il ressort toutefois des échanges que le rapporteur a pu avoir avec les auditionnés que **la portée du texte demeure très modeste**. Le projet de loi, en l'état, n'entraînera pas le « choc de simplification » annoncé et les économies qu'il est susceptible d'engendrer sont minimes. Le périmètre initial du texte ne réunit en effet que des dispositifs largement consensuels, le gouvernement ayant renoncé à porter certaines propositions plus ambitieuses.

2. Un texte composite sans cohérence d'ensemble, qui permet surtout le retour de nombreux « cavaliers » censurés dans des textes précédents

Les dispositions déléguées à la commission des finances se présentent comme une véritable **cavalcade de mesures déjà adoptées par le Parlement, mais censurées ensuite par le Conseil constitutionnel** comme ne relevant pas du domaine des lois de finances (« cavalier budgétaire ») ou comme ne présentant pas un lieu suffisant avec le texte d'origine (« cavalier législatif »).

Ainsi, sur les huit articles délégués à notre commission, **quatre ont fait l'objet d'une censure** pour motif de procédure, en général dans un projet de loi de finances.

C'est le cas de l'article 19, **adopté en PLF 2025 mais censuré** par le Conseil constitutionnel¹. De même, la ratification de l'ordonnance relative au compte financier unique (CFU) a été **adoptée lors du PLF 2026 mais censurée** dans la foulée². Si l'article 24 n'a pour l'heure jamais fait l'objet d'une censure, c'est que d'autres mesures portant sur les attributions de compensation et sur les transferts financiers entre communes et EPCI ont été **censurées dans le PLF pour 2025**³. L'introduction de cet article dans le présent texte vise ainsi à éviter une censure qui serait automatiquement encourue. Enfin, le dispositif de l'article 30, déjà intégré à la **proposition de loi dite « Huwart »** visant à simplifier le droit de l'urbanisme et du logement, a également été censuré par le Conseil⁴.

Articles précédemment considérés comme « cavaliers » sur d'autres textes

N° de l'article	Objet	Origine du « cavalier »
Article 19	Suppression de l'interdiction de cumul de la DETR	Projet de loi de finances 2025
Article 21	Ratification de l'ordonnance relative au compte financier unique	Projet de loi de finances 2026
Article 24	Mesures relatives aux attributions de compensation	Projet de loi de finances 2025
Article 30	Transmission de données fiscales relatives aux logements vacants	Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

Source : *commission des finances du Sénat*

Ce projet de loi ne constitue donc, **en aucun cas, le « grand soir » de la simplification**. L'ambition de la commission des finances a donc été d'en faire le **véhicule opportun de mesures utiles** qui ne trouveraient pas, sans ce texte, l'occasion d'être avancées.

¹ Décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025.

² Décision n° 2026-901 DC du 19 février 2026.

³ Décision du 13 février 2025 précitée.

⁴ Décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025.

II. Les articles délégués à la commission des finances entendent simplifier les normes en matière budgétaire et financière

A. Plusieurs articles visent à faciliter l'obtention de subventions par les collectivités territoriales

L'**article 18** vise à compléter la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, pour prévoir que la subvention versée à chaque structure portant une maison France services peut faire l'objet d'une dérogation, sur décision préfectorale, aux dispositions de l'article 10 de la même loi afin de bénéficier de modalités allégées de demandes de subvention.

L'**article 19** vise à supprimer l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État. Cette interdiction de cumul, spécifique à la DETR, a perdu sa pertinence et est contestée par les communes rurales, qu'elle lèse. La commission l'approuve donc pleinement.

Elle a complété cet article par un **amendement COM-284 du rapporteur**, reprenant une mesure proposée par le Gouvernement lors de l'examen du PLF 2025, visant à permettre aux « commission DETR » de se réunir même lorsque certains sièges sont vacants, afin d'éviter de ralentir les procédures, en particulier à la suite de renouvellements électoraux.

Dans la même veine, la commission a adopté un **amendement COM-283 du rapporteur à l'article 8**, afin de permettre aux conseils régionaux et départementaux de déléguer à leur président les demandes de subvention à tout organisme financeur, comme le peuvent les conseils municipaux, et non aux seules subventions de l'État et d'autres collectivités territoriales.

L'**article 22** tient compte de remontées émanant de plusieurs préfetures dans le cadre du dispositif « France simplification » : celles-ci ont fait état de la difficulté résultant de l'impossibilité pour un syndicat mixte de prendre en charge ou financer les études et travaux de rénovation énergétique des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte. L'article 22 cherche à remédier à cette situation en élargissant les situations dans lesquelles un groupement de collectivités peut financer de tels travaux pour le compte d'une commune.

B. Deux articles portent des mesures de simplification en matières budgétaire et comptable

L'**article 20** élargit, de manière bienvenue, le nombre de communes et d'intercommunalités concernées par la possibilité de fusionner les budgets annexes eau et assainissement, par un rehaussement du plafond, de 3 000 à 3 500 habitants, ouvrant droit à cette fusion.

Le mécanisme concernerait 530 communes supplémentaires (comprenant entre 3 000 et 3 500 habitants) en plus de 31 778 communes déjà potentiellement dans le champ de la mesure, ainsi que 56 EPCI supplémentaires (comptant des communes membres toutes inférieures à 3 000 habitants) en plus des 322 intercommunalités déjà visées.

L'**article 21** ratifie l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique (CFU) et procède à divers ajustements comptables qui en découlent dans le code général des collectivités territoriales. En outre, il desserre le calendrier d'entrée en vigueur de la réforme du CFU, d'un an, pour les associations syndicales autorisées, et il

prévoit que certaines structures publiques faisant l'objet d'une dissolution au cours de l'exercice 2026 demeureront régies par les dispositions antérieures à l'ordonnance du 12 juin 2025 et n'auront donc pas à produire de CFU. La commission a simplement adopté un **amendement COM-285 du rapporteur** procédant à une rectification d'erreur matérielle.

Elle a en outre, après l'article 21, adopté deux amendements identiques du groupe socialiste (**COM-120**) et de M. Michel Canévet (**COM-270**) visant à permettre au préfet d'accorder un délai supplémentaire aux communes de moins de 3 500 habitants pour voter leur budget.

C. Les derniers articles portent diverses mesures en matière de finances locales

L'article 23 propose de relever la limite dans laquelle les collectivités membres de l'Agence France Locale (AFL) peuvent garantir l'emprunt qu'elle lève. Les émissions obligataires de l'AFL sont en effet garanties par les collectivités qui en sont membres, dans la limite de l'encours de dette que chaque collectivité a souscrit auprès d'elle. Or, cette limite ne permet pas à l'AFL de bénéficier d'une cotation favorable auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). L'article 23 lève cette limite.

Si la commission y est favorable, elle émet tout de même deux réserves : d'abord, il convient de rappeler que **l'adoption de cet article n'améliorera pas automatiquement la cotation** actuelle de l'AFL : ce sera à l'ACPR d'en décider. Ensuite, il convient d'éviter que les collectivités ne se donnent des garanties sans rapport avec leurs capacités, d'où l'importance qu'un décret soit pris, comme le prévoit l'article, pour **fixer une nouvelle limite protectrice pour les collectivités**.

L'article 24 vise à assouplir les modalités de révision des attributions de compensation (AC) en cas de perte de base imposable. Lorsqu'à la suite de la fermeture d'une entreprise ou du départ d'une industrie, un territoire subit une perte de recette, l'EPCI peut la répercuter sur les AC qu'il reverse à ses communes, ou seulement à la commune concernée par la perte de base. Dans ce dernier cas, **la diminution de l'AC ne peut être supérieure au montant le plus élevé** entre la compensation éventuellement perçue par la commune au titre du « PSR FNGIR » et 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement (RRF). L'article 24 vise à permettre de réduire les AC à concurrence de la **somme de ces deux montants**.

Ce dispositif, très ciblé, vise en pratique **la communauté de communes Alsace-Rhin-Brisach**, touchée par la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim et qui se trouve dans une situation très difficile : la fermeture de la centrale l'a privée de recettes de CFE, mais la commune de Fessenheim continue de bénéficier des recettes de taxe foncière afférentes à la centrale.

Après l'article 24, la commission a repris, en adoptant l'**amendement COM-286 du rapporteur**, une autre mesure, proposée par le Gouvernement et qualifiée par le Conseil constitutionnel de « cavalier » budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, visant à permettre aux communes et aux établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris (MGP) de réviser librement, en cas d'accord local, le montant du fonds de compensation des charges transférées (FCCT). **Cela permettrait de renforcer les libertés locales, au bénéfice des communes isolées intégrées à la MGP en 2016.**

Enfin, l'**article 30** propose de permettre la transmission aux collectivités et aux services et opérateurs de l'État compétents en matière d'habitat des données couvertes par le secret fiscal, notamment aux fins de lutter contre la vacance des logements. Sur cet article, qu'elle approuve pleinement, la commission a simplement adopté un **amendement COM-287 du rapporteur** de coordination.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales](#)



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Stéphane SAUTAREL
Rapporteur
Cantal
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

