

N° 749

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi portant **simplification des normes applicables aux collectivités territoriales** (procédure accélérée),*

Par M. Stéphane SAUTAREL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 557, 744 et 745 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE 8</i> Extension des compétences déléguées à l'exécutif local par l'organe délibérant.....	11
• <i>ARTICLE 18</i> Assouplissement des conditions de versement des subventions France Services	14
• <i>ARTICLE 19</i> Suppression de l'interdiction du cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État	22
• <i>ARTICLE 20</i> Rehaussement de 3 000 à 3 500 du plafond d'habitants permettant la fusion des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.....	27
• <i>ARTICLE 21</i> Ratification de l'ordonnance généralisant le compte financier unique (CFU) et simplifications afférentes en matière comptable.....	30
• <i>ARTICLE 21 bis (nouveau)</i> Octroi, pour les communes de moins de 3 500 habitants, d'un délai supplémentaire d'adoption du budget, sur décision préfectorale	40
• <i>ARTICLE 22</i> Prise en charge par un syndicat mixte du financement de travaux de rénovation énergétique	42
• <i>ARTICLE 23</i> Faculté pour les collectivités de garantir les engagements de l'Agence France Locale à un montant supérieur à leur encours de dette	45
• <i>ARTICLE 24</i> Assouplissement des modalités de révision unilatérales des attributions de compensation en cas de perte de base d'imposition.....	52
• <i>ARTICLE 24 bis (nouveau)</i> Révision libre des transferts financiers entre communes et établissements publics territoriaux membres de la Métropole du Grand Paris	60
• <i>ARTICLE 30</i> Transmission par l'administration fiscale de la liste des logements et locaux vacants aux collectivités territoriales, aux organismes et aux services de l'État compétents en matière d'habitat	65
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	89
LA LOI EN CONSTRUCTION	91

L'ESSENTIEL

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 minimales. 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 lien 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 préfectures 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 subie 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.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 8

Extension des compétences déléguées à l'exécutif local par l'organe délibérant

Les maires et les présidents d'intercommunalités peuvent se voir déléguer par l'organe délibérant qu'il préside la faculté de demander des subventions à tout organisme financeur. Toutefois, les présidents de conseils départementaux et régionaux ne peuvent obtenir une telle délégation que pour demander des subventions à l'État ou à d'autres collectivités.

L'article 8 vise à étendre les compétences que les organes délibérants peuvent déléguer à leur exécutif, notamment en matière de ressources humaines. Par l'amendement COM-283 du rapporteur, la commission des finances propose de permettre aux conseils départementaux et régionaux de se voir déléguer la faculté de demander une subvention à tout financeur, afin de faciliter les demandes de subventions par les départements et les régions.

La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption du présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : ALORS QUE LES MAIRES ET LES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉS PEUVENT SE VOIR DÉLÉGUER DES DEMANDES DE SUBVENTION AUPRÈS DE TOUT FINANCEUR, LES DÉLÉGATIONS ACCORDÉES AUX PRÉSIDENTS DE CONSEILS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX SONT PLUS LIMITÉES

Si, aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », **ces organes délibérants peuvent déléguer à l'exécutif** – le maire et ses adjoints, le président et ses vice-présidents – **certains de leurs pouvoirs**. En pratique, ces délégations constituent un mode quotidien et commode de gestion locale ; elles traduisent la confiance de l'assemblée délibérante dans son exécutif¹.

¹ Pierre-Antoine Tomasi, « Les retrait des délégations par le conseil municipal : une alternative à l'absence de responsabilité politique du maire ? » JP Blog, 29 décembre 2023.

La liste des matières pouvant faire l'objet d'une délégation est limitativement énumérée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et diffère selon les catégories de collectivités. Ces listes sont prévues :

- à l'article L. 2122-22 du CGCT pour le conseil municipal ;
- à l'article L. 3211-2 du CGCT pour le conseil départemental ;
- à l'article L. 4122-5 du CGCT pour le conseil régional.

Pour les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'article L. 5211-10 du CGCT est rédigé différemment : il permet à l'organe délibérant de déléguer toute matière à l'exécutif, à l'exclusion de celles qu'il énumère (vote du budget et du compte financier unique, instauration d'une nouvelle délégation de service public, adhésion de l'EPCI à un autre établissement public, etc.)

Pour plus d'informations sur les matières pouvant donner lieu à délégation, le lecteur est invité à **se reporter au rapport de la commission des lois**, saisie au fond sur cet article.

Parmi les matières qui peuvent être déléguées à l'exécutif, on trouve invariablement la faculté de demander des subventions à d'autres financeurs (26° de l'article L. 2122-22, 14° de l'article L. 3211-2 et 16° de l'article L. 4211-5 du CGCT). Toutefois, alors que les conseils municipaux peuvent déléguer au maire le pouvoir de demander des subventions « à tout organisme financeur », les conseils départementaux et régionaux ne peuvent déléguer ce pouvoir que pour demander une subvention « à l'État ou à d'autres collectivités territoriales » – un champ sensiblement plus étroit.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ÉLARGISSEMENT DES MATIÈRES POUVANT DONNER LIEU À DÉLÉGATION À L'EXÉCUTIF LOCAL

Le présent article vise à **élargir les matières pouvant donner lieu à des délégations** à l'exécutif local par l'organe délibérant.

Le **a de son 1°** vise à permettre aux conseils municipaux de déléguer à l'exécutif le pouvoir de donner l'avis de la commune, en tant qu'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, pour la création ou la transformation d'établissements d'accueil du jeune enfant (**deuxième alinéa**).

Le **troisième alinéa de ce même a** ainsi que le **a du 2°** et le **a du 3°** visent à permettre, respectivement aux conseils municipaux, départementaux et régionaux de déléguer à leur exécutif le pouvoir de créer des emplois de la fonction publique territoriale, dans certaines limites.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PERMETTRE AUX CONSEILS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX DE DÉLÉGUER LES DEMANDES DE SUBVENTIONS À TOUT FINANCEUR

Le rapporteur **approuve l'élargissement limité** des facultés de délégation des organes délibérants aux exécutifs locaux. S'il convient, d'une part, d'éviter que l'obligation de consulter le conseil élu ne retarde excessivement l'action locale, il faut, d'autre part, **se garder de faire de la démocratie locale une variable d'ajustement.**

Dans cette optique, et parce qu'une telle modification ne porte aucune atteinte au pouvoir délibérateur des élus, la commission des finances a suivi le rapporteur en adoptant son **amendement COM-283** visant à aligner la faculté de délégation des conseils départementaux et régionaux sur celles des conseils municipaux en matière de demandes de subvention.

Les exécutifs départementaux et régionaux pourront ainsi plus facilement obtenir, de **tout organisme financeur**, les subventions dont ils ont besoin.

Décision de la commission : la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption du présent article ainsi modifié.

ARTICLE 18

**Assouplissement des conditions de versement
des subventions France Services**

Le présent article ouvre la voie à un allègement des modalités de demande annuelle de renouvellement de subvention par toute entité portant une structure « France services » dès lors qu'elle présente des garanties suffisantes.

Tout en appelant le Gouvernement à confirmer que cet allègement deviendra la règle, et qu'il n'y sera dérogé sur décision préfectorale que par exception, la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DU DISPOSITIF « FRANCE SERVICES », QUI CONTRIBUE TRÈS UTILEMENT AU MAINTIEN DU SERVICE PUBLIC DANS LES TERRITOIRES GRÂCE À UN CO-FINANCEMENT ENTRE L'ÉTAT ET LES OPÉRATEURS

Inscrit initialement comme une priorité de l'Agenda rural avec pour ambition de faciliter l'accès aux services publics pour tous les usagers, et repris depuis à travers France Ruralités, le réseau France Services qui porte les « maisons France services » (MFS), créé en 2019, résulte en partie de la structuration au niveau national d'initiatives locales antérieures.

Il s'agit d'un réseau de services publics mutualisés permettant aux usagers d'effectuer différentes démarches administratives dans un lieu unique, vers lequel ils se rendent ou qui vient à eux, via les maisons France services mobiles¹, et au sein duquel ils bénéficient de l'aide de conseillers « France services » polyvalents.

¹ Outre les bus itinérants dans les zones les plus rurales ou les plus difficiles d'accès, on note même l'existence d'une maison France Services mobile sur pirogue, la « pirogue France services de l'Est guyanais » qui circule sur le Maroni de commune en commune.

A. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DU BOUQUET DE SERVICES DES MAISONS FRANCE SERVICES QUI PEUVENT ÊTRE PORTÉES

Les sites « France services » permettent aux usagers d'accéder à un bouquet de services du quotidien. Ils peuvent bénéficier, dans chaque structure, de l'accès à un socle minimal de douze missions de services publics¹. Ce socle minimal comprend La Poste, France travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice, et la direction générale des finances publiques auxquels se sont ajoutés, en janvier 2024, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ainsi que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) puis, en janvier 2025, les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Ursaaf).

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2025, l'Association générale des institutions de retraite des cadres-Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) a intégré le bouquet de services dans plusieurs départements, mais il ne s'agit pas encore d'un opérateur présent au niveau national. Interrogée par le rapporteur pour avis sur l'éventualité d'un élargissement à venir des opérateurs concernés, la DGCL a précisé que des négociations étaient en cours pour l'entrée du groupement d'intérêt public (GIP) Union retraites, groupement qui réunit les organismes de retraite obligatoires, de base comme complémentaire.

Régulièrement, d'autres propositions d'élargissement surgissent. Le rapporteur pour avis note ainsi avec intérêt la proposition récemment formulée par notre collègue Christian Bilhac d'engager une démarche de conventionnement entre le Tribunal du stationnement payant et le réseau France Services afin d'accompagner les requérants dans la présentation de leurs recours dématérialisés².

Concrètement, les MFS ont été installées soit au sein de structures préexistantes (MSAP, bureau de poste, etc.) soit, le plus souvent, ont été « créées » *ex nihilo* par les collectivités territoriales.

Parmi les 2 864 MFS labellisées au 1^{er} janvier 2026, 67 % sont portées par une collectivité territoriale ou leur groupement³, 15 % par La Poste, 13 % par une association locale ou un réseau d'association, 2 % par la MSA, 1 % par les sous-préfectures elles-mêmes et 2 % seulement résultent d'un co-portage

¹ D'autres opérateurs pressentis comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) n'ont, à ce jour, pas rejoint le dispositif.

² Proposition n° 3 du rapport d'information n° 661 (2025-2026) « Le tribunal du stationnement payant », de M. Christian Bilhac, déposé le 27 mai 2026.

³ Parmi les MFS portées par les collectivités, 47 % le sont par des communes, 48 % par des EPCI et 5 % par d'autres strates de collectivités.

entre plusieurs organismes. Enfin, la MSA et les services déconcentrés de l'État (préfectures et sous-préfectures) portent respectivement 2 % et 1 % des France services.

Au-delà de ce socle de services, les structures porteuses peuvent déployer des offres de services complémentaires, en fonction de besoins locaux. Il faut souligner le succès que remporte le dispositif. **Les MFS constituent un noyau dur de la « cohésion » entre les territoires, au sens premier du terme.** Le nombre d'accompagnements d'usagers et la fréquentation des Maisons France services n'ont cessé de croître depuis leur création début 2020. L'objectif d'1 million d'accompagnements par mois qui était prévu pour 2026 a été atteint dès 2025. Les MFS permettent de résoudre plus de quatre démarches administratives sur cinq¹. Les demandes les plus sollicitées sont liées aux démarches auprès de l'administration fiscale (20 %), aux pré-demandes de titre d'identité et de voyage ainsi qu'aux immatriculations de véhicules (20 %), aux démarches en lien avec la liquidation des droits de retraite et le calcul de la pension (15 %), à l'assurance maladie (14 %) et aux allocations familiales (14 %).

B. UN CO-FINANCEMENT DES STRUCTURES FRANCE SERVICES ENTRE LES OPÉRATEURS DE SERVICES ET L'ÉTAT

En 2025, le programme France Services a mobilisé un total de 117,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), dont 68 millions d'euros portés par l'État² (le reste étant porté par les opérateurs) contre 101,7 millions d'euros en 2024, 77,71 millions d'euros en 2023 et 61,62 millions d'euros en 2022. La hausse des crédits consacré au dispositif depuis son lancement s'explique par un double effet « volume et coût ». Il faut souligner qu'une enveloppe de 13,45 millions d'euros a été ouverte en loi de finances pour 2026 (contre 13,05 millions d'euros en LFI 2025) afin de majorer la dotation forfaitaire des MFS situées en zones France ruralités revitalisation (FRR), uniquement pour les MFS portées par des collectivités territoriales. En 2026, 1 311 MFS sont ainsi éligibles à cette bonification.

Le financement du réseau France Services suit différents canaux : des crédits sont alloués à l'animation du réseau départemental, tandis que depuis 2019, un financement forfaitaire, par MFS a été acté.

¹ 84,2 % des démarches administratives effectuées à l'aide des MFS sont résolues. Par ailleurs, 96,1 % des utilisateurs se déclarent satisfaits de l'accompagnement reçu en France services et 98 % recommandent France services à leurs proches.

² À travers le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires ».

Initialement de 30 000 euros¹, ce financement forfaitaire sera progressivement porté à 50 000 euros, forfait qui devait s'appliquer à compter de 2026, en maintenant le principe d'un co-financement entre l'État et les opérateurs, mais ne sera finalement atteint qu'en 2027.

En 2023, l'État a majoré sa participation de 5 000 euros, portant ainsi à 35 000 euros le forfait par structure, à travers une revalorisation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Les opérateurs ont ensuite majoré leur participation en 2024 pour financer les 5 000 euros supplémentaires par structure, en parallèle de l'arrivée échelonnée de trois nouveaux opérateurs dans le dispositif depuis le 1^{er} janvier 2024. Ces arrivées ont d'ailleurs conduit à une **nouvelle répartition du financement du fonds national France services (FNFS) entre les opérateurs** comme l'illustre le tableau ci-après.

Alimentation du FNFS par les opérateurs

(en pourcentage et en euros)

Opérateur	2023		2024		2025		2026	
	%	€	%	€	%	€	%	€
Ministère de l'Intérieur	13,75 %	5 051 750	13,92 %	7 038 029	13,68 %	7 038 029	14,28 %	8 091 904
DGFIP	13,75 %	5 051 750	10,21 %	5 161 221	10,03 %	5 161 221	10,09 %	5 720 455
CNAV	6,50 %	2 388 100	9,28 %	4 692 020	9,12 %	4 692 020	10,79 %	6 117 743
MSA	6,50 %	2 388 100	4,33 %	2 189 609	4,26 %	2 189 609	4,13 %	2 339 814
CNAF	11,75 %	4 316 950	11,86 %	5 995 358	11,66 %	5 995 358	11,69 %	6 624 856
CNAM	13,75 %	5 051 750	12,69 %	6 412 427	12,47 %	6 412 427	12,62 %	7 154 405
France Travail	13,75 %	5 051 750	8,97 %	4 535 619	8,82 %	4 535 619	8,45 %	4 788 850
La Poste	13,75 %	5 051 750	7,32 %	3 701 482	7,20 %	3 701 482	6,79 %	3 848 154
Ministère de la Justice	6,50 %	2 388 100	3,92 %	1 981 075	3,85 %	1 981 075	3,67 %	2 078 014
DGEC			6,71 %	3 390 800	6,59 %	3 390 800	6,08 %	3 444 816
Anah			10,78 %	5 451 170	7,66 %	3 942 360	7,14 %	4 045 396
Urssaf					4,67 %	2 400 000	4,27 %	2 418 093
Total	100,00 %	36 740 000	100,00 %	50 548 810	100 %	51 440 000	100 %	56 672 500

NB : DGFIP : direction générale des finances publiques ; CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse ; MSA : Mutualité sociale agricole, CNAF : Caisse nationale des allocations familiales ; CNAM : caisse nationale de l'assurance maladie ; DGEC : direction générale de l'énergie et du climat ; Anah : Agence nationale de l'habitat.

Source : Commission des finances du Sénat

¹ Ce montant est financé différemment selon qu'il s'agit de structures postales (26 000 euros venant du fonds postal national de péréquation territoriale et 4 000 euros provenant du fonds national France Services) ou de structures non postales (15 000 euros provenant des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire et 15 000 euros du fonds national France Services).

En 2025, l'État a de nouveau majoré sa participation de 5 000 euros pour atteindre le montant forfaitaire de 45 000 euros par structure. Il avait initialement été envisagé que les opérateurs fassent de même pour 2026. Toutefois, l'arrivée de nouveaux opérateurs et les échanges en cours entre eux et la DGCL pour décider d'une clé de répartition adéquate a conduit à décider, pour 2026, d'une majoration financée par les opérateurs de 2 500 euros par structure, portant le financement à 47 500 euros. **L'objectif de 50 000 euros par structure devrait donc pouvoir être atteint à partir de 2027.**

Cette hausse du montant forfaitaire, même si elle s'effectue de manière plus lissée que prévue, est d'autant plus à souligner qu'elle s'accompagne d'une progression du nombre de maisons France services ouvertes.

Financement par structure France services

(en euros)

	Part du FNADT	Part du FNFS	Total par structure France services*
2023	20 000	15 000	35 000
2024	20 000	20 000	40 000
2025	25 000	20 000	45 000
2026	25 000	22 500	47 500
2027 (prévisionnel)	25 000	25 000	50 000

Note : total hors bonification pour les France services portées par les collectivités territoriales en zone FRR (cf. supra).

Source : Commission des finances du Sénat

C. DES MODALITÉS DE DEMANDES DE SUBVENTION « FRANCE SERVICE » PAR LES STRUCTURES PORTEUSES QUI RÉPONDENT AUX EXIGENCES, PARFOIS LOURDES, DU DROIT COMMUN

Comme pour toute démarche de demande de subvention, les structures porteuses d'une maison « France services » doivent respecter les exigences posées à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000¹.

¹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Leur dossier de demande de subvention, qu'il s'agisse d'une demande initiale ou d'un renouvellement, doit comporter les pièces et informations exigées par le CERFA n° 12156*06¹ à savoir un dossier administratif comprenant les statuts, le récépissé de déclaration, le SIRENE, un RIB, un compte rendu financier de l'exécution de l'action déjà subventionnée, la description du projet ou de l'action financée, un budget prévisionnel détaillé et, en fonction des situations, un plan de financement intégrant d'autres ressources.

Chaque année, chaque structure porteuse fournit donc de nouveau un dossier complet, y compris s'il s'agit d'une simple reconduction, et cela quelle que soit le statut juridique ou la solidité financière de la structure porteuse.

En outre, l'article 27 de la loi du 12 avril 2000 précitée prévoit qu'une convention « France services » doit être respectée par chaque structure porteuse (collectivité ou groupement, préfecture, opérateur, etc.), laquelle doit être conforme à un référentiel approuvé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ainsi qu'au schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévu à l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire².

Le référentiel en question a été approuvé par voie réglementaire³ et fixe un socle minimal de services (étendue des services publics concernés, ouverture minimale de 24 heures hebdomadaires réparties sur 5 jours ouvrables, présence minimale de deux conseillers France services pour assurer l'accueil physique, accès une connexion Internet, mise à disposition de photocopieurs, etc.).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : SIMPLIFIER LES MODALITÉS DE DEMANDES DE SUBVENTION « FRANCE SERVICES » POUR LES STRUCTURES PORTEUSES

Le présent article vise à **compléter l'article 27** de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, pour prévoir que **la subvention versée** à chaque structure respectant le référentiel approuvé par arrêté du 16 juin 2025 **peut faire l'objet d'une dérogation**, dans les faits sur décision préfectorale, aux dispositions de

¹ <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/R1271>

² « Sur le territoire de chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès (...) ».

³ Arrêté du 16 juin 2025 portant approbation du référentiel France services.

l'article 10 de la même loi, **afin de bénéficier de modalités allégées de demandes de subvention.**

La simplification envisagée permettrait donc à un préfet de département, dans le cadre d'une demande de renouvellement de demande de subvention France services, d'accepter, par dérogation à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, de dispenser la structure porteuse d'un dossier complet (tel que prévu par le CERFA n° 12156*06), et de lui substituer une simple demande écrite ne répondant à aucun formalisme particulier (courrier papier simple ou demande formulée par courriel électronique).

Ce dispositif aurait vocation à concerner tous les espaces France services, à l'exception des structures portées par des préfetures et par le groupe postal, qui font l'objet d'un subventionnement propre qui ne suit pas le même cheminement.

Ces modalités entreraient en vigueur dès promulgation de la loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER LE DISPOSITIF SIMPLIFIÉ QUI DOIT LARGEMENT S'APPLIQUER SUR LE TERRITOIRE

La commission des finances est favorable à cette mesure qui permet de réduire la charge administrative, tant du porteur que du service instructeur. Elle devrait contribuer à un versement plus rapide des subventions, sous réserve pour la préfecture de disposer de l'ensemble des crédits à la date de la demande. Pour autant, le service instructeur conserve un niveau élevé de contrôle afin d'éviter les versements indus, par exemple en cas de fermeture d'une maison France services.

Le régime actuel de constitution des dossiers de subvention apparaît excessivement lourd au regard des garanties propres au dispositif France Services qui fait l'objet d'un cahier des charges national très précis et impose un audit de labellisation des structures porteuses. Celles-ci ont d'ailleurs vocation à demeurer stables dans le temps.

Tout en soutenant le dispositif, **le rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur deux points.**

En premier lieu, il a souligné que **l'allégement proposé avait sans doute vocation à être accentué, à l'avenir** : les pièces justificatives à fournir demeurent nombreuses en dépit de l'allégement de la demande de subvention elle-même.

En second lieu, et c'est un point essentiel selon le rapporteur spécial, la demande simplifiée en cas de renouvellement de la demande de subvention ne sera nullement de droit : il s'agira d'une simple faculté préfectorale. C'est pourquoi **il invitera le Gouvernement, en séance publique, à confirmer que des instructions précises seront données aux préfetures pour que la demande simplifiée devienne la règle** et que le maintien d'une procédure complète demeure l'exception, par exemple en cas de doute sur la viabilité financière de la structure porteuse.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 19

Suppression de l'interdiction du cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État

L'article L. 2334-38 du code général des collectivités territoriales dispose que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ne peut permettre de financer des investissements susceptibles de recevoir d'autres subventions de l'État.

Le rapporteur constate que cette interdiction de cumul, spécifique à la DETR, a perdu sa pertinence et est contestée par les communes rurales, qu'elle lèse. Dans le même esprit de simplification des conditions d'octroi des subventions de l'État, la commission des finances a adopté un amendement COM-284 de son rapporteur visant à assouplir les modalités de réunion de la commission DETR lorsque certains sièges sont vacants, afin de ne pas ralentir la progression des dossiers, notamment lors des prochaines échéances électorales.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DETR NE PEUT ÊTRE CUMULÉ AVEC D'AUTRES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

A. LA DETR EST UN CONCOURS DE L'ÉTAT SPÉCIFIQUE AUX TERRITOIRES RURAUX

Créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et résultant de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR), la **dotaton d'équipement des territoires ruraux (DETR)** est versée sous forme de subventions aux communes et à leurs groupements établis en milieu rural « *en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ».

En 2026, le montant de la DETR s'établit à **plus d'un milliard d'euros**. Elle permet de financer plus de **18 000 projets sur l'ensemble du territoire national pour un taux de subvention moyen de 20 %** du montant total des projets. Les critères d'éligibilité des communes et leurs groupements au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont fixés par l'article L. 2334-32 du CGCT. Ils concernent à la fois la population et la richesse fiscale de ces collectivités (voir l'encadré *infra*).

Article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales

Peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux :

1° À compter de 2017, peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux :

a) Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les départements de métropole qui ne forment pas un ensemble de plus de 75 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré, en prenant en compte la population issue du dernier recensement ;

b) Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte qui ne forment pas un ensemble de plus de 150 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 85 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré, en prenant en compte la population issue du dernier recensement ;

1° *bis* Les établissements publics de coopération intercommunale éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 et les syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 dont la population n'excède pas 60 000 habitants ;

2° Les communes :

a) Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

b) Dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;

c) Les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation ;

d) Les communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation ou issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion sont réputées remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, les conditions de population mentionnées aux *a* et *b*.

Par dérogation, lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le représentant de l'État, les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat peuvent être bénéficiaires de la subvention.

Pour l'application du présent article, sauf mention contraire, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2.

Source : *Légifrance*

B. CONTRAIREMENT AUX AUTRES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT, LA DETR NE PEUT ÊTRE CUMULÉE AVEC D'AUTRES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

L'article L. 2334-38 du CGCT prévoit que les investissements pour lesquels les communes et leurs groupements à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir certaines subventions de l'État – dont la liste est fixée par voie réglementaire¹ – ne peuvent être subventionnés au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Issue de l'interdiction de cumul auparavant applicable à la dotation globale d'équipement (DGE), fusionnée par la loi de finances pour 2011 pour la dotation de développement rural (DDR) au sein de la DETR, cette disposition visait à l'origine à **globaliser progressivement l'ensemble des subventions** aux collectivités locales dans une dotation unique.

Cette interdiction de cumul, spécifique à la DETR, est d'ailleurs **régulièrement critiquée par les associations d'élus**, notamment l'Association des maires de France (AMF) et l'association des maires ruraux (AMRF).

C. LES ÉLUS SONT CONSULTÉS, PAR LE BIAIS D'UNE COMMISSION, SUR LES PROJETS FINANCÉS PAR LA DETR

L'article L. 2334-37 du CGCT institue, dans chaque département, une « commission DETR » et précise ses attributions.

Il appartient ainsi à la commission de **fixer annuellement les catégories d'opérations prioritaires** ainsi que les **taux minimaux et maximaux** de subvention qui leur sont applicables, dans les limites fixées par décret en Conseil d'État.

La commission dispose d'un **droit à l'information**, dans la mesure où le préfet doit porter à sa connaissance la liste des opérations retenues par lui². En outre, le préfet remet à la commission, cinq jours avant le début de sa réunion, une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour.

Ce même article, complété, définit les obligations du préfet vis-à-vis des élus siégeant au sein des commissions départementales.

Il lui revient notamment de **réunir la commission**, qui est instituée auprès de lui, et d'**arrêter la liste des opérations à subventionner** ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission.

¹ Annexe VII du CGCT.

² Parmi les projets sélectionnés par le préfet, la commission n'est formellement saisie pour avis que des projets dont la subvention au titre de la DETR porte sur un montant supérieur à 100 000 euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE L'INTERDICTION DE CUMUL DONT FAIT L'OBJET LA DETR

Le présent article abroge l'article L. 2334-38 du CGCT, qui pose l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État.

Il précise également que cette abrogation sera effective pour les communes et groupements de Nouvelle-Calédonie et dans les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCÉDER À UNE DEMANDE DE LONGUE DATE DES COMMUNES RURALES, EN SÉCURISANT ÉGALEMENT LA PROCÉDURE DE CONSULTATION DES ÉLUS

A. CET ARTICLE EST L'OCCASION DE SUPPRIMER UNE DISPOSITION AYANT PERDU DE SA PERTINENCE

Le rapporteur pour avis ne peut que constater que l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions **n'a aujourd'hui plus aucune pertinence.**

Il lui semble en particulier **problématique que cette interdiction de cumul porte uniquement sur la DETR**, et non sur les autres dotations de l'État en soutien à l'investissement local – alors que les collectivités rurales sont notoirement celles qui ont le moins de facilité à financer leurs investissements.

Depuis la création de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en 2016, de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) en 2019, ou encore du « fonds vert » en 2023, **la DETR n'a plus vocation à globaliser les dotations de soutien à l'investissement des collectivités.**

Les dotations de l'État sont désormais conçues comme des dispositifs souples et complémentaires, **qui doivent pouvoir être cumulés** pour soutenir au mieux les projets locaux – dès lors que la participation minimale du maître d'ouvrage, fixée à **l'article L. 1111-10 du CGCT**, est respectée.

Enfin, la liste des programmes et actions concernées par l'interdiction de cumul étant précisée par voie réglementaire, **les préfets peuvent mobiliser le droit de dérogation¹ pour contourner cette règle** ; cette règle est donc contournée, ce qui la rend, en tout état de cause, inefficace.

¹ Décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

B. LE RAPPORTEUR PROPOSE D'Y ADJOINDRE UNE MESURE VISANT À SÉCURISER LA PROCÉDURE DE CONSULTATION DES ÉLUS REPRÉSENTÉS DANS LA « COMMISSION DETR »

La « commission DETR » est **composée de représentants des maires et des présidents d'intercommunalités** du département ainsi que, au maximum, de **deux députés et deux sénateurs** du département.

Lors les mandats de ces membres prennent fin (généralement en lien avec le renouvellement des mandats à la suite d'élections, à des démissions ou à des décès) et qu'un ou plusieurs sièges sont vacants, **les préfets sont régulièrement conduits à repousser la tenue de ces commissions. L'attribution des subventions aux collectivités se trouve ainsi retardée**, alors même que celles-ci ont souvent un rôle déterminant dans le budget des collectivités.

C'est pourquoi le rapporteur pour avis, s'inspirant d'une disposition adoptée par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 mais censurée comme cavalier budgétaire¹, propose de permettre à un décret en Conseil d'État de déterminer les **conditions dans lesquelles les commissions peuvent être réunies en cas de vacance d'un ou plusieurs sièges.**

Consultées par le rapporteur sur cette question lors des auditions, **les associations d'élus du bloc communal se sont dites favorables** à cette mesure.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025.

ARTICLE 20

Rehaussement de 3 000 à 3 500 du plafond d'habitants permettant la fusion des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Le présent article prévoit le rehaussement du plafond, de 3 000 à 3 500 habitants, jusqu'auquel est autorisé la fusion des budgets annexes « eau » et « assainissement » d'une commune, ou d'un établissement public de coopération intercommunale ne comportant aucune commune de plus de 3 000 habitants, dès lors que les règles de gestion des deux budgets sont les mêmes.

La commission des finances considère que l'alignement sur le seuil de 3 500 habitants, en vigueur pour de nombreuses autres dispositions, constitue une simplification bienvenue.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN DE FUSIONNER LES BUDGETS EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LES COMMUNES DE MOINS DE 3 000 HABITANTS

Conformément à l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales, « les services d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial » (SPIC).

En outre, l'article L. 1412-1 du même code dispose que « [l]es collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie (...) ».

Il résulte de ces dispositions que, pour chaque SPIC faisant l'objet d'une exploitation directe, il convient de créer une régie distincte. La nécessité de procéder à la création d'une régie distincte pour chaque SPIC trouve également sa justification dans les dispositions issues de l'article L. 2224-1 du CGCT, selon lequel les budgets des SPIC exploités en régie doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, ainsi que de l'article L. 2224-2 du même code, qui interdit aux collectivités de rattachement de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services.

Par dérogation à ces règles de droit commun, l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales dispose que « [l]es communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale

dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement si les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique. »

Cette possibilité permet de faciliter le travail des ordonnateurs et des comptables notamment en permettant un suivi budgétaire et comptable unique, et de facturer et recouvrer selon un circuit unique et fluide. Ainsi en matière de facturation, un seul rôle peut être émis par la collectivité et recouvré par le comptable.

Cette fusion budgétaire ne permet pas pour autant de rendre fongibles les facturations relevant des deux activités puisque le second alinéa du même article impose de « *faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement.* » En effet, le principe budgétaire d'équilibre doit conduire à individualiser, par service, le coût réel de celui-ci pour le facturer aux usagers proportionnellement au service rendu. Le transfert, dans le cadre d'une régie « multi-services », des éventuels excédents de trésorerie d'un service public à un autre contreviendrait à ce principe, dont le juge administratif assure le respect en appréciant la proportionnalité de la redevance payée par les usagers¹.

Ces dispositions sont applicables aux départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer, régies par l'article 73 de la Constitution. En revanche, elles n'ont pas été transposées dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Elles ne sont pas davantage applicables à Wallis-et-Futuna.

Parmi les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, seules les communes de Polynésie française sont concernées : elles se voyaient appliquer jusque récemment l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, et ce plafond de 3 000 habitants, et ont récemment vu le droit applicable en la matière évoluer puisqu'une ordonnance du 3 juin 2026 a rehaussé ce plafond de 3 000 à 10 000 habitants en Polynésie française².

¹ Conseil d'État, 30 septembre 1996, société stéphanoise des eaux, nos 156176 et 156509.

² Article 12 de l'ordonnance n° 2026-438 du 3 juin 2026 portant adaptation et modernisation des dispositions du code général des collectivités territoriales applicables en Polynésie française.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : REHAUSSER À 3 500 HABITANTS LE PLAFOND D'HABITANTS JUSQU'AUQUEL LES BUDGETS EAU ET ASSAINISSEMENT PEUVENT ÊTRE FUSIONNÉS

L'alinéa unique de l'article 20 vise à substituer le nombre : « 3 500 » au nombre : « 3 000 » au premier alinéa de l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, pour **rehausser le nombre de communes et d'intercommunalités concernées par cette possibilité de fusion des deux budgets annexes eau et assainissement.**

Au total, d'après les données INSEE, cet élargissement de la règle des fusions pourrait concerner **530 communes supplémentaires comprenant entre 3 000 et 3 500 habitants¹** en plus de 31 778 communes déjà concernées.

S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), **322 intercommunalités comportent actuellement des communes membres comptant toutes moins de 3 000 habitants. 56 EPCI supplémentaires seraient donc potentiellement concernés par la réforme, puisqu'il existe 378 intercommunalités comportant uniquement des communes de moins de 3 500 habitants.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CET AJUSTEMENT QUI PERMET UN MEILLEUR ALIGNEMENT DES SEUILS ET UN ALLÈGEMENT DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE

La commission des finances souscrit au double objectif porté par cette mesure remontée dans le cadre de France simplification :

- l'assouplissement de la règle de fusion des budgets annexes qui offre une flexibilité en cours d'exercice est bienvenu, dès lors qu'est préservée la règle de non financement d'un service public industriel et commercial par le budget principal et tant que sont distincts le coût de la politique publique de l'eau et celui de l'assainissement ;

- l'allègement de la charge administrative, pour les petites communes et pour la DGFIP, qui résulte de la réduction du nombre de budgets annexes gérés.

En outre, le rapporteur pour avis a souligné que **l'alignement du seuil à 3 500 habitants semblait plus cohérent** avec le seuil mentionné dans le code général des collectivités territoriales pour de nombreux autres dispositifs.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

¹ En revanche, la direction générale des collectivités locales n'a pas été en mesure d'indiquer combien de communes faisait effectivement usage de cette faculté.

ARTICLE 21

Ratification de l'ordonnance généralisant le compte financier unique (CFU) et simplifications afférentes en matière comptable

Le présent article vise à ratifier l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique et procède à divers ajustements comptables qui en découlent dans le code général des collectivités territoriales.

Tout en alertant sur quelques difficultés techniques ou pratiques inhérentes à toute réforme de ce type, et dont les collectivités territoriales se sont à juste titre faites l'écho, la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article tel que modifié par son amendement COM-285 demandant à corriger une erreur matérielle.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE ORDONNANCE GÉNÉRALISANT LE COMPTE FINANCIER UNIQUE DONT LA RATIFICATION DANS LE PLLF 2026 A ÉTÉ CENSURÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 12 JUIN 2025 GÉNÉRALISANT LE CFU CENSURÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN TANT QUE CAVALIER BUDGÉTAIRE

Par sa **décision du 19 février 2026**¹, le Conseil constitutionnel a censuré, en ce qu'il constituait un **cavalier budgétaire**, l'**article 200 de la loi de finances pour 2026**² ratifiant l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique. Bien que cette décision s'explique formellement, elle a pu surprendre en ce que l'habilitation initiale visant à légiférer par voie d'ordonnance avait elle-même été adoptée via une loi de finances³.

En l'état, l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique n'est donc pas ratifiée, ce qui n'empêche ni de l'appliquer, ni de lui conférer une pleine valeur législative au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 2020 en la matière. En effet, par un revirement de jurisprudence inattendu, le Conseil constitutionnel considère depuis lors, qu'à compter de l'expiration du délai d'habilitation

¹ Décision n° 2026-901 DC du 19 février 2026.

² Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

³ Il de l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, modifié par l'article 205 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

pour légiférer par voie d'ordonnance, les dispositions ainsi adoptées « *doivent être regardées comme des dispositions législatives*¹ ».

L'ordonnance du 12 juin 2025 prend donc toutes les mesures nécessaires pour harmoniser le cadre législatif en vue de la mise en œuvre du compte financier unique (CFU).

Cette ordonnance procède à une rationalisation significative des textes comptables applicables aux collectivités territoriales, dans le prolongement de l'expérimentation dont le CFU avait fait l'objet.

L'ordonnance a été complétée par un décret² principalement pour coordonner la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales avec la partie législative.

B. LE CFU, UN OUTIL FAVORISANT LE DIALOGUE ENTRE ORDONNATEURS ET COMPTABLES

Le compte financier unique est un document qui **constitue l'arrêté des comptes d'une entité publique locale sur un exercice budgétaire, à l'instar de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année pour l'État**. Il se substitue au compte administratif, produit par l'ordonnateur, et au compte de gestion, produit par le comptable public.

Ce document unique permet de rationaliser la collecte d'information et de fluidifier le dialogue entre ordonnateur et comptable. **La production du CFU implique la mise en œuvre de deux prérequis que sont l'adoption du régime budgétaire et comptable général (M57), issu du régime budgétaire et comptable des métropoles, ainsi que la dématérialisation des documents budgétaires.**

À cet égard, toutes les dispositions budgétaires et comptables communes aux entités publiques locales concernées par la production du CFU sont rassemblées dans une section spécifique du code général des collectivités territoriales (CGCT)³. En parallèle subsistent, le cas échéant, des dispositions spécifiques à certaines entités dans leur partie propre du même code ou au sein d'autres textes législatifs et réglementaires.

¹ Considérant n° 11 de la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020.

² Décret n° 2025-1428 du 30 décembre 2025 relatif à la généralisation du compte financier unique et à l'harmonisation du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements.

³ Il s'agit de la section 2 du chapitre II du Titre I^{er} du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, consacrée aux « Dispositions budgétaires et comptables » et comprenant les articles L. 1612-21 à L. 1612-41.

La mise en place du CFU fait suite à plusieurs recommandations en ce sens¹ qui ont conduit, en 2017, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics à confier à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission² relative à la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales faisaient en effet figure d'exception dans le paysage des administrations publiques, présentant encore leur arrêté des comptes sous la forme de deux états financiers : le compte administratif, établi par l'ordonnateur, et le compte de gestion du comptable public.

Le rapport, remis en août 2017 par les deux inspections³, a conclu à la faisabilité de la mise en place du CFU tout en soulignant les nombreux défis techniques, juridiques et politiques à surmonter dans cette perspective.

C. LES STRUCTURES PUBLIQUES PROGRESSIVEMENT CONCERNÉES PAR LA GÉNÉRALISATION DU COMPTE FINANCIER UNIQUE RÉSULTANT D'UN PROCESSUS D'EXPÉRIMENTATION FRUCTUEUX

La généralisation du CFU s'est effectuée en deux temps.

Une expérimentation, ouverte sur le fondement de l'article 242 de la loi de finances pour 2019, a en premier lieu été conduite, sur la base du volontariat. Cette expérimentation a donné lieu à un premier bilan à travers un rapport remis au Parlement en novembre 2023⁴. Le nombre d'expérimentateurs, 4 878 au total, n'a cessé de croître et a nécessité une phase de réouverture de l'expérimentation afin de permettre à davantage de structures publiques d'y prendre part. Les collectivités territoriales, leurs groupements et les services d'incendie et de secours qui l'ont volontairement mis en œuvre au cours de l'exercice 2023, ont vu le compte financier unique se substituer au compte administratif et au compte de gestion à partir de l'exercice 2024.

¹ Le rapport de M. Pierre Richard, « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » de décembre 2006 est le premier à formuler cette préconisation.

² La lettre de mission émanant de MM. Michel SAPIN, Jean-Michel BAYLET et Christian ECKERT en date du 25 février 2017 figure en annexe 1 du rapport remis par les deux inspections précitées.

³ Rapport établi en août 2017 par MM. Pierre-Mathieu DUHAMEL, Hugues ESQUERRE, Hervé MASUREL et Mme Laurence GOUTARD-CHAMOIX, au nom de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration intitulé « Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales ».

⁴ Rapport relatif à l'expérimentation du compte financier unique (CFU) dressant un Bilan définitif de l'expérimentation du compte financier unique en application de l'article 242 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 modifié (novembre 2023).

La loi de finances pour 2024 a ouvert la voie à la généralisation du CFU en permettant au Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance pour le rendre obligatoire au plus tard au titre de l'exercice 2026¹.

Cet objectif calendaire a donné lieu à l'établissement, par la DGFIP, de cibles intermédiaires correspondant à un objectif minimal de 40 % de CFU déployés au titre de l'exercice 2024 et de 70 % de CFU déployés au titre de l'exercice 2025.

L'analyse des comptes transmis sur les exercices 2024 et 2025 montre que ces objectifs ont été atteints, avec un taux de déploiement de 42 % sur l'exercice 2024 et de 71 % sur l'exercice 2025. Ce sont ainsi 84 % des communes et 78 % des EPCI qui ont déjà adopté un CFU et en ont produit un au titre des comptes de l'exercice 2025.

L'incident technique majeur ayant affecté Hélios et CDG-D SPL² en février 2026 n'a pas eu d'impact durable sur le déploiement du CFU des entités concernées. En effet, les collectivités ayant fait le choix de basculer par anticipation vers un CFU sur l'exercice 2025 avaient formalisé cette décision avant l'indisponibilité applicative.

Interrogé sur cet incident³, le ministre de l'action et des comptes publics a eu l'occasion d'apporter des précisions sur sa teneur :

« Un incident technique dont la nature est exceptionnelle s'est produit le jeudi 5 février midi sur un des sites d'exploitation de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ce site héberge le système d'information Hélios, l'application informatique utilisée par la DGFIP pour la gestion comptable et financière des collectivités locales et les hôpitaux, qui communique avec les logiciels budgétaires et financiers utilisés par ces mêmes collectivités locales et hôpitaux. Le niveau de disponibilité d'Hélios est habituellement élevé. L'origine de l'incident est matérielle : cette panne a en effet été causée par la défaillance d'une baie de stockage. Il ne s'agit ni d'une « cyberattaque » ni d'un « bug » causé par un changement de version de l'application ou un défaut de code. Les agents et les organisations syndicales ont été informés des causes de cet incident. Cet incident a généré des désagréments importants pour les utilisateurs de l'application mais aussi pour les services ordonnateurs en stoppant la transmission des flux de données entre les collectivités locales et les hôpitaux, d'une part, et, les services comptables de la DGFIP, d'autre part, rendant impossible ou retardant le traitement des opérations de dépenses ou de recettes. Les associations des élus locaux, les services financiers des collectivités locales ainsi que les hôpitaux ont été tenus régulièrement informés des difficultés rencontrées et de l'évolution de la situation. Grâce à la très forte mobilisation des équipes techniques de la DGFIP, y compris durant les week-ends, ainsi que de

¹ Article 205 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² L'application informatique CDG-D SPL permet aux différents acteurs (comptable supérieur, comptable assignataire et ordonnateur) de valider en ligne le compte de gestion de chaque budget. Cette validation remplace la signature manuscrite.

³ Réponse de M. David AMIEL, ministre de l'action et des comptes publics à la question écrite n° 08117 de Mme Pauline MARTIN, sénatrice du Loiret.

l'intervention du fournisseur du matériel à l'origine de la panne, le matériel a pu être réparé et les sites d'hébergement reconfigurés pour permettre le redémarrage d'Hélios dans les meilleurs délais possibles. »

En revanche, cet incident majeur a affecté le début de la campagne de production effective des comptes par rapport à l'année précédente. Pour autant, si le décalage de production des comptes entre les exercices 2025 et 2024 était élevé fin février à l'issue de la remise en service des applications (23 % de reddition des comptes 2025 contre 48 % pour les comptes 2024), l'écart est devenu depuis résiduel (96 % pour les comptes 2025 au 21 mai 2026, contre 98 % pour les comptes 2024 à la même période l'an dernier).

La réforme concerne toujours, à terme, malgré cet incident, **toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, mais aussi les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées.**

Sont également concernés **l'établissement public Île-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, la Société du Grand Projet du Sud-Ouest** instituée par l'ordonnance n° 2022-307 du 2 mars 2022 relative à la Société du Grand Projet du Sud-Ouest, **la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur** instituée par l'ordonnance n° 2022-306 du 2 mars 2022 relative à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur, **la Société de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan** instituée par l'ordonnance n° 2022-308 du 2 mars 2022 relative à la Société de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan, **le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe** institué par la loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, ainsi que **la Société du Canal Seine-Nord Europe** instituée par l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe.

Les associations syndicales autorisées (ASA) sont des établissements publics administratifs regroupant des propriétaires fonciers dans le but d'entretenir à frais communs des ouvrages d'intérêt collectif et public. Elles sont régies par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et le décret du 3 mai 2006. Elles comportent parmi leurs membres, une collectivité territoriale ou un groupement. Ces structures, nombreuses en France et de taille réduite, relèvent du giron de la comptabilité publique et appliquent le régime budgétaire et comptable de droit commun des collectivités, avec des adaptations liées à leur taille restreinte.

C'est pourquoi l'article 10 de l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique a inséré un article 33-1 au sein de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires prévoyant que *« [L]es associations syndicales autorisées sont soumises aux dispositions de la section 2 du chapitre II du titre I^{er} du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales »*, ce qui

signifie qu'elles appliquent les mêmes dispositions que les communes de moins de 3 500 habitants, y compris s'agissant du compte financier unique, sous réserve de quelques ajustements¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RATIFIER L'ORDONNANCE GÉNÉRALISANT LE CFU, CORRIGÉE DE QUELQUES ERREURS MATÉRIELLES, ET PRÉVOIR DES AJUSTEMENTS POUR LES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISÉES AINSI QUE POUR LES STRUCTURES DISSOUTES

A. RATIFIER L'ORDONNANCE GÉNÉRALISANT LE CFU, EN CORRIGEANT QUELQUES ERREURS MATÉRIELLES OU TECHNIQUES

Le présent article vise à ratifier l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique (**I de l'article 21**) et apporte, en outre, **quelques améliorations, principalement de portée technique, au sein de l'ordonnance (II de l'article 21)**.

Parmi ces ajustements, il est ainsi prévu que **les règles budgétaires et comptables s'appliquant à l'établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne seront celles résultant du compte financier unique** (modification de l'article L. 1424-62 du code général des collectivités territoriales par le **1° du II de l'article 21**).

Pour les EPCI et pour les groupements de collectivités, **la référence à l'assemblée délibérante est remplacée par la référence à l'organe délibérant compétent pour l'adoption du budget (2° du II de l'article 21** modifiant l'article L. 1612-21 du code général des collectivités territoriales).

Est également précisé (**3° du II de l'article 21**) le contenu du rapport, transmis par le maire ou le président de l'assemblée délibérante préalablement aux débats sur le projet de budget, portant sur « *l'impact sur le développement durable de l'organisation et des modalités de fonctionnement de la collectivité territoriale, ainsi que sur les politiques qu'elle mène, en cette matière, sur son territoire et sur les orientations et programmes de nature à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable* ». Ce rapport devra, en effet, préciser « *le programme d'actions mis en place pour assurer (...) la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments ou des parties de bâtiments à usage tertiaire, dont la collectivité territoriale est propriétaire* » (article L. 1612-23 du code général des collectivités territoriales).

Les modalités de transmission de la note explicative annexée au compte financier unique sont également mises à jour pour tenir compte des dispositions résultant de l'ordonnance du 12 juin 2025 (IV de

¹ Décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

l'article L. 1612-35 du code général des collectivités territoriales modifié par le **4° du II de l'article 21**).

Pour tenir compte de l'ordonnance du 12 juin 2025, le **5° du II de l'article 21** met à jour **les modalités de transmission**, par une collectivité territoriale, au représentant de l'État et au comptable de la collectivité territoriale à l'appui du compte financier unique, **des comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la collectivité territoriale a garanti un emprunt**, afin de tenir compte du CFU (article L. 1612-36 du code général des collectivités territoriales).

Le **8° du II de l'article 21** modifie l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales en **assouplissant le contenu du rapport d'orientation budgétaire** pour les communes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants, avec la fin de la présentation obligatoire d'informations sur « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* » Le **15° du II** fait de même pour les EPCI comprenant de 3 500 à 10 000 habitants, dont au moins une commune de plus de 3 500 habitants.

Il est également prévu **que les crédits alloués par un Conseil régional à un Conseil économique, social et environnemental régional**, et destinés au fonctionnement et à la réalisation d'études, fassent **l'objet d'une inscription distincte de celle du budget régional (13° du II de l'article 21)**.

Le **16° du II** modifie l'article L. 5211-36-1 du code général des collectivités territoriales pour **dispenser tous les établissements publics de moins de 50 000 habitants et leurs groupements** (et pas seulement les EPCI à fiscalité propre) **de l'application de l'article L. 1612-23 du même code**, à savoir de l'obligation de présenter un rapport sur l'impact sur le développement durable de l'organisation et des modalités de fonctionnement de la collectivité territoriale.

Le **17° du II** complète l'article L. 5211-36-3 du code général des collectivités territoriales pour **élargir aux EPCI à activité unique la possibilité, actuellement réservée aux seuls EPCI de moins de 3 500 habitants, de voter un budget par nature**.

Enfin, de manière purement formelle, l'article met à jour, **corrige ou supprime diverses références devenues obsolètes** à la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 12 juin 2025 (**6°, 7°, 9°, 10°, 11°, 12°, 14° et 18° du II de l'article 21**).

B. PRÉVOIR DES AJUSTEMENTS POUR LES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISÉES AINSI QUE POUR LES STRUCTURES DISSOUTES

L'article 21 adapte ainsi l'ordonnance du 12 juin 2025 pour tenir compte de **deux situations particulières**.

En second lieu, **il desserre le calendrier d'entrée en vigueur de la réforme du CFU pour les associations syndicales autorisées (III de l'article 21)**. Ainsi, les ASA bénéficient d'un décalage d'un an dans la mise en œuvre du compte financier unique dans la mesure où il s'agit d'entités de petites tailles pour lesquelles les exigences nouvelles peuvent être plus complexes à appréhender.

Par ailleurs, les groupements de collectivités, les établissements publics de collectivités et les associations syndicales autorisées 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, afin de faciliter le processus de dissolution de structures sans activité plutôt que de les contraindre à adopter le régime généralisé (III de l'article 21).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER LE DISPOSITIF TOUT EN TENANT COMPTE DE CERTAINES REMONTÉES ÉMANANT DES COLLECTIVITÉS

La commission des finances est favorable à la généralisation du compte financier unique par la ratification de l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025. Le CFU est le résultat d'un processus réfléchi, qui a associé les acteurs concernés et a donné lieu à une expérimentation à l'issue de laquelle il est tenu compte des observations formulées par les collectivités, ce qui constitue la bonne manière de réformer.

Les ajustements prévus au II de l'article 21 relèvent a priori de mises en cohérence rédactionnelles et de coordinations juridiques. Ils permettent de corriger quelques erreurs matérielles ou quelques oublis, à la marge, figurant dans l'ordonnance du 12 juin 2025 et n'appellent pas de commentaire particulier.

Le desserrement du calendrier d'application de la réforme du CFU aux associations syndicales autorisées, au III de l'article 21, constitue également une décision de bon sens, une réforme aussi technique nécessitant un temps d'adaptation supplémentaire pour les structures de très petite taille. En effet, les spécificités des ASA rendent la production d'un compte financier unique difficile à appréhender et conduisent logiquement l'article 21 à prévoir un calendrier décalé d'un an par rapport au droit commun. Concrètement, elles seront dans l'obligation de produire un compte financier unique au titre de l'exercice budgétaire 2027, donc de le publier en 2028, ce qui leur permettra d'appliquer le nouveau cadre avec davantage de préparation.

Tout en approuvant la philosophie de la réforme et le contenu des ajustements proposés, le rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du gouvernement sur quatre points dont les associations d'élus auditionnées lui ont fait part.

En premier lieu, **le CFU ne constitue pas, à proprement parler, un document unique pour chaque collectivité ou structure concernée.** En effet, il n'est pas prévu à ce stade une consolidation en un document unique du budget principal et des budgets annexes. Pour les départements, par exemple, le budget annexe d'un centre départemental de l'enfance est géré en nomenclature comptable M22 – et non pas en nomenclature comptable M57 comme c'est le cas du CFU. Il fait donc toujours l'objet d'un compte administratif et d'un compte de gestion, en parallèle du CFU produit pour le budget principal du département. La commission des finances souhaite **qu'une réflexion soit engagée pour permettre une consolidation agrégée de l'ensemble des budgets des collectivités concernées, mais si cela suppose évidemment un travail préalable d'harmonisation comptable et une concertation avec les élus locaux.**

En deuxième lieu, plusieurs associations d'élus ont fait état de **défaillances ponctuelles lors de la mise à jour de nouvelles versions de CDG-D SPL et de TOTEM¹,** en particulier lorsque ces mises à jour interviennent en pleine période de travaux sur le CFU, ce qui complique sa production et génère des retards dans le traitement des flux. Sans être en mesure d'expertiser ces défaillances, le rapporteur pour avis appellera l'attention du gouvernement sur ce point.

En troisième lieu, **certaines collectivités ont fait état de la nécessité de faire apparaître, en parallèle des données figurant dans le CFU, certaines données comparatives.** En effet, les collectivités doivent faire figurer certains ratios à l'état I-A du CFU : ces données gagneraient à être mises en perspective avec les données moyennes de la strate en année n-1. Une présentation graphique de certains ratios (évolution sur les années n, n-1 et n-2, par exemple de l'encours de dette, des dépenses d'équipement, de l'épargne nette et brute, de la trésorerie, *etc.*) pourrait également amener davantage de lisibilité et de transparence et répondre davantage encore aux objectifs poursuivis en la matière par le CFU. Ces graphiques ou tableaux pourraient ainsi servir de base plus objective encore en vue des présentations et des rapports financiers effectués au bénéfice des élus en amont du vote du CFU.

La commission des finances s'est montrée sensible à cette suggestion, d'autant que les données ainsi diffusées pourraient être facilement mises à disposition des administrés par la suite : une meilleure transparence et association des citoyens à l'occasion de la prise de décision budgétaire, dans une période de raréfaction des crédits publics, ne peut qu'être encouragée.

¹ Il s'agit d'une application, mise à disposition des collectivités par la direction générale des collectivités locales, pour faciliter la transmission par voie dématérialisée de leurs documents budgétaires au représentant de l'État, dans le cadre de la généralisation du CFU.

En dernier lieu, et de manière plus générale, plusieurs points de vigilance sur l'impact de la généralisation du CFU sur l'activité des structures concernées ont été signalées :

- les collectivités de petite taille ont fait état de craintes quant à la disponibilité des agents de la DGFIP dans l'accompagnement de la mise en place du CFU. On peut légitimement comprendre ces craintes, même si la DGFIP a mobilisé des moyens substantiels¹ pour la mise en place du CFU jusqu'alors ;

- l'association « Départements de France » a également souligné l'impact du nouveau calendrier comptable résultant de la réforme. La nécessité de finaliser les annexes budgétaires beaucoup plus en amont qu'auparavant, afin de pouvoir obtenir un CFU définitif, est source de difficultés au regard du « *niveau actuel de maturité des outils informatiques mis à disposition* ».

Le rapporteur pour avis appelle donc l'attention du gouvernement sur chacun de ces points, la prise en compte des retours d'expérience des élus locaux constituant un critère indispensable de réussite de la généralisation du CFU que l'on peut toutefois considérer en bonne voie.

La commission des finances a adopté l'**amendement COM-285** du rapporteur pour avis tendant à corriger une erreur matérielle.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Sous la conduite d'une cheffe de projet spécifiquement dédiée, la généralisation du CFU a donné lieu à de nombreuses actions de formation organisées par la DGFIP, en lien avec le CNFPT, en particulier sur le déploiement de l'instruction comptable M57.

ARTICLE 21 bis (nouveau)

Octroi, pour les communes de moins de 3 500 habitants, d'un délai supplémentaire d'adoption du budget, sur décision préfectorale

Par dérogation au principe d'annualité budgétaire, les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à adopter leur budget au plus tard le 15 avril de l'exercice en cours. Cette date limite est portée au 30 avril pour les années de renouvellement de l'organe délibérant.

Le présent article vise à conférer au préfet de département la faculté d'octroyer aux communes de moins de 3 500 habitants qui en formulent la demande, et si des circonstances particulières le justifient, un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à 15 jours.

Il est issu de deux amendements identiques COM-120 et COM-270, déposés respectivement par M. Cozic et plusieurs de ses collègues, et par M. Canévet, qui ont été adoptés avec un avis favorable du rapporteur pour avis.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE DÉROGER AU PRINCIPE D'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE EN ADOPTANT LEUR BUDGET LE 15 AVRIL AU PLUS TARD

Par dérogation au principe d'annualité budgétaire, qui voudrait que les budgets soient exécutoires dès le premier jour de l'année civile en étant adoptés en année n-1, les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à adopter leur budget au plus tard le 15 avril de l'exercice en cours.

Cette date limite est portée au 30 avril les années de renouvellement de l'organe délibérant. Ces délais ne sont pas opposables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 31 mars à l'organe délibérant d'informations indispensables à l'établissement du budget.

Par ailleurs, certaines situations exceptionnelles conduisent parfois le législateur à prévoir un calendrier dérogeant à ces règles de droit commun. Lors de l'épidémie de covid-19, l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020¹ a

¹ Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

par exemple repoussé, pour l'année 2020, le délai limite d'adoption des budgets locaux au 31 juillet.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : DONNER LA FACULTÉ AU PRÉFET DE DÉPARTEMENT DE CONFÉRER UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE AUX COMMUNES DE MOINS DE 3 500 HABITANTS

Le présent article, issu de l'adoption de **deux amendements identiques COM-120 et COM-270**, déposés respectivement par M. Thierry Cozic et plusieurs de ses collègues, et par M. Michel Canévet, ayant fait l'objet d'un avis favorable du rapporteur pour avis, vise à **conférer au préfet de département le droit d'octroyer un délai supplémentaire aux communes de moins de 3 500 habitants** afin d'adopter leur budget. Ce délai supplémentaire pourrait aller jusqu'à quinze jours.

La commission des finances s'est montrée favorable à cette évolution sur le fondement de trois motivations principales.

D'abord, **la faculté serait circonscrite à l'existence de circonstances particulières**, qui ne peuvent donc être soulevées par les communes concernées, celles de moins de 3 500 habitants, que de manière exceptionnelle.

Ensuite, elle relèverait d'une **décision préfectorale**, à même de garantir que la situation n'a pas vocation à devenir récurrente. La faculté d'appréciation des préfets, couplée aux consignes qui seraient probablement données en ce sens par le ministère de l'intérieur, et au fait que le délai supplémentaire peut être modulé, le cas échéant, en deçà du plafond de 15 jours, sont des éléments de nature à garantir que cette disposition ne serait utilisée qu'avec parcimonie.

Enfin, cette proposition tient compte du fait que **les conditions de transmission des données budgétaires aux collectivités se raidissent**. Même si la DGCL est parvenue à tenir les délais de notification au 31 mars, en particulier pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) allouée à chaque commune, malgré l'adoption très tardive des lois de finances initiales ces deux dernières années, il faut bien reconnaître que les délais ainsi octroyés aux plus petites communes, qui disposent de moyens administratifs limités, sont parfois très brefs et que la faculté de pouvoir ponctuellement y déroger, de manière très encadrée, constituerait une souplesse appréciable.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article.

ARTICLE 22

Prise en charge par un syndicat mixte du financement de travaux de rénovation énergétique

Le présent article prévoit de conférer à un syndicat mixte, lorsqu'il est autorité organisatrice d'un réseau public de distribution ou lorsqu'il a adopté un plan climat-air-énergie territorial, la faculté de prendre en charge des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont les communes, membres des EPCI composant le syndicat, sont propriétaires.

La commission des finances est favorable à ce mode de financement supplémentaire dont peuvent bénéficier les communes, tout en soulignant la nécessité d'une bonne coordination entre le syndicat mixte et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) concernés.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ OUVERTE À CERTAINS GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS DE PRENDRE EN CHARGE DES TRAVAUX DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE POUR LE COMPTE DE BÂTIMENTS APPARTENANT AUX COMMUNES MEMBRES DU GROUPEMENT

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial, la métropole de Lyon, ainsi que les syndicats de communes et les syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'électricité peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs communes membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont les communes sont propriétaires.

À cette fin, des conventions sont conclues avec les communes bénéficiaires qui sont soit des communes membres de l'EPCI-FP, soit membres de syndicats de communes, soit directement membres de syndicats mixtes.

En revanche, un syndicat mixte, en l'état du droit, n'est pas explicitement autorisé à prendre en charge de tels travaux ou études pour le compte d'une commune si elle est simplement membre d'un EPCI faisant

partie du syndicat mixte : l'EPCI fait en quelque sorte écran entre la commune et le syndicat mixte. Dans les faits, en dépit de l'obstacle juridique¹, certaines collectivités et leurs groupements opèrent de tels financements fragilisés par l'absence de base juridique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ÉLARGIR CETTE FACULTÉ À DAVANTAGE DE SITUATIONS

Dans le cadre du dispositif « France simplification », plusieurs préfetures ont fait remonter la difficulté résultant de l'impossibilité pour un syndicat mixte de prendre en charge ou financer les études et travaux 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. Il vise à compléter l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales en prévoyant qu'« *[u]n syndicat mixte (...) peut prendre en charge ou financer des études et tout ou partie des travaux (...) pour le compte de communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du syndicat mixte.* »

Cette possibilité serait ouverte aux syndicats à la condition qu'ils exercent au moins l'une des compétences mentionnées au même article L 2224-34 :

- avoir adopté un plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;

- assurer l'organisation de la distribution publique d'électricité, conformément au IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : VALIDER CET ÉLARGISSEMENT TOUT EN SOULIGNANT LA NÉCESSITÉ D'UNE COLLABORATION ÉTROITE ENTRE LE SYNDICAT MIXTE ET SES EPCI MEMBRES

La direction générale des collectivités locales a fait savoir qu'elle ne disposait pas de données lui permettant d'estimer le nombre de syndicats mixtes potentiellement concernés par la mesure de simplification. Toutefois, même si elle devait être modeste, **cette voie supplémentaire de financement s'ouvrant aux communes**, pour prendre en charge des études ou des travaux tendant à améliorer la performance énergétique des bâtiments, **constitue une**

¹ Interrogée à ce sujet, la direction générale des collectivités locales a précisé ne pas avoir connaissance de contentieux en la matière.

opportunité à saisir, d'autant qu'il s'agit aussi de sécuriser juridiquement une pratique de toute façon existante, dans un contexte où le besoin de financement pour améliorer la performance énergétique des bâtiments est massif.

Le rapporteur pour avis relève toutefois quelques réticences de la part d'intercommunalités¹ défavorables à l'idée qu'un syndicat mixte puisse financer directement des travaux au bénéfice de communes membres de l'EPCI sans l'accord de ce dernier. Sans faire abstraction des difficultés qui peuvent résulter d'un désaccord entre le syndicat mixte et l'EPCI dans une telle situation, il fait confiance aux structures concernées pour travailler en bonne intelligence, d'autant que l'élargissement proposé demeure relativement circonscrit.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

¹¹ Ces réticences ont en particulier été présentées par l'association « Intercommunalités de France » lors de son audition par le rapporteur spécial.

ARTICLE 23

Faculté pour les collectivités de garantir les engagements de l'Agence France Locale à un montant supérieur à leur encours de dette

L'Agence France Locale (AFL) est une banque dédiée au financement des collectivités territoriales. Ses émissions obligataires sont garanties par les collectivités qui en sont membres, mais dans une limite qui ne permet pas à l'AFL de bénéficier d'une cotation favorable. Le coût de son financement s'en trouve renchéri.

Le présent article propose de lever cette restriction afin d'améliorer la cotation de l'AFL. Le rapporteur y est favorable, sous réserve que le décret prévu par le présent article fixe une nouvelle limite protectrice pour les collectivités.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'AGENCE FRANCE LOCALE (AFL), BANQUE DES COLLECTIVITÉS, NE DISPOSE PAS D'UNE GARANTIE POUR L'ENSEMBLE DE L'EMPRUNT QU'ELLE LÈVE, CE QUI TEND À RENCHÉRIR SON COÛT DU FINANCEMENT

A. L'AFL A ÉTÉ CRÉÉE POUR RÉPONDRE À LA CRISE DES EMPRUNTS TOXIQUES CONTRACTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. À la fin des années 2000, les collectivités territoriales étaient confrontées à une importante crise d'endettement

Peu avant la crise financière de 2008, **certaines collectivités avaient souscrit ce qu'il est désormais convenu d'appeler des « emprunts toxiques »**.

La Cour des comptes avait ainsi consacré un chapitre de son rapport public annuel de 2009 aux risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt¹, et s'inquiétait des « *difficultés rencontrées par certaines d'entre elles dans la gestion d'une dette qui s'est progressivement diversifiée après la **banalisation du crédit** au milieu des années quatre-vingt et la possibilité qui leur a été donnée d'utiliser des **produits financiers dérivés**, à fin de couverture du risque de taux d'intérêt.* »

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, février 2009.

Divers produits à risque souscrits par le secteur local avant 2008

Parmi les produits financiers risqués souscrits par les collectivités avant la crise financière de 2008, la Cour des comptes avait notamment relevé :

Des produits dits « à barrière désactivante ».

Ces produits font l'objet d'un taux fixe bonifié, « désactivé » au profit d'un autre taux, le plus souvent variable, dès qu'un indice de référence dépasse un seuil (« barrière ») préalablement défini. Ces emprunts ne sont dès lors intéressants que dans des situations d'assez grande stabilité des taux d'intérêt. À l'inverse, ils présentent la caractéristique peu courante de cumuler les inconvénients des taux fixes et des taux variables

Des produits dits « de pente ».

Le taux d'intérêt payé dépend dans ce cas de l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs et donc de la pente de la courbe des taux, d'où leur nom. Le produit de pente garantit à l'emprunteur un taux fixe bonifié tant que la courbe des taux demeure suffisamment pentue, mais le taux fixe disparaît si l'écart s'amenuise ou s'inverse. Bien que souvent présentés comme peu risqués par les établissements financiers, ils deviennent cependant vraiment risqués lorsque le multiplicateur est très élevé pour permettre d'offrir à l'emprunteur un taux proche de zéro pendant les premières années de l'emprunt.

Des produits à barrière de change.

Le taux d'intérêt payé est au départ un taux fixe bonifié, mais il dépend de l'évolution d'une parité monétaire (par exemple euro contre dollar ou même dollar contre franc suisse). Lorsque le seuil de parité prédéfini est franchi, le taux fixe bonifié est remplacé par un taux composite intégrant l'écart entre la parité-seuil et la parité du moment, affecté d'un multiplicateur. Le risque est ici également élevé en raison de l'extrême volatilité des marchés des changes.

Source : Cour des comptes, RPA 2009

Certaines collectivités s'étaient excessivement exposées à des risques mal appréhendés : un rapport de 2011¹ avançait le chiffre de **19 milliards d'euros d'encours d'emprunts toxiques, dont 16 milliards d'euros à très fort risque**, souscrits par quelques **5 500 collectivités**. Le même rapport soulignait les **nombreuses défaillances** de l'État (les contrôles préfectoral et comptable n'avaient guère fonctionné, les alertes des juridictions financières n'avaient pas été écoutées) et des collectivités concernées (gestion externalisée, etc.).

Les acteurs peu scrupuleux avaient même pratiqué des **taux proprement usuraires**².

¹ Rapport n° 4030, fait par M. Jean-Pierre Gorges, député, au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, déposé le 6 décembre 2011.

² TGI Nanterre, 2013, Société Dexia contre Département de Seine-Saint-Denis.

2. La création de l'Agence France Locale répondait à un besoin de confiance dans le secteur bancaire

L'Agence France Locale (AFL) a été créée en 2013 par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires¹. Il s'agit d'une banque dédiée au financement des collectivités et des établissements publics locaux : les clients de l'AFL en sont également membres, car la souscription d'un prêt requiert également un apport de fonds propres.

Elle est prévue par l'article L.1611-3-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Elle est supervisée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Pour renouer avec la confiance après la crise des emprunts toxiques, elle s'engage à ne **pas proposer d'emprunts structurés**.

Elle est divisée en deux entités : **une holding dont les actionnaires sont les collectivités membres** (appelée « AFL - société territoriale » ou « AFL-ST ») et un **établissement de crédit spécialisé** (appelé « Agence France Locale »), détenu à 99,99 % par la holding. Cet établissement est en charge de l'activité de crédit (levée de fonds, octroi de crédits) auprès des clients et actionnaires de l'AFL-ST.

Selon les informations obtenues par le rapporteur, en 2026, **1 271 collectivités seraient membres de l'AFL**, dont 5 régions, 20 départements, 124 intercommunalités et 1 122 communes.

B. LA « GARANTIE MEMBRE » NE COUVRE PAS L'INTÉGRALITÉ DES EMPRUNTS LEVÉS PAR L'ALF

1. Les collectivités ne peuvent pas garantir l'intégralité de l'encours de dette de l'AFL

Les obligations émises par l'AFL pour se financer sont **garanties doublement** :

- dans leur totalité **par l'AFL-ST**, cette dernière étant néanmoins une société anonyme dont la solvabilité est limitée par son capital ;

- directement **par les membres**, qui peuvent chacun apporter une garantie dont le montant correspond au maximum à leur encours de prêt auprès de l'AFL (dite « garantie membre »).

¹ Article 35 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Sur ce dernier point, **l'article 1611-3-2 du CGCT déroge au droit commun de la garantie d'emprunt**, afin de permettre aux membres de l'AFL de garantir les engagements qu'elle prend à hauteur de 100 % de l'encours de dette qu'ils ont eux-mêmes souscrit auprès de l'AFL.

L'objectif de ces dispositions était, au moment où l'AFL apparaissait comme un nouveau modèle de financement, de **protéger les collectivités** afin qu'elles ne puissent être responsables uniquement que des encours de dette dont elles sont directement à l'origine.

2. Cette impossibilité dégrade la cotation de l'AFL par l'ACPR

Cette limite pose néanmoins des difficultés à l'AFL car elle ne permet pas de couvrir l'intégralité de l'emprunt qu'elle lève, puisqu'**elle se finance également pour disposer des réserves de liquidités nécessaires au respect des normes prudentielles**.

Par ailleurs, l'AFL comporte également des membres sans fiscalité propre. N'étant **pas considérés comme des emprunteurs « souverains »**¹, leur garantie ne permet pas de bénéficier au mieux que de leur propre traitement prudentiel (20 %).

Ainsi, les titres émis par l'AFL sont traités en termes de réglementation prudentielle par une **pondération de risque qui ne peut pas être de 0 % et qui renchérit le coût de l'emprunt** qu'elle lève. Or, la pondération de risque est « binaire » :

- soit les émissions de l'AFL sont considérées comme entièrement couvertes par des garanties d'acteurs « souverains », et elles bénéficient d'une pondération de risque de 0 % au même titre que les collectivités ;

- soit elles sont considérées comme celles d'une banque commerciale, et sont donc l'objet d'une pondération de risque de **30 % actuellement**.

Pour que les engagements de l'AFL soient considérés comme entièrement couverts par des garanties « souveraines », il est **nécessaire que l'emprunt qu'elle lève soit garanti intégralement par des collectivités**, qui, étant « souveraines », sont elles-mêmes pondérées à 0 %. C'est en tout cas ce qu'il ressort de la réponse de l'ACPR à la demande que lui avait faite l'AFL : une cotation à 0 % n'est pas possible car « *le montant total des garanties apportées par les membres ne couvre pas la totalité des montants empruntés par l'AFL, une part significative - estimée entre 20 % et 30 % - de ces emprunts excédant le plafond total des garanties apportées par les membres* »².

Selon l'étude d'impact du présent article, jointe au projet de loi, l'AFL estime à **12 millions d'euros par an** le coût induit par sa cotation actuelle.

¹ Au sens des articles 114 et 115 du règlement UE 575/2013.

² Réponse de l'ACPR à l'AFL, 27 mars 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA FACULTÉ POUR LES COLLECTIVITÉS DE GARANTIR L'EMPRUNT LEVÉ PAR L'AFL À UN NIVEAU SUPÉRIEUR À LEUR ENCOURS DE DETTE

Le 1° du I du présent article modifie l'article L. 1611-3-2 du CGCT afin de permettre aux collectivités territoriales de garantir les emprunts levés par l'AFL au-delà de l'encours de dette que ces collectivités ont contracté auprès d'elle.

La garantie apportée par chaque collectivité ne pourra toutefois pas excéder une certaine limite, fixée par décret et exprimée en pourcentage de l'encours de cette collectivité.

Le 2° du I modifie l'article L. 1871-1 du CGCT afin de prévoir l'application de cette faculté en Polynésie française. Le II modifie l'article L. 236-7-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie afin d'y permettre son application.

Enfin, le III prévoit une entrée en vigueur différée afin de permettre à la Commission européenne de se prononcer sur la conformité du présent article à la réglementation européenne sur les aides d'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SI LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS RESTE SAIN, IL CONVIENT DE NE PAS LES EXPOSER EXCESSIVEMENT AUX RISQUES INHÉRENTS AUX ENGAGEMENTS HORS BILAN

A. TOUTE POSSIBILITÉ DE DIMINUER LE COÛT DE L'EMPRUNT EST BONNE À PRENDRE

Soumises à la « règle d'or », les collectivités territoriales s'endettent pour investir. Elles peuvent d'autant mieux le faire que leur endettement « *a diminué, ce qui leur donne des marges de manœuvre, dans un contexte toutefois marqué par la hausse des taux d'intérêt et le besoin global de désendettement.* »¹

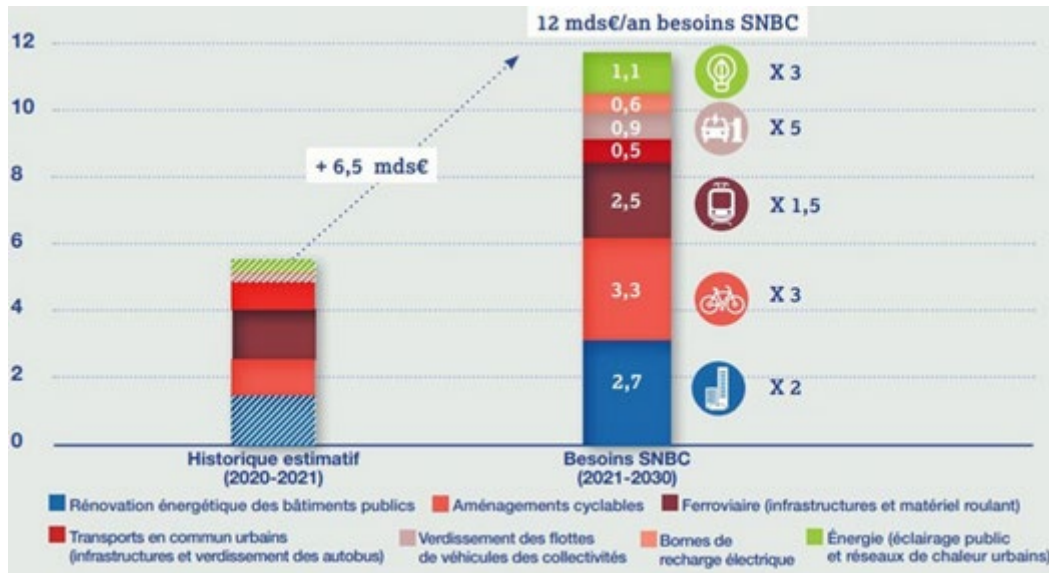
Toutefois, les collectivités sont également confrontées à un « mur d'investissement »² : selon l'analyse effectuée par l'Institut I4CE, si l'on s'en tient aux seuls investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone, **le besoin d'intervention des collectivités territoriales peut être évalué à 12 milliards d'euros par an** alors que leurs investissements annuels s'élèvent actuellement à 5,5 milliards d'euros, ce qui représente un investissement additionnel de 6,5 milliards d'euros.

¹ IGF, revue de dépenses, *L'investissement des collectivités territoriales, rapport n° 2023-M-030-04, octobre 2023.*

² *Rapport n° 832 (2022-2023) fait par MM. Charles Guené et Claude Raynal au nom de la commission des finances du Sénat, sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, déposé le 4 juillet 2023.*

Écart entre les investissements actuels et les besoins d'investissement des collectivités pour atteindre les objectifs de la SNBC d'ici 2030

(en milliards d'euros)



Source : institut I4CE

Il en résulte que les montants d'investissement nécessaires, en tenant compte de l'ensemble des actions des collectivités ayant un impact sur l'environnement au-delà des seuls investissements « climat », pourraient s'établir bien au-delà des 12 milliards d'euros annuels.

Alors que le niveau des taux d'intérêt n'est plus aussi favorable qu'il y a quelques années, le rapporteur considère que **toute possibilité de diminuer les conditions de financements des collectivités est bonne à prendre**. Il est conforté dans cette opinion par les nombreux retours positifs des associations de collectivités auditionnées.

Le rapporteur pour avis tient toutefois à tempérer cet enthousiasme : d'une part, l'entrée en vigueur de cette mesure est **subordonnée à la validation de la commission européenne** de sa conformité à la réglementation relative aux aides d'État ; d'autre part, **l'ACPR reste souveraine** et pourrait bien ne pas mécaniquement réévaluer la cotation de l'AFL, malgré l'augmentation de la couverture de la « garantie membre ».

B. ADOPTER LE PRÉSENT ARTICLE IMPLIQUE DE MAÎTRISER LES RISQUES FINANCIERS INHÉRENTS AUX ENGAGEMENTS HORS BILANS DES COLLECTIVITÉS

Surtout, il convient d'**éviter une exposition excessive** des collectivités à des risques liées à leurs engagements hors bilan.

Sensible à cet argument, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a relevé que la nouvelle rédaction de l'article 1611-3-2 du CGCT renverrait à un décret le soin de définir un **plafond de garantie pour chaque collectivité, fixé en pourcentage de leur encours de dette**. Selon l'administration, il conviendrait de fixer ce plafond de telle sorte que la somme des garanties des collectivités permette de couvrir, outre le montant de leur encours, le montant des émissions de l'AFL visant à respecter ses obligations prudentielles.

Il conviendra donc d'être vigilant quant au plafond finalement retenu.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 24

Assouplissement des modalités de révision unilatérales des attributions de compensation en cas de perte de base d'imposition

Le présent article vise à assouplir les modalités de révision des attributions de compensation (AC) par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) qui constatent une perte de recettes liée à une perte de base d'imposition (fermeture d'entreprise, désindustrialisation, etc.).

Lorsque la baisse des AC est concentrée sur la commune sur le territoire de laquelle la perte de base est constatée, elle ne peut être supérieure au montant le plus élevé entre le montant perçu au titre du « PSR-FNGIR » et 5 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la commune intéressée. Le présent article vise à permettre de réduire les AC à concurrence de la somme de ces deux montants.

Le rapporteur relève que cette mesure ne s'appliquerait qu'à un nombre très restreint de territoires, un seul étant clairement identifié : la communauté de communes Alsace-Rhin-Brisach après la fermeture de la centrale de Fessenheim.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PERTE DE BASE IMPOSABLE CONDUISANT À UNE PERTE IMPORTANTE DE RECETTES PEUT DONNER LIEU À UNE RÉVISION UNILATÉRALE DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

A. LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION VISENT À GARANTIR LA NEUTRALITÉ BUDGÉTAIRE DES TRANSFERTS DE RESSOURCES ET DE CHARGES OPÉRÉS AU SEIN D'UNE INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE

Parmi les flux financiers entre communes et intercommunalités, les attributions de compensation (AC) prévues par le **V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI)** tiennent une place de choix. Ce mécanisme a pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres¹.

¹ Les EPCI à fiscalité additionnelle, qui sont minoritaires (178 sur les 1 254 EPCI en 2022), ne sont pas concernés par ce dispositif.

Selon le Conseil d'État, « l'attribution de compensation versée par un EPCI à fiscalité professionnelle unique à chaque commune membre (...) est en principe égale au **montant des impositions professionnelles** perçu par la commune l'année précédant le transfert à l'EPCI du produit de ces impositions, **diminué du coût net des charges transférées**. Cette attribution ne peut être indexée. »¹

Afin de permettre aux organes délibérants de fixer le montant des attributions de compensation, les transferts de charges doivent au préalable faire l'objet d'une **évaluation par la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect)**. Si l'évaluation par la Clect est obligatoire, il n'existe pas d'obligation à ce que le montant de l'attribution de compensation soit équivalent à celui de l'évaluation opérée par la Clect. En fonction des accords locaux concernant la répartition des richesses au sein du bloc communal, des différences peuvent être décidées.

Selon la Cour des comptes, **les attributions de compensation représentent 11,7 milliards d'euros en 2024**, pour des produits de fonctionnement des intercommunalités qui s'élèvent à 69,1 milliards d'euros avant déduction de ces mêmes attributions². Il ne s'agit donc pas de montants insignifiants.

B. IL EXISTE CINQ MODALITÉS DE RÉVISION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

La loi prévoit **cinq procédures de révision du montant des attributions de compensation (AC)**, reposant chacune sur des motifs différents. Dans trois cas, la révision de l'attribution de compensation implique **une forme d'accord** entre la commune et l'intercommunalité. Dans les deux autres cas, l'EPCI peut décider **unilatéralement** de réviser le montant des attributions de compensation.

1. Trois modalités de révision des attributions de compensation implique l'accord de l'EPCI et des communes

En application du principe de compensation au coût historique, **les attributions de compensation sont figées**. Mais elles doivent tout de même évoluer lorsque des compétences communales sont transférées à l'EPCI, et réciproquement lorsque des compétences de l'EPCI sont restituées aux communes-membres.

Le premier cas de révision des attributions de compensation concerne donc les cas de **nouveaux transferts de charges**. Lors de chaque transfert, la Clect produit un rapport évaluant leur montant. Après adoption de ce rapport

¹ Conseil d'État, avis n° 391 635, 12 juillet 2016.

² Cour des comptes, « L'Intercommunalité », Les finances publiques locales 2022, Fascicule 2, octobre 2022.

par les communes membres, le montant de l'attribution est minoré ou majoré du coût de ce transfert sans qu'elles aient besoin de délibérer en ce sens.

Le second cas de révision est celui de la **révision « libre »**, par délibérations concordantes de l'EPCI, à la majorité des deux tiers, et de la commune intéressée, à la majorité simple. Une commune ne peut donc, dans ce cas, voire son montant d'AC révisé sans avoir donné son accord.

Enfin, il y a les cas de **fusion d'EPCI ou de modification du périmètre d'un EPCI**, dans lesquels l'attribution de compensation des communes intéressées peut être fixée conformément aux dispositions prévoyant le calcul initial des AC (cas du rattachement d'une commune isolée ou membre d'un EPCI à FA à un nouvel EPCI à FPU) ou en minorant ou majorant l'AC de l'année précédente des nouvelles charges transférées ou rétrocédées (cas d'une fusion d'EPCI à FPU).

2. La loi permet également, dans deux autres cas, de procéder à une révision « unilatérale » des attributions de compensation

La loi prévoit toutefois deux autres modalités de révision des attributions de compensation, dans lesquelles **l'EPCI peut décider, unilatéralement, de réviser l'attribution qu'il verse** à une commune-membre.

Le premier cas est celui de la **révision dite « individualisée »**. Il ne concerne que les communes qui disposent d'un potentiel financier par habitant élevé (20 % supérieur à la moyenne des communes-membres de l'EPCI). Des délibérations concordantes doivent être adoptées à la majorité qualifiée prévue au **II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, c'est-à-dire par les deux tiers des conseils municipaux des communes-membres représentant plus de la moitié de la population totale de l'EPCI, ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de l'EPCI.

Dans ce cas, cette révision ne peut excéder 5 % du montant initial des attributions de compensation minorées.

Le second cas est celui de la **révision en cas de perte de bases imposables**. Prévue par le **1° du V de l'article 1609 nonies C du CGI**, elle vise les cas où une perte de base imposable (souvent à la suite de la fermeture d'une industrie d'importance) réduit le produit global des impôts locaux ; dans ce cas, l'EPCI peut décider, à la majorité simple et sans l'accord des communes, de réduire le montant des attributions de compensation, soit de l'ensemble des communes, soit des seules communes concernées par la perte de base.

Dans ce cas, la révision ne peut être supérieure à la perte de produit constatée et ne peut dépasser, dans chaque commune, le montant le plus élevé entre le montant du prélèvement sur recettes relatif au fonds national de garantie individuelle des ressources (dit « PSR-FNGIR ») et 5 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la commune concernée.

C. LES PERTES DE BASE D'IMPOSITION PEUVENT DÉJÀ DONNER LIEU À DES COMPENSATIONS PAR L'ÉTAT

1. Le « PSR-FNGIR » : une compensation pour les territoires désindustrialisés

La **loi de finances pour 2010** a supprimé la taxe professionnelle et créé la contribution foncière des entreprises (CFE) ainsi que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pour compenser « à l'euro près » l'impact de cette réforme sur les collectivités concernées, le **2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010** a créé le fonds de garantie individuelle des ressources, ou « FNGIR ». Il s'agit d'un prélèvement sur les ressources des collectivités « gagnantes » de la réforme, dont le produit est redistribué aux collectivités « perdantes », qui bénéficiaient en outre – lorsque le reversement au titre du FNGIR ne suffisait pas à les compenser – de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

Le prélèvement acquitté par les « gagnants » de la réforme de la taxe professionnelle est toutefois **figé à son niveau de 2010**. Or, certains territoires sont mis en difficulté par l'impossibilité de réduire le montant des versements au FNGIR alors même qu'ils connaissent des fermetures d'entreprises et des baisses de produits fiscaux. Aussi, **l'article 79 de la loi de finances pour 2021** a créé, au **VIII du 2.1 de l'article 78** précité, un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) afin de soutenir les territoires concernés.

Pour en bénéficier, les communes et EPCI contributeur au FNGIR doivent avoir constaté, depuis 2012, une **perte de base de cotisation foncière des entreprises d'au moins 70 %** et acquitter un **prélèvement au titre du FNGIR représentant au moins 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF)**.

Dans ce cas, le PSR les soutient à hauteur **d'un tiers de leur prélèvement** au titre du FNGIR.

2. Les prélèvements sur recettes prévus aux 3 et 3 bis de l'article 78 de la loi de finances pour 2010

Après la réforme de la taxe professionnelle, le **3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a également prévu un PSR** pour compenser les pertes importantes de fiscalité professionnelle que pourraient subir les collectivités à la suite de fermetures d'entreprises. Le **I** de ce 3 permet de compenser les pertes de CFE, le **II bis** de compenser les pertes d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et le **III** de compenser les pertes d'imposition de redevances des mines.

Enfin, le **3 bis du même article 78** crée un autre PSR permettant de compenser les pertes de recettes résultant de pertes de bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Ces PSR permettent une compensation dégressive de la perte de recettes constatée, sur trois ou cinq ans selon son ampleur, afin de « lisser » l'impact de ces baisses de recettes pour les collectivités concernées.

3. Le fonds de compensation de l'IFER nucléaire

Enfin le **III de l'article 79 de la loi de finances pour 2019¹** a prévu la création d'un fonds alimenté par un prélèvement de 2 % sur le produit de l'IFER sur les installations de production d'énergie nucléaire ou thermique à flamme, réparti chaque année entre les communes et EPCI qui constatent par rapport à l'année précédente une perte de produit de cette IFER et qui bénéficient des PSR prévus au **3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS DE RÉVISION UNILATÉRALE DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION EN CAS DE PERTE DE BASE D'IMPOSITION

Le présent article vise à assouplir les conditions de révision unilatérale des attributions de compensation en cas de perte de base d'imposition. À cette fin, il modifie le **1° du V de l'article 1609 nonies C du CGI**.

Le **2°** du présent article insère deux nouveaux alinéas après le sixième alinéa du **1°** du V.

Le premier porte l'assouplissement proposé : lorsqu'une commune sur le territoire de laquelle la perte de produit a été constatée dispose d'un potentiel financier par habitant supérieur à 150 % de la moyenne pour l'ensemble des communes membres, la réduction de l'attribution de compensation peut être portée au **montant cumulé de 5 % de ses RRF et du PSR-FNGIR**, dans la limite de la perte de recette constatée. À ce titre, le **3°** du présent article précise que les compensations déjà perçues par l'EPCI sont déduites de cette perte de recettes.

Le second précise que l'EPCI doit s'assurer, chaque année, que les conditions permettant cette réduction des attributions de compensation sont réunies.

Enfin, le **1°** du présent article apporte des précisions, notamment que les RRF prises en compte sont celles constatées dans le dernier compte financier unique disponible.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROCÉDURE QUI POURRAIT ÊTRE UTILE DANS CERTAINS CAS SPÉCIFIQUES, MAIS QUI DOIT RESTER TRÈS CIRCONSCRITE

A. LE RAPPORTEUR N'A IDENTIFIÉ QUE QUELQUES CAS DANS LESQUELS LE PRÉSENT ARTICLE POURRAIT TROUVER À S'APPLIQUER

L'intérêt du présent article n'est pas apparu immédiatement au rapporteur.

L'étude d'impact précise ainsi « *qu'il est apparu que, dans certaines situations, les modalités de révision unilatérale des AC pouvaient être insuffisantes eu égard à la perte de recette subie par l'EPCI, alors que les communes membres disposaient d'un potentiel financier élevé.* »

Le rapporteur comprend que la mesure vise à permettre une réduction unilatérale supplémentaire des attributions de compensation, en cas de perte de bases, pour les communes remplissant deux conditions :

- d'abord, **bénéficiaire du PSR-FNGIR** ;
- ensuite, **disposer d'un potentiel financier élevé** (supérieur de 50 % à la moyenne de son EPCI).

Dans ce cas, une réduction complémentaire, égale au plus à **la somme de 5 % des RRF de la commune concernée et du montant de PSR-FNGIR qu'il reçoit**, serait envisageable sous conditions de potentiel financier.

Le rapporteur pour avis n'est pas hostile à l'assouplissement proposé, qui permet de mieux cibler les communes très aisées lors de la révision des attributions de compensation pour perte de base imposable, dans la mesure où ce meilleur ciblage est de nature à **préserver les attributions de compensation des communes plus fragiles**.

B. UN DISPOSITIF QUI DOIT DEMEURER CIRCONSCRIT ET NE PAS FAIRE « JURISPRUDENCE »

1. Un dispositif voué à ne s'appliquer qu'à des cas marginaux

Le rapporteur pour avis relève toutefois que **ce dispositif resterait très marginal**.

En effet, le seuil de potentiel financier retenu (50 % au-dessus du potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres de l'EPCI) est **de nature à fortement limiter le dispositif proposé, qui ne s'appliquerait qu'aux communes les plus favorisées**.

Ainsi, la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a indiqué lors de son audition par la commission des lois que cet article ne concernerait, au maximum, que quatre intercommunalités. Cette

indication rejoint les estimations du rapporteur, qui avait identifié **seulement 10 communes** remplissant les deux conditions de potentiel financier et de bénéfice du PSR-FNGIR.

Il est donc clair que ce dispositif n'a vocation à s'appliquer que dans des cas très précis comme celui de la commune de **Fessenheim** – qui a, de l'aveu même de l'administration – inspiré la mesure. En effet, la situation de la Communauté de commune Alsace-Rhin-Brisach a justifié que le Sénat adopte, à l'initiative de notre collègue Christian Klinger et du Gouvernement, une dotation de soutien spécifique¹. La fermeture de la centrale nucléaire a entraîné une **perte de 13 millions d'euros de recettes fiscales sur l'ensemble du territoire, dont 5,8 millions d'euros pour l'EPCI**.

Or, les attributions de compensation versées à la seule commune de Fessenheim représentent **40 % de la totalité des AC**, en contrepartie de recettes qui n'existent plus, en raison notamment de la prise en charge par l'EPCI de la contribution de la commune au FNGIR (**2,9 millions d'euros**).

Dans ce cas très précis, la mesure devrait permettre à la communauté de communes Alsace-Rhin-Brisach de sortir de la situation difficile dans laquelle la fermeture de la centrale l'a placée.

2. Un ciblage nécessaire pour assurer l'acceptabilité du dispositif

Ce ciblage précis paraît indispensable au rapporteur, dans la mesure où les associations d'élus se sont dites opposées à ce que ce dispositif « *fasse jurisprudence* », afin d'éviter une « *guerre des AC* » qualifiée en audition de véritable « *musée des horreurs* ». **Le soutien du rapporteur à ce dispositif était donc conditionné à son caractère ciblé.**

En effet, comme le rappelle le Conseil d'État, « *tout dispositif pouvant conduire à la baisse d'un versement à une collectivité territoriale ou à la hausse d'un prélèvement sur ses ressources, dans le cadre de la construction ou de l'évolution d'une intercommunalité (...), doit être proportionné au motif d'intérêt général qui le justifie et comporter des conditions et des garanties suffisantes pour les collectivités concernées.* »

¹ Amendements n° II-645 de M ; Christian Klinger ; amendement n° II-1949 du Gouvernement.

La révision des attributions de compensation selon le Conseil d'État

II. - (...) Si **le législateur peut**, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou **réduire leurs ressources**, c'est à la condition que les mesures qu'il prend en ce sens répondent à des fins d'intérêt général, soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et leur portée et selon des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi, qu'elles soient proportionnées à la réalisation de cet objectif et **qu'elles ne soient pas d'une ampleur telle que la libre administration des collectivités concernées s'en trouverait entravée ou dénaturée**. (...)

III. - (...) Au regard des principes rappelés au II, le Conseil d'État (section des finances) estime que **le régime de révision libre des attributions de compensation** (1^o bis du V de l'article 1609 *nonies* C), qui vise à corriger le caractère historique des attributions de compensation calculées conformément à la loi, **ne peut être substantiellement assoupli**.

Source : Conseil d'État, avis n° 391 635, 12 juillet 2016

En tout état de cause, le rapporteur pour avis relève que les modalités de révision unilatérale des AC ne peuvent être assouplies qu'avec **une main tremblante**. En l'occurrence, l'assouplissement proposé est suffisamment ciblé et prudent pour être accepté.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 24 bis (nouveau)

Révision libre des transferts financiers entre communes et établissements publics territoriaux membres de la Métropole du Grand Paris

Sur le territoire de la Métropole du Grand Paris (MGP), les communes sont également membres d'établissements publics territoriaux (EPT), qui correspondent aux anciens EPCI. À défaut d'attribution de compensation, les communes versent aux EPT un fonds de compensation des charges transférées (FCCT). Or, contrairement aux AC, les dotations des communes au titre de ces FCCT ne peuvent pas être révisées librement.

Le présent article, issu de l'amendement COM-286 du rapporteur reprenant une initiative censurée comme « cavalier » dans le cadre du PLF pour 2025, vise à instaurer une révision libre des « attributions FCCT » entre communes et EPT.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS : UN « COMPROMIS BOITEUX »

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

Le schéma de financement de la MGP, qualifié de « compromis boiteux » par un rapport sénatorial², a ainsi été adapté pour tenir compte de cette architecture à trois niveaux : **un principe de « neutralité financière » a ainsi été consacré, qui implique de nombreux transferts financiers** entre communes, EPT et MGP, résumés dans le schéma *infra*.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

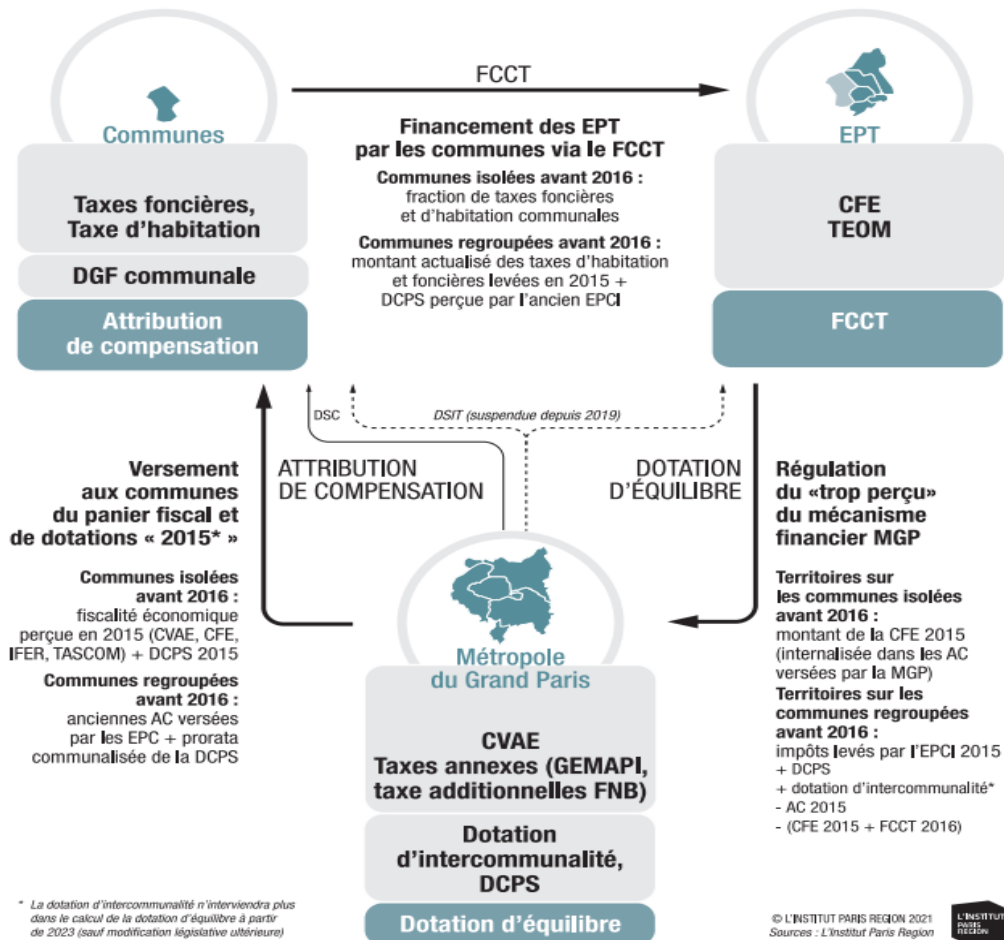
² « Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier », rapport d'information de MM. Philippe DALLIER et Didier RAMBAUD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 444 (2020-2021) – 11 mars 2021.

Les EPT ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle le 1° du A du XV de l'article 59 de la loi « NOTRe »¹ a prévu qu'elle reste temporairement établie au profit des EPT. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par le XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales. Ce fonds comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant au 31 décembre 2015 ;

- initialement et à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

Schéma de financement de la MGP



Source : Forum métropolitain du Grand Paris (décembre 2021)

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La neutralité financière est obtenue, entre EPT et MGP, par la **création d'une dotation d'équilibre**¹, permettant de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un de ces établissements perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui **verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre** et inversement.

S'agissant enfin des relations entre la MGP et les communes, ces flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**, auparavant reversées par les EPCI à leurs communes membres. Figées à leur niveau de 2020², elles représentent **3,4 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes**³.

B. CONTRAIREMENT AUX ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION, LES DOTATIONS ACQUITTÉES PAR LES COMMUNES AU TITRE DU FCCT NE PEUVENT ÊTRE RÉVISÉE LIBREMENT

Dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU)⁴ de droit commun, l'EPCI perçoit la fiscalité professionnelle et reverse à ses communes membres une attribution de compensation, qui permet de **garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence** entre un EPCI et ses communes membres.

Comme l'indique, avec des développements plus approfondis, le commentaire de l'article 24 du présent projet de loi, ces attributions de compensation sont figées et n'évoluent pas. En revanche, **elles peuvent être révisées**, dans plusieurs cas :

- en **cas de nouveau transfert de charge** ;
- en **cas de changement de périmètre** de l'EPCI ;
- en **cas d'accord** et sur délibération concordante de l'EPCI et de la commune intéressée (révision dite « libre ») ;
- **unilatéralement par l'EPCI**, sous condition de majorité renforcée, uniquement pour une **commune-membre dont le potentiel financier est élevé** (révision « individualisée ») ;
- **unilatéralement par l'EPCI en cas de perte de base imposable**, sous condition de majorité renforcée, uniquement pour une commune-membre ont le potentiel financier est élevé (révision « pour perte de base »).

¹ Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² X de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

³ Rapport sur le budget primitif 2024 de la Métropole du Grand Paris.

⁴ Les EPCI à fiscalité additionnelle, qui sont minoritaires (178 sur les 1 254 EPCI en 2022), ne sont pas concernés par ce dispositif.

Dans la mesure où les EPT ne sont pas, à proprement parler, des EPCI à fiscalité propre, les transferts avec leurs communes-membres au titre du FCCT ne sont pas des attributions de compensations.

Or, le **H du XV de l'article 59 de la loi NOTRé** et le **C du XI de l'article L. 5219-5 du CGCT**, qui définissent le FCCT, ne prévoient que :

- une **révision unilatérale de type « individualisée »**, sur délibération de l'EPT prise à la majorité des deux-tiers, dans la limite de 30 % du montant des fractions de TH, TFPB et TFNB versée à l'EPT par la commune et de 5 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune – le tout sans conditions de potentiel financier élevé¹ ;

- une **révision pour transfert de charge**, sans pouvoir dépasser le « coût » des charges transférées².

Aucun texte ne prévoit donc de modalités de révision « libre » des attributions des communes au titre du FCCT.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN ASSOUPPLISSEMENT, DÉJÀ ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, DES MODALITÉS DE RÉVISION DES TRANSFERTS FINANCIERS INTERNES À LA MGP

Le présent article, issu de **l'amendement COM-286 du rapporteur**, reprend une initiative gouvernementale³ adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, mais **censurée comme cavalier budgétaire** par le Conseil constitutionnel⁴.

Il vise à **créer une procédure de révision « libre »** des attributions communales du FCCT, en permettant aux communes et établissements publics territoriaux de réviser librement la fraction du fonds, hors cas de transfert de charges, **par délibérations concordantes**, selon des modalités équivalentes à la révision libre des attributions de compensation existant entre EPCI et communes-membres.

Il modifie ainsi de manière identique le **C du XI de l'article L. 5219-5 du CGCT** et le **H du XV de l'article 59 de la loi NOTRé**.

Les modalités actuelles de révision du fonds peuvent en effet s'avérer **insuffisantes pour faire face au besoin de reversement financier nécessaire au bon fonctionnement des collectivités concernées**, notamment pour les anciennes communes qui étaient isolées au 31 décembre 2015 et qui ont été contraintes de rejoindre un EPT au 1^{er} janvier 2016.

¹ Quatrième alinéa du C du XI de l'article L. 5219-5 du CGCT et deux premières phrases du H du XV de l'article 59 de la loi NOTRé.

² Trois dernières phrases du H du XV de l'article 59 de la loi NOTRé.

³ Amendement n° 1597 du Gouvernement, devenu article 64 ter puis article 187 du PLF pour 2025.

⁴ Conseil constitutionnel, n° 2025-874 DC du 13 février 2025.

Lors de l'examen du PLF pour 2025, ce dispositif, favorable à l'autonomie de décision des collectivités et permettant de rapprocher les règles régissant la MGP du droit commun, avait été **jugé « *bienvenu* » par certains représentants¹ des territoires franciliens.**

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article.

¹ *Christine Lavarde, Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 16 janvier 2025.*

ARTICLE 30

Transmission par l'administration fiscale de la liste des logements et locaux vacants aux collectivités territoriales, aux organismes et aux services de l'État compétents en matière d'habitat

Le présent article vise à 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.

La commission a adopté un amendement COM-287 de coordination du rapporteur.

La commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES COLLECTIVITÉS ET CERTAINS SERVICES ET AGENCES DE L'ÉTAT COMPÉTENTS EN MATIÈRE D'HABITAT SE VOIENT DÉJÀ COMMUNIQUER DES DONNÉES COUVERTES PAR LE SECRET FISCAL

A. LES COLLECTIVITÉS ET CERTAINS SERVICES ET AGENCES DE L'ÉTAT COMPÉTENTS EN MATIÈRE D'HABITAT SE VOIENT DÉJÀ COMMUNIQUER DES DONNÉES COUVERTES PAR LE SECRET FISCAL

Les articles L. 103 à L. 112 B du livre des procédures fiscales (LPF) pose le principe selon lequel les agents de l'administration fiscale sont tenus au secret professionnel. En la matière, on parle parfois de « **secret fiscal** ».

L'article L. 113 du LPF prévoit toutefois une série de dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale. Ces dérogations sont établies au profit d'administration, de collectivités, ou de divers organismes publics. L'une de ses dérogations est prévue à l'article L. 135 B du LPF.

L'article L. 135 B du LPF pose le principe d'une transmission par l'administration fiscale aux collectivités locales et à leurs groupements de plusieurs séries de données. En particulier, l'administration fiscale est tenue de transmettre chaque année aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, gratuitement, à leur demande, **la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)**¹. Cette liste et les données qu'elle comporte sont également fournies, dans les mêmes

¹ Article L. 135 B du LPF.

conditions, aux services de l'État et à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Elle indique, pour chaque logement :

- son adresse
- sa nature ;
- sa valeur locative ;
- la première année de vacance du local ;
- le nom et l'adresse de son propriétaire ;
- le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les logements vacants et le taux d'imposition à cette taxe.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) organise ainsi, avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), le **retraitement et la diffusion des fichiers fonciers littéraux issus du cadastre** (aussi appelés MAJIC pour « mise à jour des informations cadastrales ») **aux organismes dits « ayants-droits »** : services de l'État, établissements publics de l'État, administrations ou organismes publics, collectivités territoriales, agences d'urbanisme, établissements publics fonciers, etc.

B. DEPUIS LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION, UNE RUPTURE D'ACCÈS À CERTAINES DONNÉES RELATIVES AUX LOGEMENTS VACANTS

Ces fichiers contenaient, jusqu'à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, une **variable permettant de connaître l'occupation de chaque local résidentiel** (variable dénommée « CCTHP »).

Depuis la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, les données fiscales d'occupation du parc de logements sont désormais collectées *via* le service numérique « **Gérer mes biens immobiliers** » (GMBI). Or cette transformation du mode de collecte a profondément modifié la circulation de l'information liée à l'occupation des logements entre acteurs publics.

Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, la variable « CCTHP » **n'a ainsi pas été mise à jour dans les fichiers fonciers de 2024 et 2025**, et son remplacement par une information issue de GMBI n'a pas été envisagé par l'administration fiscale. La mise en place de GMBI – qui a d'ailleurs fait l'objet de nombreux dysfonctionnements largement documentés¹ – a donc également **supprimé l'accès à des informations cruciales dans les fichiers fonciers** issus de « MAJIC » sans prévoir d'alternative pour les acteurs publics.

¹ Cour des comptes, « Gérer mes biens immobiliers », une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État, Rapport public thématique, janvier 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT DES DONNÉES TRANSMISES ET DU CHAMP DES AYANTS-DROITS BÉNÉFICIAIRE DE DÉROGATIONS AU SECRET FISCAL

Le II du présent article rétablit l'article L. 135 C du LPF dans une nouvelle rédaction permettant de renforcer l'accès des ayants-droits de la politique de l'habitat et du logement aux données couvertes par le secret fiscal. Cette mesure vise à **restaurer l'accès aux données d'occupation des logements**, à la suite de la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023 et la mise en place de la collecte numérique des données via le service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

A. UN ENRICHISSEMENT DES DONNÉES TRANSMISES AUX AYANTS-DROITS

Ce nouvel article prévoirait que l'administration fiscale transmette chaque année la liste des locaux recensés l'année précédente aux fins d'établissement de la **THRS**, mais également de la **taxe sur la vacance des locaux d'habitation (TVLH)**, créée par la loi de finances pour 2026¹. Cette liste indique, pour chaque local :

- son adresse ;
- sa nature ;
- sa valeur locative ;
- **son identifiant fiscal ;**
- **la nature et le mode de son occupation ;**
- **la date de début d'occupation ;**
- **la forme juridique de l'occupant s'il s'agit d'une personne morale ;**
- si le local est vacant, la première année de vacance, l'année à partir de laquelle il a été soumis à la TVLH, le taux d'imposition à cette taxe, **le motif de la vacance** et le nom, l'adresse postale et **l'adresse électronique du propriétaire ;**
- les **montants des loyers déclarés à l'administration**, lorsque la liste est adressée aux services du ministère du logement.

Les informations en gras constituent des données qui ne sont pas transmises, aujourd'hui, aux « ayants-droits » compétents en matière d'habitat et de logement. **La liste des données transmises serait donc sensiblement enrichie** par le présent article.

¹ Article 108 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

B. UN ÉLARGISSEMENT DE LA LISTE DES ORGANISMES POUVANT SE VOIR COMMUNIQUER DES DONNÉES FISCALES

D'un point de vue légistique, le présent article propose de « spécialiser » par article la transmission des informations détenues par la DGFIP, selon le destinataire : le **I modifie l'article L. 135 B existant afin de lister les données accessibles aux seules collectivités territoriales**, tandis que le **II crée un nouvel article L. 135 C qui concerne les données transmises aux services de l'État et à leurs opérateurs**.

Pour les collectivités et pour les services de l'État, la transmission des données des fichiers fonciers par l'administration fiscale serait **automatique**, alors qu'elle est **aujourd'hui effectuée sur demande**.

La liste et les données qui y figurent pourront être transmises, par les ayants-droits, par convention et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), lorsque leurs missions les conduisent à apporter un appui aux ayants-droits.

Il en va de même pour l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), pour les besoins de l'accomplissement de ses actions de collecte et de traitement des données – à conditions que ces données soient dépourvues de toute mention nominative.

La liste des bénéficiaires de la dérogation au secret fiscal est ainsi élargie, ni le Cerema ni l'Anil n'y figurant aujourd'hui.

Le **III** inscrit, par coordination, à l'**article 113 du CPF** qu'il peut être dérogé au secret fiscal au profit des organismes mentionnés au **nouvel article L. 135 C du CPF**.

Enfin, le **IV** prévoit une entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2027.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DISPOSITION NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANTE POUR INTENSIFIER LA LUTTE CONTRE LA LOGEMENTS VACANTS

A. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENT DOIT S'APPUYER SUR L'ACTION DES COLLECTIVITÉS

La France compte 3,1 millions de logements vacants en 2023, soit une hausse de 1,2 million depuis 1990¹.

¹ *Insee*, 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique. *Insee Première*, n° 1979.

La hausse du nombre de logements vacants représenterait un **vivier potentiel de l'ordre de 20 % de la construction chaque année**, soit environ 75 000 logements par an. Cette estimation ne prend toutefois pas en compte la diversité des situations particulières (taille et qualité des logements, situations personnelles complexes, localisation, etc.).

Il existe donc un gisement réel de logements vacants dont la remise sur le marché pourrait contribuer à l'atteinte de nombreux objectifs de politique publique, qu'il s'agisse de l'accès au logement ou de la lutte contre l'artificialisation des sols.

Outre la taxation, par le biais d'un nouvel instrument fiscal créé à l'initiative du Sénat dans la loi de finances pour 2026¹, **les collectivités peuvent également lutter contre la vacance** en favorisant la construction de davantage de logements, ou en accompagnant les propriétaires de logements vacants dans leurs démarches, voire en les soutenant dans leurs projets de rénovation.

Dans cette optique, une meilleure connaissance du phénomène de vacance est indispensable.

B. UNE DÉROGATION AU SECRET FISCAL PROPORTIONNÉE À L'OBJECTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL POURSUIVI

Le présent article permet d'améliorer l'information des collectivités et des administrations dans leurs missions de lutte contre la vacance des logements. En cela, il remplit évidemment un **objectif d'intérêt général**. Il reprend d'ailleurs une mesure **déjà adoptée par le Sénat** dans le cadre de la proposition de loi visant à simplifier le droit de l'urbanisme et du logement², mais censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif³.

La poursuite d'un tel objectif est nécessaire pour envisager une dérogation au secret fiscal dans la mesure où les **articles 5 et 6 du règlement général pour la protection des données (RGPD)**⁴, disposent que les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et n'être traitées par une administration que pour l'exécution d'une mission de service public.

Au cas présent, la nouvelle dérogation introduite dans l'article 30 du projet de loi, en ce qu'elle **donne une liste limitative des données communicables** d'une part, et **dresse les bénéficiaires ainsi que les finalités de traitement** d'autre part, semble conforme aux principes de respect de la vie privée et de la protection des données personnelles.

¹ Article 108 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

² Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

³ Conseil constitutionnel n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025.

⁴ Règlement (UE) 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (RGPD).

La DGFIP, entendue par le rapporteur, a toutefois indiqué que la **transmission de l'adresse électronique du propriétaire d'un logement vacant pourrait être considérée comme n'étant pas absolument nécessaire** dès lors que l'adresse postale dont dispose l'administration est fiable (elle est mise à jour annuellement dans le cadre du dépôt de la déclaration de revenus par tous les foyers fiscaux). Le rapporteur considère toutefois que la transmission de deux adresses est **justifiée par la dématérialisation croissante des services** : le recours à l'adresse électronique sera vraisemblablement privilégié, la faculté de contacter les contribuables à leur adresse postale permettra de **joindre même les contribuables confrontés à la fracture numérique**. Il remarque à cet égard que les déclarations adressées à l'administration fiscale sont par principe dématérialisées, mais peuvent être réalisées par voie postale lorsque cela est justifié.

La commission a adopté le présent article, modifié par un **amendement COM-287 du rapporteur visant à effectuer une coordination** avec le projet de loi relatif aux fraudes sociales et fiscales, définitivement adopté par le Parlement mais encore pendant devant le Conseil constitutionnel.

Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 juin 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 557 (2025-2026) portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen du rapport pour avis de notre collègue Stéphane Sautarel sur le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Le besoin de simplification se fait de plus en plus prégnant dans notre pays et il est notamment éprouvé par les collectivités et leurs élus. Cette problématique a nourri de nombreux rapports, produits par des sénateurs et d'autres. En 2024, dans son rapport intitulé *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités*, Boris Ravignon faisait état du « niveau de complexité préjudiciable » de ce qu'il est convenu d'appeler le millefeuille territorial. Il évaluait les coûts annuels engendrés à 6 milliards d'euros pour les collectivités et à 1,5 milliard d'euros pour l'État, soit à 7,5 milliards d'euros au total.

Deux ans plus tard, alors qu'un Roquelaure de la simplification de l'action des collectivités a eu lieu et que le dispositif France simplification a été mis en place, force est de constater que la montagne a accouché d'une souris, en tout cas en matière de finances.

Le projet de loi qui nous est soumis comporte 38 articles. Il a été renvoyé à la commission des lois, qui a délégué à la commission des finances l'examen au fond du titre III, relatif aux simplifications en matière de gestion budgétaire et financière, soit les articles 18 à 24, ainsi que l'article 30 du titre IV, qui vise à instaurer une dérogation au secret fiscal. Notre commission s'est aussi saisi pour avis de l'article 8.

Sur les huit articles qui nous sont délégués, quatre ont déjà fait l'objet d'une adoption antérieurement par le Parlement mais ont été censurés par le Conseil constitutionnel, soit en tant que cavaliers budgétaires, parce qu'ils ne relevaient pas du domaine des lois de finances, soit en tant que cavaliers législatifs, parce qu'ils ne présentaient pas de lien avec le texte d'origine. À titre d'exemple, l'article 19, qui porte sur le cumul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), a été adopté en projet de loi de finances (PLF) pour 2025 puis censuré, et la ratification de l'ordonnance relative au compte financier unique (CFU) prévue à l'article 21 a été censurée dans la foulée du PLF pour 2026.

Il est donc inutile d'attendre du texte que nous examinons qu'il produise un Grand Soir de la simplification. L'ambition de notre commission doit être bien plus modeste : faire de ce texte le véhicule pour défendre quelques mesures utiles aux collectivités et donc aux Français.

Au sein du titre III, plusieurs articles visent à simplifier les modalités des demandes de subvention.

L'article 18 concerne les modalités de versement des subventions aux structures portant les maisons France Services. Dans mon rapport, je reviens de manière détaillée sur le double financement qui s'opère, par l'État et par les douze opérateurs nationaux, ainsi que sur la manière dont chaque structure du réseau France Services est financée. L'article porte sur les modalités d'attribution de ces financements. Selon les remontées de terrain, nous devrions pouvoir alléger ces modalités de demandes de subvention. D'après ce que Françoise Gatel a indiqué ce matin en commission des lois, sauf cas particulier, cet allègement devrait désormais être la règle, et instruction sera donnée en ce sens aux préfets à travers une circulaire.

L'article 19 vise à supprimer l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État. Cette interdiction, spécifique à la DETR, a perdu sa pertinence et est contestée par les communes rurales, qu'elle lèse. Je propose de compléter cet article en adoptant un amendement qui reprend une mesure proposée par le Gouvernement lors de l'examen du PLF 2025. Celui-ci vise à permettre aux commissions DETR de se réunir lorsque certains sièges sont vacants, afin d'éviter de ralentir les procédures à la suite de renouvellements électoraux.

J'en profite pour mentionner que je propose un amendement à l'article 8, dont nous sommes saisis pour avis, pour permettre aux conseils régionaux et départementaux de déléguer à leur président la faculté de demander des subventions à « tout organisme financeur » et pas seulement à « l'État ou à d'autres collectivités territoriales » comme le prévoit le droit actuellement en vigueur.

L'article 22 tient compte de remontées effectuées par les préfetures dans le cadre du dispositif France simplification, qui ont fait état de la difficulté résultant de l'impossibilité pour les syndicats mixtes de prendre en charge ou de financer les études et travaux des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre membres desdits syndicats. L'article vise à remédier à cette situation en élargissant les situations dans lesquelles un groupement de collectivités peut financer des travaux énergétiques pour le compte d'une commune.

Les articles 20 et 21 prévoient des mesures d'ordre budgétaire et comptable.

L'article 20 vise à élargir le nombre de communes et d'intercommunalités concernées par la possibilité de fusionner les budgets annexes eau et assainissement, en rehaussant le seuil ouvrant droit à cette

fusion, qui passerait de 3 000 à 3 500 habitants. Cette disposition est bienvenue.

Cette hausse devrait permettre d'ajouter 530 communes aux 31 778 communes déjà potentiellement concernées par la mesure, ainsi que 56 EPCI (dont toutes les communes membres comptent moins de 3 500 habitants) aux 322 intercommunalités déjà visées.

L'article 21 vise à ratifier l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du CFU et à procéder à divers ajustements comptables qui en découlent dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit aussi de desserrer le calendrier d'entrée en vigueur de la réforme du CFU, en reportant celle-ci d'un an, pour les associations syndicales autorisées. L'article prévoit également que certaines structures publiques ayant fait l'objet d'une dissolution au cours de l'exercice 2026 puissent continuer d'être régies par les dispositions antérieures à l'ordonnance du 12 juin 2025 et n'aient donc pas à produire de CFU. Je proposerai un amendement visant à rectifier une erreur matérielle.

J'en viens aux trois derniers articles que nous traitons au fond, qui ne présentent guère de cohérence entre eux.

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

L'adoption de cet article n'améliorera pas automatiquement la cotation de l'AFL, mais toute mesure permettant de diminuer le coût de financement des collectivités m'apparaît pertinente. Il conviendra simplement de s'assurer que celles-ci ne donneront pas des garanties sans rapport avec leurs capacités. Un décret devra donc fixer une nouvelle limite protectrice.

L'article suivant traite d'un tout autre sujet. Quand un territoire subit une perte de recettes après la fermeture d'une entreprise ou le départ d'une industrie, l'EPCI peut répercuter cette perte sur les attributions de compensation qu'il reverse à ses communes membres ou seulement à la commune concernée par la perte. Dans ce dernier cas, la diminution de l'attribution de compensation ne peut être supérieure au montant le plus élevé entre la compensation éventuellement perçue par la commune au titre des prélèvements sur recettes (PSR), le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement (RRF). L'article 24 vise à ce que l'EPCI puisse procéder à une réduction des attributions à la hauteur de la somme de ces deux montants.

Ce dispositif très ciblé ne devrait s'appliquer qu'à quatre intercommunalités, dont la communauté de communes Alsace Rhin Brisach, qui est touchée par la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim et se trouve dans une situation très difficile. En effet, alors que la communauté de communes est privée des recettes liées à la cotisation foncière des entreprises (CFE), la commune de Fessenheim continue de bénéficier des recettes de taxe foncière afférentes à la centrale. Le Gouvernement devrait apporter des précisions sur ce point avant l'examen en séance.

L'article 24 permet de reprendre un cavalier budgétaire proposé en 2025 par le Gouvernement, qui vise à permettre aux communes et aux établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP) de réviser librement le montant du fonds de compensation des charges transférées (FCCT) en cas d'accord local. À cet égard, je vous propose un amendement visant à renforcer les libertés locales, au bénéfice des communes isolées intégrées à la MGP en 2016.

Enfin, l'article 30 vise à permettre la transmission des données entre administrations, couvertes par le secret fiscal, pour que les collectivités ainsi que les services et opérateurs de l'État compétents en matière d'habitat puissent notamment mieux lutter contre la vacance des logements. J'approuve cet article et propose d'adopter un amendement de coordination.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage l'avis général du rapporteur sur ce projet de loi, qui n'est pas à la hauteur des ambitions initialement affichées et ne répond pas pleinement à l'attente des collectivités. Nous prenons acte de ce qui est proposé, et je soutiens les améliorations présentées par le rapporteur.

Mme Isabelle Briquet. – Effectivement, nous ne connaissons pas le Grand Soir de la simplification avec ce texte.

Je précise que la grande majorité de l'examen du projet de loi aura lieu en commission des lois, puisque seuls huit articles relèvent de notre commission. La position de notre groupe est plutôt favorable à ces articles qui concernent la partie financière du texte, ainsi qu'aux amendements proposés par le rapporteur.

Nous espérons aussi que certains amendements, proposés notamment par les associations d'élus, qui relèvent de l'expérience et du bon sens, pourront aussi contribuer à améliorer ces articles.

Enfin, j'aurai une question : pourquoi avoir retenu le seuil de 3 500 habitants pour ouvrir le droit à la fusion des budgets annexes eau et assainissement ?

M. Olivier Paccaud. – Je suis un peu surpris par l'article 19. Mon département est peut-être un cas à part, mais nous avons toujours pu cumuler la DETR avec d'autres dispositifs comme la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou le fonds vert.

M. Jean-Marie Mizzon. – L'article 24, qui porte sur l'assouplissement des révisions des attributions de compensation, concerne quatre communautés de communes. Vous en avez cité une ; savez-vous quelles sont les trois autres ?

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Je remercie mes collègues pour l'approbation générale de ces petits pas qui nous sont proposés dans les huit articles que nous examinons.

Madame Briquet, le seuil de 3 500 habitants est retenu, car il s'agit d'un seuil répandu dans le code général des collectivités territoriales pour de nombreux autres dispositifs. Nous ne comprenons donc pas l'existence d'un seuil particulier fixé à 3 000 habitants pour cette seule mesure. Certains collègues proposent un amendement visant à relever ce seuil à 10 000 habitants, mais j'en demanderai le retrait. Je ne pense pas que la disposition soit adaptée pour des collectivités de plus grande taille.

Monsieur Paccaud, concernant le cumul, la situation est la même dans beaucoup de départements. L'interdiction de cumul est un héritage de la dotation globale d'équipement (DGE). Le préfet pouvait néanmoins y déroger, et c'est ce qui se produit dans de nombreux départements. Il s'agit ici d'adopter une mesure de sécurisation, qui montre bien que nous accomplissons de petits pas avec ce texte.

Monsieur Mizzon, je ne sais pas quelles sont les autres communautés de communes concernées. Nous pouvons comprendre la mesure, mais il ne faudrait pas qu'elle entraîne des dérogations trop importantes. De plus, tel que le texte est rédigé, je ne suis pas certain que la communauté de commune Alsace Rhin Brisach puisse bénéficier de la mesure proposée. Nous attendons des informations complémentaires de la part du Gouvernement.

M. Claude Raynal, président. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il est proposé d'arrêter le périmètre indicatif suivant pour les articles du projet de loi relevant de son champ de compétences : les dispositions relatives aux modalités de versement des subventions aux structures portant les maisons France Services ; aux conditions d'octroi de la DETR ; aux modalités de demande et d'obtention, par les collectivités territoriales et leurs groupements, de subventions versées par tout financeur public ; aux règles dérogatoires au principe de création d'une régie distincte pour chaque service public industriel et commercial ; aux dispositions relatives à l'instauration du CFU ; aux modalités de prise en charge par un syndicat mixte, pour le compte de communes membres d'un EPCI appartenant audit syndicat mixte, de dépenses de rénovation de bâtiments communaux ; aux conditions d'octroi des garanties accordées par les collectivités et leurs groupements ; aux dispositions régissant l'activité de l'AFL ; à la sécurisation juridique des organes de gouvernance intercommunaux ; aux transferts financiers internes

aux ensembles intercommunaux ; et aux transferts de données entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et d'autres personnes publiques d'autre part. En revanche, ce périmètre ne comprend pas, notamment, les dispositions relatives à la fiscalité locale.

M. Michel Canévet. – C'est dommage !

Le périmètre est adopté.

EXAMEN DE L'ARTICLE POUR AVIS

Article 8

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-283 vise à prévoir la possibilité pour les conseils départementaux et régionaux de déléguer à leur président la faculté de demander des subventions à tout organisme financeur.

L'amendement COM-283 est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 18 (délégué)

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 18 sans modification.

Article 19 (délégué)

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-284 vise à permettre aux préfets de réunir la commission DETR même si certains sièges sont vacants.

L'amendement COM-284 est adopté.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 19 ainsi rédigé.

Après l'article 19

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-61 rectifié, COM-117 et COM-267 visent à appliquer le principe du « dites-le nous une fois » pour la constitution des dossiers de demande de subvention. Je ne suis pas hostile à ce principe, mais de nombreux progrès ont déjà été accomplis en la matière. Il me semble donc que la demande est satisfaite. Si ces amendements étaient présentés en séance, je demanderais l'avis du Gouvernement. Demande de retrait.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques COM-61 rectifié, COM-117 et COM-267.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-62 rectifié et COM-118 visent à permettre au préfet de déroger aux normes relatives aux pièces à produire à l'appui d'une demande de subvention. Ces amendements semblent satisfaits. En effet, le décret relatif à ce pouvoir de dérogation prévoit déjà cette possibilité. Demande de retrait.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques COM-62 rectifié et COM-118.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-296 vise à interdire de refuser l'octroi d'une subvention au seul motif de la non-participation à une démarche initiée par l'État. La portée normative de cet amendement me semble incertaine. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-296.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-165 rectifié vise à étendre de trois à six ans la garantie d'éligibilité à la DETR dont bénéficient les communes nouvelles. La garantie de trois ans me paraît raisonnable. Demande de retrait.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-165 rectifié.

Article 20 (délégué)

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 20 sans modification.

Après l'article 20

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-260 vise à proposer un accès permanent des opérateurs chargés de missions de service public de distribution de l'eau aux parties communes d'un immeuble, à des fins de relevé. L'amendement me semble juridiquement instable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 260.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-260 portant article additionnel.

Article 21 (délégué)

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-86 vise à rehausser à 10 000 habitants le seuil permettant une fusion des budgets eau et assainissement. Le seuil de 3 500 habitants me semble raisonnable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-86.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-285 vise à rectifier une erreur matérielle.

L'amendement COM-285 est adopté.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 21 ainsi modifié.

Après l'article 21

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-130 rectifié vise à rehausser le plafond de dépenses d'investissement pouvant être engagées par une collectivité avant l'adoption de son budget. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-130 rectifié.

Elle propose à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-260 portant article additionnel.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-120 rectifié et COM-270 rectifié visent à proposer un délai supplémentaire d'adoption de son budget par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale. Il s'agit d'accorder une quinzaine de jours supplémentaires au-delà du 15 avril. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques COM-120 rectifié et COM-270 rectifié portant article additionnel.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 22 (délégué)

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 22 sans modification.

Article 23 (délégué)

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 23 sans modification.

Article 24 (délégué)

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-57 et COM-119.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques COM-57 et COM-119.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 24 sans modification.

Après l'article 24

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-299 vise à proposer la création d'un troisième prélèvement au titre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Cet amendement ne relève pas du périmètre de ce projet de loi et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission propose à la commission des lois de déclarer l'amendement COM-299 irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-286 porte sur la révision libre du FCCT en cas d'accord local.

L'amendement COM-286 est adopté et devient article additionnel.

La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

La commission propose à la commission des lois de déclarer les amendements identiques COM-109 rectifié et COM-128 irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements COM-241 rectifié, COM-129 et COM-297.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-15, COM-19, COM-121 et COM-189 rectifié visent à proposer la participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs. Je suis sensible à cette problématique, soulevée lors de nos auditions, notamment par France urbaine. Toutefois, la rédaction du second alinéa manque de clarté. Je propose le retrait de ces amendements et d'y retravailler avant la séance publique.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques COM-15, COM-19, COM-121 et COM-189 rectifié.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-76 rectifié, COM-152 et COM-250 rectifié visent à proroger la gestion des fonds européens par les régions pour la programmation 2028-2034. Ces amendements sont satisfaits par l'article 1^{er} du projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics. Demande de retrait.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques COM-76 rectifié, COM-152 et COM-250 rectifié.

La commission propose à la commission des lois de déclarer l'amendement COM-229 irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 30

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-96 vise à ajouter la liste des résidences principales aux données transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP) aux

collectivités. Cette information ne contribuerait pas à l'objectif poursuivi au travers de cet article, à savoir transmettre des informations fiscales pour lutter contre la vacance de logements. Demande de retrait.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-96.

La commission adopte l'amendement de coordination COM-287.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 30 ainsi modifié.

Après l'article 30

La commission propose à la commission des lois de déclarer l'amendement COM-2 rectifié irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques COM-217 et COM-69.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

TABLEAU DES AVIS

Article 19			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	COM-284	Faculté pour le préfet de réunir la « commission DETR » lorsque des sièges y sont vacants.	Favorable
Article additionnel après Article 19			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MASSET	COM-61 rect.	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités.	Demande de retrait
M. COZIC	COM-117	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités.	Demande de retrait
M. CANÉVET	COM-267	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités.	Demande de retrait
M. MASSET	COM-62 rect.	Faculté pour le préfet de déroger aux normes relatives aux pièces à produire à l'appui de demandes de subventions.	Demande de retrait
M. COZIC	COM-118	Faculté pour le préfet de déroger aux normes relatives aux pièces à produire à l'appui de demandes de subventions.	Demande de retrait
Mme NOËL	COM-296	Interdiction de refuser l'octroi d'une subvention au seul motif de la non-participation à une démarche initiée par l'État.	Demande de retrait

M. KERROUCHE	COM-165 rect.	Extension de 3 à 6 ans de la garantie d'éligibilité à la DETR dont bénéficient les communes nouvelles.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 20			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MASSET	COM-260	Accès permanent des opérateurs chargés de missions de service public de distribution de l'eau aux parties communes d'un immeuble, à des fins de relevés.	Défavorable
Article 21			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DEVÉSA	COM-86	Rehaussement à 10 000 habitants du plafond de fusion des budgets eau et assainissement.	Défavorable
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	COM-285	Rectification d'une erreur matérielle.	Favorable
Article additionnel après Article 21			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COZIC	COM-130 rect.	Hausse du plafond de dépenses d'investissement pouvant être engagées avant l'adoption de son budget par une collectivité.	Défavorable
M. COZIC	COM-120 rect.	Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale.	Favorable
M. CANÉVET	COM-270 rect.	Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale.	Favorable
Article 24			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MASSET	COM-57	Suppression de l'article 24.	Défavorable
M. COZIC	COM-119	Suppression de l'article 24.	Défavorable
Article additionnel après Article 24			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ROCHETTE	COM-299	Création d'un troisième prélèvement au titre du FNP-DMTO.	Irrecevable
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	COM-286	Révision libre du fonds de compensation des charges transférées en cas d'accord local.	Favorable
M. MARGUERITTE	COM-241 rect.	Exclusion des rémunérations versées par les CREPS de l'assiette de la taxe sur les salaires.	Irrecevable

M. MENONVILLE	COM-109 rect. <i>ter</i>	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même.	Irrecevable
M. COZIC	COM-128	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même.	Irrecevable
M. COZIC	COM-129	Exonération de THRS lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même.	Irrecevable
Mme NOËL	COM-297	Exigibilité de la taxe d'aménagement à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme.	Irrecevable
Mme AESCHLIMANN	COM-15	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs.	Demande de retrait
M. MASSET	COM-19	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs.	Demande de retrait
M. COZIC	COM-121	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs.	Demande de retrait
M. Vincent LOUAULT	COM-189 rect. <i>ter</i>	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs.	Demande de retrait
M. MASSET	COM-76 rect.	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034.	Demande de retrait
M. KERROUCHE	COM-152	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034.	Demande de retrait
M. MARGUERITTE	COM-250 rect.	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034.	Demande de retrait
M. MARGUERITTE	COM-229	Suppression de la subordination des exonérations de taxe sur l'utilisation par les poids lourds du domaine public routier au respect du règlement sur les aides <i>de minimis</i> .	Irrecevable
Article 30			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme CUKIERMAN	COM-96	Ajout de la liste des résidences principales aux données transmises par la DGFIP aux collectivités.	Demande de retrait
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	COM-287	Amendement de coordination.	Favorable
Article additionnel après Article 30			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PANUNZI	COM-2 rect. <i>bis</i>	Simplification du crédit d'impôt sur les investissements en Corse.	Irrecevable

M. MARGUERITTE	COM-217	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité.	Irrecevable
M. MASSET	COM-69	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité.	Irrecevable

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 16 juin 2026, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 557 (2025-2026) portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, pour les articles relevant de son champ de compétences.**

Ce périmètre comprend les dispositions relatives :

- aux modalités de versement des subventions aux structures portant les maisons « France services » ;

- aux conditions d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;

- aux modalités de demande et d'obtention, par les collectivités territoriales et leurs groupements, de subventions versées par tout financeur public ;

- aux règles dérogatoires au principe de création d'une régie distincte pour chaque service public industriel et commercial ;

- aux dispositions relatives à l'instauration du compte financier unique ;

- aux modalités de prise en charge par un syndicat mixte, pour le compte de communes membres d'un EPCI appartenant audit syndicat mixte, de dépenses de rénovation de bâtiments communaux ;

- aux conditions d'octroi des garanties accordées par les collectivités et leurs groupements ;

- aux dispositions régissant l'activité de l'Agence France Locale ;

- à la sécurisation juridique des organes de gouvernance intercommunaux ;

- aux transferts financiers internes aux ensembles intercommunaux ;

- aux transferts de données entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et d'autres personnes publiques d'autre part.

En revanche, **ce périmètre ne comprend pas**, notamment, les dispositions relatives à la fiscalité locale.

Les amendements figurant dans le tableau ci-après ont été déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat.

**PROJET DE LOI PORTANT SIMPLIFICATION DES NORMES
APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Amendements déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la
Constitution et de l'article 44 bis du Règlement du Sénat**

Article	N° amendement	Premier signataire	Objet
article additionnel après article 24	299	M. ROCHETTE	Création d'un troisième prélèvement au titre du FNP-DMTO
article additionnel après article 24	241 rect.	M. MARGUERITTE	Exclusion des rémunérations versées par les CREPS de l'assiette de la taxe sur les salaires
article additionnel après article 24	109 rect.	M. MENONVILLE	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même
article additionnel après article 24	128	M. COZIC	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même
article additionnel après article 24	129	M. COZIC	Exonération de THRS lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même
article additionnel après article 24	297	Mme NOËL	Exigibilité de la taxe d'aménagement à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme
article additionnel après article 24	229	M. MARGUERITTE	Suppression de la subordination des exonérations de taxe sur l'utilisation par les poids lourds du domaine public routier au respect du règlement sur les aides <i>de minimis</i>
article additionnel après article 30	2 rect. bis	M. PANUNZI	Simplification du crédit d'impôt sur les investissements en Corse
article additionnel après article 30	217	M. MARGUERITTE	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité
article additionnel après article 30	69	M. MASSET	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des collectivités locales

Sous-direction des compétences et des institutions locales

- M. Éric FERRI, sous-directeur ;

Sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriales

- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;

- M. Louis METAIS-LISSOWSKI, chef de bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;

- M. Romain ORNATO, chef de bureau des affaires financières et budgétaires ;

- Mme Maelle GAUTIER, chargée de mission budgétaire et financière pour le programme 112.

Direction générale des finances publiques

- M. Éric BARBIER, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques.

Intercommunalités de France

- M. Boris RAVIGNON, vice-président en charge des finances ;

- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Régions de France

- M. Laurent DEJOIE, vice-président de la Région Pays de la Loire.

Table ronde des associations d'élus locaux

Association des maires de France (AMF)

- M. Laurent TRIJOLET, directeur général adjoint
- Mme Charlotte DE FONTAINES, responsable des relations avec le Parlement.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Bertrand HAUCHECORNE, membre du conseil d'administration de l'AMRF.

Association des petites villes de France (APVF)

- M. Daniel CORNALBA, maire de l'Étang-la-ville, membre du bureau de l'APVF ;
- M. Clément BOUTRUCHE, conseiller.

France Urbaine

- M. Bastien TALOC, conseiller fonction publique territoriale et institutions ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère parlementaire.

Villes de France

- Mme Albane RICORD SIWIECKI, directrice générale.

*

* *

- Contribution écrite -

Assemblée des départements de France

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-557.html>