

La Lettre de XXI Institut - Intercommunalités

Septembre 2026

Textes, rapports et actualités commentés

Rubriques

Gouvernance et compétences

Organisation et moyens

Services, réseaux et aménagement

Contrats et usagers

XXI Institut - Publication du 17 octobre 2026

Avant le 30 septembre : le rapport d'activité doit permettre aux conseils municipaux d'examiner les choix communautaires

L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales prévoit l'envoi annuel du rapport d'activité de l'EPCI au maire de chaque commune membre avant le 30 septembre. Dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2026, le texte vise un accompagnement par le compte financier unique arrêté par l'organe délibérant. Le rapport fait ensuite l'objet d'une communication en séance publique du conseil municipal, où les représentants de la commune à l'EPCI sont entendus. Ces derniers rendent également compte au moins deux fois par an de l'activité de l'établissement.¹

Cette circulation répond à une difficulté particulière : tous les élus municipaux ne siègent pas au conseil communautaire, alors que leurs habitants utilisent ses équipements et financent ses services. Un rapport composé de réalisations sans lien avec les engagements et les coûts laisse mal comprendre les choix. Le document devient plus utile lorsqu'il rapproche ce qui était annoncé, ce qui a été réalisé, ce qui reste à faire et les raisons d'un écart. La présence du document financier permet de poser ces questions sans réduire l'activité à une addition de dépenses.

Le rapport sénatorial du 18 juin 2026 propose d'aller plus loin en organisant chaque année une présentation avec débat associant l'ensemble des élus municipaux du territoire. Cette recommandation doit être distinguée des obligations déjà prévues par le code. Elle met cependant en évidence une différence de fonction : transmettre une information et offrir un temps de discussion collective ne produisent pas nécessairement le même degré de compréhension.²

Le débat gagne à porter sur quelques arbitrages vérifiables. Pourquoi un renouvellement de réseau a-t-il été différé ? Quelle amélioration a produit un service commun ? Pourquoi un équipement situé dans une commune bénéficie-t-il à un ensemble plus large ? La réponse demande des données adaptées à l'objet, pas un chiffre unique de performance. L'explication d'un retard peut aussi révéler une décision attendue d'un autre organisme ; elle évite d'attribuer à la communauté un pouvoir qu'elle ne possède pas.

Pacte de gouvernance et projet de territoire : organiser la décision ne suffit pas à choisir les priorités

Après le renouvellement des conseils municipaux de 2026, l'article L. 5211-11-2 impose un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance dans les EPCI à fiscalité propre. Si l'assemblée décide de l'élaborer, son adoption intervient dans les neuf mois du renouvellement, après avis des conseils municipaux selon la procédure prévue. Le débat est obligatoire ; la décision d'établir le pacte ne doit pas être présentée comme automatiquement acquise.³

Le pacte peut préciser la consultation des maires, les commissions, certaines interventions de proximité ou les orientations de mutualisation. Il règle ainsi la manière de travailler entre institutions. Il ne remplace pas le choix des objectifs : niveau de service, localisation d'un équipement, calendrier des travaux ou répartition d'un effort financier. Une gouvernance très décrite peut coexister avec une stratégie indéfinie si aucune instance n'est effectivement chargée de trancher ces arbitrages.

Le rapport sénatorial de juin recommande de rendre obligatoire un projet de territoire en début de mandat et envisage une articulation simplifiée avec des schémas sectoriels. Ce sont des propositions. Un projet communautaire ne peut être réputé remplacer aujourd'hui un document d'habitat ou de planification environnementale par sa seule existence. Les contenus, procédures et effets propres des documents restent à vérifier.²

L'articulation utile consiste à relier chaque priorité à une compétence, à un décideur et à des moyens. Un objectif de réduction des temps de déplacement peut nécessiter l'intervention de plusieurs autorités ; une politique de logement dépend de réseaux et d'équipements dont la livraison suit un autre calendrier. Le projet doit rendre ces dépendances visibles. Le pacte peut organiser leur discussion, mais ne transfère aucune compétence et n'accorde aucun financement par lui-même.

La relation avec les petites communes demande enfin davantage qu'un siège dans une instance consultative. Le moment de consultation, les informations disponibles et le temps laissé pour répondre déterminent la possibilité d'influencer le choix. Il faut aussi expliquer les critères d'un arbitrage défavorable à une demande locale. Une procédure connue n'élimine pas le désaccord ; elle permet de distinguer un choix communautaire assumé d'une décision dont les raisons restent inaccessibles.

Retrait d'une commune : partager les actifs sans oublier la trésorerie nécessaire aux opérations engagées

Dans son arrêt du 11 juin 2026, n° 23NC02410, la cour administrative d'appel de Nancy confirme l'annulation d'un arrêté fixant une indemnité liée au départ d'une ancienne commune, intégrée dans la commune nouvelle d'Étalans. Le calcul avait notamment omis l'examen de l'excédent de trésorerie de l'EPCI quitté. La cour rappelle qu'il faut distinguer les disponibilités à répartir de celles nécessaires au financement d'opérations déjà décidées mais non encore retracées au bilan.⁴

Le litige montre pourquoi la soustraction des dettes à l'actif immobilisé ne suffit pas. Une partie du patrimoine peut avoir été financée, une autre rester engagée et une partie des disponibilités correspondre à des paiements à venir. À défaut de rapprochement entre inventaire, dette et opérations, la même ressource risque d'être traitée comme libre alors qu'elle soutient encore une obligation. La répartition doit préserver l'exercice des compétences, pas seulement produire un solde arithmétique.

Dans le cas particulier de la commune nouvelle, la cour décrit une appréciation en deux temps, tenant notamment au poids de la commune sortante puis, si nécessaire pour la continuité, à la situation des nouvelles entités. Elle sanctionne aussi la réduction de l'indemnité au seul fonds de roulement de l'ancienne commune, sans examen global suffisant. Le rejet de l'appel maintient l'annulation de l'arrêté ; il ne fixe pas définitivement l'indemnité au montant issu d'une autre étape du calcul.⁴

L'article L. 5211-25-1 distingue par ailleurs les biens initialement mis à disposition et ceux acquis ou réalisés après le transfert. Il règle aussi la continuité contractuelle dans son champ. Le dossier de retrait doit donc identifier l'origine des biens et des dettes, les contrats concernés et les engagements restant à exécuter. Une liste d'équipements sans titres ni rattachement financier ne permet pas de vérifier ce qui revient à chaque personne publique.⁵

La négociation peut gagner en clarté si les partenaires arrêtent d'abord les faits sur lesquels ils s'accordent : date de référence, opérations engagées, valeur comptable et disponibilités affectées. Le désaccord politique peut alors porter sur une répartition explicite plutôt que sur des chiffres changeants. L'arrêt n'apporte pas une formule universelle fondée sur la population ; il impose de justifier le partage et sa compatibilité avec la poursuite des compétences dans la configuration réellement créée.

Énergie : prendre des parts dans une société et exploiter une installation sont deux compétences distinctes

Le Conseil d'État a annulé, le 26 mai 2026, la décision de Congrier de souscrire au capital de CS Biogaz. Il distingue pourtant deux compétences : aménager ou exploiter certaines installations de production d'énergie, d'une part ; soutenir une société d'énergies renouvelables par une participation au capital, d'autre part. Leur autonomie n'a pas sauvé la décision communale : les statuts du syndicat mixte, dans leur version applicable, avaient également transféré la seconde compétence.⁶

Le point décisif est donc l'acte de transfert, et non la seule catégorie « énergie ». Une commune peut avoir conservé une capacité d'intervention différente de celle confiée à son groupement ; elle peut aussi l'avoir transférée dans un autre ensemble statutaire. La lecture doit porter sur l'opération exacte et sur la date à laquelle elle est décidée. Un intitulé général dans un tableau de compétences ne suffit pas à autoriser une prise de participation.

L'affaire appelle également une distinction entre la validité d'un raisonnement juridique et son application aux pièces. Le Conseil d'État admet que les compétences sont séparables, mais relève que les statuts ont été mal interprétés. Il règle ensuite l'affaire au fond et annule les actes en cause dans le périmètre du pourvoi. Il ne renvoie pas simplement le dossier pour une nouvelle appréciation et ne prononce pas une interdiction générale des investissements communaux dans les énergies renouvelables.⁶

Pour les collectivités qui préparent un projet, plusieurs vérifications doivent rester distinctes : pouvoir d'investir, conditions de l'apport, engagements futurs et relation avec l'exploitant. Démontrer la compétence ne valide pas automatiquement le prix, la gouvernance de la société ou toutes les conséquences financières. À l'inverse, la qualité économique supposée du projet ne corrige pas une décision prise par une personne devenue incompétente.

Le projet gagne ainsi à réunir les statuts successifs et les actes qui définissent le rôle de chaque partenaire avant l'engagement. Cette vérification sert aussi au contrôle futur : les élus doivent pouvoir expliquer ce que la collectivité finance, ce qu'elle contrôle et ce qu'un autre organisme exerce. La proximité géographique de l'installation ne donne pas, à elle seule, une compétence à la commune d'implantation ni à toute intercommunalité concernée par ses effets.

Entente et coopération publique : un accord entre collectivités ne dispense pas de qualifier le contrat

Les articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales offrent un cadre d'entente sur des objets d'utilité commune compris dans les attributions des participants. Les questions sont débattues dans des conférences ; les décisions ne sont exécutoires qu'après ratification par les assemblées concernées, dans les conditions du texte. Ce mécanisme permet une coopération sans créer nécessairement une nouvelle structure, mais ne donne pas aux participants une compétence qu'ils ne possèdent pas.^{7, 8}

L'intérêt de cet instrument doit être apprécié au regard du projet. Des partenaires peuvent vouloir entretenir un ouvrage commun, articuler des services ou partager un travail technique. Il faut alors identifier ce que chacun apporte, l'autorité qui prend les décisions et la manière dont les frais sont répartis. Un accord général de coopération ne suffit pas si l'opération exige ensuite des commandes, des autorisations ou des engagements que personne n'est habilité à prendre pour les autres.

La question de la commande publique vient ensuite. L'article L. 2511-6 du code de la commande publique prévoit un régime de coopération entre pouvoirs adjudicateurs pour des services publics dont ils ont la responsabilité, sous les conditions qu'il fixe, dont les considérations d'intérêt général et une limite d'activité concurrentielle. L'intitulé « entente » ou « convention de partenariat » ne démontre pas que ces conditions sont réunies. Le régime de coopération doit être examiné à partir de la relation réelle.⁹

Une prestation achetée à un autre organisme ne devient pas une coopération par simple référence à l'intérêt général. Il faut comprendre les objectifs communs et les engagements de chacun. La distinction est particulièrement importante si l'un fournit essentiellement un service contre rémunération tandis que l'autre reste un bénéficiaire sans contribution au projet partagé. Cette situation appelle une qualification précise, et non une conclusion tirée du seul statut public des signataires.

La souplesse recherchée a enfin une contrepartie d'organisation : suivi des contributions, accès aux données, désaccord sur une dépense et conditions de sortie doivent être prévus. Sans ces éléments, une convention légère peut devenir difficile à faire fonctionner dès qu'un partenaire change de priorité. Le bon instrument est celui qui conserve la lisibilité de la décision pendant l'exécution, sans prétendre effacer les procédures attachées à chaque opération.

Services communs : la hausse des effectifs intercommunaux ne mesure ni l'économie ni la qualité produites

Le BIS n° 215 de septembre 2026 compare l'emploi territorial entre 2014 et 2024. Les effectifs des EPCI augmentent de 44,8 %, tandis que ceux des communes reculent de 2,9 %. Ces évolutions d'employeurs ne décrivent pas, à elles seules, une hausse équivalente des services ni un échec des mutualisations. Un transfert déplace des agents ; une nouvelle organisation peut aussi élargir les missions. Le périmètre doit être reconstitué avant de comparer les moyens.¹⁰

L'article L. 5211-4-2 encadre les services communs en dehors des compétences transférées. Il prévoit notamment une convention, une fiche d'impact sur les agents et l'avis des comités sociaux territoriaux compétents. L'autorité fonctionnelle dépend de la mission réalisée. Le service peut préparer des décisions relevant du maire sans devenir, pour cette raison, titulaire de la compétence communale. Mutualiser le travail ne signifie donc pas transférer indistinctement le pouvoir de décision.¹¹

Pour un appui juridique ou un service d'achat, le résultat attendu doit être explicite. Une commune peut rechercher une économie, mais aussi une expertise qu'elle n'avait pas, un remplacement en cas d'absence ou une meilleure continuité. Ces objectifs ne se jugent pas avec le même indicateur. Le coût peut augmenter si le nouveau dispositif rend un service auparavant absent ; il faut alors montrer cette amélioration plutôt qu'annoncer une économie fictive.

Le coût consolidé doit inclure ce qui reste dans les communes : accueil de la demande, collecte des pièces, validation et relation avec les élus. Si ces tâches ne sont pas identifiées, la mutualisation peut ajouter un circuit au lieu d'en supprimer un. Quelques dossiers suivis de bout en bout permettent de vérifier les délais, les reprises et la répartition réelle du travail. Le nombre de postes rattachés au service commun ne répond pas à ces questions.

La convention et l'organisation quotidienne doivent enfin correspondre. L'agent doit savoir quelle demande traiter en priorité et à qui signaler une difficulté entre plusieurs autorités fonctionnelles. Des règles de saisine, une programmation réaliste et un suivi des réponses évitent que les petites communes ne disposent d'un droit théorique au service sans capacité d'accès effective. L'économie d'échelle éventuelle se vérifie dans cette chaîne complète, pas sur la seule feuille de paie communautaire.

Fin août, l'épargne des groupements recule : regarder les services financés et les engagements restants

La situation mensuelle de septembre 2026 indique un recul de 9,6 % de l'épargne brute des groupements à fiscalité propre au 31 août, alors que l'ensemble des collectivités connaît une hausse. Leurs dépenses d'investissement diminuent de 1,6 % et leurs recettes d'investissement progressent de 5,2 %. Il s'agit d'enregistrements provisoires de budgets principaux, pas d'un compte consolidé de chaque ensemble intercommunal ni d'un résultat annuel définitif.¹²

Ces mouvements peuvent coexister sans contradiction. L'épargne brute mesure un écart de fonctionnement ; les recettes d'investissement suivent d'autres opérations et d'autres calendriers. Une recette d'équipement encaissée cette année ne suffit pas à financer une charge de personnel récurrente. Un paiement de travaux reporté ne supprime pas une obligation contractuelle. La programmation doit donc rapprocher l'exécution comptable, les engagements et le fonctionnement futur des équipements.

La notice du BIS n° 214, actualisée en août, apporte une autre lecture : les dépenses par fonction en 2025. Elle indique notamment 8 milliards d'euros pour les services généraux et 6,5 milliards pour l'environnement, avec des différences selon les catégories de groupements. Ces catégories ne constituent pas un diagnostic de surcoût administratif. Pour comparer deux communautés, il faut savoir quelles missions sont effectivement portées, quels budgets sont inclus et comment les charges sont classées.¹³

La lecture doit aussi traverser les relations avec les communes. Un reversement, un remboursement de service ou une dépense transférée change la localisation comptable de la charge sans modifier nécessairement son coût pour le territoire. La consolidation permet de distinguer déplacement et économie, mais exige de neutraliser les flux internes de manière cohérente. Elle ne peut être remplacée par l'addition brute de tous les budgets.

La Cour des comptes appelait déjà en septembre 2025 à une programmation plus prévisible des relations financières avec l'État. Ce repère ancien ne donne aucun droit à une ressource pour 2026 ; il rappelle l'importance de distinguer concours attendu et financement accordé. Une communauté qui engage un programme doit rendre visible la part certaine, les hypothèses et les décisions à revoir si un concours n'est pas obtenu. La transparence de ces conditions aide les communes à comprendre le calendrier réel des services annoncés.¹⁴

Eau et assainissement : l'assouplissement des transferts ne remet pas automatiquement les services aux communes

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au 30 septembre 2026, distingue plusieurs situations pour les communautés de communes. Les compétences d'eau et d'assainissement déjà transférées par toutes les communes à la date de promulgation de la loi du 11 avril 2025 figurent au I ; d'autres possibilités d'exercice apparaissent au II. Il serait donc inexact de déduire de l'assouplissement de 2025 que tous les transferts ont disparu ou qu'un service revient automatiquement à la commune.¹⁵

Le diagnostic part de l'organisation existante : titulaire de la compétence, périmètre, syndicats et contrats. Une communauté qui exploite déjà un réseau ne peut raisonner comme une commune demeurée compétente. Le régime des communautés d'agglomération et des communautés urbaines doit également être examiné dans ses propres textes. Les conditions prévues pour la communauté de communes ne constituent pas une règle commune à toutes les formes intercommunales.

Le même article prévoit des possibilités de délégation conventionnelle à une commune membre ou à certains syndicats inclus dans le périmètre. Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la communauté délégante ; la convention précise notamment sa durée, les modalités d'exécution et les conditions tarifaires. Cette délégation n'est donc pas une restitution de compétence. La proximité de l'exécution et la responsabilité de l'organisation peuvent rester réparties.¹⁵

Pour les usagers, la question essentielle est de savoir qui répond d'une interruption, d'une facture ou d'un renouvellement. La convention doit permettre de rattacher ces interventions à des moyens et à un circuit d'information. Une répartition qui laisse l'agent communal intervenir sans accès aux données du réseau ou sans possibilité d'alerter le bon décideur conserve une fragilité, même si le document juridique est signé.

L'évolution institutionnelle doit enfin être confrontée à l'état du patrimoine. Le coût des travaux, les échéances contractuelles et les besoins de renouvellement ne disparaissent pas avec un changement de porteur. Comparer plusieurs organisations suppose donc de regarder le service futur et les charges restant à financer. Le débat sur l'échelle de gestion devient utile lorsqu'il permet de préciser cette responsabilité durable, plutôt que de traiter la proximité comme une solution financière par elle-même.

Instruction d'urbanisme : un coût réel ne suffit pas à autoriser une facturation au demandeur

Dans sa réponse du 24 septembre 2026 à la question n° 09325 de Jean-Baptiste Blanc, le Gouvernement indique qu'en l'état des textes le coût de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme ne peut être mis à la charge du pétitionnaire sans disposition législative l'autorisant. Le caractère administratif du service n'exclut pas, par principe, toute redevance ; il ne fournit pas pour autant la base nécessaire à sa création locale. Une estimation précise du coût ne remplace donc pas une habilitation.¹⁶

Pour une intercommunalité qui instruit les dossiers de plusieurs communes, il faut distinguer cette facturation externe de la répartition interne des charges. Les partenaires peuvent devoir financer le service selon le cadre de leur organisation ; cela ne signifie pas que le coût puisse être répercuté par une nouvelle ligne de paiement imposée au demandeur. La réponse rappelle par ailleurs le concours de la dotation générale de décentralisation consacré aux documents d'urbanisme : il concerne notamment leur élaboration, leur modification et leur révision. Ce financement ne se confond pas avec celui de l'instruction de chaque autorisation individuelle.¹⁶

L'instruction et la décision sont elles-mêmes différentes. L'article L. 422-1 du code de l'urbanisme détermine l'autorité compétente selon les situations qu'il prévoit ; l'article L. 5211-4-2 permet l'organisation d'un service commun d'instruction dans son champ. La présence d'un service communautaire ne suffit pas à transférer la signature des décisions. Les exceptions et délégations doivent être vérifiées dans le dossier réel, sans déduire le décideur de l'adresse à laquelle travaillent les instructeurs.^{17, 11}

La discussion du coût gagne donc à porter sur ce que le service réalise : examen initial, demandes de pièces, consultations, échanges avec la commune et préparation de la décision. Le nombre de dossiers ne mesure pas à lui seul leur complexité. Une répartition qui ignore cette différence peut faire apparaître une commune comme coûteuse alors qu'elle porte des opérations plus difficiles, ou décourager les échanges nécessaires pour éviter une erreur.

La maîtrise des délais suppose enfin une chaîne complète. Le service instructeur peut achever son analyse sans que le dossier soit décidé si une validation ou une information manque ailleurs. Inversement, une commune peut attribuer à la mutualisation un retard lié à des pièces transmises tardivement. Des points de passage identifiés et des données partagées permettent de discuter les coûts à partir du travail réel, sans chercher dans une redevance dépourvue de base vérifiée la réponse à toute difficulté d'organisation.

Itinéraires cyclables : financer les tronçons ne suffit pas à rendre le trajet continu

Dans la question écrite n° 17641 du 4 août 2026, Sylvie Ferrer décrit les difficultés d'itinéraires cyclables qui traversent plusieurs communes rurales : charges inégales et risque qu'un tronçon s'arrête à une limite communale. Elle demande une évolution des compétences et un appui renforcé. Cette demande parlementaire n'est pas une règle nouvelle. L'article L. 5214-16 prévoit une compétence de voirie susceptible d'être exercée par les communautés de communes dans les conditions qu'il fixe ; il ne permet pas d'attribuer indistinctement à chaque EPCI toute voie utilisée par un cycliste.^{18, 15}

La difficulté soulevée est celle d'une réalisation dont l'utilité dépend des autres. Un aménagement peut être achevé et rester peu utilisable si un passage voisin demeure interrompu, si le franchissement d'un carrefour n'est pas traité ou si l'accès à une destination manque. Le programme doit donc partir du trajet complet, puis identifier les maîtres d'ouvrage de chaque partie. Une carte continue ne crée pas, à elle seule, une continuité foncière ou une compétence partagée.

La répartition des dépenses demande ensuite un choix explicite. La longueur située dans une commune peut être sans rapport avec sa population ou avec la provenance des usagers. Un partage seulement kilométrique peut donc freiner un projet qui bénéficie à un ensemble plus large. D'autres critères peuvent être discutés, à condition de rester compatibles avec les instruments de financement retenus. Le besoin d'équité ne dispense pas de vérifier le cadre juridique des contributions.

Le calendrier des travaux doit être arrêté avec la même attention. L'ouverture d'un tronçon dépend parfois d'une acquisition ou d'une autorisation plus longue que les autres interventions. Des engagements réciproques et un suivi des points bloquants permettent de choisir ce qui peut être livré utilement, sans annoncer une continuité qui n'existe pas encore. Le projet doit aussi prévoir l'entretien, la signalisation et le traitement des dégradations, au-delà de l'investissement initial.

Consigne des bouteilles : examiner les effets sur toute la chaîne du service des déchets

La réponse du 24 septembre 2026 à la question n° 08892 de Daniel Laurent présente la poursuite de la concertation sur la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique. Le Gouvernement propose une approche volontaire, notamment pour les collectivités aux performances de collecte les plus faibles, et reconnaît la diversité des situations. Cette position ne doit pas être présentée comme un régime national définitivement adopté. Les inquiétudes exposées dans la question et les bénéfices attendus d'un autre circuit demandent chacun un examen documenté.¹⁹

Pour une intercommunalité, l'effet financier ne se déduit pas du seul tonnage retiré de la collecte actuelle. Certaines charges varient avec les volumes ; d'autres subsistent tant que les tournées, les équipements et les contrats restent organisés de la même manière. La perte ou le transfert d'une matière valorisable doit être rapproché des recettes, des soutiens et des coûts évités. Sans ce bilan, un chiffre de collecte peut masquer un coût fixe devenu plus lourd pour les déchets restants.

L'examen contractuel vient ensuite. Un dispositif nouveau peut modifier les hypothèses d'un marché de collecte, d'un centre de tri ou d'une relation avec un éco-organisme. Il faut savoir qui détient les données, comment les recettes sont calculées et quelles évolutions le contrat permet. Le souhait de participer ne suffit pas à rendre les changements immédiatement exécutoires ni à transférer toutes les conséquences à un prestataire.

Le parcours des habitants importe aussi. Où rapporter les bouteilles, dans quels horaires et avec quelles possibilités pour les personnes qui se déplacent peu ? La commodité d'un circuit ne se mesure pas uniquement pour un usager motorisé fréquentant déjà les lieux de reprise. L'information doit éviter les ambiguïtés entre ce qui reste collecté à domicile et ce qui suit un autre chemin. Une amélioration du captage suppose que ces changements soient compréhensibles et praticables.

Enfin, la comparaison doit distinguer collecte, recyclage et réduction des quantités mises sur le marché. Un meilleur retour des bouteilles ne prouve pas, à lui seul, une diminution des déchets produits. La réponse parlementaire justifie donc une analyse territoriale préalable : situation initiale, scénario proposé, dépenses de transition et résultats attendus. Elle ne fournit ni un gain financier automatique pour toute communauté ni la preuve d'une dégradation inévitable du service existant.

Centre aquatique : l'irrégularité de l'offre doit être établie dans son contenu final

Le Conseil d'État a annulé le 6 juillet 2026 l'arrêt condamnant la communauté de communes Bretagne romantique à indemniser Vert Marine à hauteur de 150 000 euros pour son éviction de la délégation du centre Aquacia. Le litige portait sur la convention collective que l'attributaire aurait appliquée. La cour s'était appuyée sur des arguments laissant supposer une intention, sans rechercher si l'offre finale méconnaissait la convention applicable. L'affaire est renvoyée : l'indemnité d'appel ne constitue pas une somme définitivement due.²⁰

La décision ne rend pas le droit du travail extérieur au choix du délégataire. Elle rappelle qu'une convention rendue obligatoire dans son champ s'impose au candidat et qu'une offre finale qui la méconnaît doit être écartée. La difficulté est probatoire : une hypothèse sur la pratique future ne tient pas lieu d'analyse de ce qui a été proposé. La distinction protège à la fois le contrôle des règles applicables et l'exigence d'établir leur violation.²⁰

Pour l'autorité concédante, cela demande de conserver une offre finale identifiable et les pièces qui permettent d'en comprendre les conditions économiques. Un prix global, pris isolément, n'établit pas nécessairement le régime social retenu. Les clarifications et les éléments de chiffrage doivent rester rattachés à leur moment dans la procédure. Une explication obtenue après l'attribution ne peut être utilisée sans examiner ce qu'elle prouve réellement sur l'offre évaluée.

Le risque ne se limite pas au contentieux d'indemnisation. L'exploitation d'un équipement aquatique dépend des équipes, des qualifications et des horaires effectivement assurés. Les hypothèses de personnel influencent donc la qualité, la continuité et le coût du service. Les modalités de contrôle pendant l'exécution doivent permettre d'identifier un écart sans confondre les obligations du délégataire et le rôle de la communauté.

La décision invite enfin à séparer trois questions : la régularité de l'offre, les chances du candidat évincé et le préjudice indemnisable. La cassation sur une erreur de droit dans l'appréciation de la première ne tranche pas toute la suite du litige. Pour un autre projet communautaire, le bon usage de cet arrêt est d'améliorer la qualification et la conservation des preuves, plutôt que de tirer du renvoi une validation générale de la procédure ou de l'exploitation.

Satisfaction des habitants : une enquête nationale ne remplace pas l'examen des parcours dans son intercommunalité

La note d'Émilie Agnoux et Johan Theuret publiée le 9 février 2026 par la Fondation Jean-Jaurès analyse une enquête OpinionWay menée du 7 au 12 janvier auprès de 2 000 adultes, par quotas et questionnaire en ligne. Elle rapporte notamment une satisfaction de 72 % à propos des services publics locaux dans les communes de l'intercommunalité. Ce résultat décrit une perception à la date de l'enquête ; il ne constitue pas une mesure objective de qualité ni une évaluation représentative de chacun des EPCI.²¹

Pour examiner un service local, il faut d'abord savoir qui parvient à l'utiliser. Une enquête auprès des personnes présentes à un guichet ne voit pas nécessairement celles qui ont renoncé à se déplacer ; une consultation numérique peut laisser de côté des usagers qui ont précisément besoin d'assistance. La méthode doit être adaptée à cette difficulté. Les avis exprimés constituent une information utile, mais leur portée dépend des personnes effectivement interrogées et des questions posées.

La proximité attendue ne se réduit pas à la distance. Un lieu proche peut être inaccessible aux horaires disponibles ; une permanence peut accueillir sans pouvoir résoudre la demande ; un service centralisé peut rester utilisable si les déplacements et les échanges sont correctement organisés. Il est donc utile de rapprocher les appréciations des étapes concrètes : accès à l'information, possibilité d'un contact, traitement et réponse. Les auteurs discutent présence humaine et adaptation des horaires ; ces pistes doivent être éprouvées sur les besoins du territoire.²¹

La communauté peut alors distinguer ce qui relève de ses décisions et ce qui exige un accord avec un autre organisme. Un indicateur de satisfaction ne choisit pas entre davantage d'accueil, une meilleure instruction ou une modification du service ; l'analyse des difficultés permet de le faire. La valeur du travail national est d'ouvrir ces questions et de rappeler la diversité des attentes, sans substituer un jugement moyen à l'expérience des habitants qui rencontrent encore un obstacle.

Notes et références

[1] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5211-39. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2026-01-01). Article L. 5211-39 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[2] Catherine Belrhiti, Éric Kerrouche, Didier Rambaud et Grégory Blanc / Sénat. Intercommunalité : affirmer la logique de partenariat des territoires - rapport n° 771. 18 juin 2026. Essentiel et recommandations 1-2 ; parties V.A et V.B : projet de territoire, pacte et rapport d'activité.

[3] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5211-11-2. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2019-12-29). Article L. 5211-11-2 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[4] Cour administrative d'appel de Nancy. Arrêt du 11 juin 2026, n° 23NC02410 - retrait lié à la commune nouvelle d'Étalans. 11 juin 2026. Faits points 1-3 ; principes et application points 4-10 ; dispositif art. 1-3.

[5] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5211-25-1. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2010-12-18). Article L. 5211-25-1 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[6] Conseil d'État. Décision du 26 mai 2026, n° 495221 - commune de Congrier / CS Biogaz. 26 mai 2026. Points 1-10, notamment 4-6 ; dispositif art. 1-3.

[7] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5221-1. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2004-08-17). Article L. 5221-1 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[8] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5221-2. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2019-12-29). Article L. 5221-2 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[9] Légifrance. Code de la commande publique - article L. 2511-6. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2019-04-01). Article L. 2511-6 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[10] DGCL. BIS n° 215 - La fonction publique territoriale entre 2014 et 2024. Septembre 2026 ; données 2014-2024. Pages 2-3 et 12 : évolutions par employeur et tableaux d'effectifs.

[11] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5211-4-2. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2022-02-23). Article L. 5211-4-2 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

Notes et références (suite)

[12] DGFIP. Situation mensuelle comptable des collectivités locales, n° 47. Septembre 2026 ; situation au 31 août. Pages 1-4 et 7 : avertissement, investissement, épargne brute et méthode.

[13] DGCL. BIS n° 214 - dépenses des groupements à fiscalité propre par fonction en 2025 : notice. Notice actualisée le 27 août 2026 ; données 2025. Présentation : services généraux, environnement et diversité selon catégories de groupements.

[14] Cour des comptes. Les finances publiques locales 2025, fascicule 2 - synthèse. Septembre 2025. Pages imprimées 7-9 : programmation, prévisibilité et recommandations.

[15] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5214-16. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2025-04-13). Article L. 5214-16 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[16] Jean-Baptiste Blanc ; ministère chargé de l'aménagement du territoire / Sénat. Question écrite n° 09325 - coût de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Question 2 juillet 2026 ; réponse 24 septembre 2026, p. 4589. Question du 2 juillet 2026, JO Sénat p. 3225 ; réponse intégrale du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation du 24 septembre 2026, JO Sénat p. 4589 : absence de base législative de facturation au pétitionnaire et concours DGD pour les documents d'urbanisme.

[17] Légifrance. Code de l'urbanisme - article L. 422-1. Version en vigueur au 30 septembre 2026 (depuis le 2014-03-27). Article L. 422-1 : dispositions et conditions analysées dans le commentaire.

[18] Sylvie Ferrer / Assemblée nationale. Question écrite n° 17641 - coordination intercommunale des itinéraires cyclables en ruralité. 4 août 2026, p. 7306. Question intégrale ; demande de compétence obligatoire et coordination des tronçons.

[19] Daniel Laurent ; ministère chargé de la transition écologique / Sénat. Question écrite n° 08892 - consigne pour recyclage des bouteilles et collectivités. Question 28 mai 2026 ; réponse 24 septembre 2026, p. 4648. Réponse : concertation, différences territoriales et proposition de volontariat.

[20] Conseil d'État. Décision du 6 juillet 2026, n° 504788 - Bretagne romantique / Vert Marine, centre Aquacia. 6 juillet 2026. Points 1-6, notamment 4-5 ; dispositif art. 1-2.

[21] Émilie Agnoux et Johan Theuret / Fondation Jean-Jaurès, Le Sens du service public. Les Français et les services publics locaux. 9 février 2026 ; enquête OpinionWay 7-12 janvier. Méthode ; perceptions aux échelles communale/intercommunale/nationale ; proximité, présence et horaires.

XXI Institut - LEGIPUBLIC AVOCATS, sigle LEGIPUBLIC

contact@xxi.legal

Document d'information juridique ; ne constitue pas une consultation personnalisée.