

La Lettre de XXI Institut - Métropoles

Septembre 2026

Textes, rapports et actualités commentés

Rubriques

Institutions et responsabilités

Mobilités et financement des réseaux

Aménagement, habitat et adaptation

Économie et transition énergétique

Services de l'eau et risques

Finances et coopération territoriale

XXI Institut - Publication du 17 octobre 2026

Métropole : un même nom ne désigne pas partout la même personne publique

Le code général des collectivités territoriales définit, à l'article L. 5217-1, la métropole de droit commun comme un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il faut cependant distinguer trois régimes particuliers : Lyon est une collectivité territoriale ; le Grand Paris relève d'un chapitre propre ; Aix-Marseille-Provence applique les dispositions communes sous les réserves de son chapitre particulier. Ces distinctions résultent des articles L. 3611-1, L. 5219-1 et L. 5218-1, vérifiés dans leurs versions au 30 septembre 2026. Elles constituent le premier repère de cette édition, sans être présentées comme des réformes de septembre.^{1, 2, 3, 4}

La différence devient décisive lorsqu'une publication attribue une responsabilité à « la métropole ». Une aire organisée autour d'une grande ville, un territoire de déplacements et une institution ne se confondent pas. Le réseau de relations économiques peut dépasser le périmètre de l'établissement ; inversement, toutes les compétences exercées sur ce périmètre ne lui appartiennent pas. Une carte des déplacements domicile-travail peut justifier une coopération, sans produire un transfert de compétence ni modifier la propriété d'une route.

Cette précaution évite deux erreurs opposées. La première consiste à attendre de l'institution qu'elle décide seule d'un service dont un partenaire conserve la maîtrise. La seconde est de considérer qu'un enjeu extérieur à ses limites ne la concerne pas. Une desserte ferroviaire, une ressource en eau ou l'accès des salariés à une zone d'activité peuvent appeler un accord entre plusieurs autorités. La question devient alors celle des engagements de chacune : décision, financement, réalisation et entretien. Pour apprécier un projet, l'intitulé institutionnel doit donc être suivi d'une identification précise de l'autorité compétente. L'expression « territoire métropolitain » peut convenir à l'analyse géographique ; elle ne désigne pas le signataire d'un marché ou le titulaire d'une obligation. De même, l'appartenance d'une commune à une métropole ne permet pas de déduire que toute intervention municipale est devenue impossible. Le contenu du transfert et, lorsque le texte le prévoit, la définition de l'intérêt métropolitain doivent être examinés.

Un tableau comparant des métropoles doit enfin expliquer son périmètre avant de classer leurs résultats. Des dépenses départementales incluses à Lyon et absentes d'un budget intercommunal ordinaire changent le sens d'un coût par habitant. Une différence de dépense peut traduire une différence de missions. Sans cette correction préalable, un classement apparemment homogène peut faire passer un écart de statut pour un écart de gestion.

Grand Paris : le programme métropolitain de l'habitat ne concentre pas toutes les décisions d'urbanisme

L'article L. 5219-1 du CGCT organise le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement du Grand Paris. L'article L. 5219-5 attribue, pour sa part, l'élaboration du PLU intercommunal aux établissements publics territoriaux et leur confie plusieurs services, dont l'eau, l'assainissement et les déchets. Il prévoit également leur intervention dans la politique d'attribution des logements sociaux, avec un régime propre pour Paris. La présentation des pouvoirs métropolitains doit conserver cette répartition au lieu de transposer le modèle de droit commun.^{3, 5}

L'enjeu dépasse la description institutionnelle. Un objectif de construction peut être arrêté à une échelle large sans que toutes les conditions de réalisation soient réunies au même endroit. Disponibilité d'un terrain, règle du PLU, capacité des réseaux, financement d'une opération et organisation des attributions suivent des décisions distinctes. Une programmation devient crédible lorsqu'elle permet de repérer ces dépendances et le partenaire qui doit agir. Elle perd de sa portée si elle additionne des logements potentiels sans indiquer les obstacles à lever.

Le code permet aussi à l'État de déléguer certaines compétences, à la demande de la métropole, sous condition d'un plan de l'habitat exécutoire. Les compétences ainsi déléguées sont exercées au nom et pour le compte de l'État et leur convention obéit aux conditions du texte.

Cette possibilité ne prouve pas qu'une convention a été conclue ni qu'une compétence est effectivement déléguée à la date d'un projet. Ces points se vérifient dans la convention et les actes d'exécution du plan.³

Pour une opération de logement, la difficulté pratique est de réunir des décisions compatibles dans le temps. Une collectivité peut programmer une aide alors que le terrain ne sera libéré que plusieurs années plus tard. Un autre partenaire peut financer un équipement sans disposer encore de son calendrier de livraison. Le suivi utile porte alors sur les étapes qui conditionnent le passage au chantier, et pas seulement sur l'inscription d'une opération dans plusieurs documents.

La pluralité des autorités ne rend donc pas la programmation inutile ; elle en précise la fonction. Le document métropolitain doit aider à mettre en cohérence les interventions, à rendre visibles les désaccords et à établir un calendrier partagé. Le lecteur doit pouvoir distinguer un objectif, une décision juridiquement acquise et une réalisation engagée. Présenter ces trois états comme équivalents donnerait une image trompeuse de l'avancement de la politique du logement.

Lyon : réunir compétences urbaines et départementales change l'analyse des politiques sociales

La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences attribuées au département, sous les réserves prévues par son titre particulier : c'est la règle posée par l'article L. 3641-2 du CGCT. L'article L. 3641-1 lui attribue également des compétences urbaines, notamment en matière d'habitat, de politique de la ville et de développement économique. Ce cumul légal distingue Lyon d'une métropole de droit commun, dont certaines interventions départementales relèvent d'autres mécanismes. Il ne résulte pas d'une simple convention de mutualisation.^{6, 7}

Cette organisation permet de poser autrement la relation entre aménagement et action sociale. Une opération de renouvellement urbain modifie les logements, mais aussi les trajets, les charges et les possibilités d'accès aux services. L'accompagnement d'un ménage ne peut être apprécié seulement à travers son relogement administratif. La localisation proposée, le coût complet de l'habitation et le maintien des relations de proximité peuvent déterminer l'utilité réelle de l'opération pour lui.

La réunion des compétences ne garantit pourtant pas leur articulation. Des directions appartenant à la même personne publique peuvent conserver des calendriers, des critères et des budgets différents. Un projet peut ainsi prévoir un équipement neuf sans avoir organisé les moyens de son fonctionnement ou les conditions d'accueil des publics. L'avantage institutionnel devient effectif lorsque les décisions d'investissement et les modalités du service sont examinées ensemble, avant que les caractéristiques du bâtiment ne rendent les ajustements coûteux.

Il faut également distinguer une politique ciblée et un service ouvert à l'ensemble des habitants. L'intervention dans un quartier ne remplace pas l'exercice des obligations sociales à l'échelle du territoire. Réciproquement, une moyenne métropolitaine peut masquer des difficultés concentrées dans certains secteurs. L'évaluation doit pouvoir rapprocher le besoin, le nombre de personnes effectivement accompagnées et les obstacles qui subsistent ; une dépense agrégée ne dit pas si une personne accède au service attendu.

La comparaison avec d'autres métropoles demande donc deux lectures. La première porte sur les missions légalement exercées ; la seconde sur la manière de les coordonner. Un budget plus élevé ne suffit pas à conclure à un service plus coûteux, pas davantage qu'une organisation intégrée ne démontre sa meilleure efficacité. Pour l'établir, il faudrait des données comparables de coût et de résultat. Aucun bilan de performance actuel de Lyon n'est déduit ici du seul régime juridique.

L'intérêt métropolitain doit identifier les opérations concernées, pas servir d'étiquette générale

Dans la version de l'article L. 5217-2 applicable au 30 septembre 2026, certaines compétences de droit commun dépendent de la reconnaissance d'un intérêt métropolitain. Le texte le prévoit notamment pour des équipements culturels ou sportifs et des opérations d'aménagement. Il n'assortit pas pour autant chaque compétence de la même condition. Cette réserve de champ doit être conservée : une délibération sur l'intérêt métropolitain n'est pas un moyen général de redessiner librement toutes les attributions de l'établissement et de ses communes.⁸

La difficulté est souvent de rendre le critère applicable à une opération identifiable. La seule affirmation qu'un équipement « rayonne » au-delà de sa commune laisse ouverte la question des preuves : origine des usagers, fonction dans le réseau, dimension technique, complémentarité avec d'autres installations. Un équipement de proximité peut accueillir des habitants extérieurs sans changer de nature ; une installation spécialisée peut, à l'inverse, remplir une fonction commune avec une fréquentation moins élevée. Le nombre d'usagers ne suffit donc pas toujours à trancher.

Le choix entraîne des conséquences qui dépassent le paiement des travaux. Il faut savoir qui programme l'entretien, assume une fermeture, commande les prestations et supporte les charges futures. Une décision ne devient pas économiquement satisfaisante parce que le financement a changé de budget. Si le bâtiment reste inadapté aux usages ou si son exploitation n'est pas organisée, le transfert déplace la difficulté sans la résoudre. L'appréciation doit porter sur l'ensemble de la durée d'utilisation attendue.

Une définition trop générale rend les responsabilités incertaines ; une liste trop rigide peut ignorer une évolution des besoins. La délibération gagne à relier les critères retenus aux équipements ou opérations effectivement concernés et à permettre de comprendre le traitement des cas voisins. Cette précision intéresse les communes autant que les usagers : elle explique pourquoi un investissement est pris en charge collectivement alors qu'un autre relève d'un choix municipal. Les pièces d'une opération doivent ensuite traduire cette répartition. Une convention de gestion peut régler des tâches matérielles sans rendre la commune à nouveau titulaire de la compétence. Les actes patrimoniaux, le contrat d'exploitation et le financement doivent être cohérents avec la décision institutionnelle. C'est dans leur articulation que se vérifie la portée du choix métropolitain, non dans la répétition de cet adjectif sur un projet.

SERM : vingt-neuf labels ne signifient pas vingt-neuf nouvelles offres déjà en circulation

La présentation ministérielle des services express régionaux métropolitains, actualisée le 29 juillet 2026, mentionne vingt-neuf territoires labellisés à des stades de maturité différents. Elle distingue cette première étape de l'attribution du statut. L'article L. 1215-6 du code des transports prévoit un arrêté ministériel fondé sur une proposition conjointe de la région et des autorités de mobilité participant au financement, avec estimation des investissements, de l'exploitation et des modalités de financement. Ce régime légal concerne les SERM hors Île-de-France.^{9, 10}

Le label atteste donc l'engagement d'une démarche ; il ne permet pas de promettre un horaire, une fréquence ou une date de mise en service. Même l'obtention du statut doit être distinguée de l'ouverture effective des services. Pour les habitants, la question reste concrète : combien de départs utilisables, à quelles heures, avec quelle régularité et quelles correspondances ? Une communication qui compte les projets sans indiquer leur stade peut donner une impression d'amélioration avant que les déplacements aient changé.

Le caractère multimodal est également essentiel. Un renforcement du train peut rester peu utile si la gare est difficilement accessible à pied ou à vélo, si le rabattement en bus arrive après son départ ou si les titres sont difficiles à combiner. Ces difficultés ne relèvent pas nécessairement du même décideur. L'objet du partenariat est précisément de faire fonctionner un trajet complet malgré cette pluralité, en répartissant les tâches et en rendant les échéances compatibles.

Le texte exige aussi de prendre en compte les coûts futurs d'exploitation. Ce point empêche de réduire le projet à un financement de voies ou de gares. Une infrastructure disponible n'assure pas, à elle seule, le niveau de service annoncé : matériel roulant, personnel, maintenance et gestion des aléas doivent suivre. Un financement d'investissement certain associé à une exploitation encore indéfinie crée un décalage qu'il faut rendre visible avant l'engagement des travaux.¹⁰

L'aménagement autour des gares doit enfin être rapproché du service réellement accessible. Construire au voisinage d'une gare ne suffit pas à rendre un logement bien desservi si les horaires ne correspondent pas aux déplacements des résidents. Le suivi du projet peut donc rapprocher l'offre livrée, le temps de parcours complet et les opérations urbaines engagées. C'est cette concordance, plutôt que le seul nombre de labels, qui permettra d'apprécier l'amélioration pour les habitants.

Gratuité des transports : examiner ensemble l'accès des ménages et la capacité de maintenir l'offre

Dans son rapport de septembre 2025 sur la contribution des usagers, la Cour des comptes préconise de mobiliser les tarifs pour financer les grands réseaux, en protégeant les usagers modestes. Elle souligne que les conséquences d'une gratuité diffèrent selon la taille du réseau et les recettes auxquelles il renonce. Ce rapport antérieur est repris comme point de comparaison pour les arbitrages métropolitains ; ses observations ne constituent ni une règle interdisant la gratuité ni une évaluation actualisée en 2026 de chaque réseau.¹¹

Deux objectifs doivent rester distingués. Réduire le prix payé peut améliorer l'accès à des déplacements pour des personnes qui les limitaient. Réduire la circulation automobile demande que des conducteurs trouvent une offre adaptée à leurs trajets. Ces résultats peuvent se rejoindre, mais ils ne se confondent pas. Une hausse de fréquentation ne prouve pas à elle seule un report de la voiture : elle peut aussi traduire des déplacements nouveaux ou auparavant effectués à pied. La Cour expose les difficultés de cette mesure.¹¹

L'analyse financière doit intégrer le comportement du service après la décision tarifaire. La disparition des recettes peut être estimée ; la demande supplémentaire, son horaire et sa localisation conditionnent les moyens à ajouter. Une ligne déjà chargée et une ligne disposant de places libres n'appellent pas la même réponse. Une mesure peu coûteuse à offre inchangée peut devenir plus exigeante si elle nécessite de nouveaux véhicules ou des fréquences renforcées.

La tarification solidaire soulève une autre difficulté : l'existence d'un droit ne suffit pas si sa demande est trop complexe. Les justificatifs, les délais et les modalités de renouvellement peuvent diminuer l'accès effectif. Comparer plusieurs politiques suppose donc d'examiner à la fois leur coût, leur lisibilité et le nombre de bénéficiaires réellement atteints. Le coût administratif de cette gestion mérite d'être chiffré ; il ne justifie pas de présumer qu'une solution est toujours préférable sur tous les réseaux.

Le débat public gagne ainsi à présenter plusieurs scénarios avec des hypothèses communes : offre maintenue ou développée, ressources stables ou moins favorables, besoins des publics et dépenses de renouvellement. Le choix politique demeure ouvert, mais ses conséquences deviennent discutables sur des bases explicites. Un bilan qui ne suit que les validations et le tarif manquerait deux éléments décisifs : la possibilité de voyager dans de bonnes conditions et la capacité de financer ce service dans la durée.

Chaleur urbaine : la carte des LCZ aide à choisir où enquêter, elle ne donne pas la température de chaque rue

Dans son article actualisé le 15 septembre 2026, le Cerema présente la cartographie des zones climatiques locales, ou LCZ. Ces classes décrivent des configurations de tissus urbains à partir de caractéristiques de l'espace. Le Cerema précise expressément que la carte ne permet pas d'évaluer directement le phénomène d'îlot de chaleur : des relevés de température de l'air ou une modélisation sont nécessaires pour l'appréhender sur les sites sensibles. La distinction limite l'usage que l'on peut faire de l'outil dans un programme de travaux.¹²

La carte permet de repérer des secteurs pour lesquels un examen plus précis paraît prioritaire. Elle ne permet pas d'annoncer, à elle seule, qu'une rue présente telle température ou qu'un chantier la réduira de plusieurs degrés. Confondre classification et mesure fragiliserait aussi l'évaluation ultérieure : un changement de catégorie ne décrit pas nécessairement l'exposition vécue par les habitants aux heures où ils utilisent l'espace.

La priorité d'intervention dépend également des personnes et des usages. Deux secteurs de morphologie comparable peuvent appeler des réponses différentes selon la présence d'habitants fragiles, les lieux de travail, les trajets vers les services ou les possibilités d'accès à un lieu frais. Le croisement de ces informations, proposé dans la présentation du Cerema, aide à préciser la question posée. Il ne dispense pas de vérifier leur date et leur résolution géographique avant de classer des quartiers.¹²

Pour une métropole, l'intérêt est de rapprocher ce diagnostic des décisions de voirie, d'urbanisme et d'équipement. Une intervention ponctuelle peut améliorer un lieu tout en laissant une rupture sur le trajet qui y conduit. La continuité de l'ombre, la possibilité de s'arrêter et les horaires d'usage doivent alors être discutés à l'échelle du parcours.

Ce raisonnement ne produit pas une recette technique universelle : les contraintes du sous-sol, de l'eau et de l'entretien restent propres au site.

La commande d'étude peut être formulée en conséquence : distinguer les secteurs repérés, les observations de terrain et les hypothèses sur l'effet des aménagements. Le suivi doit conserver les conditions de mesure pour éviter de comparer des journées ou des heures sans rapport. Une carte nationale rend le premier repérage plus accessible ; la crédibilité d'un engagement local dépend ensuite de la qualité du diagnostic et de la vérification de ce que les travaux changent réellement.

Espaces perméables : le projet doit organiser l'eau et l'entretien au-delà du chantier

La journée technique organisée par le Cerema à Aix-en-Provence le 10 septembre 2026 a consacré plusieurs interventions à la ville perméable et à la gestion intégrée des eaux pluviales. Son compte rendu met en relation aménagement de l'espace public et gestion de l'eau. Il apporte un sujet de travail, sans démontrer à lui seul l'efficacité des opérations présentées. L'annonce d'une journée technique ne permet pas de mesurer la performance des opérations présentées.¹³

Le repère juridique est distinct : l'article L. 2226-1 du CGCT définit le service des eaux pluviales urbaines, tandis que l'article L. 5217-2 mentionne séparément cette gestion, l'assainissement et la GEMAPI dans les compétences de droit commun. Les rapprocher dans un projet est utile ; les traiter comme une compétence unique serait trompeur. La présence d'un service GEMAPI à une réunion ne suffit notamment pas à identifier le maître d'ouvrage de chaque aménagement de rue. Les régimes particuliers doivent être examinés séparément.^{14, 8}

Un sol rendu perméable ne règle pas toutes les situations de pluie. Il faut savoir ce qui se passe lorsque sa capacité est dépassée : trajet de l'eau, lieux d'accumulation, protection des accès et effet sur les parcelles voisines. La question ne se limite donc pas au matériau posé. Le projet doit être replacé dans le fonctionnement du secteur, avec une connaissance du terrain et des réseaux adaptée à l'importance de l'intervention. Aucun volume d'infiltration garanti ne peut être déduit du seul changement de revêtement.

L'exploitation est tout aussi déterminante. Le dispositif peut demander un entretien différent de celui d'une surface ordinaire ; il faut identifier qui intervient, avec quel matériel et selon quelles consignes. Les services de voirie, d'espaces verts et d'eau peuvent partager un même ouvrage sans avoir spontanément le même programme de maintenance. Si ce partage n'est pas arrêté, la qualité initiale de la réalisation ne suffit pas à assurer son fonctionnement futur.

La réception des travaux doit ainsi permettre de transmettre autre chose qu'un plan d'exécution : conditions d'utilisation, accès pour entretien, observations à suivre et conduite à tenir en cas de défaillance. Le coût d'une solution s'apprécie alors avec ces tâches récurrentes. L'intérêt d'un aménagement perméable tient à sa contribution au fonctionnement de l'espace public ; il ne se mesure pas seulement au nombre de mètres carrés dont le revêtement a changé.

Bien Lotis ! : transformer les quartiers pavillonnaires demande davantage qu'une capacité de division

Le ministère de la Ville et du Logement a annoncé, le 17 septembre 2026, douze lauréats du programme expérimental Bien Lotis !. Ils doivent bénéficier pendant deux ans d'un accompagnement sur la transformation des quartiers pavillonnaires existants. L'annonce met en avant le cadre de vie, les besoins des habitants, l'adaptation climatique et la sobriété foncière. Elle ne crée pas une autorisation de division ni un financement acquis pour toute opération située dans un quartier de ce type.¹⁵

Pour une métropole, l'intérêt du programme est de traiter un tissu existant sans le réduire à un stock de surfaces constructibles. La possibilité géométrique d'ajouter un logement ne renseigne pas encore sur son accès, les réseaux ou l'usage des espaces libres. Elle ne dit pas davantage si le logement répond à un besoin local ni si l'opération restera compatible avec la qualité recherchée. Les objectifs de production et les conditions d'habitabilité doivent donc être examinés ensemble.

Le rythme des transformations compte autant que leur capacité théorique. Des propriétaires peuvent envisager des évolutions à des moments différents, pour des motifs familiaux ou financiers qui ne coïncident pas avec le calendrier public. Une programmation fondée sur la disponibilité immédiate de toutes les parcelles surestimerait sa réalisation possible. La concertation sert ici à comprendre les intentions et les obstacles ; elle ne doit pas être présentée comme l'accord déjà acquis des habitants à un projet déterminé.

L'intervention métropolitaine peut rapprocher politique de l'habitat, règles d'urbanisme et capacité des services, dans le respect du régime applicable. Dans le Grand Paris, cette articulation implique notamment les établissements publics territoriaux. Dans tous les cas, le document de planification ne tient pas lieu de maîtrise foncière ou de contrat avec les propriétaires. La possibilité réglementaire, l'acceptation d'un projet et son engagement effectif doivent rester trois étapes visibles.^{8, 5}

L'évaluation de l'expérimentation pourra enfin porter sur les logements réellement créés ou améliorés, mais aussi sur les délais, les coûts et les effets sur l'espace commun. Une opération techniquement reproductible peut demander un accompagnement trop important pour être généralisée sans moyens supplémentaires. À ce stade, l'annonce ouvre donc une démarche dont il faudra examiner les résultats ; elle ne fournit pas encore un modèle éprouvé applicable à tous les quartiers pavillonnaires métropolitains.

Électrifier les usages : traduire une proposition nationale en besoins de réseaux et en projets réalisables

La Fondation Jean-Jaurès a publié le 9 septembre 2026 une présentation du rapport Électro-puissance de Neil Makaroff, Tristan Beucler et Marin Gillot. Les auteurs y proposent de faire de l'électrification un levier de protection des ménages et de réindustrialisation. La présentation expose les orientations du rapport, sans permettre à elle seule de discuter ses hypothèses et ses calculs. Les projections d'emplois et d'économies qu'elle annonce restent à confronter à ces éléments.¹⁶

La proposition appelle une traduction territoriale précise. Une intention d'électrifier ne suffit pas à rendre un projet disponible pour une entreprise ou un ménage. Il faut rapprocher les usages visés de la capacité des réseaux, du calendrier des travaux et du financement des équipements. Une décision industrielle peut être retardée par une dépendance extérieure à l'aménageur ; inversement, un investissement de réseau prématuré peut mobiliser des ressources sans utilisateurs confirmés. Le travail consiste à rendre ces dépendances explicites.

L'article L. 5217-2 confie aux métropoles de droit commun plusieurs leviers économiques et énergétiques, dont les zones d'activité et les réseaux de chaleur ou de froid. Le Grand Paris dispose d'un régime particulier de mise en cohérence des réseaux d'énergie. Ces textes ne permettent pas d'attribuer à chaque métropole le pouvoir de décider seule de tout raccordement, de tout tarif ou de toute aide industrielle. Les responsabilités du gestionnaire de réseau, de la région et des autres partenaires doivent être identifiées selon l'opération.^{8, 3}

Le choix entre des solutions demande aussi d'éviter une lecture par équipement isolé. Pour un bâtiment, les travaux sur l'enveloppe, les besoins réels et les possibilités de desserte collective peuvent modifier la pertinence d'un remplacement de système. Pour une zone d'activité, les calendriers d'implantation et les contraintes des entreprises doivent être rapprochés. Il s'agit de construire une comparaison adaptée au projet, sans transformer une orientation nationale en prescription identique pour tous les sites.

La dimension sociale ne doit pas être réduite à une économie future annoncée. Une solution rentable sur sa durée peut rester inaccessible si le ménage doit avancer une somme trop élevée ou si le propriétaire décide sans être l'occupant bénéficiaire. La politique territoriale doit donc examiner qui investit, qui bénéficie de l'amélioration et qui supporte l'incertitude. C'est à ces conditions que le débat sur l'électrification rejoint des décisions réalisables, au lieu d'additionner des objectifs de conversion.

PFAS : une redevance sur les rejets ne vaut pas garantie de remboursement des dépenses du service d'eau

Dans sa réponse du 24 septembre 2026 à la question n°07832 d'Antoine Lefèvre, le Gouvernement annonce un accompagnement des collectivités par les agences de l'eau et la préparation d'un cadre de financement de la dépollution. La réponse comporte toutefois des références et des indications de calendrier discordantes. Le régime de la redevance doit être recherché dans l'article L. 213-10-2-1 du code de l'environnement, vérifié au 30 septembre, et non déduit de la seule réponse. Aucun taux réglementaire ou calendrier fiscal précis n'est repris de cette dernière.^{17, 18}

L'article vise les rejets de certaines installations soumises à autorisation ; il organise une assiette fondée sur les masses rejetées et prévoit notamment une exemption sous un seuil ainsi que des règles particulières. Ce mécanisme ne se confond pas avec le contrôle de la qualité de l'eau distribuée. Il ne permet pas non plus de déduire qu'une collectivité recevra une somme égale au coût de son traitement. La contribution du pollueur et le financement d'un investissement public restent deux questions à rapprocher, sans les présenter comme automatiquement soldées.¹⁸

Pour un service métropolitain, l'enjeu est d'organiser la sécurité de l'alimentation sans attendre que tous les financements soient définitivement arrêtés. Les solutions évoquées par le ministère comprennent l'interconnexion, la diversification de la ressource et le traitement. Leur seule mention ne permet pas de choisir une technique ni d'en calculer le coût.

Le diagnostic doit porter sur les substances effectivement présentes, les ressources disponibles et les conditions d'exploitation, avec l'autorité sanitaire et les autres acteurs concernés.¹⁷

Le budget doit ensuite séparer plusieurs temporalités : mesures immédiates, investissement durable, entretien et remplacement des équipements ou consommables. Une subvention de travaux ne couvre pas nécessairement l'exploitation future. Un financement annoncé mais non attribué ne doit pas être inscrit dans l'analyse comme une recette certaine. La soutenabilité du service dépend aussi de la manière dont une charge restante se répartit entre ses usagers et les mécanismes de solidarité accessibles.

La responsabilité de l'opérateur doit enfin être distinguée de celle de l'institution compétente et de l'auteur éventuel de la pollution. Le passage d'un service à un autre mode de gestion ne fait pas disparaître le besoin de caractériser les obligations, les preuves et les coûts. La priorité est de garantir l'alimentation conforme, tout en conservant les éléments nécessaires à l'examen des financements et recours possibles. L'origine d'une contamination locale et les responsabilités éventuelles exigent une instruction distincte.

Comptes métropolitains : additionner les budgets peut compter deux fois la même dépense

Le chapitre financier de l'annuaire DGCL Les collectivités locales en chiffres 2026, actualisé en septembre pour les comptes 2025, présente la consolidation des budgets principaux et annexes. Sa fiche 4C explique la neutralisation des flux internes et la place des syndicats. Elle insiste également sur une limite : il s'agit d'une approche statistique nationale, dont les règles perdent en robustesse lorsqu'elles sont appliquées mécaniquement à une seule collectivité. Cette réserve doit accompagner toute réutilisation dans un diagnostic métropolitain.¹⁹

Le problème est concret. Un budget principal peut rembourser des frais ou verser une contribution à un budget annexe ; celui-ci utilise ensuite ces ressources pour assurer son service. Additionner sans retraitement tous les montants fait apparaître plusieurs fois une partie du même effort. À l'inverse, ne lire que le budget principal peut laisser de côté des activités importantes. Le montant pertinent dépend donc de la question posée et du périmètre retenu.

Une comparaison de coûts doit commencer par la description du service : assuré directement, dans un budget annexe, par un syndicat ou selon une organisation contractuelle. Un changement de mode d'exercice peut modifier l'apparence des comptes sans produire la même variation du coût réel. Une baisse dans un budget n'établit pas une économie si la charge a été transférée ailleurs. Les explications doivent permettre de suivre ces mouvements avant d'attribuer un résultat à une décision de gestion. La méthode nationale ne remplace pas ce travail sur pièces. Dans un dossier local, les écritures doivent être rapprochées des conventions et des comptes des organismes concernés pour comprendre les flux. Il faut aussi distinguer les sommes constatées d'un engagement futur. Un équipement peut être financé aujourd'hui tout en entraînant des dépenses d'exploitation et de renouvellement qui ne figurent pas encore au même niveau dans les résultats annuels.

L'évaluation peut alors présenter plusieurs vues complémentaires : situation de la personne publique, coût d'un service et effort du groupe territorial retenu. Ces vues répondent à des besoins différents ; leur articulation vaut mieux qu'un ratio unique présenté comme définitif. La particularité de Lyon et les montages des régimes métropolitains spéciaux renforcent cette exigence. Aucun chiffre national des groupements à fiscalité propre ne doit devenir, par simple changement de titre, le résultat des seules métropoles.

Coopérer avec les territoires voisins : un contrat de réciprocité doit dépasser la déclaration d'intention

Le rapport sénatorial n°771, déposé le 18 juin 2026, examine les contrats de réciprocité entre territoires urbains, périurbains et ruraux. Il souligne leur caractère volontaire et l'insuffisance des évaluations disponibles. Il distingue aussi ces accords des pôles métropolitains, qui constituent un cadre institutionnel de coopération entre intercommunalités. Ni le contrat ni le pôle ne doivent être confondus avec la métropole elle-même. Les anciennes données recensées dans le rapport ne sont pas présentées ici comme un inventaire actualisé de septembre.²⁰

La coopération répond à des interdépendances qui dépassent les limites de l'institution : déplacements, ressources, alimentation, développement économique ou services. Le bénéfice métropolitain ne suffit pourtant pas à établir la réciprocité. Si un territoire mobilise du foncier, une ressource ou des moyens pour répondre à un besoin extérieur, il doit pouvoir identifier ce qu'il obtient et les conditions de son engagement. La relation devient plus solide lorsque les partenaires explicitent ces contributions plutôt que de supposer un effet favorable du seul rayonnement urbain.

Un accord peut utilement commencer par un objet limité. Par exemple, rapprocher l'offre alimentaire d'un territoire des besoins de plusieurs établissements demande de préciser la connaissance de la demande, les capacités de production et les contraintes de livraison. Cet exemple de raisonnement ne vaut pas autorisation de réserver une commande à des producteurs locaux. Les actes d'achat et leurs conditions doivent être examinés dans leur cadre propre ; le contrat politique ne dispense pas des règles applicables à leur exécution.

L'accord doit également distinguer ce qui est déjà décidé de ce qui reste à étudier. Une intention de rechercher ensemble des financements n'équivaut pas à une contribution acquise. Une étude commune ne transfère pas la compétence de décider des travaux. Le suivi doit permettre de voir qui prépare chaque étape, quelle décision est attendue et dans quel délai les partenaires réexamineront leur engagement si une condition manque.

La valeur de la coopération se mesure finalement à ce qu'elle rend possible et aux coûts qu'elle répartit, pas au nombre de signatures ou de réunions. Les difficultés signalées par le Sénat appellent une évaluation proportionnée : actions effectivement conduites, moyens mobilisés et effets pour chaque partenaire. La recherche d'une organisation nouvelle n'est pas toujours nécessaire ; la précision d'un accord existant peut suffire à rendre une relation plus utile et plus équilibrée.

Notes et références

[1] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5217-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2017-03-02. Article L. 5217-1

[2] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 3611-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2015-01-01. Article L. 3611-1

[3] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5219-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2022-02-23. L. 5219-1 : I et II ; V (PMHH et réseaux) ; VI-VII (délégations de l'État).

[4] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5218-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2014-01-29. Article L. 5218-1

[5] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5219-5. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2025-02-16. L. 5219-5 : I (services), I bis (attributions de logements) et II (PLUi).

[6] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 3641-2. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2015-01-01. Article L. 3641-2

[7] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 3641-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2022-01-01. L. 3641-1 : I, 1° (économie), 3° (habitat) et 4° (politique de la ville).

[8] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 5217-2. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2022-02-23. L. 5217-2 : I, 1° c, 2° a, 3°, 5° a et 6° ; alinéas sur l'intérêt métropolitain et délégations de voirie.

[9] Ministère chargé des transports. Services express régionaux métropolitains (SERM). Publié le 9 février 2024 ; actualisé le 29 juillet 2026. Des projets définis par étapes ; articulation multimodale ; première étape de labellisation avant le statut.

[10] Légifrance. Code des transports - article L. 1215-6. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2023-12-29. Article L. 1215-6

Notes et références (suite)

[11] Cour des comptes. La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains. Septembre 2025 - repère antérieur. Synthèse p. 10-12 ; analyse des grands réseaux p. 67-69 ; mesure du report modal p. 82-86 et annexe 3.

[12] Cerema. Cartographie des LCZ : un outil pour des villes plus fraîches. Le Cerema présente sa méthode. 8 juillet 2026 ; mise à jour du 15 septembre 2026. Zoom : phénomène îlot de chaleur ; appliquer la méthode ; exploiter la cartographie pour prioriser l'action.

[13] Cerema. Espaces publics et chaleurs estivales - journée technique du 10 septembre 2026. Événement du 10 septembre 2026 ; compte rendu consulté le 16 octobre. Retour sur la journée ; interventions ville perméable et gestion intégrée des eaux pluviales ; ateliers.

[14] Légifrance. Code général des collectivités territoriales - article L. 2226-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2022-02-23. Article L. 2226-1

[15] Ministère de la Ville et du Logement. Les douze lauréats du programme Bien Lotis !. Publié le 10 septembre ; actualisé le 17 septembre 2026. Annonce du 17 septembre ; objectifs et accompagnement pendant deux ans.

[16] Neil Makaroff, Tristan Beucier et Marin Gillot / Fondation Jean-Jaurès, Strategic Perspectives. Électro-puissance. Le choix français de la réindustrialisation et de la protection - présentation. 9 septembre 2026. Présentation du rapport, table des matières et auteurs.

[17] Antoine Lefèvre ; ministère chargé de la transition écologique / Sénat. Question écrite n° 07832 - soutien aux collectivités confrontées aux PFAS dans l'eau potable. Question du 26 février ; réponse du 24 septembre 2026, p. 4657. Réponse : redevance, programmes des agences et plan de financement annoncé.

[18] Légifrance. Code de l'environnement - article L. 213-10-2-1. Version au 30 septembre 2026 ; en vigueur depuis le 2026-03-01. L. 213-10-2-1 : I (redevables et exceptions), II (assiette) et III-VI (modalités).

[19] DGCL / OFGL. Les collectivités locales en chiffres 2026 - 4C, consolidation des budgets principaux et annexes. Chapitre financier actualisé en septembre 2026 ; comptes 2025. PDF p. 1 : neutralisation, syndicats et précautions ; p. 2-3 : flux à neutraliser.

[20] Catherine Belrhiti, Éric Kerrouche, Didier Rambaud et Grégory Blanc / Sénat. Intercommunalité : affirmer la logique de partenariat des territoires - rapport n° 771. 18 juin 2026. II.D : contrats de réciprocité ; IV : pôles métropolitains ; V : propositions.

XXI Institut - LEGIPUBLIC AVOCATS, sigle LEGIPUBLIC

contact@xxi.legal

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