

Intercommunalité : affirmer la logique de partenariat des territoires

I. Avant-propos

Dans un contexte marqué par l'aspiration des élus à une plus grande stabilité institutionnelle, la mission d'information a exclu tout nouveau « **big bang territorial** » et a concentré ses travaux sur trois axes : la place du **projet de territoire** ; les **formes souples de coopération contractuelle** entre les territoires ; les cadres de coopération que constituent les **pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)** et les **pôles métropolitains**.

Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ».

La mission est convaincue que la coopération entre communes ne trouve sa légitimité que lorsqu'elle leur permet d'**agir mieux ensemble qu'isolément**, dans le respect de leur libre administration et du principe de subsidiarité.

Ainsi, c'est par la **preuve** et le **service** que l'intercommunalité se justifie, et non par sa seule existence institutionnelle.



JUIN 2026

- 1 Un projet de territoire obligatoire en début de mandat
- 2 Débattre chaque année du rapport d'activité de l'EPCI
- 3 Renforcer la liberté de vote des conseillers communautaires
- 4 Encourager le recours aux formes souples de coopération
- 5 Mettre à jour le guide des coopérations

II. Un projet de territoire obligatoire en début de mandat

Le projet de territoire est consubstantiel à la raison d'être des EPCI : il en constitue la traduction stratégique et politique, à destination des élus comme des habitants. Il doit devenir **obligatoire** dans la mesure où il constitue **un document stratégique, transversal et partenarial**, par lequel les communes et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre définissent, pour la durée du mandat, une **vision commune** du développement et de l'organisation du territoire au service de ses habitants. La mission recommande d'assortir cette obligation d'une **définition générale** inscrite dans la loi, sans en figer le contenu ni la forme.



Le projet de territoire : vers un document valant adoption de schémas sectoriels

La mission recommande d'assortir cette obligation d'une contrepartie explicite : tout EPCI dont le projet de territoire comporte, dans un volet identifié, les éléments requis par un schéma sectoriel déterminé serait **dispensé d'élaborer ce dernier séparément**.

L'exigence d'un débat formel sur le projet de territoire

La mission recommande d'inscrire en début de chaque mandat un **débat formalisé** à l'ordre du jour de l'organe délibérant sur les orientations et la forme du projet de territoire, distinct du débat sur le pacte de gouvernance.



Structure	Droit en vigueur	Évolution proposée
EPCI à fiscalité propre	Projet de territoire et débat facultatifs ; seul le débat sur le pacte de gouvernance est imposé.	Projet de territoire obligatoire , élaboré dans les douze mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux. Débat obligatoire.
Pôle métropolitain	Projet de territoire et débat facultatifs	Projet de territoire et débat obligatoires , selon les mêmes modalités.
PETR	Projet de territoire obligatoire ; absence de débat périodique de début de mandat.	Maintien de l'obligation existante . Débat obligatoire

III. Débattre chaque année du rapport d'activité de l'EPCI

La mission recommande que chaque EPCI à fiscalité propre **organise chaque année** une présentation de son **rapport d'activité**, assortie d'un débat formalisé **associant l'ensemble des élus municipaux du territoire**, y compris ceux des communes membres qui ne siègent pas au sein de l'EPCI. En effet, si le projet de territoire exprime ce que l'EPCI s'engage à faire, le rapport d'activité permet de **mesurer ce qu'il a effectivement accompli** au service des communes : ensemble, ils forment le socle d'une intercommunalité qui se justifie par la **preuve** et le **service**.

IV. Renforcer la liberté de vote des conseillers communautaires

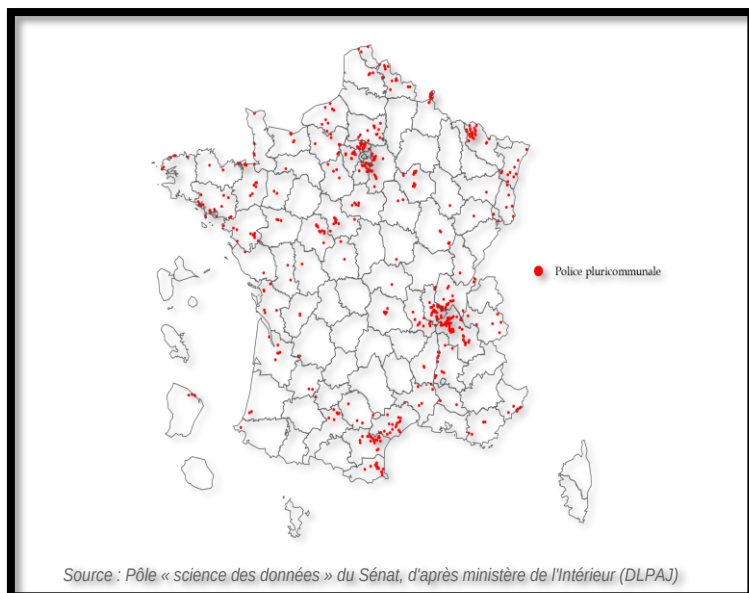
La mission a entendu un constat récurrent : dans certaines intercommunalités, les conseillers communautaires issus des petites communes peuvent être exposés à des pressions, réelles ou ressenties, **de nature à affecter la pleine liberté de leur vote**.

Afin d'y remédier à droit constant, la mission recommande de **généraliser le recours au scrutin électronique dans les EPCI**. Cette modalité technique de vote permettrait de limiter les effets de pression liés au vote à main levée, **sans modifier** les règles actuellement applicables au scrutin secret.

V. Encourager le recours aux formes souples de coopération

À côté du cadre institutionnel des EPCI, le droit offre aux communes plusieurs instruments conventionnels permettant de coopérer de manière ciblée, souple et réversible, sans création de personne morale ni transfert de compétence.

Instrument	Objet	Exemple d'usage	Particularité
Entente intercommunale	Association de plusieurs communes pour un objet d'utilité commune : gestion d'un service, mutualisation de moyens, réalisation d'un ouvrage partagé.	Regroupement pédagogique intercommunal (RPI), police pluricommunale, entretien de voirie...	Aucune autorisation préfectorale. Aucune personnalité morale créée.
Convention de prestation de services	Une commune fournit à une autre une prestation déterminée, sans transfert de compétence.	Instruction des permis de construire, gestion informatique, confection de la paie, archivage.	Ouverte depuis 2019 entre toutes communes, même hors d'un même EPCI.
Contrat de réciprocité	Coopération interterritoriale entre une métropole et des territoires ruraux ou périurbains voisins autour d'objectifs partagés.	Projet alimentaire territorial, mobilités, économie circulaire, ingénierie partagée.	Pas de base légale autonome dans le CGCT ; instrument conventionnel souple.



La **police pluricommunale** illustre concrètement l'utilité de ces formes souples : en effet, des communes peuvent mettre en commun leurs agents de police sur la base d'une convention, sans création de structure nouvelle ni transfert de l'employeur. **529 communes** y recourent aujourd'hui, dont 81 % comptent moins de 10 000 habitants.

La mission recommande que le Gouvernement s'engage dans la **promotion** de ces instruments et engage une **évaluation approfondie** de ces dispositifs.

VI. Mettre à jour le guide des coopérations

La Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) a publié en 2019 un **Guide des coopérations** à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, qui comporte désormais des mentions obsolètes. La mission recommande sa mise à jour afin de renforcer la sécurité juridique des montages conventionnels, d'intégrer les bonnes pratiques récentes et de préciser les critères permettant de choisir entre entente et syndicat intercommunal. La DGCL, auditionnée par la mission, a indiqué que ce travail serait engagé en **2026-2027**.

POUR EN SAVOIR PLUS

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-collectivites-territoriales-et-a-la-decentralisation/controle-en-clair/default-7978d702042e2b874ae1b4b208686122.html>



Bernard DELCROS
Président
Cantal
Union Centriste



Catherine BELRHITI
Rapporteur
Moselle
Les Républicains



Éric KERROUCHE
Rapporteur
Landes
Socialiste,
Écologiste et
Républicain



Didier RAMBAUD
Rapporteur
Isère
Rassemblement des
démocrates,
progressistes et
indépendants



Grégory BLANC
Rapporteur
Maine-et-Loire
Écologiste -
Solidarité et
Territoires



delegation-collectivites-territoriales@senat.fr



01.42.34.20.51



www.senat.fr

