

Entre 2007 et 2017, près de trois syndicats sur dix en moins

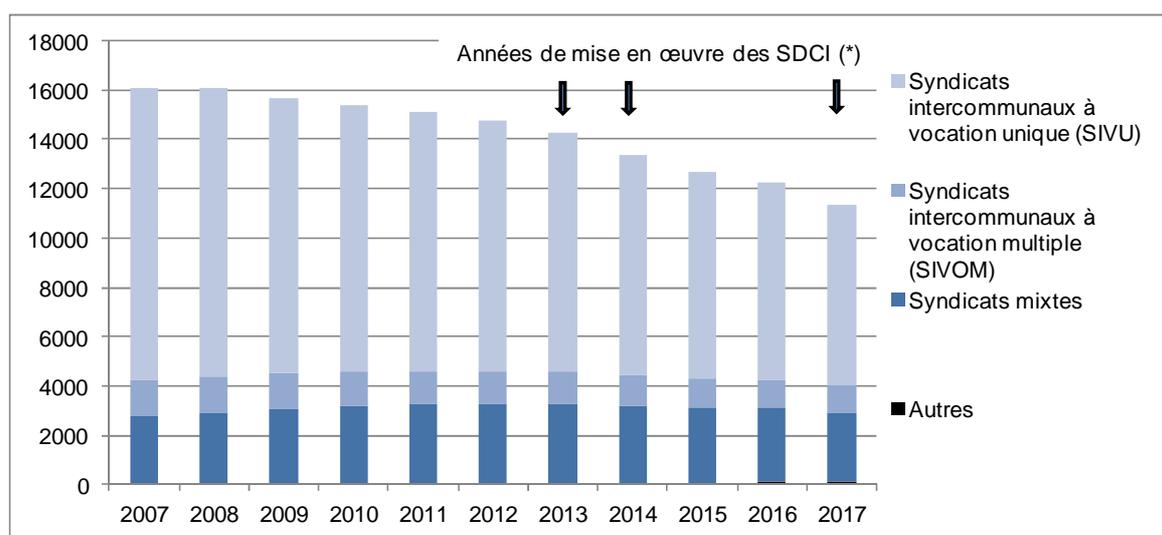
Début 2017, on recense un peu moins de 11 400 syndicats, dont près de 8 500 syndicats intercommunaux. Entre 2007 et 2017, le nombre de syndicats a baissé de 29 %, soit - 3 % par an en moyenne. Cette baisse concerne principalement les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU, - 37 %). La diminution du nombre de syndicats est particulièrement marquée entre 2016 et 2017 (- 7 %), période de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) suite à la loi NOTRe.

Il existe de fortes disparités entre les départements : la baisse du nombre de syndicats a été inégale selon les départements ; en moyenne, il y a 113 syndicats par département mais trois départements comptent plus de 250 syndicats. En général, les syndicats sont les plus nombreux dans les départements comptabilisant le plus grand nombre de communes mais cette relation ne se vérifie pas toujours.

En 2017, on dénombre 11 378 syndicats en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (figure 1). Leurs principales compétences relèvent du domaine de l'environnement et du cadre de vie (eau, assainissement, qualité de l'air, etc.) et du développement et de l'aménagement social et

culturel (établissements scolaires, activités sportives, etc.). Les syndicats emploient un peu plus de 70 400 personnes (sur postes principaux, y compris emplois aidés) et ont un budget global de 18,1 milliards d'euros en 2015.

Figure 1 a - Nombre de syndicats au 1^{er} janvier par catégorie



Source : DGCL, Banatic.

Champ : France.

(*) Années de mise en œuvre des SDCI : loi RCT (effets aux 1^{ers} janvier 2013 et 2014) et loi NOTRe (effets au 1^{er} janvier 2017).

Note : ces chiffres incluent les structures en « arrêt de compétences ».

Figure 1 b - Nombre de syndicats au 1^{er} janvier par catégorie

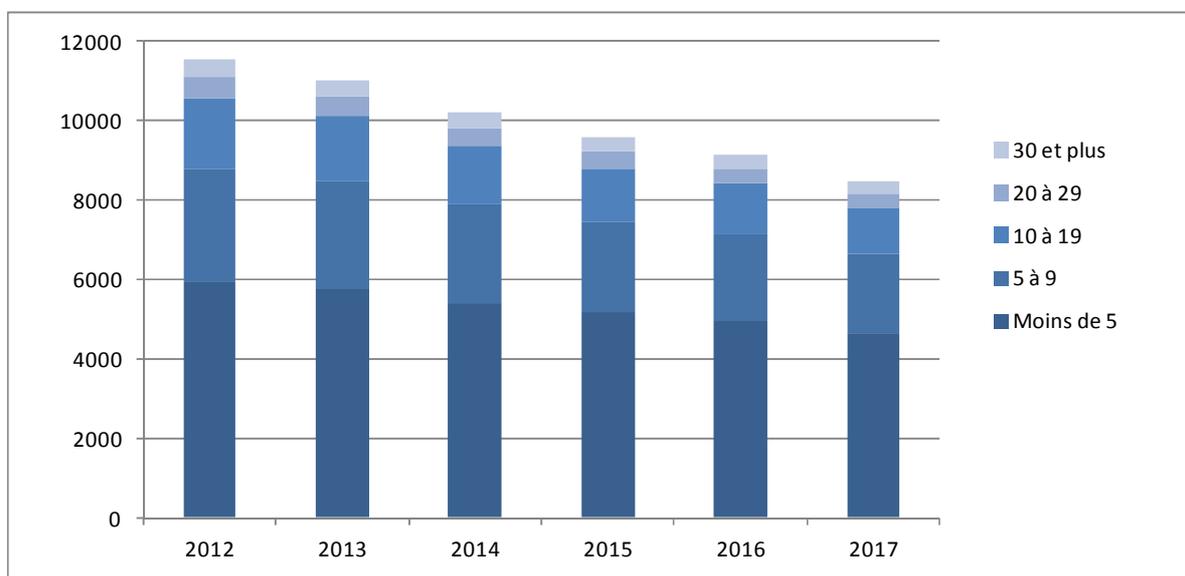
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)	11 843	11 708	11 165	10 780	10 474	10 181	9 721	8 965	8 392	7 992	7 384
Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)	1 466	1 444	1 444	1 394	1 361	1 344	1 305	1 233	1 185	1 149	1 085
Total des syndicats intercommunaux	13 309	13 152	12 609	12 174	11 835	11 525	11 026	10 198	9 577	9 141	8 469
Syndicats mixtes fermés	1 829	1 966	2 088	2 194	2 263	2 279	2 287	2 224	2 100	2 046	1 889
Syndicats mixtes ouverts	931	981	975	999	993	977	978	961	925	933	905
Pôles métropolitains	-	-	-	-	-	1	8	9	9	12	14
Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)	-	-	-	-	-	-	-	-	55	91	90
Établissements publics territoriaux	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11
Total	16 069	16 099	15 672	15 367	15 091	14 782	14 299	13 392	12 666	12 234	11 378

Source : DGCL, Banatic.

Champ : France.

Note : ces chiffres incluent les structures en « arrêt de compétences ».

Figure 2 - Répartition des syndicats intercommunaux selon le nombre de communes membres



Source : DGCL, Banatic.

Champ : France.

Lecture : en 2012, 5 944 syndicats intercommunaux comptent moins de cinq communes membres.

Une majorité de syndicats intercommunaux

Les syndicats sont pour les trois quarts d'entre eux des syndicats intercommunaux, qui n'ont que des communes comme membres. Ils peuvent être à vocation unique – SIVU – ou à vocation multiple – SIVOM. Comme pour les cinq années précédentes, plus de la moitié des SIVU et des SIVOM ont moins de cinq communes membres en 2017 (figure 2).

On recense également près de 2 800 syndicats mixtes (fermés ou ouverts), 90 pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et 14 pôles métropolitains (cf. définitions). Par ailleurs, ont été créés en 2016 les 11 établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris.

Baisse du nombre de syndicats, surtout du côté des SIVU

Le nombre total de syndicats a diminué de 29 % entre 2007 et 2017, soit - 3 % par an en moyenne. La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) puis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) avaient prévu une refonte de la carte intercommunale avec des effets respectivement aux 1^{ers} janvier 2013 et 2014 et au 1^{er} janvier 2017. Pour les années 2012 et 2013, la baisse a été de 3 % puis 6 %, soit - 9 % entre 2012 et 2014. En 2016, la baisse a été de 7 %. En dehors de ces deux épisodes, il y a également eu des baisses, à des rythmes plus modérés. Elles peuvent s'expliquer par le transfert de compétences des

syndicats vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en parallèle d'une meilleure couverture du territoire par ces EPCI.

L'évolution du nombre de syndicats est différente selon leur catégorie. En effet, entre 2007 et 2017, le nombre de SIVU baisse de 37 %, tandis que le nombre de syndicats mixtes fermés augmente de 3 %.

Une baisse appelée à se poursuivre

Dans les années à venir, les dissolutions de syndicats devraient se poursuivre, notamment du fait des « arrêts de compétence ». En effet, dans certains cas, la liquidation d'un syndicat nécessite des délais. Donc il arrive que la dissolution soit précédée d'une période pendant laquelle le syndicat est maintenu pour les besoins de sa liquidation mais n'exerce plus de compétence. On peut penser que ces syndicats en « arrêts de compétence » sont destinés à disparaître dans un délai rapproché. Leur nombre est estimé à 400 au 1^{er} janvier 2017.

À moyen terme, d'autres syndicats devraient disparaître, en lien avec le transfert obligatoire de compétences aux EPCI à fiscalité propre prévu par la loi NOTRe. Il s'agit notamment de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI, au 1^{er} janvier 2018), ainsi que de l'eau et de l'assainissement (au 1^{er} janvier 2020). Par définition, ces transferts de compétences sont de nature à provoquer la disparition de certains syndicats qui en sont actuellement chargés. Le lien n'est cependant pas automatique car, dans certains cas, la loi a prévu que l'EPCI à fiscalité propre soit membre du syndicat à la place des communes. À titre illustratif, près de 3 800 syndicats ont une compétence eau ou assainissement au 1^{er} janvier 2017.

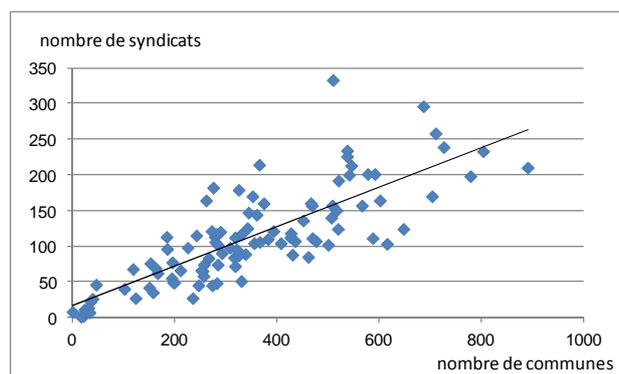
À plus long terme, un rapport de la Cour des comptes de 2016 se pose la question de la pérennité des 1 329 syndicats intercommunaux qui concernent moins de 1 000 habitants en 2017. Il en va de même pour les SIVU et les SIVOM qui ont des compétences habituellement exercées par d'autres organismes. Parmi eux, il y a un peu plus de 2 000 syndicats qui ont la compétence « établissements scolaires », dont certains ont la compétence « collèges » ou « lycées » habituellement exercée par les départements et les régions. Il y a également un peu plus de 130 syndicats intercommunaux qui ont

la compétence « développement économique » (habituellement exercée par les EPCI à fiscalité propre) et près de 150 qui ont la compétence « gestion d'un centre de secours » (habituellement exercée par les services départementaux d'incendie et secours).

Des syndicats inégalement répartis sur le territoire

Le nombre de syndicats varie beaucoup d'un département à l'autre : si la moyenne est de 113 syndicats par département, trois départements ont plus de 250 syndicats en 2017. Il s'agit de l'Oise, la Seine-Maritime et la Seine-et-Marne. À l'opposé, il y a un seul syndicat à Mayotte et deux en Guyane. Ces disparités sont à rapprocher, notamment, du nombre de communes par département : en moyenne, plus un département compte de communes, plus il a de syndicats (figure 3).

Figure 3 - Lien entre le nombre de communes et le nombre de syndicats en 2017, par département



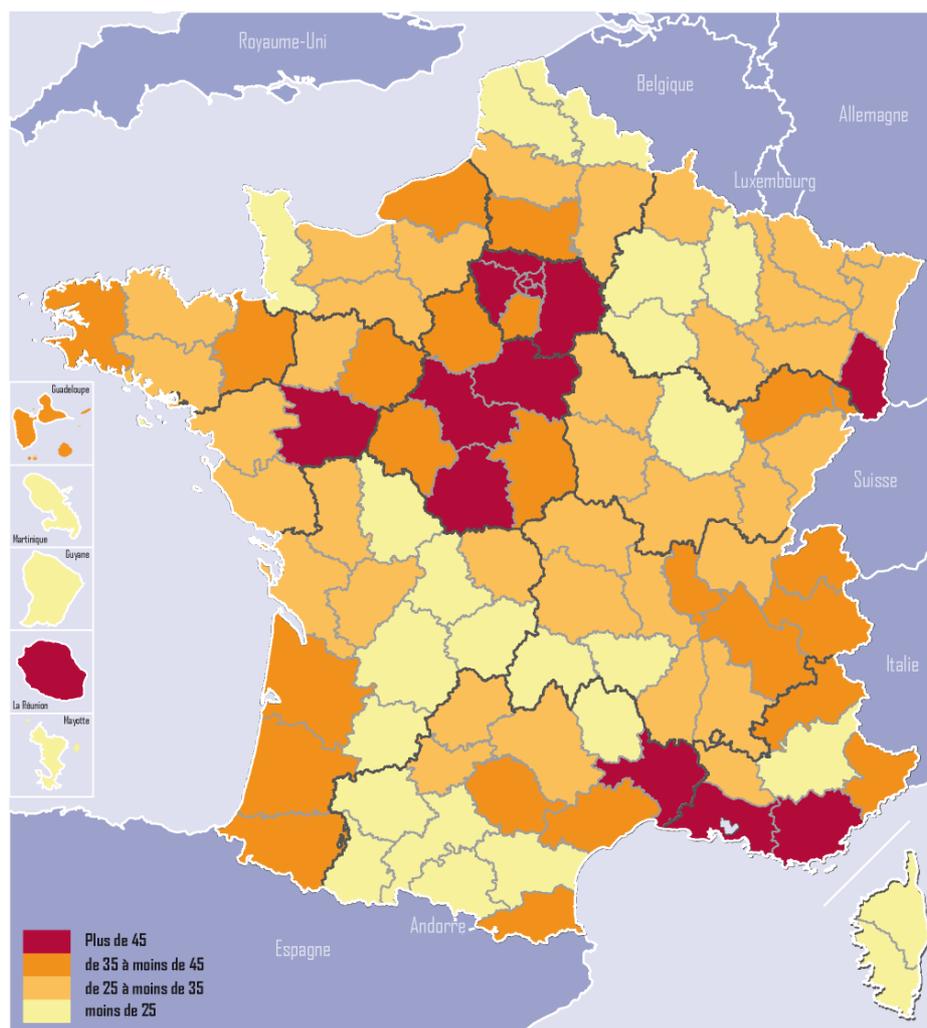
Source : DGCL, Banatic.

Champ : France.

Lecture : chaque point correspond à un département. La Seine-et-Marne compte 333 syndicats (axe vertical) pour 510 communes (axe horizontal).

Rapportées au nombre de communes, les disparités subsistent mais sont moins fortes : le nombre de syndicats pour 100 communes est particulièrement élevé en Île-de-France, en région Centre-Val-de-Loire et sur le pourtour méditerranéen (figure 4). Par exemple, il y a presque autant de syndicats que de communes dans le Val-de-Marne (46 syndicats pour 47 communes). À l'opposé, le nombre de syndicats pour 100 communes est plus faible en Guyane, à Mayotte et en Haute-Corse. Il est également faible en Ariège, avec 15 syndicats pour 100 communes.

Figure 4 - Nombre de syndicats pour 100 communes en 2017



Source : DGCL, Banatic.

Une baisse en deux temps et inégale selon les départements

Dans la dernière décennie, on peut distinguer deux périodes de forte baisse du nombre de syndicats : 2016-2017 avec les effets de la loi NOTRe (figure 6) et les années 2012-2016 (figure 5). Dans la plupart des départements (soit 43 d'entre eux), ces deux périodes sont complémentaires : une baisse relativement faible par rapport à l'ensemble des départements entre 2012 et 2016 et relativement forte entre 2016 et 2017, ou inversement. C'est par exemple le cas en Corse, où, en 2012, le nombre de syndicats pour 100 communes était faible par rapport à l'ensemble des départements. La baisse du nombre de syndicats a été importante en Haute-Corse et faible en Corse-du-Sud entre 2012 et 2016. La situation

s'inverse pour la période 2016-2017.

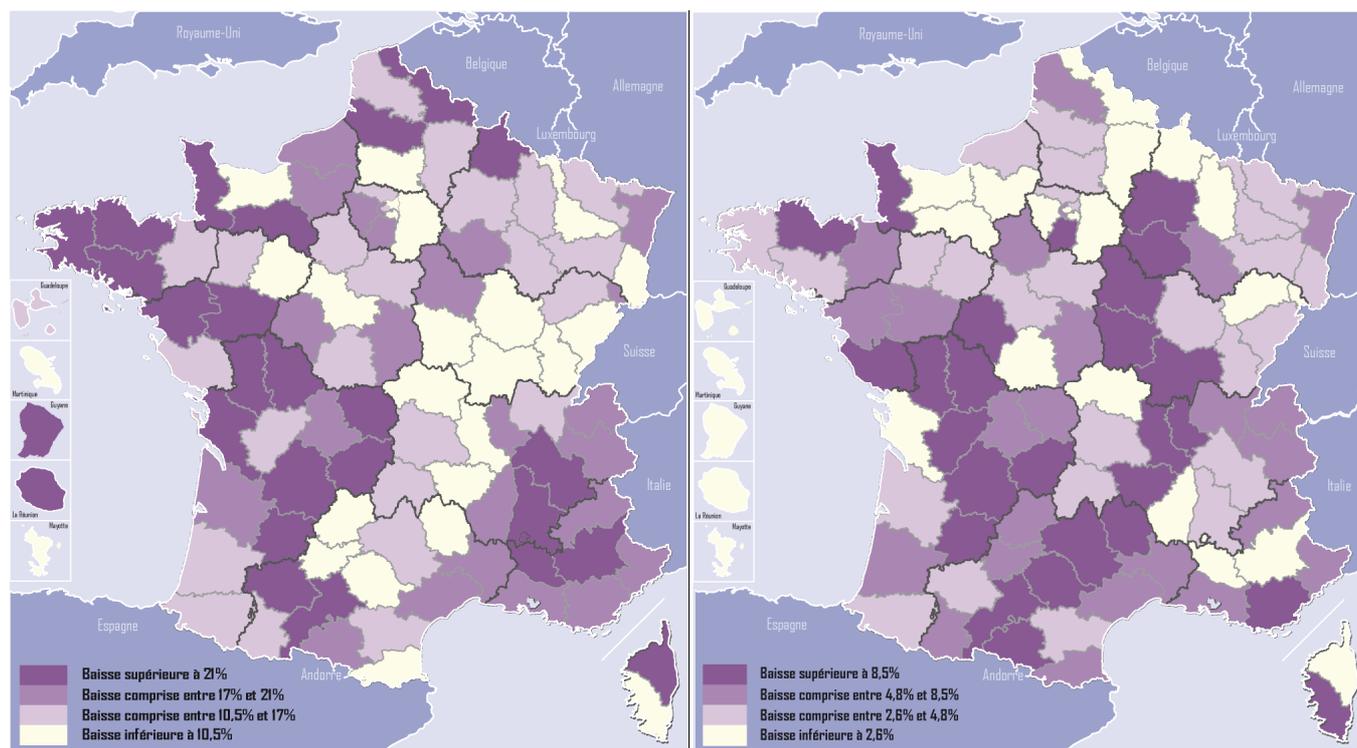
Pour 29 autres départements, la baisse a été relativement élevée sur les deux périodes (couleurs foncées sur les deux cartes). Parmi eux, les Bouches-du-Rhône (nombre important de syndicats pour 100 communes par rapport à l'ensemble des départements en 2012 et en 2017), la Dordogne (fort puis faible nombre de syndicats pour 100 communes) et la Corrèze (faible nombre de syndicats pour 100 communes en 2012 et en 2017).

Enfin, pour les 29 départements restants, il y a eu une baisse assez limitée sur les deux périodes. Parmi eux, la Côte-d'Or (faible nombre de syndicats pour 100 communes en 2012 et en 2017), la Seine-Saint-Denis et la Haute-Saône (départements avec un nombre élevé de syndicats pour 100 communes en 2012 et en 2017).

Figures 5 et 6 - Évolutions du nombre de syndicats

2012-2016

2016-2017



Source : DGCL, Banatic.

Source : DGCL, Banatic.

Lien avec les EPCI à fiscalité propre

Globalement, les syndicats intercommunaux ont un périmètre plus petit (en nombre de communes) que celui des EPCI à fiscalité propre. En effet, en 2017, 5 493 syndicats de communes – soit 65 % d’entre eux – ont un périmètre inclus dans celui d’un EPCI à fiscalité propre.

À l’inverse, 35 % des syndicats intercommunaux ont pour membres des communes appartenant à différents EPCI à fiscalité propre. Dans une grande majorité de ces cas, il s’agit de communes membres de seulement deux EPCI à fiscalité propre différents. Pour 14 syndicats de communes, le périmètre est à cheval sur au moins 15 EPCI.

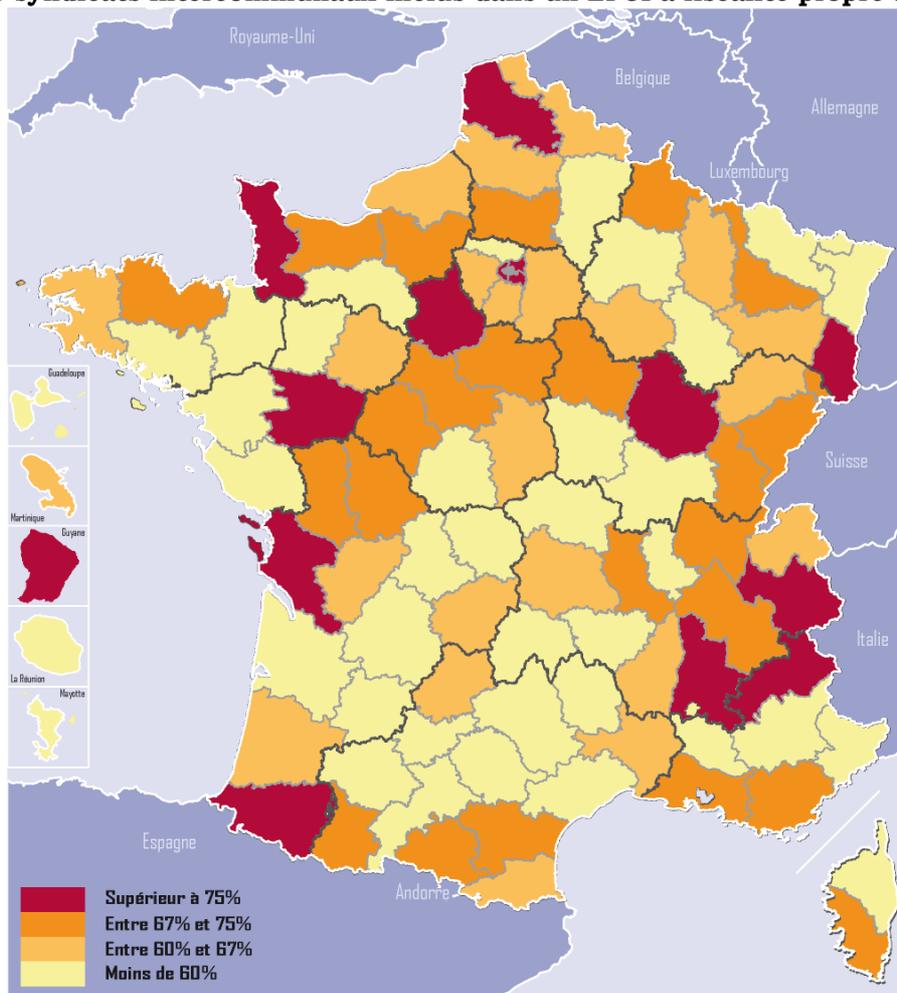
En 2017, les syndicats intercommunaux inclus dans un EPCI à fiscalité propre ne sont pas uniformément répartis sur le territoire (figure 7). Par exemple, ils sont particulièrement présents dans la Manche, où ils représentent 87 % des SIVU et des SIVOM. À l’opposé, ils sont peu nombreux

dans le Vaucluse, où ils représentent 35 % des syndicats intercommunaux.

Effet de la refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre

En 2012, il y avait 6 104 syndicats intercommunaux avec un périmètre inclus dans un EPCI à fiscalité propre. Or, entre 2012 et 2017, les nombreuses fusions d’EPCI à fiscalité propre ont modifié leurs périmètres. Ainsi, les EPCI sont moins nombreux en 2017 qu’en 2012 et ont en moyenne plus de communes membres. En neutralisant la refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre (*i.e.* en gardant les périmètres des EPCI à fiscalité propre de 2012), ce serait désormais seulement 4 666 syndicats qui auraient un périmètre inclus dans celui d’un tel EPCI en 2017 (figure 8). La faible ampleur apparente de la baisse du nombre de syndicats inclus dans le contour d’un EPCI à fiscalité propre résulte donc surtout de l’augmentation des périmètres de ces EPCI.

Figure 7 – Part de syndicats intercommunaux inclus dans un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017

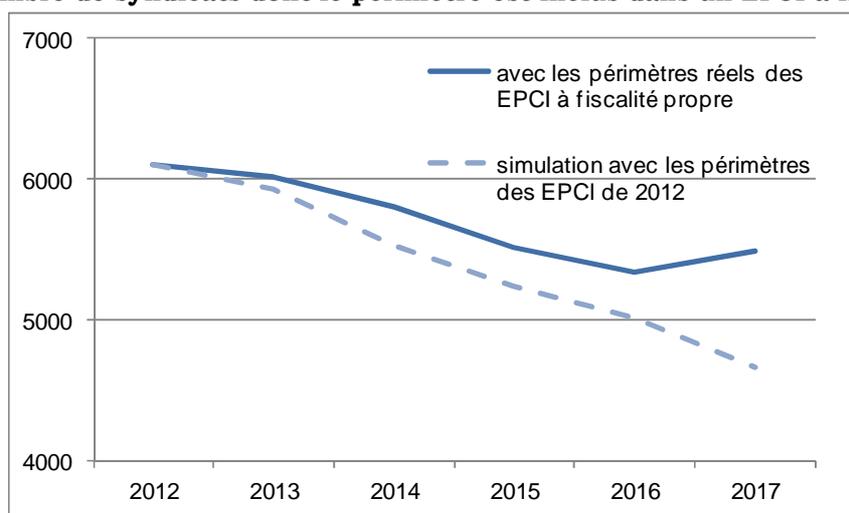


Source : DGCL, Banatic.

Note : il n'y a pas de syndicat intercommunal à Paris (en gris sur la carte).

Lecture : dans le département de la Manche, plus de 75 % des syndicats intercommunaux sont inclus dans un EPCI à fiscalité propre.

Figure 8 - Nombre de syndicats dont le périmètre est inclus dans un EPCI à fiscalité propre



Source : DGCL, Banatic.

Champ : France.

Définitions :

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : regroupe les différentes formes de coopération existant entre communes et ayant la personnalité morale. On distingue deux types d'EPCI : 1 - la forme intercommunale la plus intégrée, dite à fiscalité propre, caractérisée par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires. Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles (hors métropole de Lyon) constituent l'ensemble des catégories d'EPCI à fiscalité propre existantes. 2 - les syndicats de communes, *i.e.* la forme associative dite sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont membres. Une commune ne peut adhérer qu'à un seul EPCI à fiscalité propre alors qu'elle peut adhérer à différents syndicats, conformément à l'article L.5210-2 du CGCT.

Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) : EPCI sans fiscalité propre qui ne dispose que d'une compétence fixée dans ses statuts. Il s'agit donc d'un syndicat spécialisé. Historiquement, c'est la plus ancienne structure intercommunale puisqu'elle a été créée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) : EPCI sans fiscalité propre qui exerce plusieurs compétences.

Syndicat de communes : catégorie juridique qui regroupe les SIVU et les SIVOM, qui n'ont que des communes comme membres.

Syndicat mixte : créé par le décret-loi du 30 octobre 1935. Il existe deux catégories de syndicats mixtes : 1 - le syndicat mixte fermé qui associe, soit uniquement des EPCI (syndicats de communes ou EPCI à fiscalité propre), soit des communes et EPCI. Bien que soumis principalement aux règles applicables aux EPCI, les syndicats mixtes fermés ne sont pas des EPCI, cette qualité étant réservée aux groupements de communes. 2 - le syndicat mixte ouvert, qui associe différents échelons de collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (chambre de commerce et d'industrie par exemple).

Établissement public territorial (EPT) : cette catégorie d'établissements publics a été créée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et n'existe que sur le périmètre de la métropole du Grand Paris (MGP). Les EPT sont composées de communes membres de la MGP (il en existe 11 au total sur le périmètre de la métropole). Toutes les communes membres de la MGP appartiennent à un EPT, à l'exception de la commune de Paris. Chaque EPT forme un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'au moins 300 000 habitants, conformément à l'article L.5219-2 du CGCT. Les EPT répondent aux règles applicables aux syndicats de communes, sous réserve des dispositions spécifiques qui leur sont propres. Les EPT exercent un certain nombre de compétences de proximité en lieu et place des communes.

Pôle métropolitain : créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), cette catégorie regroupe des EPCI à fiscalité propre dont au moins un regroupe plus de 100 000 habitants, sauf dérogation. Suite à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les départements et les régions peuvent également adhérer à un pôle métropolitain. Les pôles métropolitains sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes, sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) : créée par la loi MAPTAM, cette catégorie correspond à des établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un PETR. Les PETR sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes, sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) : loi dont l'un des objectifs est de rationaliser et d'achever la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre en renforçant et en simplifiant les dispositifs d'intégration intercommunale. Pour ce faire, elle prévoit notamment l'élaboration par le préfet d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) et étend de manière temporaire les pouvoirs du préfet. Ce dernier bénéficie ainsi de prérogatives accrues en matière de création, d'extension et de fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que pour la dissolution, la modification de périmètre et la fusion de syndicats. La loi crée aussi deux nouveaux types d'établissements publics : la métropole de droit commun et le pôle métropolitain.

Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) : parmi ses différentes dispositions, la loi MAPTAM a considérablement renforcé le statut des métropoles en prévoyant non seulement la transformation obligatoire d'EPCI existants en métropoles mais aussi le transfert de compétences obligatoires supplémentaires aux métropoles. La loi crée aussi les PETR.

Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) : la loi NOTRe a poursuivi le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Elle relève le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre pour le faire passer de 5 000 habitants à 15 000 habitants, sauf dans les zones de montagne et les zones à faible densité. Dans ces zones, le seuil peut être plus faible, sans être inférieur à 5 000. La loi réitère l'objectif de réduire le nombre de syndicats, objectif déjà poursuivi par la loi RCT. Elle renforce les compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération et organise, d'ici 2020, le transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre de compétences telles que l'eau et l'assainissement.

Pour en savoir plus :

« Une diminution accélérée du nombre de syndicats en 2013 », Sylvie Plantevignes et Arthur Babelon, *BIS* n° 100, DGCL, mai 2014.

« 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 », Alice Mainguené et Lionel Sebbane, *BIS* n° 113, DGCL, janvier 2017.

Ces documents sont disponibles sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

« La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF) – Une rationalisation à poursuivre », Cour des comptes, juin 2016.