

Une diminution accélérée du nombre de syndicats en 2013

Début 2014, on recense environ 13 400 syndicats, contre plus de 15 000 début 2011. La grande majorité sont des syndicats de communes à vocation unique (SIVU). Ils se consacrent principalement à la gestion de l'eau, des établissements scolaires, aux activités périscolaires et au transport scolaire.

Globalement, le nombre de syndicats a diminué tandis que leur périmètre s'est légèrement étendu. Un syndicat de communes comporte en moyenne 9 communes et un syndicat mixte 17 communes. Cependant la moitié des syndicats de communes ne regroupent pas plus de 4 communes.

On compte en moyenne 134 syndicats par département. Les situations sont très diverses : ainsi 3 départements comptent plus de 300 syndicats. C'est dans les départements comptabilisant le plus grand nombre de communes que les syndicats sont les plus nombreux. 57 % des syndicats de communes regroupent les communes d'un même EPCI à fiscalité propre sur un périmètre inférieur ou égal à celui-ci.

Presque toutes les communes sont membres d'au moins un syndicat

Début 2014, on recense 13 392 syndicats. Les syndicats de communes sont les plus nombreux (10 198). Au sein des syndicats mixtes, on recense 2 224 syndicats mixtes fermés et 961 syndicats mixtes ouverts.

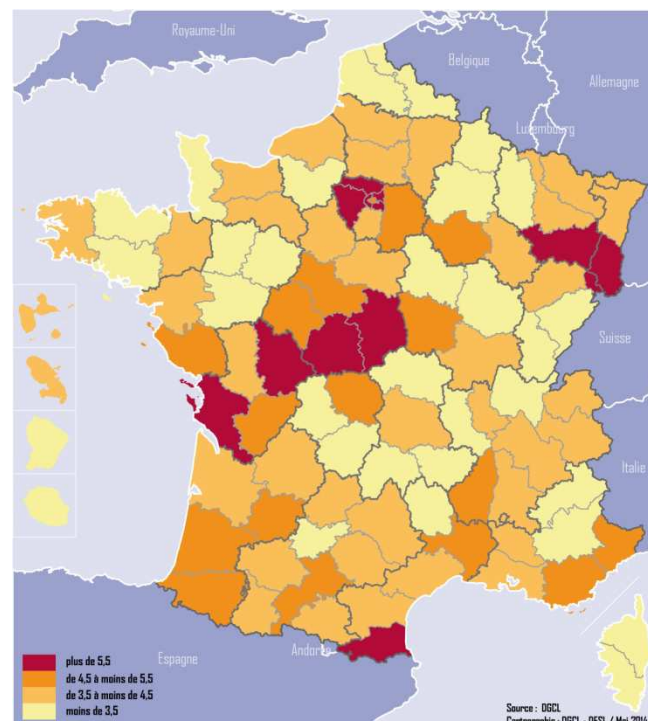
Fin 2012 (dernière année disponible), la moitié des syndicats (55 %) employait du personnel ; on comptabilisait alors environ 36 000 agents dans les syndicats de communes et 31 000 dans les syndicats mixtes. Entre 2009 et 2012, ces effectifs étaient en légère hausse (0,9 % par an en moyenne).

Le budget des syndicats s'élevait en 2012 à 17,8 milliards d'euros : 9,9 milliards en charge de fonctionnement et 7,9 milliards en dépenses d'investissement. De 2008 à 2012, leur budget a progressé à un taux annuel moyen de 1,2 %.

La quasi-totalité des communes sont membres d'au moins un syndicat de communes ou syndicat mixte. Ainsi, seules 227 communes (soit 0,6 %) n'adhèrent à aucun syndicat ; plus de la moitié d'entre elles sont regroupées dans 4 départements (Hautes-Alpes, Doubs, Meurthe-et-Moselle, Yonne).

21 % des communes adhèrent à un ou deux syndicats, 23 % adhèrent à 3 syndicats, et plus de la moitié (56 %) adhèrent à au moins 4 syndicats. La situation est variable d'un département à l'autre : dans 17 départements, les communes adhèrent en moyenne à moins de

Nombre moyen de syndicats auxquels adhère une commune



3 syndicats, tandis que dans 6 départements (Charente-Maritime, Cher, Indre, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val-d'Oise) les communes sont membres de plus de 6 syndicats en moyenne.

Des syndicats moins nombreux

L'effectif global des syndicats a reculé d'environ 900 en 2013, d'un peu moins de 500 en 2012, alors qu'il a diminué d'environ 320 en moyenne annuelle sur la période 2007 - 2011.

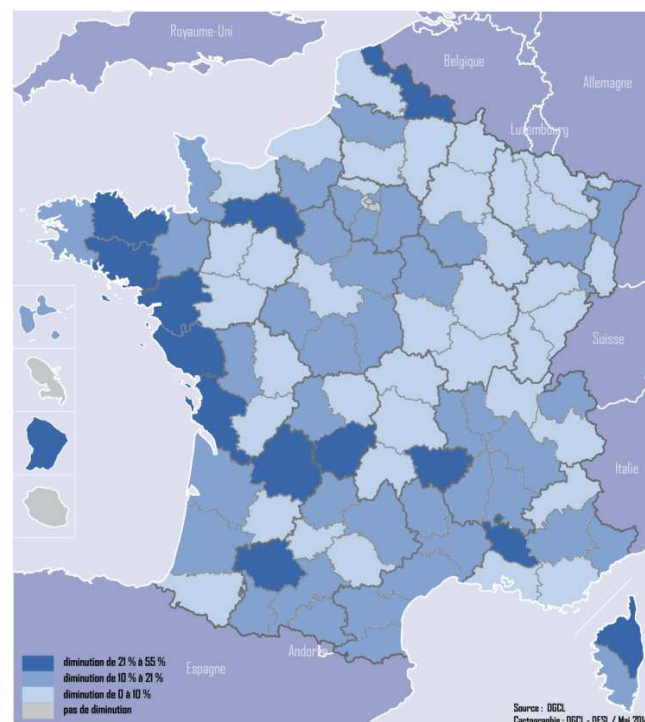
C'est essentiellement sur les syndicats de communes à vocation unique (SIVU) que la baisse a porté. Ils sont moins de 9 000 en 2014 contre plus de 11 000 cinq ans auparavant.

En revanche, le nombre de syndicats mixtes est orienté à la hausse (sauf en 2014). On peut y voir une conséquence de la couverture intercommunale croissante qui tend à réduire le nombre de syndicats de communes au bénéfice des syndicats mixtes. En effet, lorsqu'une commune, qui a confié des compétences à un syndicat, intègre un EPCI à fiscalité propre, elle peut souhaiter transférer ces compétences à cet EPCI. Ce dernier se substitue alors à la commune (représentation-substitution) et le syndicat de communes se transforme donc en syndicat mixte.

Le nombre de syndicats a diminué dans la presque totalité des départements. Cependant cette diminution est assez inégale sur le territoire. Elle est plus prononcée sur la partie littorale avec une baisse parfois supérieure à

20 % du nombre de syndicats entre 2010 et 2014.

Evolution du nombre de syndicats entre début 2010 et début 2014



Les effectifs de syndicats depuis début 1995

	1995	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SIVU	14 490	11 843	11 708	11 165	10 780	10 474	10 181	9 721	8 965
SIVOM	2 298	1 466	1 444	1 444	1 394	1 361	1 344	1 305	1 233
Total syndicats de communes	16 788	13 309	13 152	12 609	12 174	11 835	11 525	11 026	10 198
Syndicats mixtes (*)	1 107	2 760	2 947	3 063	3 193	3 256	3 257	3 273	3 194
Nombre de syndicats	17 895	16 069	16 099	15 672	15 367	15 091	14 782	14 299	13 392
Evolution			0,2%	-2,7%	-1,9%	-1,8%	-2,0%	-3,3%	-6,3%

Source : Banatic.

(*) fermés, ouverts ou pôles métropolitains.

Champ : France (hors Mayotte).

Le nombre de communes membres d'un syndicat est resté relativement stable entre 2010 et 2014 (-0,1 %). Mais le nombre de communes adhérant à des syndicats de communes a nettement diminué sur la période : -2,9 % et même -4,7 % pour les communes adhérant à un SIVU. À l'inverse, le nombre de communes membres d'un syndicat mixte a progressé de 8,5 % entre 2010

et 2014 alors que le nombre de ces syndicats mixtes est resté stable sur cette période.

Ainsi, certains syndicats de communes ont été supprimés au profit de syndicats mixtes, dont le nombre n'a pas évolué, mais dont la taille moyenne s'est agrandie.

Nombre moyen de syndicats auquel adhère une commune

	Nombre de syndicats		Nombre de communes membres		Moyenne en nombre de communes		Nombre de syndicats auxquels adhère une commune	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
SIVU	10 780	8 965	33 130	31 561	8,4	8,5	2,5	2,1
SIVOM	1 394	1 233	13 478	13 174	12,2	13,0	0,5	0,4
Syndicats de communes	12 174	10 198	34 980	33 978	8,8	9,0	2,9	2,5
SMF	2 194	2 224	20 229	22 382	13,8	15,2	0,8	0,9
SMO	999	961	13 162	14 389	18,0	20,4	0,5	0,5
Syndicats mixtes (*)	3 193	3 194	25 822	28 017	15,1	16,7	1,3	1,5
Total syndicats	15 367	13 392	36 489	36 437	10,1	10,8	4,2	4,0

Source : Banatic.

(*) fermés, ouverts ou pôles métropolitains.

Champ : France (hors Mayotte).

Des syndicats plus étendus

Au 1^{er} janvier 2014, un syndicat de communes fédère en moyenne 9 communes et 14 600 habitants. La taille d'un syndicat de communes est fonction de son type : un syndicat à vocations multiples (SIVOM) rassemble davantage de communes et habitants (13 communes et 21 300 habitants) qu'un syndicat à vocation unique (8,5 communes et 13 700 habitants).

Les syndicats mixtes sont plus étendus que les syndicats de communes : ils regroupent en moyenne 16,7 communes contre 9 communes pour les syndicats de communes. Ils prennent des formes multiples en raison de la nature juridique de leurs membres. En général, un syndicat mixte fermé est composé de communes et d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre ; mais près de 600 de ces syndicats ne sont

composés que d'EPCI à fiscalité propre. Les syndicats mixtes ouverts exercent en général leurs compétences sur un territoire plus étendu que celui des syndicats mixtes fermés. En effet, un syndicat mixte ouvert est composé en moyenne de 20 communes et de 3,5 groupements en plus de 2 personnes morales de droit public ; un syndicat mixte fermé est quant à lui composé de 15 communes et 2,5 groupements.

La taille des syndicats a progressé entre 2010 et 2014, quel que soit leur type. Cette progression a été nette pour les syndicats mixtes : + 1,5 commune en moyenne entre 2010 et 2014. La progression a été plus limitée pour les syndicats de communes.

Une présence des syndicats différenciée selon les départements

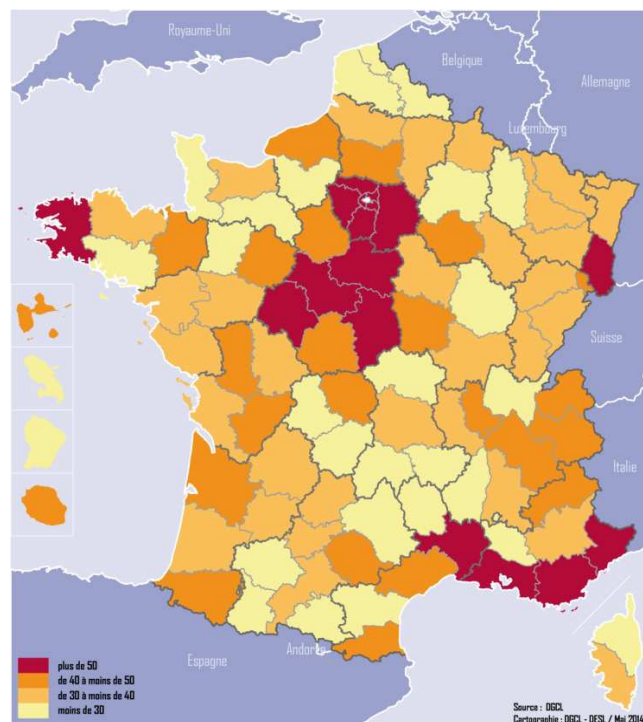
Un département regroupe en moyenne 134 syndicats. Cette moyenne cache des situations très diverses : 14 départements ont moins de 50 syndicats tandis que 16 en comptent plus de 200. Trois départements comptent même plus de 300 syndicats.

Le nombre de syndicats dans un département dépend en grande partie du nombre de communes. Les départements ayant le plus grand nombre de communes sont également ceux qui comptent le plus grand nombre de syndicats.

Mais le nombre de syndicats pour 100 communes est également très variable d'un département à l'autre. Pour une moyenne de 37 syndicats pour 100 communes par département, ce ratio est inférieur à 25 dans 10 départements mais supérieur à 60 dans 8 départements (Bouches-du-Rhône, Loir-et-Cher, Seine-et-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Var). Globalement, ce ratio augmente avec la densité de la population, mais les écarts entre départements sont importants.

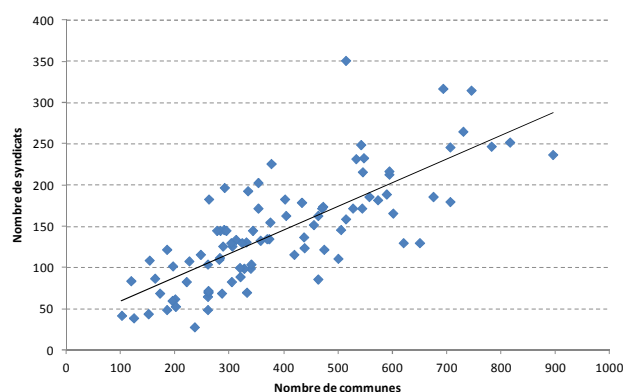
Au final, on observe que le nombre de syndicats augmente généralement avec la population. Mis à part quelques exceptions, notamment dans le Nord-Pas de Calais, c'est plutôt dans les

Nombre de syndicats pour 100 communes



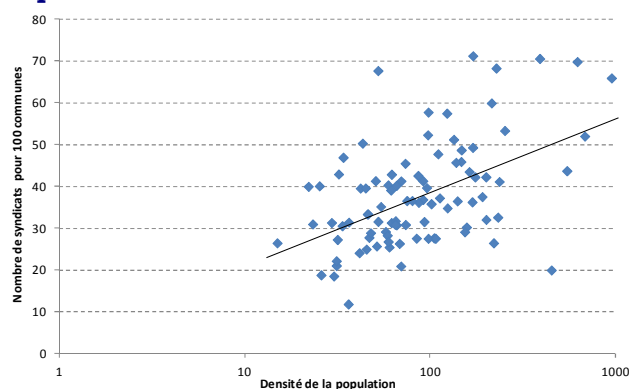
territoires peu denses et peu peuplés que les syndicats sont les moins nombreux. Ceci se vérifie dans les zones montagneuses, notamment le Massif Central.

Lien entre le nombre de syndicats et le nombre de communes, par département



Source : Banatic.

Lien entre le nombre de syndicats pour 100 communes et la densité de la population, par département



Source : Banatic.

Des syndicats spécialisés

Les syndicats, que ce soit des syndicats de communes ou des syndicats mixtes n'ont pas, à l'inverse des EPCI à fiscalité propre, des compétences obligatoires ou optionnelles. Le nombre de compétences transférées est de fait très variable. Les syndicats se consacrent principalement à la gestion de l'eau (traitement/adduction/distribution) pour laquelle ils sont plus de 3 100, soit plus de 30 par département en moyenne. Viennent ensuite la gestion des établissements scolaires (2 300

syndicats), les activités périscolaires (2 000), le transport scolaire (1 600), l'assainissement collectif (1 400) et les actions environnementales (1 000).

Les principales compétences transférées aux syndicats de communes relèvent ainsi de l'eau, et du domaine scolaire et périscolaire, celles transférées aux syndicats mixtes du traitement et de la collecte des déchets, et de la gestion de l'eau.

	Rang 1	Rang 2	Rang 3	Rang 4	Rang 5
Syndicats de communes	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	Etablissements scolaires	Activités périscolaires	Transports scolaires	Assainissement collectif
SIVU	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	Etablissements scolaires	Activités périscolaires	Transports scolaires	Assainissement collectif
SIVOM	Assainissement collectif	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	Activités périscolaires	Etablissements scolaires	Création, aménagement, entretien de la voirie
Syndicats mixtes	Autres actions environnementales	Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés	Hydraulique
Syndicats Mixtes Fermés	Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	Autres actions environnementales	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
Syndicats Mixtes Ouverts	Autres actions environnementales	Tourisme	Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités	Action de développement économique (soutien des activités...)	Hydraulique

Source : Banatic.

Le nombre moyen de compétences déléguées est équivalent pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes, avec respectivement 1,7 et 1,8 compétences. Au sein des syndicats de communes, les SIVOM possèdent en moyenne 3,4 compétences.

La majorité des syndicats exercent une seule compétence : près de 62 % pour les syndicats de communes et près de 58 % pour les syndicats mixtes. Au total, 82 % des syndicats de communes et 81 % des syndicats mixtes exercent moins de 3 compétences. Seuls environ 8 % des syndicats exercent 4 compétences et plus.

En revanche, 39 syndicats (29 syndicats de communes et 10 syndicats mixtes) exercent 10 compétences ou plus.

Sur la période 2010 – 2014, le nombre moyen de compétences a diminué pour les SIVOM et il est resté stable pour les syndicats mixtes. À l'inverse, il a augmenté pour les EPCI à fiscalité propre. Avec le développement des EPCI à fiscalité propre au cours de ces dernières années, certains d'entre eux ont repris les compétences de syndicats préexistants. Ceci conforte l'idée que des syndicats dont les périmètres étaient inclus dans ceux des EPCI à fiscalité propre ont été supprimés dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale, et que leurs

compétences ont été reprises par l'EPCI à fiscalité propre.

La répartition des compétences entre les syndicats et les EPCI à fiscalité propre est cependant variable d'un département à l'autre. Une compétence peut ainsi être exercée plutôt par des syndicats dans certains départements, et plutôt par des EPCI à fiscalité propre dans d'autres départements.

L'articulation entre les syndicats est également variable. Au 1^{er} janvier 2014, on dénombre 223 territoires sur lesquels deux syndicats de communes ou plus coexistent sur le même périmètre ; cela représente au total près de 460 syndicats de communes. Ces syndicats se répartissent sur 70 départements mais la moitié de ces situations se concentre dans seulement 14 départements. 9 % d'entre eux sont des syndicats à vocations multiples donc qui peuvent exercer plusieurs compétences distinctes. Dans 12 cas, on comptabilise trois syndicats se superposant sur le même périmètre.

Nombre moyen de compétences

	2010	2011	2012	2013	2014
SIVOM	3,6	3,6	3,6	3,3	3,4
SM	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8
EPCI à FP	18,5	18,8	18,9	18,9	20,6

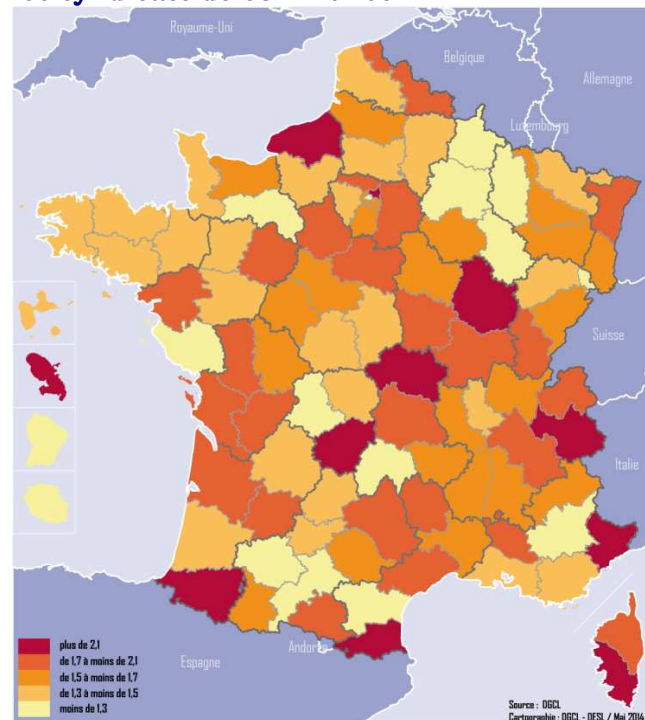
Source : Banatic.

Champ : France (hors Mayotte).

Par ailleurs, la loi RCT a permis la création de pôles métropolitains, syndicats mixtes qui regroupent des EPCI à fiscalité propre formant

un ensemble de plus de 300 000 habitants. Ces pôles métropolitains sont au 1^{er} janvier 2014 au nombre de 9. Ils exercent des compétences complémentaires aux autres syndicats et EPCI à fiscalités propres tels que principalement des actions de développement économique, des actions de soutien à l'enseignement supérieur et les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

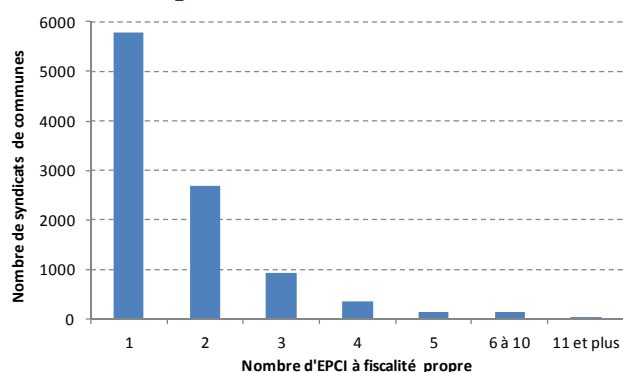
Nombre moyen de compétences exercées par les syndicats de communes



La moitié des syndicats de communes sont inclus dans un EPCI à fiscalité propre

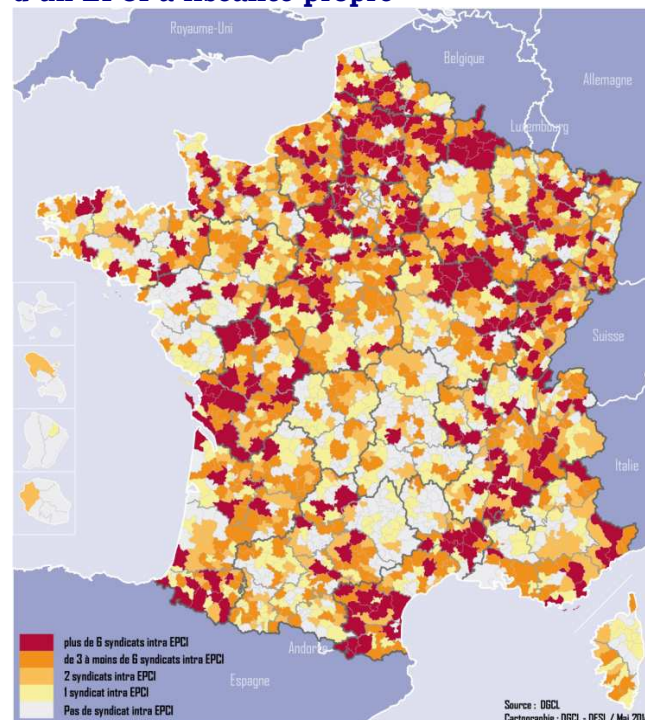
Parmi les syndicats de communes, 5 800, soit plus de la moitié, regroupent les communes d'un même EPCI à fiscalité propre sur un périmètre inférieur ou égal à celui de l'EPCI à fiscalité propre. Ces syndicats couvrent en moyenne 4,3 communes dans des EPCI à fiscalité propre qui ont en moyenne 20 communes. Ces syndicats affichent en moyenne 1,9 compétence, soit une valeur un peu plus élevée que l'ensemble des syndicats de communes du territoire.

Répartition des syndicats de communes selon le nombre d'EPCI à fiscalité propre sur lequel s'étend leur périmètre



Source : Banatic.

Nombre de syndicats de communes dont le périmètre est intégralement inclus dans celui d'un EPCI à fiscalité propre



Certains EPCI à fiscalité propre contiennent plusieurs syndicats inclus intégralement dans leur périmètre. Aussi, les 5 800 syndicats internes à des EPCI à fiscalité propre se retrouvent dans 1 590 de ces EPCI. Le nombre de syndicats inclus dans un EPCI à fiscalité propre augmente, en moyenne, avec le nombre de communes de l'EPCI. Ainsi, les 553 EPCI à fiscalité propre ne comportant aucun syndicat inclus dans leur périmètre ont une taille moyenne de 10 communes ; à l'inverse, les EPCI

à fiscalité propre comportant 8 syndicats ou plus inclus dans leur périmètre ont une taille moyenne de plus de 35 communes.

On dénombre environ 50 EPCI à fiscalité propre qui sont intégralement couverts par plusieurs syndicats internes à leur périmètre. Par ailleurs, on trouve près de 30 EPCI à fiscalité propre dont le périmètre est parfaitement identique à un syndicat ; 40 % de ces EPCI sont regroupés sur 3 départements (Ardèche, Cher, Var).

Un quart des syndicats de communes se trouvent sur le périmètre de deux EPCI à fiscalité propre

Au 1^{er} janvier 2014, près de 4 400 syndicats de communes ont un périmètre qui englobe plusieurs EPCI à fiscalité propre, en partie ou totalement. Ce sont au total 2 084 EPCI à fiscalité propre qui sont concernés.

En particulier, 2 700 syndicats, soit un quart de l'ensemble des syndicats de communes, se trouvent sur le périmètre de deux EPCI à fiscalité propre, sans forcément recouvrir l'intégralité de

ces deux EPCI ; ces syndicats sont composés en moyenne de 7,2 communes.

Seuls 18 syndicats de communes couvrent intégralement le périmètre de plusieurs EPCI à fiscalité propre. Ils comportent en moyenne 3,8 EPCI à fiscalité propre. Le plus grand, le syndicat départemental d'énergie de la Haute-Loire, couvre 21 EPCI à fiscalité propre pour un nombre total de 260 communes.

Définitions :

Les **syndicats de communes à vocation unique** (SIVU) sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Leur fonctionnement est similaire à celui d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) à la différence près qu'un SIVU ne dispose que d'une unique compétence fixée dans ses statuts : c'est 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.

Les **syndicats de communes à vocation multiple** (SIVOM) sont également des EPCI. Leur objet n'est pas limité à une seule œuvre ou à seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend de multiples compétences. Le SIVOM exerce des responsabilités variées qui lui ont été confiées par les différentes communes. Ces dernières participent étroitement au pilotage du SIVOM. De nos jours, SIVU et SIVOM ne forment qu'une catégorie juridique, celle des syndicats de communes.

Les **syndicats mixtes** ont été créés par un décret de 1935 pour donner aux collectivités la capacité de s'associer entre elles ou avec des établissements

publics. Plusieurs constructions sont possibles : le syndicat mixte fermé qui associe uniquement des communes et leurs groupements, le syndicat mixte ouvert restreint composé de différents échelons de collectivités territoriales, le syndicat mixte ouvert élargi comprenant des établissements publics tels qu'une chambre de commerce et d'industrie (CCI). Bien que soumis aux règles applicables aux EPCI, les syndicats mixtes ne sont pas au sens propre des EPCI, cette qualité étant réservée aux groupements de communes.

Le **pôle métropolitain** a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Il regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et dont au moins un EPCI compte plus de 150 000 habitants. Par dérogation quand il est limitrophe d'un pays étranger, le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants. À noter que les conditions d'éligibilité sont modifiées par la loi du 27 janvier 2014 précédemment citée.

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique
Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29
Directeur de la publication : Serge MORVAN