

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA CARTE DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX

(SIVU, SIVOM, SMF)

Une rationalisation à poursuivre

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du
contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Juin 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN NOMBRE ENCORE IMPORTANT DE SYNDICATS	19
I - UN PAYSAGE COMPOSITE.....	19
A - La prédominance de syndicats de petite taille.....	19
B - Une diversité inscrite dans l'histoire	23
C - Une évolution à la baisse qui s'accélère.....	25
II - L'ACTIVITÉ DES SYNDICATS : UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE.....	27
A - Une concentration sur un nombre restreint de compétences.....	28
B - Un poids financier réel mais relativement modeste	35
C - Un fonctionnement statutaire globalement satisfaisant	48
D - Le service rendu : une appréciation positive des élus, une réalité objective plus nuancée.	50
CHAPITRE II UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION QUI S'EST HEURTÉE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS	53
I - UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION	53
A - Les différents leviers disponibles.....	54
B - Des leviers insuffisamment mobilisés.....	57
II - DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS	63
A - Les difficultés propres à l'exercice des compétences	63
B - Des difficultés politiques, juridiques et financières	67
CHAPITRE III UN PREMIER BILAN DE LA LOI NOTRE	73
I - UNE NOUVELLE DYNAMIQUE.....	73
A - Les effets attendus	73
B - Les schémas 2016	75
C - Les économies potentielles	78
D - Les risques à surmonter	80
II - LA POURSUITE DE L'EFFORT (2017-2020).....	82
A - Assurer le pilotage de la rationalisation de la carte intercommunale	83
B - Se saisir des instruments existants	84
III - LES PERSPECTIVES EN 2020.....	87
A - De nouveaux objectifs.....	88
B - De nouveaux moyens	89
CONCLUSION GÉNÉRALE	93
GLOSSAIRE	95
ANNEXES	97

Avertissement

Par lettre du 16 octobre 2014, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, a informé le Premier président que, conformément à l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, celle-ci demandait à la Cour de réaliser différentes enquêtes.

Par une lettre du 16 décembre 2014 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Premier président a indiqué que la Cour et les chambres régionales des comptes conduiraient une enquête sur « les SIVU et SIVOM au regard de l'évolution de l'intercommunalité : bilan et perspectives » et a confirmé que la Cour devrait être en mesure de remettre ses travaux à fin juin 2016.

Une rencontre a eu lieu le mercredi 18 février 2015 à la commission des finances de l'Assemblée nationale avec M. Gilles Carrez, son président, et Mme Pires Beaune, députée, afin de préciser le périmètre des travaux.

Une seconde lettre a été adressée par le Premier président au président de la commission des finances le 9 mars 2015 dans laquelle il est précisé que les travaux devront permettre de comprendre les raisons de la persistance d'un grand nombre de syndicats intercommunaux, malgré les objectifs fixés par le législateur, alors même que leur regroupement et surtout leur intégration dans les communautés à fiscalité propre (communautés d'agglomération ou de communes) permettraient de dégager des gains de mutualisation, et répondre ainsi aux enjeux globaux des finances locales dans le cadre des engagements européens de la France.

Pour réaliser ces travaux il a été créé une formation interjuridictions associant la Cour et les chambres régionales des comptes¹.

Un point d'étape a été présenté à la commission des finances le 29 juin 2015.

Le rapport de synthèse et les monographies l'accompagnant ont été délibérés par la formation interjuridictions lors de sa séance du 23 mars 2016. Celle-ci a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, au directeur général des collectivités locales, au directeur général des finances publiques, au président de l'association des maires de France et à celui de l'assemblée des communautés de France et, sous forme d'extraits, aux préfets des départements retenus dans l'échantillon de l'enquête ainsi qu'aux présidents des syndicats cités dans la présente communication.

¹ Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Normandie ; Bretagne ; Centre, Val de Loire ; Île-de-France ; Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Pays de la Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La Cour a reçu les réponses du directeur général des collectivités locales, du directeur général des finances publiques, du président de l'association des maires de France et de celui de l'association des communautés de France, de vingt-trois préfets et de vingt-quatre présidents de syndicats.

Après avoir auditionné le 18 mai 2016, M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, M. Charles-Eric Lemaignen, président de l'association des communautés de France ainsi que, à la demande de ce dernier, M. Didier Violette, président du syndicat « SM4 » sis à Cernay dans le Haut-Rhin, et en tenant compte de l'analyse des réponses précitées, le projet de la présente communication a été délibéré le 26 mai 2016 par la formation interjuridictions présidée par M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre, et composée de MM. Christian Martin, Jacques Rigaudiat, conseillers maîtres, Mmes Catherine de Kersauson, conseillère maître, présidente de la CRC d'Auvergne, Rhône-Alpes, Hélène Motuel-Fabre, présidente de section à la CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Marie-Christine Tizon, présidente de section à la CRC d'Île-de-France et Béatrice Convert-Rosenau, présidente de section à la CRC de Nord-Pas-de-Calais, Picardie, sur le rapport de Mme Brigitte Beaucourt, présidente de section, rapporteure générale de l'enquête et M. Rémy Janner, président de section à la CRC de Normandie, rapporteur général adjoint et de MM. Yves Roquelet et de Mme Karine Turpin, présidents de section, et M. Denis Bonnelle, premier conseiller, rapporteurs, au contre rapport de M. Jacques Rigaudiat.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 7 juin 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Au regard du reste de l'Europe, le paysage territorial français se caractérise par le nombre exceptionnellement élevé de communes : 36 000 dont 19 185 de moins de 500 habitants. Cet éparpillement historique a pour conséquence d'obliger les communes, notamment les plus petites, à se regrouper pour assurer un certain nombre de services publics de base à leur population. Au 1^{er} janvier 2016, 7 992 syndicats mixtes à vocation unique (SIVU), 1 149 syndicats mixtes à vocation multiple (SIVOM) et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF), exercent, avec une efficacité variable, un peu plus de quatre-vingts compétences différentes sur le territoire métropolitain.

Diversement implantés dans les départements, ces syndicats de communes, qui peuvent gérer soit des services publics administratifs, financés par les contributions des communes membres, soit des services publics industriels et commerciaux, financés par des redevances ou des prix, se sont développés au gré du besoin en services ou équipements structurants en eau, assainissement, déchets ménagers, ou infrastructure scolaire, principalement.

Dans le même temps, et ce, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale, différentes lois ont incité à la construction d'une intercommunalité à fiscalité propre. Au 1^{er} janvier 2016, l'on comptait 2 132 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes, auxquelles s'ajoutent désormais les métropoles.

La carte administrative qui résulte de ces créations successives offre au regard une superposition de périmètres, ceux des syndicats, des intercommunalités à fiscalité propre et des communes.

De fait, les syndicats ont continué à exister aux côtés des EPCI à fiscalité propre, exerçant des compétences dont ceux-ci ne s'étaient pas dotés ou œuvrant sur des périmètres plus larges ou au contraire plus restreints. L'ambition portée par les lois sur l'intercommunalité de rationaliser et simplifier la carte intercommunale ne s'est pas véritablement traduite dans les faits. La réduction du nombre de syndicats est certes incontestable mais elle reste mesurée au regard des attentes du législateur et des moyens mis à la disposition des préfets pour y parvenir.

Les leviers de cette rationalisation ont pourtant été nombreux : de manière mécanique, l'élargissement du périmètre de ces EPCI englobait des périmètres de syndicats qui pouvaient dès lors disparaître ; les fusions entre syndicats ont été autorisées ; un schéma de coopération intercommunale a pu dessiner la carte départementale d'une intercommunalité plus rationnelle et plus efficiente, construite en négociation avec les élus locaux. Les préfets disposaient

également du pouvoir de passer outre² les votes négatifs exprimés par les communes concernées par les projets de réorganisation de la carte intercommunale.

Plusieurs raisons expliquent la relative modestie des effets obtenus de ces leviers. Tout d'abord, dans les lois qui se sont succédé, priorité a été donnée à la couverture de l'ensemble du territoire par les EPCI à fiscalité propre. La rationalisation de la carte des syndicats n'y apparaissait ainsi que comme un objectif de second rang, ou une conséquence indirecte. D'autre part, des obstacles de divers ordres, juridique, comptable et mais aussi politique, se sont manifestés.

Au total, en dépit d'une indéniable évolution, la carte syndicale reste encore insatisfaisante. Elle laisse non seulement subsister un nombre encore élevé de petits syndicats, mais aussi maintient diverses situations d'inefficience : elle est marquée par des superpositions de périmètres ou d'acteurs, le maintien de syndicats exerçant des compétences qui pourraient, voire devraient, être portées par d'autres EPCI, et parfois, des syndicats aux activités résiduelles sinon inexistantes.

C'est par rapport à ce constat d'ensemble mitigé qu'il convient de mesurer ce qu'il reste à accomplir en la matière comme les moyens qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour parachever cette évolution.

Force est, toutefois, de reconnaître que, pour être réel, l'enjeu pour les finances publiques d'une meilleure rationalisation de la carte syndicale demeure relativement modeste. La gestion des syndicats de communes pèse d'un poids limité au regard des dépenses des EPCI à fiscalité propre ou du bloc communal. De même, ils permettent d'offrir un service de proximité, notamment dans les territoires ruraux, dont la souplesse est particulièrement appréciée des élus.

Le souci de l'efficacité de la gestion publique ne peut toutefois se satisfaire de la persistance de cette situation, toute de complexité et d'enchevêtrement des institutions. Aussi est-il apparu nécessaire de trouver une nouvelle voie. C'est l'esprit de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 dite loi « NOTRe ». Elle porte, de fait, une nouvelle ambition : les EPCI à fiscalité propre voient leur périmètre élargi et, entre 2017 et 2020, seront dotés de compétences obligatoires qui devront ainsi « remonter » des syndicats. Les dispositions que la loi comporte devraient ainsi permettre, d'ici à 2020, de conduire à une rationalisation des services relatifs à l'eau, à l'assainissement, aux déchets ménagers, au développement économique et à une diminution corrélative du nombre de syndicats, dont la Cour dresse un premier bilan.

Les étapes précédentes, celles engagées depuis 1992 et la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République à travers les différents textes législatifs qui se sont succédé, n'incitent toutefois pas à penser que la loi NOTRe de 2015 pourra pleinement porter les effets qui en sont attendus sans un accompagnement attentif.

En effet, les obstacles qui, dans le passé, sont venus limiter le mouvement de simplification de la carte syndicale sont toujours présents et rendent peu opérants les leviers mis à la disposition des élus et des préfets. Ils peuvent être propres à la compétence exercée, qu'il s'agisse du territoire d'exercice des syndicats, - bassin versant pour les syndicats d'eau

² Voir chapitre II et schéma en annexe n° 4 ;

ou distance entre zones de collecte puis de traitement pour les syndicats de déchets - ou qu'il s'agisse de la possibilité offerte aux communes de créer de nouveaux syndicats scolaires, exception aux dispositions générales posées dans le code général des collectivités territoriales. Ils peuvent également être d'ordre comptable - la répartition laborieuse de l'actif et du passif entre les communes membres lors d'une procédure de dissolution - ou juridique, du fait notamment d'une définition restrictive de l'intérêt communautaire des compétences des communautés de communes ou d'agglomération vouées à être les structures d'accueil des attributions jusque-là exercées par les syndicats se trouvant sur leur territoire. De surcroît, face aux réticences manifestées par les élus, les préfets n'ont jusqu'à présent que rarement recouru aux pouvoirs renforcés dont ils étaient dotés.

C'est pourquoi, afin de pleinement assurer la dynamique de rationalisation portée par la loi NOTRe, il sera nécessaire que son processus de mise en œuvre sur la période 2017-2020 soit accompagné par l'administration, la DGCL en premier lieu, ce qu'elle n'a pas été jusqu'à présent été véritablement en mesure de faire, en particulier lors de la mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale de 2011. Celle-ci devra ainsi s'attacher à favoriser la stabilisation des structures intercommunales et à disposer d'une connaissance fine des recompositions sur la base d'informations régulièrement transmises par les préfectures.

Il sera, de surplus, particulièrement utile de plus amplement recourir à des formules déjà existantes, qui permettent de répondre tant au souci de rationalisation qu'au besoin exprimé par les élus d'un service public de proximité. Sous-utilisés, ces outils juridiques, - entente intercommunale, prestations de services entre communes et communautés, mutualisation de services et de moyens -, offrent pourtant des solutions de coopération plus souples que la création d'un syndicat intercommunal. L'encouragement à leur développement ne pourrait qu'être bénéfique.

Quelle que soit son efficacité, la dynamique issue de la loi NOTRe nécessitera sans doute qu'une nouvelle étape soit engagée au-delà de l'horizon de celle-ci : 2020. Dans une telle perspective, il serait utile de prévoir une « clause de revoyure » au terme de la période d'intégration par les nouveaux EPCI à fiscalité propre de leurs nouvelles compétences et de la dissolution des syndicats intégrés dans les périmètres et les champs de compétence élargis de ces EPCI à fiscalité propre. En tirant les conclusions des effets de la loi NOTRe à cet égard, l'état des lieux de la carte syndicale, qui serait alors dressé, permettrait d'engager cette nouvelle étape dans les meilleures conditions.

Il sera alors possible de choisir en toute connaissance de cause, soit de s'en tenir à une poursuite pragmatique et différenciée de la réduction du nombre de syndicats de communes (SIVOM et SIVU), qui devrait, à terme, être résiduel, soit de fixer des objectifs quantifiés limitatifs pour ces catégories d'établissements, ce qui suppose de s'engager dans un scénario visant à en limiter drastiquement le nombre. À cet égard, on soulignera qu'alors que 11 187 syndicats (SIVU, SIVOM et SMF) existent au 1^{er} janvier 2016, dont 7 992 SIVU, l'Association des communautés de France évoque une cible de 3 000 syndicats qui pourraient subsister. L'écart entre le nombre de syndicats existants et le chiffre proposé par l'AdCF témoigne des marges non négligeables de simplification qui sont encore raisonnablement mobilisables.

Pour aller vers cette nouvelle rationalisation de la carte syndicale, l'octroi de pouvoirs exceptionnels aux préfets, sur le modèle de ceux prévus dans la loi sur la réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 et la loi NOTRe de 2015, et pour le temps limité de la définition et de la première mise en place d'une ultime étape de rationalisation en 2020, serait de nature à faciliter les conditions de dissolution des syndicats ayant perdu leur raison d'exister. Le recours à une désincitation financière par la suppression des droits à la dotation d'équipement des territoires ruraux pour les projets portés par des syndicats intercommunaux constituerait également un moyen d'action particulièrement efficace.

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur les objectifs ultimes qui relèvent du législateur, mais, en tout état de cause, quel que soit le choix qui sera fait, il est peu probable que le mouvement de rationalisation de la carte syndicale puisse être considéré comme pleinement achevé à l'horizon de 2020, terme des effets attendus de la loi NOTRe.

Pour le parachever, il y aura lieu de continuer plus activement le travail de simplification et de fixer clairement une cible de réduction du nombre de syndicats.

Recommendations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour le Gouvernement :

1. Pour 2020 : dresser un bilan de la carte syndicale issue de la loi NOTRe ;
2. provoquer la dissolution des SIVU exerçant la compétence « construction et entretien des collèges et des lycées » ;
3. promouvoir les formules souples de coopération prévues par la loi dans les domaines où les EPCI à fiscalité propre ne seraient pas compétents ;
4. supprimer l’attribution de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) aux syndicats de communes.

Pour le Gouvernement et le Parlement :

5. Sur la base du rapport présenté par le Gouvernement au Parlement, octroyer à nouveau des pouvoirs exceptionnels aux préfets en 2020 et ce, pour une durée limitée, en vue d’atteindre les objectifs de simplification ultimes qui seront alors fixés ;
6. mettre fin à l'impossibilité de conclure des ententes intercommunales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
7. dissoudre les syndicats inactifs au terme d'une période de référence permettant d'apprécier leur inactivité passant de deux ans à un an ;
8. alléger la procédure de dissolution d'office visée par l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales.

Introduction

Au regard du reste de l'Europe, le paysage territorial français se caractérise par le nombre exceptionnellement élevé de communes : 36 000 dont 19 185 de moins de 500 habitants. Cet éparpillement historique a pour conséquence d'obliger les communes, notamment les plus petites, à se regrouper pour assurer un certain nombre de services publics de base à leur population. Elles peuvent ainsi en inscrire la réalisation dans un espace institutionnel plus vaste que celui que dessinent leurs seules limites territoriales, en choisissant alors de s'associer au sein de groupements qui peuvent être de divers types.

L'association de communes ainsi constituée peut prendre la forme de syndicats de communes, qu'il s'agisse de syndicats à vocation unique (SIVU) ou de syndicats à vocation multiple (SIVOM), ou de syndicats mixtes. Ces derniers peuvent être dits fermés (SMF), s'ils regroupent seulement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ou ouverts (SMO)³, s'ils réunissent d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, ou d'autres personnes morales de droit public.

Le présent rapport s'intéresse aux seuls syndicats du bloc communal, à savoir les SIVU, SIVOM et syndicats mixtes fermés (SMF) ; il est limité à l'analyse de ceux présents en métropole.

Cet ensemble de structures associatives s'est construit progressivement : les plus anciennes en sont les syndicats à vocation unique, institués par la loi du 22 mars 1890. Crées par le décret-loi du 30 octobre 1935, les syndicats mixtes se sont scindés entre syndicats mixtes fermés et ouverts à la faveur du décret du 20 mai 1955. Enfin, l'ordonnance du 5 janvier 1959 a autorisé la création de syndicats à vocation multiple ; ils proposent aux communes-membres une gamme élargie de compétences. Depuis la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, les communes peuvent adhérer à un SIVOM pour une partie seulement de ses compétences ; le syndicat est alors dit « à la carte ».

Cette forme souple de coopération intercommunale, alliant des initiatives locales autour de territoires de tailles diverses, s'était imposée de longue date dans le paysage administratif. Articulés autour des grands services que sont l'eau, l'assainissement ou les déchets ménagers, ou portant une vocation plus circonscrite - ainsi du secteur scolaire-, les syndicats de communes sont majoritairement financés par des contributions des communes membres. En dépit d'une réduction sensible de leur nombre au cours des dernières années, ils représentent aujourd'hui encore un nombre non négligeable de structures. Au 1er janvier 2016⁴, on comptait, ainsi 7 992 SIVU, 1 149 SIVOM et 2 046 SMF.

À cette même date, on dénombrait 2 132 EPCI à fiscalité propre : communautés urbaines, d'agglomération ou de communes ainsi que treize métropoles. L'essor de cette

³ Les SIVU et SIVOM sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les syndicats mixtes ne sont pas, au sens propre, des EPCI, ceux-ci regroupant uniquement des communes.

⁴ Dernières données disponibles sur la base de l'intercommunalité « Banatic ».

nouvelle intercommunalité fédérative, cimentée par des lois fortement incitatives, a remodelé l'espace de la coopération entre collectivités.

Les principales étapes législatives récentes de la coopération intercommunale

La loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a créé les communautés de communes et les communautés de villes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale institue les communautés d'agglomération pour les zones urbaines de plus de 50 000 habitants, dotées d'un socle de compétences obligatoires plus important que celui des communautés de communes, les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 étant réservées aux ensembles de population plus importants dans les très grandes zones urbaines. Elle étend par ailleurs les compétences des communautés de communes. Surtout, elle met en place un mécanisme d'incitation financière ayant pour objet de favoriser la constitution de communautés fortement intégrées, c'est-à-dire exerçant par elles-mêmes les compétences les plus larges, transférées par les communes.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organise divers transferts de compétence vers les EPCI à fiscalité propre.

La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, en son article 33, crée, pour la distribution d'électricité, une autorité organisatrice départementale qui peut prendre la forme d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit une nouvelle structure pour les zones urbaines égales ou supérieures à 500 000 habitants, la métropole et autorise la création de communes nouvelles. Les EPCI à fiscalité propre doivent désormais compter un nombre minimum de 5 000 habitants (sous réserve d'exceptions prévues au code général des collectivités territoriales, s'agissant notamment des EPCI à fiscalité propre comprenant des zones de montagne ou présentant des caractéristiques géographiques particulières). Un schéma de coopération intercommunale, établi dans chaque département par le préfet sur avis d'une commission départementale de la coopération intercommunale, doit permettre de concrétiser les objectifs définis par le législateur ; il s'agit, en particulier, de faciliter de la sorte l'intégration des syndicats dans les EPCI à fiscalité propre. Le préfet dispose, pour ce faire, de pouvoirs renforcés qui lui permettent, sur une période limitée, de prendre l'initiative de la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre, de la transformation de ceux existants et aussi de la dissolution ou de la fusion de syndicats de communes après consultation des communes intéressées qui se prononcent dans ce cas selon une règle de majorité simple et, le cas échéant de passer outre les avis négatifs exprimés par les communes refusant les propositions du schéma de coopération intercommunale, en prenant un arrêté fixant le périmètre d'un nouvel EPCI.

L'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a créé le statut de commune nouvelle, lequel est destiné à favoriser le regroupement de communes. Ce régime remplace les dispositions relatives aux communes associées issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 et permet le regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier. Il a été complété par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes dont l'objectif est de faciliter la création de communes nouvelles en instaurant un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 clarifie les conditions d'exercice de certaines compétences de collectivités territoriales par la création de chefs de file et crée un nouveau statut de métropoles pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants. Elle définit les conditions nouvelles de la coopération intercommunale en région parisienne.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) renforce les intercommunalités par le relèvement du plancher minimal de population, pour les communautés de communes, qui passe de 5 000 à 15 000 habitants (avec toujours des exceptions limitativement énumérées sans toutefois pouvoir être inférieur au seuil de 5 000 habitants). Un nouveau schéma de coopération intercommunale doit être établi dans chaque département pour le 31 mars 2016, le préfet étant à nouveau investi de pouvoirs propres pour la mise en œuvre de la rationalisation des périmètres.

La coexistence de ces différents modes de gestion plus ou moins intégrés dessine ainsi un paysage intercommunal marqué par sa complexité et sa faible lisibilité. Les périmètres des syndicats et des EPCI à fiscalité propre se chevauchent, voire coïncident. Les compétences prises par ces derniers n'ont, en effet, pas toujours conduit à la disparition des syndicats qui les exerçaient préalablement ; une même compétence peut de plus être scindée en éléments assumés tantôt par des syndicats, tantôt par des EPCI à fiscalité propre. Enfin, le territoire d'exercice de la compétence peut être trop réduit pour porter les enjeux de modernisation du service assuré ; des coquilles vides ou des syndicats dits dormants⁵ subsistent.

Cette situation d'ensemble, peu satisfaisante au regard de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique, a conduit à créer les conditions d'une réflexion sur la place et le rôle dévolus aux syndicats de communes aux côtés de communautés de projet élargies.

Depuis 1999, diverses dispositions législatives ont incité à la rationalisation et à la simplification de la carte syndicale. Les leviers utilisés ont été variés : dissolution des syndicats exerçant des compétences dévolues à la nouvelle entité à fiscalité propre, transformation de syndicats en EPCI à fiscalité propre, fusion de syndicats, renforcement des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre, élaboration d'un schéma de coopération intercommunale comportant un volet prescriptif.

De 2010 à fin 2015, sous l'effet de ces dispositions, le nombre de syndicats de communes s'est réduit de 22 %, passant de 14 368 à 11 187 structures. La réduction est donc patente, même si elle est inégalement répartie selon les types de syndicats et les territoires. Elle peut cependant apparaître relativement modeste au regard de la diversité des outils utilisés et de leur renforcement au fil du temps, d'autant qu'elle laisse subsister un nombre élevé de syndicats dont l'activité est limitée. L'efficacité mesurée de ces dispositions témoigne ainsi d'obstacles persistants, qu'il convient d'identifier.

Certes, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, dite loi NOTRe, porte une nouvelle ambition de rationalisation : l'extension des champs d'intervention des EPCI à fiscalité propre avec le transfert des compétences « eau », « assainissement » pour 2020 et « déchets ménagers » pour 2017, l'élargissement obligatoire du périmètre des communautés de communes sont des éléments de nature à favoriser une

⁵ Sont dits « dormants » les syndicats dont les comptes n'ont connu aucun mouvement au cours de deux exercices successifs.

rationalisation de la carte intercommunale. Le nouveau schéma de coopération intercommunale, préparé sous l'égide du préfet dans chaque département en 2015 et début 2016⁶, opérationnel dans ses conséquences au 1^{er} janvier 2017, comporte des mesures relatives aux syndicats. La Cour en dresse un premier bilan.

La question se pose toutefois de savoir si les gains attendus de la loi NOTRe suffiront à clarifier, de manière significative, le paysage intercommunal ou si, au-delà de la dynamique engagée par cette loi, il sera nécessaire de franchir une nouvelle étape et d'envisager de nouveaux objectifs de réduction. Au final, l'interrogation porte sur ce que doit devenir cette forme la plus élémentaire de coopération intercommunale que constituent les syndicats de communes (SIVU et SIVOM) : une fois privés des compétences de base traditionnelles que sont l'eau, l'assainissement et les déchets ménagers, il ne leur reste plus que des possibilités d'exercice de compétences résiduelles sauf à en exercer de nouvelles (dans le domaine du haut débit par exemple). Mais, face à des EPCI à fiscalité propre aux compétences fortement renforcées et en capacité de procurer un vaste ensemble de services aux communes membres, l'avenir des SIVU et SIVOM est en cause. En revanche, tel ne semble pas être le cas des syndicats mixtes qui, au contraire et sous réserve d'une forte évolution de leur champ territorial, sembleraient plutôt voués à prospérer compte tenu des services qu'ils peuvent rendre aux EPCI qui les composent.

Pour répondre à ces interrogations, la présente communication s'attache d'abord à dresser un état des lieux du paysage syndical, en présentant l'activité des syndicats selon les grandes compétences exercées ainsi que les plus récentes évolutions de la carte (I). En deuxième lieu, au regard de l'objectif de réduction du nombre de syndicats exprimé depuis 2010, l'efficacité des dispositifs de transformation de la carte intercommunale et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre doivent être appréciés en ce domaine (II). Enfin, après l'adoption de la loi NOTRe, qui va déclencher une dynamique forte de réduction du champ d'action des syndicats de communes, il s'agit de savoir si de nouvelles pistes de simplification peuvent être avancées au regard d'objectifs ultimes de réduction à clarifier (III).

La méthode retenue

Pour répondre à la question posée, la Cour et les chambres régionales des comptes, associées pour ces travaux au sein d'une formation commune, ont retenu de se fonder sur un premier échantillon de trente départements (voir annexe n° 6) appartenant à dix régions (Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Normandie ; Bretagne ; Centre, Val de Loire ; Île-de-France ; Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Pays de Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les trente départements sélectionnés constituent un échantillon représentatif de l'ensemble des départements hors Paris, petite couronne et outre-mer. Un questionnaire a été adressé aux trente préfets de département et un entretien a été organisé avec chacun d'eux ; les schémas successifs de coopération intercommunale des départements retenus, à savoir

⁶ Le schéma devait être arrêté au 31 mars 2016. Ensuite, les préfets ont eu jusqu'au 15 juin 2016 pour prendre les arrêtés de définition de périmètre des EPCI à fiscalité propre regroupés, ainsi notamment que les fusions ou dissolutions de syndicats qui en découlent ; les communes membres des structures syndicales ont 75 jours pour délibérer.

ceux de 2011 et 2015-2016, ont été analysés et leurs réponses ont permis une mise à jour à la date la plus récente (voir le deuxième cahier d'annexes).

Par ailleurs, un échantillon de trois cents trente syndicats a été constitué, selon une méthode permettant d'équilibrer différents critères de représentativité : juridiques, géographiques, financiers et relatifs à l'activité⁷. Un questionnaire, composé de questions ouvertes et fermées, leur a été adressé. Trente de ces syndicats ont, en outre, fait l'objet d'un contrôle allégé de leur gestion, portant sur la gouvernance, l'activité, les masses financières et les évolutions liées aux schémas de coopération intercommunale 2011 et 2015⁸.

La formation inter-chambres a également conduit des travaux de niveau national : outre des entretiens avec la direction générale des collectivités locales, la DGFIP et l'assemblée des communautés de France, des bases de données nationales ont été utilisées permettant de fournir une vision d'ensemble dépassant les seuls échantillons quand cela a paru nécessaire. Il s'agit, d'une part, de la base de l'intercommunalité élaborée par la direction générale des collectivités locales (BANATIC), et, d'autre part, d'une base constituée en interne⁹ croisant les principales données budgétaires des syndicats, telles qu'établies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il sera fait référence, selon le cas, dans le corps de la présente communication, au seul périmètre de l'échantillon ou aux données nationales.

**

La présente communication constitue la synthèse issue des travaux menés par la formation interjuridictions. Elle est complétée par un volume d'annexes contenant trente monographies consacrées à l'évolution de l'intercommunalité et du paysage syndical dans les trente départements retenus.

⁷ Voir annexe 5.

⁸ Voir annexe 2.

⁹ Par le centre appui métiers de la Cour.

Chapitre I

Un nombre encore important de syndicats

Les 7 992 syndicats à vocation unique (SIVU), 1 149 syndicats à vocation multiple (SIVOM) et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF), recensés au 1^{er} janvier 2016, dessinent un paysage singulier, dont la cartographie fait ressortir la grande variété sur le territoire national.

Ils constituent un réseau encore important, mais éclaté, car fait de structures de petite taille, inégalement réparties selon les territoires. Si certains départements en comptent davantage, la raison n'en est pas toujours à chercher dans des données claires, comme par exemple le caractère rural ou urbain de celui-ci, d'où la difficulté d'établir une typologie des départements.

L'irrégularité du maillage territorial est aussi rendue sensible par la diversité des activités exercées, même si elles sont concentrées sur quelques domaines. Les enjeux financiers, pour n'être pas négligeables, sont cependant relatifs au regard de la masse financière que constitue aujourd'hui le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre pris dans leur ensemble). Cela ne dispense pas de s'interroger sur les coûts, la réalité du fonctionnement statutaire et finalement le service rendu par les syndicats.

I - Un paysage composite

Les SIVU, SIVOM et SMF composent un ensemble diversifié, marqué par la persistance d'un nombre important de structures de taille réduite, inégalement réparties dans les départements. Les SIVU réunissent un faible nombre de communes et peu d'habitants.

Au sein d'un ensemble fait de réalités institutionnelles diverses, ce sont eux qui ont, par ailleurs, connu les plus fortes réductions.

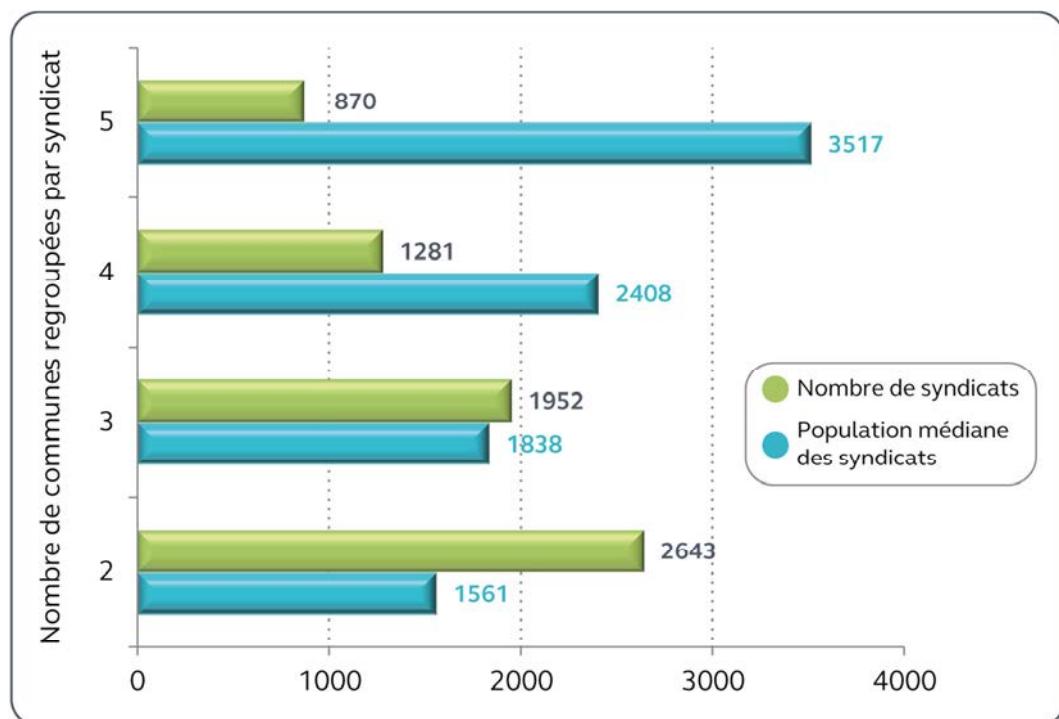
A - La prédominance de syndicats de petite taille

La modestie de la taille des syndicats s'apprécie en premier lieu au nombre d'habitants ou de communes regroupés. Reflet de l'émettement communal, l'émettement syndical se mesure en effet lui-même au petit nombre de communes regroupées, elles-mêmes de faible taille.

Ainsi, en 2016, plus de 1 527 syndicats de métropole, quasi uniquement des SIVU, regroupent chacun une population inférieure ou égale à 1 000 habitants. De même, 90 % des SIVU, comptent de deux à cinq communes. Les trois quarts de ces structures de très petite taille exercent des compétences relatives aux activités scolaires et à la gestion de l'eau.

Le graphique ci-dessous présente cette réalité. Ainsi, 2 643 syndicats (SIVU, SIVOM et SMF) regroupent 2 communes et leur population médiane est de 1 561 habitants, soit un peu moins de 800 habitants pour chacune des communes-membres. De même, 870 syndicats regroupent 5 communes, pour une population médiane de 3 517 habitants, soit de l'ordre de 700 habitants pour chacune des communes-membres.

Graphique n° 1 : les syndicats regroupant de 2 à 5 communes (1^{er} janvier 2016)



Source : BANATIC, traitement Cour des comptes

Plusieurs départements de l'échantillon examiné par la Cour témoignent de cette étroitesse des bases territoriales des syndicats. Dans le Bas-Rhin, 16 % des syndicats ne regroupent que deux communes, 34 % dans le Haut-Rhin, 23 % en Ille-et-Vilaine, et 29 % dans l'Oise.

S'agissant de la population regroupée, 30,5 % des syndicats du Bas-Rhin comptent moins de 5 000 habitants, pourcentage qui s'élève à 59 % dans le Haut-Rhin.

Sur l'ensemble du territoire national, les syndicats situés dans les départements à faible densité démographique regroupent en moyenne une population moins importante (3 049 personnes), que les départements les plus urbanisés (120 257 personnes).

Tableau n° 1 : population moyenne des syndicats par strate

Strates de densité des départements	nombre de syndicats de la strate	population moyenne des syndicats de la strate
Départements urbains ($>500 \text{ hab. / km}^2$)	868	120 257
Départements 100 à 499 hab. / km^2	3 574	9 578
Départements 50 à 99 hab. / km^2	3 816	4 291
Départements ruraux ($<50 \text{ hab. / km}^2$)	2 929	3 049
<i>Total</i>	11 187	

Source : INSEE, BANATIC, traitement Cour des comptes

La corrélation entre le maintien d'entités de très petite taille¹⁰ et la faiblesse de la densité de population n'est toutefois pas systématique. Ainsi, si cinq départements comptant plus de 50 syndicats de très petite taille (Haute-Saône, Aisne, Côte-d'Or, Doubs et Pyrénées-Atlantiques) ont une densité de la population inférieure à 101 habitants par km^2 , en revanche, des départements ruraux à faible densité de population, la Vendée (91 habitants / km^2) et le Morbihan (107 habitant / km^2) ne comptent aucun syndicat de petite taille.

La situation spécifique de l'Île-de-France

En Île-de-France, trois acteurs interviennent désormais¹¹ dans la rationalisation de la carte syndicale en fonction du territoire géographique : l'exécutif de la Métropole du Grand Paris (MGP) pour son territoire, le préfet de région sur proposition des préfets de département pour les territoires situés dans l'unité urbaine¹² de Paris et les préfets de départements pour le reste du territoire de l'Île-de-France.

La métropole du Grand Paris sur son territoire

L'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam, codifié à l'article L. 5219-1 du CGCT, confie à la MGP la responsabilité d'élaborer un plan de rationalisation des syndicats sans toutefois fixer un calendrier : « La métropole du Grand Paris propose à l'État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant sur son ressort territorial.»

¹⁰ Soit moins de 1 000 habitants regroupés.

¹¹ Depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam.

¹² On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Le périmètre de la MGP, créée au 1er janvier 2016, a été défini par un décret du 30 septembre 2015. Il inclut Paris, les 123 communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi qu'Argenteuil (Val-d'Oise) et six communes de l'Essonne¹³, soit 131 communes pour 7 millions d'habitants.

Les territoires d'Île-de-France situés dans l'unité urbaine de Paris

Au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'unité urbaine de Paris comprend la capitale elle-même et 431 communes. Les 123 communes des trois départements de la petite couronne sont comprises dans l'unité urbaine, ainsi que 308 communes sur les 1 176 de la grande couronne (soit 33 % des communes de la région Ile-de-France). Au total, l'unité urbaine de Paris couvre 2 845 km² et 10,6 millions d'habitants, soit 89 % de la population.

Les articles 10 et 11 de la loi Maptam ont prévu par ailleurs, pour les seuls quatre départements de grande couronne d'Île-de-France, la réalisation d'un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) permettant aux intercommunalités à fiscalité propre de ces départements dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris d'atteindre une taille suffisante (200 000 habitants) pour qu'elles puissent faire valoir leurs positions aux côtés de la MGP. Il peut être dérogé à ce seuil démographique pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

Le représentant de l'État dans la région d'Île-de-France chargé de définir ce schéma régional a pris un arrêté le 4 mars 2015¹⁴. Pour sa mise en œuvre, les préfets de département ont pris différents arrêtés redéfinissant les intercommunalités au 1^{er} janvier 2016, concomitamment à la création de la MGP.

Au 1^{er} janvier 2014, seuls deux EPCI sur les 41 concernés comptaient plus de 200 000 habitants (communautés d'agglomération de Cergy-Pontoise et Versailles Grand Parc). Les arrêtés pris par les préfets de département en application du SRCI ont conduit à des regroupements en 15 EPCI au 1^{er} janvier 2016 qui ont une taille moyenne de 220 000 habitants (contre 90 000 habitants pour les anciens EPCI). Argenteuil (Val-d'Oise) et six communes de l'Essonne ont rejoint la MGP. Le SRCI concerne 55 % des habitants de Seine-et-Marne, 75 % de l'Essonne, 80 % des Yvelines et 85 % du Val d'Oise.

Le SRCI arrêté le 4 mars 2015 ne comporte pas de volet spécifique concernant les syndicats. Cependant, les modifications de périmètres des EPCI à fiscalité propre auront un impact sur la carte syndicale, puisque les syndicats intégralement inclus dans le périmètre des nouvelles intercommunalités seront automatiquement dissous en cas d'identité de compétences ; en cas d'identité stricte de périmètre, les syndicats seront également dissous en application des articles L. 5214-21, L. 5215-21 et L. 5216-6 du CGCT.

¹³ Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-sur-Orge et Viry-Châtillon

¹⁴ L'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam avait fixé le délai au 28 février 2015.

Le reste de l'Île-de France

Le droit commun est mis en œuvre dans le cadre du SDCI. L'article 33 de la loi NOTRe prévoit que les schémas des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne portent que sur les communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Le seuil de population des EPCI à fiscalité propre est désormais fixé à 15 000 habitants.

Le SDCI poursuit les orientations définies à l'article L. 5210-1-1 modifié du CGCT parmi lesquelles figure la rationalisation des syndicats par la suppression des structures syndicales faisant double emploi avec d'autres syndicats ou d'autres EPCI à fiscalité propre. Il doit être adopté au plus tard le 31 mars 2016 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

B - Une diversité inscrite dans l'histoire

Chaque département raconte une histoire syndicale différente, marquée par la nature même du territoire, rural ou urbain, mais aussi par un ancrage historique plus ou moins ancien, ou des obstacles propres, ou encore la formalisation d'une volonté de rationalisation, à la faveur du développement de l'intercommunalité, qu'elle ait été impulsée par les autorités de l'État ou par les élus. Ainsi, certains départements connaissent une forte dispersion des structures dans des domaines où d'autres ont adopté une organisation fédérative limitant le nombre de syndicats. On ne compte, par exemple, plus aucun syndicat à vocation scolaire dans les départements de la Vendée et du Cantal, tandis que les départements du Nord et de Charente-Maritime ne comptent plus de syndicats compétents en matière d'adduction d'eau.

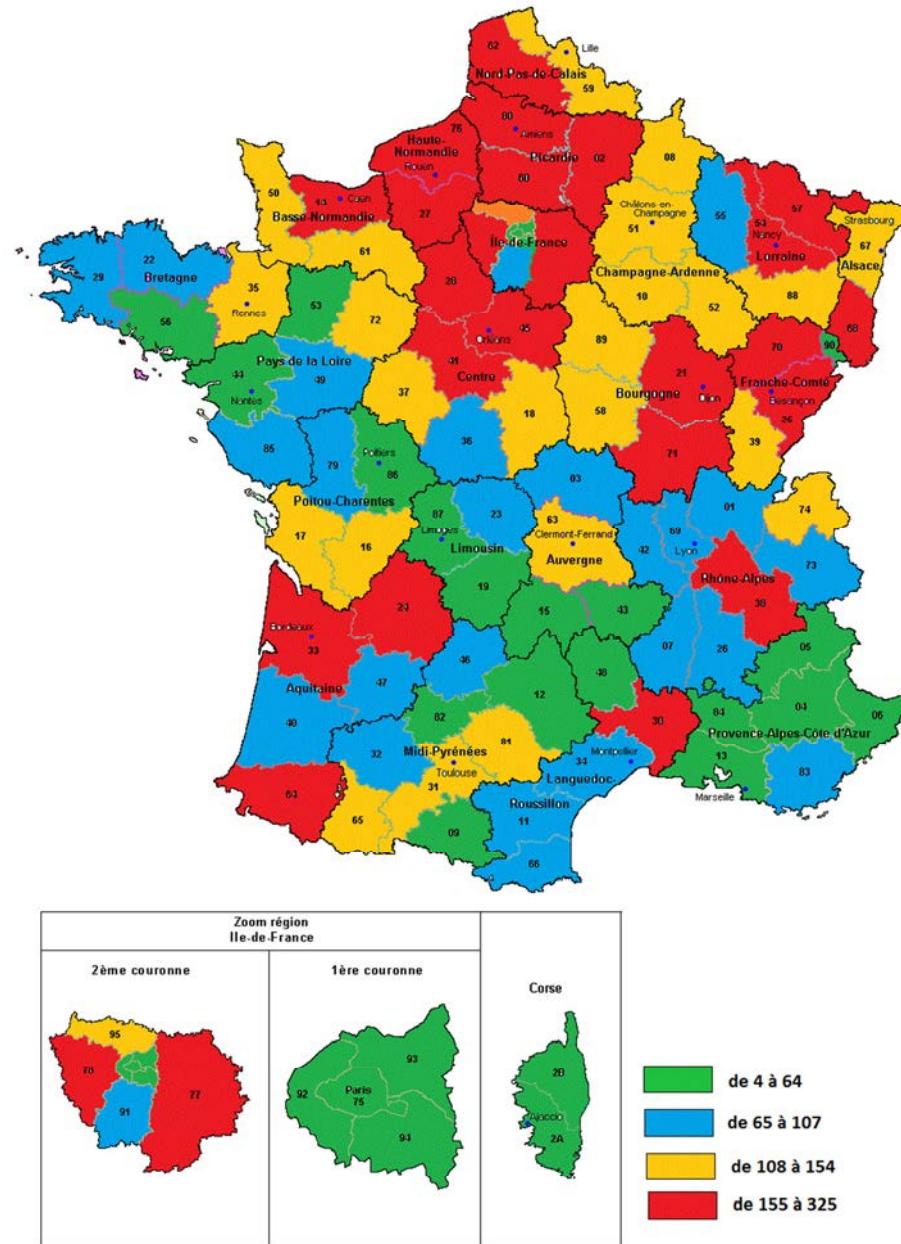
Au 1^{er} janvier 2016, les départements de métropole¹⁵ comptent entre 14 (Hauts-de-Seine) et 325 syndicats (Seine-et-Marne), SIVU, SIVOM et SMF confondus, avec une moyenne de 110. Les départements qui en comptent le plus sont la Seine-et-Marne, l'Oise, la Seine-Maritime, le Calvados, l'Aisne et la Moselle. À l'inverse, ceux qui en comptent le moins sont les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Vaucluse mais aussi le Cantal ou la Lozère. Des départements considérés comme ruraux, les Alpes de Haute-Provence et la Lozère par exemple, figurent aux deux pôles de ce classement.

La carte présentée ci-dessous montre que les départements, urbains comme ruraux, comptant le plus grand nombre de syndicats, se trouvent dans un grand quart nord-ouest. Au regard de l'ancrage historique des syndicats intercommunaux, leur création a pu y répondre à un besoin de structures intermédiaires de portage de services, pour lesquelles le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'est pas apparu encore comme une réponse alternative.¹⁶

¹⁵ Hors Paris.

¹⁶ Les strates de départements selon la densité de leur population sont données en annexe I du volume 2.

Carte n°1 : nombre de syndicats par département au 1er janvier 2016



Source : BANATIC, traitement Cour des comptes

Au total, si, entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2016 - soit avant que les nouveaux SDCI aient été arrêtés -, le nombre de l'ensemble des syndicats intercommunaux a globalement diminué de 22 %, les dynamiques comme les amplitudes de réduction sont extrêmement diversifiées selon les départements.

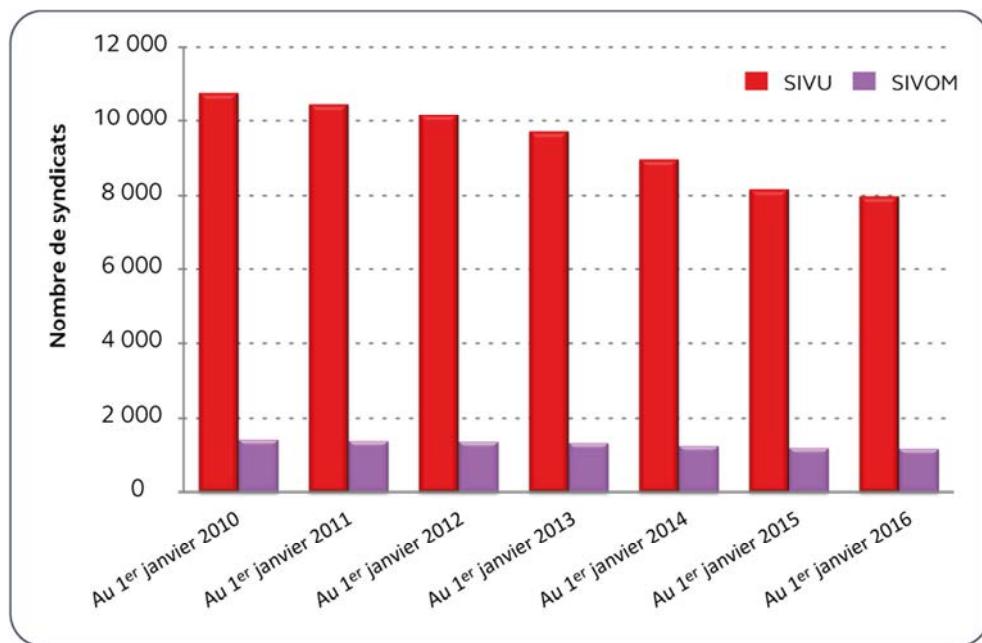
C - Une évolution à la baisse qui s'accélère

Les syndicats recouvrent des réalités institutionnelles diverses. Les syndicats intercommunaux (SIVU et SIVOM) sont des EPCI, les syndicats mixtes sont des groupements de collectivités. Ces syndicats n'ont pas été affectés de la même manière par les évolutions appelées par les lois récentes qui ont marqué des inflexions significatives.

Comme l'indique la DGCL dans sa réponse à la Cour : « Entre 1995 et 2008, le nombre de syndicats est passé de 17 895 à 16 099, soit une diminution moyenne relativement faible de l'ordre de 0,8 % par an. À partir de 2008, ce rythme de diminution du nombre de syndicats s'est nettement accru, (...) (entraînant) une baisse de près d'un quart en l'espace de huit ans, avec une accélération en 2014 du fait de la mise en œuvre de la première vague des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), et le maintien d'un rythme soutenu (-500 syndicats/an) ensuite. »

La réduction a donc été globalement significative et a connu une très sensible accélération au cours des dernières années.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de syndicats



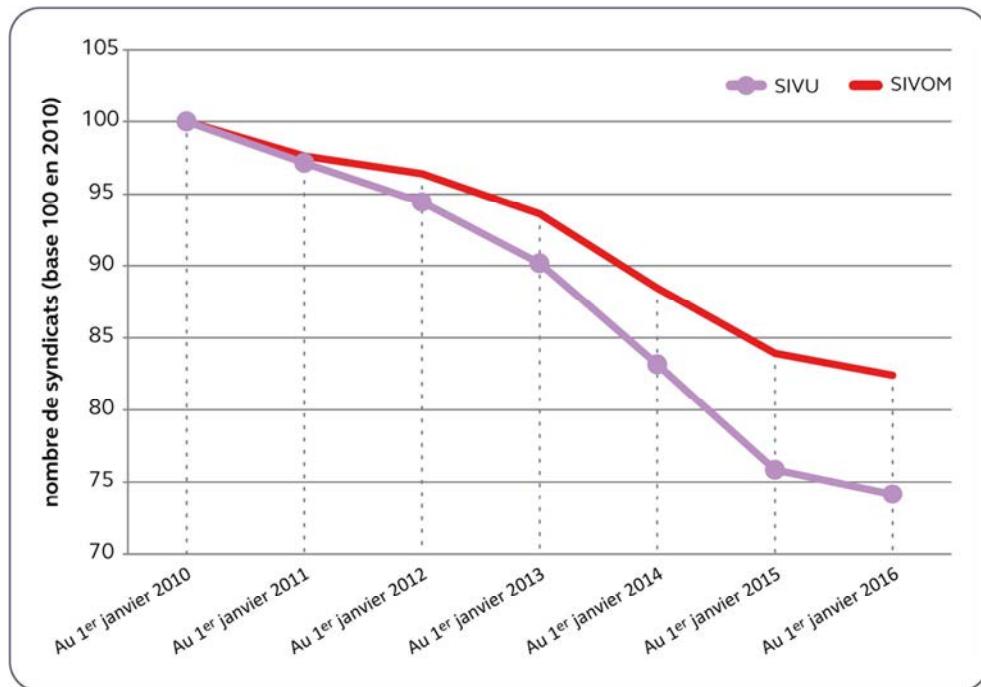
Source : BANATIC, traitement Cour des comptes

SIVU, SIVOM et SMF n'ont toutefois pas été affectés de la même manière par les diverses mesures visant à en réduire le nombre. Au cours de cette période (2010-2016), le nombre de SIVU s'est réduit de 34,9 %, celui des SIVOM de 21,3 % et celui des SMF de seulement 7,2 %.

La plus forte réduction touche donc les SIVU, également les plus nombreux et les plus simples à fusionner ou à dissoudre à l'occasion de la création d'un EPCI à fiscalité propre,

dans la mesure tout au moins où aucune compétence « orpheline »¹⁷ ne justifie plus le maintien d'une entité spécifique sur le territoire concerné.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de syndicats, base 100 = 2010



Source : BANATIC, traitement Cour des comptes

Pour les SIVOM, qui ont souvent un fonctionnement « à la carte » permettant aux communes-membres d'adhérer pour une partie seulement des compétences du syndicat, la suppression du syndicat se fait moins aisément.

Par ailleurs, alors que des syndicats disparaissaient, d'autres ont vu le jour. Ainsi, entre janvier 2015 et avril 2016, 63 SIVU, 8 SIVOM et 91 syndicats mixtes fermés ont été créés et se sont dotés de compétences, pour l'essentiel, relatives au secteur scolaire (pour 25 %), à l'eau (15 %) et à l'hydraulique (21%).

Ces derniers chiffres confirment la dynamique persistante de création des SMF qui peuvent notamment prendre la forme des « pôles d'équilibres territoriaux et ruraux », au nombre de 91 au 1^{er} janvier 2016.

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

Les PETR ont été créés par la loi du 27 janvier 2014¹⁸. Les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, dans un périmètre d'un seul tenant et sans enclave (art. L. 5471-1 et s. du CGCT). Les PETR sont soumis, avec quelques aménagements, aux règles applicables aux syndicats mixtes dits « fermés » (art. L. 5711-1 du CGCT).

¹⁷ C'est-à-dire qui ne ferait pas partie des nouvelles compétences exercées sur le territoire par l'EPCI à fiscalité propre nouvellement constitué, ou issu d'une transformation ou d'une fusion.

¹⁸ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Pendants des pôles métropolitains, ils ont vocation à être des outils de coopération entre des EPCI. Leur territoire d'exercice, rural ou non, doit correspondre à un bassin de vie ou de population.

Chaque pôle élabore un projet de territoire, projet d'aménagement établi dans la perspective d'un développement durable.

De 2010 à 2016, le nombre d'EPCI à fiscalité propre - communautés de communes et communautés d'agglomération principalement - s'est quant à lui réduit, passant de 2 603 à 2 063, marquant ainsi un très net mouvement de concentration, accompagné d'une montée en puissance dans l'exercice de leurs compétences. Force cependant est de relever une délimitation de plus en plus floue du partage de certaines d'entre elles avec les communes-membres et les syndicats qui subsistent.

La rédaction très souple de l'article L. 5212-1 du CGCT (« le syndicat est une association de communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal ») a pu faciliter cette situation. Originellement, la gestion de services publics était dévolue aux syndicats intercommunaux, les EPCI à fiscalité propre se voyant confier la conduite plus ambitieuse de projets de territoire. La frontière entre les deux s'étant estompée, des syndicats ont pu être chargés d'études d'aménagement, comme les syndicats mixtes de SCOT ; en 2015, 206 syndicats, dont 88 SIVU, sont compétents en matière d'étude et de programmation, activité qui devrait plutôt relever d'un EPCI à fiscalité propre, eu égard aux compétences obligatoires que lui confie la loi. D'autres syndicats sont demeurés de véritables prestataires de services de première nécessité faute pour les EPCI à fiscalité propre d'avoir pu ou voulu prendre la responsabilité de ceux-ci : distribution de l'eau, assainissement et gestion des déchets ménagers.

II - L'activité des syndicats : une réalité contrastée

L'éventail des compétences susceptibles d'être déléguées par les communes aux syndicats de communes sur un territoire donné est très large ; cependant, celles-ci sont concentrées sur un nombre restreint d'entre elles. Quant aux masses, financières, si elles sont significatives, leur importance doit toutefois être relativisée. Enfin, le fonctionnement statutaire apparaît globalement suffisant même si des écarts peuvent se faire pour le type de structure.

Au total, au vu des différents paramètres en jeu, il est difficile de conclure, sur le seul exemple de quelques grandes politiques environnementales, à une moindre performance des syndicats par comparaison avec les EPCI à fiscalité propre. Cela est d'autant plus à relever que l'importance d'un service assuré en proximité des usagers est unanimement soulignée par les élus comme étant un élément constitutif de la performance des syndicats.

A - Une concentration sur un nombre restreint de compétences

La base de l'intercommunalité BANATIC recense un peu plus de 80 compétences¹⁹. Elles vont, pour les SIVU et les SIVOM²⁰, de compétences très largement partagées : l'eau, les établissements, activités et transports scolaires, ou l'assainissement, à des éléments plus résiduels comme la gestion de la voirie communale (214 SIVU et SIVOM)²¹, celles mutualisées de gestion du personnel - notamment policiers municipaux ou garde-champêtres - (216), d'équipements informatiques (82), de matériels acquis en commun (214), celles d'intervention dans les secteurs du tourisme (304), de l'économie — des zones d'activité- (120) ou enfin des parcs de stationnement (21)²².

S'agissant des syndicats mixtes fermés, et sans surprise au regard de l'origine de ces syndicats, si la compétence eau figure toujours en bonne place, celle relative aux déchets (collecte et traitement) est importante (412 SMF). La réalisation d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) est l'activité principale de 210 syndicats mixtes. On recense également 53 SMF compétents en matière de gaz et d'électrification, dont l'activité recouvre les opérations de raccordement des particuliers au réseau, le renforcement des réseaux électriques et leur enfouissement, l'éclairage public, le contrôle des activités des concessionnaires et la préparation de la transition énergétique.

Enfin, les syndicats peuvent exercer des activités nouvelles par rapport à leurs secteurs traditionnels d'intervention, telles les infrastructures de télécommunication (64 syndicats dont 30 SIVU) ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication (75 syndicats dont 26 SIVU).

Ces données reflètent non seulement la diversité des compétences susceptibles d'être endossées par ces structures, compétences par ailleurs sécables, mais également le faible nombre de syndicats pour certaines compétences spécialisées. D'autre part, ces données sont celles recensées sur la base des statuts transmis aux préfectures : or, selon les remarques formulées par les préfets interrogés par la Cour, certains d'entre eux sont obsolètes et, n'ayant pas été mis à jour, ne correspondent plus véritablement aux missions exercées.

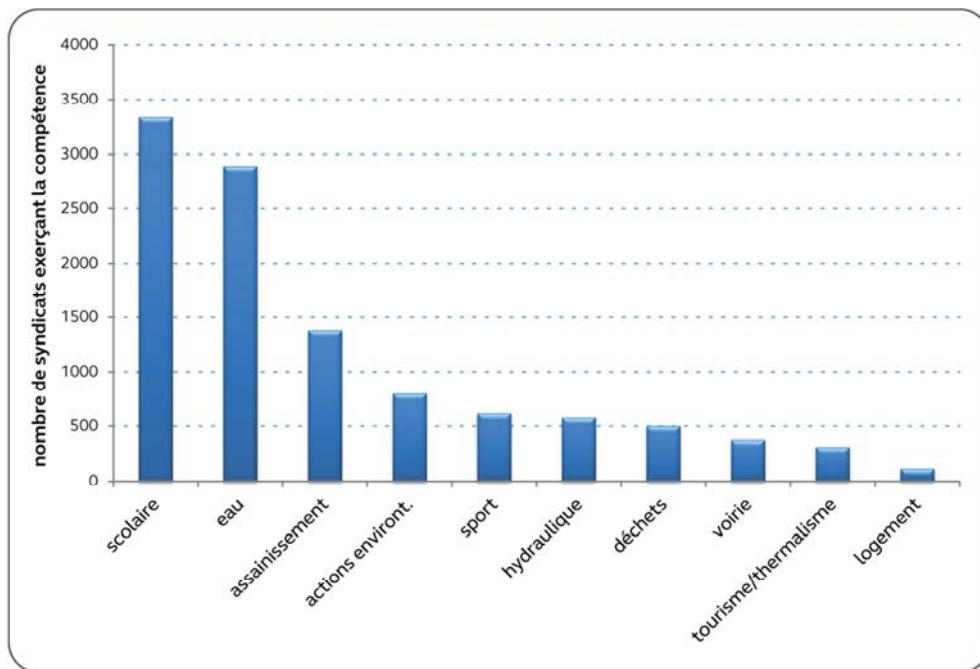
¹⁹ À noter que cette liste n'épuise pas le sujet ; une rubrique « Autres » caractérise l'activité d'un bon nombre de syndicats.

²⁰ Un syndicat peut exercer plusieurs compétences.

²¹ L'ensemble des données de ce paragraphe sont afférentes à la métropole au 1^{er} janvier 2016.

²² Un syndicat peut exercer plusieurs compétences.

Graphique n° 4 : les dix compétences les plus exercées par les syndicats en 2016²³



Source : BANATIC

Les trois compétences les plus représentatives exercées par les syndicats intercommunaux — scolaire, eau et assainissement, — qui sont analysées ci-après, sont toutes trois affectées par les dispositions de la loi NOTRe. Le transport scolaire est transféré des départements aux régions, qui vont ainsi être amenées à revoir les organisations actuelles qui font intervenir des syndicats de communes. De même, la compétence « eau », actuellement facultative pour les communautés de communes, deviendra optionnelle au 1^{er} janvier 2018, comme elle l'est d'ailleurs déjà pour les communautés d'agglomération²⁴, avant de devenir obligatoire au 1^{er} janvier 2020. Quant à l'assainissement, cette compétence deviendra également obligatoire en 2020 pour les différentes catégories de communautés. En outre, la loi MAPTAM avait déjà confié aux EPCI à fiscalité propre la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI²⁵).

²³ Les compétences retenues concernent 75 % de l'ensemble des syndicats ; un syndicat peut exercer plusieurs compétences.

²⁴ La compétence « eau » est obligatoire pour les communautés urbaines et pour les métropoles.

²⁵ Dispositions codifiées à l'article L.211-7 du code de l'environnement, cette compétence recouvre :

« (1^o) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

(2^o) L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;

(5^o) La défense contre les inondations et contre la mer ;

(8^o) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. »

1 - Le secteur scolaire

L'appellation secteur scolaire recouvre diverses compétences, qui concernent les établissements scolaires du premier degré (construction et fonctionnement), les activités périscolaires et le transport scolaire. Des syndicats sont encore chargés de la construction et de l'entretien des collèges et des lycées²⁶, qui relèvent pourtant, depuis 1983, de la compétence respectivement des départements et des régions.

Comme en témoigne le tableau ci-dessous, les syndicats, principalement des SIVU, sont très présents dans cet ensemble qui, en nombre, constitue leur première activité.

Tableau n° 2 : les compétences scolaires

	SIVU	SIVOM	SMF	CC	CA
<i>Établissements scolaires</i>	1 779	260	129	422	26
<i>Activités périscolaires</i>	1 526	280	111	881	42
<i>Transport scolaire</i>	1 197	205	126	501	144

Source : BANATIC

La compétence scolaire se caractérise par sa sécabilité.

En effet, telle qu'elle est définie par le code de l'éducation, elle comprend en ce qui concerne les établissements scolaires : la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements pour l'enseignement préélémentaire et élémentaire, mais également le service des écoles, soit l'acquisition du mobilier et des fournitures ainsi que le recrutement et la gestion des personnels de service. Une structure intercommunale peut exercer soit l'une soit l'autre de ces compétences, soit les deux.

L'exemple de l'Allier

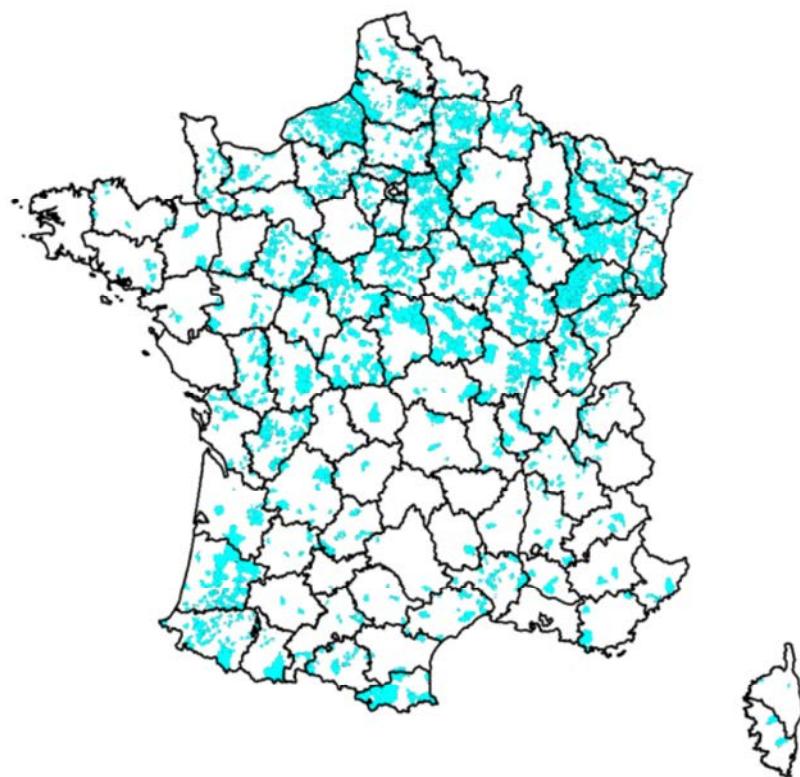
Dans l'Allier, subsistent des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) et des organismes de gestion des collèges s'appuyant sur 16 syndicats de communes compétents pour la gestion des établissements scolaires, 28 en matière d'activités périscolaires et 24 en matière de transports scolaires. Ces syndicats, dont le périmètre excède celui des EPCI à fiscalité propre, jouent un rôle de maillage des bassins de vie reconnu par la population. Ils ont échappé à la démarche de rationalisation ou au SDCI antérieur. Il en résulte une gestion disparate et éclatée de ces activités entre ces syndicats, les communes et certains EPCI à fiscalité propre, fréquemment chargés de l'organisation des rythmes scolaires.

S'agissant du transport scolaire, le département, hors périmètre de transports urbains, est, jusqu'à la mise en œuvre du transfert à la région prévu par la loi NOTRe, autorité organisatrice et peut confier, par convention, tout ou partie de leur organisation à des communes, syndicats, EPCI à fiscalité propre ou associations, situation en pratique fréquente dans certaines régions.

²⁶ Voir chapitre 2, page 66.

Un nombre important de syndicats scolaires (dénommés SIVOS) se maintient ainsi dans les territoires ruraux ; les communes, sur un territoire dispersé, mettent en commun, au sein d'un syndicat, les charges liées au regroupement des écoles et entendent ainsi conserver une certaine attractivité au territoire. Par ailleurs, un nouveau territoire d'exercice se dessine à la faveur de cette compétence, celui du regroupement pédagogique intercommunal (RPI), qui ne correspond que rarement aux autres structurations sectorielles de l'espace.

Carte n° 2 : l'implantation des syndicats de type SIVU pour la compétence établissements scolaires



Source : étude d'impact de la loi NOTRe

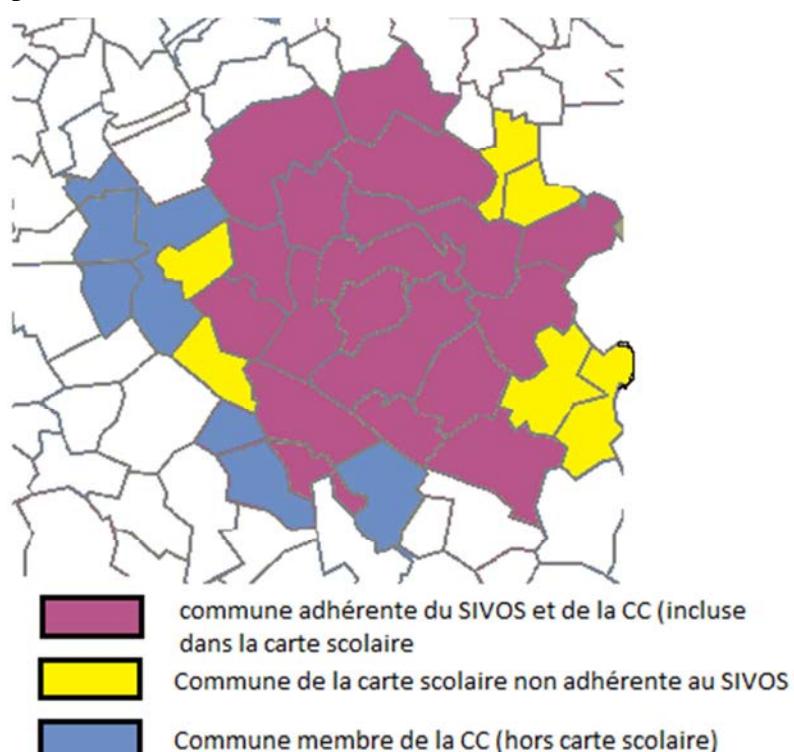
Les exemples de l'Oise, de l'Isère et de la Seine-Maritime

Comme celui de l'Oise, qui compte encore 120 syndicats scolaires, l'Isère est un département où sont recensés de nombreux syndicats gestionnaires du service d'entretien des écoles ou des activités périscolaires, voire organisateurs de transports scolaires par délégation du département.

Ainsi, le SISCO, 2115 habitants, compétent depuis 1996 pour gérer les écoles des communes de Saint-Bernard du Touvet et Saint-Hilaire du Touvet et les interventions périscolaires entre ces deux communes très proches. Cet exemple illustre le maintien, sur un territoire communal en zone de montagne, de la compétence « scolaire et périscolaire » au niveau syndical, cela malgré l'adhésion, par ailleurs, des deux communes à la communauté de communes du pays de Grésivaudan (100 000 habitants, 600 km²).

Dans la Seine-Maritime, les compétences relatives aux établissements et transports scolaires n'ont pas été abordées dans le cadre du SDCI de 2011 compte tenu de la complexité du sujet. En effet, de nombreux SIVOS se sont construits sur la base des regroupements intercommunaux ou d'initiatives portant sur des enjeux locaux. Des coopérations entre communes concernées se sont ainsi mises en place avec souvent des investissements importants : écoles, cantines, gymnases, garderies. Sur les 269 syndicats existants en 2015, 131 ont une vocation scolaire. Une réflexion avait été engagée avec les services du rectorat de Rouen en 2011 sur cette situation. Il n'y a pas eu d'avancée depuis et la reprise de cette concertation pourrait être à nouveau envisagée. Selon le préfet du département, les évolutions fréquentes de la carte scolaire, l'existence de contrats de transport en cours et, désormais, les activités périscolaires constituent autant de difficultés pour faire évoluer cette carte syndicale.

L'exemple du secteur d'Auffay (Seine-Maritime) illustre l'absence de superposition entre les différents périmètres institutionnels.



2 - La gestion de l'eau potable

Fin 2014²⁷, on recensait plus de 12 000 autorités compétentes en matière d'eau potable sur le territoire métropolitain : 2 979 syndicats, - dont la plus grande partie est constituée de SIVU (2 271) -, soit de l'ordre du ¼ d'entre eux, exercent cette compétence. Ces syndicats desservent ainsi près de la moitié de la population métropolitaine (45 % en 2014)²⁸, alors que les autres acteurs principaux sont les communes (27 %) et les EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération, ou de communes) pour 28 %.

L'importance du nombre de structures syndicales qui exercent aujourd'hui encore cette compétence trouve une explication dans le fait que celle-ci était jusqu'à présent facultative pour les communautés de communes et optionnelle pour les communautés d'agglomération.

La présence de ces syndicats est très variable selon le territoire : ainsi, les départements du Nord et de Charente-Maritime ne comptent aucun syndicat de communes compétent en matière d'adduction d'eau, l'Allier, l'Ariège et les Alpes de Haute-Provence un très petit nombre ; à l'opposé, la gestion de ce service est majoritairement assurée par des syndicats de communes dans l'Orne, l'Ille-et-Vilaine, le Jura et la Moselle.

L'exemple de la Manche et de la Seine-et-Marne

Les acteurs de l'eau du département de la Manche, encore très nombreux, ont, dès 2012, initié un mouvement de regroupement autour d'un syndicat mixte départemental, le SDEAU⁵⁰. Si cet établissement ne regroupe pas encore la totalité des autorités organisatrices de la gestion de l'eau manchoises, il constitue néanmoins un embryon robuste de mutualisation de ces services. Lors de la consultation effectuée en 2015 en vue de l'élaboration du nouveau SDCI, 27 structures ont délibéré pour lui transférer leur compétence au 1^{er} janvier 2017.

En 2011, le projet de SDCI du département de la Seine-et-Marne prévoyait la réduction d'une vingtaine de structures. Pour des raisons politiques, ce projet n'a pas été retenu. La situation n'a donc pas évolué dans ce domaine : le nombre de syndicats compétents pour l'hydraulique s'élève toujours à 50 en 2015.

Le département compte, par ailleurs, 55 syndicats compétents en matière d'eau : 5 SIVOM, 36 SIVU, 14 SMF. Pour cette même compétence, 26 communes adhèrent à la fois à un EPCI à fiscalité propre et à un SIVU.

Un syndicat d'eau peut également adhérer à un autre syndicat d'eau. C'est le cas du SIVU d'adduction d'eaux de Beauvoir-Argentièr²⁹ qui regroupe deux communes pour un total de 590 habitants. Il a adhéré en 2014 au SMF de la région de Tournan en Brie (SMIAEP), qui exerce les mêmes compétences sur un territoire plus large. Lors de son adhésion, le SIVU d'adduction d'eaux de Beauvoir-Argentièr n'a en fait confié qu'une partie des compétences, le transport, conservant la compétence distribution aux usagers.

²⁷ Dernières données disponibles de l'Observatoire national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

²⁸ Avec une moyenne de 5 400 habitants desservis par syndicat.

²⁹ Réponse du président du syndicat au questionnaire de la Cour.

Dans son rapport public annuel de 2011³⁰, la Cour avait déjà souligné non seulement la diversité des intervenants, mais également celle des modes de gestion, régie ou concession.

Les modes de gestion de l'eau

Selon le choix des collectivités³¹, le service de distribution de l'eau potable peut être soit exploité directement (il s'agit alors d'une régie) soit délégué à un tiers (il s'agit le plus souvent d'une délégation de service public). Les assemblées délibérantes sont libres de choisir le mode de gestion du service de distribution de l'eau qu'elles souhaitent adopter mais doivent se prononcer sur le principe de la délégation de service public.

3 - L'assainissement collectif

L'assainissement collectif est aujourd'hui majoritairement mis en œuvre par les communes et les EPCI à fiscalité propre. Le bloc syndical, essentiellement SIVU ou SIVOM de tailles modestes, desservant environ en moyenne environ 6 000 habitants, ne représente plus que le quart des 1 381 acteurs intervenant dans ce domaine.

Selon les départements, ce sont entre 14 (Charente-Maritime) et 538 (Doubs) entités organisatrices qui se partagent la compétence assainissement au sens large, ce qui ne peut que nuire à la lisibilité pour les usagers et à la cohérence des services liés à la gestion du petit³² cycle de l'eau.

L'exemple du Pas-de-Calais

En 2011, le SDCI du département avait prévu la dissolution d'un seul syndicat exerçant la compétence d'assainissement, s'ajoutant à celle d'un syndicat mixte d'études pour la gestion des ressources en eau potable. Ce domaine représente toujours le principal gisement de rationalisation : près de la moitié des syndicats existants sont compétents en matière d'eau potable et/ou d'assainissement et, selon le SDCI du 30 mars 2016, « cet éparpillement induit une fragilité de l'approvisionnement et c'est pourquoi un travail de recherche d'une rationalisation de structures a été lancé par la préfecture en lien avec l'association des maires et le Conseil départemental. L'organisation de réunions sur les différents territoires a permis d'appeler l'attention des élus et a conduit à des regroupements de syndicats et l'élargissement du périmètre de certains autres, réduisant ainsi le nombre de structures et communes en régie ».

La loi NOTRe est venue modifier cette répartition. En effet, l'assainissement devient une compétence, optionnelle le 1^{er} janvier 2018, puis obligatoire au 1^{er} janvier 2020 pour les communautés de communes et d'agglomération. Les préfets ont par ailleurs été sensibilisés à

³⁰ Les services publics d'eau et d'assainissement, rapport public annuel 2011, www.ccomptes.fr

³¹ Régie : article L.1412-1 et suivants du CGCT ; délégation de service public : articles L.1411-1 et suivants du CGCT.

³² Le petit cycle de l'eau désigne l'ensemble des opérations situées entre le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel et son rejet après épuration : production, distribution de l'eau potable et traitement des eaux usées.

cette difficulté, notamment par une circulaire du 6 octobre 2015³³ du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie rappelant la nécessité de conforter les autorités organisatrices des services d'eau potable et d'assainissement « en veillant à la cohérence hydrographique de leurs interventions, au renforcement des solidarités financières et territoriales ainsi qu'à la gestion durable des équipements. »

B - Un poids financier réel mais relativement modeste

Les enjeux peuvent s'exprimer d'abord du point de vue de la comptabilité nationale, puis sur la base des données de la comptabilité publique.

Les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes représentaient, en comptabilité nationale, 5 % des dépenses des administrations publiques locales (APUL) et 6 % des dépenses des collectivités locales en 2015.

D'après l'analyse des comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements³⁴, les syndicats intercommunaux et les seuls syndicats mixtes fermés représentaient un enjeu financier de 10 Md€ environ, soit une faible part des recettes de fonctionnement du bloc communal (9 %), qui a vocation à diminuer au gré de leurs dissolutions dans les années à venir.

1 - Un poids financier difficile à appréhender en comptabilité nationale

Les APUL constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale. En 2015, les dépenses des APUL³⁵ représentaient 20 % des dépenses publiques.

Au sein des APUL, l'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) ainsi que des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion. Les syndicats exerçant une activité industrielle et commerciale sont, quant à eux, comptabilisés au sein des entreprises individuelles non financières et ne font donc pas partie des APUL.

Les collectivités locales ainsi entendues représentaient 91 % des dépenses des APUL en 2015.

³³ Circulaire « relative aux compétences des collectivités dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, dans la perspective de la révision des SDCI » NOR : DEVL 1522948N.

³⁴ Soit selon une méthodologie différente de celle de la comptabilité nationale.

³⁵ Les APUL sont constituées des collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL).

Service public administratif ou service public industriel et commercial : des conséquences sur les finances des syndicats

Une distinction doit être faite entre les syndicats selon qu'ils exercent ou non une activité industrielle et commerciale.

S'agissant de services publics industriels et commerciaux (SPIC), le code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe de leur équilibre budgétaire (articles L. 2224-1 et L. 2224-2). Sous réserve de trois exceptions, ce principe suppose que les recettes propres du service, principalement les redevances payées par les usagers, équilibreront les dépenses sans recours à des fonds publics telles que des subventions versées par le budget général de la collectivité. La production et la distribution d'eau, l'assainissement ou les transports figurent au nombre des services publics industriels et commerciaux.

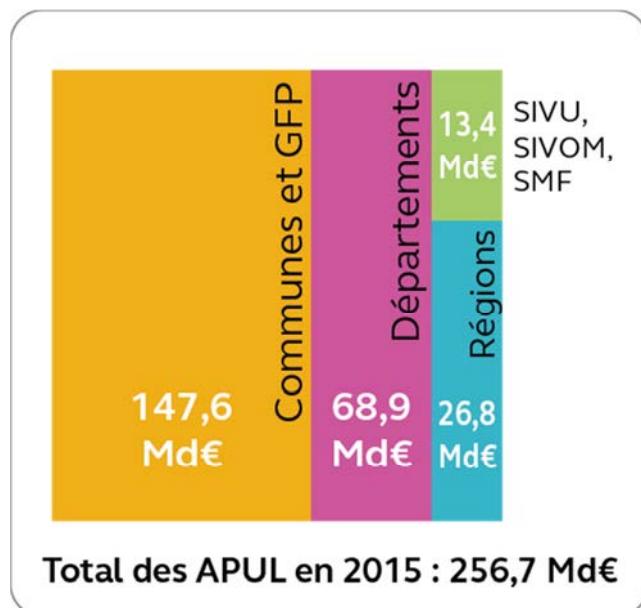
Cette contrainte ne pèse pas sur les services publics administratifs (SPA), qui ont recours à des contributions versées par les communes membres voire à des taxes, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)³⁶, et peuvent bénéficier de subventions des collectivités publiques, telles que les aides de l'ADEME³⁷ en matière de gestion des déchets ménagers. Les activités, hors du domaine concurrentiel, telles que l'élaboration des schémas de cohérence territoriale ou la gestion des bâtiments des collèges et des lycées, sont des services publics administratifs (SPA).

Au sein des collectivités locales, les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale représentaient 6 % des dépenses. Depuis 2013, les charges totales de ces syndicats ont diminué chaque année (- 1,3 % par an en moyenne), alors qu'elles avaient augmenté de 2,1 % en moyenne par an entre 2009 et 2013. Sur l'ensemble de la période, la situation financière des syndicats recensés en comptabilité nationale s'est améliorée, leur épargne brute ayant progressé de 2,2 % par an en moyenne.

³⁶ Cour des comptes. *Rapport public annuel 2014*. Tome II. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁷ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Graphique n° 5 : poids financier comparé des syndicats et des autres agrégats au sein des APUL en 2015 (comptabilité nationale)³⁸



Source : données INSEE – Cour des comptes

2 - Des groupements sans fiscalité propre dont le poids est relativement faible au sein du bloc communal³⁹

Les 11 187 syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés représentent un enjeu financier global d'environ 10 Md€⁴⁰ au sein du bloc communal, dont les recettes de fonctionnement s'élevaient en 2015 à 116 Md€⁴¹. Ils ne représentaient donc que 9 % des recettes de fonctionnement comme des dépenses totales du bloc communal.

Dans l'ensemble des syndicats, les syndicats mixtes fermés représentent près des 2/3 des recettes de fonctionnement comme des dépenses totales, les SIVU un peu plus du quart et les SIVOM environ 10 %.

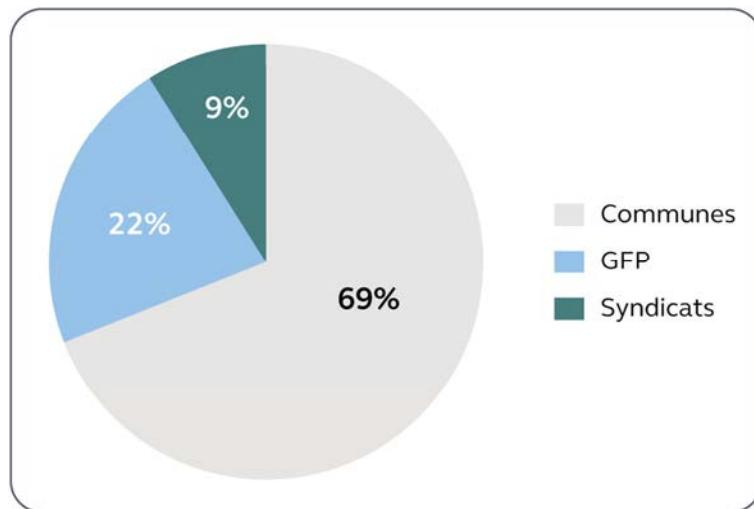
³⁸ Les syndicats dont les dépenses sont retracées par l'INSEE en comptabilité nationale correspondent uniquement aux syndicats intercommunaux ou mixtes n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale.

³⁹ On raisonne non plus en comptabilité nationale mais sur la base de la comptabilité publique et on s'en tient s'agissant des syndicats mixtes aux seuls syndicats mixtes fermés.

⁴⁰ 10,1 Md€ de recettes de fonctionnement en 2015 pour l'ensemble des SIVU, SIVOM et SMF (données ANAFI).

⁴¹ 105,5 Md€ hors syndicats (données issues des comptes de gestion).

Graphique n° 6 : dépenses totales du bloc communal en 2015



Source : Cour des comptes

Si les syndicats représentent une faible part des dépenses du bloc communal, ils en constituent néanmoins une catégorie atypique – tant du point de vue de la constitution de leurs ressources que de l'évolution de leur situation financière dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics – qu'il est utile d'analyser.

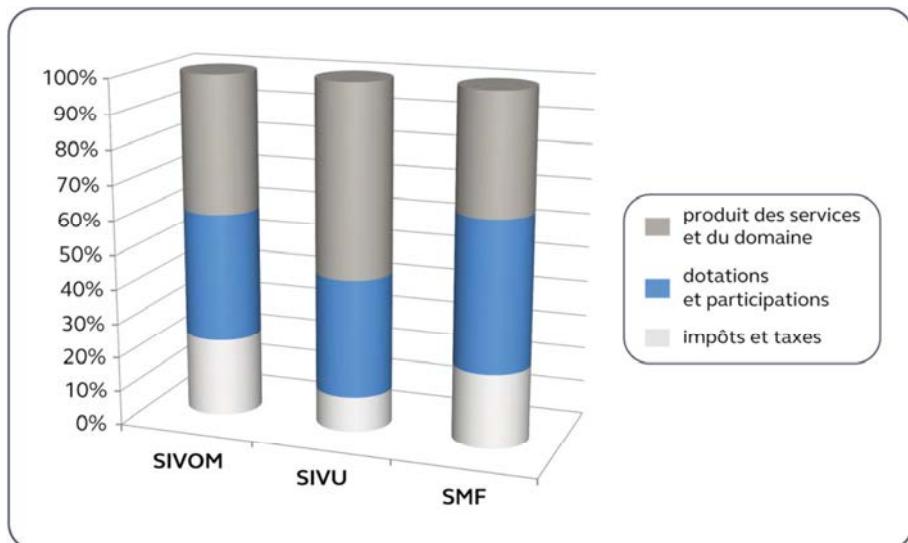
a) *Les différentes ressources des syndicats*

Les syndicats sont financés par le produit des services et du domaine, ou par des dotations et participations venant de l'État ou des collectivités locales, ou enfin par des impôts et taxes, notamment la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Leurs ressources sont ainsi très différentes de celles des EPCI à fiscalité propre⁴².

Le graphique ci-après présente la répartition de chacune de ces ressources selon les trois types de syndicats.

⁴² Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoivent des recettes fiscales dont ils fixent le plus souvent le taux⁴².

Graphique n° 7 : répartition des ressources des syndicats selon leur type



Source : *comptes de gestion 2015 – retraitement Cour des comptes*

Les montants figurant dans le graphique ci-dessus permettent d’apprécier la part relative de chaque mode de financement ; toutefois, il ne reflète que partiellement la réalité, dans la mesure où, dans le cas de services délégués, une partie des recettes des services est encaissée directement par le délégataire. Celles-ci n’apparaissent donc pas dans les comptes de gestion, par exemple en matière d’eau et d’assainissement. De même, la participation de certains départements au financement du coût des transports scolaires modifie la répartition des recettes des syndicats entre produits des services et participations.

Les seules contributions des communes versées sous forme de participations représentaient 1,05 Md€ en 2015⁴³, sur un total de recettes de fonctionnement de 10 Md€. Elles constituent, pour les communes adhérentes à un syndicat, une dépense obligatoire, qui tient compte de différents critères tels que la population, la richesse mesurée notamment par le potentiel fiscal, l’effort fiscal ou les valeurs locatives, l’intérêt du service rendu (nombre d’élèves, longueur de voirie, etc.).

Ces contributions des communes prennent deux formes.

Plus de 90 % des contributions communales aux syndicats sont « budgétaires ». Cette proportion est à peu près identique selon la nature juridique des syndicats : 91 % pour les SIVOM et les SMF, 94 % pour les SIVU. Seulement 2 % des syndicats (224)⁴⁴ font appel à des contributions fiscalisées⁴⁵.

⁴³ Compte 7474 des comptes de gestion des SIVU, SIVOM et SMF.

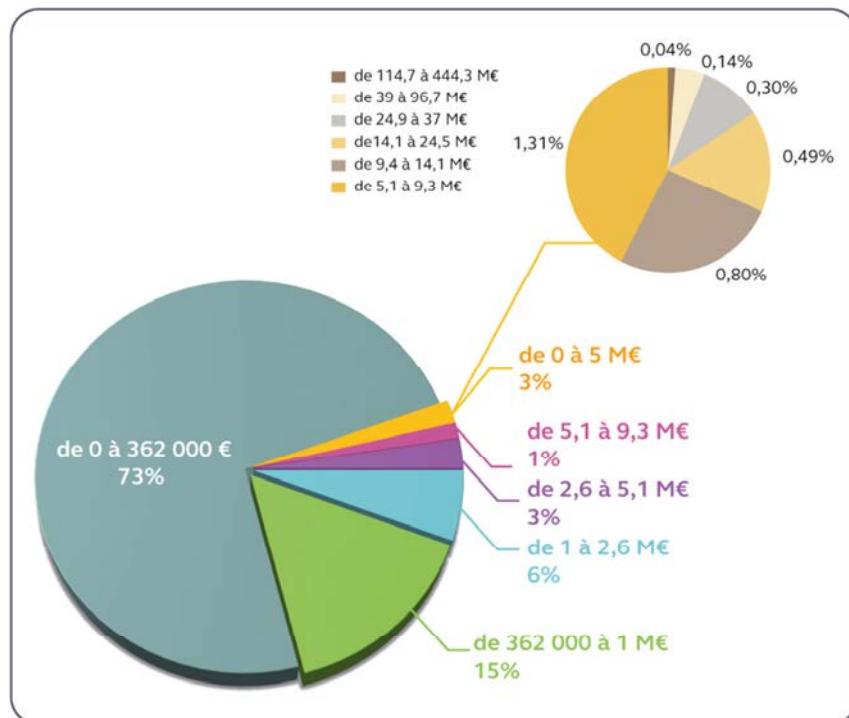
⁴⁴ Les syndicats mixtes ne sont pas concernés par cette faculté.

⁴⁵ Articles L 5212-20 du CGCT. Ce sont des participations selon l’appellation retenue par l’instruction comptable M14.

Pour le reste, les contributions des communes peuvent être remplacées par des impositions additionnelles aux impôts locaux communaux. Dans ce cas, le syndicat vote un produit par commune, préalablement calculé par les services fiscaux pour être proportionnel aux recettes fiscales de chacune d'entre elles⁴⁶. Les contribuables acquittent donc un supplément de fiscalité au profit du groupement dont le taux apparaît distinctement sur les avis d'imposition. Les communes adhérentes du syndicat peuvent toutefois s'opposer à la fiscalisation de leur contribution.

Considérés dans leur ensemble, les syndicats recouvrent toutefois un large spectre de situations comme le montre le graphique ci-dessous. Ainsi, trois syndicats mixtes fermés⁴⁷ représentent à eux seuls 11 % des recettes encaissées par l'ensemble des syndicats de métropole au cours de la période 2012-2014. La moitié de ces mêmes recettes a été perçue par 221 syndicats. À l'autre extrémité du spectre, 73 % des syndicats ont perçu moins de 10 % de l'ensemble des recettes des syndicats de métropole déclarant plus de 1€ de recettes.

Graphique n° 8 : répartition des syndicats par déciles de recettes



Source : données ANAFI – Cour des comptes

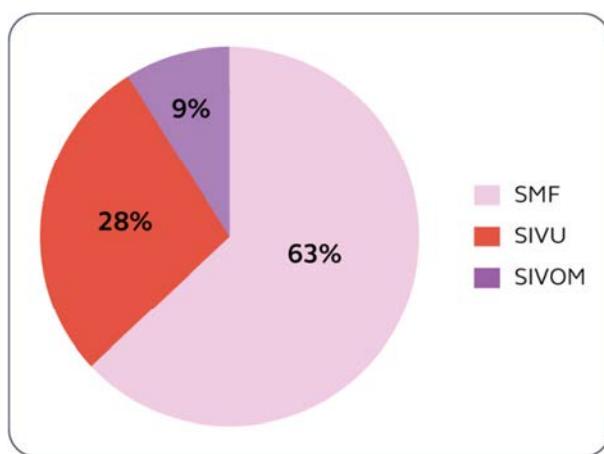
⁴⁶ Selon l'article 1636 B octies III du CGI, « le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres au profit d'un syndicat de communes est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition ».

⁴⁷ Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Paris) et le Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF).

b) Les dépenses de fonctionnement des syndicats

En 2015, les dépenses de fonctionnement courant⁴⁸ des syndicats de métropole se sont élevées à 7,3 Md€, tandis que celles des communes s'élevaient à 68,5 Md€ et celles des groupements à fiscalité propre à 20,5 Md€. Elles représentaient 8 % des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal.

Graphique n° 9 : dépenses totales des syndicats en 2015

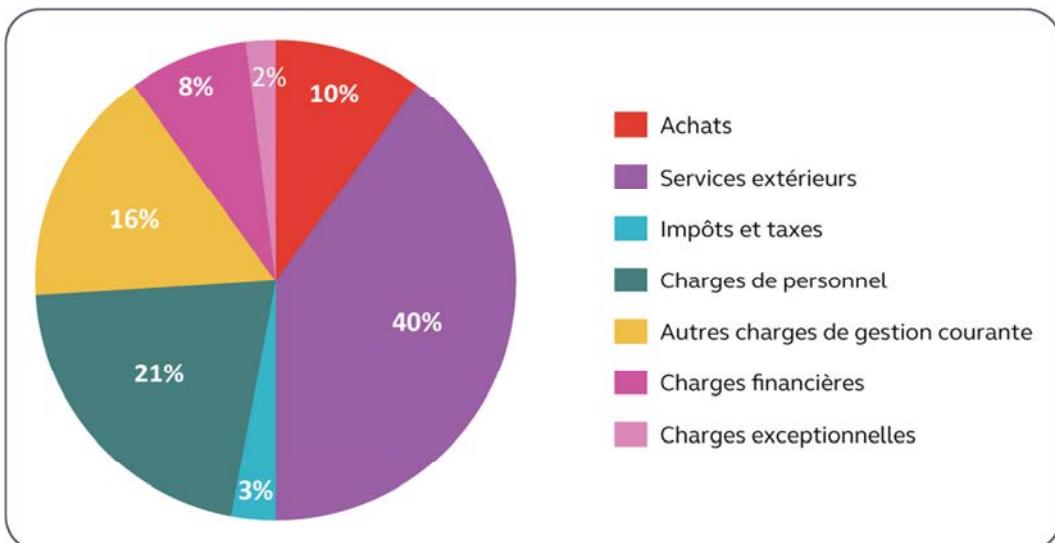


En leur sein, les charges liées aux services extérieurs⁴⁹, notamment composées des contrats de prestations de service, représentaient le poste budgétaire le plus important (2,9 Md€ en 2015 soit 40 % des dépenses). Contrairement aux communes et EPCI à fiscalité propre, au sein desquels les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses, elles ne représentent dans les syndicats que le deuxième poste budgétaire (1,5 Md€ en 2015 soit 21 % des dépenses). Les autres charges de gestion courante représentaient 16 % des dépenses de fonctionnement en 2015 et les achats 10 %. Ce dernier poste de dépenses est sensiblement moins important dans les syndicats qu'au sein des communes et EPCI à fiscalité propre, où il représentait en 2015 respectivement 24 % et 29 %.

⁴⁸ Ensemble des dépenses de fonctionnement, hors amortissements et provisions.

⁴⁹ Comptes 61 et 62, qui recouvrent notamment les contrats de prestation de service avec les entreprises, les locations, les réparations, les primes d'assurances, les études et les personnels extérieurs.

Graphique n° 10 : dépenses de fonctionnement courant des syndicats en 2015



Source : données ANAFI – Cour des comptes

Deux postes ont été particulièrement examinés pour apprécier le coût de fonctionnement des syndicats, la masse salariale et les indemnités des élus.

c) La masse salariale

La masse salariale des syndicats de métropole a été dynamique entre 2012 et 2015, notamment sous l'effet des créations de SMF, progressant en moyenne de 5 % par an, malgré la diminution de leur nombre. Cette évolution est atypique par rapport à celle observée dans les communes, dont les dépenses de personnel ont ralenti en 2015 (+ 1,4 % en 2015 contre + 4 %). Elle correspond en revanche à l'évolution des charges de personnel des EPCI à fiscalité propre, qui ont augmenté de 4,7 % en 2015.

En 2015, la masse salariale des syndicats représentait 1,5 Md€ dont la plus grande part était supportée par les syndicats mixtes fermés (47 %). La masse salariale des SIVU représentait 39 % de l'ensemble et celle des SIVOM 14 %. En part relative toutefois, c'est au sein des SIVOM que la masse salariale était la plus importante (28 % des recettes de fonctionnement), tandis que c'est dans les SMF qu'elle a été la plus faible (11 % des recettes de fonctionnement).

Tableau n° 3 : masse salariale des syndicats de métropole en 2015

Type de syndicat	Nombre de syndicats Au 31.12.2015	Masse salariale 2015	Masse salariale moyenne	Masse salariale en % des recettes
SIVOM	1 149	220 519 993 €	191 923 €	28 %
SIVU	7 992	599 153 171 €	74 969 €	22 %
SMF	2 046	728 208 189 €	355 918 €	11 %
Total général	11 187	1 547 881 352 €	138 364 €	15 %

Source : comptes de gestion, traitement Cour des comptes

S’agissant des effectifs, selon les dernières données disponibles⁵⁰, au 31 décembre 2013, les syndicats intercommunaux⁵¹ employaient 67 340 agents soit 54 024 équivalents temps plein (ETP), représentant 4,5 % des effectifs de l’ensemble constitué par les communes et les organismes intercommunaux (EPCI à fiscalité propre et pôles métropolitains plus syndicats intercommunaux).

Parmi les syndicats, les plus gros employeurs sont les syndicats mixtes⁵² (51 % des ETP). Les SIVU emploient 36 % des ETP et les SIVOM 13 %. Cette répartition est conforme à celle que l’on observe en matière de recettes de fonctionnement. Et, de la même manière, ces effectifs ne recouvrent pas l’ensemble des moyens humains déployés pour l’exercice des compétences des différentes entités : doivent également être pris en compte les effectifs des délégataires de service public et des titulaires de marchés publics, non rémunérés par les entités publiques.

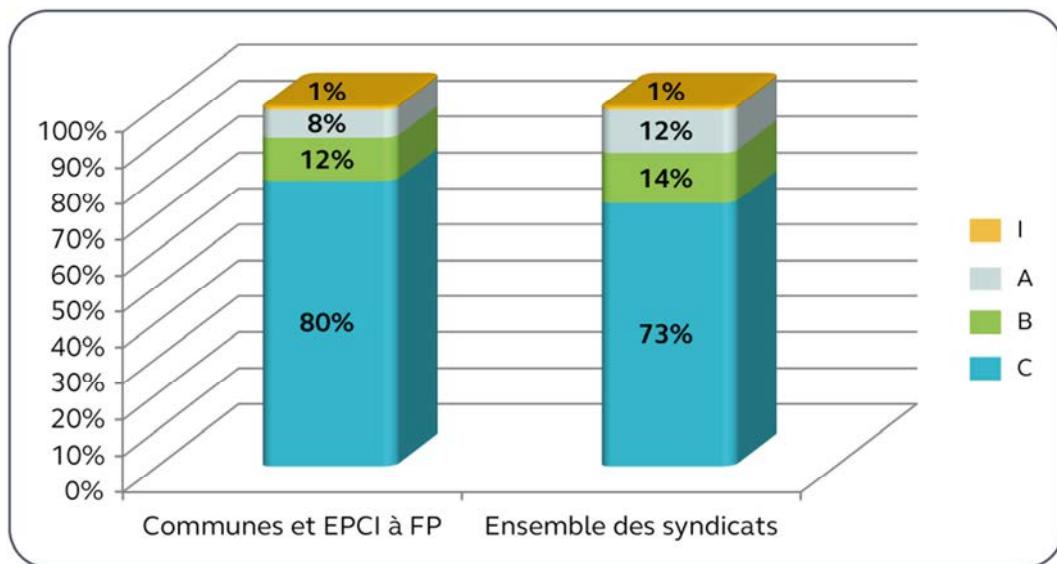
Le taux d’encadrement des syndicats (exprimé en nombre d’agents de catégorie A rapporté à l’effectif total) se situe en moyenne à 12 % ; il est un petit peu plus élevé que pour l’ensemble des communes et EPCI à fiscalité propre (8 %), comme l’indique le graphique ci-dessous.

⁵⁰ Source : CNFPT, « Suivi des effectifs territoriaux », Observatoire de l’emploi, des métiers et des compétences de la FPT, mai 2016.

⁵¹ Ainsi que les pôles métropolitains

⁵² Auxquels les auteurs de l’étude ont assimilés les pôles métropolitains

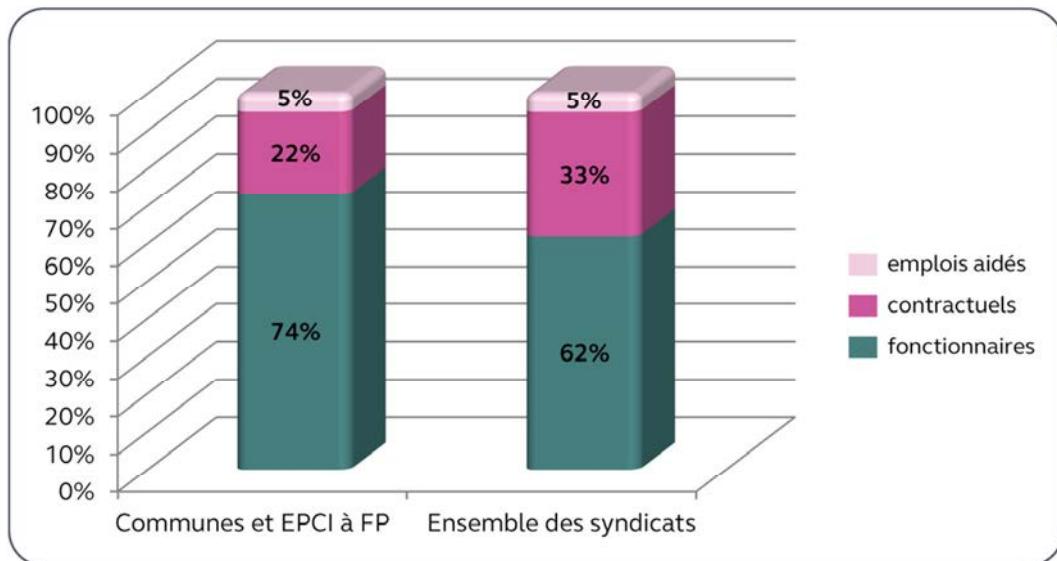
Graphique n° 11 : les effectifs par grades au 31 décembre 2013



Source : CNFPT, traitement Cour des comptes

Au sein de l'échantillon des 330 syndicats interrogés par la Cour, les plus gros employeurs interviennent dans le domaine des activités scolaires, parascolaires et des transports scolaires, avec, pour ces compétences, une majorité d'agents de catégorie C, souvent à temps partiel. Viennent ensuite les syndicats gérant en régie des activités environnementales (eau, assainissement, déchets), les autres catégories de syndicats employant peu de personnel.

Les syndicats emploient proportionnellement plus de contractuels et moins de fonctionnaires titulaires que les communes et les EPCI à fiscalité propre. En effet, un tiers des effectifs (en nombre d'agents) est constitué par de contractuels, alors que, sur l'ensemble de la fonction publique territoriale, les non titulaires ne représentent que 22 % des effectifs. Cette situation peut trouver une explication dans l'exercice par les syndicats de missions techniques, alors que les communes et les communautés à fiscalité propre, plus centrées sur des compétences de nature administrative, recrutent plus volontiers au sein de la fonction publique territoriale.

Graphique n° 12 : les effectifs par types de statut

Source : CNFPT, traitement Cour des comptes

Enfin, la proportion des agents de plus de 55 ans est un peu plus importante au sein des effectifs communaux et des EPCI à fiscalité propre (18 %) que dans les syndicats intercommunaux (15 %).

d) Les indemnités versées aux élus

En 2015, le montant des indemnités versées aux élus des syndicats représentait un total d'un peu plus de 82 M€, soit 0,8 % des recettes de fonctionnement des syndicats. Ce ratio était presque deux fois plus élevé pour les SIVU et les SIVOM que pour les syndicats mixtes fermés. Par comparaison, pour les EPCI à fiscalité propre, le montant des indemnités versées en 2015 était de 237 M€ (dont 135 M€ pour les communautés de communes et 71 M€ pour les communautés d'agglomération), soit trois fois plus, pour un poids financier lui-même environ trois fois plus important.

Tableau n° 4 : les indemnités versées aux élus en 2015

Type de syndicat	Indemnités versées aux élus	Indemnités en % des recettes
SIVOM	9 746 994 €	1,2 %
SIVU	37 219 292 €	1,4 %
SMF	35 412 123 €	0,5 %
Total général	82 378 408 €	0,8 %

Source : comptes de gestion, traitement Cour des comptes

Bien que le nombre de syndicats versant des indemnités aux élus ait augmenté entre 2012 et 2015, 43 % d'entre eux n'en versaient aucune en fin de période.

En 2015, sur l'ensemble des syndicats de métropole, seuls 0,6 % d'entre eux (soit 62 syndicats) ont versé un montant d'indemnités supérieur à 80 % de leurs produits de fonctionnement. Les enjeux sont relativement modestes puisque, compte non tenu des recettes encaissées par les délégataires, aucun de ces syndicats ne disposait, cette année-là, de recettes supérieures à 30 000 €.

Les montants versés aux élus pour l'exercice de leurs fonctions syndicales apparaissent ainsi modestes. Si la question a pu être posée du maintien des indemnités, c'est davantage pour se saisir d'un levier supplémentaire de suppression des syndicats, identifié comme efficace, que pour mettre un terme à une situation coûteuse pour les finances publiques.

La loi NOTRe et les indemnités

L'indemnité de fonction a pour objet de compenser de manière forfaitaire la réduction des activités personnelles, voire professionnelles, des élus et de couvrir les frais courants inhérents à l'exercice de leur mandat. Elle est cumulable avec d'autres revenus et imposable à l'impôt sur le revenu. Le montant des indemnités versées aux présidents et vice-présidents des syndicats intercommunaux est décidé par les comités syndicaux dans le respect des plafonds fixés par le CGCT (article L. 5211-12). Leur montant brut mensuel varie, pour un président, de 179,81 € pour une population syndicale de moins de 500 habitants à 1 422,13 € pour une population supérieure à 200 000 habitants. Seuls les élus exerçant effectivement ces fonctions, ce qui suppose, pour les vice-présidents qu'ils disposent d'une délégation de fonction effective⁵³, peuvent prétendre à bénéficier d'une indemnité.

⁵³ CE, 21 juillet 2006, Commune de Boulogne-sur-Mer, n° 279504.

L'article 42 de la loi NOTRe a posé le principe de la gratuité des fonctions de simple délégué des syndicats intercommunaux ou mixtes. Elle a également supprimé la possibilité de verser des indemnités aux présidents et vice-présidents de syndicats dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui concerne la quasi-totalité des petites structures syndicales actuelles. Devant les réactions provoquées par l'application de ce texte, la loi de finances rectificative pour 2015 a prorogé jusqu'en janvier 2017 la possibilité de verser, de manière rétroactive depuis le 9 août 2015, les indemnités aux élus supprimées par la loi du 7 août 2015. Le Conseil constitutionnel⁵⁴ a toutefois invalidé cette disposition, étrangère au support législatif qui la portait. La loi n° 2016-341 du 23 mars 2016⁵⁵ a rétabli, jusqu'au 31 décembre 2019, le versement de ces indemnités.

3 - Les dépenses d'investissement des syndicats

L'effort d'investissement des syndicats de métropole⁵⁶ a atteint 3,4 Md€ en 2015, tandis que les communes y ont consacré la même année 17 Md€ et les EPCI à fiscalité propre 5,2 Md€. Les syndicats mixtes fermés représentaient plus de la moitié de ces dépenses (53 %), les SIVU 35 % et les SIVOM 12 %.

Alors que leur épargne brute a progressé chaque année depuis 2012, et tout particulièrement en 2015 (+ 5 %), les dépenses d'investissement⁵⁷ qu'ils ont réalisées en 2015 sont les plus faibles de la période 2012-2015 : après avoir augmenté en 2012 et 2013, elles ont progressivement diminué en 2014 et 2015. Cette évolution correspond à celle qui est habituellement observée en début de cycle électoral, les comités syndicaux ayant été renouvelés en 2014 à la suite des élections municipales. Au total, elles ont baissé de 4 % en moyenne par an entre 2013 et 2015.

Toutefois, au sein même d'une même catégorie de syndicat, les évolutions et les volumes financiers peuvent différer fortement selon les compétences exercées. Les syndicats d'eau, s'ils sont les plus nombreux, ne sont pas ceux qui conduisent les investissements les plus coûteux. À l'inverse, les syndicats d'assainissement collectif, moins nombreux, se caractérisent par des dépenses d'investissement plus importantes. Les syndicats de transports scolaires ont les dépenses d'investissement les plus faibles, dans la mesure où ils ont le plus souvent recours à des marchés publics. Dans une telle configuration, ce sont les entreprises de transport qui acquièrent et inscrivent les autocars à leur bilan, allégeant d'autant les actifs détenus directement par les syndicats.

⁵⁴ Décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015.

⁵⁵ Loi du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice du mandat de membre des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

⁵⁶ Comptes 21 et 23. Données ANAFI

⁵⁷ Comptes 21, 23 et 133.

**

La situation financière des syndicats (SIVU, SIVOM, SMF) de métropole s'est améliorée continûment entre 2009 et 2015 (+ 2,2 % d'épargne brute en moyenne par an), et en particulier en 2015 (+ 5 % d'épargne brute). À l'inverse, si l'épargne brute des communes et des EPCI à fiscalité propre est repartie à la hausse en 2015 (respectivement + 5 % et + 4,7 %), elle avait diminué depuis 2013 pour les communes et 2014 pour les EPCI.

L'amélioration de la situation financière des syndicats, malgré le dynamisme de leur masse salariale (+ 5 % en moyenne par an depuis 2012), tient notamment à l'augmentation de leurs recettes de fonctionnement (+ 2 % par an en moyenne). Cette évolution des recettes de fonctionnement des syndicats se distingue de celle des recettes des communes et EPCI, qui ont ralenti depuis 2014 sous l'effet de la contribution au redressement des comptes publics⁵⁸. Les syndicats n'ont pas contribué à ce redressement, qui n'a concerné que les EPCI à fiscalité propre et les communes elles-mêmes.

C - Un fonctionnement statutaire globalement satisfaisant

Contrairement à ce qui prévaut pour les EPCI à fiscalité propre, pour lesquels le nombre de délégués est plafonné par la loi⁵⁹ en fonction de l'importance de la population regroupée, les comités syndicaux sont composés, sauf dispositions statutaires contraires, de deux délégués titulaires pour chaque commune membre⁶⁰ quelle que soit l'importance de la population. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 qui l'a abaissé à 20 % avec un minimum de quatre, le nombre de vice-présidents était plafonné à 30 % de l'effectif des délégués.

Le sondage réalisé auprès de 330 présidents de syndicats fait ressortir un nombre moyen par entité de deux vice-présidents et 17 délégués. Les structures qui disposent du plus grand nombre d'élus et de personnalités qualifiées sont les syndicats mixtes fermés (34 élus en moyenne) en raison de leur poids financier plus important. Les SIVU, souvent de taille plus modeste, ne sont gouvernés que par 17 élus en moyenne et les SIVOM par 24. Rapporté à la taille de la population des syndicats, cela correspond à une moyenne d'un élu (délégué ou personnalité qualifiée) pour 1 181 habitants.

Le nombre de réunions du comité syndical est fixé à quatre par an au moins (deux pour les SIVU) selon les dispositions de l'article L. 5211-1 du CGCT.

La Cour a examiné le fonctionnement de ces organes délibérants en mesurant, au sein de son échantillon de 330 syndicats, la fréquence des réunions n'ayant pas permis d'atteindre le quorum prévu par les statuts. 7 % seulement des réunions de la période 2012-2014 ne l'ont pas atteint. Ce sont les activités liées aux grandes politiques environnementales — eau,

⁵⁸ À travers la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Voir le rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2015 et le RPA 2016, tome 1, les observations, première partie, Les finances publiques – La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016).

assainissement, gestion des déchets —, qui affichent le plus grand nombre d'absence de quorum au cours de la période étudiée (entre une et trois réunions non tenues en trois ans).

Un exemple de dysfonctionnement statutaire

Dans les Hauts-de-Seine, le syndicat intercommunal du lycée intercommunal de Clamart-Châtillon (SYLYC) compte un nombre de délégués non conforme, trois au lieu de deux par commune. Les réunions sont concentrées sur le premier semestre, contrairement à l'article L. 5211 du CGCT qui prévoit une réunion au moins une fois par semestre. Par ailleurs, l'absence de décision formelle sur le montant des participations des communes prive celles-ci de base juridique.

Dans les SIVOM, où le fonctionnement « à la carte » permet aux communes membres d'adhérer pour une partie seulement des compétences du syndicat, l'expression du vote des communes lors des délibérations suit celui des compétences choisies. De la sorte, les décisions prises par le comité syndical répondent à une organisation complexe où certains des délégués ne prennent pas part à l'ensemble des votes.

Cette difficulté, qui ne constitue pas un obstacle insurmontable, a été observée lors du contrôle de deux syndicats, le SIVOM de la région de Salies du Salat (Haute-Garonne) et le SIVOM des trois vallées (Gers). Au final, cependant la gestion de ces syndicats n'appelle pas de critique.

Les avis de contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes (CRC)

Les avis de contrôle budgétaire rendus par les CRC peuvent traduire soit des difficultés de gouvernance (budget non voté⁶¹ ou compte administratif rejeté⁶²) soit des difficultés financières (budget présenté en déséquilibre⁶³, compte administratif arrêté en déficit⁶⁴ ou dépense obligatoire⁶⁵ non acquittée).

Au cours de la période du 1^{er} août 2014 au 30 avril 2016, sur un peu plus de mille avis budgétaires⁶⁶ émis par les CRC 70 concernaient directement des syndicats. Les trois quarts de ces saisines concernaient des difficultés financières, un quart seulement des problèmes de gouvernance. Quelques exemples permettent d'illustrer la seconde situation.

Appelée à établir le projet de budget d'un SIVOM à la demande du préfet, une chambre régionale des comptes a constaté que ce syndicat n'avait pour toute activité réelle que le versement d'une participation à un syndicat mixte, auquel il avait délégué l'exercice d'une compétence⁶⁷. Le domaine scolaire fournit également l'exemple d'une dissension entre les deux communes membres d'un même syndicat de regroupement, en raison de la fermeture de l'une des deux classes gérées par le syndicat, dissension qui s'est traduite par un défaut d'adoption du budget faute de majorité⁶⁸.

⁶¹ Article L.1612-2 du CGCT et L.5211-26 du CGCT en cas de dissolution du syndicat

⁶² Article L.1612-12 du CGCT

⁶³ Article L.1612-5 du CGCT

⁶⁴ Article L.1612-14 du CGCT

⁶⁵ Article L.1612-15 du CGCT

⁶⁶ DOM compris.

⁶⁷ CRC Auvergne, Rhône-Alpes, avis n°2014-261 du 30 octobre 2014, SIVOM du pays des Échelles.

⁶⁸ CRC Bourgogne, Franche-Comté, avis n°15-CB-29 du 7 juillet 2015, Syndicat intercommunal et scolaire de l'Hôpital-du-Grosbois / Charbonnière-les-sapins.

Enfin, les opérations de liquidation des syndicats peuvent mettre un terme à la vie syndicale engendrant le défaut d'adoption d'un budget pourtant indispensable à la poursuite de ces opérations. Tel est le cas d'un syndicat gérant un collège dont le préfet a saisi une chambre régionale⁶⁹.

D - Le service rendu : une appréciation positive des élus, une réalité objective plus nuancée.

De l'enquête conduite par la Cour, différentes indications ressortent qui permettent de porter une appréciation sur la réalité du service rendu.

En premier lieu, les réponses fournies par les 330 présidents de syndicat interrogés indiquent, sans surprise, que les syndicats répondent à un besoin local spécifique ; 18 % d'entre eux considèrent que, s'agissant d'activités liées à d'importants services à la population, la relation de proximité avec les usagers constitue une justification essentielle de l'existence de leur syndicat.

La qualité du service rendu à l'usager est principalement avancée à propos des syndicats scolaires, souvent de petite taille et situés en zone rurale, en raison de la particulière proximité existant avec les usagers, qui bénéficient ainsi d'un service pédagogique sur mesure, comme de transports et cantines véritablement adaptés aux besoins.

Rien ne permet de penser cependant que cette relation de proximité serait mise en péril si la structure, qui la met en œuvre et à laquelle pourrait être substituée une forme plus souple de coopération, venait à disparaître. Le transfert de compétence à un EPCI à l'assise territoriale beaucoup plus large supposera, cependant, la mise au point d'un accompagnement de proximité pour les services qui le nécessitent.

En second lieu, la qualité du service rendu peut être appréciée par le gain qu'en tire l'usager, non plus en termes de qualité du service rendu mais également en considération de son coût.

Le prix du service rendu par les syndicats peut ainsi, par exemple, être apprécié pour les compétences eau et assainissement, par comparaison avec les communes et les EPCI à fiscalité propre. Pour ce qui est de la distribution de l'eau, rapporté à la population desservie, son prix moyen, en 2014, s'établissait⁷⁰ à 2,12€ pour les communes, 2,13 € pour les SIVOM, et 2,35 € pour les syndicats mixtes⁷¹, surtout présents en milieu rural, où la dispersion de l'habitat, donc la longueur des réseaux et les équipements de distribution est importante.

Compte tenu de contextes différents, il n'est pas possible de conclure simplement de ces différences moyennes de prix une meilleure performance de telle ou telle forme d'organisation.

⁶⁹ CRC de Normandie, avis n°2014-30 du 14 novembre 2014, Syndicat intercommunal des collèges du plateau est de Rouen.

⁷⁰ Source ONEMA.

⁷¹ Pour les EPCI à fiscalité propre, le prix moyen va de 1,86 € (pour les communautés urbaines) à 2,12 € (pour les communautés de communes).

On relèvera, cependant, que le lien qui existe entre le prix de l'eau et le taux de renouvellement des canalisations ne plaide pas en faveur des syndicats qui ont souvent peu investi dans le renouvellement des réseaux. Il s'agit là en effet d'un facteur important pour apprécier la dépense future des nouvelles autorités organisatrices suite aux transferts résultant de la loi NOTRe. Les EPCI à fiscalité propre les plus récents, souvent situés en milieu urbain, bénéficient d'une avance significative en cette matière sur les communes isolées et le bloc syndical. L'existence d'un lien entre le taux de renouvellement des canalisations et le prix de l'eau paraît ainsi militer pour une organisation de cette compétence autour d'entités de grande taille permettant une mutualisation des moyens (achats de fournitures, marchés publics de travaux et endettement éventuel)⁷².

Enfin, en termes de qualité de l'eau distribuée, appréciée sur la base des déclarations faites à l'ONEMA, avec un taux moyen de conformité de 98,5 %, le bloc des EPCI à fiscalité propre obtient de meilleurs résultats aux analyses microbiologiques et physico-chimiques que le bloc syndical, lequel présente un taux de 96,7 %.

S'agissant de l'assainissement, si les syndicats affichent un prix moyen du mètre³ d'eaux usées traité supérieur à la moyenne, les performances, appréciées tant au moyen du taux de renouvellement du réseau que du taux de conformité des stations d'épuration, sont dans l'ensemble meilleures que celles des communes et des EPCI à fiscalité propre.

Tableau n° 5 : performances techniques comparées des services d'assainissement

Type collectivité	Taux de conformité moyen des STEP	Taux moyen de renouvellement du réseau	Prix moyen du m3/120m3
Communauté urbaine	100 %	27 %	1,64 €
Commune	92 %	54 %	1,82 €
Communauté d'agglomération	87 %	41 %	2,07 €
Syndicat Mixte	99 %	14 %	2,15 €
Communauté de communes	98 %	153 %	2,32 €
SIVOM	95 %	172 %	2,41 €
SIVU	96 %	113 %	2,65 €

Source : ONEMA, traitement Cour des comptes

Qu'il s'agisse de l'eau ou de l'assainissement, aucun des facteurs examinés : prix du service, renouvellement du réseau ou taux de conformité, ne permet de conclure à une performance plus grande des syndicats ou des EPCI à fiscalité propre.

⁷² L'étude d'impact présentée à l'appui des débats parlementaires relatifs à la loi NOTRe a ainsi souligné que : « (...) l'exercice des compétences de réseaux comme l'eau, le gaz et l'électricité nécessite d'importants investissements en termes d'infrastructures que de petits syndicats ne semblent pouvoir assumer. »

CONCLUSION

En dépit d'une sensible réduction du nombre de syndicats, l'état des lieux qui peut être dressé avant que la loi NOTRe ait porté ses effets révèle une organisation infra-départementale encore foisonnante. En effet, les structures syndicales continuent de se surajouter à la densité persistante de la carte communale et à celle en voie de transformation des EPCI à fiscalité propre. En résultent un paysage complexe et l'intérêt d'une poursuite active de l'effort de simplification.

Plusieurs caractéristiques ressortent de cet état des lieux.

Il existe encore de nombreux petits syndicats, et notamment des SIVU. Il apparaît, cependant difficile de dresser une typologie de la situation selon les départements ; certes, l'on note un plus grand nombre de syndicats dans les plus ruraux d'entre eux, sans que pour autant on puisse systématiser cette caractéristique.

Le nombre de syndicats intercommunaux s'est réduit au fil des années, notamment en 2013 et 2014. Mais ce mouvement à la baisse recouvre une grande diversité de situations : cette réduction a davantage affecté les SIVU que les SIVOM ou les SMF et davantage certains départements que d'autres.

Les syndicats intercommunaux se consacrent aujourd'hui à l'exercice de compétences essentielles dans l'environnement local, particulièrement l'eau et l'assainissement, appelées à être, à terme rapproché, transférées aux EPCI à fiscalité propre par la loi NOTRe. Le secteur scolaire, qu'il s'agisse du service des écoles, du transport ou encore de la cantine, en compte également un nombre important.

S'il n'est pas négligeable, l'enjeu financier, qui est de l'ordre de 10 Md€, apparaît toutefois limité au regard des dépenses des communes et des EPCI à fiscalité propre, dont il représente moins de 10 %.

L'image qui s'impose au terme de cet état des lieux est celle de syndicats offrant un service de proximité apprécié à un coût relativement limité. Toutefois, il semble difficile de se satisfaire de cette situation : le service rendu doit être apprécié à l'aune d'un territoire pertinent et au regard d'une nouvelle génération de regroupements à fiscalité propre qui permet d'atteindre une taille critique pour la mise en œuvre de services répondant aux meilleurs standards de qualité.

Le fait que les syndicats aient subsisté, alors même que se construit l'intercommunalité à fiscalité propre, susceptible de porter les compétences jusqu'à présent exercées par les syndicats intercommunaux ou d'intervenir sur des périmètres plus adaptés, invite donc à dépasser le constat et à s'interroger sur les raisons de leur persistance.

Chapitre II

Une politique de simplification qui s'est heurtée à de nombreuses difficultés

Depuis la loi du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale, la volonté de construire la carte de l'intercommunalité s'est affirmée de manière récurrente.

Cette volonté, que plusieurs outils se sont attachés à traduire dans les faits, s'est exprimée non seulement dans différents textes législatifs expressément consacrés à l'organisation territoriale, mais également dans d'autres textes de loi qui, bien que plus éloignés de cet objet, emportent cependant des conséquences en matière d'intercommunalité.

Ces diverses impulsions ont eu pour objectif de tisser un maillage complet, sinon simplifié, du territoire national à un niveau supra communal. De fait, si ces impulsions ont permis l'achèvement de la carte intercommunale, force est de reconnaître qu'elles ont eu des effets plus modestes sur la simplification en ce qui concerne les syndicats. Des situations peu satisfaisantes au regard des considérations d'efficience de l'action publique ont ainsi perduré en raison de divers obstacles auxquels ces impulsions se sont heurtées.

I - Une politique de simplification

La loi dite RCT de 2010 de réforme des collectivités territoriales⁷³, qui avait pour objets l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, s'inscrit dans un ample mouvement législatif qui, depuis la loi de renforcement et simplification de la coopération intercommunale de 1999⁷⁴, a traduit la volonté des pouvoirs publics de construire la carte de l'intercommunalité.

⁷³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

⁷⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Que veut dire simplification de la carte intercommunale?

En favorisant la constitution d'EPCI à fiscalité propre sur une étendue plus vaste et avec un nombre minimal d'habitants, l'objectif du législateur est d'aboutir au regroupement d'un maximum de compétences transférées dans les domaines prévus par la loi. Dès lors, les SIVU et les SIVOM existants sur le périmètre concerné, sont voués à disparaître pour être absorbés dans l'EPCI à fiscalité propre. Il n'existerait alors pour les élus municipaux, comme pour la population qu'un seul interlocuteur pour les services mis en commun : la communauté de communes ou la communauté d'agglomération au niveau desquelles la mise en place d'une organisation unifiée et plus rationnelle des services publics est attendue.

A - Les différents leviers disponibles

1 - Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

La loi du 16 décembre 2010 comme la loi NOTRe de 2015 inscrivent l'effort à conduire dans cet outil qu'est désormais le schéma de coopération intercommunale (SDCI). Ces deux lois mettent au centre des schémas départementaux de coopération intercommunale qu'elles prescrivent la constitution d'EPCI à fiscalité propre aux compétences larges sur des territoires adaptés, en leur fixant un seuil minimal de population. Mais, à côté de cet objectif, elles déterminent aussi une orientation en termes de structures syndicales, à savoir la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en visant en particulier la suppression des doubles emplois entre EPCI à fiscalité propre et syndicats.

Certes, dès 2005, le ministre de l'Intérieur avait demandé aux préfets de préparer un schéma prospectif de rationalisation de l'intercommunalité, mais celui-ci ne pouvait avoir valeur contraignante. Désormais, le schéma comporte un caractère prescriptif, encore renforcé par la loi NOTRe de 2015. Il est arrêté par le préfet après avis, d'une part, des élus des communes concernées et, d'autre part, de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)⁷⁵, qui dispose d'un délai limité pour se prononcer ; elle a un pouvoir de modification du projet à la majorité des deux tiers. Chaque projet de schéma doit comporter en principe des dispositions intéressant les syndicats de communes et mixtes.

Le SDCI

L'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 (article L 5210-1-1 du CGCT) est ainsi rédigé :

« Ce schéma (...) peut également proposer la suppression, la transformation ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. (...) »

Le schéma prend en compte les orientations suivantes (...) :

⁷⁵ La commission départementale de coopération intercommunale est une institution consultative composée à 40 % de maires élus à la proportionnelle par leurs pairs, à 40 % de représentants des EPCI élus de la même manière, à 10 % de représentants des conseils généraux, 5 % de représentants des syndicats mixtes et 5 % de représentants du conseil régional.

4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des EPCI ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;

5° Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre ; (...) » Par ailleurs, la même loi du 16 décembre 2010 (article 44-I insérant un article L. 5111-6 au CGCT) prévoit que, désormais, la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte ne peut être autorisée par le préfet que si elle est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou les orientations en matière de rationalisation fixées par la loi. Ceci aboutit *de facto* à interdire la création de nouveaux SIVU ou SIVOM.

2 - Les pouvoirs renforcés des préfets

Ce même cadre législatif a confié aux préfets des pouvoirs importants pour la préparation et la mise en œuvre des SDCI, à exercer cependant dans une période de temps limitée et après consultation de la CDCI.

À partir du vote de la loi du 16 décembre 2010, et compte tenu d'allongements ultérieurs de délais, le préfet dispose de pouvoirs renforcés pour la mise en œuvre du schéma de coopération intercommunale, pouvoirs pouvant s'exercer sur un calendrier prenant fin en juin 2013.

Il peut, en premier lieu, prendre notamment des arrêtés de périmètre de nouveaux EPCI à fiscalité propre ou de dissolution de syndicats tels que prévus par le schéma départemental, sous réserve de l'avis favorable des communes concernées selon une règle de majorité simple plus souple que dans le droit commun⁷⁶.

Il peut, en deuxième lieu, prendre ces arrêtés de périmètre, même si le projet n'y est pas inscrit, à condition, dans ce cas, de respecter les objectifs généraux définis par la loi et de recueillir l'avis de la CDCI, qui a la possibilité d'amender le projet à la majorité des deux tiers ; il lui suffit également d'une majorité simple des conseils municipaux des communes concernées. Il peut de même les prendre dès lors que le SDCI n'a pas été adopté.

Il peut, en troisième lieu, choisir de passer outre⁷⁷ les désaccords exprimés par les communes aux projets de regroupement, de fusion ou de dissolution qui les concernent. Il doit, toutefois dans ce cas, à nouveau saisir la CDCI pour avis simple ou contraignant selon que le projet contesté est inscrit ou non au schéma. Les amendements de la commission aux projets des préfets, adoptés à la majorité des deux tiers, s'imposeront à ceux-ci.

3 - Les autres moyens d'action

Pour mettre en œuvre ces prescriptions, différents moyens d'action sont promus, comme la fusion de tous types de syndicats, de communes ou mixtes. Celle-ci est autorisée depuis la loi du 16 décembre 2010.

⁷⁶ En résumé la moitié des conseils municipaux représentant la moitié de la population sur le territoire concerné, dont la commune centre si elle dépasse 30 % de la population totale.

⁷⁷ Voir l'annexe n° 4.

La dissolution est également à nouveau encouragée. Un syndicat est dissous s'il est parvenu au terme du projet pour lequel il a été institué, si ses compétences ont été transférées à un EPCI à fiscalité propre ou à un syndicat mixte, s'il ne comporte plus qu'une seule commune, ou si l'on constate l'absence d'activité du syndicat pendant deux ans.

L'identification des syndicats dits « dormants », c'est-à-dire sans activité institutionnelle ou budgétaire - il y a bien une balance comptable d'entrée et de sortie mais le compte n'est pas mouvementé durant l'exercice et cela pendant deux années de suite - a pu ainsi être partie intégrante de l'état des lieux, préalable à l'établissement des SDCI, mené dans chaque préfecture en lien, le cas échéant, avec les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Enfin, le renforcement des compétences obligatoires et optionnelles exercées par les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, constitue un autre levier. La loi dite MAPTAM⁷⁸, entrée en vigueur le 28 janvier 2014, crée ainsi une nouvelle compétence dite « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »(GEPAMI), en tant que compétence obligatoire pour toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre. La loi NOTRe s'inspire de cette même logique de transfert, qui a pour effet d'ôter progressivement des compétences essentielles aux syndicats.

Le pilotage national

Deux administrations accompagnent les préfets dans la mise en œuvre locale des différents dispositifs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) et son réseau.

Deux circulaires conjointes, DGCL et DGFIP, ont été transmises aux préfets⁷⁹. Les directeurs départementaux des finances publiques ont été parfois associés, en qualité d'experts, aux réunions des commissions départementales de coopération intercommunale. De nouveau, en 2015, les préfets ont disposé d'une circulaire de mise en œuvre⁸⁰. La DGFIP a ainsi mis à la disposition de ses directions régionales et départementales une liste exhaustive des syndicats indiquant le montant de leurs dépenses et de leurs recettes. Pour autant, il n'apparaît pas que l'action des préfets ait fait l'objet d'un suivi fin de la part de la DGCL, qui n'a pas de visibilité sur le nombre de procédures de « passer outre » et n'a pas réalisé d'évaluation de la mise en œuvre des schémas de 2011.

Comme pour l'ensemble des comptes des services publics locaux, la DGFIP gère les comptabilités des syndicats, tient l'état de leur actif et assure le conseil budgétaire et financier selon les besoins des ordonnateurs. L'ensemble de ces prestations constitue un coût non compensé pour le budget de l'État. Selon l'estimation réalisée par les services, le coût de gestion supporté annuellement par l'État ressort à 1 410 € en moyenne par compte. Pour l'ensemble des 11 187 comptes syndicaux mouvementés en 2014, le coût global pour l'État peut ainsi être estimé à environ 16 M€.

⁷⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁷⁹ Circulaire DGCL/DGFIP du 25 février 2011 sur les implications en matière d'informations budgétaires, financières et fiscales associées à la réalisation des SDCI et la circulaire du 12 janvier 2012 fixant la méthodologie de leur mise en œuvre de façon coordonnée entre les préfets et les DDFIP.

⁸⁰ Il s'agit de la circulaire du 23 octobre 2015.

B - Des leviers insuffisamment mobilisés

1 - Une mise en œuvre difficile du schéma de 2011

Les trente préfets de l'échantillon constitué pour la présente enquête ont été interrogés sur l'efficacité des leviers mis à leur disposition. Ce sont leurs réponses, qui concernent les SDCI de 2011, qui sont ici exploitées.

Les préfets reconnaissent, tout d'abord, l'intérêt d'avoir pu disposer, ou d'avoir été en mesure de disposer, de pouvoirs exceptionnels avec des conditions d'accord des communes concernées plus simples à réunir que dans le droit commun.⁸¹

Toutefois, sur les trente préfectures consultées, sept seulement ont déclaré avoir eu besoin d'y recourir. Mais la possibilité de le faire a pu, dans certains cas, suffire : ainsi, le préfet du Vaucluse a réalisé deux fusions de syndicats de rivières en évoquant cette procédure, d'autant plus facilement prise au sérieux qu'il avait auparavant réalisé trois fusions en l'utilisant.

Vingt-deux des trente préfectures de l'échantillon ont vu leur schéma adopté en 2011⁸². La plupart des réponses, qu'elles fassent ou non le constat d'une impossibilité à faire adopter le SDCI, signalent cependant que sa préparation a créé une dynamique. Les échanges qui se sont instaurés alors avec les services de la préfecture, ou au vu des propositions formulées par ceux-ci, ont permis aux élus de prendre conscience de la nécessité, sinon de rationaliser, à tout le moins de réfléchir à une évolution de la carte syndicale. La réduction du nombre de syndicats s'inscrit alors dans le temps de la concertation, ce qui peut rendre compte de l'effet différé, observé en 2013 et 2014, avec alors une réduction significative du nombre de syndicats.

Par ailleurs, si la loi RCT de 2010 fixe une orientation s'agissant des syndicats, celle-ci n'apparaît pas comme la priorité première des schémas départementaux. L'objectif principal a bien plutôt été d'assurer une couverture totale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, de ne plus laisser de communes isolées et de supprimer toute enclave ou discontinuité territoriale. La dynamique de réduction des syndicats qui a alors été engagée apparaît ainsi davantage comme une conséquence de l'extension des périmètres et de l'approfondissement des compétences des EPCI à fiscalité propre que comme un objectif à part entière.

Enfin, les réponses des préfets n'ont, pour la plupart, pas chiffré le nombre exact de dissolutions ni de fusions engagées sous l'effet du schéma de 2011, en raison, est-il avancé, de l'enchevêtrement des procédures. Tout au plus, les réponses évoquent-elles les fusions d'EPCI à fiscalité propre, les élargissements de périmètres ayant pu entraîner la disparition des syndicats inclus dans ces périmètres.

Un levier est reconnu comme efficace ; il s'agit de l'inscription dans la loi d'une compétence conférée obligatoirement à un EPCI à fiscalité propre, ou de son transfert à une structure autre qu'un syndicat de communes. Deux lois sont citées, la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie et la loi MAPTAM du 28 janvier 2014, avec notamment la

⁸¹ Voir partie A du présent chapitre.

⁸² À l'échelon national, 72 schémas étaient adoptés au 31 décembre 2012.

gestion des milieux aquatiques. La loi NOTRe, qui va également dans ce sens, est signalée comme porteuse d'effets attendus significatifs.

La loi du 7 décembre 2006 a encouragé le regroupement des autorités organisatrices d'énergie au niveau départemental et a, en effet, simplifié la carte syndicale dans le domaine, important en zone rurale, de l'électrification, et où prévalaient jusque-là un grand nombre de syndicats primaires sans grande utilité⁸³.

Un département de l'échantillon témoigne cependant encore du maintien de syndicats primaires aux côtés du syndicat départemental : les Yvelines. Dans ce département, le préfet a pu regretter l'absence d'articulation entre les dispositifs législatifs, et notamment le fait que la loi RCT n'ait pas confirmé la préconisation formulée par la loi de 2006 d'un seul syndicat départemental d'électricité.

De semblables effets structurants sont attendus de la loi MAPTAM, qui attribue aux EPCI à fiscalité propre une nouvelle compétence exclusive et obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite Gemapi, cette compétence pouvant être déléguée à des syndicats mixtes intervenant « à des échelles hydrographiquement cohérentes ».⁸⁴

Il a été enfin demandé aux préfectures de l'échantillon de tenter d'apprécier les gains liés à la réduction du nombre de syndicats. Quatre préfectures s'essaient à répondre à cette question. Deux évoquent le gain immédiat pour les services préfectoraux et la DGFIP, qui ont un nombre moins important de dossiers ou de comptes à suivre. Deux, enfin, proposent un chiffrage de l'économie réalisée en ne versant plus les indemnités des élus ; sur une cinquantaine de syndicats dissous depuis 2010 et un taux moyen d'indemnités, les Yvelines évaluent cette économie à 170 000 € par an ; sur la base de 105 syndicats existants, le Loir-et-Cher propose une économie potentielle de 840 226 €.

2 - La persistance de situations insatisfaisantes

La permanence d'un tissu syndical important, alors même que d'autres formes de coopération sont apparues et pourraient venir s'y substituer, révèle la persistance de situations à des titres divers peu satisfaisantes au regard de l'efficience de la gestion publique. Les exemples exposés ci-dessous, recueillis lors des échanges avec les préfets ou lors du contrôle de syndicats, en témoignent de façon illustrative.

a) Le chevauchement des périmètres, des acteurs et des compétences

La création des EPCI à fiscalité propre a laissé perdurer des syndicats déjà installés ; cela a occasionné une superposition des périmètres d'exercice de la compétence, ou une scission de son exercice entre plusieurs acteurs.

⁸³ Dans son rapport public annuel 2013, la Cour des comptes évaluait à 55 le nombre de syndicats départementaux d'électricité. *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 2. Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer, p. 105-217. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁴ Selon les termes de l'instruction du Gouvernement du 21 octobre 2015.

Des doublons

Les préfectures n'ont signalé que quelques cas marginaux de doublons, c'est-à-dire de transfert par une commune d'une même compétence, non scindée, à deux structures différentes.

Ainsi, en Ille-et-Vilaine, des syndicats de production d'eau sont regroupés au sein de plusieurs syndicats mixtes eux-mêmes fédérés par un syndicat mixte départemental. De même, le syndicat SIAERH Nord Vaucluse est compétent en matière d'aménagement sur une partie du cours du Lez ; son périmètre est inclus dans celui d'une communauté de communes qui adhère elle-même à un syndicat mixte compétent sur l'ensemble du bassin versant de cette rivière.

Enfin, dans le Haut-Rhin, de manière plus anecdotique, la compétence « chemins de randonnée » est exercée, sur un même territoire, à la fois par une communauté de communes et le SIVU Les Perles du Vignoble, dont l'objet ne concerne que l'un de ces chemins, le sentier viticole.

Un éclatement des compétences

La dispersion des acteurs sur un même territoire peut se doubler d'un éclatement de la compétence entre un ou des syndicats et une ou plusieurs communautés de communes, rendant le paysage intercommunal illisible.

Ainsi, dans le Bas-Rhin, la gestion des équipements sportifs du territoire est assurée à la fois par le SIVOM de Molsheim-Mutzig et la communauté de communes : le syndicat pour la création et la gestion de tous équipements, la communauté de communes pour les seules piscines. Par ailleurs, les communes interviennent aussi pour les autres équipements.

Le domaine skiable de Serre-Chevalier est partagé entre trois autorités organisatrices, deux SIVU et une commune, chacune exerçant peu ou prou les mêmes compétences sur sa portion de territoire et négociant individuellement avec le même concessionnaire.

De même, dans le domaine de l'eau, bien que compétent sur un territoire géographique restreint et donc non optimal au regard de la compétence, le SIAEP de la région de Montebourg dans la Manche recouvre en partie le périmètre de trois communautés de communes sans leur correspondre complètement. Dans ce secteur, l'assainissement est également dispersé entre plusieurs entités, de telle sorte que, dans certaines communes, trois entités interviennent dans la gestion du « petit cycle » de l'eau.

Cet éclatement peut également emporter des conséquences pour l'usager. S'agissant des transports scolaires, différentes autorités organisatrices de second rang peuvent, sur un territoire donné, pratiquer plusieurs tarifs. Cela s'explique notamment par le fait que certaines collectivités ont, au titre de leurs compétences sociales, la possibilité de venir compenser une tarification imposée par une autorité organisatrice de premier rang.

Ainsi, sur le territoire d'un même arrondissement de Seine-Maritime, les familles ne payent pas le même tarif pour les transports scolaires réservés aux collégiens, en raison de la diversité des autorités organisatrices de second rang, communes, communautés de communes ou SIVOS parascolaire du collège René Coty d'Auffay.

b) Des compétences susceptibles d'être portées par des EPCI à fiscalité propre ou une autre collectivité

La rationalisation de l'exercice des compétences voulue par le législateur n'a pas pleinement produit ses effets et les syndicats inscrits de longue date dans le paysage intercommunal ont continué à porter des compétences qui auraient pu être exercées par des EPCI à fiscalité propre ou d'autres collectivités.

La gestion des collèges et des lycées

En 2016, 2 168 syndicats (dont 1 779 SIVU) exerçaient la compétence « établissements scolaires ». Une partie d'entre eux est chargée de la construction et de l'entretien des bâtiments des collèges et des lycées. Depuis les lois de décentralisation de 1983, la compétence en a pourtant été transférée au département et à la région, mais de telles situations ont pu perdurer pour différentes raisons.

Afin de se maintenir malgré la perte de leur compétence, certains syndicats ayant à l'origine la compétence « établissement scolaire » développent des activités annexes.

Tel est le cas du syndicat intercommunal pour la gestion du collège d'enseignement secondaire des Martres-de-Vayre dans le Puy-de-Dôme, qui, depuis la reprise par le département de la gestion du collège, intervient dans d'autres missions sans base juridique sérieuse : gestion d'une salle de sports communale, gestion et sécurisation d'un parking desservant le collège et information des usagers des transports scolaires.

Le SIVOS du collège de Sainte-Foy-l'Argentière, dans le Rhône, fournit également un exemple de ces interventions en marge de la compétence statutaire. Outre l'inscription de dotations aux amortissements pour des travaux concernant un parking, ce syndicat subventionne l'achat de divers matériels pédagogiques, sorties et activités scolaires, pour un budget de fonctionnement de 26 250 € en 2014.

De même, dans les Hauts-de-Seine, le SYLYC, constitué pour la construction et la gestion d'un bâtiment à usage de lycée, se maintient grâce à l'exercice d'une compétence non prévue par les statuts : l'entretien et la gestion d'un gymnase.

Afin de mettre un terme à ces situations, la Cour recommande de dissoudre les SIVU exerçant la compétence relative à la construction et à l'entretien des collèges et lycées et d'organiser la dévolution de leurs actifs et passifs résiduels aux collectivités ou établissements publics compétents.

Le développement économique

En 2016, 315 syndicats métropolitains (dont 107 SIVU) exerçaient une compétence économique, soit le développement économique sous différentes formes, soit la gestion de zones d'activités. Cette survivance d'une compétence éminemment liée à un projet collectif de développement, compétence par excellence des EPCI à fiscalité propre, est en décalage avec l'objet d'un syndicat dont la vocation est de gérer des services ou des équipements.

Par ailleurs, l'action des syndicats se déploie sur un périmètre souvent restreint. C'est une limite que ne connaissent pas les EPCI à fiscalité propre, qui, se définissant à partir d'un

projet de territoire et sur une aire géographique par hypothèse plus large et en lien avec la région, apparaissent mieux à même d'exercer cette compétence.

Les centres de secours

Les services d'incendie et de secours sont regroupés, en principe, dans un unique établissement public départemental et les communes leur ont transféré le centre dont elles pouvaient disposer. Le CGCT (article L.1424-12) prévoit toutefois que « pour les centres d'incendie et de secours non transférés aux services départementaux d'incendie et de secours (...), les communes et les établissements publics de coopération intercommunale restent compétents pour construire, acquérir ou louer les biens nécessaires au fonctionnement de ces centres. »

Ces dispositions expliquent la survivance, dans le paysage intercommunal, de 164 syndicats intercommunaux (dont 119 SIVU) compétents en matière de centre de secours.

La faculté ainsi offerte par la loi de maintenir de telles entités complexifie pourtant l'organisation de la lutte contre l'incendie : le maire demeure responsable, au titre du pouvoir de police, de la mission de prévention et de lutte contre l'incendie⁸⁵ et l'EPCI à fiscalité propre peut se voir transférer la compétence « défense extérieure contre l'incendie » qui recouvre notamment la gestion des points d'eau incendie⁸⁶.

Depuis 2010, le département du Morbihan a opéré une réduction importante du nombre de syndicats de tous types (baisse de 41 %) ; cette baisse n'a toutefois pas affecté les syndicats chargés de centres de secours, préservés des mesures préfectorales. Ainsi, ils sont aujourd'hui au nombre de 15 sur les 61 syndicats que compte encore le département, et ne sont pas davantage concernés par le mouvement de rationalisation de 2015.

De même, dans les Yvelines, alors qu'il existe un service départemental d'incendie et de secours depuis 2007, trois SIVU se maintiennent. Celui du centre de secours de Montfort l'Amaury a toutefois délibéré en mars 2015 en vue de sa dissolution.

Les autres compétences

Une compétence transférée à un EPCI ne peut plus, en principe, être exercée par la commune. On rencontre toutefois encore des situations de partage ambiguës.

Dans le Calvados, le syndicat pour la gestion et l'exploitation du parking en bord de mer (SGESBM) gère, par le biais d'un marché de prestation confié à la société Vinci-Park, un parc de stationnement en surface situé sur deux communes normandes, Deauville et Tourgéville. Cette compétence aurait pu être prise en charge par la communauté de communes. Cette situation permet aux deux communes de se partager des excédents d'exploitation d'environ 220.000 € par an en moyenne sur la période 2012-2014.

Un tel procédé ne respecte pas le principe d'exclusivité propre aux établissements publics de coopération intercommunale, qui commande qu'une compétence transférée ne vienne plus interférer dans la gestion des communes qui l'ont opérée. Ainsi, Deauville et

⁸⁵ Réponse ministérielle n° 20799 : JO Sénat Q, 2 mars 2006, p. 624.

⁸⁶ Depuis 2011, l'article L. 5211-9-2 du CGCT autorise le transfert du pouvoir de police administrative spéciale de la DECI du maire vers le président de l'EPCI à fiscalité propre.

Tourgéville retrouvent chaque année, dans leur budget, la résultante d'une activité pourtant transférée au syndicat de gestion du parking.

c) Une activité résiduelle, voire inexistante, de certains syndicats

Sur la base des comptes de gestion des années 2013 et 2014 pour l'ensemble des syndicats du territoire métropolitain, 412 syndicats peuvent être qualifiés de « dormants » en raison de l'absence de tout mouvement financier au cours de deux exercices consécutifs. Ces syndicats sont concentrés dans 10 départements⁸⁷.

Le syndicat d'études et de programmation de la boucle Nord

Dans les Hauts-de-Seine, le syndicat d'études et de programmation de la boucle Nord, qui porte le projet de création d'une communauté d'agglomération dans le nord du département est un syndicat dormant. Son budget ne comporte ni dépense ni recette ; de plus, avec la mise en place des établissements publics territoriaux dans le cadre du Grand Paris, la compétence exercée par ce syndicat est obsolète.

Pour ceux dont les comptes témoignent d'une activité, celle-ci peut n'être que de façade.

Le syndicat mixte du plateau de Lannemezan et des vallées Neste et Barousse (Hautes-Pyrénées), doté d'un budget annuel de 50 000 €, devait disparaître par fusion dans le cadre du SDCI de 2011. En 2015, les élus l'ont doté d'une nouvelle compétence, l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), ce qui lui permet de poursuivre ses activités.

La Cour a rencontré dans son échantillon un cas avéré d'inactivité, le syndicat d'entretien du Surgeon (Nord) ; depuis le transfert, en 2014, d'une partie des compétences de ce SIVU à une communauté d'agglomération, il n'y a plus eu de réunion du comité syndical ni d'élection d'un président.

Administrativement parlant, l'identification des syndicats « dormants » ne représente pas véritablement de difficulté. La DGFIP a ainsi identifié en 2014⁸⁸ les budgets n'ayant pas enregistré de mouvements depuis plusieurs exercices. Leur maintien dans le paysage syndical ne répondant plus à aucune nécessité, la Cour recommande en conséquence de faire de leur dissolution par arrêté préfectoral une obligation. La période de référence, telle que prévue par l'article L. 5212-34 du CGCT, permettant d'apprecier cette inactivité et sur laquelle le préfet fonde sa décision, pourrait, à cet égard, être ramenée de deux à un an.

⁸⁷ Départements comptant entre 10 et 20 syndicats dormants en 2014 : Aisne, Cher, Corse-du-Sud, Haute-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nièvre, Seine-et-Marne, Yvelines et Var.

⁸⁸ L'identification a été faite dans la base Hélios.

II - De nombreuses difficultés

Le maintien de situations peu satisfaisantes, qui procède d'une simplification que l'on peut considérer comme *a minima* du paysage syndical, s'explique par le fait d'obstacles qui rendent difficile la mise en œuvre des rationalisations attendues à la suite des mesures législatives. La plupart de ces difficultés ne sont pas nouvelles et les préfets s'y sont déjà heurtés auparavant ; la Cour a d'ailleurs eu l'occasion de les analyser à plusieurs reprises, notamment dans le cadre du rapport public thématique sur l'intercommunalité de 2005⁸⁹.

A - Les difficultés propres à l'exercice des compétences

1 - L'eau

La Cour s'est intéressée à plusieurs reprises à ce domaine. Dès le rapport public de janvier 1997⁹⁰ et dans le rapport public thématique de 2003⁹¹, elle soulignait la dispersion de cette gestion locale, coûteuse, peu propice à la cohérence des actions, en particulier à la rationalisation des investissements. En 2011⁹², la Cour a constaté l'évolution positive de la coopération intercommunale, à la faveur de l'avancée que constituent la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie et celle du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

L'exemple d'un syndicat attractif

Dans le département du Gers, le syndicat mixte des trois vallées offre l'exemple d'une structure attractive. Ce syndicat intervient en zone essentiellement rurale, au profit de populations allant, selon les compétences, de quelques centaines à 116 000 habitants. Il s'est doté de six compétences exercées à la fois sur des territoires réduits (voirie, entretien des bâtiments, « eau brute »), sur plusieurs intercommunalités (SPANC, entretien des rivières), voire sur l'ensemble du département (projet de fourrière).

Le syndicat mixte des trois vallées a initié la création d'immeubles mutualisés (copropriétés) pour les services des collectivités. Dans le cadre du projet de schéma de mutualisation entre les intercommunalités, il envisage de développer de nouveaux services (juridiques par exemple) ou d'étendre ceux qu'il propose déjà.

Le syndicat est devenu attractif pour les EPCI à fiscalité propre de son secteur puisque 7 d'entre eux ont adhéré depuis 2013. Pour autant, il mobilise des moyens relativement modestes (1,5 M€ de budget consolidé et effectif de 12,5 ETP).

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France*. La Documentation française, novembre 2005, 387 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*. La Documentation française, janvier 1997, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*. La Documentation française, décembre 2003, 183 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Tome 2. Les services publics d'eau et d'assainissement, p. 5-50. La Documentation française, janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Il n'en demeure pas moins que des situations peu satisfaisantes continuent à persister.

Deux exemples : la Manche et le Puy-de-Dôme

Dans le département de la Manche, ce ne sont pas moins de 59 syndicats, 45 communes et 8 EPCI à fiscalité propre qui interviennent dans le domaine de l'eau.

Dans le département du Puy-de-Dôme, avant la publication du projet de SDCI par le préfet en 2015, on dénombrait 21 syndicats compétents en matière d'eau potable, dont certains particulièrement structurés et porteurs de stratégies élaborées. Pour autant, près de la moitié des communes de ce département ont conservé la gestion de ce service public et 14 d'entre elles adhèrent à plusieurs syndicats d'adduction en eau potable.

Les raisons de cette persistance nécessitent d'être expliquées.

La première est liée à la nécessité déclarée pour un regroupement de communes de devoir respecter la géographie des bassins versants. Demeurent ainsi des syndicats intercommunaux d'eau « à cheval » sur les limites d'EPCI à fiscalité propre qui, eux-mêmes, ne cherchent pas à exercer cette compétence. Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour indiquait sur ce point que, « si les zones de captage de l'eau sont situées hors du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale [qui aurait vocation à exercer la compétence], l'interconnexion croissante des réseaux vient atténuer la portée de cet argument ».

Parmi les autres obstacles avancés est souvent mise en avant l'hétérogénéité, sur un territoire donné, des équipements, des tarifs pratiqués, des modes de gestion, et notamment, s'agissant des délégations de service public (DSP), des échéances différentes des contrats. Cette situation rend certes plus délicate, mais non impossible, la prise de la compétence eau par l'EPCI à fiscalité propre constitué sur ce territoire, qui aurait vocation à se substituer aux syndicats déjà présents. Cela suppose toutefois d'accepter qu'un processus d'unification progressive des modes de gestion et des tarifs soit mis en place dans ce nouveau cadre.

2 - Les déchets

La gestion des déchets et assimilés est confiée aux communes qui peuvent transférer soit à un syndicat mixte soit à un EPCI tout ou partie de la compétence, la collecte, le traitement et les opérations afférentes notamment, ou seulement ces deux dernières et ce, en principe de manière ascendante et non « en étoile ».

Trois exemples de syndicats à faible activité

Dans le Haut-Rhin

Le syndicat mixte du secteur 4, dans le Haut-Rhin, est un syndicat de gestion des déchets. Même s'il couvre les besoins d'une population de 164 000 habitants, il ne gère pourtant pas directement les activités relevant de sa compétence traitement, qu'il a très largement déléguée à d'autres structures et il ne s'occupe pas directement de collecte. Seule est ainsi gardée en propre la politique de prévention visant à développer le tri des déchets ménagers.

Les transferts de compétences inscrits dans la loi NOTRe devraient favoriser l'inscription de ce syndicat dans la nouvelle carte syndicale définie pour les déchets.

Dans le Gard

Le syndicat Intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région d'Uzès (SICTOMU) assure la collecte des déchets en régie directe sur une partie seulement du territoire des deux communautés de communes qui le constituent. Depuis quelques années, ce syndicat affiche une diminution régulière du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : 14,78 % en 2013, 13,50 % en 2015 et 13 % en 2016. Ce bon résultat pourrait sembler-t-il être amélioré par un élargissement du périmètre syndical à l'ensemble des communes des deux communautés adhérentes, ce qui permettrait en tout cas d'aboutir à une harmonisation avec le périmètre du schéma de cohérence territorial (SCOT).

Cet objectif ne pourra vraisemblablement pas être atteint à moyen terme car l'une des deux communautés a demandé son retrait du SICTOMU.

S'il se concrétisait, ce retrait conduirait à la nécessaire création d'un nouveau centre technique et d'un quai de transfert — actuellement situés dans l'une des communes concernée par la demande de retrait — d'un coût estimé à environ 3 M€.

Le projet de SDCI du 9 octobre 2015 prévoyait d'élargir le périmètre du SICTOMU à l'ensemble des communes des deux communautés mais cette proposition a été rejetée par la CDCI en février 2016, de même qu'a été rejeté un projet de fusion du SICTOMU avec un autre syndicat.

En Seine-et-Marne

Aux termes de la loi, un syndicat mixte ayant la compétence collecte et traitement peut adhérer à un autre syndicat mixte pour la compétence traitement⁹³. C'est dans le cadre d'un tel transfert « en cascade » que le SIRMOTOM et le SMETOM-GEEODE ont délégué une partie de leur compétence traitement au SYTRADEM.

Néanmoins, la compétence traitement n'est évoquée ni explicitement ni globalement dans les statuts du SYTRADEM mais restrictivement appréhendée via la construction et la gestion d'équipements de traitement. Dans les faits, la compétence s'avère fractionnée entre le SYTRADEM et les syndicats primaires, qui l'exercent toujours partiellement sur leurs territoires respectifs, pour les déchets non pris en charge par le SYTRADEM. Ni les statuts des trois syndicats ni l'exercice effectif des compétences par ces derniers ne sont donc conformes aux dispositions de l'article L. 2224-13 du CGCT.

⁹³ Art. L 5711-4 du CGCT

Ainsi, seul un minimum de compétences a été mis en commun. Par ailleurs, l'action du SYTRADEM est totalement externalisée soit au sein d'une régie à personnalité morale, soit au moyen d'une délégation de service public pour son usine de traitement. Ce syndicat fonctionne en outre avec des agents en cumul d'activité et/ou mis à disposition par les syndicats primaires. La question de la valeur ajoutée d'un tel syndicat visant à gérer des équipements sans aucune synergie ni volonté avérée d'intégration sur un périmètre territorial large peut donc être posée.

Par ailleurs, l'article L. 2224-13 du CGCT interdit les transferts de la collecte et du traitement dits « en étoile », à savoir au profit de deux groupements différents. Seuls les transferts dits « en cascade » sont autorisés.

Ces dispositions, qui visent à assurer une rationalisation de la gestion des déchets ménagers sur un territoire, ont été rappelées par la Cour, en 2011, dans son rapport public thématique sur « Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés ». Force est de constater qu'en 2015 elles ne sont pas encore pleinement entrées dans les faits.

Ainsi, fin 2015, on dénombrait encore 59 cas de transfert « en étoile » des compétences collecte et traitement par des communes ou des communautés de communes, dotées en conséquence d'une double adhésion. Dans deux cas, le traitement fait même l'objet d'un double transfert à des entités différentes.

3 - La compétence scolaire

Les syndicats à vocation scolaire (SIVOS) sont particulièrement présents en zone rurale. Ils portent généralement un regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Le RPI peut être soit adossé à un EPCI à fiscalité propre auquel les communes ont transféré les compétences relatives aux écoles publiques, soit organisé sur la base d'un accord contractuel entre communes, fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées.

Le nombre important de syndicats scolaires recouvre une grande diversité de structures qui exercent des compétences allant du simple accueil scolaire à une offre plus large comprenant le transport, la restauration ou les activités périscolaires.

Outre le caractère sécable de la compétence, plusieurs raisons expliquent la persistance de ce nombre élevé de syndicats.

La première difficulté tient, tout d'abord, à la sensibilité du sujet pour les élus, qui se montrent en effet particulièrement attachés à la gestion de proximité mutualisée dans le cadre d'un petit syndicat du RPI. La fermeture d'une école a, par ailleurs, des conséquences sur le maintien des habitants et des autres services publics et il est plus aisné d'en obtenir le maintien en regroupant plusieurs petites communes concernées.

En deuxième lieu, les périmètres des syndicats ne correspondent pas toujours à ceux des communautés de communes. Cette situation est d'ailleurs assez fréquente, les syndicats s'étant constitués bien avant les EPCI à fiscalité propre auxquels les communes ont, par la suite, adhéré.

Enfin, il faut mentionner la possibilité, qui, en dérogation à l'interdiction posée dans l'article L. 5111-6 du CGCT⁹⁴, est restée offerte depuis le vote la loi du 29 février 2012⁹⁵, de créer des syndicats en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale.

La loi NOTRe élargissant le périmètre des communautés de communes, qui doivent désormais compter 15 000 habitants, hormis pour certains territoires spécifiques, les difficultés liées à l'absence de superposition des périmètres devraient disparaître. Les compétences jusqu'alors exercées par des syndicats scolaires pourraient être plus facilement reprises par les communautés de communes. En outre, la loi NOTRe transfère le transport scolaire aux régions, qui auront ainsi à décider si elles désirent subdéléguer cette compétence à certains EPCI.

B - Des difficultés politiques, juridiques et financières

1 - Le poids de l'histoire et du contexte politique

La faible adhésion des élus locaux aux projets de simplification portés par l'État apparaît fréquemment comme un obstacle important à la rationalisation de la carte intercommunale. Elle s'est manifestée lors de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale de 2011 et, au vu des réponses des préfets aux questions de la Cour, il apparaît clairement qu'elle s'est à nouveau manifestée à l'occasion de l'élaboration des SDCI 2016.

Plusieurs explications à cette réticence, plus ou moins vivement exprimée, sont avancées par les préfets.

Il s'agit tout d'abord, pour les élus, de préserver une forme de gestion, inscrite dans une histoire partagée, marquée par la souplesse et un portage, plus librement consenti que dans un EPCI à fiscalité propre, de projets d'équipement financés par les contributions votées par chacune. Cet argument est avancé en particulier dans les zones de montagne et les territoires ruraux, où les syndicats ont contribué à mettre en place les services publics et équipements publics locaux de proximité et ont continué à maintenir les emplois communaux.

Le maillage politique peut également localement entraîner une autre difficulté et les ententes ou mésententes partisanes constituer un frein à l'action de simplification des préfets.

Ainsi, dans le Vaucluse, les oppositions entre les élus du SIAERH du Nord-Vaucluse, chargé de l'aménagement d'une portion de la rivière Le Lez, bloquent l'évolution de ce syndicat, à savoir sa dissolution au profit de la communauté de communes, dans le périmètre de laquelle il est complètement inclus.

La composition de la commission consultative de coopération intercommunale, apte à garantir la mise en œuvre du schéma, devient alors un enjeu. Le récent renouvellement des

⁹⁴ Depuis 2010, cet article limite la possibilité de création de nouveaux syndicats aux seuls cas expressément prévus par le schéma départemental de coopération intercommunale (voir *supra*).

⁹⁵ Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

équipes municipales a été vu par certaines préfectures comme l'opportunité de construire de nouvelles relations avec les élus en ce domaine.

Une attitude de repli face à l'État est, par ailleurs, adoptée par certains élus, inquiets de la capacité des territoires à absorber le nombre significatif de réformes les ayant affectés depuis 2010, dans un contexte budgétaire contraint. La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, en particulier, conduit à ne pas adhérer à la nouvelle étape de recomposition que l'État invite à franchir. Certains élus ne sont par ailleurs pas totalement convaincus que la suppression des syndicats conduise à des économies substantielles ; ils font notamment valoir que la prise d'une compétence par un EPCI à fiscalité propre a aussi un coût financier, celui de la création d'un service, et temporel, la mise en œuvre de la prestation prenant du temps.

Ces obstacles ont pu être saisis localement comme un levier dans une négociation ; le maintien d'un syndicat sert alors, en quelque sorte, de gage à l'adhésion de communes à un EPCI à fiscalité propre, pour lequel elles avaient au préalable manifesté des réserves.

Au-delà il ne faut pas négliger le sentiment, mis en évidence par le président de l'AMF, de saturation des élus communaux à l'encontre d'un ensemble de réformes territoriales qui déstabilisent leur cadre traditionnel de coopération locale. Il y a, à l'évidence, à prendre en considération le temps nécessaire à l'acceptation des réformes.

2 - Des difficultés juridiques

La non coïncidence des périmètres entre nouvel EPCI à fiscalité propre et syndicats préexistants est un obstacle relativement fréquent à la disparition des seconds par intégration dans le premier. Quand bien même les périmètres coïncident, encore faut-il que l'EPCI à fiscalité propre se dote de la compétence exercée jusqu'alors par le syndicat qu'il est envisagé de dissoudre. Les EPCI à fiscalité propre peuvent avoir des réticences à se doter de compétences qu'ils jugent peu stratégiques. Le transfert par la loi d'une compétence pleine et entière aux EPCI à fiscalité propre est dès lors de nature à constituer un levier efficace de transformation du paysage de l'intercommunalité. C'est bien en ce sens que la loi a évolué comme il ressort des dispositions de la loi NOTRe.

À cet égard, la définition de l'intérêt communautaire de certaines catégories de compétences, au sein des nouvelles communautés d'agglomération ou de communes a été un obstacle à un transfert complet de telle ou telle compétence. Selon les préfets interrogés, cette situation a contribué à favoriser le maintien de syndicats auxquels les communes membres d'un EPCI ont confié une partie de la compétence non prise en compte dans ce qui a été transféré à l'EPCI.

Cette difficulté a déjà été relevée par la Cour qui a appelé l'attention sur la définition incertaine de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes ou d'agglomération et sur les conséquences qui s'ensuivaient, dans son rapport public thématique sur les finances publiques locales d'octobre 2014.

La définition des attributions des établissements de coopération intercommunale obéit en effet à un principe de spécialité : ils ne peuvent exercer que les attributions transférées par les communes dans des domaines de compétences prévus par la loi. Cependant, l'exercice de

ces attributions est subordonné, dans la majorité des cas, à la reconnaissance de leur « intérêt communautaire », c'est-à-dire d'un intérêt public à l'échelle du territoire intercommunal justifiant de les retirer aux communes membres pour les confier à l'EPCI. La doctrine préconise de retenir des critères objectifs et non une liste. Le ministère de l'intérieur, dans sa circulaire du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, recommandait l'adoption de critères objectifs tels que des seuils financiers ou de population, la fréquentation d'un équipement ou la superficie des zones concernées. Une telle définition favorise la lisibilité et la cohérence du projet intercommunal.

Or, l'énumération de listes d'activités ou d'équipements transférés demeure pourtant la méthode la plus fréquente, au risque d'une délimitation peu cohérente des champs de compétences transférés à l'EPCI à fiscalité propre. En outre, le fait de recourir à des listes subordonne toute nouvelle intervention de la communauté à une modification des statuts, donc à l'approbation d'une majorité qualifiée de conseils municipaux.

C'est la raison pour laquelle la Cour a recommandé⁹⁶ d'opérer les transferts de compétences des communes aux intercommunalités par champs entiers d'intervention et non plus de façon parcellaire.

Enfin, la complexité de la procédure de dissolution d'office d'un syndicat en cas de dysfonctionnement empêchant un fonctionnement normal constitue une autre difficulté. Le fait que la dissolution facultative à l'initiative du représentant de l'État suppose un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État n'est pas de nature à faciliter de telles initiatives.

3 - Des difficultés financières

Quand un syndicat est dissous à la faveur d'un transfert de ses compétences à un EPCI à fiscalité propre, avant que celles-ci puissent être transférées à l'EPCI nouvellement constitué⁹⁷, ses biens et la dette afférente reviennent, dans un premier temps, aux communes membres. L'article L.5211-25-1 du CGCT prévoit ainsi le retour automatique aux communes pour les seuls biens que celles-ci ont mis à la disposition du syndicat lorsqu'elles lui ont transféré la compétence. Les biens acquis par le syndicat en propre font l'objet d'une répartition entre les membres. À défaut, ils peuvent être vendus et le produit de leur vente réparti entre les membres.

Lors de la procédure de dissolution, des difficultés peuvent se faire jour, qui viennent d'une méconnaissance de la domanialité des biens détenus par les syndicats. L'image donnée par le bilan est d'autant plus brouillée que les statuts n'ont pas toujours été toilettés au gré des évolutions de périmètres connues par les syndicats.

Ainsi, tel syndicat intercommunal d'aménagement sans activité depuis quinze ans a dû être maintenu faute de consensus sur la prise en charge des terrains eux-mêmes grevés de servitudes environnementales liées à la présence d'un incinérateur.

⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁷ Sauf dans le cas simple d'une fusion entre syndicat et EPCI à fiscalité propre où les biens et obligations du premier sont dévolus au second.

Dans un cas de figure proche, des syndicats sont maintenus afin qu'un emprunt contracté de longue date puisse aller jusqu'à son terme. Cette situation est particulièrement significative dans la mesure où les syndicats sont majoritairement des structures d'investissement qui ont permis à des communes de se doter d'équipements communs que l'appel aux seules contributions des communes membres ne suffit pas toujours à financer. Lors de la dissolution, la répartition des biens acquis en commun, et plus globalement de l'actif et du passif du syndicat se heurte également à la connaissance limitée que certains syndicats, notamment de réseaux, ont de la consistance et de l'état de leurs actifs. Le transfert, inscrit dans la loi NOTRe, de la compétence eau aux EPCI, appelle une anticipation vigilante de ce point particulier.

Des syndicats maintenus pour rembourser un emprunt

En 1981, trois communes des Hauts-de-Seine ont créé le syndicat intercommunal pour l'équipement sanitaire et social de Sèvres, Chaville et Ville d'Avray (SICESS), ayant pour but de participer au financement, à la construction et à la gestion de l'établissement public hospitalier Jean Rostand. Celui-ci ayant fusionné au 1^{er} janvier 2006 avec l'hôpital de Saint-Cloud, l'activité du syndicat se limite depuis à l'amortissement des emprunts qu'il a contractés. Le capital restant dû au 31 décembre 2014 atteint 744 993 €.

Dans les Yvelines, des syndicats ont encore des emprunts à rembourser que les communes membres ne veulent pas prendre en charge directement. Par ailleurs, les banques ne souhaitent pas généralement morceler l'emprunt souscrit. C'est pour cette raison que le syndicat des services de secours et d'incendie de Bonnières sur Seine et Limetz-Villez, dont la dissolution était prévue dans le SDCI 2011, est toujours en activité.

Déjà répréhensible du fait de ce seul écart à la règle, la non observation des règles budgétaires et comptables dans la vie courante du syndicat peut constituer une réelle difficulté lors de la procédure de dissolution.

Il en est ainsi de l'absence relativement fréquente d'amortissement des biens possédés. Ceci peut être observé aussi bien dans des syndicats de taille importante, comme des syndicats de réseaux, que dans les petits syndicats, dont la gestion est assurée par une équipe peu au fait de l'ensemble des règles comptables qui s'appliquent. Cette situation n'est pas sans entraîner des difficultés lors du transfert des biens.

Ainsi, un syndicat chargé d'assurer le transport scolaire qui n'avait jamais pratiqué l'amortissement des autocars qu'il avait achetés à cet effet a dû rattraper ce retard, avec l'appui du comptable public compétent, dans la perspective du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération voisine.

D'autres entorses à la règle peuvent être signalées par les préfectures ; il en va ainsi de la répartition entre ce qui relève du fonctionnement et de l'investissement entre communes membres et syndicats pour un même domaine ou un même équipement, ce qui est prohibé par la loi.

La préfecture du Loir-et-Cher indique avoir engagé une information auprès de petits syndicats à vocation scolaire. En effet, un grand nombre de ces syndicats n'assument que les dépenses de fonctionnement des bâtiments scolaires et laissent la charge de l'investissement aux communes membres, méconnaissant de la sorte les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les impulsions fortes données par le législateur en 2010 avaient pour objectifs de clarifier et rationaliser l'organisation des échelons locaux de décision. La priorité alors donnée à l'achèvement et à l'élargissement de l'intercommunalité à fiscalité propre a cependant conduit à ce que la carte syndicale ne connaisse que des aménagements d'envergure relativement modeste.

Les préfets n'ont jusqu'à présent que rarement recouru aux pouvoirs renforcés dont ils étaient dotés. Interrogés sur l'efficacité des divers instruments mis à leur disposition, ils ont pourtant souligné l'intérêt présenté par la possibilité de recourir au "passer outre" pour conduire localement les négociations avec les élus, ne serait-ce que par l'effet de son évocation. Ils ont également précisé que l'inscription dans la loi de transferts de compétences entières aux EPCI à fiscalité propre restait un levier très efficace de rationalisation.

En dépit de son évolution, la carte syndicale reste encore insatisfaisante. Elle laisse non seulement subsister un nombre encore élevé de petits syndicats, mais aussi maintient diverses situations d'inefficience : elle est marquée par des superpositions de périmètres ou d'acteurs, le maintien de syndicats exerçant des compétences qui pourraient, voire devraient, être portées par d'autres EPCI, et parfois, des syndicats aux activités résiduelles sinon inexistantes.

Réduire le nombre de syndicats dans une zone donnée n'est pas toujours chose aisée. Divers obstacles sont de nature à rendre peu opérants les leviers mis à la disposition des élus et des préfets. Ils peuvent être propres à la compétence exercée, qu'il s'agisse du territoire d'exercice des syndicats, - bassin versant pour les syndicats d'eau ou distance entre zones de collecte puis de traitement pour les syndicats de déchets- ou qu'il s'agisse de la possibilité offerte aux communes de créer de nouveaux syndicats scolaires, exception aux dispositions générales posées dans le code général des collectivités territoriales.

Il apparaît que le principal frein à la simplification syndicale voulue par le législateur est à rechercher dans l'affirmation ou non d'une volonté politique partagée entre le représentant de l'État et les élus dans le département selon le cadre tracé par le schéma de coopération intercommunale.

Les difficultés peuvent être d'ordre juridique, du fait notamment d'une définition restrictive de l'intérêt communautaire des compétences des communautés de communes ou d'agglomération vouées à être les structures d'accueil des attributions jusque-là exercées par les syndicats se trouvant sur leur territoire. Elles peuvent également tenir à la répartition laborieuse de l'actif et du passif entre les communes membres lors d'une procédure de dissolution.

Ces difficultés juridiques et financières ne paraissent toutefois pas de nature à expliquer la mise en œuvre insuffisamment poussée, selon les départements, des différents leviers susceptibles d'être utilisés. À tout le moins, elles peuvent ralentir une procédure de dissolution mais pas la bloquer durablement.

Comme cela a été vu, les syndicats ne représentent pas en eux-mêmes un lourd enjeu budgétaire. Mais les services qu'ils recouvrent pourraient être assurés souvent de manière plus efficace et avec un niveau de qualité mieux garanti s'ils étaient confiés à des EPCI à

fiscalité propre agissant sur un territoire pertinent. Aussi, les situations peu satisfaisantes et les blocages observés appellent à franchir une nouvelle étape.

Ils appellent, par ailleurs, à des mesures correctives destinées à lever certains obstacles (voir chapitre suivant).

La Cour formule les recommandations suivantes

Pour le Gouvernement et le Parlement:

1. *dissoudre les syndicats inactifs au terme d'une période de référence permettant d'apprécier leur inactivité passant de deux ans à un an ;*

Pour le Gouvernement :

2. *provoquer la dissolution des SIVU exerçant la compétence “construction et entretien des collèges et des lycées”.*
-

Chapitre III

Un premier bilan de la loi NOTRe

Les dispositions de la loi portant nouvelle organisation de la République du 7 août 2015 ont montré que le législateur avait pris conscience de cette efficacité limitée des dispositifs qui lui préexistaient. Sans faire de la réduction du nombre de syndicats un objectif de premier rang, cette loi contient, en effet, des dispositions qui ne manqueront pas de produire des conséquences significatives sur la carte syndicale, notamment du fait des transferts de compétences organisés en faveur des EPCI à fiscalité propre.

Cependant, au vu du premier bilan que dresse la Cour des nouveaux SDCI, cette étape de simplification de la carte des syndicats à l'horizon 2017-2020 peut n'apparaître comme n'engageant qu'un mouvement certes supplémentaire, mais lui-même par trop limité.

Aussi, à l'horizon 2020 qui est celui de la loi NOTRe, est posée la question d'une nouvelle, et éventuellement ultime, étape de diminution de la place des syndicats dans le paysage intercommunal.

I - Une nouvelle dynamique

A - Les effets attendus

La loi NOTRe du 7 août 2015 comporte deux séries de dispositions qui permettent de relancer le processus de simplification de la carte intercommunale.

1 - Un nouveau SDCI et des objectifs réaffirmés de simplification de la carte intercommunale.

La loi du 7 août 2015 prescrit l'établissement de nouveaux SDCI en confiant aux préfets des pouvoirs exceptionnels de même nature que ceux auparavant définis par la loi RCT du 16 décembre 2010 (voir chapitre précédent). Les nouveaux schémas devaient être établis pour le 31 mars 2016 ; le préfet pouvait prendre des arrêtés de périmètre pour le 15 juin 2016 et procéder à la création ou à la transformation d'EPCI à fiscalité propre, le cas échéant après « passer outre », jusqu'au 31 décembre 2016. La commission départementale de coopération intercommunale se prononce sur avis simple si le projet présenté par le préfet figure dans le schéma, et sur avis conforme s'il n'y figure pas.

Sur le fond, en fixant à 15 000 habitants, sauf dérogations limitativement énumérées, le seuil de population des EPCI à fiscalité propre, la loi entraîne nécessairement un mouvement de regroupement des EPCI à fiscalité propre existants et d'absorption de syndicats désormais entièrement inclus dans les limites territoriales nouvellement définies.

À cet égard, la loi reprend, en les complétant légèrement, les dispositions en vigueur en ce qui concerne les syndicats de communes et les syndicats mixtes, en faisant notamment plus clairement de la réduction de leur nombre un objectif en soi (article L 5210-1, III, 4° modifié du CGCT). Le préfet se voit, comme auparavant, reconnaître des pouvoirs exceptionnels dans les mêmes bornes temporelles pour dissoudre, modifier le périmètre d'un syndicat ou fusionner deux ou plusieurs syndicats dans un objectif de rationalisation.

2 - Des transferts de compétences désormais obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre

La loi du 7 août 2015 organise, à l'échéance du 1^{er} janvier 2017, un vaste mouvement de transfert de compétences aux EPCI à fiscalité propre, privant à terme les syndicats de communes (SIVU et SIVOM) de la possibilité de les exercer par délégation des communes.

La gestion des déchets devient ainsi une compétence obligatoire, et non plus optionnelle, des communautés de communes et d'agglomération au 1^{er} janvier 2017.

Les compétences eau et assainissement deviennent obligatoires pour les communautés d'agglomération et de communes au 1^{er} juillet 2020. Il n'y aura par ailleurs plus de séparation possible entre assainissement collectif et non collectif.

Enfin, s'agissant des actions de développement économique, et tout particulièrement de l'aide aux entreprises, de la gestion et création des zones d'activité ou encore du tourisme, la mention dans la loi de l'intérêt communautaire de l'exercice de la compétence par une communauté d'agglomération ou de communes est supprimé ; ce qui signifie que la totalité de la compétence déployée sur un territoire intercommunal donné devra être exercée par l'EPCI à fiscalité propre.

En conciliant à la fois élargissement et approfondissement de l'intercommunalité, par la dévolution de compétences obligatoires aux EPCI, la loi NOTRe va nécessairement provoquer une simplification de la carte syndicale. Elle va donc, à cet égard, permettre de franchir une nouvelle et importante étape.

Les effets concrets de cette simplification, en termes de nombre de structures supprimées, étaient encore diversement appréhendés dans les projets de schémas de coopération intercommunale établis en 2015. Cela, d'abord en raison des incertitudes qui pesaient encore sur le sort réservé aux élargissements des EPCI à fiscalité propre proposés. S'ajoutaient enfin, l'incertitude quant aux possibles créations de syndicats mixtes, auxquels les compétences visées par la loi peuvent à leur tour être transférées par les EPCI nouvellement compétents qui auraient été désireux que leur exercice se fasse sur une échelle territoriale plus vaste.

À tout le moins, la constitution de ces grands syndicats mixtes devra être précédée d'une revue du périmètre global au regard des compétences exercées.

B - Les schémas 2016

1 - Les estimations nationales

Selon la réponse de la DGCL à la Cour, les schémas arrêtés par les préfets avant le 31 mars 2016 envisagent la suppression d'environ 1 400 syndicats au 1er janvier 2017, soit une diminution de 12 % de leur nombre à l'échelle nationale, deux fois plus que pour les schémas de 2011⁹⁸. À cette réduction explicitement prévue, doit être ajoutée celle qui interviendra dans une temporalité plus longue, d'ici à 2020, comme conséquence indirecte des transferts qui interviendront : d'abord, les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, mais aussi les effets de la disposition qui prévoit la dissolution des syndicats exerçant les compétences eau et assainissement sur moins de trois EPCI à fiscalité propre. Les effets de ce mouvement, dont la DGCL estime qu'il sera d'ampleur, ne peuvent cependant être à ce jour quantifiés.

Dans sa réponse à la Cour, l'Association des communautés de France (AdCF) propose un chiffrage légèrement plus faible, puisqu'elle indique n'avoir recensé que 1 300 suppressions de syndicats, par dissolution ou fusion, clairement prescrites dans les SDCI. Elle souligne également l'imprécision et l'hétérogénéité de certains schémas, qui ne distinguent pas entre fusion et dissolution, rendant ainsi difficile le décompte des suppressions prescrites.

S'il y a donc à ce jour une relative imprécision sur le chiffre des disparitions de syndicats, nul doute néanmoins qu'il sera d'une ampleur supérieure à celui de la précédente vague.

2 - Le constat des préfectures

Dans leurs réponses à la Cour, les préfets de l'échantillon qu'elle a constitué font tous état des propositions retenues par les arrêtés pris pour les schémas préparés en 2015. Ces éléments permettent ainsi de souligner quelques traits saillants de ces SDCI qui, comme en 2011, donnent la priorité aux fusions d'EPCI à fiscalité propre, afin que ceux-ci atteignent, hors territoires strictement prévus par la loi, le seuil démographique de 15 000 habitants.

a) Des propositions souvent ambitieuses dans les projets de schémas initiaux de 2015

Les propositions présentées dans les trente projets de schéma de l'échantillon envisagent la suppression d'un peu plus de mille syndicats (1 067 exactement) et, pour les préfectures qui en font la mention spécifique, environ quatre-vingts fusions. Ce chiffre, établi sur la seule base des trente départements de l'échantillon de la Cour, peut sembler important au regard des chiffres avancés par la DGCL et l'ADCF, dont on a indiqué qu'ils étaient établis avant effets des transferts de compétences. Mais il s'agit des propositions contenues dans les projets de schémas de 2015, avant donc la finalisation du processus.

À l'inverse, les réponses des préfets incluent l'ensemble des propositions de dissolution. Cela, qu'elles soient ventilées avec précision selon les procédures possibles - transferts de compétences inscrits dans la loi NOTRe, effets de la loi GEMAPI, extensions de périmètres

⁹⁸ Selon la DGCL la diminution du nombre de syndicats en 2014, année principale de la mise en œuvre de la première vague de SDCI, avait été de - 6 %, soit deux fois moins que ce que prévoient les schémas actuels.

des EPCI à fiscalité propre ou encore suppression des syndicats sans activité – ce que seuls quelques projets de schémas (Calvados, Cher, Gers, Haute -Garonne, Indre-et-Loire, Puy-de-Dôme) distinguent, ou qu'elles soient consolidées en un chiffre unique.

Les projets sont tout d'abord ambitieux au regard des estimations de suppression qui sont établies, toutes catégories de syndicats confondues, hors syndicats mixtes ouverts : moins 66 pour le Rhône, moins 51 pour le Cher, moins 92 pour l'Eure-et-Loir, moins 99 pour la Haute-Garonne, moins 131 pour le Calvados.

S'ils sont ambitieux, c'est qu'ils ne se limitent pas à la rationalisation appelée par les seuls transferts inscrits dans la loi NOTRe, mais explorent toutes les possibilités offertes par les leviers utilisables.

C'est, par exemple, le cas du schéma de Haute-Garonne qui, outre la suppression de 15 syndicats faisant double emploi avec d'autres structures syndicales ou EPCI à fiscalité propre, de 19 syndicats inclus dans le périmètre d'EPCI à fiscalité propre et de 25 autres exerçant les compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre, retient les dissolutions ou fusions de 11 syndicats sans objet ou n'ayant plus d'activité.

Les schémas peuvent également s'attacher à des problématiques spécifiques au département. Ainsi, de la compétence « création et entretien d'un établissement scolaire » et « transport scolaire », en Eure-et-Loir, qui indique que 56 syndicats exerçant cette compétence seront totalement inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, qui pourrait se substituer aux syndicats. En revanche, le Morbihan ne retient aucune mesure concernant les centres de secours, alors qu'ils constituent la catégorie de syndicats la plus importante dans ce département, soit 15 structures sur 61.

Enfin, les propositions peuvent être d'autant plus ambitieuses que les départements comptent encore un grand nombre de syndicats et ont donc davantage à faire que ceux qui se sont déjà fortement engagés dans un mouvement de simplification de la carte syndicale. Ainsi, le schéma du Puy-de-Dôme, qui compte, à la fin de l'année 2015, 122 syndicats des trois types examinés par la Cour, propose la suppression de 91 d'entre eux. Le Calvados, quant à lui, propose de faire disparaître un peu plus de 130 syndicats sur les 231 existants.

Mais le fait que le vivier de syndicats soit encore important ne conduit pas nécessairement à l'inscription de mesures fortes dans les projets de schémas. C'est, par exemple, le cas de la Seine-Maritime, qui, sur les 254 structures recensées par la base BANATIC à fin de l'année 2015, ne prévoit des suppressions ou fusions que pour quinze d'entre elles. De même, sur 180 structures syndicales, le projet de schéma du département du Loir-et-Cher envisage la suppression ou la fusion de 22 d'entre elles.

Pour expliquer la relative modestie de ces propositions, les préfets mettent à nouveau en avant deux raisons principales. D'abord, la réticence des élus attachés à des formes de coopération qui, selon eux, sont pertinentes et ont fait la preuve de leur utilité ; ensuite, les délais très courts ayant présidé à l'élaboration de ces schémas, ce qui a conduit à ne retenir que les propositions les plus largement partagées et à donner la priorité à la constitution des nouveaux EPCI à fiscalité propre.

b) Des ambitions revues à la baisse dans les schémas finalement arrêtés en 2016

Au-delà de ces ambitions initiales, plus ou moins fortes, les projets de schémas soumis aux commissions départementales de coopération intercommunale ont par la suite été amendés. S'agissant des structures syndicales, les ambitions ont, dans la plupart des cas, été revues à la baisse, parfois significativement.

Ainsi, le schéma du Rhône, qui à l'étape du projet, prévoyait 66 dissolutions (31 à l'issue des transferts de compétences inscrits dans la loi NOTRe et 35 s'agissant d'autres compétences), n'a finalement retenu que 9 dissolutions et la fusion de 3 syndicats intercommunaux en une seule structure. Dans sa réponse à la Cour, la préfecture indique que les propositions non retenues serviront de base pour conduire la prochaine étape de rationalisation.

De même, le schéma de l'Isère prescrit la dissolution de 19 syndicats, au lieu des 50 inscrites dans le projet.

Enfin, en Eure-et-Loir, aucune mesure relative aux syndicats n'a été retenue dans le schéma alors que le projet indiquait que 93 d'entre eux étaient inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre. Comme l'indique le préfet dans sa réponse à la Cour, la rationalisation des syndicats devrait intervenir dans un second temps, à la faveur de la stabilisation des EPCI à fiscalité propre, d'une part, et de la prise en compte des nouvelles compétences par ces mêmes EPCI, d'autre part.

L'attachement des élus aux structures syndicales comme l'inscription dans le calendrier prévu par la loi NOTRe, soit jusqu'en 2020, des recompositions de la carte intercommunale, tant en termes de périmètres que de compétences, comptent au nombre des raisons très généralement avancées par les préfets pour expliquer ces évolutions plus modestes que prévu. De même, les incidences du transfert de la compétence transport scolaire à la région au 1^{er} septembre 2017 ne sont pas encore précisément connues, ce qui ne permet pas d'en apprécier les conséquences sur les syndicats exerçant actuellement cette compétence. Enfin, la complexité des opérations de liquidation est rappelée par les préfets du Morbihan et des Pyrénées-Orientales.

Devant ces bilans prévisionnels, souvent décevants au regard des ambitions initiales, les préfets mettent en avant de nouvelles pistes à explorer. Ainsi, en particulier, du développement de modes de gestion alternatifs, comme la mutualisation de services au sein des EPCI à fiscalité propre qui serait de nature à faciliter la dissolution des syndicats, tout en offrant aux élus la garantie d'une certaine souplesse.

Les préfectures du Morbihan et d'Indre-et-Loire signalent ainsi la création de services communs au sein d'un EPCI à fiscalité propre se substituant à des syndicats. Il s'agit de deux syndicats de voirie, celui de Channay Courcelle pour l'Indre-et-Loire, et, pour le Morbihan, celui de l'est de Vannes (le SIVEV). Par ailleurs, dans le Haut-Rhin, les communes nouvelles ont permis la suppression de trois syndicats comptant pour seuls membres des communes « fusionnées ».

Au total, il apparaît que les effets induits par la loi NOTRe devraient être importants, même si moindres qu'espéré. En tout état de cause, tant que les nouveaux EPCI à fiscalité propre ne seront pas stabilisés et n'auront pas décidé des modalités de gestion des nouvelles

compétences qui leur sont transférées, il restera difficile d'avoir une connaissance précise de la situation des syndicats. À tout le moins, les schémas auraient-ils pu réservé un sort plus net à certains syndicats : ceux sans activité ou ayant une activité réduite, comme ceux portant des compétences résiduelles susceptibles d'être exercées différemment, sur lesquels les préfets disposent d'une certaine visibilité.

C - Les économies potentielles

La rationalisation de la carte de l'intercommunalité et la diminution drastique du nombre de syndicats, par absorption de ceux-ci dans de plus grands ensembles intégrés, devraient, en principe, être productrices d'économies d'échelle. Encore faut-il en mesurer la possibilité et l'étendue.

1 - Les compétences

S'agissant des compétences qui seront reprises par un EPCI à fiscalité propre, deux considérations balancées sont à souligner :

- d'une part, la reprise par un EPCI à fiscalité propre d'un service industriel et commercial jusqu'alors géré par un syndicat de communes (eau, assainissement, gestion des déchets) pourrait se traduire, dans certains cas, à court terme par une dépense supplémentaire. Cela du fait de la nécessité d'une amélioration du service rendu, que ce soit en termes qualitatifs de meilleure réalisation des normes en vigueur, ou quantitatifs, du fait de la mise à niveau des équipements et du réseau qui sera souvent indispensable ;
- d'autre part, ce n'est qu'à terme que le gain en termes de taille critique se manifestera : capacité à mieux négocier les contrats de délégation de service public ; économies d'échelle en cas de gestion en régie grâce à une meilleure organisation du service par un personnel qualifié (voir infra).

De ce double fait, les économies à attendre de la réduction du nombre de syndicats s'avèreront limitées à court terme et ne seront sensibles que dans la durée.

2 - Les fonctions support

S'agissant des fonctions support, plusieurs éléments peuvent être mis en avant.

a) *Les gains de mutualisation en l'état actuel*

Les syndicats ont encore peu recours à la mutualisation des charges et des investissements. Les réponses apportées par les 330 présidents de syndicats interrogés par la Cour révèlent que cette pratique ne concerne encore qu'une minorité d'établissements (46 sur les 309 ayant répondu, soit un peu moins de 15 %). 43 % des cas identifiés concernent le partage de locaux et 39 % la mutualisation des personnels et des services. L'achat public et la mise en commun de matériels représentent, quant à eux, moins de 10 % chacun des cas de mutualisation rencontrés.

Ainsi, le Syndicat Mixte d'Assainissement de la Région Ouest de Versailles (SMAROV), dans les Yvelines, a mutualisé avec d'autres syndicats locaux une partie des moyens qu'il utilise, personnel, matériel, achats et assurance.

Sur une base aussi réduite, les enjeux financiers actuels de mutualisation sont encore modestes. Suivant l'estimation réalisée par les présidents des syndicats interrogés, les dépenses mutualisées représentaient, en 2014, un montant de 1,4 M€, à rapprocher du total des dépenses de fonctionnement de l'exercice soit 305,4 M€.

Le faible développement de cette pratique pourrait s'expliquer par le mode majoritairement forfaitaire de répartition des charges adopté par les acteurs, source d'opacité quant aux coûts réels. En effet, moins du tiers des syndicats déclare répartir les coûts sur une base réelle (28 %). Encourager une répartition en fonction des coûts réels pourrait sans nul doute que favoriser la pratique de la mutualisation.

Ceci montre en tout état de cause que seule une évolution plus radicale permettrait de vrais gains de mutualisation.

b) Des gains possibles en cas de suppression de syndicats

Pour la présente enquête, la Cour a cherché à estimer les économies susceptibles d'être réalisées par la suppression des SIVU et SIVOM en prenant en compte les coûts de gestion des syndicats par les services de la DGFiP et les indemnités versées aux élus.

S'agissant du coût engendré par la tenue des comptes, la suppression de l'ensemble des SIVU exerçant l'une ou l'autre des compétences assainissement pourrait permettre un gain global de l'ordre de 3,1 M€ par an, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans modification des stratégies de gestion de l'assainissement par les EPCI à fiscalité propre. La suppression des indemnités versées aux élus par ces syndicats représenterait, au 1^{er} janvier 2016, une économie de 37,3 M€. Dans l'hypothèse radicale d'une dissolution de la totalité des SIVU exerçant la compétence eau, les économies potentielles sur ces deux seuls postes peuvent ainsi être, au total, estimées à un maximum de l'ordre de 40 M€ en année pleine⁹⁹.

Le transfert de compétences aux EPCI à fiscalité propre est également supposé induire des effets financiers positifs : gains de mutualisation, disparition de certaines charges de structure etc. On peut estimer le gain de la mutualisation des achats courants à partir du ratio utilisé par l'Inspection générale des finances, soit 5 %¹⁰⁰. En 2014, l'ensemble des syndicats intercommunaux de métropole ont effectué pour 2,6 Md€ d'achats¹⁰¹ ; à raison d'un gain théorique de 5 %, c'est donc un gain d'environ 130 M€ environ qui pourrait être réalisé grâce à une mutualisation systématique.

Toutefois, les différences de pratiques observées entre syndicats et EPCI à fiscalité propre permettent également d'inférer quelques coûts supplémentaires, s'agissant des frais de formation et de communication, dont le rapport aux recettes est plus élevé, pour les EPCI à fiscalité propre, que dans les syndicats.

⁹⁹ Ce montant englobe les indemnités versées aux élus et le coût de la gestion des syndicats par la DGFiP.

¹⁰⁰ Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, « Les mutualisations au sein du bloc communal », Décembre 2014.

¹⁰¹ Comptes de gestion 2014, somme des comptes 60 et 61.

En tout état de cause, les EPCI à fiscalité propre pourraient utilement se donner pour objectif de mesurer périodiquement le bilan coûts/bénéfices des réorganisations

D - Les risques à surmonter

La rationalisation du paysage de l'intercommunalité entraîne la disparition de syndicats dont les compétences sont reprises par les EPCI à fiscalité propre. Les transferts peuvent alors faire naître certains risques qui doivent être maîtrisés.

1 - Les dépenses de personnel

Le regroupement de petites structures en services de taille plus conséquente peut entraîner un besoin de renforcement de l'encadrement des structures, donc des coûts, si un effort de rationalisation n'est pas mis en œuvre.

Ainsi, au cours de la période 2013-2015, la masse salariale des syndicats a progressé de 12 % alors que celle des EPCI a augmenté de plus de 14 %, dont 38 % pour les communautés de communes¹⁰². Ce niveau est en partie lié à la montée en puissance, du fait de transferts de compétences, de communautés plus nombreuses. Ce rythme ne pourra toutefois pas être durablement maintenu, sous peine de courir le risque de voir la dépense supplémentaire née d'un transfert des compétences des syndicats aux EPCI à fiscalité propre annihiler les gains obtenus par ailleurs.

Aussi, la Cour souligne-t-elle la nécessité d'une gestion rigoureuse et prévisionnelle des ressources humaines liées aux transferts issus des syndicats intercommunaux par les communautés.

2 - Les disparités de situations

S'agissant de la compétence eau, le transfert aux communautés à fiscalité propre entraînera plusieurs conséquences.

Tout d'abord, une augmentation du prix moyen de l'eau pour les usagers pourrait avoir lieu. En effet, les EPCI vont devoir reprendre des linéaires de réseaux beaucoup plus étendus que ceux qu'ils gèrent actuellement, ce qui peut impliquer des coûts plus élevés dès lors qu'ils entendront mettre l'ensemble des réseaux à un même niveau qualitatif

Les EPCI sont également confrontés à des besoins de renouvellement des réseaux sans commune mesure avec l'effort réalisé par le passé¹⁰³.

Le transfert de la compétence eau des syndicats aux EPCI à fiscalité propre va également entraîner le transfert des réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable. Une

¹⁰² Dans le même temps les recettes de fonctionnement n'ont progressé que de 25 %.

¹⁰³ Une étude réalisée récemment pour le compte de l'office international de l'eau¹⁰³ estime que le niveau des investissements annuels (6 695 M€), tel qu'il ressort de l'analyse des comptes des collectivités et des délégataires, est inférieur au besoin de renouvellement estimé entre 5 400 et 9 700 M€, avec une valeur médiane de 7 500M€.

part importante de ces réseaux a été constituée il y a plusieurs décennies et est parfois mal connue. D'importants progrès dans la localisation et l'estimation de l'état d'entretien de ces canalisations ont été entrepris depuis plusieurs années par les autorités organisatrices mais des zones d'ombre demeurent parfois pour les sections les plus anciennes. Depuis 2012, le CGCT impose aux acteurs une obligation de réaliser et mettre à jour un descriptif détaillé des ouvrages¹⁰⁴. Le défaut d'élaboration de ce descriptif est sanctionné par le doublement de la redevance versée à l'agence de l'eau pour prélèvement sur la ressource en eau¹⁰⁵. Si ces états détaillés ne sont pas réalisés ou pas à jour, les transferts de réseaux vont conduire les EPCI à fiscalité propre à assumer une double charge : celle d'établir un descriptif consolidé fiable et éventuellement de supporter une pénalisation financière de la part de l'agence de l'eau. Une vigilance particulière sera donc de mise en ce qui concerne ces opérations pour lesquelles les services du réseau de la DGFiP peuvent apporter un concours précieux aux établissements publics concernés.

Enfin, des effets d'aubaine sont relevés ou espérés par certains syndicats ayant déjà consenti ou retardé, selon les cas, des investissements. La vigilance de la puissance publique est appelée sur ces situations afin de déterminer un accompagnement spécifique et préparer au mieux les convergences qui vont s'imposer, non seulement pour les investissements mais également pour la politique tarifaire ou encore le lissage des différents contrats de DSP.

Deux exemples particulièrement pertinents au regard de cette question ont été relevés dans les contrôles menés par la Cour.

Adduction d'eau : des difficultés prévisibles pour un transfert de compétence qui est inéluctable.

Le syndicat d'adduction d'eau potable de Questembert (SIAEPQ) dans le Morbihan, créé en 1960, exerce des compétences obligatoires en matière de distribution d'eau potable et optionnelles pour l'assainissement, collectif et non collectif, pour neuf communes et une population de 18 000 habitants. L'application des dispositions de la loi NOTRe va faire évoluer la situation de ce syndicat, situé sur le périmètre de deux communautés de communes. L'une, celle de Questembert, n'exerce aucune compétence en matière d'eau et d'assainissement et ses 13 communes membres bénéficient, dans ces domaines, de l'intervention de plus de cinq syndicats différents. L'autre, la communauté de communes Arc Sud Bretagne exerce d'ores-et-déjà la compétence assainissement non collectif.

¹⁰⁴ L'article D. 2224-5-1 (en vigueur au 1er février 2016) prévoit notamment le plan des réseaux mentionnant la localisation des dispositifs généraux de mesures, un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la mention de l'année ou, à défaut de la période de pose, la catégorie de l'ouvrage, la précision des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations. Le descriptif détaillé est mis à jour et complété chaque année en mentionnant les travaux réalisés sur les réseaux ainsi que les données acquises pendant l'année, notamment en application de l'article R. 554-34 du code de l'environnement.

¹⁰⁵ Article L. 213-10-9-V du code de l'environnement complété par le décret du 27 janvier 2012 : doublement du taux de la redevance prélèvement pour l'usage « alimentation en eau potable » applicable lorsque le descriptif détaillé des réseaux ou le plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable n'ont pas été établis dans les délais prescrits.

Le SIAEP en tant que tel devrait disparaître à terme, le service étant intégré à la communauté de communes de Questembert. Celle-ci devra récupérer, en provenance des communes qui ne sont pas actuellement membres ou des syndicats auxquelles elles adhèrent, certains équipements vieillissants et nécessitant des investissements, ou plus récents, mais assortis d'emprunts, pour certains structurés. Des difficultés d'identification des emprunts ou parties d'emprunts spécifiquement attachés à un équipement, et donc de négociation des conditions de transferts sont aussi à prévoir.

Dans le même temps, le SIEAP devra transférer des équipements, dont une station mise en service en 2014, financée sans recours à l'emprunt (1 M€). En effet, en faisant le choix d'une gestion budgétaire resserrée, il a mis en œuvre une stratégie de désendettement visant à restaurer ses capacités d'emprunt dans la perspective d'un investissement lourd, à réaliser à horizon 2020-2025. Tout en stabilisant la redevance payée par les usagers, il a au cours des cinq dernières années réalisé des investissements grâce à son autofinancement et à des subventions, sans recours à l'emprunt.

Dans ce contexte, des difficultés de mise en œuvre des transferts sont prévisibles, en raison de cet effet d'aubaine, mal vécu, et de la dégradation de la situation financière qu'ils occasionneront. Le transfert, par mise à disposition gratuite d'équipements autofinancés, peut ainsi apparaître inéquitable pour la population des ex-syndicats n'ayant pas eu recours à l'emprunt pour financer leurs équipements.

La perspective des transferts pourrait aussi avoir un impact sur la mise en œuvre des programmes d'investissement d'ici 2019. Il n'y a pas de risque de suspension des investissements urgents dans le cas du SIAEP, qui a affirmé son intention de poursuivre une partie de son programme, mais en modifiant sa stratégie de financement lorsqu'il s'agit d'ouvrages destinés à être transférés avec un recours à l'emprunt pour éviter que son autofinancement bénéficie à un autre territoire.

Pour gérer au mieux cette transition, une concertation en amont sera recherchée par le SIAEP, sur les investissements à transférer (choix et mode de financement, mais aussi intégration dès à présent des futurs équipements à recevoir dans les programmes pluriannuels), sur la cohérence des modalités contractuelles lorsque des DSP ou marchés destinés à être transférés et à coexister sont renouvelés ou prorogés pendant cette période, sur la convergence des tarifs (il existe de fortes disparités sur le territoire).

Le second exemple est celui du SEZEO, dans l'Oise. Ce syndicat estime avoir consenti d'importants efforts d'investissement sur son réseau concédé à EDF, contrairement au reste des secteurs du département. Il invoque alors l'effet d'aubaine pour les autres acteurs que représenterait une fusion avec ces derniers. Cette situation explique en partie qu'aucun syndicat départemental ne soit mis en place dans le département.

II - La poursuite de l'effort (2017-2020)

La loi NOTRe va assurément entraîner une réduction du nombre de syndicats de communes et de petits syndicats mixtes. Ce mouvement qui se poursuivra de 2017, date de mise en œuvre des SDCI, jusqu'à 2020, au terme des transferts de compétences inscrits dans la loi, sera d'envergure.

Compte tenu des obstacles auxquels s'est heurtée l'étape précédente et qui persistent encore, il appelle un pilotage affirmé et la pleine utilisation des instruments à disposition pour pouvoir porter tous les effets qui en sont attendus.

A - Assurer le pilotage de la rationalisation de la carte intercommunale

Les trois années nécessaires à la stabilisation de la carte intercommunale doivent être mises à profit pour que l'effort ainsi consenti permette de parvenir à une rationalisation des structures syndicales exerçant dans le périmètre des EPCI à fiscalité propre élargis.

De 2017 à 2020, le paysage de l'intercommunalité sera significativement reconfiguré, qu'il s'agisse des EPCI à fiscalité propre ou des syndicats. Les EPCI à fiscalité propre disposeront d'une assise territoriale et d'une population beaucoup plus large qu'aujourd'hui et exerceront des compétences obligatoires élargies et nettement définies.

Les syndicats, notamment les SIVU et les SIVOM, qui portaient les compétences transférées, sont appelés à disparaître. Ce sont ainsi potentiellement 4 213 SIVU qui seraient concernés (soit environ 2 232 SIVU chargés de l'eau, 1 000 de l'assainissement, 97 du tourisme, 12 de l'accueil des gens du voyage, 7 des zones d'activités et 100 du développement économique). Nombre de SIVOM devraient également disparaître naturellement à la faveur de la mise en place d'EPCI à fiscalité propre. Enfin, les syndicats mixtes sont appelés à se développer, notamment pour des compétences techniques dès lors que ces compétences vont au-delà des limites d'au moins deux EPCI à fiscalité propre.

Cette profonde reconfiguration doit bénéficier d'un pilotage ferme et d'un suivi fin que la DGCL aura à assurer, ce qu'elle n'a pas été en mesure de pleinement faire, on l'a vu dans le chapitre précédent, lors de la mise en œuvre des schémas de 2011. Elle devra s'attacher à favoriser la stabilisation des structures intercommunales et disposer d'une connaissance fine des recompositions sur la base d'informations régulièrement transmises par les préfectures et consolidées.

Elle sera ainsi appelée à :

- identifier avec précision les syndicats concernés par les dissolutions ; l'examen des SDCI de l'échantillon constitué par la Cour, arrêtés avant le 31 mars 2016, révèle une connaissance encore parfois imprécise de cet existant (voir ci-dessus) ;
- veiller à la mise en œuvre effective de cette dissolution, qu'il s'agisse des SIVU, SIVOM et petits syndicats mixtes fermés, dont les compétences sont normalement reprises par l'EPCI à fiscalité propre qui recouvre leur territoire d'exercice. Entre 2017 et 2020, avec le transfert progressif des compétences « eau, assainissement et déchets » à des EPCI à fiscalité propre, il est, en effet, possible que certains SIVU ou SIVOM soient vidés de leur substance et que d'autres se transforment en syndicats mixtes fermés par représentation-substitution de communautés de communes au sein de ceux-ci. Il conviendrait alors de renforcer l'arsenal juridique permettant de prononcer la dissolution des syndicats devenus sans objet.

Durant cette période, il appartiendra également aux préfets et aux DDFIP d'accompagner techniquement le mouvement de disparition des syndicats de divers types

d'ores et déjà décidés dans les SDCI. Il est, en effet, nécessaire de faciliter les opérations de dissolution et de dévolution des actifs et des passifs des syndicats supprimés.

Un pilotage efficace passe aussi par la promotion des outils juridiques existants qui devraient permettre d'offrir un cadre souple de coopération aux communes membres d'ensembles plus vastes et ayant le désir d'œuvrer ensemble.

B - Se saisir des instruments existants

Plusieurs outils juridiques, qui d'ores et déjà existent, restent, en effet, à ce jour sous-utilisés et offrent pourtant des solutions de coopération plus souples que la création d'un syndicat intercommunal. L'encouragement de leur développement permettrait ainsi d'aller au-delà des seuls effets attendus de la loi NOTRe, sans avoir à attendre 2020.

Dans cette perspective, encore convient-il de souligner que les formules du syndicat de communes comme celle du syndicat mixte sont loin d'avoir totalement perdu leur raison d'être : l'intérêt, particulièrement ressenti par les élus, des usagers pour des services de proximité, dont le besoin pourrait bien se faire encore sentir même dans le nouveau paysage de l'intercommunalité. De tels besoins devront pouvoir continuer d'être reconnus et satisfaits, voire pourraient même être encouragés dès aujourd'hui ; pour cela, il faut prendre en considération les formules qui peuvent être alternatives à la création ou au maintien d'un syndicat et permettent néanmoins de répondre à de tels besoins.

1 - L'entente intercommunale

Issues de la loi du 5 avril 1884, les ententes et conférences entre communes ont constitué les premières formes de coopération intercommunale. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a élargi à l'ensemble des groupements la possibilité d'y recourir. La gouvernance de l'entente est souple et fondée sur l'égalité de droit des membres : chaque commune désigne une commission de trois membres pour la représenter au sein d'une conférence intercommunale.

Souple dans son principe, l'entente est un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, communautaires ou syndicaux, portant sur des objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et intéressant les divers membres. Seule l'unanimité des conseils municipaux peut permettre d'en conclure une en dehors de toute autorisation préfectorale étant donné qu'elle ne bénéficie pas de la personnalité morale et n'est pas dotée de pouvoirs autonomes. Seule difficulté pratique, pour être exécutoires, les décisions doivent être ratifiées par l'ensemble des organes délibérants intéressés, ce qui en limite le recours à des objets très précisément délimités et nécessite des clauses financières d'une grande clarté.

Ces accords sont cependant encore peu nombreux et non suivis de manière statistique. En 2008, le ministère de l'intérieur en avait ainsi comptabilisé 16 en tout et pour tout, au sein de 8 départements¹⁰⁶.

Enfin, l'entente intercommunale n'est à ce jour pas autorisée dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, hormis dans le domaine de l'eau. La Cour recommande d'en étendre la possibilité à ces départements.

2 - Les prestations de services entre communes et communauté

Un autre moyen d'associer communauté et communes sur un périmètre réduit¹⁰⁷, sans passer par l'intérêt communautaire ou la création d'un syndicat, est de conclure une convention de prestation de services entre les deux.

Cette solution, expressément prévue par le CGCT dans une formulation revue et élargie par la loi NOTRe¹⁰⁸, permet aux communautés d'effectuer des prestations pour le compte de leurs communes membres (et inversement). Comme elles ne concernent qu'une partie du territoire communautaire, ces prestations permettent de répondre aux besoins spécifiques d'une ou plusieurs communes seulement. Dès lors qu'elles se limitent au remboursement, par la commune bénéficiaire, des charges engagées par la communauté prestataire, la mise en œuvre de telles conventions est aisée, car elles n'entrent pas dans le champ d'application du code des marchés publics aux termes de l'article 18 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

De la sorte, les SIVOM « à la carte », qui subsistent dans certaines zones, pourraient à terme disparaître au profit de ce type de coopération.

3 - La mutualisation des services et des moyens

Comme la Cour l'a déjà évoqué, en 2015, dans son rapport public thématique sur les finances publiques locales, l'un des plus forts potentiels de développement de la mutualisation se situe dans le champ des fonctions support, c'est-à-dire celles qui ne correspondent pas à une compétence transférée à part entière : la gestion des personnels, la commande publique, les services juridiques ou informatiques et les bureaux d'étude. C'est la notion de services communs introduite par la loi du 16 décembre 2010, renforcée par la loi MAPTAM de 2014 et élargie par la loi NOTRe qui vise aussi explicitement les services opérationnels.

La mutualisation des services repose sur une convention, conclue dans les conditions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, qui organise les rapports entre les communautés et leurs communes membres dans un cadre plus large que la simple prestation de service. Ce cadre est également plus souple, puisque plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent se doter d'un service commun, géré par une commune.

¹⁰⁶ Réponse ministérielle à M. Jean Louis Masson (Moselle), JO Sénat du 05/06/2008 - page 1114

¹⁰⁷ C'est-à-dire un périmètre correspondant à quelques communes intéressées par un projet commun mais qui ne s'étend pas à l'ensemble du territoire intercommunal.

¹⁰⁸ Article L. 5214-16-1 du CGCT réécrit pour les communautés de communes.

Ces conventions échappent également à l'application du code des marchés publics, dans la mesure où les entités qui assurent les prestations demeurent sous l'autorité de la structure prestataire, généralement l'EPCI. L'article L.5211-4-3 étend au partage des matériels les principes applicables aux services communs.

Là encore, de telles modalités pourraient utilement se substituer aux SIVOM « à la carte » sur ce type de fonctions supports.

4 - La création de communes nouvelles

Dans les territoires ruraux, la création d'une commune nouvelle peut constituer une alternative à une modification extérieure de la carte intercommunale.

Cela peut conduire mécaniquement à réduire le nombre de syndicats ; en effet, en fusionnant les communes membres d'un syndicat, et à la condition qu'elles soient les seuls membres de ce syndicat (un syndicat intercommunal à vocations scolaire (SIVOS) par exemple), on met fin automatiquement à l'objet de la structure de coopération, dans la mesure où ledit syndicat n'est plus constitué que d'une seule commune (article L.5212-33-a du CGCT). Depuis l'adoption de la loi du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes » et à la faveur des incitations financières très substantielles que celle-ci a mises en place, on discerne, comme le fait relever l'AMF, un mouvement important de création de communes nouvelles.

Au 1^{er} janvier 2016, on en dénombrait 230 regroupant 815 115 habitants, mais, en mai 2016, l'AMF donne des chiffres plus importants (317 communes nouvelles regroupant 1 090 communes et plus d'un million d'habitants). La Cour se réserve la possibilité de revenir sur le fond de ce sujet dans ses travaux sur les finances publiques locales.

5 - Faciliter les dissolutions

En premier lieu, les dispositions de l'article L. 5212-33 du CGCT prévoient que le syndicat est dissous (...) de plein droit à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ou dans un certain nombre d'autres cas, notamment la perte des compétences par transfert à un EPCI à fiscalité propre. Cette disposition a pu être perdue de vue, ce qui a conduit à maintenir des syndicats au-delà du terme ou de l'achèvement de l'objet prévu dans leurs statuts.

Il existe également les cas de dissolution facultative soit à la demande des élus eux-mêmes soit à l'initiative du représentant de l'État mais elle suppose alors un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État. Ceci explique sans doute le peu de succès de cette mesure. La loi pourrait être simplifiée sur ce point, par exemple, en confiant la pleine compétence au préfet, dès lors que les conditions en sont réunies (application des prévisions du SDCI).

Enfin, dans le cas des syndicats dormants (article L. 5212-34 du CGCT), un allégement de la procédure de dissolution d'office réduisant la condition de durée d'inactivité à un an devrait également être envisagé, comme cela a déjà été mentionné.

6 - Les outils financiers

Le financement par une communauté d'actions ne bénéficiant qu'à une partie des communes membres constitue un handicap souvent invoqué par les élus pour expliquer le peu de succès des compétences facultatives confiées à une communauté. Des outils existent cependant pour y remédier, tels les fonds de concours.

Le fonds de concours constitue une exception légale, très encadrée, aux principes de spécialité et d'exclusivité des établissements publics. Il permet d'assurer le cofinancement de la création ou du fonctionnement d'un équipement communal par une communauté à fiscalité propre¹⁰⁹, sur la base d'une majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Cet outil permet donc de surmonter certaines difficultés liées au financement exclusivement communautaire d'équipements à forte dimension communale comme ce peut être le cas dans le cadre d'un syndicat de taille réduite.

III - Les perspectives en 2020

Si d'ores et déjà des outils existent, qui pourraient être mieux mobilisés, au-delà de 2020 des objectifs, plus radicaux et plus contraignants que ceux de la loi NOTRe, pourraient être jugés utiles. Si tel était le cas, ils devraient alors être fixés, différemment selon le type de syndicats considéré : SIVU, SIVOM ou SMF. Leur réalisation supposerait la mise en œuvre de réponses et de moyens d'action spécifiques pour chacun.

Est ainsi posée ainsi la question d'une éventuelle nouvelle étape de rationalisation du paysage syndical au-delà de 2020, de ses objectifs et de ses moyens.

Compte tenu du fait que la seule mise en œuvre de la loi NOTRe devrait d'ici là suffire à mobiliser les énergies disponibles pour la rationalisation des institutions territoriales, l'horizon 2020 paraît devoir être retenu s'il était souhaité d'engager une nouvelle étape de la simplification de la carte syndicale.

À cet horizon, à l'issue donc de la mise en œuvre des transferts de compétences inscrits dans la loi NOTRe, une clause de revoyure pourrait être fixée dans la loi, sur la base d'un nouvel état des lieux de la carte syndicale afin de tirer les conclusions des effets de la loi NOTRe à cet égard. Il n'est, en effet, pas envisageable de fixer une cible de réduction des syndicats sans disposer d'un bilan précis de la situation des SIVU, SIVOM et SMF, au terme des recompositions mises en œuvre. La Cour recommande que cet état des lieux soit dressé en 2020.

Cette cartographie devra faire apparaître, pour chacun de ces trois types de syndicats, les dissolutions déjà réalisées, les dissolutions en cours d'achèvement et les possibilités de réduction encore offertes. C'est sur cette base documentée qu'un nouvel effort de rationalisation pourra être réalisé.

¹⁰⁹ Article L. 5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération et article L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes.

On peut alors choisir soit de s'en tenir à une poursuite pragmatique et différenciée de la réduction du nombre de syndicats de communes, soit de s'engager dans un scénario volontariste, visant, ces deux catégories étant jugées obsolètes, à supprimer définitivement SIVU et SIVOM. En tout état de cause et quel que puisse alors être le choix fait, il y aura lieu de continuer plus activement le travail de rationalisation au-delà de ce qui aura déjà été fait et de fixer une cible de réduction du nombre de syndicats.

A - De nouveaux objectifs

S'agissant des cibles à atteindre, il paraît difficile d'envisager un objectif zéro syndicat, ne serait-ce qu'en raison du maintien inévitable, par délégation des EPCI à fiscalité propre, des syndicats mixtes, fermés et ouverts, appelés à porter des compétences techniques sur de vastes territoires parfois de même étendue que le département. Par ailleurs, les syndicats peuvent offrir, on l'a vu, un service de qualité à faible coût. Il paraît toutefois également difficile de se satisfaire d'une réduction du nombre de syndicats s'opérant de manière progressive et limitée comme cela a été le cas depuis 2010.

Il importe donc de définir une cible à atteindre qui saura concilier effort de rationalisation et efficacité des services publics locaux. L'association des communautés de France (ADCF) a ainsi chiffré à 3 000 le nombre de syndicats techniques, au-dessous duquel il semble difficile de descendre.

Il subsistait 11 187 syndicats (SIVU, SIVOM et SMF) au 1^{er} janvier 2016, dont 7 992 SIVU : environ 1 500 devraient disparaître à brève échéance (voir supra) et un nombre supplémentaire, indéterminé, d'ici 2020. L'écart entre le nombre de syndicats subsistants et le chiffre proposé par l'ADCF témoigne que des marges non négligeables de simplification sont mobilisables.

Les efforts n'affecteront toutefois pas les trois syndicats de la même manière.

a) *Les SIVU*

Des trois types de syndicats intercommunaux, celui des SIVU pourrait faire l'objet d'un nouvel effort. Leur nombre encore élevé appelle de fait une réponse spécifique, apportée en appréciant à la fois tant les compétences exercées que le nombre de communes constituant ce type de syndicat.

S'agissant des compétences transférées par la loi NOTRe, ce sont potentiellement 4 213 SIVU qui pourraient être appelés à disparaître (soit environ 2 232 SIVU chargés de l'eau, 1 000 de l'assainissement, 97 du tourisme, 12 de l'accueil des gens du voyage, 7 des zones d'activités et 100 du développement économique).

Sur les quelque 3 779 SIVU restants, le secteur scolaire pourrait alors faire l'objet d'une attention particulière.

Ainsi, s'agissant des transports scolaires, leur transfert aux régions, à compter du 1^{er} septembre 2017, devrait offrir l'opportunité d'une rationalisation du nombre des acteurs agissant par délégation de l'autorité organisatrice. Un regroupement des opérateurs de

transports pourrait constituer un utile préalable aux conventions que la région va signer avec eux.

D'autre part, les SIVOS existants, chargés de la cantine, de l'accueil ou des activités périscolaires, pourraient disparaître en tant que tels, leur gestion étant soit confiée aux EPCI par transfert, soit assurée par une simple convention entre communes.

Enfin, les SIVU portant encore des compétences relatives aux lycées et aux collèges devraient pouvoir être complètement supprimés (voir supra).

b) Les SIVOM

Nombre de SIVOM devraient disparaître naturellement, à la faveur de la mise en place d'EPCI ayant une assise territoriale et démographique beaucoup plus large qu'aujourd'hui et exerçant des compétences obligatoires plus larges et nettement définies.

Un effort de dissolution pourrait alors concerner les syndicats à vocation multiple aux compétences résiduelles, susceptibles d'être exercées sous la forme de coopérations plus souples à défaut d'être portées par les EPCI à fiscalité propre.

c) Les syndicats mixtes fermés

Contrairement aux autres types de syndicats, les syndicats mixtes sont appelés à se développer, notamment pour des compétences techniques, dès lors que l'exercice utile de ces compétences va au-delà des limites d'au moins deux EPCI à fiscalité propre.

Là encore un effort de rationalisation serait à mener pour faire disparaître les petits syndicats mixtes fermés dont les compétences sont normalement reprises par l'EPCI à fiscalité propre qui recouvre leur territoire d'exercice, ce qui est d'ailleurs une conséquence naturelle à attendre de la mise en œuvre des schémas de la loi NOTRe.

Il reste que, à terme, on devrait plutôt assister à la consolidation de grands syndicats mixtes techniques : évolution à attendre, notamment dans le domaine de la gestion des déchets, de la mise en commun de compétences par les EPCI à fiscalité propre pour, par exemple, gérer un ou des investissements importants. Il faudra alors s'assurer, comme le souligne l'ADCF, du respect par les organes dirigeants de ces syndicats mixtes des règles de gouvernance garantissant qu'ils s'en tiennent à l'exercice strict des compétences qui leur auront été déléguées par les EPCI à fiscalité propre qui les composent.

B - De nouveaux moyens

Cette nouvelle étape aura à réaliser les rationalisations qui n'auront pas été jusqu'alors effectuées, elles seront sans doute difficile à accomplir. C'est pourquoi, une mobilisation particulièrement active des différents moyens d'action mobilisables sera nécessaire.

Il s'agira ainsi, en particulier, de :

Donner à nouveau des pouvoirs exceptionnels aux préfets en 2020

Les préfets pourraient être alors à nouveau dotés de pouvoirs exceptionnels d'au moins un an pour mener à bien la complète réalisation des objectifs de réduction du nombre des syndicats.

Utiliser plus significativement l'incitation financière

Certains syndicats intercommunaux sont, à titre dérogatoire, éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011¹¹⁰. Une plus grande restriction appliquée à l'ouverture des droits à la DETR¹¹¹ pour les projets portés par des syndicats intercommunaux serait de nature à dissuader certains syndicats de se lancer dans des opérations d'équipement dont l'intérêt paraîtrait en décalage avec leur périmètre. Un tel dispositif contribuerait ainsi à ce que les EPCI à fiscalité propre du même territoire prennent ces équipements en charge.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le transfert des compétences obligatoires aux EPCI à fiscalité propre, identifié par les préfets comme l'un des principaux instruments de simplification de la carte syndicale, est mis en œuvre par la loi NOTRe. À ce premier levier, s'ajoute l'élargissement, prescrit par cette dernière, du périmètre des communautés de communes. Cette double dynamique devrait, à terme, permettre de réduire significativement le nombre de syndicats, sans pourtant qu'il soit possible d'en chiffrer avec un minimum de certitude les effets.

La vigilance restera toutefois de mise pour s'assurer que les dissolutions de syndicats appelées par ces transferts et cet élargissement des périmètres seront bien menées à terme dans des conditions satisfaisantes, pour les usagers comme pour les finances publiques.

De même, il sera nécessaire de veiller à la progression du nombre de syndicats mixtes de taille plus importante, les EPCI à fiscalité propre pouvant leur déléguer en retour certaines de leurs nouvelles compétences techniques si la géographie l'exige. Un pilotage efficace de ce processus par l'administration, la pleine utilisation des outils existants seront de ce fait indispensables.

En 2020, au terme de la mise en œuvre des dispositions de la loi NOTRe, il sera utile qu'un nouvel état des lieux de la carte syndicale soit dressé, afin de mesurer les avancées réalisées et de dégager, si besoin était, de nouveaux objectifs pour une nouvelle étape de simplification. Deux scénarios s'offrent en effet à cet horizon : laisser se réduire

¹¹⁰ Article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 et L.2334-331° bis du CGCTet L2334-37 du CGCT.

¹¹¹ Peuvent bénéficier d'une subvention au titre de la DETR, les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants, composés d'EPCI et de communes, et des syndicats de communes de moins de 60 000 habitants. La loi de finances pour 2016 prévoit un montant global de 800 M€ en crédits de paiement. Actuellement (Note d'information du 22 janvier 2015 Relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2015 (NOR : INTB1501963N), cette dotation, dont l'affectation au niveau départemental est arrêtée par le préfet sur avis d'une commission composée d'élus est principalement orientée vers le financement des maisons de services au public, le soutien aux communes nouvelles, la transition énergétique, l'accessibilité des établissements recevant du public et les casernes de gendarmerie.

progressivement le nombre de syndicats qui à terme devrait être résiduel pour les syndicats de communes (SIVOM et SIVU) ou alors fixer des objectifs quantifiés limitatifs pour ces catégories d'établissements. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur ce choix qui relève du législateur.

Pour aller vers cette simplification supplémentaire de la carte syndicale, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour le Gouvernement

3. *promouvoir les formules souples de coopération prévues par la loi dans les domaines où les EPCI à fiscalité propre ne seraient pas compétents ;*
4. *pour 2020 : dresser un bilan de la carte syndicale issue de la loi NOTRe ;*

Pour le Gouvernement et le Parlement

5. *Sur la base du bilan présenté par le Gouvernement au Parlement, octroyer à nouveau des pouvoirs exceptionnels aux préfets en 2020 et ce, pour une durée limitée, en vue d'atteindre les objectifs de simplification ultimes qui seront alors fixés ;*
6. *mettre fin à l'impossibilité de conclure des ententes intercommunales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;*
7. *alléger la procédure de dissolution d'office visée par l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales.*

Pour le Gouvernement :

8. *supprimer l'attribution de la DETR aux syndicats de communes.*
-

Conclusion générale

7 992 syndicats à vocation unique (SIVU), 1 149 syndicats à vocation multiple (SIVOM) et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF) sont, au 1^{er} janvier 2016, implantés sur le territoire.

Cette forme souple de coopération intercommunale, alliant des initiatives locales autour de territoires de taille diverse, a historiquement correspondu à la nécessité de créer des services ou équipements publics de proximité. Le financement par des contributions des communes membres est apparu comme un autre gage de cette souplesse.

À la même date, on dénombre 2 133 EPCI à fiscalité propre - communautés urbaines, d'agglomération ou de communes et désormais métropoles. Depuis 1999, les territoires sont engagés dans un processus législatif d'ampleur qui s'est attaché à élargir puis, plus nettement avec la loi NOTRe, à approfondir l'intercommunalité à fiscalité propre. L'essor de cette intercommunalité a entraîné diverses recompositions locales laissant subsister cependant un nombre important de structures syndicales, notamment de SIVU.

Force est de constater que, si les syndicats ont fait l'objet de procédures de fusions ou de dissolutions, c'est dans une moindre mesure que celle escomptée par les lois qui se sont succédé depuis 1999. Des difficultés, dont certaines peinent à être objectivées, peuvent ça et là expliquer cette persistance d'une carte syndicale marquée par la présence d'un nombre important de petits syndicats et de contextes peu satisfaisants.

Cette situation perdure d'autant plus aisément que, les élus locaux appelant de leurs vœux une pause dans le mouvement de recomposition territoriale, les syndicats ont pu être maintenus pour obtenir localement un consensus sur un périmètre d'EPCI à fiscalité propre.

La nouvelle reconstitution attendue au terme des SDCI 2016 et des transferts de compétences inscrits dans la loi NOTRe va entraîner des mouvements d'ampleur dont la Cour a dressé un premier bilan sur la base des 30 départements retenus dans son échantillon. Si cette loi permet de réduire le nombre de syndicats, il apparaît cependant que les ambitions initiales inscrites dans les projets de schémas ont été, parfois significativement, revues à la baisse.

Un nouvel effort doit pouvoir être consenti qui permettrait de réduire substantiellement le nombre de syndicats, de SIVU notamment. Par ailleurs, sans remettre en cause la qualité de ce service de proximité, diverses formes souples de collaboration entre communes pourraient se substituer aux syndicats préexistants.

Si les enjeux budgétaires des syndicats peuvent apparaître d'ampleur limitée au regard de ceux du bloc communal dans sa globalité ou des seuls EPCI à fiscalité propre, il n'en demeure pas moins que la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes doit permettre de dégager à terme des marges d'efficience par la mutualisation de fonctions supports à l'échelle d'un grand EPCI à fiscalité propre et par la rationalisation de l'organisation des services publics à cette échelle, sans préjudice de la création de vastes syndicats mixtes là où l'exercice utile de compétences techniques l'exigera.

Glossaire

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové
AMF	Association des maires de France
APUL	Administrations publiques locales
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CDMCI	Commission départementale métropolitaine de coopération intercommunale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRC	Chambre régionale des comptes
CU	Communauté urbaine
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DFCI	Défense des forêts contre les incendies
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DSP	Délégation de service public
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ERDF	Électricité réseau distribution France
ETP	Équivalent temps plein
FACE	Fonds d'amortissement des charges d'électricité
FP	Fonction publique
FPT	Fonction publique territoriale
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris

NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
ONEMA	Observatoire national de l'eau et des milieux aquatiques
PETR	Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux
PTU	Périmètre de transport urbain
RCT	Réforme des collectivités territoriales
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
RPA	Rapport public annuel
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SDE	Schéma de développement économique
SDIR	Schéma directeur immobilier régional
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SI	Syndicat intercommunal
SIAEP	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable
SICAE	Société d'intérêt collectif agricole pour l'électricité
SICTOM ou SITOM	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
SIVOM	Syndicat mixte à vocation multiple
SIVOS	Syndicat scolaire
SIVU	Syndicat mixte à vocation unique
SM	Syndicat mixte
SMF	Syndicat mixte fermé
SMO	Syndicat mixte ouvert
SMT	Syndicat mixte de traitement
SOCLE	Schéma d'organisation des compétences locales de l'eau
SPA	Services publics administratifs
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
SRCI	Schéma régional de coopération intercommunale
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
ZAC	Zone d'activités

Annexes

Annexe n° 1 : lettres du Premier président de la Cour des Comptes au président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Cour des comptes



1406210

Le Premier président

Le 16 DEC. 2014

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 16 octobre dernier et suite à nos échanges concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE à Metz* sera élaboré par la première chambre, dont le président est M. Raoul Briet, celui sur *l'évolution du montant des contributions internationales versées par la France et les moyens par lesquels le ministre des Affaires étrangères veille à leur maîtrise et au bon usage des crédits engagés*, par la quatrième chambre, dont le président est M. Jean-Philippe Vachia. Ils devraient vous être remis pour le 30 septembre 2015.

Ces deux communications viendront en complément du rapport sur *les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire*, réalisé par une formation regroupant les troisième et cinquième chambres, et du rapport sur *le bilan des conventions de revitalisation des territoires*, préparé par la cinquième chambre présidée par M. Pascal Duchadeuil, qui vous seront remis à la fin de 2015.

Comme suite à nos échanges, le sujet initialement envisagé sur les CESER sera remplacé par une enquête sur *les SIVU et SIVOM au regard de l'évolution de l'intercommunalité : bilan et perspectives*. Elle sera menée par une formation interjuridictions présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Compte tenu de l'importance de cette thématique et de la mobilisation nécessaire du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes, le rapport pourrait être remis au mois de septembre 2016.

Monsieur Gilles Carrez
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

L.-Ch. Mignaud
Didier Mignaud

Cour des comptes



Le - 9 MARS 2015

Le Premier président

1501204

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans mon courrier du 16 décembre dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2015 et 2016, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, une enquête sur « la place des SIVU et des SIVOM au regard de l'évolution de l'intercommunalité : bilan et perspectives ».

Ainsi qu'il en a été convenu, lors de l'entretien qui s'est tenu le 18 février dernier avec Mme Christine Pires Beaune et vous-même, cette enquête, conduite par une formation inter juridictions présidée par M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour, permettra de comprendre les raisons de la persistance, malgré les objectifs fixés par le législateur, d'un grand nombre de syndicats intercommunaux dont le regroupement, et surtout l'intégration, dans les communautés à fiscalité propre permettraient de dégager des gains de mutualisation, pour faire face aux enjeux globaux des finances locales dans le cadre des engagements européens de la France. Elle sera menée tant à partir de données nationales et départementales que sur la base de l'exploitation de travaux conduits sur un échantillon représentatif d'environ 300 syndicats (SIVU, SIVOM mais aussi syndicats mixtes fermés) dans au moins une dizaine de ressorts de chambres régionales des comptes.

Cette enquête esquissera toutes pistes visant à accroître le mouvement de rationalisation de ces structures, dans la perspective de la future nouvelle génération de schémas de coopération intercommunale prévue par le projet de loi « NOTR ».

Un premier point sur l'état d'avancement des travaux pourrait être réalisé avec les magistrats chargés de l'enquête dans le courant du mois de juin 2015. Les travaux vous seront remis à la fin du mois de juin 2016.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

L. de Regaud
Didier Migaud

Monsieur Gilles CARREZ

Président de la commission des finances
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris cedex 07

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales

M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales,

M. Stanislas Bourron, adjoint au directeur général des collectivités locales.

Ministère des finances

Direction générale des finances publiques

M. Eric Barbier, sous-directeur CL1, gestion comptable et financière des collectivités locales,

Mme Marion Pujau-Bosq, cheffe de bureau CL1A expertise juridique,

M. Alain Privez, chef de bureau CL1B comptabilités locales.

Assemblée des communautés de France

M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France,

M. Damien Denisot, responsable des questions urbaines et environnementales.

Préfectures de département

Alsace

M. le préfet du Haut-Rhin,

M. le secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin.

Auvergne, Rhône-Alpes

M. le préfet de l'Allier,

M. le préfet de l'Isère,

M. le préfet du Puy-de-Dôme,

M. le préfet du Rhône.

Basse Normandie, Haute Normandie

M. le secrétaire général de la préfecture de la Seine Maritime,

Mme la secrétaire générale de la préfecture de la Manche,

M. le directeur des relations avec les collectivités locales de la préfecture du Calvados.

Bretagne

M. le préfet de l'Ille et Vilaine,

M. le préfet du Morbihan.

Centre, Limousin

M. le préfet du Cher,

M. le préfet d'Indre-et-Loire,

M. le préfet du Loir-et-Cher,

M. le préfet d'Eure-et-Loir.

Ile-de-France

M. le préfet des Hauts de Seine,

M. le préfet de Seine et Marne,

M. le préfet des Yvelines.

Languedoc, Roussillon

M. le préfet du Gard,

Mme la préfète des Pyrénées-Orientales.

Midi Pyrénées

M. le préfet du Gers,

M. le préfet de la Haute-Garonne,

Mme la préfète des Hautes-Pyrénées.

Nord, Pas-de-Calais, Picardie

M. le secrétaire général de la préfecture de l'Oise,

M. le préfet du Pas-de-Calais.

Provence, Alpes, Côte d'Azur

Mme la préfète des Alpes de Hautes-Provence,

M. le préfet des Hautes-Alpes,

M. le préfet du Vaucluse.

Pays de la Loire

M. le préfet du Maine-et-Loire,

M. le préfet de la Mayenne.

Syndicats intercommunaux

Alsace

M. le président du syndicat intercommunal les perles du vignoble de Riquewihr,

M. le président du syndicat intercommunal à vocation multiple de Molsheim-Mutzig et environs,

M. le président du syndicat mixte à vocation multiple pour le traitement des déchets ménagers du secteur 4.

Auvergne, Rhône-Alpes

M. le président du syndicat intercommunal scolaire de Saint Bernard du Touvet et St Hilaire du Touvet,

M. le président du syndicat intercommunal pour la gestion du collège d'enseignement secondaire des Martres de Veyre,

M. le président du SIVOS du collège de Sainte Foy l'Argentière.

Basse Normandie, Haute Normandie

M. le président du syndicat intercommunal à vocation unique pour la gestion et l'exploitation du stationnement payant bord de mer,

M. le président du syndicat intercommunal à vocation scolaire et parascolaire du collège René Coty d'Auffay,

M. le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Montebourg.

Bretagne

M. le président du syndicat mixte de production d'eau potable du Pays de Saint Malo,

M. le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Questembert,

M. le président du syndicat à vocation unique du centre de secours de la Ria d'Etel.

Centre, Limousin

M. le président du syndicat intercommunal à vocation multiple de Tremblay Sarrezieux,

M. le président du syndicat Intercommunal à vocation scolaire de Millançay-Lorreux-Villeherviers,

M. le président du syndicat mixte intercommunal pour l'interconnexion des réseaux d'alimentation en eau potable.

Ile-de-France

M. le président du syndicat mixte d'assainissement de la région ouest de Versailles,

M. le président du Syndicat d'électrification de la région de Lizy sur Ourcq,

M. le président du syndicat intercommunal du lycée intercommunal de Clamart-Châtillon.

Languedoc, Roussillon

M. le président du SIVU des Meyrannes,

M. le président du SMICOTOM de la région d'Uzès,

M. le président du syndicat mixte des Bassins Versants du Reart, de ses affluents et de l'étang Canet-Saint Nazaire.

Midi Pyrénées

M. le président du syndicat intercommunal à vocation multiple de Salies du Salat,

M. le président du syndicat mixte des Trois Vallées,

M. le président du syndicat mixte Plateau de Lannemezan et des Vallées Neste et Barousse.

Nord, Pas-de-Calais, Picardie

M. le président du syndicat des énergies de la zone est de l'Oise,

M. le président du syndicat intercommunal à vocation multiple de la communauté du Bruaysis,

M. le président du syndicat d'entretien du Surgeon.

Provence, Alpes, Côte d'Azur

Mme la présidente du syndicat mixte de ramassage et de traitement des ordures ménagères du Pays de Durance-Provence,

M. le président du syndicat intercommunal pour la gestion et l'exploitation du domaine d'hiver et d'été de Serre Chevalier 1400/1500,

M. le président du syndicat à vocation unique du Prorel,

M. le président du syndicat intercommunal aménagement et entretien réseau hydraulique Nord Vaucluse.

Pays de la Loire

M. le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région d'Ernée,

M. le président du syndicat mixte du Pays Segréen,

M. le président du syndicat intercommunal à vocation multiple d'Ingrandes-Le Fresnes.

Annexe n° 3 : la coopération intercommunale en Europe

L'absence de modèle européen dominant de coopération

Pour l'essentiel, trois formes principales de coopération intercommunale coexistent en Europe¹¹².

Tout d'abord, un modèle souple, organisé autour des notions de contrat ou de partenariat avec des entités de droit privé, de type association ou entreprise, est privilégié au Royaume-Uni, en Slovaquie, en Lituanie et en Hongrie. L'Espagne a fait l'expérience des associations volontaires de communes au sein d'entités à vocation unique, les *mancomunidades*, personnes morales de droit public, mais avec un résultat mitigé, nombre de ces structures ayant cessé de fonctionner rapidement. Dans ce type d'organisation, la coopération est plutôt informelle. Le lien avec le territoire peut être distendu, l'intérêt commun recherché étant plutôt l'efficacité économique.

En second lieu, on peut identifier et lui opposer un modèle plus intégré, régi par le droit public, dans lequel les collectivités associées disposent de moins de marges de manœuvre. La Belgique, le Luxembourg, le Portugal et la France y ont recours. De même en Autriche, où, de surcroît, les Länder peuvent imposer aux communes de leur ressort la création d'associations régies par le droit public (*gemeindeverbände*) pour gérer les questions environnementales.

Enfin, intermédiaire entre ces deux modèles, un modèle mixte de coopération public-privé, est mis en œuvre dans la plupart des États. Ainsi, en Allemagne, les communes déterminent librement le régime qu'elles souhaitent adopter pour la gestion des services publics. Les transports, l'énergie et la gestion des déchets y sont confiés plutôt à des entreprises privées. Aux Pays-Bas, le recours aux formes d'organisations privées est privilégié dans les domaines qui ne supposent pas une dimension démocratique forte. Les entités publiques collaborent, par exemple au sein de « Centres de services partagés », qui externalisent des services tout en les mutualisant au sein d'entités de droit privé qui bénéficient d'une large délégation de pouvoir. Parallèlement, la coopération a été rendue obligatoire par la « loi des règlements collectifs » (*Gemeenschappelijke regelingen*, 20 décembre 1984) pour huit régions dans le domaine des transports, des travaux et du logement, et pour 25 régions dans le domaine de la sécurité.

Les compétences confiées aux entités intercommunales¹¹³

Tout comme en France, les compétences principalement confiées aux entités intercommunales des pays européens concernent la gestion de l'eau, des déchets, les transports, l'éclairage, les équipements sportifs et les services de secours. D'autres compétences sont également exercées dans ce cadre : les décisions d'aménagement, le

¹¹² « L'intercommunalité en Europe : quelles rationalisations ? », Entretiens territoriaux de Strasbourg, INET, 2010.

¹¹³ « Coopération intercommunale. Manuel du Comité européen sur la démocratie locale et régionale », Clothilde Deffigier, MCF à l'université de Limoges et Conseil de l'Europe, 2008.

développement économique, l'action culturelle et certains services médicaux, voire même, dans quelques cas, l'ordre public.

La réduction du nombre de structures : une préoccupation partagée

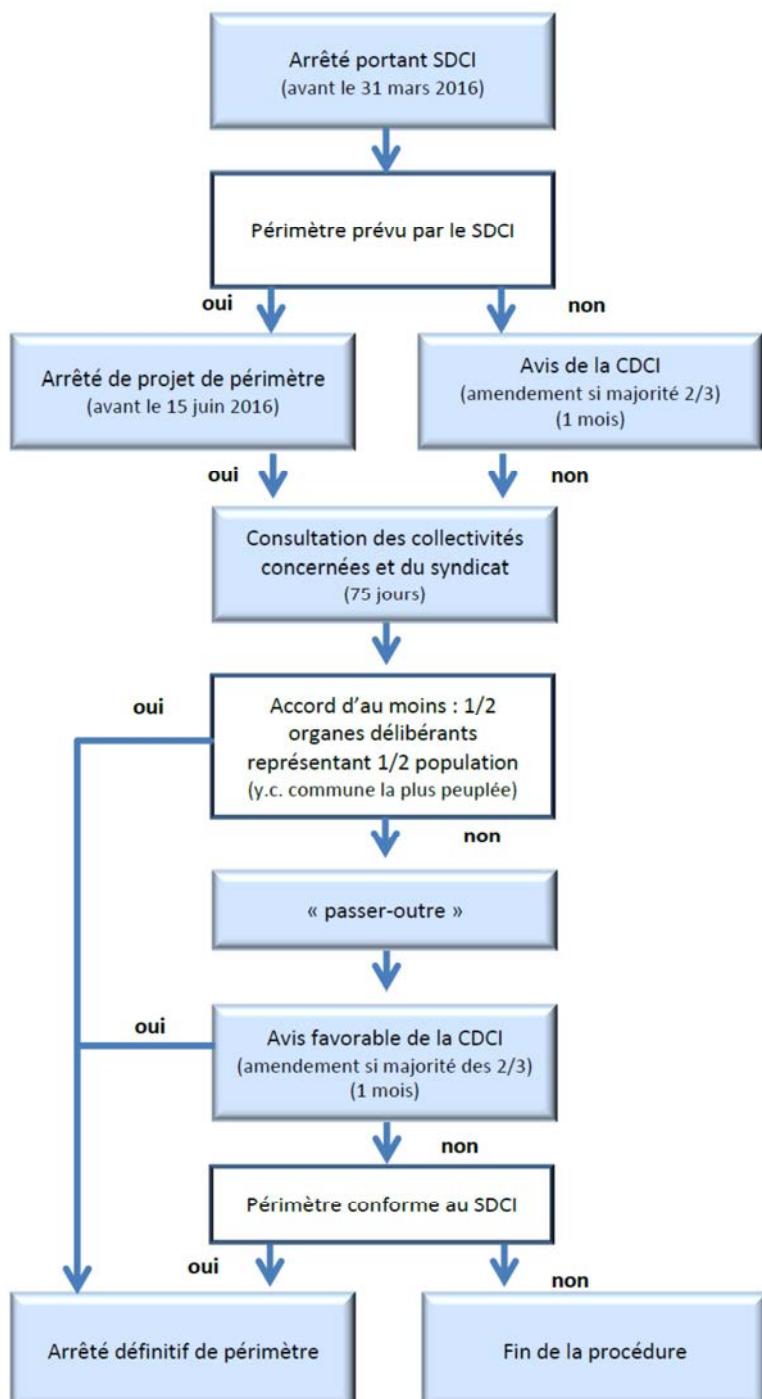
La réorganisation de la carte de l'administration territoriale, notamment la réduction du nombre des entités, constitue une préoccupation commune aux États européens¹¹⁴. Les expériences déjà engagées par certains d'entre eux mettent en évidence la difficulté à faire accepter de telles réformes par la voie consensuelle (Italie, Portugal, Hongrie), les réformes les plus abouties étant celles qui, à l'exception notable de la Suisse, ont emprunté une voie autoritaire (Allemagne, Pays-Bas). Trois leviers ont été utilisés : l'action sur le nombre des structures (regroupements, fusions, dissolutions etc.), l'action sur les compétences exercées à travers le renforcement de la coopération, enfin la mutualisation des moyens.

La coopération intercommunale peut être envisagée comme une alternative à la fusion de collectivités autonomes et un complément à la mutualisation des moyens. La Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 15 octobre 1985)¹¹⁵ consacre d'ailleurs le droit des collectivités territoriales à la coopération.

¹¹⁴ Krattinger, Y., Grouault, J., sénateurs, « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », Sénat, 2009

¹¹⁵ Article 10.1 « Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. »

Annexe n° 4 : schéma descriptif de la procédure de passer outre dans le cadre de la loi NOTRe



Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : la constitution de l'échantillon de 330 syndicats

L'échantillon

Un questionnaire a été adressé aux présidents de 330 syndicats sélectionnés selon une méthode permettant d'équilibrer, au sein de l'échantillon retenu, les différents critères de représentativité, géographique (départements métropolitains), juridique (SIVU, SIVOM, SMF), d'activité, une place significative étant réservée aux compétences « autres » selon la typologie retenue pour la base BANATIC et financière (montant des recettes de fonctionnement).

Quelques réponses ne sont pas exploitables sur certains points ; la Cour n'a pas procédé à l'analyse des réponses lorsque le nombre de celles qui sont cohérentes n'atteint pas 50 %.

De même, l'analyse des critères de choix de du mode de gestion (question 16) n'a pas été poursuivie pour les activités pour lesquelles moins de 30 syndicats sont concernés.

310 réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 94 %.

Les réponses exploitées se répartissent ainsi :

Représentation géographique

Région	Nombre de réponses
NORD PDC - PICARDIE	27
ALSACE	30
AUVERGNE, RHONE-ALPES	27
BRETAGNE	27
CENTRE LIMOUSIN	30
ÎLE DE FRANCE	30
LANGUEDOC ROUSSILLON	27
MIDI PYRENEES	27
NORMANDIE	27
PAYS DE LA LOIRE	30
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	28
Total général	310

types juridiques

	Nombre de réponses
SIVOM	38
SIVU	223
SMF	49
Total général	310

Nature de l'activité principale déclarée dans BANATIC et ayant servi de critère de sélection (hors SIVOM)

Intitulés	Compétence principale ¹¹⁶
ACTIVITES PERISCOLAIRES	27
ACTIVITES SCOLAIRES	21
ASSAINISSEMENT COLLECTIF	23
ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF	8
AUTRE	37
DECHETS (COLLECTE)	9
DECHETS (TRAITEMENT)	7
EAU	65
ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT	20
NTIC	2
SCOT	5
TRANSPORTS SCOLAIRES	31
Autres situations	55
Total général	310

¹¹⁶ Dans quelques cas des SIVU se sont révélés avoir plusieurs activités. Ils figurent sur la ligne « autres situations ».

Le montant médian des recettes de fonctionnement de l'exercice 2014 des syndicats de l'échantillon se situe à 292 843 €. Celui de l'ensemble des 14 993 syndicats de métropole (recensés en 2014) à 208 018 €.

Annexe n° 6 : liste des syndicats destinataires du questionnaire de la Cour

CRC	DEPT	Nom Syndicat
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.U. Des Eaux des Coteaux Hers- Ariège (SIECHA)
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.U. des Eaux de la Vallée de la Save et des Coteaux de Cadours
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	syndicat intercommunal d'assainissement de Saint Bertrand de Comminges et Valcabrère
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.U. à vocation scolaire de Bretx, Menville et Saint Paul sur Save
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.U. du collège D'Aucamville
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.O.M des plaines et coteaux du Volvestre
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	SYSTOM des Pyrénées
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	Syndicat Intercommunal à vocations sociales des portes du Lauragais
MIDI PYRENEES	31 - Haute-Garonne	S.I.V.U de la restauration scolaire du sud-est (SIVURS)
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIAEP de la région de Mirande
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIAEP des cantons d'Auch Sud
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIAEP de Nogaro, Caupenne et Sainte Christie d'Armagnac
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIIS de Boulaur / Castelnau-Barbarens
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIIS de Castillon Savès, Maurens, et Frégouville
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SI d'intérêt scolaire d'Aurade Endoufielle
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SIAEP Armagnac Tenareze
MIDI PYRENEES	32 - Gers	SI de gestion et de valorisation de la Save Gersoise
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	Syndicat AEP du Vic de Prechac
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	Syndicat de production et d'exploitation des eaux de Cantaous
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	Syndicat d'assainissement de la Haute Vallée d'Aure
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	SIVOS Bareilles-Jezeau
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	SIVOS de Capvern-Mauvezin
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	Syndicat d'électrification et ramassage scolaire Deluz
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	SIVOS d'Arreau et de ses vallées
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	SIVOM du Marquisat
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères du Plateau de Lannemezan-Nestes-Coteaux
MIDI PYRENEES	65 - Hautes-Pyrénées	S.I.V.U Aure 2000
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique pour l'étude, l'aménagement et l'entretien de la haute Beuvronne
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	S I adduction d'eau de la région d'Ablis
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique adduction d'eaux de Beauvoir - Argentières
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	S I assainissement de la région de Neauplie le Château (SIARNC)
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	S I assainissement de la région de l'Hautil
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique collecte et traitement d'ordures ménagères de Sénart - SICTOM de Sénart
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique pour le regroupement pédagogique de Pierre Lévée Sammeron signy Signets
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal pour le regroupement pédagogique des écoles de Saint Rémy de la Vanne et Saint-Siméon
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal de transports collectifs de Montereau et ses environs (SITCOME)
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique collège de Saint Mard
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique vocation scolaire du secteur de La Ferté Gaucher
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique pour les lycées du canton de Dammarie-en-Goële
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique collège d'Esbly (SICES)
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	S I pour le restaurant scolaire et l'école maternelle de Dampierre-Senlis (SIRSEM)
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique vocation scolaire des communes de Forges et la Grande Paroisse
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	SIVU pour la construction d'une structure d'accueil pour la petite enfance à Boissy-sans-Avoir
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	SI de gestion de l'ensemble des installations scolaires (SIGEIS)
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation multiple Conches Guermantes
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	SIVOM de la région du Mesnil Saint Denis
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	S I V O M de la région d'Epône-Sire
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat mixte fermé syndicat mixte d'assainissement des boues

CRC	DEPT	Nom Syndicat
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	Syndicat mixte des installations de tri et de valorisation (S.M.I.TRI.VAL)
ILE DE FRANCE	78 - Yvelines	SI des lycées du district scolaire de Sartrouville
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat mixte fermé vidéocommunication de l'est parisien
ILE DE FRANCE	92 - Hauts-de-Seine	Syndicat intercommunal à vocation unique de Garches/Marnes-la-Coquette
ILE DE FRANCE	92 - Hauts-de-Seine	Syndicat Intercommunal pour l'équipement sanitaire et social de Sèvres, Chaville et Ville d'Avray - SICESS
ILE DE FRANCE	77 - Seine-et-Marne	Syndicat intercommunal à vocation unique petite enfance
NORMANDIE	14 - Calvados	SIAEP et assainissement Orbec- la Vespriere
NORMANDIE	14 - Calvados	SIAEP et assainissement des Bruyères
NORMANDIE	14 - Calvados	SM de production d'eau potable de la région du Sud Bessin-Pré Bocage - Val d'Orne
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.M. d'eau et d'assainissement Caux nord-est
NORMANDIE	14 - Calvados	SIAEP et assainissement des Bruyères
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. de gestion de l'eau Bray-Bresle-Picardie
NORMANDIE	14 - Calvados	SM intercommunal des surplus ménagers du Bessin (SMISMB)
NORMANDIE	14 - Calvados	SS collège de Saint Martin de Fontenay
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I.V.O.S. de la vallée de la Saâne
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. du collège Louis Philippe (Eu)
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I.V.O.S. sportive et culturelle de la région de Saint-Antoine-la-Forêt
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. du collège Guillaume le Conquérant de Saint-Saëns
NORMANDIE	50 - Manche	Syndicat scolaire du Tertre
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	SM à vocation scolaire de la Veules et du Dun
NORMANDIE	14 - Calvados	SS de la Souleuvre
NORMANDIE	14 - Calvados	SIVOM les Trois Villages
NORMANDIE	14 - Calvados	SS Région de Troarn
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. pour la réalisation et la gestion d'une crèche halte-garderie entre les communes des Authieux-sur-le-Port-Saint-Ouen, Gouy, Quèvreville-la-Poterie, Ymare (RECREA 4)
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I.V.O.S.S. du Haut Cailly
NORMANDIE	50 - Manche	Syndicat Intercommunal des Ecoles de Dragey Ronthon, Genets et Saint Jean le Thomas
NORMANDIE	14 - Calvados	SIVOM Orbec-la-Vespriere
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I.V.O.M. de Fresne-le-Plan - Mesnil-Raoul - Montmain
NORMANDIE	14 - Calvados	SIVOM falaise Sud
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. du relais d'assistantes maternelles itinérant du plateau est de Rouen (R.A.M.I.P.E.R.)
NORMANDIE	76 - Seine-Maritime	S.I. des biens communaux de la Muette
NORMANDIE	50 - Manche	Syndicat Intercommunal du Camping de la Vanlee
NORMANDIE	50 - Manche	syndicat mixte touristique de La Hague
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIAEP de Loire Béconnais
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIAEP de la région de Coutures
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIAEP du Segréen
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	SIAEP de la région de Trans - Saint Thomas de Courceriers
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIAEPA de St Clément des Levées et de St Martin de la Place
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	Syndicat intercommunal d'eau potable et d'assainissement non collectif de Colmont Mayenne et Varenne
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement non collectif du centre ouest mayennais
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SI de regroupement pédagogique (SIRP) de Coutures, chemellier et Grézillé
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SI du CES du secteur scolaire de Montfaucon Montigné
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIUP de Contigné-Soeurdres
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	SIVOS d'Ampoigné, Bouchamps, Chérancé, Mée et Pommerieux
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	SIVOS de Bouere Saint Brice
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SI de gestion des unités pédagogiques de la région de Noyant
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIVU restaurant Ablin
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	SIVU pôle Anim'Jeunesse
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIUP de Blou et de Neuillé

CRC	DEPT	Nom Syndicat
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIUP de Cherré-Marigné
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	Syndicat mixte de renforcement en eau potable du sud-ouest mayennais
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	Syndicat mixte des communes rurales utilisatrices de l'eau de la ville de Laval (CRUEL)
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SMITOM du Sud Saumurois
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	Syndicat mixte du pays des Mauges
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	S.I. pour la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'urbanisme de l'agglomération de Château-Gontier (SGEAU)
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SIVM de la Basse Vallée du Loir
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	Ecole intercommunale de musique et de danse
PAYS DE LA LOIRE	53 - Mayenne	SIVU des Petites Cités de Caractère
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	Syndicat de prestations de services de proximité
PAYS DE LA LOIRE	49 - Maine-et-Loire	SI de la cote
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SI eaux de St-Symphorien, Ste-Radegonde et St-Cyr-sur-Loire
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	SIAEP Mereau, Saint-Hilaire-de-Court
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	SIAEP Saint Eloy-de-Gy, Vasselay
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal des eaux de Bleury - Saint-Symphorien - Gallardon
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Selommes
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal des eaux de Villiers-le-Morhier et de Saint-Martin-de-Nigelles
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal de traitement des eaux usées domestiques de Janville le Puiset
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SI CEG du parc à Neuville-Pont-Pierre
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal à vocation scolaire d'Avaray
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	SI construction et gestion des collèges de St Amand et équipements annexes
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	SI construction et gestion collèges Saint-Amand et équipements annexes
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat du collège de Salbris
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal à vocation scolaire des Montils
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SI transport scolaire du Lochois
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal à vocation scolaire du secteur de Montoire
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal scolaire Amandinois
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat intercommunal à vocation scolaire de Seigy
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	Syndicat Intercommunal de Transports Scolaires Thénoux-Graçay-Massay
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SIVOM Bueil en Touraine Villebourg
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique et Ramas-Sage scolaire de Sorel-Moussel - -Saussay
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SM intercollectivités des transports scolaires du pays de Rabelais
CENTRE LIMOUSIN	41 - Loir-et-Cher	Syndicat mixte à vocation scolaire du Gault du Perche
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal du secteur scolaire de Brou
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	SI à vocation pédagogique, sportif et de trans. Scol. Des Corvées-Les-Lys Friaize Frunce Le Thieulin Saint Denis des Puits Villebon
CENTRE LIMOUSIN	18 - Cher	SI études, moyens de luttes c/ fléaux atmosphériques (SIEMFLA)
CENTRE LIMOUSIN	37 - Indre-et-Loire	SI caserne de gendarmerie de Neuvy-le-Roi
CENTRE LIMOUSIN	28 - Eure-et-Loir	Syndicat intercommunal d'énergie de la région de Prouais Rosay
ALSACE	68 - Haut-Rhin	SIVU des communes du Bassin Potassique alimentées en eau potable par la Hardt
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat Intercommunal d'Assainissement de Balschwiller - Buethwiller et Hagenbach
ALSACE	67 - Bas-Rhin	SIVU Moder - Rothbach
ALSACE	67 - Bas-Rhin	SIVU des dix villages
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat intercommunal des écoles du Giessen
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal des affaires culturelles et scolaires d'Ingersheim et environs
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal pour les affaires scolaires d'Altkirch
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat Intercommunal pour la construction et la gestion du CES de Hegenheim

CRC	DEPT	Nom Syndicat
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal scolaire de la petite Doller d'Aspach-le-Bas
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Sivu du collège de Brumath
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat intercommunal des écoles du Giessen
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal pour les affaires scolaires d'Altkirch
ALSACE	67 - Bas-Rhin	SIVU du collège de Bischwiller et environs
ALSACE	67 - Bas-Rhin	SIVU du regroupement pédagogique de Goxwiller-Bourgheim
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat intercommunal à vocation scolaire du site bilingue intercommunal autour du Sternenberg
ALSACE	68 - Haut-Rhin	SIVU du regroupement pédagogique des communes de Breitenbach et Luttenbach
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal scolaire de Soultzbach-les-Bains et Wasserbourg
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat intercommunal d'intérêt agricole du canton de Lapoutroie
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat des communes forestières de Russ-Barembach
ALSACE	67 - Bas-Rhin	SIVOM de Diemeringen et environs
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat intercommunal à vocation multiple de Dettwiller et environs
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat Intercommunal à la carte de la haute vallée de la Fecht
ALSACE	68 - Haut-Rhin	SIVOM de l'agglomération mulhousienne
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères du nord du Bas-Rhin
ALSACE	68 - Haut-Rhin	Syndicat mixte de Thann-Cernay pour la gestion des déchets ménagers et assimilés
ALSACE	67 - Bas-Rhin	Syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale de la bande rhénane Nord
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI des Eaux de la Vaunage
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI Alimentation Eau Potable et Industrielle de l'Avène
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	Syndicat des eaux de la vallée de la Glepe
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	S.I. DES EAUX DE GAILHAN
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SI d'assainissement Egat Targasonne
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI de Gestion de l'Assainissement Collectif (SIGAC)
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI d'Assainissement des Terres du Bassin Moyen du Vistre
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI Maison de l'Eau
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	S.I.R.P. de Caulnes, Saint théodorit et Savignargues
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIST Argelès sur Mer
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIST Prades
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIS du Capcir et du Haut Confluent
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	S.I. DE L'ECOLE MATERNELLE DE VEZENOBRES
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIVU ENFANCE JEUNESSE DE LA VALLEE DE LA VANERA
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SIRP de la Vallée Borgne
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI de Regroupement Pédagogique de la Vallée de la Tave
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	S.I.R.P. de Durfort Fressac
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SIRP de Brouzet les Quissac, Carnas, Corconne
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIVM de la Haute vallée de Sègre
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	S.I.V.O.M. du pays Viganaïs
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SIVM Portes Roussillon Pyrénées
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	Syndicat mixte pour la production d'eau potable Leucate-Le Barcarès
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	Syndicat mixte d'assainissement du ravin du Clot d'en Godail
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SITOM de la Région d'Alès
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SI du C.E.S. de Roquemaure
LANGUEDOC ROUSS	30 - Gard	SM du Schéma de Cohérence Territoriale Uzège-Pont du Gard
LANGUEDOC ROUSS	66 - Pyrénées-Orientales	SI du Rivesaltes et de l'Agl
AUVERGNE RHONE-	69 - Rhône	S.I. des eaux des Monts du Lyonnais et de la Basse vallée du Gier (SIEMLY)
AUVERGNE RHONE-	63 - Puy-de-Dôme	Si d'alimentation en eau potable de la Basse Limagne
AUVERGNE RHONE-	63 - Puy-de-Dôme	Si d'alimentation en eau potable Dore-Allier
AUVERGNE RHONE-	63 - Puy-de-Dôme	Si d'assainissement du Haut Buron
AUVERGNE RHONE-	63 - Puy-de-Dôme	SI de captages et d'alimentation en eau potable de la plaine de Riom
AUVERGNE RHONE-	38 - Isère	SI de distribution d'eau et d'assainissement de Montalieu Porcieu
AUVERGNE RHONE-	38 - Isère	SI des eaux du Grand Charpenne

CRC	DEPT	Nom Syndicat
AUVERGNE RHONE-63 - Puy-de-Dôme		SI pour la gestion du Collège d'Enseignement Secondaire des Martres de Veyre
AUVERGNE RHONE-69 - Rhône		SI pour la station d'épuration de Givors (SYSEG)
AUVERGNE RHONE-03 - Allier		SIESS du CEG de Belleneaves
AUVERGNE RHONE-63 - Puy-de-Dôme		SIVOM du Pays de Champeix
AUVERGNE RHONE-69 - Rhône		SIVOS du collège de Sainte Foy l'Argentière
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		SIVU des écoles de Valencogne-St-Ondras
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat de l'Homme du Lac
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat intercommunal à vocation multiple des deux Alpes
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat intercommunal d'assainissement des îles-SADI
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat intercommunal d'assainissement Izeaux Sillans
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat intercommunal des eaux de la Motte d'Aveillans
AUVERGNE RHONE-69 - Rhône		Syndicat intercommunal des eaux Rhône Loire Nord
AUVERGNE RHONE-03 - Allier		Syndicat intercommunal scolaire de Lapalisse (SISCOL)
AUVERGNE RHONE-38 - Isère		Syndicat intercommunal scolaire de Saint Bernard du Touvet et St Hilaire du Touvet
AUVERGNE RHONE-69 - Rhône		Syndicat intercommunautaire des Monts du lyonnais (SIMOLY)
AUVERGNE RHONE-03 - Allier		Syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement d'ordures ménagères de la région montluçonnaise
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		SIVOM d'alimentation en eau potable et d'assainissement des communes d'Angy, Balagny, Bury et Mouy
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat mixte de l'Oise Picarde
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat d'eau et d'assainissement de Monchy-Humières
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal des sources de Silly Tillard
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'adduction d'eau de l'agglomération Beauvaisienne
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal des eaux de la région de Saint Martin Longueau
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat des eaux de Choisy la Victoire
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'adduction d'eau de Grandfresnoy, Sacy le Petit
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'adduction d'eau de St Pierre ès Champs
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'assainissement de Bethisy-st-Pierre, Bethisy-st-Martin, Nery
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'assainissement de Cuise la Motte
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal d'assainissement du Plateau du Thelle
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal pour le transport et le traitement des eaux usées de Hermes et Berthecourt
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal pour la collecte et le traitement des eaux usées de Longueil Sainte Marie
NORD PDC - PICARDIE 60 - Oise		Syndicat intercommunal à vocation unique du feu de Saint Pierre
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat mixte Ternois collecte tri traitement
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat Mixte d'Etudes pour le Schéma de Cohérence Territoriale de l'Artois (SMESCOTA)
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat à la carte d'adduction d'eau potable et d'assainissement de la Région d'Andres
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		SIVOM de la Région d'Etaples
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la région de Gonnehem
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat Intercommunal d'Adduction et de Distribution d'Eau Potable du Bas-Pays de Béthune (SIADEBP)
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat Intercommunal à Vocation Unique pour le Regroupement Pédagogique Intercommunal de Ames, Lières, Ferfay et Amettes (SIVU ALFA)
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat Intercommunal du Regroupement Scolaire des 3 Communes
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat pour le RPI de Bonnières
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		SI des écoles pour le regroupement pédagogique d'Agnières, Frevin, Capelle, Capelle Fermont et Haute Avesnes
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du bassin de la lawe et de son affluent le Fossé d'Avesnes (SABALFA)
NORD PDC - PICARDIE 62 - Pas-de-Calais		Syndicat intercommunal Opal Origine
BRETAGNE 35 - Ille-et-Vilaine		SI du Bassin du Chèvre
BRETAGNE 56 - Morbihan		Syndicat mixte du grand Bassin de l'Oust

CRC	DEPT	Nom Syndicat
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI d'alimentation en eau potable de Montauban -Saint Méen
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI des eaux de la fôret du Theil
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI des eaux de Beaufort
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI des eaux de Chateaubourg
BRETAGNE	56 - Morbihan	SIAEP de St Avé - Meucou
BRETAGNE	56 - Morbihan	syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Brocéliande
BRETAGNE	56 - Morbihan	SIAEP de la région de Vannes-Ouest (synd.intercom. d'assainissement et d'eau potable de la région de Vannes O)
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI d'assainissement de Rennes Nord
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI d'assainissement des eaux usées Val de Seiche et d'Ise
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI de traitement des eaux usées de La Chapelle Saint Aubert et Vendel
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SIVOM de la Savatrais
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SM pour le traitement des eaux usées du Pays de Redon
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SIVU SPANC des communes rurales du Pays de Redon Bretillien
BRETAGNE	56 - Morbihan	Syndicat mixte du Sud Est du Morbihan (S.Y.S.E.M)
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SMICTOM du Pays de Fougères
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI de ramassage scolaire de Fleurigne - La Chapelle Janson
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI de regroupement scolaire des établissements privés de Marcille Robert Visseiche
BRETAGNE	56 - Morbihan	Syndicat intercommunal de transport scolaire de la région de Questembert
BRETAGNE	56 - Morbihan	Syndicat intercommunal pour l'aménagement et la gestion du groupe scolaire public de Malestroit
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SIVOS du collège Amand Brionne de Saint Aubin d'Aubigné
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI de regroupement scolaire des établissements d'enseignement privés des communes de Comblessac et les Les Brulais
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI de regroupement scolaire de Chelun - Eance - Forges la Fôret
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SI du réseau d'écoles rurales de Marcille - Saint Rémy
BRETAGNE	35 - Ille-et-Vilaine	SIVOM de Le Pertre - Saint Cyr Le Gravelais
BRETAGNE	56 - Morbihan	Syndicat intercommunal des écoles de Malansac et de Caden
PROVENCE ALPES COTE	84 - Vaucluse	SIVOM Durance Luberon
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SIVOM pour l'alimentation en eau du plateau de Valensole
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SI de regroupement pédagogique de la rive droite du Rancure
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SIVU du regroupement pédagogique de la haute vallée de l'Asse
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SI d'épuration des eaux de Saumane-L'Hospitalet
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SI d'alimentation en eau potable de Forcalquier-Mane
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SI pour le transport des élèves du carrefour de Bléone-Durance
PROVENCE ALPES COTE	04 - Alpes-de-Haute-Provence	SM de ramassage et de traitement des ordures ménagères du canton de Volonne (SMIRTOM)
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVOM pour l'équipement et le développement de SERRE CHEVALIER
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU du Prorel
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	Syndicat Intercommunal pour la Gestion et l'Exploitation des Domaines d'hiver et d'été de Serre-Chevalier 1400/1500
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIENAD - Syndicat Intercommunal d'exploitation de la Nappe Alluviale du Drac
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIAEP EYGLIERS-MONTDAUPHIN
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU de Jubeo
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU de l'Ancolie
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU de Champcella-Freissinières
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SI du valgaudemar d'éclairage public (SIVEP)
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU des Ecoles de Reotier et de Saint Clement sur Durance SUR DURANCE
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SI de Ribeyret, l'Epine, Montmorin, Bruis, Montclus, pour la prise en charge de l'accompagnement dans le transport scolaire du regroupement pédagogique des écoles
PROVENCE ALPES COTE	05 - Hautes-Alpes	SIVU Crèche halte-garderie du Haut Guil

CRC	DEPT	Nom Syndicat
PROVENCE ALPES COTE 05 - Hautes-Alpes		SIVU "Pôle Enfance Jeunesse" Les Loulou's (0-18 ans)
PROVENCE ALPES COTE 05 - Hautes-Alpes		SMICTOM de l'Embrumais Savinois
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		Syndicat Intercommunal Aménagement Et Entretien Réseau Hydraulique Nord Vaucluse
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		Syndicat intercommunal des eaux de la région Rhône-Aygues-Ouvèze (RAO)
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		SI pour le transport scolaire des élèves fréquentant les établissements secondaires de l'Isle Sur la Sorgue et de le Thor
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		SI Collège saint Exupéry de Bedarrides
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		Syndicat mixte du bassin de vie d'Avignon
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		Syndicat mixte ramassage et traitement des ordures ménagères de la région d'Apt
PROVENCE ALPES COTE 84 - Vaucluse		SIVOM Durance Luberon