

L'intercommunalité dans le Val de Saône-Mâconnais

Didier CEAU, Robert CHAPUIS¹

1994 - La revue "Travaux de l'Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais", n°1

RÉSUMÉ : La loi du 6 février 1992 a relancé la coopération intercommunale. Mais souvent les communes coopèrent déjà au travers de leur adhésion à divers syndicats dont certaines compétences sont réaffirmées par cette loi. C'est le cas pour les communes du S.D.A.U. de Mâcon dont plus des trois quarts participent à trois syndicats de coopération au moins. L'engagement dans ces syndicats et la diversité des domaines de coopération croissent avec l'importance démographique des communes considérées.

MOTS-CLÉS : intercommunalité ; S.D.A.U. de Mâcon ; structures intercommunales ; domaines de compétence.

ABSTRACT : The act of 6th february 1992 has given growth the cooperation between districts. But quiet often, the districts already cooperate through their belonging to various associations, the competence of which was partly reaffirmed by this act. If is the case for the districts of the S.D.A.U. of Mâcon, over three quarters of which take part in three associations at least. The participation in these associations and the diversity of cooperation fields develop with the demographic growth of these districts.

KEYWORDS : cooperation between communes ; S.D.A.U. of Mâcon ; cooperation structures ; fields of competence.

I. DE L'ÉCLATEMENT COMMUNAL À L'INTERCOMMUNALITÉ

L'éclatement de l'administration territoriale de la France en plus de 36 000 communes a provoqué, depuis longtemps, des tentatives diverses de regroupement autoritaire ou volontaire, de fusion de communes ou de coopération intercommunale. Plusieurs étapes peuvent être reconnues :

- de 1789 à 1884, c'est la période des tentatives de regroupement et de fusion
- en 1884, la loi sur l'organisation municipale confirme la primauté des communes mais prévoit la possibilité d'accords et conférences intercommunales

¹ Ce texte a été écrit par R. Chapuis à partir d'un mémoire de D.E.A. (Diplôme d'Etudes Approfondies) par D. Ceau, en 1993, et portant le même titre.

- en 1890, la loi donne la possibilité de créer des S.I.V.U. (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique)
- en 1959, les ordonnances créent les S.I.V.O.M. (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) et les districts
- en 1966, la loi met en place des communautés urbaines
- en 1971, la loi Marcellin tente de regrouper autoritairement les communes 779 opérations permettent la suppression de 1 130 communes mais, depuis, les dé-fusions ont été plus nombreuses que les fusions.

II. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DE VILLES

Depuis 1992, la coopération est à nouveau au goût du jour, avec la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République qui propose une nouvelle génération de coopération avec les communautés de communes et les communautés de ville. Ces communautés visent à la mise en œuvre de projets de développement et d'aménagement coordonnés et solidaires. Elles seront dotées de deux compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et devront choisir une au moins de quatre autres compétences.

Le but du travail de D. Ceau a donc été de recenser les formes de coopération intercommunale existant actuellement à l'intérieur du périmètre du S.D.A.U. (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) prescrit en 1970 et de vérifier si la coopération existante ne recouvre pas déjà les diverses compétences inscrites dans la loi de 1992. L'idée est en somme de savoir si ce que propose la nouvelle loi n'est pas déjà en place, mais de manière anarchique.

Le S.D.A.U. lui-même était destiné à organiser le développement d'une agglomération et de son espace périurbain. Celui de Mâcon est habité par 67 580 personnes, comprend 84 communes, réparties sur deux départements, sept cantons et Mâcon-ville. La taille des communes varie de .50 à 37 000 habitants pour Mâcon, mais la taille moyenne se situe entre 250 et 1 000 habitants. Le Val de Saône représente 48% de la population, Mâcon 32% et la Bresse 20% seulement, ce qui explique peut-être les réticences de la Bresse mâconnaise à travailler avec ses voisins.

III. LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES ACTUELLES ET LEURS COMPÉTENCES

On dénombre actuellement, dans les limites du S.D.A.U., 11 S.I.V.O.M., 9 S.I.V.U., 3 Syndicats mixtes, 4 S.I.V.O.S.. En dehors des S.I.V.O.S., à vocation scolaire, ces syndicats sont des unités de coopération liées à des infrastructures lourdes, obligatoires, qui ne pourraient pas voir le jour sans coopération. Toutes les communes font partie d'au moins une de ces structures, mais 80% appartiennent à au

moins trois de ces syndicats. Ces syndicats sont particulièrement nombreux autour de Mâcon, alors qu'en Bresse chaque canton forme un S.I.V.O.M. doté d'un nombre de compétences important.

Les compétences proposées aujourd'hui par les communautés de communes sont assurées à des niveaux différents.

1 °) L'aménagement de l'espace

Cette compétence, qui reste très floue, est essentiellement assurée au niveau communal, en particulier par l'intermédiaire du P.O.S. (Plan d'Occupation des Sols).

2°) Le développement économique

Le développement économique est généralement resté au niveau communal. Cependant, les trois S.I.V.O.M. bressans gèrent les zones d'activité artisanale et industrielle, sans d'ailleurs que soit mise en place une politique commune (taxe professionnelle de zone par exemple). Le S.I.V.O.M. lamartinien continue également, de ce point de vue, l'action de la Charte intercommunale dont il a pris le relais. Enfin Mâcon, avec ses zones d'activités, a créé un Syndicat mixte.

3°) La protection de l'environnement

Cette compétence, par contre, est tout entière entre les mains de syndicats intercommunaux. Toutes les communes participent à un syndicat de collecte des ordures ménagères, une partie d'entre elles adhère à un syndicat des eaux usées et certaines entretiennent les rives d'une rivière avec leurs voisins.

Les sept syndicats qui s'occupent d'ordures ménagères comptent généralement de 10 à 20 communes et concernent 5 à 10 000 habitants, à l'exception de celui de Mâcon qui comprend 32 communes. Des possibilités évidentes de simplification existent dans ce secteur et un schéma départemental de collecte et de traitement des ordures ménagères se met en place.

La mise en place de réseaux d'assainissement est moins avancée, parce que financièrement plus lourde. Six S.I.V.O.M., un S.I.V.U. s'intéressent à la question, mais la moitié des communes n'y adhèrent pas.

Enfin deux S.I.V.O.M. et deux S.I.V.U., mais n'intéressant qu'un nombre limité de communes, participent à des actions d'aménagement de bassins versants et de cours d'eau.

4°) La politique du logement et du cadre de vie

Cet ensemble assez hétérogène est assumé parfois au niveau communal, parfois au niveau intercommunal et, dans ce cas, soit dans le cadre d'un syndicat, soit dans le cadre d'une charte intercommunale (exemple : les O.P.A.H.). Deux S.I.V.U. et

un S.I.V.O.M. sont en place pour traiter ce problème. Le S.I.V.U. d'étude et de liaison de Mâcon est un syndicat d'étude et de projet d'urbanisme et d'équipement pour chacune des communes mais il n'y a pas de projet commun.

5°) La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie

Cette compétence est très peu déléguée. C'est la Direction Départementale de l'Équipement qui gère, en fait, ce secteur pour le compte des communes : seuls trois S.I.V.O.M. s'en occupent. C'est donc un secteur à explorer, car il y a des économies importantes à réaliser en la matière.

6°) La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sociaux, culturels, sportifs et d'enseignement pré-élémentaire et culturels

Ces secteurs sont pris en charge, selon les cas, ou au niveau communal ou au niveau intercommunal. La Bresse est entièrement couverte par des S.I.V.O.M. pour ces types de compétence. En Saône-et-Loire, un S.I.V.O.M. et un S.I.V.U. s'en préoccupent, mais c'est plutôt le fait de la F.D.A.E.C. (Fonds départemental d'Aide et d'Équipement aux communes).

IV. LES COMMUNES FACE À LA COOPÉRATION

Un traitement statistique (analyse factorielle et classification automatique) a permis à D. Ceau de classer les communes en fonction de leur attitude vis à vis de la coopération. Il reconnaît trois types de communes.

1 °) Les petites communes

Le premier type comprend surtout des petites communes (généralement moins de 500 habitants) qui n'adhèrent, le plus souvent, qu'à deux ou trois syndicats. La coopération porte le plus souvent sur la voirie. Ce type se trouve surtout en Saône-et-Loire, spécialement au Nord

2°) Les communes moyennes

Le second type inclut plutôt des communes moyennes (500 à 2 000 habitants), qui s'inscrivent dans trois ou quatre syndicats au moins, souvent pour traiter du logement, parfois du développement économique mais jamais de la voirie. Il se situe surtout en Bresse où, on l'a vu, les S.I.V.O.M. recouvrent les cantons et où donc la volonté politique a été forte.

3°) Les grandes communes

Les grandes communes (plus de 2 000 habitants) participent à de nombreux syndicats visant le développement économique et l'amélioration du logement et du

cadre de vie. Ce type se localise surtout vers Mâcon et dans les grandes communes du Mâconnais.

CONCLUSION

« L'espace pertinent de développement existe-t-il dans l'absolu ? N'est-il pas remis en cause chaque fois que se définit un nouveau projet, une nouvelle action et qu'arrivent de nouveaux acteurs ?

Pour qu'existe un tel espace, il faut, au minimum, des acteurs ayant des références communes (culturelles, historiques, etc.), une possibilité de dialogue entre ces acteurs et quelques représentations communes de cet espace. Ce sont certainement sur ces trois thèmes que devront travailler les élus et autres décideurs de l'aire du S.D.A.U. » (D. Ceau).