

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

La préparation d'un SCoT pour le territoire
du Tonnerrois dans un cadre local et
législatif complexe

Mani CAMBEFORT
Option Ingénierie du Développement Territorial
Année 2013-2014

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

La préparation d'un SCoT pour le territoire
du Tonnerrois dans un cadre local et
législatif complexe

Mani CAMBEFORT
Option Ingénierie du Développement Territorial
Année 2013-2014

Maître de stage : François PRUDENT
Tutrice : Christel BOSCH



VetAgro Sup

CAMBEFORT Mani
Promotion 2011-2014

La préparation d'un SCoT pour le territoire du Tonnerrois dans un cadre local et législatif complexe (40 pages)

Mémoire de fin d'études soutenu le 30 septembre 2014 à Clermont-Ferrand.

STRUCTURE D'ACCUEIL :

- ♦ Syndicat mixte du Pays du Tonnerrois (SMPT)

ENCADRANTS :

- ♦ Maître de stage : PRUDENT François, chef de projets du SMPT
- ♦ Tutrice pédagogique : BOSCH Christel

OPTION : Ingénierie du Développement Territorial

RESUMÉ

Le schéma de cohérence territoriale (**SCoT**) est un document central dans l'urbanisme prospectif, à tel point qu'il sera bientôt difficile pour un territoire de s'en passer, en raison de la restriction des constructions sur les territoires non couverts. En 2013, tous les territoires de l'Yonne se sont lancés dans la démarche de réflexion autour des périmètres de SCoT. Le syndicat mixte du Pays du **Tonnerrois** a choisi de se saisir de cette question et a proposé un projet de périmètre. Mais les **changements** législatifs annoncés le 8 avril 2014 par Manuel Valls à travers une nouvelle séquence de l'acte III de la décentralisation, dite réforme territoriale, et les changements politiques locaux issus des élections municipales de mars 2014 ont bouleversé la donne. Avec l'abandon du projet de périmètre de SCoT, il a fallu repenser toute la stratégie du Pays en la matière : le périmètre pertinent sur le plan politique, juridique et de la cohérence territoriale, la structure en charge du SCoT qui en découle, puis le **scénario d'élaboration** du SCoT.

A cette fin, il a fallu anticiper les effets des nouvelles lois sur le SCoT, analyser les avantages et inconvénients des hypothèses de périmètre de SCoT et préparer la trame d'élaboration, en s'inspirant de SCoT existants. La **transversalité** du SCoT (on parle de SCoT intégrateur des politiques publiques) a imposé un regard croisé des différentes actions menées par le Pays. Plus généralement, c'est l'évolution même du Pays qu'il a fallu envisager en fonction du SCoT et du contexte local.

Mots clés : SCoT, Tonnerrois, changements, scénario d'élaboration, transversalité

SUMMARY

The plan of territorial coherence (**SCoT** in French) is a central document of prospective urbanism, so much that it will be difficult for a territory to do without because of the restriction of constructions in the territory, where there is no SCoT. In 2013, every territory of the department of Yonne began a thought about perimeters of SCoT. The Pays du **Tonnerrois** chose to work about it and proposed a project of perimeter. But legislative **changes** announced on 8th April 2014 by the Prime Minister Manuel Valls with a new sequence of decentralization (named territorial reform) and local political changes due to the local elections changed the deal. With the renunciation of the project of perimeter of SCoT, the strategy of the Pays must be changed: the relevant perimeter from a political, legal and coherence point of view, the structure which will take over SCoT and the **scenario of elaboration** of SCoT.

To this end, the effects of the new laws which impact SCoT were anticipated, the advantages and drawbacks of hypothesis of perimeter of SCoT were analyzed and the thread of elaboration of SCoT was prepared by analyzing SCoT in other territories. The **transversely** of SCoT imposed a study of the different programs supported by the Pays. More generally, the evolution of the Pays must be envisaged according to SCoT and the local context.

Keywords : SCoT, Tonnerrois, changes, scenario of elaboration, transversely

L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.

Remerciements

Je tiens à remercier vivement l'équipe administrative du syndicat mixte du Pays du Tonnerrois pour son accueil, son attention à mon égard, ses petits gestes du quotidien qui m'ont permis de travailler dans une ambiance chaleureuse.

Je salue tout particulièrement mon maître de stage François Prudent. Je lui sais gré de la confiance qu'il m'a accordée et du temps qu'il m'a consacré pour me permettre de mener à bien ma mission.

Je remercie Stéphanie Terrisse qui a accepté de se pencher sur mon travail, et enfin Christel Bosc pour ses précieux conseils qui ont guidé ma réflexion, et son aide dans la rédaction de ce mémoire.

TABLE DES MATIERES

Table des abréviations.....	
Introduction.....	1
1 Un contexte législatif et politique exceptionnellement chargé.....	2
1.1 Une méthodologie particulière.....	2
1.1.1 Les modifications de la mission de stage	2
1.1.2 Des entretiens mais aussi des temps de recherche et d'analyse	3
1.1.3 Le calendrier du travail	3
1.2 Le SCoT, un outil prospectif en constante évolution.....	4
1.2.1 Le SCoT, aboutissement d'une lente évolution de l'aménagement de l'espace	4
1.2.2 Le SCoT, outil global planificateur partagé	6
1.2.3 Le SCoT en proie à l'instabilité législative	9
1.3 Le Pays du Tonnerrois, une structure ancienne à la croisée des chemins.....	10
1.3.1 Un syndicat mixte de Pays original	11
1.3.2 Une histoire déjà ancienne	12
1.3.3 Une démarche SCoT difficile, à l'instar des autres territoires de l'Yonne	12
1.3.4 De nombreuses incertitudes concernant l'avenir du Pays.....	13
1.4 L'acte III de la décentralisation : de la surprise à la confusion.....	14
1.4.1 La loi MAPAM : un renouveau des Pays encore bien imprécis et fragile	14
1.4.2 Le choc de la suite de l'acte III, pourtant prévisible	16
1.4.3 La confusion engendrée par les revirements et les rumeurs.....	17
2 Les résultats issus des rencontres et des études existantes	19
2.1 Le Tonnerrois : un territoire passerelle dans le marasme	19
2.1.1 Le Tonnerrois, interface entre Auxerre et Troyes, Paris et Dijon	19
2.1.2 Le Tonnerrois, un territoire en difficulté.....	20
2.2 Un projet de SRADDT 2014 en Bourgogne à retoucher	21
2.2.1 Un diagnostic général globalement satisfaisant... ..	21
2.2.2 ...mais quelques divergences et des préconisations contestables	22
2.3 SCoT rural vs SCoT mixte : des différences non négligeables.....	24
2.3.1 La territorialisation nécessaire d'une étude nationale	24
2.3.2 La difficile question du poids de l'urbain dans les SCoT mixtes.....	25
2.3.3 Les SCoT ruraux très subventionnés... au départ !.....	25
2.3.4 Des formes différentes de structure porteuse	27
2.4 L'élaboration d'un SCoT : un long parcours semé d'embûches.....	27
2.4.1 De nombreux acteurs avec des attentes différentes.....	27
2.4.2 Les étapes indispensables et les contretemps à gérer	28
3 La construction d'un scénario d'élaboration de SCoT	29
3.1 La définition d'un périmètre pertinent de SCoT	29

3.1.1	Un SCoT Armançon.....	29
3.1.2	Un SCoT Grand Armançon.....	30
3.1.3	Un SCoT Grand Auxerrois.....	31
3.1.4	Un SCoT Avallonnais-Tonnerrois.....	32
3.2	Le scénario de SCoT finalement retenu par les élus.....	33
3.3	L'avenir du syndicat mixte du Pays du Tonnerrois	34
3.3.1	Le SCoT, condition indispensable du renouvellement de la contractualisation.....	34
3.3.2	...qui conditionne l'évolution du syndicat mixte.....	35
3.4	Un calendrier d'élaboration de SCoT opérationnel... qui reste un peu théorique.....	37
3.4.1	Les facteurs externes à prendre en compte lors de l'élaboration du SCoT	37
3.4.2	La gouvernance du SCoT	38
3.4.3	L'élaboration du SCoT envisagée sur 51 mois	38
3.4.4	Les retouches à prévoir au calendrier.....	39
	Conclusion	40
	Bibliographie.....	41
	Table des annexes	48

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Rétroplanning du stage	3
Figure 2 : Outils d'urbanisme prévus par la loi d'orientation foncière.....	5
Figure 3 : la place du SCoT dans l'ordonnancement juridique.....	5
Figure 4 : La démarche d'élaboration du SCoT.....	6
Figure 5: Les différents cas de modification du SCoT	8
Figure 6 : Les Pays dans l'Yonne	10
Figure 7 : Le Pays du Tonnerrois en 2013	10
Figure 8 : Le Pays du Tonnerrois au 1 ^o janvier 2014	11
Figure 9 : Organigramme de l'équipe administrative du syndicat mixte du Pays du Tonnerrois.....	12
Figure 10 : Cartographie simplifiée de la concurrence entre projets de SCoT en avril 2014.....	13
Figure 11 : Schéma explicatif du SRADDT	18
Figure 12 : Carte des voies de communication dans l'Yonne.....	19
Figure 13 : Les dynamiques démographiques et d'emploi des territoires bourguignons	21
Figure 14 : Les systèmes territoriaux bourguignons établis par le SRADDT	21
Figure 15 : Le maillage entre les pôles préconisé par le SRADDT	22
Figure 16 : Le zonage des ateliers territoriaux préalables à l'élaboration du SRADDT	22
Figure 17 : Les espaces à enjeux bourguignons identifiés par le SRADDT.....	23
Figure 18 : Les territoires à enjeux bourguignons selon le projet de SRADDT 2009.....	23
Figure 19 : Répartition des coûts de l'élaboration du SCoT	24
Figure 20 : Variation du coût des études par habitant en fonction du type de SCoT	24
Figure 21 : Projection des coûts d'élaboration du SCoT selon l'étude conduite par ETD en 2007 ...	24
Figure 22 : Comparaison des coûts théoriques/coûts réels des SCoT étudiés selon l'étude d'ETD...	25
Figure 23 : Financement (hors taxe) des SCoT étudiés	26
Figure 24 : La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT.....	28
Figure 25 : Périmètre du SCoT Armançon	29
Figure 26 : Périmètre du SAGE Armançon	29
Figure 27 : Répartition des sièges au sein de l'instance délibérative du SCoT Armançon	29
Figure 28 : Périmètre du SCoT Grand Armançon	30
Figure 29 : Répartition des sièges au sein de l'instance délibérative du SCoT Grand Armançon	30
Figure 30 : Périmètre du SCoT Auxerrois incluant Le Tonnerrois en Bourgogne.....	31
Figure 31 : Déplacements domicile-travail dans l'Yonne internes à la Bourgogne	31
Figure 32 : Zone d'emploi d'Auxerre	31
Figure 33 : Unités hydrographiques et paysagères autour dans l'Est de l'Yonne	31
Figure 34 : Paysages de l'Yonne	31
Figure 35 : Répartition des sièges au sein de l'instance décisionnelle du SCoT Auxerrois.....	32
Figure 36 Périmètre du SCoT Avallonnais-Tonnerrois	32
Figure 37 : Répartition des sièges au sein de l'instance décisionnelle du SCoT Avallonnais- Tonnerrois.....	32
Figure 38 : Tableau récapitulatif de l'analyse SWOT des scénarii de SCoT	33
Figure 39 : Intercommunalités auboises et icaunaises du contrat canal	34
Figure 40 : Les évolutions du SMPT fin septembre 2014	35
Figure 41 : Croisement des compétences éventuellement assurées à l'avenir par le SMPT	36
Figure 42 : Planning prospectif prévisionnel des activités du SMPT	37
Figure 43 : Catégories d'acteurs de l'élaboration du SCoT.....	38
Figure 44 : Projection des coûts d'élaboration du SCoT.....	39

TABLE DES ABREVIATIONS

ALUR : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMF : association des maires de France
ANPP : association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des Pays
CESER : conseil économique, social et environnemental régional
CGCT : code général des collectivités territoriales
CPER : contrat de plan Etat-région
DAAC : document d'aménagement artisanal et commercial
DAC : document d'aménagement commercial
DDT : direction départementale des territoires
DGD : dotation globale de décentralisation
DOO : document d'orientation et d'objectifs
DTA : directive territoriale d'aménagement
ENE : loi portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle 2 »
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
ETD : entreprises, territoires et développement : centre de ressources du développement territorial
Le Pays du Tonnerrois est membre de cette association nationale
FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GIEC : groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
LEADER : (dispositif de) liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOF : loi d'orientation foncière
MAPAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTR : projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PADD : projet d'aménagement et de développement durables
PADDUC : plan d'aménagement et de développement durables de la Corse
PAEE : projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension
PCET : plan climat énergie territorial
PDU : plan de déplacement urbain
PETR : pôle d'équilibre territorial et rural
PLH : plan local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
POS : plan d'occupation des sols
PPA : personne publique associée
PRU : projet régional d'urbanisme
PUD : plan d'urbanisme directeur
RGPP : révision générale des politiques publiques
RNU : règlement national d'urbanisme
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR : schéma d'aménagement régional
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF : schéma directeur de la région Ile-de-France
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SMPT : syndicat mixte du Pays du Tonnerrois
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TVB : trame verte et bleue

INTRODUCTION

Depuis une cinquantaine d'années, le développement du réseau routier, l'usage prédominant de l'autoroute, le sentiment de disposer d'une énergie relativement bon marché et d'un foncier en abondance en périphérie des agglomérations ont engendré une périurbanisation avec plusieurs conséquences : déplacements toujours plus nombreux et lointains, impacts sur l'identité et les paysages ruraux, consommation importante d'espace, à tel point que l'équivalent d'un département français est urbanisé tous les sept à dix ans (La Gazette des communes, 2010).

Dans le sillage des prises de conscience environnementales, symbolisées par le rapport Brundtland en 1987, la France a engagé des actions, qu'il s'agisse du Grenelle de l'environnement ou, plus récemment, du projet de loi sur la transition énergétique. Il s'est agi de reconsidérer les politiques d'aménagement menées durant les dernières décennies, et notamment d'assurer une organisation du développement en cohérence avec l'offre de transports collectifs, de rapprocher les populations des lieux d'emploi, des services et commerces, de favoriser des projets d'urbanisme durables et performants du point de vue énergétique. La traduction de ces engagements passe par un profond changement des concepts et politiques d'aménagement, à commencer par les outils d'urbanisme prospectif, représentés depuis quinze ans au niveau intercommunal et supra intercommunal par le schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Au fil des lois, le SCoT est devenu un document planificateur de référence et il se généralise petit à petit sur tout le territoire français, sous l'impulsion des élus locaux et/ou des préfetures, comme dans le département de l'Yonne, où des SCoT commencent tout juste à être élaborés. Si la relative ancienneté de ce document d'urbanisme permet d'avoir du recul, la profusion des lois pour le modifier n'est pas de nature à faciliter sa compréhension, y compris par les élus qui sont censés le porter. D'autant que l'acte III de la décentralisation, initié en 2013, et relancé au printemps 2014, monopolise l'attention et concentre les inquiétudes. A l'heure où l'Etat repense les périmètres et les missions des collectivités territoriales et de leurs groupements, la gouvernance du SCoT suscite également des interrogations.

Dans ce cadre de profonds changements, le Pays du Tonnerrois s'est donné pour mission de faire émerger un périmètre de SCoT recouvrant son territoire et de préparer son élaboration. Ce travail, initié il y a plus d'un an, est fondamental car le SCoT engage un territoire pour plusieurs années. Ce qui amène à formuler les questions suivantes qui ont servi de trame à la mission de stage et de problématique pour ce mémoire :

Dans le contexte législatif et territorial actuel, quels sont, à l'échelle du Pays du Tonnerrois, les périmètres possibles et donc quelle structure porteuse pour le SCoT ? Comment trouver un périmètre à la fois techniquement efficace et politiquement acceptable ? Quels seraient les avantages et inconvénients de chaque solution ?

Quels sont les enjeux en présence (sociaux, politiques, juridiques...) liés à ces stratégies de recomposition territoriale et quel serait le calendrier d'élaboration de ce SCoT ?

Après avoir établi le contexte dans lequel s'effectue la réflexion actuelle autour de l'élaboration du SCoT, on détaillera les résultats issus des enquêtes, des études et des documents de la Région Bourgogne qui conditionnent la construction du SCoT. Enfin, le scénario d'élaboration du SCoT et les perspectives d'évolution du Pays du Tonnerrois seront présentés.

1 Un contexte législatif et politique exceptionnellement chargé

2014 est incontestablement un moment fondamental dans l'histoire des collectivités locales et de leurs groupements, au travers des différentes lois de l'acte III de la décentralisation : la loi MAPAM promulguée en janvier qui, entre autres, modifie le statut des Pays en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral adoptée en première lecture le 23 juillet 2014, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR), discuté à l'automne au Parlement. Le domaine de l'urbanisme est concerné puisqu'il fait partie des compétences en partie décentralisées, d'autant qu'une autre loi importante, spécifique à l'urbanisme, a été adoptée en mars 2014 : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Par certains de leurs articles, d'autres lois ont des impacts non négligeables sur les SCoT : la loi Pinel du 18 juin 2014, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation, et la forêt déposé le 13 novembre 2013, le projet de loi relatif à la biodiversité déposé le 26 mars 2014, le projet de loi sur la transition énergétique déposé le 30 juillet 2014.

A ces changements législatifs s'ajoute un changement politique issu des élections municipales de mars qui ont été l'occasion d'un renouvellement d'équipe dans nombre de communes et, par ricochet, dans nombre de groupements de communes (intercommunalités, syndicats intercommunaux et syndicats mixtes), avec de possibles inflexions des politiques locales.

Ces événements ont fortement influencé le déroulement du stage qui consistait à l'origine à préparer l'élaboration du SCoT. Après avoir présenté l'impact des modifications de la mission sur la méthodologie employée, on montrera en quoi le SCoT est le fruit d'une longue évolution législative en matière d'urbanisme pour comprendre comment l'actualité législative et politique influe sur la préparation du SCoT pour le territoire du Tonnerrois.

1.1 Une méthodologie particulière

1.1.1 Les modifications de la mission de stage

En janvier 2014, lors des discussions préalables au stage, les attendus du Pays du Tonnerrois étaient clairs. Un projet de périmètre de SCoT étant sur le point d'être approuvé par les élus, il s'agissait d'un travail en amont de l'élaboration du SCoT autour de trois axes :

- La construction d'un calendrier prévisionnel du SCoT comprenant les étapes de chaque phase de l'élaboration, en y incluant les délais administratifs, les réunions à prévoir, les concertations à mener. Ce travail de projection devait bien entendu tenir compte du contexte, c'est-à-dire des lois adoptées ou sur le point de l'être, mais aussi des exemples voisins ;
- La préparation des éléments de faisabilité consécutifs au calendrier, par exemple, les documents à prévoir à chaque étape ;
- L'ébauche d'un dossier de candidature à un programme de financement ministériel pour les SCoT en milieu rural : l'appel à projet SCoT ruraux.

Mais dès le mois d'avril, la mission du stage a fortement évolué. Tout d'abord, le 8 avril, le discours de politique générale du Premier Ministre Manuel VALLS a annoncé une réforme territoriale bien plus importante qu'esquissée jusque là par le précédent gouvernement, et affectant les SCoT. De plus, le 15 avril, la préfecture a fait comprendre qu'elle s'opposait au projet de SCoT, approuvé par les élus, et le Pays a dû réfléchir à d'autres scénarii de SCoT. Chaque scénario entraînant une évolution institutionnelle du Pays, il a fallu en tenir compte.

Finalement, la préparation du SCoT s'est organisée autour de six axes :

- L'analyse SWOT (atouts, contraintes, opportunité, menaces) des scénarii de SCoT envisagés ;
- L'étude des SCoT voisins à partir de guides d'entretien (*cf annexe 7*);
- L'étude des lois et documents récemment adoptés ou à venir ayant un effet direct ou indirect sur le SCoT ;

Phases	Préparation		Stage					
	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre
Préparation du stage								
Obtention du stage								
Entretien avec maître de stage		10						
Entretien avec tutrice de stage		25						
Déroulement du stage			01/04-12/09: 104 jours					
Vacances maître de stage								
Vacances								
Synthèse bibliographique								
Mémoire								
Temps de découverte								
Terrain								
Notes de synthèse								
Rapports								
Calendrier du SCoT								
Décisions des élus								
Installation des nouveaux élus				26				
Périmètre SCoT	17				24			
Evolution SMPT								25
Soutenance								30

Figure 1 : Rétroplanning du stage
(production personnelle)

- L'évolution du Pays du Tonnerrois en fonction du nouveau périmètre de SCoT et des autres projets en cours ;
- La construction d'un calendrier prévisionnel de SCoT en fonction des enseignements tirés des autres axes.

Il s'est agi dans le contexte législatif et territorial actuel, de s'interroger sur les périmètres et les structures porteuses possibles pour le SCoT. Plus précisément, il a fallu réfléchir aux avantages et inconvénients de chaque proposition de périmètre de SCoT pour trouver un périmètre pertinent tant sur le plan technique que politique. Enfin, une proposition d'évolution du syndicat mixte a été présentée pour permettre le portage de la compétence SCoT et un calendrier d'élaboration a été réalisé.

1.1.2 Des entretiens mais aussi des temps de recherche et d'analyse

Afin de mener à bien une telle mission, une démarche alliant étude théorique et entretiens pratiques a été menée. D'une part, les lois, les projets de loi, les écrits sur les SCoT et les études du territoire déjà réalisées ont été analysés et réutilisés. Il s'agit d'une part importante du temps de travail tout au long du stage. Cela répond à une demande des élus : utiliser les données déjà existantes, comprendre tous les aspects des nouvelles lois. En effet, si beaucoup d'élus connaissent l'actualité législative, leurs activités ne leur donnent pas le temps de s'informer sur la portée de chaque loi et des conséquences pour le Pays.

D'autre part, des entretiens semi-directifs ont été menés, principalement auprès des techniciens en charge des SCoT voisins pour obtenir un retour d'expérience sur l'élaboration d'un SCoT. Les critères de sélection des territoires étaient la proximité pour ne pas avoir un paysage territorial trop différent (territoires avec les mêmes partenaires, comme le conseil régional de Bourgogne), ainsi que certaines similitudes avec le Tonnerrois : des SCoT ruraux ou avec une agglomération n'excédant pas 120 000 habitants. La participation à deux journées sur les SCoT organisées par ETD¹ a permis d'obtenir des informations ou des confirmations d'analyse personnelle des lois de la part de juristes. Ces journées ont également été l'occasion de discuter de manière informelle avec les juristes pour obtenir des informations sur les perspectives d'évolution des lois. Des échanges avec les chargés de mission SCoT des autres Pays ont été un bon baromètre de la réaction des techniciens vis-à-vis de la dense actualité législative.

Quelques élus ont également été interrogés mais la campagne pour la présidence du Pays qui s'est achevée fin mai a clairement empêché une vaste consultation.

1.1.3 Le calendrier du travail (cf figure 1)

Bien qu'établie à l'avance, l'organisation du travail s'est constamment adaptée aux circonstances. Outre la modification de la mission de stage, des paramètres internes au Pays (le renouvellement des élus, les décisions des élus relatives au SCoT), ainsi que des facteurs externes ont parfois obligé à un bouleversement du planning. Ce fut le cas de la réforme territoriale, des notifications de la préfecture ou de la région, des décisions des élus des intercommunalités.

Plus précisément, après le temps d'adaptation inhérent à toute prise de poste, la priorité a été donnée à l'étude des SCoT situés à proximité et à l'analyse de l'impact des lois récemment adoptées sur le SCoT. L'analyse SWOT a été réalisée une fois la plupart de l'étude des SCoT voisins menée, non seulement pour éviter la dispersion du travail, mais pour analyser les retours d'expérience recueillis lors des entretiens avec les techniciens en charge de ces SCoT, et déceler des opportunités et menaces réutilisables dans l'analyse SWOT. Les notes de synthèse ont été réalisées lorsqu'elles ont été demandées par les élus ou le maître de stage, quand les projets de loi de la réforme territoriale ont été rendus publics et lorsque la région a mis en ligne le projet de SRADDT.

¹ ETD : entreprises, territoires et développement. Association réunissant intercommunalités, collectivités de tous niveaux, associations d'élus et réseaux nationaux, ETD se veut un lieu d'échanges et de débats entre tous les acteurs du développement territorial. C'est aussi un centre de ressources national avec l'élaboration d'études dans les différents champs du développement territorial

Le calendrier d'élaboration du SCoT n'a vraiment pu être travaillé que lorsque les principaux enseignements des SCoT voisins ont été tirés, et que le choix du périmètre de SCoT a été arrêté. Dès le début, l'objectif était d'avoir réalisé à la fin du stage un scénario d'élaboration du SCoT qu'il ne resterait (presque) plus qu'à mettre en œuvre.

Quant aux rendus purement scolaires, ils ont été rédigés en partie pendant les moments creux du stage, en partie pendant le temps personnel, de manière à tenir les délais imposés par le cahier des charges.

1.2 Le SCoT, un outil prospectif en constante évolution

Introduit par la loi SRU en 2000, le SCoT est un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale dans une perspective de développement durable, à l'échelle d'un même bassin de vie et d'emploi : le SCoT est censé recouvrir la plus petite zone à l'intérieur de laquelle « *la plupart des actifs résident et travaillent* » (INSEE, 2014) et « *ont accès aux équipements et services les plus courants* » (INSEE, 2014).

Elaboré par un syndicat mixte, le périmètre du SCoT « *délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave [...], il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres SCoT...* » (Code de l'urbanisme, article L122-3).

Document de référence de l'urbanisme, le SCoT est le fruit d'un processus de réflexion urbanistique à travers trois phases : les deux périodes de reconstruction d'après-guerre et l'urbanisme durable récent.

1.2.1 Le SCoT, aboutissement d'une lente évolution de l'aménagement de l'espace

Si la légende rapporte que l'urbanisme existait avant le mot (Edelmann, 2010), on estime souvent que l'urbanisme législatif a débuté en France avec la loi Cornudet, adoptée en 1919 (à la Chambre) et 1924 (au Sénat). Elle pose les premiers jalons de l'urbanisme planifié en généralisant le permis de construire, qui soumet des opérations de lotissement à un régime d'autorisation et de réglementation particulier, et en instaurant le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE), obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants (Vieillard-Baron, 2009). Ce plan, ancêtre du POS et du PLU repose sur « *le découpage du territoire communal en zones d'affectation spéciales, identifiables grâce à des documents graphiques et régies par des prescriptions réglementaires* » (Savarit-Bourgeois, 2013). Pour la première fois un document entièrement destiné à l'urbanisme se penche, selon une méthode globale, sur l'aménagement des villes, avec l'instauration du principe fondamental du zonage.

Mais cette loi est un relatif échec : en 1940, seuls 273 PAEE ont vu le jour sur les 1938 communes concernées, en raison du rejet des élus locaux de politiques jugées restrictives et perçues comme portant atteinte au droit exclusif des maires (Eddazi, 2011, p 3 à 9), y compris dans les communes rurales, où l'approche intercommunale inédite de l'urbanisme donne lieu à des intercommunalités ad hoc, avec un périmètre sans institutionnalisation.

Compétence plutôt communale, l'aménagement de l'espace est pris en charge par l'Etat pour faire face aux défis de la reconstruction, dès le régime de Vichy, par le biais notamment d'une délégation générale à l'équipement national qui a les moyens de prendre en charge les documents mis en place précédemment (Couzon, 2000). La reconstruction puis le baby boom entraînent une crise du logement et une véritable explosion urbaine. Les gouvernements élaborent des lois d'urbanisme opérationnel et créent des moyens directs d'intervention foncière. Fin 1958, le remplacement du projet d'aménagement par le plan d'urbanisme directeur n'est pas neutre, mais signifie une relance de la planification urbaine. Le PUD (et son équivalent rural, le plan sommaire, créé en 1962) est un document ayant pour objet le cadre général de l'agglomération, et assorti d'un règlement fixant les vocations et possibilités de construction par zone. Le temps d'élaboration, toujours trop long, aboutit à des PUD peu pertinents et constamment en révision (Fenestre, 2002).

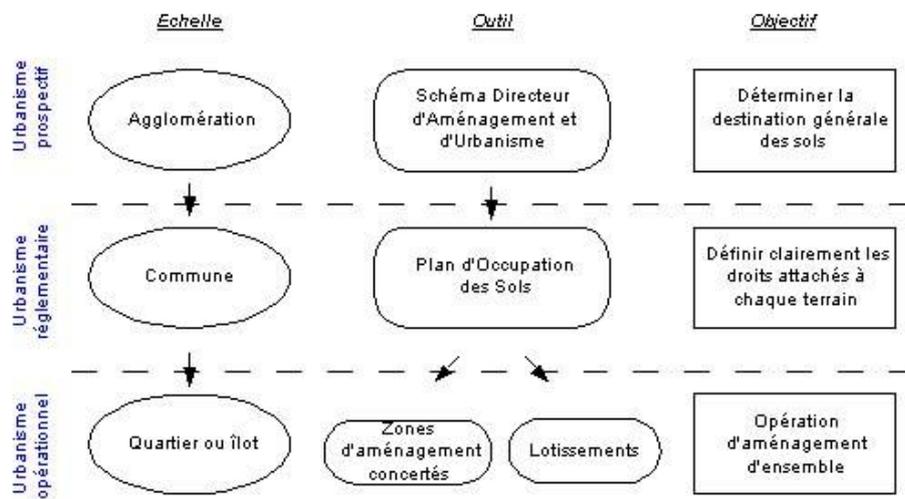


Figure 2 : Outils d'urbanisme prévus par la loi d'orientation foncière (Fenestre, 2002)

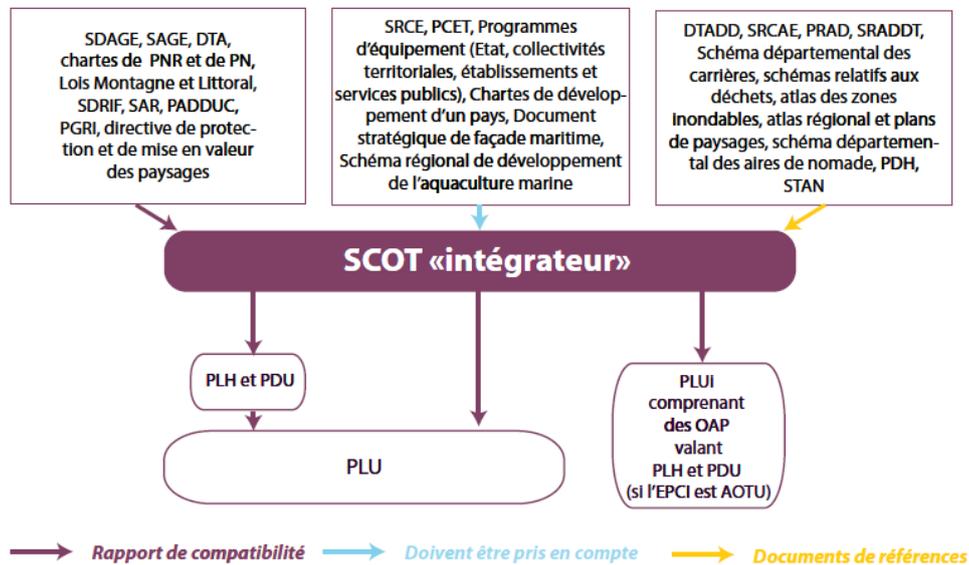


Figure 3 : la place du SCOT dans l'ordonnancement juridique (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, juin 2013)

La mise en place de documents d'urbanisme prospectifs par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire, notamment en Ile-de-France (comme le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris ou le SDRIF, schéma directeur de la région Ile-de-France) préfigure l'avenir (Estèbe, Le Galès, 2003).

Ces expérimentations aboutissent à la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967. Modification sans précédent dans l'histoire du droit de l'urbanisme, la LOF du 30 décembre 1967 entend effectuer un rééquilibrage d'une part entre Paris et les agglomérations provinciales en les transformant en métropoles d'équilibre, par la planification du foncier et la programmation d'équipements structurants, et d'autre part dans les centres urbains en maîtrisant et contrôlant le développement des banlieues.

Deux outils sont clairement mis en avant : l'un prospectif : le schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), l'autre plutôt règlementaire : le plan d'occupation des sols (POS), respectant les orientations du SDAU (*cf figure 2*) (Goze, 1999, p 101 et 103).

La plupart des experts, à commencer par le Conseil d'Etat, (Conseil d'Etat, 1992, p 67) s'accordent sur l'échec du SDAU et sur le succès relatif du POS, confié aux communes par la loi du 7 janvier 1983, dans laquelle le SDAU, devenu schéma directeur est élaboré par les communes, groupement de communes ou régions. Outil de prévision d'implantation des grands équipements à venir et de répartition des grandes fonctions humaines dans la ville (habitat, travail, commerces et loisirs), le SDAU n'est pas compris par les élus qui lui reprochent sa trop grande lourdeur administrative et ses contraintes, par exemple le délai de dix ans de révision quand il faut parfois agir plus vite pour répondre à un besoin urgent du territoire (grandes infrastructures, usines...). Elaboré plutôt dans les agglomérations donc à l'échelle intercommunale, il est refusé, en espace plus rural, en raison des querelles de clocher (Comby, 1997).

Par ailleurs, les élus ne voient pas l'intérêt de la mise en place d'une somme de limites et de directives générales. Pour les SDAU mis en place, outre des prescriptions parfois laxistes, certains ne sont jamais révisés en raison de l'absence d'obligation légale. Les élus considèrent que le POS leur suffit, au moins jusqu'en 1986, date à laquelle le RNU, plus simple, devient un document de planification autonome (Priet, 1992, p 91 à 94), et surtout parce qu'ils sont fortement incités à se doter d'un POS : l'absence de document d'urbanisme communal ne permet pas aux communes de délivrer les autorisations de droit du sol et les soumet à un régime de constructibilité limitée par application du RNU. Cela explique qu'au 1^{er} janvier 1991, plus de 80% des communes françaises sont dotées d'un POS ou vont l'être (Priet, *précité*). Mais, au lieu de définir une politique globale d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle d'une commune ou d'un bassin de vie, beaucoup préfèrent mettre en place des documents de gestion du droit des sols les plus souples possibles afin de pouvoir accueillir la plupart des projets, au simple niveau communal, parfois à des fins électorales (Hocreitère, 1992). En l'absence de contraintes suffisantes, la LOF, qui se voulait ambitieuse du point de vue de la planification stratégique, n'est en fait qu'un simple approfondissement règlementaire et ne répond donc ni aux enjeux juridiques, ni aux enjeux politiques, notamment intercommunaux, et encore moins aux enjeux des territoires.

La loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains réforme en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine, tout en s'inscrivant dans la continuité de la LOF. L'intercommunalité devient un élément-clé de la relance de l'urbanisme et l'accent est mis sur la définition de véritables projets urbains. Il s'agit de construire les villes de demain en renouvelant les outils juridiques de l'urbanisme par des dispositions qui visent à rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques (par la concertation lors de l'élaboration), et à doter les agglomérations d'instruments mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matières d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipement commercial (Traoré, 2001, p 23). Cette loi marque une reprise en main par l'Etat du secteur de l'urbanisme, qui établit une hiérarchie très claire entre les documents d'urbanisme (*cf figure 3*), sans remettre en cause l'architecture des outils d'urbanisme mise en place par la LOF. Avec l'élaboration de la loi Chevènement au même moment, les SCoT sont pleinement associés aux intercommunalités.

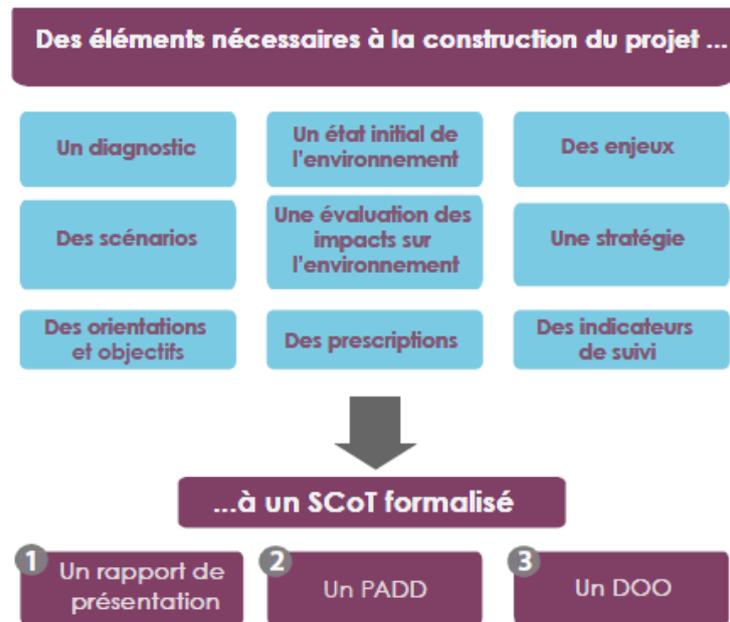


Figure 4 : La démarche d'élaboration du SCoT (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, juin 2013)

« Si le développement général actuel de l'intercommunalité se poursuit et si les SCoT réussissent à bien s'amarrer à ce développement, alors la réussite viendra parce que la réforme aura trouvé son assise politique », prédit-on alors (Auby, préface Traoré, 2001, p 9).

Concrètement, le SCoT et le PLU se substituent respectivement au SDAU et au POS. Ils diffèrent de leurs prédécesseurs par une plus grande facilité de mise en œuvre et de gestion mais aussi une démarche nouvelle : ils fixent des objectifs d'aménagement précis parfaitement adaptés aux lieux qui appellent une nouvelle démarche en matière de planification urbaine. Ces outils sont porteurs d'une nouvelle conception relative aux documents d'urbanisme auxquels on attribue une nouvelle fonction plus tournée sur les aspects de conception et de composition territoriale (alors que la LOF était plus tournée vers des notions règlementaires et de légalité). Ainsi, le diagnostic territorial est étoffé et se situe obligatoirement avant toute réflexion sur les orientations à donner au territoire et aux hypothèses d'évolution. Il s'agit de présenter une analyse fine des chiffres, mais aussi du territoire dans son ensemble. La mise en place d'un PADD marque une avancée considérable dans la conception et la finalité des documents d'urbanisme prospectifs et règlementaires car, à travers les orientations qui sont données, la loi SRU oblige les élus à s'engager sur des mesures précises d'aménagement de l'espace et de composition territoriale (Fenestre, *précité*).

Malgré tous les progrès engendrés par les différentes lois, le constat est implacable au regard de l'espace agricole : l'équivalent d'un département français est urbanisé tous les sept à dix ans et le mitage des espaces ne cesse de s'étendre. Pour tenter d'y répondre, la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite « loi Grenelle 2 », conforte la loi SRU et renforce le volet développement durable des documents d'urbanisme, par exemple la diminution des obligations de déplacement, la diminution des gaz à effet de serre, la lutte contre l'étalement urbain, mais aussi le respect d'autres documents de protection de l'environnement (Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 2011). L'Etat tire aussi les leçons de l'échec du SDAU optionnel avec l'instauration du principe de constructibilité limitée : à compter du 1^{er} janvier 2017, dans les communes n'étant pas couvertes par un SCoT, « le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle » (Loi ENE, article 17, 2010). Cette disposition s'applique déjà dans les agglomérations et en bordure des littoraux.

L'urbanisme, largement opérationnel, devient règlementaire dans les années 1960, mais il faut attendre la loi SRU pour que se mette vraiment en place une planification urbaine et rurale, qui se généralise à l'ensemble du territoire, et dont l'un des exemples les plus marquant est le SCoT.

1.2.2 *Le SCoT, outil global planificateur partagé*

Le SCoT est construit selon une véritable démarche de réflexion (état des lieux, grandes orientations, outils pour atteindre ces objectifs) à travers trois documents (*cf figure 4*):

- Le rapport de présentation : premier document constitutif du SCoT, il expose le diagnostic préalable général du territoire, établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il propose une lecture partagée du fonctionnement du territoire et des principaux enjeux d'aménagement. Il est à ce titre constitué entre autres du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale.
- Le projet d'aménagement et de développement durables : le PADD est le deuxième document obligatoire dans lequel la structure porteuse exprime la manière dont elle souhaite voir évoluer son territoire dans le respect des principes de développement durable. Il définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Il doit être évolutif et assurer la cohérence entre les différents documents d'urbanisme. En tant que véritable projet de territoire, il est le document central du SCoT. Aussi, le plus grand soin doit-il être apporté à sa rédaction, ne serait-ce que pour éviter qu'il soit juridiquement fragile.

- Le document d'orientation et d'objectifs : seul document opposable du SCoT, le DOO détermine les orientations générales (en matière d'organisation de l'espace et des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers) qui ont pour objet de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du PADD. Il définit « *les conditions d'un développement urbain maîtrisé* » (c'est-à-dire la façon dont doit s'organiser le territoire), et « *les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques* » (Code de l'urbanisme, article L122-1-4, 2014).

Le SCoT est élaboré selon une procédure longue (quatre ans minimum) et rigoureuse, en raison du temps nécessaire à la réflexion et aux procédures administratives incompressibles (comme les délais de délibération imposés par la loi). On peut la diviser en plusieurs étapes (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2013) :

- La prescription : l'engagement formel de la procédure avec la délibération de prescription. L'établissement public fixe les modalités et les objectifs de la concertation.
- L'élaboration du diagnostic : c'est un véritable travail prospectif de synthèse, d'audit et de critiques, au-delà d'une simple encyclopédie de données et d'études existantes, positionnant le territoire dans son environnement géographique et institutionnel (Ministère de l'égalité et du logement, 2013).
- La construction du projet de territoire qui répond aux enjeux mis en évidence dans le diagnostic et qui ont été construits autour d'un fil conducteur, l'ambition centrale, décidée par les élus concernant l'avenir du territoire.
- La conduite de l'évaluation environnementale : au-delà de son caractère obligatoire, il s'agit d'une partie intégrante de la logique de construction du projet de territoire visant à garantir le caractère durable du projet au regard de la dimension environnementale.
- Les délibérations et l'arrêt du SCoT : au plus tard quatre mois avant l'arrêt du projet, un débat sur le PADD est organisé au sein de l'organe délibérant de l'établissement public (Code de l'urbanisme, article L122-8, 2014). Les pièces du SCoT sont ensuite formalisées, un bilan de la concertation est réalisé, puis l'arrêt du SCoT est soumis à une délibération.
- L'instruction du projet de SCoT : le projet est soumis à enquête publique, conduite par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête sur une durée allant de 30 jours à deux mois. Une fois l'enquête réalisée, le projet de SCoT ne peut être modifié que pour tenir compte des observations réalisées. Le SCoT est ensuite approuvé par le comité syndical. Les services de l'Etat par le biais du préfet exercent un contrôle de légalité sur le SCoT dans les deux mois suivant la réception du dossier. Le SCoT devient alors exécutoire.

Le SCoT doit être, dès son approbation, compatible avec des documents d'aménagement supérieurs, telles les directives territoriales d'aménagement (DTA), afin que le territoire respecte les mêmes orientations globales que ses voisins. Il doit être compatible dans un délai de trois ans après approbation avec plusieurs autres documents d'aménagement ou de développement durable, comme le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (*cf figure 3 p 5*).

Le SCoT est opposable en termes de compatibilité aux documents de rang inférieur qu'élaborent les collectivités et les EPCI tels que le PLU (communal ou intercommunal), le plan local de l'habitat (PLH), le PDU, le schéma de développement commercial, c'est-à-dire que ces documents doivent respecter ce qui est écrit dans le SCoT dans un délai de trois ans suivant son approbation (*cf figure 3 p 5*). Reste que la phase de mise en œuvre du SCoT est rarement anticipée. Elle est pourtant d'une importance capitale car elle permet de juger la qualité du document, notamment ses défauts à corriger. Les indicateurs de suivi permettent de mesurer les impacts des orientations générales et des prescriptions du DOO. Un suivi en continu, de l'émergence d'un projet d'opération résultant de l'application du SCoT jusqu'à sa réalisation effective, est considéré comme nécessaire (Certu, 2012).

Au-delà de la cinquantaine d'indicateurs qui peuvent être définis, les effets du SCoT en matière de développement urbain, protection des espaces naturels, cohérence entre urbanisme et déplacement sont par exemple analysés au travers de l'habitat, la démographie, le développement économique, l'environnement, les risques. Ces indicateurs sont utilisés dans le cadre du bilan obligatoire six ans après l'approbation du SCoT, pour actualiser l'évaluation environnementale et observer l'évolution du territoire et de son bassin de vie. En l'absence d'une telle procédure, le SCoT devient caduc (Code de l'urbanisme, article L122-13, 2014). Il s'agit d'éviter de répéter l'erreur de schémas directeurs vieux de vingt ans, complètement obsolètes.

A la suite du suivi, de l'évaluation obligatoire indiquant des changements dans le territoire, ou de changements législatifs, le SCoT est amené à évoluer. On distingue cinq procédures possibles : la révision générale, la modification, la modification simplifiée, la déclaration de projet portant mise en compatibilité et la déclaration d'utilité publique portant mise en compatibilité. Elles sont fonction de différents critères définis aux articles L.122-14 et L.122-15 du code de l'urbanisme (cf figure 5). Elles se distinguent par exemple par l'exigence ou non d'une concertation, d'une enquête publique, l'identité de la personne publique susceptible de la mettre en œuvre.

L'élaboration, la mise en œuvre ou l'évolution du SCoT est l'occasion de relations avec les acteurs du territoire, véritables innovations du SCoT par rapport aux schémas directeurs. Elles sont de deux types : le partenariat et la concertation (ETD, 2013) :

- Le partenariat : prévu par le code de l'urbanisme, il concerne les personnes publiques associées (l'Etat, les conseils régionaux et généraux, les PNR et PN, les chambres consulaires, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les EPCI limitrophes au SCoT, les structures porteuses de SCoT limitrophes), les organismes et structures consultés à leur demande (comme les associations agréées de protection de l'environnement), les organismes et associations compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacement.

Il s'agit d'aboutir à un SCoT partagé par les différents échelons et non un document détourné pour servir des intérêts particuliers comme ce fut le cas avec le schéma directeur. Pour les élus, cette démarche est l'occasion d'enrichir le diagnostic en terme de données et de points de vue, mais aussi d'éviter tout risque de difficultés, voire d'avis défavorables, dans les phases ultérieures. Un contact particulier est noué avec l'Etat qui transmet le porté à connaissance et se prononce sur le projet de SCoT, d'une part entre les élus et le préfet, d'autre part entre les techniciens. La DDT et la DREAL, sont les parties prenantes les plus impliquées dans ce processus : elles participent activement aux comités de pilotage et jouent un rôle de fournisseurs de données mais aussi d'experts.

La situation peut être assez différente avec la préfecture, du fait de son rôle spécifique dès le début de la démarche puisque le préfet peut avoir l'initiative d'un SCoT si son absence « nuit gravement à la cohérence des politiques publiques » (Code de l'urbanisme, article L122-5-1, 2014). Il « publie par arrêté le périmètre du SCoT après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement » (Code de l'urbanisme, article L122-3, 2014). Un avis négatif peut être formulé par le préfet, celui-ci contestant le périmètre du SCoT proposé par les élus, malgré l'accord de la DDT. L'accord du préfet sur le territoire du SCoT implique donc un travail d'argumentation soigné, mais aussi l'affirmation d'une forte volonté politique locale, et peut justifier d'une association particulière des services préfectoraux lors de cette phase déterminante. Il n'est pas rare que le SCoT fasse l'objet de négociations avec la préfecture et non d'un simple contrôle de sa part, si l' élu porteur du SCoT a une certaine notoriété. Ce fut le cas pour le SCoT du Pays Charolais-Brionnais dont le président, Jean-Marc NESME, était député jusqu'en 2012. Ainsi, alors que l'Etat préconise depuis le Grenelle qu'au moins 50% des constructions de logements s'effectuent en ville, le DOO du SCoT du Charolais-Brionnais n'en prévoit que 41%, ce qui favorise les bourgs et les communes rurales.

L'Etat accepte également la construction de 9500 logements d'ici 2040 alors que les projections démographiques laissent entendre qu'il n'y aura que 5000 habitants de plus sur le territoire (SCoT du Pays Charolais Brionnais, DOO, 2014, p 102). Ces tolérances de la part de l'Etat ont été obtenues par la négociation entre le président du Pays et la préfecture².

- La concertation : rendue obligatoire par la loi SRU, cette démarche, qui peut paraître fastidieuse aussi bien pour les élus que pour les techniciens, est l'occasion d'un réel échange avec la population. Il s'agit de sensibiliser et d'informer sur les enjeux et la portée du SCoT, dont les orientations pourront transformer la vie quotidienne des habitants (logements, services, infrastructures), par leur transcription dans les documents d'urbanisme locaux (PLU, cartes communales). Les citoyens peuvent alors donner leur avis, de même que lors de l'enquête publique tandis que les élus peuvent s'approprier la démarche, trouver les bons mots pour informer leurs électeurs et faire remonter leurs remarques.

Si l'organisation et la composition du SCoT ont été définies dès la loi SRU, elles ont été fortement remaniées par les lois Grenelle et ALUR, à tel point qu'on parle de « SCoT SRU », « SCoT Grenelle » et « SCoT ALUR ». Aujourd'hui, on peut noter une inflation de textes modifiant le SCoT.

1.2.3 *Le SCoT en proie à l'instabilité législative*

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) approfondit les dispositions prévues par les lois Grenelle pour le SCoT qui est largement renforcé : il est généralisé comme document de l'aménagement du territoire, son contenu est plus prescriptif avec des normes et objectifs chiffrés et il sera presque impossible pour les communes de s'en passer à partir de 2017, les zones non couvertes par un SCoT devenant inconstructibles et les dérogations beaucoup plus encadrées (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, mai 2014). Le préfet n'est d'ailleurs plus seul décideur de l'octroi de la dérogation : la commission départementale de la consommation des espaces agricoles constituée d'élus, de professionnels du foncier et de professionnels agricoles est systématiquement consultée (Loi ALUR, article 129, 2014).

Par ailleurs, le document d'aménagement commercial est supprimé. Cette décision est visiblement due à l'abus de certains élus de ce document, conduisant à des contraintes étouffantes pour les commerces³.

Quatorze ans après l'adoption de la loi SRU, la disparition du POS au profit du PLU est enfin actée. Les POS n'ayant pas été transformés en PLU le 31 décembre 2015 deviendront caducs, avec application du RNU sur le territoire concerné (Loi ALUR, article, 135, 2014).

Le caractère intercommunal des politiques d'urbanisme est renforcé dans un souci prospectif : près d'un siècle après la loi Cornudet, l'aménagement de l'espace « *pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire* » (Loi ALUR, article 136, 2014) devient une compétence obligatoire des intercommunalités en lieu et place des communes. Le PLU intercommunal est automatique sauf en cas de minorité de blocage en l'occurrence au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population (Loi ALUR, article 136, 2014). La procédure d'élaboration du SCoT s'en retrouve simplifiée : les intercommunalités délibèrent sur les questions de SCoT à la place des communes. Ainsi, l'approbation du périmètre de SCoT nécessite-t-elle une majorité qualifiée d'intercommunalités et non plus de communes. Le gain de temps est considérable.

Mais, dans le même temps, la loi ALUR ôte à une intercommunalité quelconque la possibilité de porter un SCoT depuis le 1^{er} juillet 2014 (Loi ALUR, article 129, 2014). Seuls les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, c'est-à-dire des groupements de communes et/ou d'intercommunalités peuvent désormais porter un SCoT.

² Propos tenu le 25 avril 2014 lors d'un entretien au Pays Charolais-Brionnais

³ Propos tenus le 4 juillet 2014 par Jean-Philippe STREBLER, directeur de la fédération nationale des SCoT, lors d'une journée consacrée aux actualités juridiques des SCoT au siège d'ETD à Paris



© 2014 3000 - Etat et des fédérés SD CAEYD 1 011
 Régions de la région
 Région de l'Yonne - 8275P - 10150 - 300 - Janvier 2014

Figure 6 : Les Pays dans l'Yonne (DDT de l'Yonne, 2010)



Figure 7 : Le Pays du Tonnerrois en 2013
 (Source : SMPT, 2014)

Alors que le PLU se destine à devenir intercommunal et non plus communal, cette contrainte est sans doute due à la peur d'une confusion entre PLU et SCoT telle qu'elle a pu se produire entre les POS et les SDAU. Mais cette interdiction est limitée puisque les SCoT existant déjà à l'échelle d'un seul EPCI sont conservés.

En revanche, la loi ALUR est critiquée pour certaines de ses dispositions⁴. Son importance est relativisée : parmi toutes les nouvelles obligations de compatibilité incluses dans l'article 129, le schéma des carrières est la seule vraie nouveauté. Les autres documents se trouvaient déjà dans des textes annexes au code de l'urbanisme (par exemple le plan de gestion des risques d'inondation à l'article L 566-7 du code de l'environnement). La loi aurait le seul mérite de rassembler au sein d'un même article les documents qui s'imposent au SCoT. En outre, la loi ajoute des compléments (Loi ALUR, article 129, 2014) au PADD (en matière de qualité paysagère, de mise en valeur des ressources naturelles, d'approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement et au DOO (transposition des dispositions pertinentes de la charte de PNR). Faute de précision de la loi, ces ajouts sont d'application immédiate. Ainsi, depuis la promulgation de la loi, « *tous les SCoT sont illégaux* »⁴, et sont à ce titre susceptibles d'être attaqués.

Trois mois à peine après la promulgation de la loi ALUR, la loi du 18 juin 2014 (dite loi Pinel) est revenue sur la suppression du document d'aménagement commercial (DAC) en introduisant le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). Optionnel, il détermine « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable* » (Loi du 18 juin 2014, article 38, 2014). Ce revirement est condamné par les juristes qui ironisent sur l'incohérence des lois : « *on a l'impression que certains sont payés à la ligne du journal officiel* »⁴. L'Etat aggrave selon eux l'instabilité législative, ce qui empêche les élus et leurs techniciens de s'y retrouver.

D'autant que des articles annexes de projets de loi en cours d'examen prévoient d'autres modifications importantes du SCoT. Ainsi, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture prévoit que le SCoT comporte par « *secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » avec, pour chacun d'eux, « *les enjeux qui lui sont propres* » (projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, article 12, 2014). De même, la loi sur la transition énergétique pourrait donner aux documents d'urbanisme la possibilité de prévoir que les nouvelles constructions soient à basse consommation ou à énergie positive (projet de loi sur la transition énergétique, article 5, 2014).

Le SCoT, qui vient d'être modifié par la loi ALUR, elle-même contredite en partie par la loi Pinel, va encore être remanié par les prochaines lois. Si ces changements évitent au SCoT d'être désuet en l'adaptant aux politiques gouvernementales, ils sont source de confusion importante pour les collectivités qui doivent les respecter. « *Le code [de l'urbanisme] subit des changements incessants avec une complexité croissante* », note Dominique MORENO, docteur en droit à la chambre de commerce et d'industrie de la région Ile-de-France (Batiactu, 2014).

Le SCoT est le symbole d'une longue évolution de la législation et des mentalités en matière d'aménagement du territoire, aussi bien de la part des élus locaux que de l'Etat qui n'hésite plus à imposer ses vues, tout en augmentant la fréquence de réforme du SCoT. Cette réalité a été constatée à plusieurs reprises au sein du Pays du Tonnerrois, avec des conséquences directes sur la démarche de SCoT.

1.3 Le Pays du Tonnerrois, une structure ancienne à la croisée des chemins

Le syndicat mixte du Pays du Tonnerrois (SMPT) est depuis janvier 2014 un syndicat mixte fermé de communautés de communes, c'est-à-dire une structure de coopération intercommunale composée uniquement d'EPCI.

⁴ Propos tenus le 4 juillet 2014 par Jean-Philippe STREBLER, directeur de la fédération nationale des SCoT, lors d'une journée consacrée aux actualités juridiques des SCoT au siège d'ETD à Paris



Composition du comité syndical

Communautés de Communes	Population	Population sur territoire SMPT	Nbre de délégués au SMPT
C. Communes le Tonnerrois en Bourgogne	18 384	18 384	13
C. Communes du Florentinois	12 280	2 913	5
C. Communes du Pays Chablisien	10 555	1 287	4
C. Communes de la Vallée du Serein	8 057	2 290	5

Figure 8 : Le Pays du Tonnerrois au 1^{er} janvier 2014 (SMPT, janvier 2014)

C'est un Pays au sens de la loi Voynet (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 25), c'est-à-dire un territoire de projet qui contractualise avec l'Etat, la région et qui peut recevoir des aides de l'Union Européenne. Situé à l'Est de l'Yonne et basé à Tonnerre, il forme avec le Pays Avallonnais l'arrondissement d'Avallon (cf figure 6 p 10). Il est composé de 81 communes réparties sur quatre communautés de communes comprenant 24 874 habitants sur une superficie de 1210 km². L'organisation du Pays du Tonnerrois est originale à plus d'un titre.

1.3.1 Un syndicat mixte de Pays original

Concernant son périmètre, le Pays est pour l'instant un cas « assez inédit »⁵ : syndicat mixte de communes et d'intercommunalités (cf figure 7 p 10), il est devenu en janvier 2014 syndicat mixte de communautés de communes uniquement, alors qu'il ne comprend pas la plupart des intercommunalités dans leur intégralité. Cela crée une règle singulière : dans le choix des délégués des intercommunalités pour le Pays, seuls les élus des communes membres peuvent être désignés. Cette situation atypique s'explique par la dernière refonte de la carte intercommunale.

Des intercommunalités extérieures ont fusionné avec celles du Pays, pour atteindre une taille critique et un périmètre cohérent : par exemple, les élus ont voulu « en finir » avec le goulot d'étranglement de la commune de Butteaux, héritage du périmètre de l'arrondissement, en intégrant les communes dans la communauté de communes du Florentinois⁶ (cf figure 8). Du point de vue des élus⁶, cette singularité n'est que temporaire, le temps de faire évoluer le périmètre du Pays.

Depuis l'été 2013, le SMPT est propriétaire d'une pépinière d'entreprises dans laquelle sont aussi installées les principales structures de décisions électives locales : la communauté de communes Le Tonnerrois en Bourgogne, le Centre de Développement du Tonnerrois, association incontournable sur le plan du développement économique, le Pays du Tonnerrois. Cette concentration dans un même lieu facilite la vie des élus qui ont des responsabilités dans toutes ces structures et encourage les échanges entre techniciens.

Du point de vue de la gouvernance, le comité syndical, instance délibérative de la structure, est composé de 27 délégués, répartis selon le poids démographique de chaque intercommunalité au sein du Pays (cf figure 8). Le président du Pays, Pascal LENOIR, est également conseiller municipal d'opposition socialiste de la ville de Tonnerre, président du Centre de Développement du Tonnerrois et vice-président de la communauté de communes Le Tonnerrois en Bourgogne. L' élu référent SCoT est le vice-président en charge de la contractualisation et des perspectives Didier BAUDOIN. Le choix de ne faire adhérer que les intercommunalités (qui a été effectif en janvier 2014 donc avant les élections municipales) obéit à un besoin d'efficacité : la préparation et la tenue d'un comité syndical est plus facile avec 27 personnes qu'avec 83 dans la configuration précédente.

La différence d'obédience politique entre le Pays (avec un président socialiste), la ville principale de Tonnerre (dont la maire Dominique AGUILAR est étiquetée UDI) et l'intercommunalité principale du Tonnerrois en Bourgogne (dont le président Maurice PIANON est divers droite) ne semble pas pour l'instant être source de difficultés. Cette situation n'était pas évidente, étant donné le duel assez tendu entre Madame AGUILAR et Monsieur LENOIR pour la mairie de Tonnerre et le duel entre Madame AGUILAR et Monsieur PIANON pour la présidence du Tonnerrois en Bourgogne lors de la formation de l'intercommunalité en janvier 2014. Ces combats politiques ont laissé des traces (Charasson, Yonne républicaine, 18 juillet 2014). Mais ils ne sont pas pour l'instant sources de blocages internes majeurs sur les projets en cours, peut-être parce que Madame AGUILAR ne siège pas au Pays.

Autour des élus, une équipe de sept personnes assure le fonctionnement du Pays : la comptable et la secrétaire sont à mi-temps.

⁵ Propos tenu le 23 juin 2014 par Stéphanie LE BIHAN, juriste à ETD, au cours d'un entretien téléphonique

⁶ Propos tenu le 1^{er} juillet 2014 par Didier BAUDOIN, vice-président du SMPT en charge de la contractualisation et de la prospective

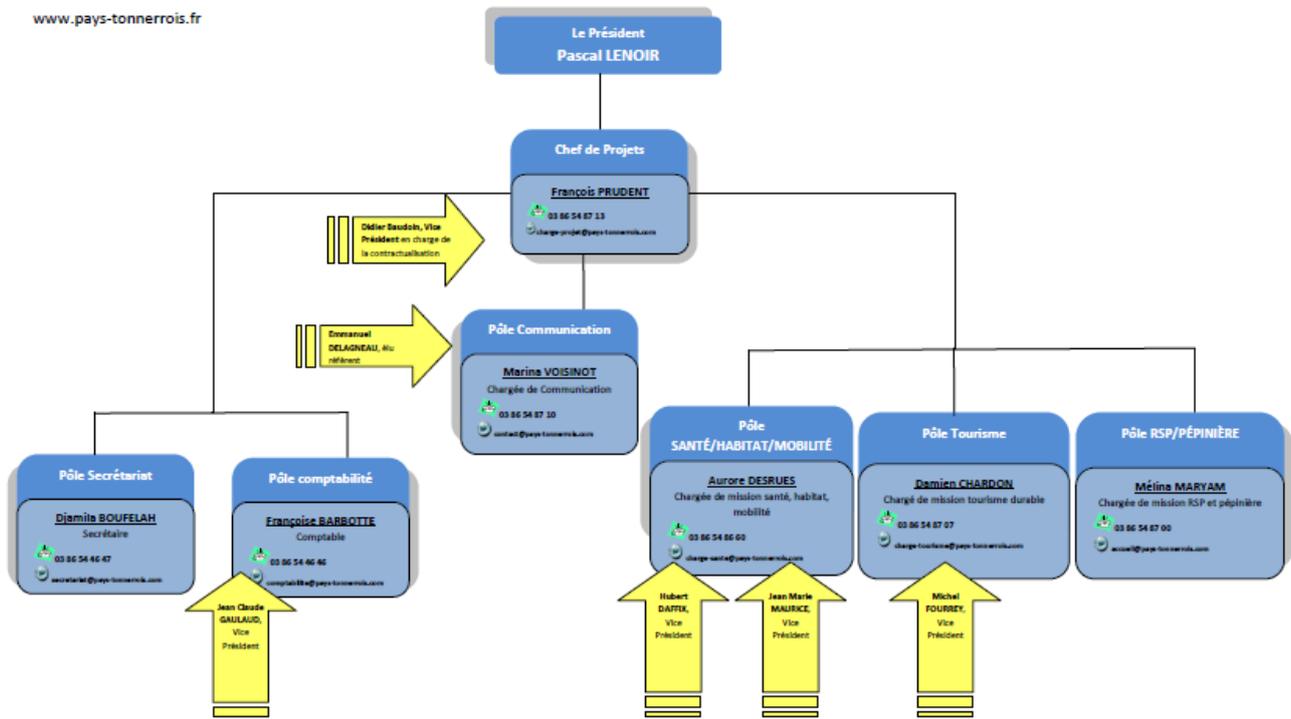


Figure 9 : Organigramme de l'équipe administrative du syndicat mixte du Pays du Tonnerrois (SMPT, juin 2014)

Elles assurent la gestion des comptes, la rédaction et l'envoi des documents officiels (convocations, procès verbaux de délibérations, compte-rendus des comités syndicaux). La responsable de la communication prend en charge la mise en forme des documents (et du site internet) destinés à informer et promouvoir les actions du Pays. La responsable du relais de service public et de la pépinière s'occupe de l'accueil et des relations avec les entreprises, ainsi que de la gestion quotidienne du bâtiment (réservation de salles par les entreprises ou des organismes comme Pôle Emploi, résolution des problèmes...). Les responsables du tourisme et de la santé/habitat sont les seuls titulaires à avoir un domaine d'activité thématique clairement défini car ils répondent à un besoin historique du Tonnerrois : dans une région en crise, les problèmes de la santé et du logement ne sont pas négligeables. Quant au tourisme, les études pointent son formidable potentiel de développement dans la région (DDT de l'Yonne, avril 2011, p 47-48).

Le Pays a la particularité de ne plus avoir de directeur. Il s'agit d'une volonté des anciens élus de mettre les techniciens sur un même niveau hiérarchique. Mais dans les faits, une coordination est nécessaire pour une action cohérente et efficace, ne serait-ce que pour des détails banals comme la date d'une réunion des techniciens. C'est pourquoi, le chargé de projet (renommé depuis juin 2014 chef de projets) a récupéré officieusement la fonction de directeur. En contact direct avec les élus et les structures extérieures comme la préfecture, il supervise l'action des autres techniciens. Ses préoccupations quotidiennes comprennent autant la maintenance du bâtiment que le développement du tourisme ou l'élaboration du SCoT. Mon maître de stage, François PRUDENT, occupe ce poste depuis mai 2013 (cf figure 9).

1.3.2 Une histoire déjà ancienne

Fondé en 1984 sur le périmètre de l'ancien arrondissement de Tonnerre, le Pays se nomme alors syndicat intercommunal d'aide à l'équipement des communes du Tonnerrois. Il a pour but d'apporter une aide à l'équipement des collectivités locales, à l'industrialisation, à l'emploi et à la formation dans le Tonnerrois. En 1985, il devient syndicat intercommunal d'aide à l'équipement des communes et à l'aménagement du tonnerrois. Il a pour vocation d'apporter de l'aide à l'étude, à l'animation, à la réalisation d'équipement des communes et à l'aménagement ainsi qu'à l'industrialisation, à l'emploi, à la formation et au tourisme, sans toutefois prélever de cotisations donc sans avoir vraiment les moyens d'agir.

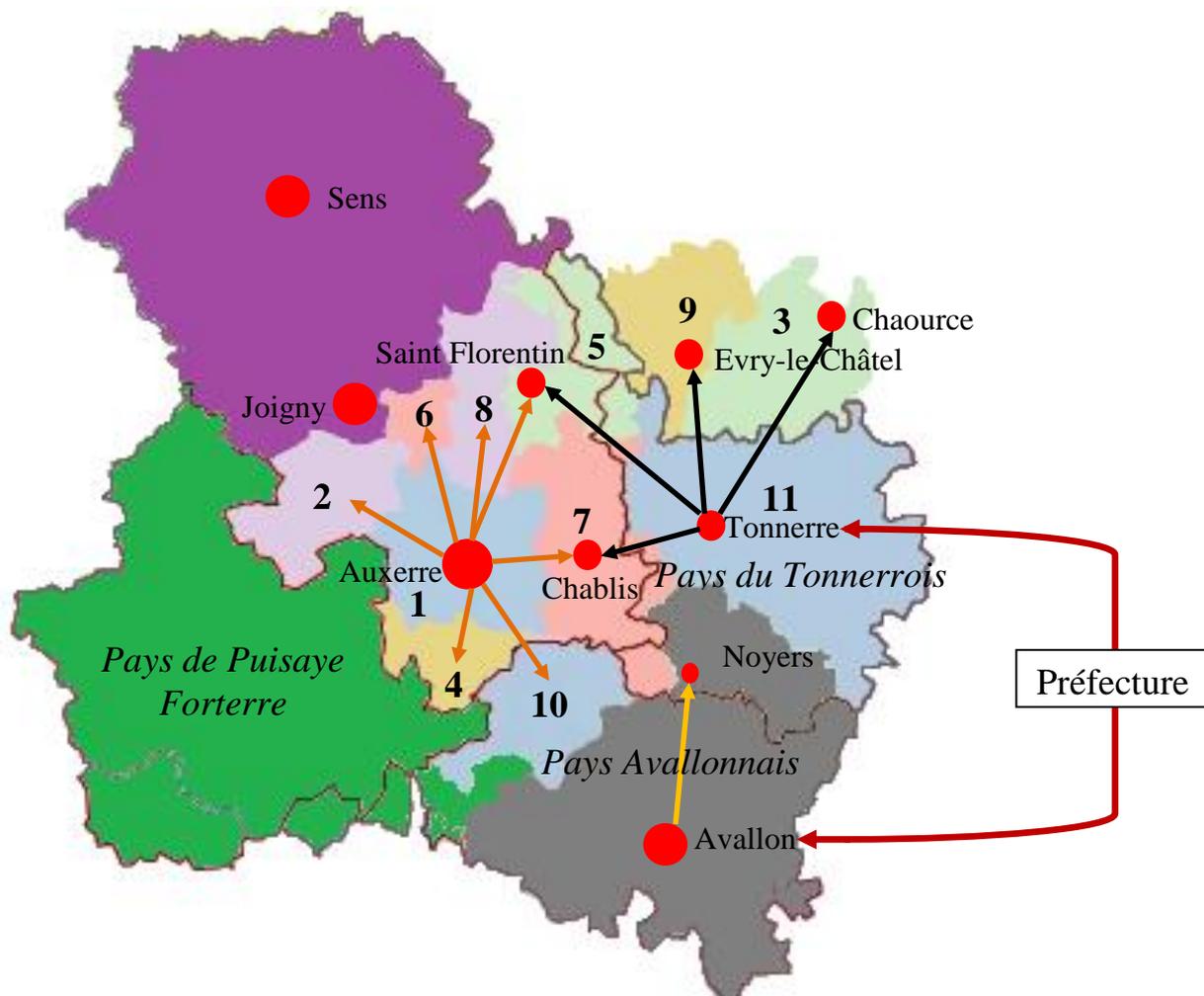
Tout change en 1988 lorsque le syndicat obtient la première génération de fonds LEADER et qu'il perçoit donc des recettes pour promouvoir notamment le tourisme. En 1999, suite à la loi Voynet, le syndicat s'engage dans une démarche de Pays. Dès 2007, il devient syndicat mixte avec davantage de compétences : tourisme, patrimoine, culture, santé, petite enfance, jeunesse, accueil. Jusqu'à peu, le Pays n'était pas concerné par les questions d'urbanisme.

Le Pays du Tonnerrois a été marqué par des figures de premier plan : le ministre Henri NALLET et surtout feu Michel DELPRAT, député de Tonnerre et président du syndicat du Tonnerrois de 1985 à 2008. Le SMPT a alors vraiment pris en charge l'urbanisme en entamant une démarche de préparation de SCoT.

1.3.3 Une démarche SCoT difficile, à l'instar des autres territoires de l'Yonne

L'Yonne se distingue en France par son grand retard dans l'élaboration des SCoT. Bien des acteurs institutionnels s'étonnent que des villes aussi importantes qu'Auxerre ou Sens ne se soient pas encore dotées de cet outil indispensable, ce qui les rend d'ores et déjà assujetties à la règle de constructibilité limitée. Certains évoquent même l'Yonne comme « terre de conquête des SCoT »⁷. Autant du point de vue des élus que des techniciens, y compris extérieurs au Pays (par exemple les employés d'ETD précités), ce retard serait dû à la très grande réticence de l'ancien préfet de l'Yonne Jean-Paul BONNETAIN vis-à-vis des SCoT au départ. Mais elle n'explique pas tout.

⁷ Propos tenu le 20 mai 2014 par Christopher DE LABURTHER, chargé de mission à ETD lors d'une journée consacrée aux SCoT



- Périimètre du département
- Périimètre des Pays
- Intercommunalités du projet de SCoT « Trois Rivières » porté par le Pays du Tonnerrois
- Intercommunalités du projet de SCoT Auxerrois porté par l'agglomération auxerroise
- Intercommunalité du projet de SCoT Avallonnais porté par le Pays Avallonnais
- ↔ Pression de la préfecture pour un SCoT Avallonnais englobant le Tonnerrois et l'Avallonnais
- SCoT Grand Sénonais
- SCoT de Puisaye Forterre Val d'Yonne
- Projet de SCoT Avallonnais
- Principaux pôles urbains

1. CA de l'Auxerrois : 345,05 km² / 67 567 habitants / 21 communes
2. CC de l'Aillantais : 265 km² / 10 304 habitants / 20 communes
3. CC du Chaourçois : 349,24 km² / 5 008 habitants / 26 communes
4. CC du Coulangeois : 140,20 km² / 6 604 habitants / 12 communes
5. CC du Florentinois : 243,30 km² / 12 280 habitants / 15 communes
6. CC du Migennois : 64,20 km² / 15 452 habitants / 8 communes
7. CC du Pays Chablisien : 381,40 km² / 10 555 habitants / 15 communes
8. CC de Seignelay-Brienon : 226,60 km² / 13 208 km² / 14 communes
9. CC du Val d'Armançe : 230,47 km² / 5 759 habitants / 16 communes
10. CC entre Cure et Yonne : 240 km² / 5 777 habitants / 15 communes
11. CC Le Tonnerrois en Bourgogne : 788,22 km² / 18 384 habitants / 52 communes

Figure 10 : Cartographie simplifiée de la concurrence entre projets de SCoT en avril 2014

Les grandes tensions politiques dans les territoires entre la droite, historiquement implantée dans l'Yonne, et la gauche, à la tête des grandes villes (Auxerre, Sens, Joigny, Avallon, Tonnerre) jusqu'en 2014, ont peut-être eu une incidence.

Aujourd'hui, tous les territoires icaunais se sont penchés sur l'élaboration d'un SCoT : les périmètres des SCoT du Sénonais et du Pays de Puisaye-Forterre ont été approuvés et arrêtés par la préfecture. En février 2013, sous l'impulsion de la préfecture, les Pays du Tonnerrois et de l'Avallonnais se sont associés pour l'élaboration d'une étude de préfiguration de SCoT. Réalisée à l'automne 2013 par le cabinet Urbicand, elle a été financée par l'Etat à hauteur de 80%. Il s'agissait, en lien avec les élus, de distinguer les différents scénarii de périmètre de SCoT et de choisir le plus pertinent, au vu notamment de la cohérence et la gouvernance.

Il est ressorti de cette étude que, bien que constituant un arrondissement, le Tonnerrois et l'Avallonnais n'ont pas beaucoup de points communs, mais qu'ils sont tournés vers deux territoires différents : la vallée de l'Armançon pour le Tonnerrois, le Morvan pour l'Avallonnais. En conséquence, il a été préconisé le 11 décembre 2013 que le Pays Avallonnais élabore un SCoT tourné vers le Morvan et le Pays du Tonnerrois un SCoT orienté sur la vallée de l'Armançon, avec les EPCI icaunais du Tonnerrois, du Chablisien, du Florentinois, et les EPCI aubois du Chaourçois et de Val d'Armançe, au sein d'un SCoT baptisé « Trois Rivières » (*cf figure 10 et annexe 5*). En parallèle, les communes du Pays ont transféré la compétence SCoT au SMPT le 23 septembre 2013. Etant donné la proximité des élections municipales, il a été décidé de laisser aux nouveaux élus le choix de valider ou non cette proposition de périmètre de SCoT.

Mais l'agglomération auxerroise, qui réfléchit depuis plusieurs années à un SCoT, a proposé le 9 octobre 2013 au préfet un projet de périmètre de SCoT englobant les communes du Florentinois et du Chablisien (*cf figure 10 et annexe 4*), membres du Pays du Tonnerrois, sans en avertir le Pays ni les communes concernées. Celles-ci ont eu la surprise de recevoir un courrier du Préfet leur demandant de délibérer sur un périmètre de SCoT dont elles n'avaient jamais eu connaissance, et elles l'ont fait savoir. La décision a alors été prise par le président sortant du SMPT André FOURCADE d'accélérer la mise en route du SCoT, pour faire contrepoids à ce SCoT, concurrent d'une certaine manière. C'est pourquoi, le périmètre du SCoT « Trois Rivières » a finalement été approuvé avant les élections en février 2014 par le Pays du Tonnerrois.

La procédure d'élaboration du périmètre du SCoT Auxerrois étant antérieure et concernant des EPCI du Pays, le comité syndical ayant seul délibéré alors que l'ensemble des communes concernées devait se prononcer, le préfet a refusé de prendre l'arrêté de périmètre de SCoT. Ce projet de SCoT a été définitivement abandonné avec le choix des nouveaux élus du Chablisien de rejoindre le SCoT Auxerrois, le 24 avril 2014 (Yonne républicaine, 28 avril 2014). Toute décision à ce sujet a été laissée aux nouveaux élus et des tensions se sont développées avec la préfecture qui semble pencher fortement pour un SCoT sur l'arrondissement d'Avallon, comme il peut en exister ailleurs en France.

1.3.4 De nombreuses incertitudes concernant l'avenir du Pays

Le Pays du Tonnerrois n'est pas une entité viable sous sa forme actuelle. D'une part parce que les Pays ont vocation à disparaître en vertu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, d'autre part car le syndicat mixte est composé de morceaux de communautés de communes et non d'EPCI entiers, alors que les syndicats mixtes sont de plus en plus composés d'EPCI entiers : c'est même obligatoire pour un syndicat mixte prétendant porter un SCoT.

On observe également un choix du Chablisien de privilégier Auxerre, notamment par le choix du SCoT de l'Auxerrois juste après les élections municipales, tandis que le Florentinois manifeste sa volonté de poursuivre et d'intensifier le travail en commun.

Les élections municipales de mars 2014 ont modifié la donne politique. Au niveau de la ville centre Tonnerre, la majorité a basculé de la gauche au centre-droit.

Au niveau du Pays, le président sortant et maire sortant de Tonnerre André FOURCADE ayant annoncé depuis 2013 qu'il prenait sa retraite politique, non seulement l'équipe a été modifiée, mais plusieurs décisions importantes concernant l'avenir du Pays ont été repoussées pour permettre aux nouveaux élus de trancher. Les nouveaux élus du Pays s'étant installés le 26 mai, beaucoup de décisions sont restées quelques semaines en suspens, le temps qu'ils se saisissent des sujets et qu'ils relancent le dialogue avec leurs homologues.

Le SCoT est un élément déterminant de l'avenir du SMPT. Les territoires de projet tendent à faire coïncider leur périmètre avec celui du SCoT (quand ce n'est pas déjà le cas) pour éviter les complexités administratives ou la création d'une nouvelle structure. En outre, le Pays, intermédiaire entre la communauté de communes et le département, est un échelon pertinent pour élaborer cet outil. Le périmètre de SCoT déterminera la transformation ou la disparition du SMPT.

Le Pays du Tonnerrois est aujourd'hui à la croisée des chemins. Des décisions qui vont être prises par ses élus, notamment concernant le SCoT dépend l'avenir même de la structure.

Mais un autre événement imprévu est à prendre en compte : l'acte III de la décentralisation, qui est annoncé comme un bouleversement du paysage territorial français et du rôle de ses acteurs (Daniel, avril 2014).

1.4 L'acte III de la décentralisation : de la surprise à la confusion

L'acte III de la décentralisation concerne une série de réformes des collectivités territoriales adoptées, pour certaines, depuis 2013, en cours d'élaboration pour d'autres. Il s'agit d'analyser principalement les articles de loi ayant un effet direct ou indirect sur le Pays du Tonnerrois et son SCoT.

1.4.1 La loi MAPAM : un renouveau des Pays encore bien imprécis et fragile

Dans une volonté de simplifier le millefeuille administratif, le gouvernement Fillon avait fait voter par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales la fin des Pays avec l'impossibilité de créer de nouveaux contrats de Pays et l'exécution des contrats en cours « jusqu'à leur échéance » (Loi du 16 décembre 2010, article 51). Le but semblait être un transfert des compétences et actions des Pays aux intercommunalités (Forum des communes, 2011). En réalité, cette loi ne réglait absolument pas la question du millefeuille territorial. Ainsi, pour l'élaboration des SCoT, en l'absence de Pays, les territoires ruraux ne peuvent que créer un syndicat mixte ex-nihilo, seul échelon pertinent entre la trop petite échelle de la communauté de communes rurale et le trop gros échelon départemental.

L'article 79 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM), redonne vie aux Pays, avec l'instauration des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Ce nouveau type de syndicat mixte vient s'ajouter aux syndicats mixtes fermés, ouverts et aux pôles métropolitains (CGCT, livre VII, plan). Ces PETR, pendant rural des métropoles, ont été instaurés en catastrophe au travers d'un unique article de la loi pour répondre au mécontentement profond des élus ruraux qui s'estimaient lésés par rapport à leurs collègues urbains⁸. La procédure de formation est assez précise : « le PETR est un établissement public constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un PETR ». Les syndicats mixtes ouverts (composés de collectivités et d'établissements publics) n'ont donc pas la possibilité d'être des PETR, ce qui est une restriction majeure par rapport aux Pays, mais aussi aux PNR, car les communes ou les établissements publics (autres collectivités territoriales, chambres consulaires..) sont privées du pouvoir de décision au sein de la structure. La commune est écartée de l'instance décisionnelle, ce qui pourrait l'affaiblir considérablement si le PETR devient une structure incontournable des territoires ruraux. La création du PETR est décidée « par délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre » puis « approuvée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège » (loi MAPAM, article 79, 2014).

⁸ Propos tenu le 25 avril 2014 lors d'un entretien au Pays Charolais-Brionnais

Par ailleurs, pour inciter à la discussion et à la remontée d'informations entre la sphère privée et les institutions publiques, la loi instaure le conseil de développement territorial qui « réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR ». La conférence des maires, instance consultative réunissant les maires du PETR au moins une fois par an, est censée permettre un retour à la démocratie locale par la matrice communale, « *petite République dans la grande* » (Hollande, juin 2014). Cette conférence pourrait permettre un comité syndical de PETR réduit à une trentaine de délégués, gage d'une meilleure efficacité dans les discussions et décisions. Sauf qu'il est difficile d'imaginer un fonctionnement efficace d'une structure fonctionnant une fois par an (soit six réunions pour un mandat de maire), a fortiori quand elle est consultative. Outre une possible concurrence entre conseil de développement et conférence des maires, voire un conflit entre les élus et les forces vives du territoire lors de désaccord entre ces 2 structures, il y a fort à craindre de l'inertie de telles structures, à l'instar des anciens conseils de développement des Pays, marqués par l'absentéisme des élus et l'imprécision de leurs rôles. (ANPP, 2012, p 15).

Il est laissé toutefois un petit degré de liberté aux PETR : ils sont soumis « *aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1[du CGCT], sous réserve du présent article* », c'est-à-dire qu'un EPCI peut être membre du PETR « *pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci* » (CGCT, article L 5711-1). Le PETR devient alors ce que l'on appelle un syndicat à la carte. Il territorialise l'exercice de certaines compétences. Cet usage appliqué aux autres types de syndicat mixte peut fragiliser le PETR si le transfert des compétences des intercommunalités au PETR obéit à une logique strictement politique. Cette disposition peut se révéler très utile, par exemple lorsqu'un contrat de développement pour un canal est réalisé avec la région (c'est le cas pour les canaux de Bourgogne et du Nivernais : seules les intercommunalités des berges du canal transfèrent cette compétence), mais elle peut être néfaste en cas de conflit de pouvoir entre élus.

La compétence SCoT est l'exception notable à cette liberté. Un PETR « *peut se voir confier, par les EPCI à fiscalité propre qui le composent, l'élaboration, la révision et la modification* » d'un SCoT seulement si les deux périmètres concordent (Loi MAPAM, article 79, 2014). C'est un retour sur la liberté qui était laissée aux Pays d'élaborer des SCoT sur des périmètres légèrement différents du leur. Bien que la fédération nationale des SCoT et l'ANPP aient préparé un amendement assouplissant cette mesure, la ministre de la décentralisation Marylise LEBRANCHU ne veut pas en entendre parler. Elle considère en effet qu'un Pays élaborant un SCoT sur un autre périmètre que le sien, même légèrement différent, complexifie le paysage territorial et rend plus difficile la compréhension par le citoyen du fonctionnement des institutions locales⁹.

Les règles structurelles et opérationnelles restent en général assez floues. Par exemple, dans le cas où le périmètre du PETR ne correspond pas à celui du SCoT, mais qu'il « *recouvre partiellement un ou plusieurs SCoT, le pôle peut assurer, à la demande des EPCI à fiscalité propre qui le composent et pour son seul périmètre, la coordination des SCoT concernés* » (Loi MAPAM, article 79, 2014). Non seulement, la loi ne précise pas ce qu'elle entend par coordination, mais les exigences de périmètre qu'elle émet n'obéissent à aucune logique : la coordination d'une portion de SCoT a très peu d'utilité. Pire, en introduisant le terme « partiellement », la loi empêche un PETR de coordonner un (ou des) SCoT entièrement inclus dans son périmètre. Quel intérêt cette restriction présente-t-elle alors que c'est l'un des cas où la coordination peut être la plus pertinente ?

Plus inquiétant encore, la loi a engendré une incohérence juridique : les modalités de répartition des sièges au conseil syndical « *tiennent compte du poids démographique de chacun des membres* » mais aucun EPCI « *ne peut disposer de plus de la moitié des sièges* » (Loi MAPAM, article 79, 2014). Or dans le cas d'un PETR à deux EPCI à poids démographiques différents, les deux exigences de la loi ne peuvent être respectées et les préfets n'ont pas de base juridique pour résoudre une telle situation.

⁹ Informations données le 4 juillet 2014 par Jean-Philippe STREBLER, directeur de la fédération nationale des SCoT, lors d'une journée à ETD consacrée aux actualités juridiques des SCoT

Certains trouvent une porte de sortie en interdisant les PETR à moins de trois EPCI. Cette solution n'est pas vraiment conforme à la loi qui indique qu'un PETR est composé de « *plusieurs EPCI* », c'est-à-dire à partir de deux EPCI. Il est étrange que le législateur ait laissé perdurer cette incohérence dans la loi.

Dans la logique d'un renouveau des Pays, les PETR doivent par ailleurs se doter d'un projet de territoire. Elaboré dans les douze mois suivant la formation du PETR, il est révisé dans les douze mois suivant le renouvellement de l'instance délibérante, à la suite des élections municipales. Le cycle du projet de territoire est donc à peu près le même que celui du SCoT, à savoir six ans. Il y a donc un risque d'assimilation du SCoT et du projet de territoire, d'autant que ce dernier doit « *être compatible avec les SCoT applicables dans le périmètre du pôle* » (Loi MAPAM, article 79, 2014) et non l'inverse. Si cette disposition renforce le SCoT, elle constitue un risque : certains territoires pourraient être tentés d'élaborer un document unique et donc mettre dans le PADD des orientations n'ayant pas trait à la planification urbaine. Or tout ce qui est écrit dans le PADD doit trouver sa traduction dans le DOO, document opposable (Soler-Couteaux, 2013). C'est donc courir le risque d'une procédure judiciaire contre le SCoT parce qu'un élément du PADD ne serait pas traduit dans le DOO ou qu'il serait contestable.

En raison des contraintes et imprécisions de la loi, peu de Pays se prononcent pour l'instant sur la transformation en PETR. Beaucoup d'acteurs rencontrés (comme le Pays du Chalonnais) attendent des précisions dans de nouvelles lois pour se lancer, quitte à bloquer la transformation automatique des Pays répondant aux critères (syndicat mixte fermé d'EPCI à fiscalité propre d'un seul tenant et sans enclave) en PETR, prévue par la loi. Les élus du Pays du Tonnerrois n'ont pas à trancher immédiatement. Le périmètre du Pays n'étant pas conforme aux périmètres des intercommunalités, il est l'un des rares parmi les 131 Pays sous forme de syndicat mixte fermé (ANPP, 2013) dont la transformation automatique en PETR (Loi MAPAM, article 79, 2014) ne s'applique pas. A l'instar d'autres régions, le conseil régional de Bourgogne décide de laisser le temps de la réflexion au Pays et renouvelle pour l'instant les contrats de Pays. Cependant, certaines régions prennent le parti contraire. Ainsi, la région Champagne-Ardenne a décidé de ne renouveler les contrats de Pays qu'avec les PETR. Si cette décision est laissée au choix des conseils régionaux, il ne faut pas écarter que le gouvernement impose un jour une telle disposition en cas de renforcement des PETR.

Même si le sénateur et président de l'ANPP Raymond Vall a prévu de déposer des amendements pour mettre fin aux incohérences et incertitudes, les PETR reçoivent un accueil mitigé, d'autant que les nouvelles lois de l'acte III de la décentralisation sont perçues comme un affaiblissement de ce dispositif.

1.4.2 Le choc de la suite de l'acte III, pourtant prévisible

L'annonce d'une nouvelle séquence de l'acte III en avril 2014 par le nouveau gouvernement a créé la surprise. Alors que la carte intercommunale vient tout juste d'être achevée et l'attachement aux conseils généraux renouvelé début 2014, après le difficile redécoupage des cantons et la parution de nouvelles règles électorales pour les futurs conseillers départementaux, la suppression de ces mêmes conseils, le regroupement et l'affirmation des régions et une nouvelle réforme de la carte intercommunale (dont dépendent les SCoT) sont annoncés, quand les élus s'attendaient à une simple clarification des compétences et à un renforcement des régions (Projet de loi NOTR, juin 2014).

Si cette nouvelle constitue un choc, elle était pourtant prévisible. Depuis plusieurs années, une simplification du millefeuille territorial autour des intercommunalités et des régions est évoquée et de nombreux rapports et réflexions y ont été consacrés.

Dès 2002, avant même le deuxième acte de la décentralisation, Yves Jégouzo s'interroge sur une relance de la décentralisation axée sur la région et l'intercommunalité. Concernant l'urbanisme, il décrit les deux maux dont souffre le système de la planification territoriale (Nemery, 2004) :

- La définition du bon territoire intercommunal.
Autant il semble y avoir consensus parmi les spécialistes de l'urbanisme sur la nécessité d'un urbanisme dans un territoire intercommunal cohérent, autant ce thème est sujet à controverse parmi les élus avec souvent des propositions de territoires basées sur des logiques politiques, techniques et financières différentes.
- Le manque de liens entre deux échelons de planification : le régional et le communal.
Depuis la loi Pasqua de 1995, les régions peuvent élaborer un schéma régional d'aménagement (et de développement durable) du territoire (SRAD(D)T), censé donner « *les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional* » (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 6). Il est renforcé par la loi Voynet de 1999 qui précise que le contrat de plan Etat-région contribue à la mise en œuvre des orientations du SRADDT et que la politique de cohésion économique et sociale de l'Europe (notamment les aides européennes) est « *coordonnée avec les orientations* » du SRADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 5).

Mais aucune disposition n'établit de lien entre le SRADDT et la pléthore de documents d'aménagement communaux et intercommunaux, dont le PLU et le SCoT. Tout d'abord, le SRADDT n'étant pas obligatoire, toutes les régions n'en sont pas dotées ou ne l'ont pas révisé comme le prévoit la loi, au bout de cinq ans. Il n'existait jusqu'à peu aucune étude sur l'état des SRADDT, preuve du peu d'intérêt accordé à ce document (Fichet, Mazars, 2013, p 9). Il a fallu attendre l'étude d'impact obligatoire du projet de loi NOTR, pour que soit officiellement indiqué l'état des SRADDT dans toutes les régions (Projet de loi NOTR, étude d'impact, p 42-43, juin 2014).

En outre, rien n'oblige les territoires à prendre en compte les orientations du SRADDT dans leurs documents d'urbanisme puisqu'il n'est pas prescriptif.

C'est pourquoi, dès 1998, l'octroi d'un caractère prescriptif au SRADDT vis-à-vis du SCoT et du PLU est préconisé, dans le cadre de la loi Voynet (Morvan, 1998, p 75 à 81), sans succès.

Si la réforme territoriale prétend résoudre ces problèmes, beaucoup de questions importantes restent en suspens aux stades actuels des projets de loi.

1.4.3 La confusion engendrée par les revirements et les rumeurs

Depuis le mois d'avril, le calendrier de la réforme territoriale s'est accéléré et des orientations contradictoires ont été annoncées, parfois même par le gouvernement vis-à-vis de son propre projet de loi.

Alors que la carte intercommunale vient tout juste d'être achevée, une « *nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie* » (discours de politique générale du Premier Ministre, 2014) est prévue. Si la définition de l'INSEE est retenue, il s'agit du « *plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* » (INSEE, 2014). Alors que le seuil minimal d'habitant était fixé à 10 000 début avril dans le projet de loi (Projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, article 12, avril 2014), il est passé à 20 000 dans le communiqué du président de la République début juin (Hollande, *précité*). Si ce seuil est retenu par le Parlement, la donne change complètement pour le Tonnerrois. Dans l'Yonne, sur les quatorze bassins de vie distingués par l'INSEE, seuls quatre comprennent plus de 20 000 habitants (INSEE, Lecrenais, 2013). Ainsi, le bassin de vie de Tonnerre comprend 17 301 habitants selon le recensement de 2009, 15 639 habitants si on le réduit au département de l'Yonne, bien en deçà du seuil des 20 000 habitants. Les intercommunalités vont donc être amenées à se regrouper et se démanteler, ce qui va nécessairement affecter les SCoT puisqu'ils sont élaborés à l'échelle d'EPCI.

Mais, contrairement à ce qu'affirmait en avril le gouvernement, cette fusion n'aura probablement pas partout comme unique critère les bassins de vie puisqu'ils ne suffisent pas à répondre à l'exigence de la future loi.

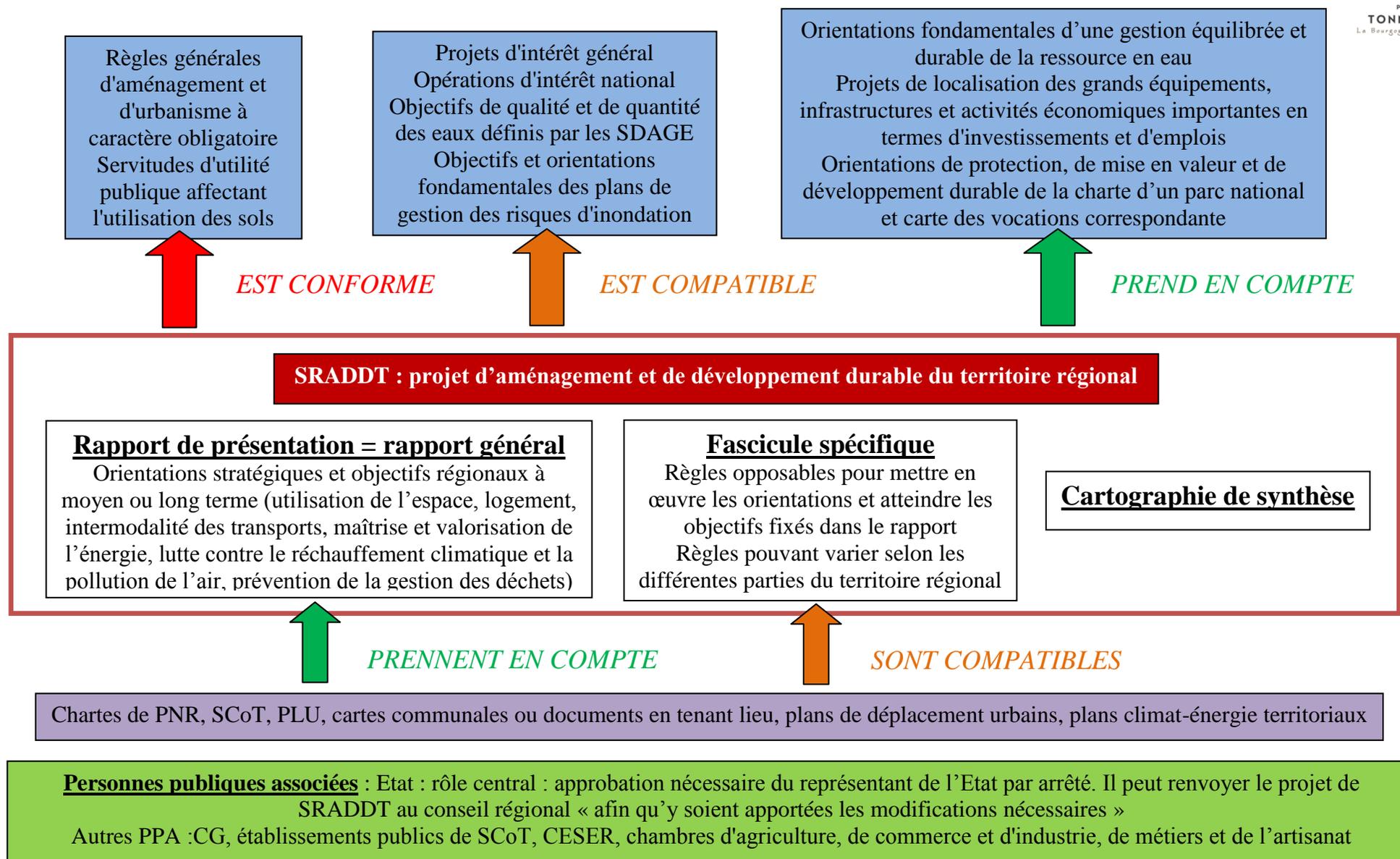


Figure 11 : Schéma explicatif du SRADDT
(production personnelle à destination des élus du SMPT, juin 2014)

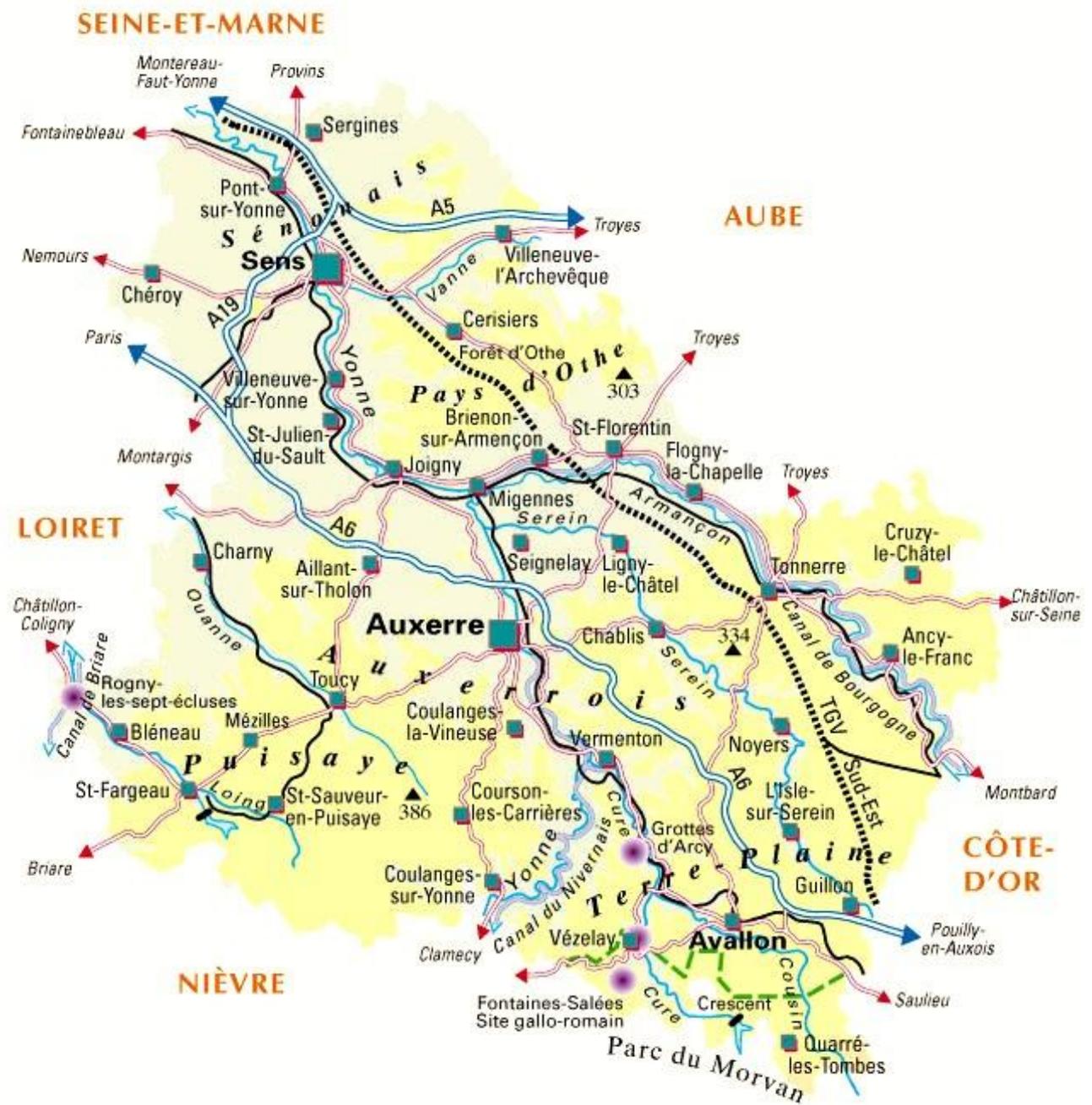
On peut d'ailleurs considérer cet élargissement des intercommunalités comme un affaiblissement des PETR, alors que les territoires de projet comptent peu d'habitants en milieu rural. Ainsi le Pays du Tonnerrois compte actuellement 25 574 habitants (*cf figure 8 p 11*), très loin du seuil nécessaire de 40 000 habitants correspondant au plus petit PETR possible (composé de deux EPCI). Le maintien du dispositif PETR passe donc par un élargissement en milieu rural. Cette faiblesse s'ajoute à celles déjà constatées et pourrait accroître encore les réticences des territoires ruraux à s'en doter.

La fusion du Tonnerrois avec une intercommunalité ou des communes voisines peut favoriser un périmètre de SCoT : si une fusion avec le Chablisien ne semble pas vraisemblable en raison de son vote pour le SCoT de l'Auxerrois (ce qui limiterait fortement la possibilité pour la nouvelle intercommunalité d'adhérer à un autre périmètre), une fusion avec la communauté de communes du Serein engagée dans le SCoT Avallonnais relancerait l'idée d'un SCoT Avallonnais-Tonnerrois tandis qu'une fusion avec le Florentinois pourrait faire pencher la balance sur un SCoT type « Trois Rivières », voire Auxerrois puisque le Florentinois est compris dans le projet de périmètre du SCoT Auxerrois.

La réforme territoriale vise notamment à réformer en profondeur le SRADDT en précisant son contenu (*cf figure 11*) et sa place dans l'urbanisme planificateur, notamment en le rendant prescriptif aux documents d'urbanisme de rang inférieur, dont le SCoT (Projet de loi NOTR article 6, juin 2014). L'Etat semble vouloir imposer une démarche InterSCoT, encouragée dans la loi ALUR (Loi ALUR, article 131, 2014), en instaurant une sorte de « super SCoT » sur le modèle d'une expérimentation parisienne, le SDRIF, mis en place depuis 1965, qui se substitue aux directives territoriales d'aménagement (DTA instaurées par l'Etat. Le but est d'éviter des SCoT voisins radicalement différents dans leurs orientations, où, par exemple, l'un plus laxiste sur la limitation de la consommation foncière, favorise l'installation d'habitants au détriment du territoire voisin. Cette innovation parisienne a d'ailleurs été étendue en 2010 à l'Outre-mer et à la Corse avec l'octroi d'un caractère prescriptif aux schémas d'aménagement régional (SAR) et au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) (Loi ENE, article 13, 2010). Ces documents ne sont donc pas concernés par le projet de loi puisqu'ils répondent déjà à ses exigences.

La question essentielle du degré d'intervention de l'Etat dans ce nouveau document a finalement été tranchée. On peut parler d'un pouvoir très important de ce dernier. Le SRADDT sous sa forme actuelle est élaboré par la région avec consultation de l'Etat. Alors que le premier projet de loi évoquait l'élaboration du SRADDT en « *concertation importante avec l'Etat* » (Projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, article 7, avril 2014), le second conditionne l'approbation du SRADDT à un arrêté du préfet, lequel peut estimer ne pas « *pouvoir arrêter le projet en l'état* », s'il justifie sa décision, et renvoyer le projet « *afin qu'y soient apportées les modifications nécessaires* » (Projet de loi NOTR, article 6, juin 2014). Les DTA, que ce document rend inutiles sont supprimées. Si cet article n'est ni modifié, ni précisé, l'Etat aura un vrai pouvoir de décision sur le SRADDT avec des conséquences importantes possibles pour les territoires ce qui consacre une forme de recentralisation dans la gestion des territoires.

La Région Bourgogne a élaboré un projet de SRADDT en mai 2014 et prévoit de l'approuver à l'automne. Il partage les mêmes orientations que le Pays du Tonnerrois, à savoir le manque de pertinence d'une relation importante entre Tonnerre et Avallon, rendant peu pertinent l'élaboration d'un SCoT sur ce périmètre. Si la préfecture avait eu le pouvoir que lui confère le projet de loi NOTR lors de l'élaboration du projet de SRADDT, on peut imaginer que les conclusions du diagnostic pour l'arrondissement d'Avallon seraient tout autres. Les SRADDT en cours de révision ne sont pas concernés par la réforme jusqu'à leur échéance (Projet de loi NOTR, article 7, juin 2014). Sachant qu'ils ont une durée de vie de cinq ans avant d'éventuelles modifications (contre six dans la nouvelle loi), le SCoT sur le Tonnerrois ne devra pas être compatible avant l'automne 2019 au plus tôt.



- Voie TGV
- Voie ferrée PLM
- Cours d'eau principaux
- ==== Autoroutes
- ==== Principales routes secondaires
- Villes principales

Figure 12 : Carte des voies de communication dans l'Yonne (Yonne Développement, 2013, légende ajoutée)

De nombreuses interrogations subsistent quant à la place de l'Etat dans le paysage territorial. Les rumeurs du printemps sur une possible réforme ou une suppression des préfectures (Feltin-Palas, 2014) ont été contredites par l'actuel projet de loi. Les services de l'Etat départementaux pourraient même être renforcés par la suppression des départements, en récupérant certaines compétences, notamment dans l'action sociale, et en ayant un pouvoir d'initiative important dans la refonte de la carte intercommunale. Néanmoins, il semble évident que l'Etat se retire de certains secteurs, notamment dans l'accompagnement aux collectivités. C'est le cas du SCoT où les services de la DDT offrent une aide de moins en moins importante aux structures porteuses pour l'élaboration des SCoT. Ainsi à la DDT de l'Yonne, la personne chargée entre autres des SCoT est partie à la retraite et a été remplacée a minima, sachant que le service urbanisme a été amputé d'une personne dans le cadre de la RGPP. « *L'Etat donne aux collectivités les clés du camion, mais il ne se demande pas si elles savent le conduire* »¹⁰. Il est évident que selon le résultat de cette réforme, le Tonnerrois aura plus ou moins de contraintes dans l'avancée de ses projets : l'illustration la plus flagrante reste le SCoT, avec la pression sous-jacente de la préfecture pour un SCoT Avallonnais-Tonnerrois, et l'intervention (directe et indirecte au travers du SRADDT) de l'Etat dans l'élaboration du SCoT à l'avenir.

Une grande incertitude règne sur l'avenir de la réforme territoriale : le seuil des 20 000 intercommunalités n'est par exemple pas acquis, et le maintien des conseils généraux en milieu rural est évoqué, sans que leurs compétences ne soient encore clairement définies (Cheminade, Forray, août 2014). Cependant, cette réforme devrait bouleverser le paysage institutionnel, avec des conséquences qu'on ne peut prévoir. Ainsi, l'association des maires de France (AMF) qui craint la disparition des communes au profit des intercommunalités tente-t-elle de faire ressusciter le dispositif des communes nouvelles, c'est-à-dire la fusion des communes (Soutra, juillet 2014). Si l'AMF et l'Etat réussissent ce que la loi Marcellin de 1971 et la loi du 16 décembre 2010 n'ont pu réaliser, il s'agira de la plus grande réforme territoriale depuis la Révolution car il n'y a eu aucun changement significatif du périmètre des communes depuis lors.

Tous ces éléments sont à prendre en compte dans la préparation du SCoT du Tonnerrois. Il faut essayer d'anticiper de nombreux changements (par exemple le regroupement des intercommunalités pour la question du périmètre de SCoT, ou les préconisations du SRADDT qui s'imposeront au SCoT), de manière à ne pas être surpris et à élaborer un SCoT respectant les nouvelles lois.

2 Les résultats issus des rencontres et des études existantes

2.1 Le Tonnerrois : un territoire passerelle dans le marasme

2.1.1 Le Tonnerrois, interface entre Auxerre et Troyes, Paris et Dijon (cf figure 12)

Située à l'Est de l'Yonne, Tonnerre est, comme d'autres villes icaunaises, à proximité d'axes de communication importants, principalement orientés Sud-Est Nord-Ouest :

- la ligne à grande vitesse (LGV) Paris Sud-Est, ligne la plus fréquentée d'Europe (même s'il n'existe pas encore de gare dans l'Yonne) (Réseau Ferré de France, 2013). Elle est située sur la commune, à 4,5 km du centre-ville ;
- la voie ferrée Paris-Lyon-Méditerranée : Tonnerre a la chance d'être située sur cet axe stratégique même si la LGV et l'autoroute en ont fait diminuer le trafic ;
- le canal de Bourgogne, reliant le bassin de la Seine (avec l'Yonne) au bassin du Rhône (avec la Saône) : cette voie d'eau à petit gabarit est surtout utilisée pour la navigation de plaisance ;
- l'autoroute A6 : reliant Paris à Lyon, elle est l'une des plus fréquentées de France. Elle passe en bordure du Tonnerrois : deux entrées-sorties, Auxerre et Nitry, sont situées à une trentaine de minutes de Tonnerre ;
- la D905 ex-N5, reliant Sens à Dijon et desservant Saint Florentin, Tonnerre, Montbard.

¹⁰ Propos tenu par Marie-Christine KARAS, chargée de mission SCoT au Pays de Sarrebourg (en clôture d'une journée d'information sur les marchés de SCoT animée le 20 mai 2014 par ETD à Paris).

Le Tonnerrois est régéalement relativement proche de l'ex-nationale N77 reliant Auxerre à Troyes et passant par Saint Florentin, l'autoroute A5 reliant Paris au plateau de Langres et desservant Troyes, l'aéroport d'Auxerre, même si son activité est très faible : 1520 passagers en 2013 (Union des aéroports français, 2013). Point de passage obligé entre Paris et Dijon à l'époque des conflits entre le royaume de France et le duché de Bourgogne, la situation de l'ancien comté de Tonnerre a bien changé. Au XIX^e siècle, le PLM passe à Tonnerre plutôt qu'à Auxerre pour des raisons encore peu claires (Auxerre TV, 2013). La gare est même le lieu où les machines à vapeur font le plein d'eau. La ville, en plus d'être un point de passage obligé entre Paris et les grandes villes de province du Sud, héberge jusqu'à 900 cheminots¹¹. Auxerre prend en quelque sorte sa revanche avec l'autoroute A6, qui longe l'agglomération, alors qu'il faut une trentaine de minutes pour rejoindre l'autoroute de Tonnerre, en empruntant une route au relief escarpé. Bien que praticable, à quelques exceptions près l'hiver, cet axe nécessiterait quelques aménagements pour enrayer l'isolement dont souffre la ville de Tonnerre¹¹. Cependant, la proximité de tous ces axes de communication favorise le Tonnerrois. Il se situe entre deux villes assez importantes : Auxerre (distant de 37 km) et Troyes (distant de 59 km). Il constitue donc, avec les territoires voisins de l'Aube, une interface entre Auxerre et Troyes, ce qui peut devenir un atout. Mais, pour l'instant, force est de constater que le Tonnerrois fait face à une crise.

2.1.2 Le Tonnerrois, un territoire en difficulté

Deux diagnostics de la direction départementale des territoires (DDT) de l'Yonne suffisent à montrer l'ampleur de la crise (DDT, 2011). Les principaux points sont détaillés tout au long de ce paragraphe.

Tout d'abord, le Pays du Tonnerrois comporte des faiblesses démographiques : territoire le moins densément peuplé de l'Yonne, avec 20 habitants au km², il n'a presque cessé de perdre des habitants en 40 ans : entre 1999 et 2007, la population a diminué de 3,4% pour s'établir à 24 517 habitants, le nombre d'actifs de 1,1% pour atteindre 10 582. Autre signe inquiétant, le départ des jeunes entraîne un vieillissement du territoire : la part des moins de 20 ans est ainsi la plus faible du département (22,8%), elle est même inférieure à celle des plus de 60 ans (28,3%) quand c'est l'inverse sur le plan national.

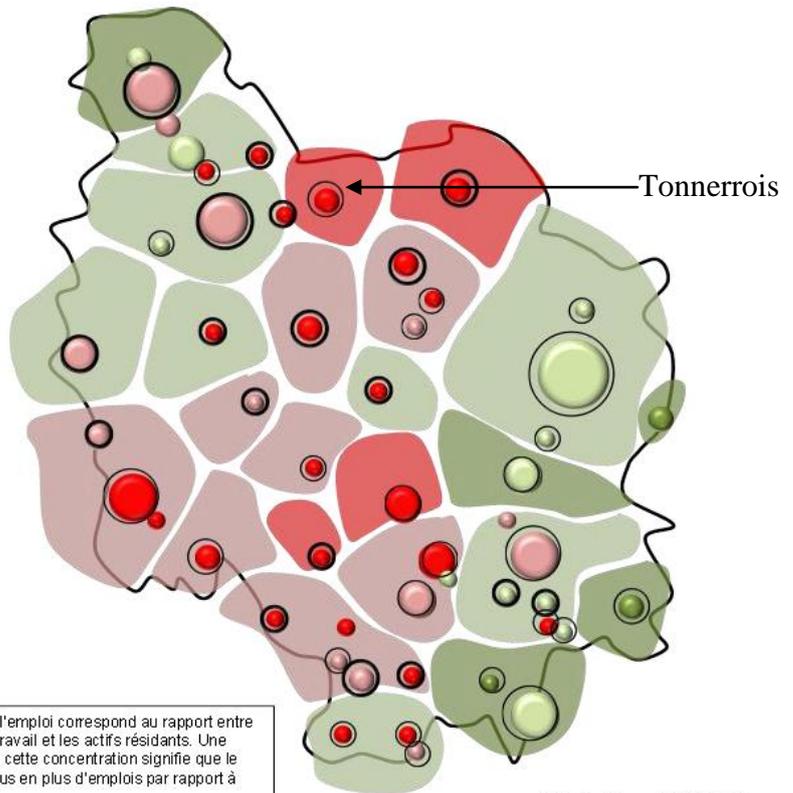
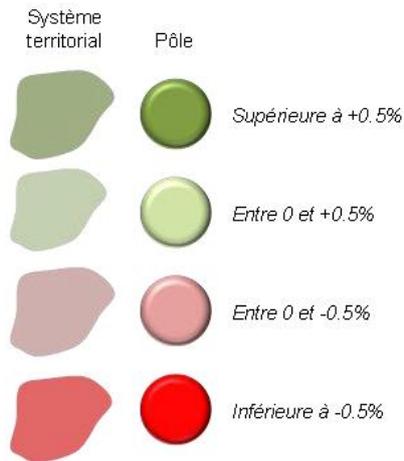
En outre, la population active est vulnérable car peu qualifiée : plus de 42% des actifs n'ont pas de diplôme et seulement 12,3% de la population active possède son baccalauréat. La population trouve des emplois correspondant à ses compétences dans l'administration (31,3% des emplois), les services (28,1%), l'industrie (18%), l'agriculture (13,3%), la construction (9,1%). On peut noter la part très importante de l'agriculture, la plus importante du département, et celle de l'administration, la plus importante après Auxerre.

De plus, le Pays du Tonnerrois est le seul territoire icaunais à avoir perdu des emplois : 3% de diminution entre 1999 et 2007, c'est-à-dire avant même la crise. La crise industrielle en est la principale cause. Même si ce territoire est l'un des plus industrialisés de France, les fermetures ou restructurations de grands groupes (Thomson, Gruhier, Todenko...) l'ont fortement impacté. La population peu qualifiée, confrontée à des problèmes de formation et d'adaptation de ses compétences, peine à retrouver un emploi, en dépit des initiatives des pouvoirs publics en la matière :

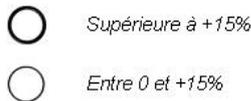
- le centre de développement du Tonnerrois, association créée en 1993 chargée d'identifier et d'accompagner des projets de création d'entreprise, d'animer et soutenir les actions en faveur des chefs d'entreprise ;
- un pôle d'excellence rurale, lancé en 2007 et porté par le SMPT, pour répondre aux problématiques de formation, de renouvellement des chefs d'entreprises, de valorisation du tissu commercial, artisanal et de services ;
- le classement de l'arrondissement d'Avallon en zone de revitalisation rurale, ce qui entraîne « un bouquet de mesures d'aide à la création et à la reprise d'entreprise » (DDT, 2011).

¹¹ Propos tenu le 1^o juillet 2014 par Didier BAUDOIN, vice-président du SMPT en charge de la contractualisation et de la prospective

Évolution annuelle de la population entre 1999 et 2009



Évolution de la concentration de l'emploi dans les pôles (1999-2009)



La concentration de l'emploi correspond au rapport entre les actifs au lieu de travail et les actifs résidents. Une évolution positive de cette concentration signifie que le pôle concentre de plus en plus d'emplois par rapport à ses actifs résidents.

Réalisation : RCT 2014.

Figure 13 : Les dynamiques démographiques et d'emploi des territoires bourguignons (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 11)

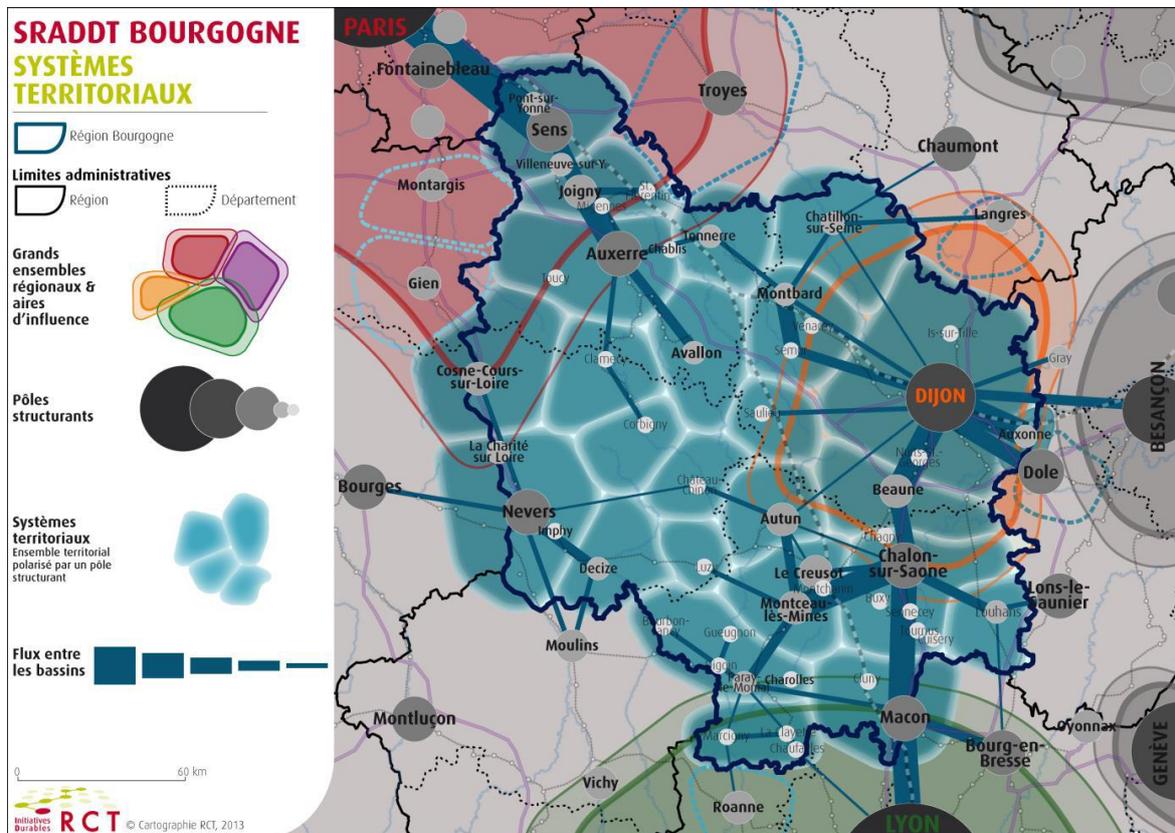


Figure 14 : Les systèmes territoriaux bourguignons établis par le SRADDT (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 29)

La pauvreté de la population est le corollaire de cette situation : le revenu net imposable moyen s'élève à 19 151€ sur le Pays du Tonnerrois contre 35 000€ en France métropolitaine (INSEE, 2008). Parmi les multiples conséquences de cette pauvreté, on notera au niveau de l'urbanisme la vétusté du parc de logements, malgré d'importantes actions en faveur de l'habitat depuis dix ans, comme l'instauration d'un programme d'intérêt général (PIG). Par ailleurs, en dépit de son fort potentiel dû aux nombreux monuments présents sur le territoire, le tourisme est sous-exploité, il est même en déclin vis-à-vis de la clientèle étrangère qui a diminué de 23% entre 2008 et 2011.

La situation préoccupante du Pays du Tonnerrois encourage le développement de politiques publiques, dans lesquelles le SCoT a toute sa place. La Région qui joue un rôle croissant dans l'attribution d'aides à ces politiques, notamment depuis qu'elle a récupéré la gestion des fonds européens (Conseil régional de Bourgogne, mai 2014), entend attribuer ces nouvelles aides par le prisme de ses orientations d'aménagement, définies dans le SRADDT.

2.2 Un projet de SRADDT 2014 en Bourgogne à retoucher

En 2013, le conseil régional de Bourgogne a entamé la révision de son SRADDT, élaboré en 2000 (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 4), jamais modifié depuis, malgré une tentative avortée en 2009. Le 12 mai 2014, le projet de SRADDT a été envoyé à tous les territoires bourguignons pour recueillir leur avis.

Les objectifs du conseil régional concernant ce document sont notamment d'afficher des orientations claires dans le cadre du renouvellement des contrats de plan Etat-Région (CPER) et des contrats de Pays et, s'agissant des SCoT, d'« *apporter un regard qualitatif sur leur contenu en objectivant son intervention* » (Guyenot, mars 2014). Cette version de SRADDT n'étant pas prescriptive puisque la loi NOTR n'a pas été adoptée avant son élaboration, le conseil régional n'impose rien, mais il entend que ses orientations soient prises en compte dans le cadre des aides qu'il verse aux territoires.

Par ailleurs, la loi NOTR rendant le SRADDT prescriptif, il est probable que certaines orientations actuelles du SRADDT soient reprises lors de la révision, malgré la fusion annoncée de la Bourgogne avec la Franche-Comté (Portail du Gouvernement, juillet 2014), et que les SCoT devront s'y conformer. Le projet de SRADDT au niveau de l'Yonne a donc été analysé, pour anticiper ses recommandations et adresser des suggestions à la région lors de la phase d'enquête. Les éléments susceptibles de concerner le SCoT du Tonnerrois sont présentés ci-après.

2.2.1 Un diagnostic général globalement satisfaisant...

La plupart des points clés du diagnostic semblent pertinents Cet avis est partagé par les techniciens du Pays. L'Yonne est divisée en deux zones démographiques (*cf figure 13*) : l'Ouest de l'Yonne, relativement proche de l'Ile-de-France, à solde démographique positif, l'Est de l'Yonne, à solde négatif. La zone de Tonnerre est la plus sinistrée de tout le département. On observe notamment un développement à la périphérie au détriment des centres bourgs. Il en résulte un parc de logements vacants parmi les plus importants de France, tandis que se développe le modèle de la maison individuelle (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 13). L'activité se concentrant dans les principaux pôles, que ce soit Auxerre, Sens qui concentrent 55% des emplois de l'Yonne (INSEE, 2013, p 2), voire Paris, la distance domicile-travail s'allonge et la dépendance à l'automobile ne cesse de croître. Ces dynamiques spatiales ont pour conséquence un accroissement des pressions sur les espaces naturels et agricoles. Bien que la Bourgogne (dont l'Yonne) soit une région rurale, moins sujette à la pression foncière, l'urbanisme semble mal maîtrisé, comme l'atteste la faiblesse des documents d'urbanisme dans les zones rurales, pointée par le SRADDT (SCoT, PLU, PLH). A ce titre, le Tonnerrois est une bonne illustration. (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 13-14).

Par ailleurs, la division de la Bourgogne en bassins de vie élargis nommés systèmes territoriaux autour de pôles urbains est assez pertinente dans l'Yonne (*cf figure 14*). Elle correspond à une réalité quotidienne de déplacement et de services et elle serait une base de réflexion pertinente pour la nouvelle carte intercommunale, ces ensembles atteignant le seuil des 20 000 habitants.

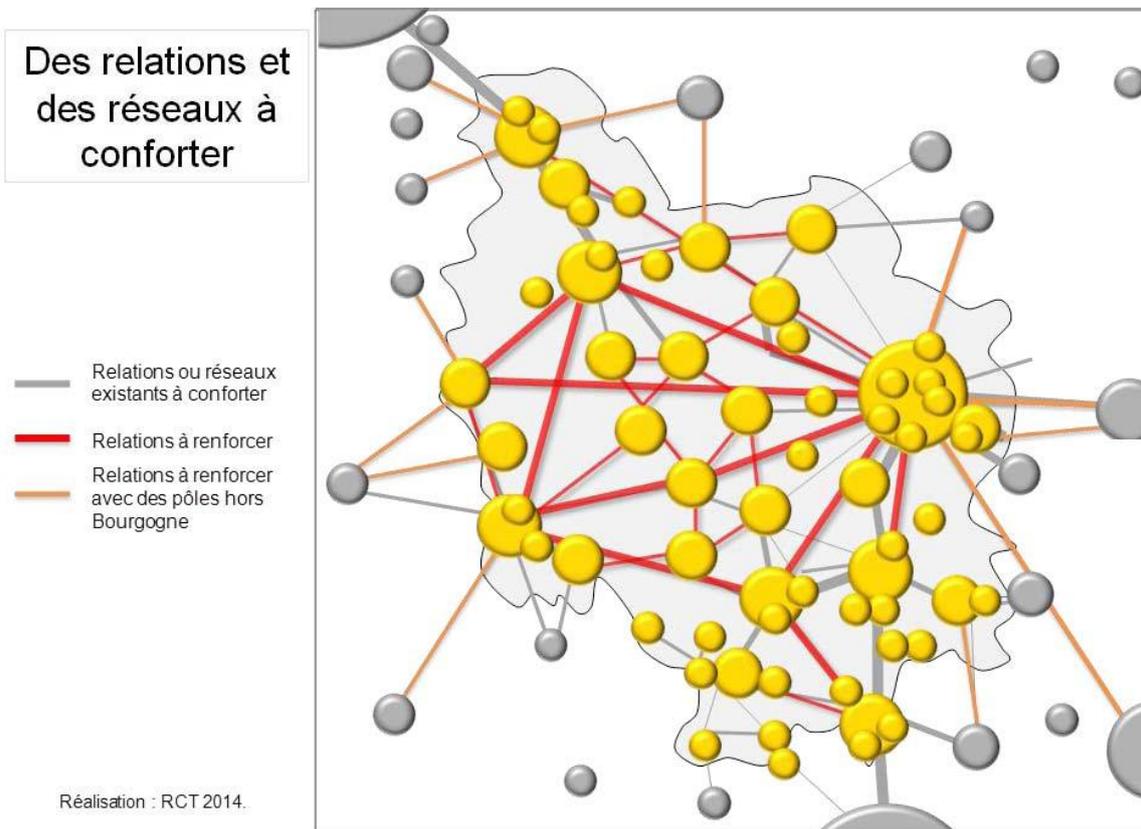


Figure 15 : Le maillage entre les pôles préconisé par le SRADDT (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 28)

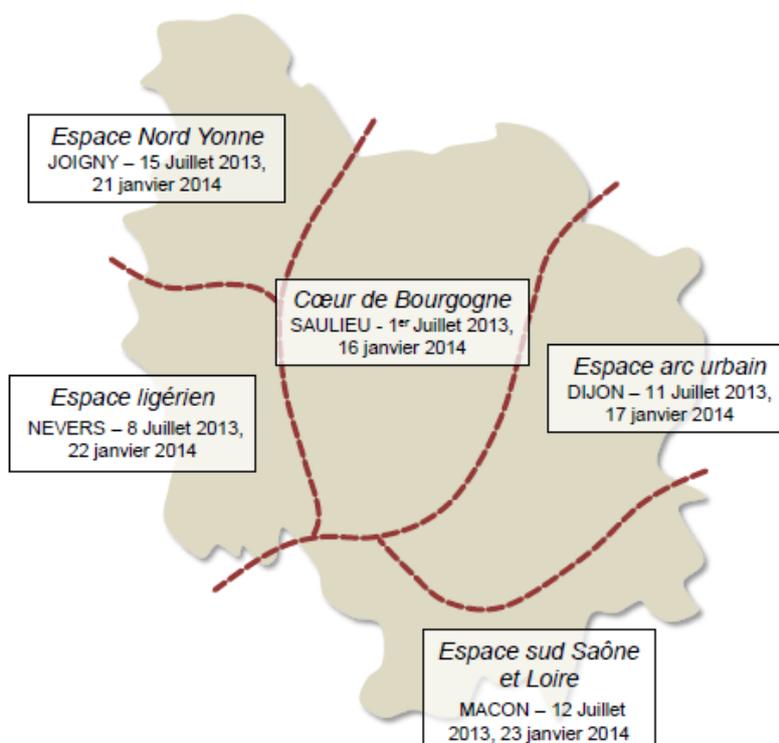


Figure 16 : Le zonage des ateliers territoriaux préalables à l'élaboration du SRADDT (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 7)

Ce projet de SRADDT a anticipé en quelque sorte le futur relèvement du seuil d'habitants dans les intercommunalités. Cependant, l'appartenance de Saint Florentin à l'ensemble de Joigny est contestable. Cette ville fait plutôt figure d'interface entre Tonnerre, Migennes et Evry-le-Châtel dans l'Aube (INSEE, 2007). Elle ne fait d'ailleurs pas partie du SCoT du Sénonais qui englobe Joigny, preuve que les élus ne considèrent pas que ce territoire serait cohérent.

Enfin, on peut constater l'impact du chemin de fer sur les flux qui suivent le tracé des voies ferrées, à l'exception des flux entre Auxerre et Tonnerre. On peut remarquer l'absence de flux notable entre Tonnerre et Avallon, ce qui est conforme aux conclusions de l'étude préfiguratrice du périmètre de SCoT réalisée pour le Pays du Tonnerrois en 2013. Les conclusions tirées par le SRADDT sur le développement des relations entre territoires sont cohérentes avec ce constat : Tonnerre est invité à approfondir ses liens avec Auxerre et Saint Florentin pour l'Yonne, Troyes pour l'Aube, Montbard pour la Côte-d'Or, mais à aucun moment le développement de relations entre Tonnerre et Avallon n'est préconisé (cf figure 15). Même s'il n'y a pas de justification, le constat de la Région est sans doute proche de celui du Pays : Tonnerre et Avallon, relativement éloignés (Tonnerre est plus proche d'Auxerre que d'Avallon), et ne partageant pas les mêmes enjeux sur leur territoire, sont tournés vers deux ensembles différents (cf paragraphe 1.3.3), à tel point que leurs élus se connaissent peu.

2.2.2 ...mais quelques divergences et des préconisations contestables

Le projet de SRADDT repose sur trois grandes orientations :

- faire de la Bourgogne une région polycentrique avec des territoires solidaires ;
- permettre que l'on puisse vivre, habiter et travailler en Bourgogne ;
- encourager une gouvernance refondée, avec de nouvelles échelles stratégiques.

Si la nécessité d'un meilleur maillage des pôles est pleinement partagée, le classement des pôles urbains comporte quelques erreurs qui perdurent dans l'erratum du SRADDT envoyé en juin 2014, témoignant peut-être d'une connaissance du territoire bourguignon à approfondir. Ainsi, Chablis qui compte 2302 habitants est classée dans la catégorie des pôles intermédiaires tandis que Saint Florentin qui rassemble 4693 habitants est considéré comme pôle de proximité (Projet de charte de SRADDT : erratum, juin 2014, cf annexe 1). En observant les différents critères présidant à ce classement (rayonnement complémentaire d'une agglomération pour l'un, rayonnement à l'échelle intercommunale pour l'autre, médecine généraliste, offre culturelle, sportive et de loisirs), on observe que le classement devrait être inverse : Saint Florentin en pôle intermédiaire et Chablis en pôle de proximité. Si Chablis est située à proximité d'Auxerre et dispose d'une renommée internationale en raison de son vignoble, son rayonnement à l'échelle du territoire est inférieur à celui de Saint Florentin. Par conséquent, une modification en ce sens a été demandée à la Région lors d'une réunion avec le président du Pays le 16 juin.

Par ailleurs, les propositions concernant la deuxième orientation semblent pertinentes mais peu précises. Par exemple, les petites villes ou villes moyennes en lutte contre la déprise « *doivent travailler sur les conditions pour donner envie d'y vivre ou d'y travailler* » (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 43).

Enfin, selon le SRADDT, le polycentrisme passe par trois échelles distinctes : l'organisation du maillage des pôles dont il a été précédemment dit que ses vues étaient partagées, la convergence des politiques d'aménagement et de planification à l'échelle des systèmes territoriaux assez pertinents, et l'émergence de nouvelles échelles de coopération dans des espaces dits « *à enjeux spécifiques, identifiés lors du diagnostic* » (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014 p 23). Le découpage de la Bourgogne en de grands ensembles est le choix du SRADDT le plus contesté par les techniciens et les élus du Pays. Il s'agit d'abord d'un problème de méthode : alors que le Conseil Régional vante sa démarche partenariale et concertée dans l'élaboration du SRADDT, les réunions de concertations ont été dès le début organisées selon le zonage final (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 7). Avant même le début de la concertation, la Région avait déjà arrêté le découpage en cinq zones :

Des
problématiques
communes à
de nouvelles
échelles ?

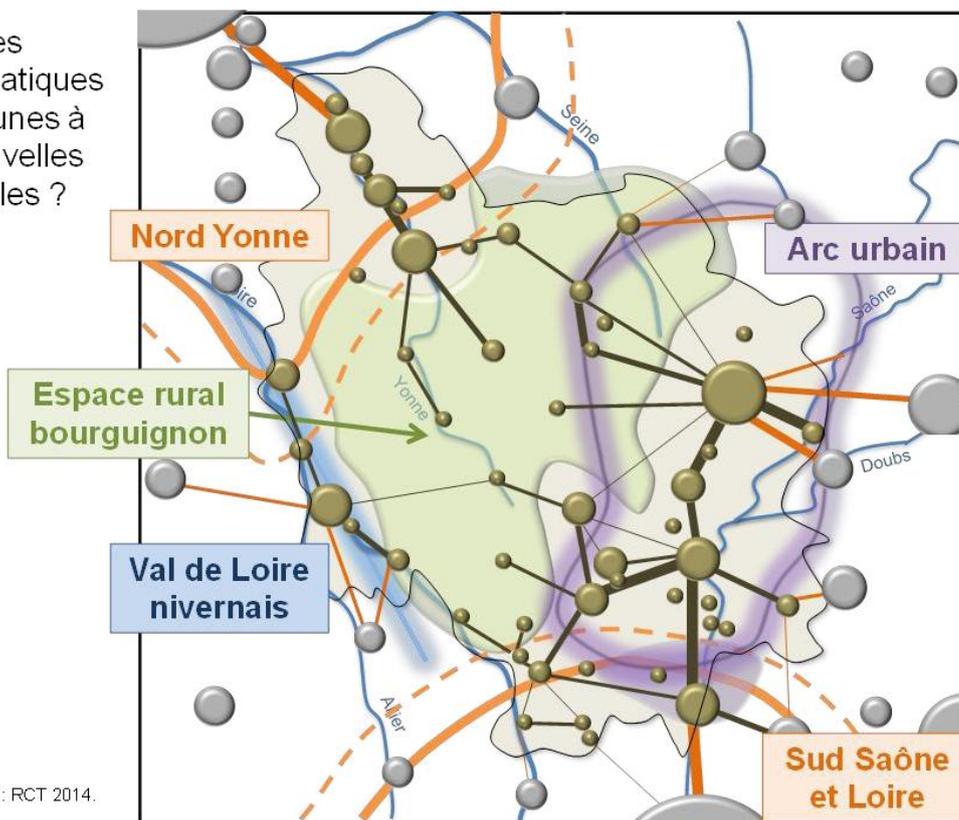
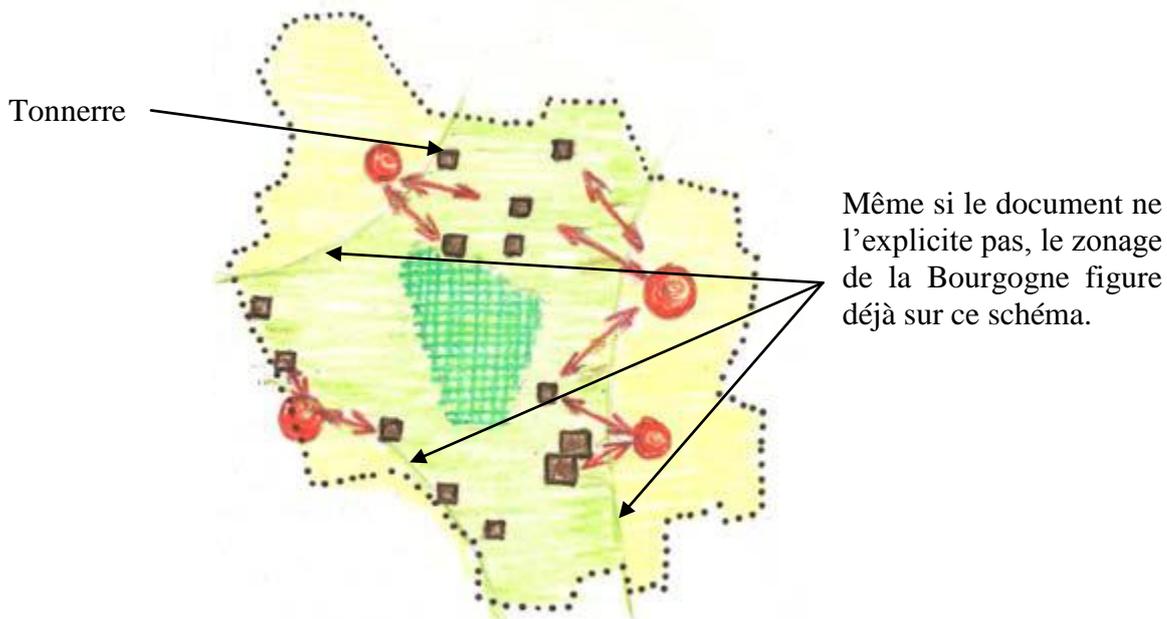


Figure 17 : Les espaces à enjeux bourguignons identifiés par le SRADDT (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 10)



Légende :

-  Agglomérations bourguignonnes
-  Principales villes secondaires
-  Limites de la Bourgogne
-  Liens entre pôles urbains
-  PNR du Morvan

Figure 18 : Les territoires à enjeux bourguignons selon le projet de SRADDT 2009 (Propositions d'orientations du SRADDT, 2009, p 11, légende ajoutée)

le Sud Saône et Loire, l'arc urbain dijonnais, le Val de Loire nivernais, l'espace rural bourguignon comprenant le Tonnerrois et l'Avallonnais et le Nord Yonne incluant le Sénonais (dont le Florentinois), l'Auxerrois (dont le Chablisien), et la Puisaye-Forterre (cf figure 16 p 22).

Les deux ensembles susceptibles de concerner le SCoT, les espaces Nord Yonne et Cœur de Bourgogne, sont analysés ci-après (cf figure 17).

En raison de la proximité parisienne, la maîtrise de l'urbanisation en progression est l'enjeu présenté comme fondamental pour l'espace Nord Yonne. Tous les territoires de la zone ne sont cependant pas concernés. Ainsi, la Puisaye est loin d'être soumise à la pression de l'urbanisation, à cause de son éloignement des centres urbains. Elle est plutôt repliée sur elle-même au point d'être qualifiée de « *réserve d'indiens* »¹². La zone Nord-Yonne englobe plusieurs territoires qui ont des logiques différentes exprimées à travers trois SCoT : les SCoT Sénonais et de Puisaye-Forterre, le projet de SCoT Auxerrois. Il est difficile d'imaginer un accord entre ces territoires pour « *des coopérations avec les territoires franciliens, que ce soit en termes universitaire, de recherche, ou d'innovation* » ou des coopérations avec Dijon comme le préconise le SRADDT (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 34-35). En revanche, un InterSCoT entre les SCoT Auxerrois et Sénonais sur les problématiques urbaines liées à la proximité parisienne serait fondé.

L'espace Cœur de Bourgogne est réellement le plus contestable. Il associe en effet des territoires très différents des quatre départements de la Bourgogne, des zones diverses, de faible concentration de population englobant tout ce qui n'a pas été rattaché aux autres ensembles. Bien que cet espace soit considéré comme « *hétérogène* » (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 44), des stratégies globales sont préconisées comme la structuration d'une offre touristique autour d'une marque régionale Cœur de Bourgogne, ou la construction d'une offre destinée à accroître l'attractivité du territoire, notamment vis-à-vis « *des retraités venant s'y installer* » (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 37). D'une part, il n'est pas sûr qu'une orientation de ces territoires sur l'agriculture, le tourisme, et l'accueil des personnes âgées suffisent à les dynamiser, d'autre part, la ruralité commune ne peut raisonnablement pas être l'unique prétexte à un projet commun structurant fort : les pôles de cet espace de Bourgogne sont orientés vers trois axes différents : le bassin parisien, la vallée de la Saône, la vallée de la Loire : il n'y a ainsi pas vraiment de points communs entre Tonnerre et Autun, situés dans deux départements différents, séparés par le Morvan, qui justifient ces projets. La Région a mis ensemble des espaces peu dynamiques, sans enjeux communs forts, quand il aurait sans doute fallu penser des liens et rattachements avec des territoires ou agglomérations plus dynamiques, en lien avec le renforcement des relations entre pôles, et qui auraient pu avoir un effet d'entraînement en matière de développement territorial.

Ce terme Cœur de Bourgogne est ancien : le SRADT de 2000 l'utilisait déjà (SRADT, 2000, p 59), mais il ne concernait que le Nivernais Morvan, représenté par le PNR du Morvan d'alors. Le Tonnerrois n'était alors rattaché à aucun ensemble. Cette inclusion dans un vaste ensemble hétérogène donne l'impression d'une volonté de rattacher coûte que coûte tous les territoires dans de vastes ensembles qui couvriraient toute la Bourgogne. Or le Tonnerrois se situe à l'interface d'ensembles : à la limite de Yonne Nord-Cœur de Bourgogne, limite entre le rural et l'urbain. Comme il n'est pas soumis aux mêmes problématiques urbaines que l'axe urbain Sens-Auxerre, le projet de SRADDT semble faire un compromis en l'intégrant dans l'espace cœur de Bourgogne, tout en préconisant aux territoires de l'espace Nord Yonne « *l'organisation des solidarités avec les territoires plus ruraux (axe St Florentin-Tonnerre, Puisaye-Forterre)* » (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 34). Ce n'est pas la première fois que la situation du Tonnerrois est équivoque : le SRADT de 2000 ne le plaçait dans aucun ensemble et en 2009, les propositions d'orientations du SRADDT (qui ne vit jamais le jour) le plaçaient à l'interface d'un « *axe de l'Yonne* » Sens-Auxerre et d'un « *rural productif* » dont la limite Nord était Avallon (Propositions d'orientations du SRADDT, 2009, p 41-42), tout en l'incluant déjà (sans le préciser) dans un espace Cœur de Bourgogne (cf figure 18).

¹² Propos tenu le 1^o juillet 2014 par Didier BAUDOIN, vice-président du SMPT en charge de la contractualisation et de la prospective

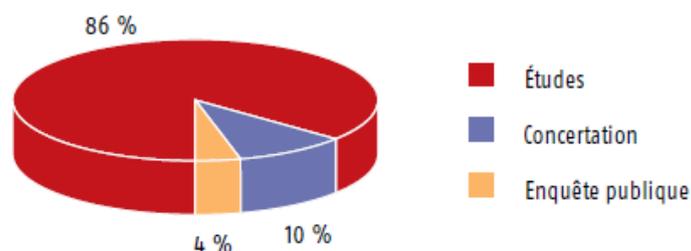


Figure 19 : Répartition des coûts de l'élaboration du SCoT (ETD, 2008)

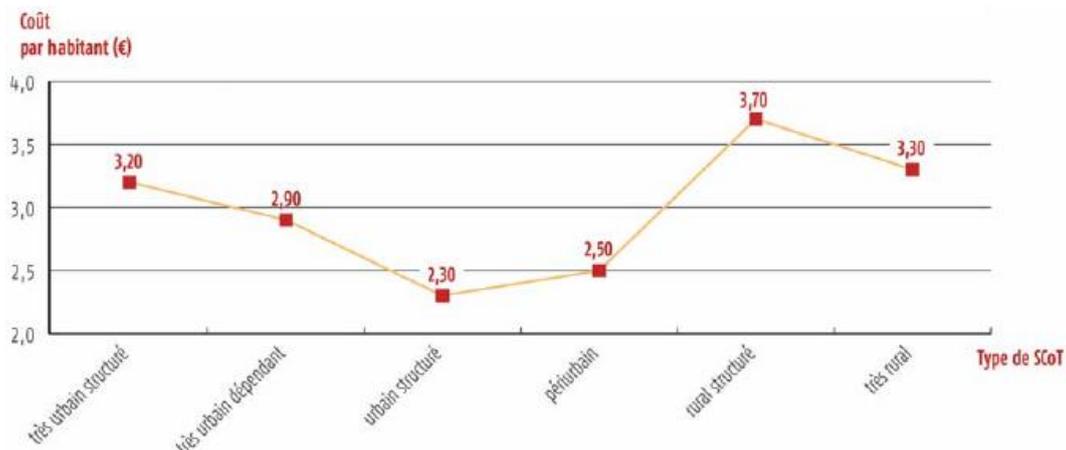


Figure 20 : Variation du coût des études par habitant en fonction du type de SCoT (ETD, 2008)

	SCoT très rural "Trois Rivières"		SCoT rural structuré Auxerrois	
	50 650 habitants		160 354 habitants	
	Montant/habitant (TTC)	Montant/habitant (HT)	Montant/habitant (TTC)	Montant/habitant (HT)
Etudes	3,32 €	2,65 €	3,72 €	2,97 €
Concertation, communication	0,39 €	0,31 €	0,43 €	0,35 €
Enquête publique	0,15 €	0,12 €	0,17 €	0,14 €
Autres frais	2,08 €	1,66 €	0,66 €	0,53 €
Total	5,94 €	4,75 €	4,98 €	3,98 €

Figure 21 : Projection des coûts d'élaboration du SCoT selon l'étude conduite par ETD en 2007

Ce différend quant au découpage a son importance. Au-delà de la future opposabilité du SRADDT au SCoT, la Région entend refonder la gouvernance des territoires en encourageant et accompagnant les projets sur les trois échelles précédemment citées, y compris sur le plan financier (Projet de SRADDT Bourgogne, mai 2014, p 56) ! C'est loin d'être négligeable en ces temps de tension budgétaire. Sachant que les élus souhaitent développer des coopérations avec le Sud de l'Aube, Auxerre et Saint-Florentin, inclus dans l'espace Nord-Yonne, le Pays du Tonnerrois, consulté en juin par le Conseil régional, a demandé le rattachement du Tonnerrois à l'espace Nord Yonne, même si, comme la Puisaye-Forterre, il n'en partage pas tous les enjeux.

Mais avant que ne se pose la question d'une coordination des SCoT par les SRADDT, une étude des SCoT voisins a été menée, afin d'avoir un retour d'expérience en la matière.

2.3 SCoT rural vs SCoT mixte : des différences non négligeables

Il est apparu nécessaire d'obtenir des retours d'expérience de SCoT situés dans des territoires à proximité, à des stades d'avancement différents (*cf annexe 6*). La différence entre SCoT rural et SCoT dit mixte a été établie en fonction des diverses hypothèses de SCoT pour le Tonnerrois : un SCoT mixte est un SCoT comprenant des territoires ruraux gravitant autour d'une communauté d'agglomération centre. Aucune limite en termes de nombre d'habitants n'a été fixée, mais il est évident que des SCoT autour de grosses agglomérations comme Dijon ont été écartés car il n'existe pas de tels territoires dans l'Yonne.

La question du type de SCoT (rural ou mixte) ne s'est pas posée dès le début du stage puisque le projet de SCoT rural « Trois Rivières » avait la faveur des élus. Il s'agissait de rassembler des informations sur les SCoT (ruraux au départ, puis mixtes suite à l'abandon du projet de SCoT), tant sur le plan de la gouvernance que du calendrier d'élaboration et surtout des financements, pour lesquels les élus sont très attentifs. Une étude a été réalisée par ETD en 2007 sur les coûts d'élaboration des SCoT (ETD, 2008) et elle est résumée ci-après.

2.3.1 La territorialisation nécessaire d'une étude nationale

Le coût global d'élaboration est très variable : de 100 000 à 2 500 000 €, majoritairement dédiés aux frais d'études (*cf figure 19*). Le coût des études est affiné en fonction du type de territoire (*cf figure 20*). Dans le cas d'un choix des élus d'un SCoT comme le « Trois Rivières », on pourrait parler d'un « SCoT très rural », tandis que le choix d'un SCoT mixte avec une agglomération comme Auxerre aboutirait à un « SCoT rural structuré », caractérisé par son « territoire morcelé en espaces géographiques distincts » (ETD, 2008, p 9).

Les autres frais, liés à la concertation, à la communication, à l'enquête publique ont pu être affinés par type de SCoT grâce aux données de répartition des coûts (*cf figure 19*). En revanche, l'étude ne détaille pas les dépenses annexes (reproduction, affranchissement...) en fonction des types de SCoT. On ne dispose donc que d'une moyenne qui occulte les disparités. Les frais liés à l'ingénierie interne n'ont pas été étudiés. Les SCoT sont en effet portés par différents types de structures porteuses. Les frais d'ingénierie interne dépendent plus du type de structure, (notamment des possibilités de mutualisation des moyens) que du type de SCoT.

Pour avoir un ordre d'idée du coût d'un SCoT, les résultats ont été regroupés et une projection financière a été réalisée (*cf figure 21*) en fonction de deux scénarii de SCoT parmi tous ceux initialement envisagés (*cf* paragraphe 3.1) : un SCoT rural « Trois Rivières » (même si le projet a été abandonné), un SCoT mixte autour de l'agglomération auxerroise. On peut d'ores et déjà nuancer les résultats obtenus. Tout d'abord, le nombre d'habitants différant de la moyenne, il n'est pas certain que le coût par habitant soit totalement exact. Concernant les frais annexes, le même coût total a été utilisé pour les deux types de SCoT. Or on peut émettre l'hypothèse que certains frais comme de la publicité sont moindres en milieu rural, moins peuplé, qu'en milieu urbain. Le coût total dans le cas d'un SCoT rural est donc sans doute un peu plus faible et celui du SCoT mixte peut-être un peu plus élevé.

SCoT	Catégorie de SCoT selon ETD	Coût théorique des études (HT) par habitant	Coût réel des études (HT) par habitant	Coût théorique total (HT) par habitant	Coût réel total (HT) par habitant
Pays de Puisaye Forterre	très rural	2,65 €	5,90 €	5,35 €	9,42 €
Pays du Giennois	très rural	2,65 €	3,93 €	4,91 €	4,76 €
Pays du Charolais Brionnais	très rural	2,65 €	4,09 €	4,02 €	4,75 €
Pays de la Bresse Bourguignonne	très rural	2,65 €	3,05 €	4,33 €	6,38 €
Syndicat mixte du Pays Chalonnais	urbain structuré	1,85 €	2,30 €	2,71 €	3,71 €
Syndicat mixte de gestion du SCoT du Montargois en Gâtinais	rural structuré	2,97 €	2,39 €	4,15 €	4,66 €
Syndicat mixte du SCoT des Agglomérations de Beaune et Nuits-Saint-Georges	urbain structuré	2,65 €	non renseigné		
Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers	rural structuré	2,97 €	1,50 €	4,30 €	2,98 €

Figure 22 : Comparaison des coûts théoriques/coûts réels des SCoT étudiés selon l'étude d'ETD

En outre, ces moyennes ne rendent pas compte des particularités de chaque territoire, ni des modifications des SCoT depuis, avec les lois Grenelle et ALUR. Les résultats n'indiquent pas non plus les différents moyens de financement possibles. D'où la nécessité d'obtenir des exemples permettant d'illustrer cette étude nationale et d'affiner les prévisions de coût sur le Tonnerrois. Les conclusions résumées de cette étude sont présentées ci-après.

2.3.2 *La difficile question du poids de l'urbain dans les SCoT mixtes*

L'urbanisme est un sujet très sensible auprès des élus. La loi ALUR en est l'exemple le plus récent : alors que le gouvernement souhaitait un transfert systématique de la compétence PLU aux intercommunalités, les élus, principalement communaux ont réussi à faire instaurer par le Sénat une minorité de blocage (cf paragraphe 1.2.3). Les élus craignent de perdre leur pouvoir de décision quant à l'urbanisation de leurs communes, en particulier en milieu rural où la peur d'un arrêt des constructions au profit des villes est manifeste¹³. Si le SCoT est moins associé que le PLU à la délivrance des permis de construire (Philippot, 2013), il peut devenir le vecteur de l'affrontement entre les élus urbains et ruraux. Tous les techniciens des SCoT voisins et certaines études pointent la nécessité d'une entente urbain-rural. Il est notamment avancé « *qu'une identification préalable des complémentarités est nécessaire pour permettre à un périmètre administratif de faire projet et qu'une gouvernance partagée, responsabilisante et soucieuse du principe de subsidiarité est essentielle pour instaurer un rapport de confiance entre territoires* » (Fédération nationale des SCoT, 2013).

A ce titre, les élus des SCoT mixtes ont essayé de se regrouper à partir d'une dynamique de projet plutôt que selon des considérations politiques : soit la plupart des communes étaient liées par un schéma directeur préexistant (SCoT du Grand Nevers), soit les élus ont réalisé un diagnostic préalable du territoire pour vérifier qu'ils pouvaient travailler ensemble (SCoT du Chalonnais), soit ils ont presque tous mis leurs différends de côté pour élaborer un SCoT sur un territoire cohérent (SCoT du Montargois en Gâtinais). En outre, les élus urbains ont eu à cœur de mettre en place une gouvernance partagée. Dans presque tous les cas étudiés, la majorité des sièges de l'organe délibérant de la structure porteuse de SCoT est détenue par les élus plutôt ruraux. Dans le SCoT du Montargois, cette majorité d'un siège respecte la démographie de chaque intercommunalité mais pour les SCoT du Chalonnais et du Grand Nevers, les communautés d'agglomération ne disposent que de 40% des sièges alors qu'elles représentent 70% de la population ! C'est un geste fort des élus urbains vis-à-vis de leurs collègues ruraux pour instaurer un climat de confiance, qualifié dans les deux cas de « *salutaire* » par les représentants de ces deux structures. Il permet de ne délaissier personne dans le processus de décision. Mais, si cette disposition est importante pour les choix d'orientations, ils ont peu de conséquences sur le plan financier.

2.3.3 *Les SCoT ruraux très subventionnés... au départ !*

On peut noter que les projections financières d'ETD sont parfois bien en-deçà de la réalité constatée pour chaque SCoT, surtout au niveau des coûts liés aux études (cf figure 22) : le coût du SCoT de Puisaye-Forterre est ainsi plus du double supérieur à celui prévu. Les différences, (très importantes pour les SCoT ruraux) peuvent s'expliquer entre autres par l'inflation, le changement du taux de TVA, la non prise en compte des frais d'étude supplémentaires (comme ce fut le cas pour le Giennois, le Charolais-Brionnais, le Chalonnais) et surtout les lois Grenelle et ALUR : en étant plus exigeantes vis-à-vis du SCoT, elles ont amélioré son efficacité mais ont sans doute augmenté son coût. L'âge de l'étude n'explique cependant pas tout : en 2013, le ministère du logement et de l'égalité des territoires estimait le coût des études d'un SCoT « *de 2 à 3,50 €/habitant pour les SCoT ruraux comprenant entre 30 000 et 100 000 habitants* » et « *de 2,50 à 5,00 €/habitant pour les SCoT comprenant une agglomération de plus de 50 000 habitants* » (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2013, p 16). Sur les quatre SCoT ruraux étudiés, seul celui de la Bresse Bourguignonne respecte cette indication. Le coût très faible du SCoT du Grand Nevers s'explique par une élaboration majoritairement en interne, ce qui est rare.

¹³ Propos tenus le 23 mai 2014 par un technicien du Pays du Chalonnais

SCoT ruraux												
	Pays de Puisaye Forterre			Pays du Giennois			Pays du Charolais Brionnais			Pays de la Bresse Bourguignonne		
<i>Ingénierie interne non comptabilisée</i>	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant
Conseil régional	34%	120 000 €	3,23 €	0%	0 €	0,00 €	21%	90 000 €	0,99 €	20%	84 780 €	1,25 €
Conseil général	10%	35 000 €	0,94 €	0%	0 €	0,00 €	8%	33 000 €	0,36 €	10%	45 000 €	0,66 €
Subvention SCoT ruraux	29%	100 000 €	2,69 €	50%	110 000 €	2,38 €	26%	110 000 €	1,22 €	30%	130 000 €	1,92 €
Etat (DGD ou FNADT)	7%	25 000 €	0,67 €	5%	10 000 €	0,22 €	6%	25 000 €	0,28 €	0%	0 €	0,00 €
Total subvention	80%	280 000 €	7,54 €	55%	120 000 €	2,59 €	60%	258 000 €	2,85 €	60%	259 780 €	3,83 €
FCTVA	0%	0 €	0,00 €	0%	0 €	0,00 €	10%	45 000 €	0,50 €	0%	0 €	0,00 €
Autofinancement	20%	70 000 €	1,88 €	45%	100 000 €	2,16 €	30%	127 000 €	1,40 €	40%	173 160 €	2,55 €
Total hors subvention	20%	70 000 €	1,88 €	45%	100 000 €	2,16 €	40%	172 000 €	1,90 €	40%	173 160 €	2,55 €
TOTAL	100%	350 000 €	9,42 €	100%	220 000 €	4,76 €	100%	430 000 €	4,75 €	100%	432 940 €	6,38 €
Dont frais d'étude		219 085 €			182 000 €			370 000€			206 940 €	
SCoT mixtes												
	Syndicat mixte du Pays Chalonnais			Syndicat mixte de gestion du SCoT du Montargois en Gâtinais			Syndicat mixte du SCoT des Agglomérations de Beaune et Nuits-Saint-Georges			Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers		
<i>Ingénierie interne non comptabilisée</i>	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant	Part de la dépense	Montant	Montant par habitant
Conseil régional	16%	90 000 €	0,59 €	0%	0 €	0,00 €	27%	80 000 €	1,19 €	0%	0 €	0,00 €
Conseil général	4%	25 000 €	0,16 €	0%	0 €	0,00 €	10%	30 000 €	0,45 €	0%	0 €	0,00 €
Subvention SCoT ruraux	0%	0 €	0,00 €	0%	0 €	0,00 €	37%	110 000€	1,63 €	40%	120 000 €	1,20 €
Etat (DGD ou FNADT)	16%	90 000 €	0,59 €	14%	80 000 €	0,66 €	7%	20 000 €	0,30 €	10%	30 000 €	0,30 €
LEADER	10%	55 000 €	0,36 €	0%	0 €	0,00 €	0%	0 €	0 €	0%	0 €	0,00 €
Total subvention	46%	260 000 €	1,71 €	14%	80 000 €	0,66 €	80%	240 000 €	3,56 €	50%	150 000 €	1,50 €
FCTVA	0%	0 €	0,00 €	0%	0 €	0,00 €	0%	0 €	0 €	6%	18 000 €	0,18 €
Autofinancement	54%	304 000 €	2,00 €	86%	488 000 €	4,00 €	20%	60 000 €	0,89 €	44%	130 000 €	1,30 €
Total hors subvention	54%	304 000 €	2,00 €	86%	488 000 €	4,00 €	20%	60 000 €	0,89 €	50%	148 000 €	1,48 €
TOTAL	100%	564 000 €	3,71 €	100%	568 000 €	4,66 €	100%	300 000 €	4,45 €	100%	298 000 €	2,98 €
Dont frais d'étude		350 000€			291 000€			non renseigné			150 000 €	

Figure 23 : Financement (hors taxe) des SCoT étudiés

Les élus et les techniciens n'en ont en général pas les moyens humains et matériels, d'autant que les subventions pour l'élaboration de SCT ne concernent que les appels à prestataire privé.

En croisant les financements des différents SCoT (*cf figure 23*), si l'on observe l'autofinancement, c'est-à-dire la part de la structure porteuse dans la dépense, on constate qu'il est le plus bas pour les SCoT ruraux : 20 à 45% contre 44 à 88% pour les SCoT mixtes. Il est donc plus intéressant financièrement parlant d'élaborer un SCoT sur un territoire rural que rural organisé ou urbain organisé. L'explication tient au choix de l'Etat de soutenir de manière particulièrement importante les SCoT ruraux par le biais d'une subvention particulière : l'appel à projet SCoT ruraux. Pour être éligible à ce soutien, les territoires doivent compter moins de 100 000 habitants. La subvention s'élève à 1€ par hectare, plafonnée à 100 000€. Un bonus pouvant s'élever à 50 000€ peut être accordé pour les territoires présentant des enjeux spécifiques (environnementaux, fonciers, commerciaux, risques naturels...).

Cette subvention particulière a été initiée par le secrétaire d'Etat chargé du logement Benoist Apparu en 2010 pour inciter les territoires ruraux à se doter d'un SCoT (De Laburthe, 2010). A l'origine, les conditions d'attribution étaient particulièrement souples. Certains parlent même de « véritable scandale » la première année¹⁴. Lors de l'annonce de la subvention pendant les rencontres nationales des SCoT le 18 juin 2010 à Douai par le ministre, la subvention aurait été accordée à tous les chargés de SCoT qui auraient levé la main pour manifester leur intérêt¹⁵! C'est d'autant plus surprenant que les règles d'utilisation de la somme attribuée sont très souples. Alors que les autres subventions ne peuvent être dédiées qu'aux études liées à l'élaboration du SCoT, l'appel à projet SCoT ruraux est vu par les territoires comme un « argent de poche »¹⁶, affectable à n'importe quel poste de dépense du SCoT, y compris les salaires des techniciens. Avec le temps, les exigences se sont heureusement accrues et les territoires sont maintenant priés de constituer un dossier de demande comme pour n'importe quelle subvention. Mais les conditions de l'utilisation de cette enveloppe demeurent toujours aussi souples.

Concernant les autres subventions, tous les SCoT ont reçu la dotation globale de décentralisation sauf le Pays de Puisaye-Forterre en raison du taux de subvention maximal hors taxe atteint (et de l'attribution d'une subvention spécifique pour les territoires à redynamiser : le fonds national d'aménagement et de développement du territoire), et le Pays de la Bresse Bourguignonne. Les aides des collectivités territoriales révèlent quelques surprises : s'il semble y avoir un même traitement des SCoT du Giennois et du Montargois de la part de la Région Centre, la Région Bourgogne semble avoir réservé un traitement particulier au SCoT du Grand Nevers puisqu'il est le seul à ne pas avoir touché de subvention régionale. La Région aurait même déclaré aux élus et techniciens de ce territoire qu'elle ne subventionnait pas les SCoT¹⁷!

Par ailleurs, le SCoT est éligible au fonds de compensation de la TVA. Ce fonds constitue la première source de financement des collectivités territoriales pour leurs investissements. Deux ans après une dépense d'investissement, il permet de compenser par voie forfaitaire la TVA : actuellement, le taux de compensation est fixé à 15,761% des dépenses éligibles (CGCT, article L 1615-6). Cependant, peu de structures rencontrées l'utilisent.

Enfin, la subvention LEADER attribuée au SCoT du Chalonnais est tout à fait exceptionnelle car les SCoT ne sont en principe pas éligibles aux fonds LEADER. Elle est due à un montage financier particulier et parce que les fonds LEADER soutenaient une étude qui n'avait pas pour but initial d'être le diagnostic du SCoT. Elle a simplement été réutilisée lors de l'élaboration du SCoT.

Les territoires réussissent donc plus ou moins à attirer des subventions. D'un point de vue strictement financier, l'élaboration d'un SCoT rural semble être plus intéressante que celle d'un SCoT mixte.

¹⁴ Propos exprimés le 1^o juillet 2014 au syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers

¹⁵ Idem

¹⁶ Propos exprimés le 29 avril 2014 au Pays de la Bresse Bourguignonne

¹⁷ Propos exprimés le 1^o juillet 2014 au syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers

On peut relativiser ce résultat par quatre remarques :

- Si les frais d'ingénierie interne avaient été comptés, la différence aurait été moindre : à salaire constant, un technicien coûte moins cher par habitant dans un territoire de 120 000 habitants que dans celui de 50 000 habitants.
- L'élaboration d'un SCoT est la seule phase à être autant financée. Il n'y a pas de subventions prévues pour le suivi des SCoT autres que celles traditionnellement allouées. Sur cette base et compte-tenu du point précédent, les frais d'ingénierie interne liés au SCoT après son élaboration coûtent moins cher à l'habitant pour un SCoT mixte.
- Au plus tard six ans après l'élaboration du SCoT, il doit être révisé, sous peine d'être caduc. Or, les révisions de SCoT ne sont pas financées par des subventions particulières comme l'appel à projet SCoT ruraux. Il ne faut donc pas compter sur un soutien de l'Etat de cette ampleur dans les modifications ultérieures du SCoT, alors que la révision peut parfois s'apparenter à une nouvelle élaboration de SCoT.
- On ne sait pas si l'appel à projet SCoT ruraux sera maintenu au même niveau que les années précédentes.

Même si le parti a été pris de ne pas compter l'ingénierie interne dans le coût du SCoT, la structure porteuse a évidemment une incidence sur le processus d'élaboration.

2.3.4 Des formes différentes de structure porteuse

Actuellement, la loi ne permet qu'à un seul type de structure d'élaborer un SCoT : le syndicat mixte, qu'il soit fermé (composé uniquement d'EPCI) ou ouvert (composé de collectivités territoriales, d'EPCI, d'établissements publics comme les chambres consulaires), à condition que seuls les EPCI concernés délibèrent sur les sujets touchant au SCoT (Code de l'urbanisme, article L 122-4). Dans les différents SCoT étudiés, deux catégories de syndicat mixte sont chargés de l'élaboration : le syndicat mixte de Pays et le syndicat mixte ex-nihilo.

D'une manière générale, il vaut mieux éviter les structures spécifiques au SCoT. D'une part, en dépit des efforts de mutualisation constatés, elles coûtent plus cher. Même si un exemple ne vaut pas généralité, alors que le coût de l'étude du SCoT du Grand Nevers est largement inférieur aux projections, les frais salariaux annuels sont bien supérieurs à la moyenne d'ETD : 75 000€ par an contre 47 528€ (ETD, 2008, p 12). Ce surcoût ne peut être justifié par l'élaboration du SCoT en interne car le travail fourni est essentiellement celui des élus. D'autre part, faire porter le SCoT par un territoire de projet est la formule la plus couramment utilisée : en 2013, 75% des 365 Pays sont concernés par un SCoT (Panorama des Pays, 2013). Enfin, l'allègement du millefeuille territorial passe également par la maîtrise du nombre de structures intercommunales, dont les syndicats mixtes. L'Etat semble d'ailleurs déterminé à limiter le nombre de syndicats mixtes au travers du projet de loi NOTR, avec notamment un pouvoir arbitraire du préfet de dissoudre des syndicats mixtes sous condition de l'aval de la commission départementale de coopération intercommunale (Loi NOTR, article 14). Même si, pour l'instant, les structures visées sont les syndicats de gestion des eaux et de l'électrification, une structure spécifique irait à l'encontre de ce mouvement général et pourrait s'exposer à d'éventuels remaniements dans l'avenir. Il est donc préférable d'anticiper et de confier le portage du SCoT à une structure déjà existante comme le Pays du Tonnerrois, d'autant que l'élaboration d'un SCoT n'est déjà pas un processus simple.

2.4 L'élaboration d'un SCoT : un long parcours semé d'embûches

2.4.1 De nombreux acteurs avec des attentes différentes

L'élaboration d'un SCoT est à mener en partenariat ou en concertation avec de nombreux acteurs (cf paragraphe 1.2.2) qu'il convient de ménager. En effet, outre les données qu'ils communiquent, parfois gratuitement, les prestations qu'ils peuvent effectuer pour le SCoT (par exemple un diagnostic agricole pour la chambre d'agriculture), ils sont souvent personnes publiques associées. A ce titre, ils se prononcent sur le projet de SCoT, ce qui signifie qu'ils peuvent le rejeter.

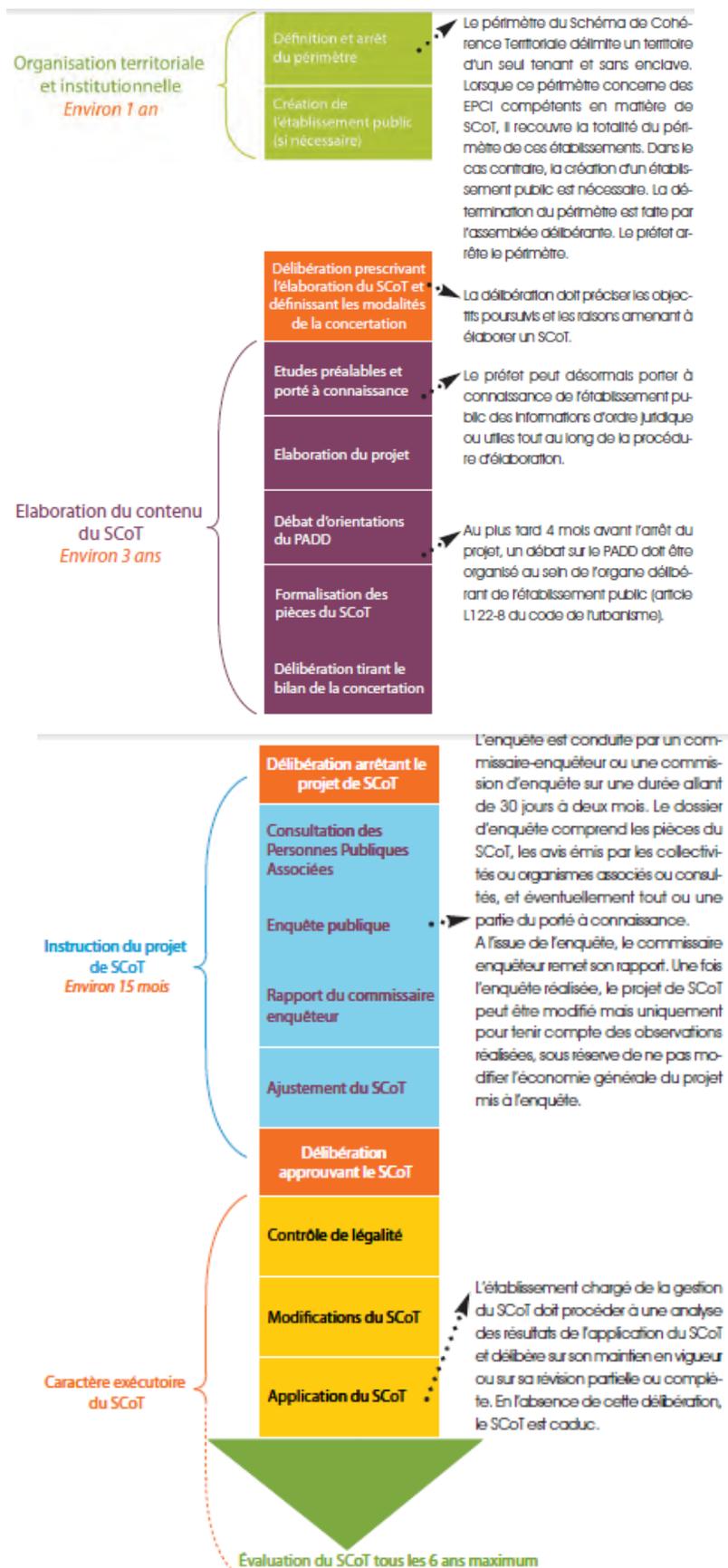


Figure 24 : La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2013, p 116)

Au-delà de l'envie commune d'être pleinement associé à l'élaboration du SCoT chaque acteur a des attentes différentes vis-à-vis du SCoT. Par exemple, le préfet est censé vérifier que le SCoT respecte la loi, les collectivités territoriales et leur groupement veillent surtout, en général, à la prise en compte de leurs idées (qui sont fonction des marges de manœuvre laissées par la loi), de leurs spécificités et de l'équité dans la répartition de la limitation des constructions, la chambre d'agriculture défend la préservation des espaces agricoles tandis que la chambre de commerce et d'industrie représente les intérêts des entreprises commerciales, industrielles et de services, intérêts qui peuvent entrer en contradiction avec ceux défendus par la chambre d'agriculture.

Il est donc nécessaire « pour concilier les objectifs qui s'avèreraient antagonistes, que le SCoT adopte une forme d'équilibre entre la prise en compte de ces différentes politiques, afin de résoudre ces oppositions » (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2013, p 47) pour éviter des blocages supplémentaires et allonger la durée d'élaboration.

2.4.2 Les étapes indispensables et les contretemps à gérer

Le calendrier théorique du SCoT (cf figure 24) évalue à un an la mise en place de l'organisation territoriale et institutionnelle du SCoT, trois ans l'élaboration du contenu du SCoT proprement dite, et quinze mois l'instruction du projet de SCoT aboutissant à son approbation définitive, soit un total d'un peu plus de cinq ans pour faire un SCoT.

Ce délai général est globalement celui des SCoT étudiés. A noter cependant qu'il a fallu un an de plus au Pays Charolais-Brionnais et que le SCoT du Grand Nevers a été mis sur pied en trois ans seulement, pour éviter la coupure des élections municipales. Mais les durées des trois grandes phases diffèrent des données théoriques. Ainsi la délimitation du périmètre et le transfert de compétences peuvent traîner en longueur et durer jusqu'à trois ans, à l'instar du Pays de la Bresse bourguignonne. La majorité des territoires étudiés a pris deux ans pour ce processus, en raison des hésitations, des délais à respecter (trois mois pour une réponse du préfet à un projet de périmètre de SCoT selon l'article L 122-3 du Code de l'urbanisme), ou de l'absence de délais légalement imposés pour obtenir un vote des communes et EPCI sur un projet de SCoT, sauf si le projet relève d'une initiative du préfet.

A l'inverse, la durée de trois ans des études semble davantage représenter un maximum qu'une moyenne. Seul le SCoT du Pays du Giennois prendra plus de temps, puisqu'il faut refaire le PADD et le DOO, récemment repoussés par les élus. Quant à l'instruction du projet de SCoT, elle paraît bien longue, au vu des exemples fournis par les SCoT approuvés de l'étude : la durée constatée varie entre six et onze mois pour le Charolais-Brionnais, en raison d'un défaut d'affichage lors de l'enquête publique qui a dû être prolongée de deux mois.

Bien qu'il soit contredit par les exemples étudiés phase par phase, le calendrier théorique d'élaboration du SCoT est donc globalement pertinent. Le SCoT obéit en effet à des règles et durées incompressibles. Ainsi le délai de réponse du préfet sur un projet de périmètre de SCoT peut s'élever à trois mois, il en est de même pour la formation de la structure porteuse du SCoT (CGCT, articles L 5711-1 et L 5211-20). De même, le choix d'un bureau d'études réalisant le SCoT obéit à des règles très strictes établies par le code des marchés publics. Par exemple, une fois l'annonce lancée, le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 52 jours si le coût des études du SCoT est estimé à plus de 207 000 € hors taxe (Code des marchés publics, article 57), ce qui a été le cas dans la majorité des SCoT étudiés. Enfin, les règles de l'enquête publique sont très précises : sa durée doit être comprise entre trente jours et deux mois avec un affichage en mairie au moins 15 jours avant l'enquête publique et durant toute la durée de celle-ci, ainsi qu'une publication de l'avis d'enquête publique dans « deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés » pendant les huit premiers jours de l'enquête au moins (Code de l'environnement, article R 123-11).

Au-delà des délais à respecter, il ne faut pas négliger les perturbations retardant le SCoT.

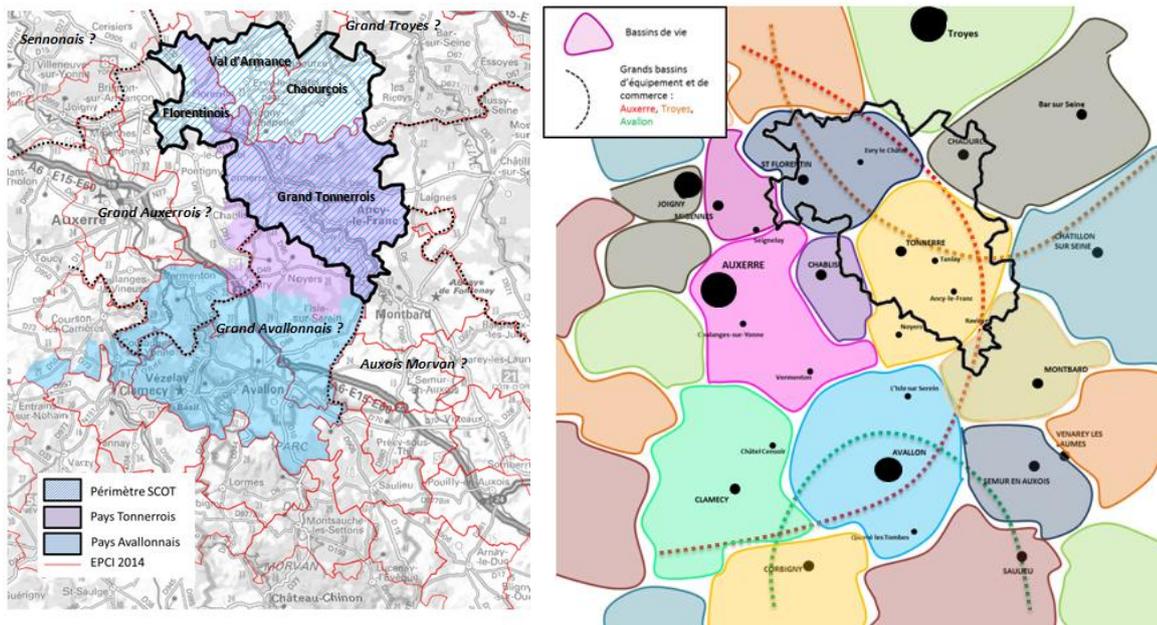
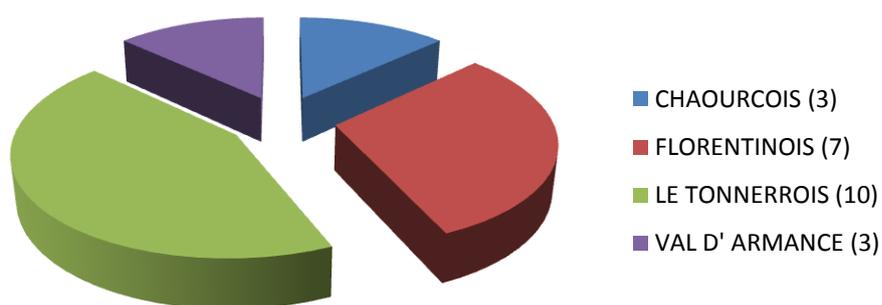


Figure 25 : Périmètre du SCoT Armançon (Urbicand, 2013)



Figure 26 : Périmètre du SAGE Armançon (Gest'eau, 2013)



Répartition sur la base d'un délégué pour 2000 habitants

Figure 27 : Répartition des sièges au sein de l'instance délibérative du SCoT Armançon (production personnelle)

Elles peuvent être d'ordre juridique, comme le défaut d'affichage relatif à l'enquête publique dans le Charolais-Brionnais, ou politique, à cause des élections ou des blocages de certains élus. S'il est possible de limiter les risques juridiques, par exemple en s'assurant que la préfecture a reçu l'ensemble des certificats d'affichage d'enquête publique et en conservant une copie comme les techniciens du SCoT du Montargois prévoient de le faire, il est difficile de tous les prévoir car certains acteurs, comme des enseignes commerciales, n'hésitent pas à attaquer un SCoT par tous les moyens possibles pour en retarder les contraintes comme Auchan dans le SCoT du Valenciennois (Zenini, mai 2014). Et il est presque impossible d'anticiper les perturbations politiques autres qu'électives. Mais le principal est de « *pouvoir rebondir face à ces difficultés* », et, en dehors des blocages, de « *fixer le planning longtemps à l'avance et s'y tenir pour conserver sa crédibilité auprès des partenaires et des élus* »¹⁸.

Le SCoT doit répondre à un certain nombre de demandes, voire d'exigences, internes ou externes, d'ordre juridique ou politique. Ces éléments une fois pris en compte ont contribué à la conception d'un scénario d'élaboration de SCoT, ne négligeant pas les conséquences induites, notamment institutionnelles.

3 La construction d'un scénario d'élaboration de SCoT

Avec l'abandon du projet de périmètre de SCoT « Trois Rivières », il est apparu nécessaire de se pencher sur les autres périmètres de SCoT possibles.

3.1 La définition d'un périmètre pertinent de SCoT

L'étude préfigurant le SCoT, réalisée en 2013, s'était déjà penchée sur les périmètres de SCoT possibles pour les Pays du Tonnerrois et de l'Avallonnais. Les résultats étant succinctement présentés sous forme de diapositives, ils étaient difficilement exploitables par les nouveaux élus. De plus, certains arguments n'étaient pas mobilisés, d'où la nécessité de reprendre l'étude au travers d'une analyse SWOT (atouts-faiblesses-opportunités-menaces) des différents scénarii possibles, résumée ci-après.

3.1.1 Un SCoT Armançon

Un SCoT peut-être réalisé au niveau des intercommunalités du Chaourçois, du Florentinois, du Tonnerrois en Bourgogne, du Val d'Armance (cf figure 25) :

- ses atouts : ils sont globalement les mêmes que ceux du projet de SCoT « Trois Rivières », dont ce périmètre est un fragment (cf annexe 5), notamment vis-à-vis des bassins de vie (surtout pour le Val d'Armance), des axes de communication et de l'orientation des vallées. Ce territoire englobe une grande partie du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) de l'Armançon élaboré par le SIRTAVA (Syndicat Intercommunal pour la Réalisation des Travaux d'Aménagement de la Vallée de l'Armançon), basé à Tonnerre (cf figure 26). Par ailleurs, avec 109 communes et 40 700 habitants, la structure porteuse du SCoT serait gouvernable avec un avantage pour le Tonnerrois en Bourgogne dans la répartition des sièges (cf figure 27).
- ses faiblesses : l'intercommunalité du Chaourçois est plutôt comprise dans le bassin de vie de Bar-sur-Seine (cf figure 25), son développement ne serait donc pas pensé selon ce bassin. Du point de vue de la complexité administrative, le territoire serait à cheval sur deux départements et deux régions (dont la fusion n'est pas prévue par la réforme territoriale), ce qui complexifierait la gestion du SCoT, sans la rendre impossible, notamment vis-à-vis des personnes publiques associées.
- ses opportunités : ce territoire peut cependant tirer profit de sa localisation, notamment son rôle d'interface entre Auxerre et Troyes, et de sa cohérence. Le tourisme, sous-exploité, peut servir de base d'aménagement et de reconversion (DDT, 2011).

¹⁸ Propos tenus le 1^{er} juillet 2014 au syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers

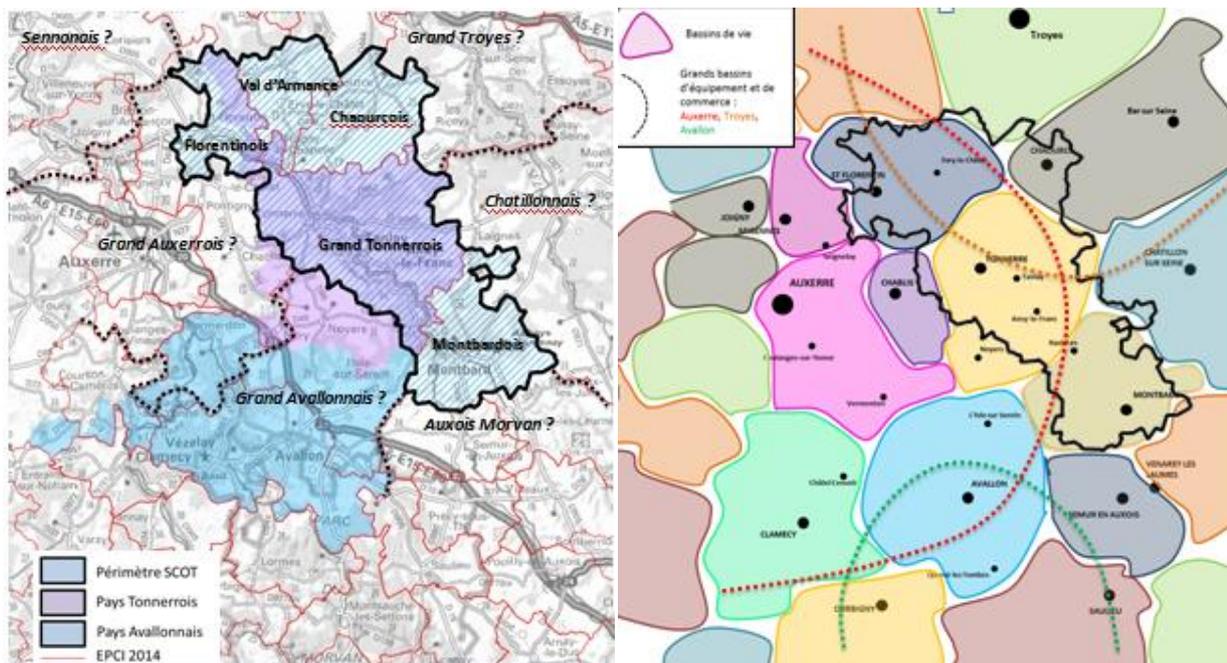
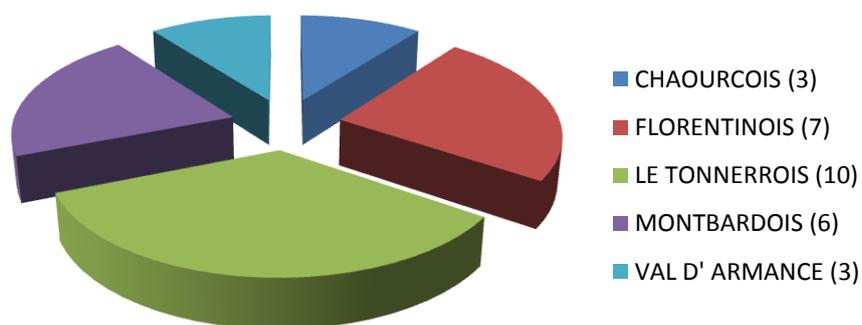


Figure 28 : Périmètre du SCoT Grand Armançon (Urbicand, 2013)



Répartition sur la base d'un délégué pour 2000 habitants

Figure 29 : Répartition des sièges au sein de l'instance délibérative du SCoT Grand Armançon (production personnelle)

- ses menaces : avec la refonte de la carte intercommunale et un éventuel seuil minimal d'habitants fixé à 20 000 prévu par la réforme territoriale, le Chaourçois (plutôt tourné vers Bar-sur-Seine) et le Val d'Armance pourraient rejoindre des intercommunalités d'autres SCoT, et se retirer du SCoT Armançon. Une partie des études deviendrait alors obsolète. Un SCoT réduit au Florentinois et au Tonnerrois serait difficilement viable surtout si les deux intercommunalités venaient à fusionner, un SCoT devant être élaboré par au moins deux intercommunalités. Le choix de rattachement à un autre SCoT se ferait alors par défaut, en fonction de SCoT en cours d'élaboration. Les élus du SCoT finalement choisi imposeraient peut-être aux deux intercommunalités d'attendre la révision du SCoT pour les inclure dans leur périmètre, afin de ne pas perturber le processus d'élaboration. La couverture du territoire par un SCoT en serait d'autant repoussée.

Si ce scénario paraît très cohérent, il présente donc quelques fragilités sur le plan de la gouvernance.

3.1.2 Un SCoT Grand Armançon

La logique d'un SCoT le long de l'Armançon peut être poussée en intégrant le Montbarfois (cf figure 28) : les autres territoires en amont ou en aval de la rivière étant déjà engagés dans une démarche SCoT ou éloignés du Tonnerrois, leur intégration dans ce SCoT n'est pas envisagée :

- ses atouts : la forte identité Armançon de ce périmètre ne fait aucun doute puisque la majeure partie de la vallée de l'Armançon y est intégrée. Ce tracé a également le mérite de respecter les périmètres des principaux bassins de vie (Montbard, Saint Florentin, Tonnerre). Orienté Sud-Est Nord-Est, ce territoire est parallèle à des axes de communication très importants, dont certains le traversent : l'autoroute A6, les lignes ferroviaires PLM et TGV (avec une gare TGV à Montbard), le canal de Bourgogne et l'Armançon. Il comprend la plus grande partie du SAGE élaboré par le SIRTAVA, et permettrait une véritable coordination réflexive sur l'aménagement autour de l'Armançon.
- ses faiblesses : cependant, outre la mauvaise cohérence avec le bassin de vie de Bar-sur-Seine déjà évoquée, la limite départementale coupe ce territoire en trois, au moins aux niveaux administratif et économique : d'un côté, Saint Florentin et Tonnerre tournés vers Auxerre, de l'autre Montbard tourné vers Dijon, et enfin le Chaourçois et le Val d'Armance tournés vers Troyes. La complexité administrative n'est d'ailleurs pas à négliger : les Pays de l'Armance, du Tonnerrois, et de l'Auxois Morvan, regroupés sur trois départements dans deux régions, sont concernés. Les acteurs institutionnels seraient multipliés au niveau des personnes publiques associées. Avec 53 176 habitants répartis sur 142 communes, la gouvernance semble assez difficilement gérable, même avec une taille d'instance décisionnelle raisonnable (cf figure 29).
- ses opportunités : hormis un aéroport, ce territoire dispose de tous les moyens de communication modernes. En orientant son développement en fonction de ces axes et en les mettant en valeur, le territoire peut accroître son attractivité et développer ses activités. Les problématiques communes (agriculture diversifiée et bien implantée, industrie encore assez présente, emplois publics surreprésentés, tourisme peu développé) seraient traitées plus efficacement par une coopération des territoires à travers l'outil SCoT (INSEE, 2007).
- ses menaces : le tiraillement d'un territoire entre trois grands pôles urbains, préfetures et même capitale de région pour l'une, n'est en revanche pas de nature à favoriser un SCoT qui devrait surmonter ce grand écart. Avec les complexités liées à la gouvernance, le SCoT pourrait devenir difficilement gérable dans son élaboration, d'où un allongement des délais, voire un résultat médiocre. En outre, le relèvement du seuil minimal des intercommunalités de 5000 à 20 000 habitants concerne toutes les communautés de communes du périmètre. Il est loin d'être improbable que le Montbarfois décide de se regrouper avec les communes du Pays de l'Auxois Morvan, et que le Chaourçois et le Val d'Armance fassent de même de leur côté. Une intercommunalité ne pouvant être comprise que dans un seul SCoT, elles pourraient se retirer du SCoT Grand Armançon. Le résultat serait alors le même que pour le SCoT Armançon : perte de temps et d'argent, rattachement du Florentinois et du Tonnerrois à un autre SCoT.

Si ce projet de SCoT se distingue par sa cohérence, il comporte ainsi de grands risques.

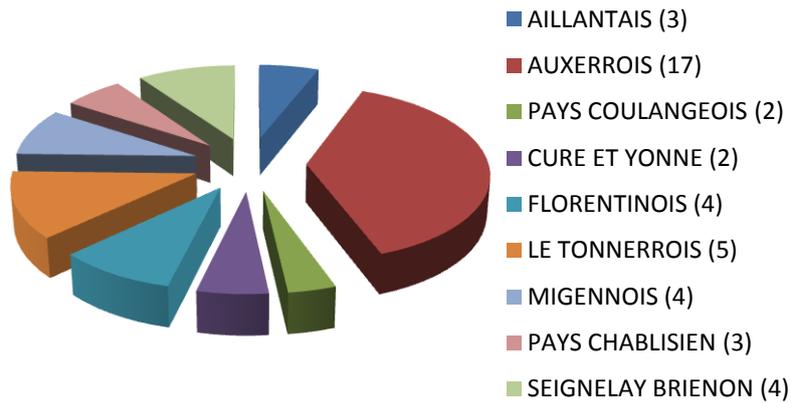
3.1.3 Un SCoT Grand Auxerrois

L'ensemble des intercommunalités du Pays pourraient être inclus dans le SCoT Auxerrois :

- ses atouts : le périmètre est conforme aux bassins de vie, à l'exception de celui de Saint Florentin (*cf figure 30*). Par ailleurs, il permettrait de travailler sur un territoire à diverses identités mais avec certaines cohérences :
 - dans les équipements et les services, notamment vis-à-vis d'Auxerre, préfecture de l'Yonne, proche des pôles moyens. En voiture, sur route départementale, Chablis est à 22 minutes d'Auxerre, Saint Florentin à 31 minutes, Tonnerre à 34 minutes.
 - dans les axes de communication : *cf* paragraphe 2.1.1
 - dans les déplacements domicile travail (*cf figure 31*) : si les déplacements entre Auxerre et les autres pôles urbains icaunais (Sens, Joigny, Avallon) sont nombreux, il y a un faisceau de déplacements entre les pôles du SCoT Auxerrois qui rendent ce territoire cohérent.
 - dans la zone d'emploi et d'influence économique (*cf figure 32*) : les déplacements domicile-travail explicités précédemment sont le reflet d'une réalité économique : initialement dans la zone d'emploi d'Avallon, le Tonnerrois est passé dans la zone d'emploi d'Auxerre en 2011, c'est-à-dire qu'une majorité d'actifs habite et travaille dans la zone. La diversité des activités, tertiaire à Auxerre, industrielle dans le Florentinois et le Tonnerrois, en fait un territoire plutôt équilibré au niveau de l'emploi, même si le secteur industriel est en crise. De plus, la viticulture, présente dans le Chablisien et le Tonnerrois, réunis dans un même périmètre permettrait de développer les enjeux d'œnotourisme tout en ne coupant pas Chablis du bassin d'Auxerre.

En outre, ce scénario permettrait de conserver une partie de la vallée de l'Armançon (avec le Florentinois, le Tonnerrois et le Migennois) dont la cohérence a été démontrée et parce que certains élus souhaitent travailler ensemble.

- ses faiblesses : les principales limites sont d'ordre géographique. Le territoire proposé est divisé en trois bassins versants différents (*cf figure 33*): l'Armançon, le Serein et l'Yonne aval. Certes, les bassins versants ne sont pas une référence dans le découpage territorial, mais ils influencent les politiques de développement par la gestion des ressources en eau (comme l'atteste le SAGE de l'Armançon, élaboré par le SIRTAVA, dont le SCoT doit tenir compte en vertu de l'article L 122-16 du Code de l'urbanisme). On observe également une discontinuité paysagère (*cf figure 34*). D'un côté les plateaux de Bourgogne, longue dorsale de plateaux «perchés», ouvrant des vues très lointaines, et incisés de nombreux petits vallons secs, de l'autre les plaines et collines de la Champagne humide qui se prolongent jusqu'en Puisaye. Il ressort de ces différences géographiques des conséquences dans le développement du territoire : un développement industriel spécifique sur la vallée de l'Armançon, et surtout un isolement du bassin de vie de Tonnerre, et dans une moindre mesure de Saint Florentin, par rapport au reste du territoire, en raison notamment du relief important des axes entre les pôles. Cela n'empêche pas les habitants d'aller travailler à Auxerre mais cet élément a par exemple conduit à une faible interaction entre les élus d'Auxerre et de Tonnerre qui n'ont pas beaucoup l'habitude de travailler ensemble.
- ses opportunités : un tel périmètre favoriserait un rapprochement entre Tonnerre-Saint Florentin et Auxerre et permettrait aux territoires ruraux de profiter de la dynamique auxerroise. Une nouvelle stratégie de développement et d'urbanisation mettrait fin à l'isolement constaté du Tonnerrois. En outre, les politiques nationales et régionales tendent à mettre fin à l'opposition rural-urbain, notamment par la polarisation de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de pôles de proximité ou de l'aménagement autour de grands pôles structurants comme Auxerre (Projet de SRADDT, 2014). Si l'échelon départemental venait effectivement à disparaître ou à être significativement réduit, cette tendance pourrait être amplifiée. La préparation d'un SCoT avec l'Auxerrois permettrait alors aux élus d'apprendre à travailler ensemble, de mener une première réflexion d'aménagement sur ce territoire qui pourrait être prolongée par la suite.



Répartition sur la base d'un délégué pour 4000 habitants

Figure 35 : Répartition des sièges au sein de l'instance décisionnelle du SCoT Auxerrois (production personnelle)

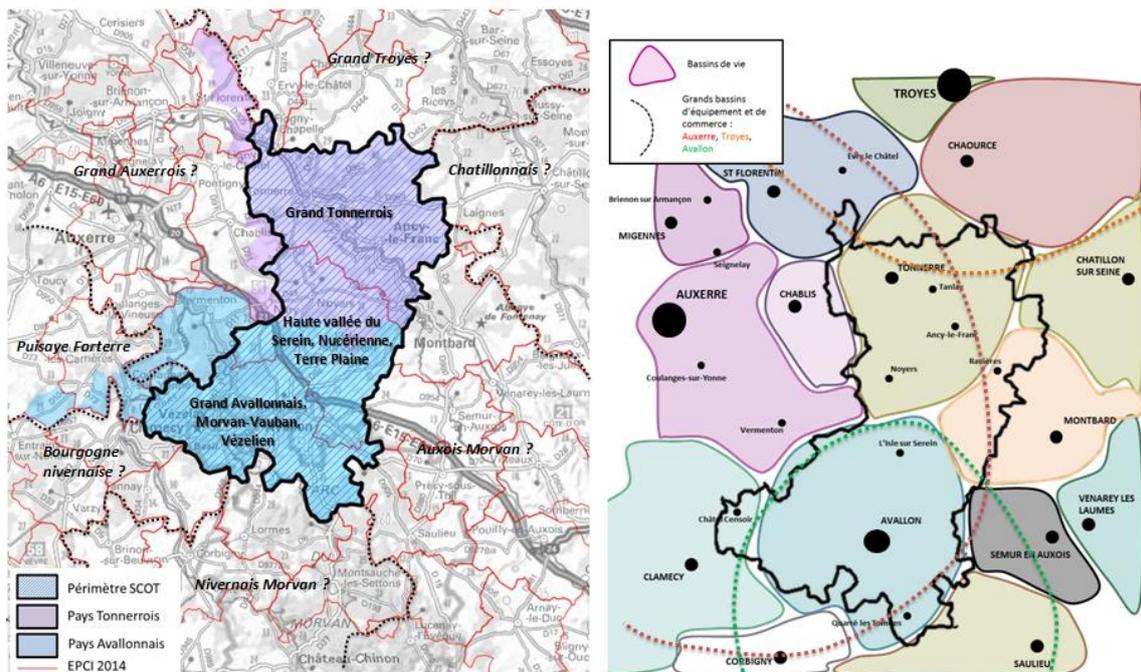
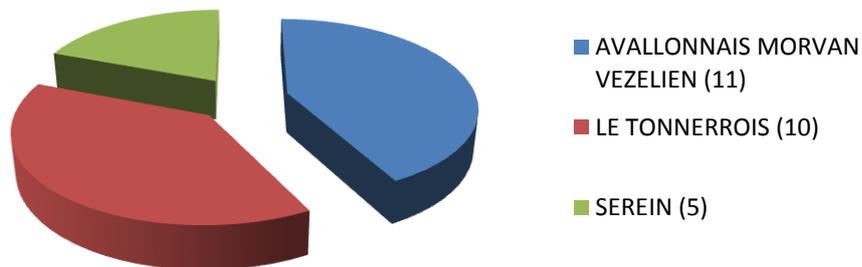


Figure 36 : Périmètre du SCoT Avallonnais-Tonnerrois (Urbicand, 2013)



Répartition sur la base d'un délégué pour 2000 habitants

Figure 37 : Répartition des sièges au sein de l'instance décisionnelle du SCoT Avallonnais-Tonnerrois (Urbicand, 2013)

Dans ce territoire, l'urbain n'étoufferait pas le rural, le rapport de force serait même plutôt en faveur du monde rural (*cf figure 35*).

- ses menaces : en dépit des convergences, le périmètre proposé réunit des territoires qui peuvent s'opposer : les vallées de l'Yonne et de l'Armançon. Elles ont en effet des problématiques en partie différentes : d'un côté l'urbain et le péri-urbain, un espace avec une assez bonne santé économique et confronté au besoin de maîtriser l'étalement urbain, de l'autre le territoire rural de l'Armançon, en crise à cause du décrochage industriel, du solde démographique négatif, et connaissant peu la péri-urbanisation. Selon les orientations des différents élus, la rédaction du SCoT pourrait aboutir à un grand écart entre ces deux zones, qui donnerait l'impression d'une juxtaposition de territoires et non d'une réflexion prospective globale. Ce résultat très mitigé pourrait en outre être favorisé par le problème de gouvernance engendré par l'étendue du territoire de 182 communes pour 160 000 habitants. La moindre consultation des communes ou les obligations d'affichage lors de l'élaboration du SCoT seraient alors difficiles à gérer, surtout s'il y a des tensions en raison d'intérêts divergents entre l'Auxerrois et l'Armançon.

Finalement, ce scénario présente quelques avantages et comporte des risques mais ceux-ci paraissent plus maîtrisables que ceux des scénarii précédents.

3.1.4 Un SCoT Avallonnais-Tonnerrois

Les Pays Avallonnais et Tonnerrois pourraient se regrouper au sein d'un SCoT :

- ses atouts : ce périmètre semble souhaité par la préfecture car il correspond aux limites de l'arrondissement (*cf figure 36*), comme c'est le cas pour d'autres SCoT en France. Plusieurs études ont d'ailleurs déjà été menées à l'échelle de l'arrondissement, à la demande des deux Pays. S'ils n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, les élus et techniciens ne s'ignorent pas. Ils ont déjà été à l'origine de travaux communs, par exemple l'étude préfigurant le SCoT menée par Urbicand, ou l'étude tourisme en 2013. En terme de gouvernance, le périmètre comprend 45 000 habitants et 136 communes réparties dans trois intercommunalités sur le même département. Le territoire paraît a priori plutôt gouvernable, le rapport de force entre l'Avallonnais et le Tonnerrois étant légèrement en faveur de l'Avallonnais (*cf figure 37*).
- ses faiblesses : il s'agit de deux territoires indépendants, de poids égal et tournés vers deux grandes zones géographiques différentes : le Tonnerrois sur la vallée de l'Armançon et interagissant avec l'Auxerrois, l'Avallonnais vers le Morvan avec son adhésion en 2008 au PNR du Morvan, dont il a été envisagé un temps qu'il élabore un SCoT sur son périmètre. Avant même la question du périmètre de SCoT, des études, comme l'étude tourisme (Pays Avallonnais, Pays du Tonnerrois, 2013) ont montré la faible pertinence d'un regroupement même sectoriel à l'échelle de l'arrondissement, en raison de l'absence d'enjeux d'aménagement (socio-démographique, économique, de déplacement) nécessitant une approche commune entre les deux bassins de vie. La préfecture reconnaît en quelque sorte cette dualité forte en divisant son diagnostic d'arrondissement entre le Tonnerrois et l'Avallonnais (DDT, 2011). En outre, l'existence de l'arrondissement de Tonnerre, supprimé lors de la réforme territoriale de 1926 et englobé dans celui d'Avallon, indique bien l'indépendance de ces deux bassins de vie, indépendance renforcée depuis le début de l'année avec la création de deux EPCI de taille importante autour des villes centres. Le bassin de vie de Tonnerre est d'ailleurs assez indépendant des autres bassins. Auxerre offrant plus de services et étant plus proche des communes du Tonnerrois (34 minutes en voiture contre 44 pour Avallon), l'accès aux services n'est pas non plus un motif de rapprochement.
- ses opportunités : un SCoT élaboré sur un périmètre institutionnel reconnu depuis 1926 serait identifiable très rapidement par les autres acteurs et il permettrait éventuellement de faire presque coïncider le périmètre de l'arrondissement avec celui d'un territoire de projet issu de la fusion des deux Pays actuels.
- ses menaces : les deux territoires de ce SCoT n'étant cependant pas tournés vers les mêmes ensembles et ne partageant pas les mêmes enjeux, le SCoT pourrait difficilement tout concilier.

	SCoT Armançon	SCoT Grand Armançon	SCoT Auxerrois	SCoT Avallonnais-Tonnerrois sur l'arrondissement
Atouts	cohérence du territoire	grande cohérence du territoire	cohérence économique	périmètre visiblement souhaité par la préfecture
Faiblesses	complexité administrative	complexité administrative importante	disparités géographiques importantes	forte dualité du territoire
Opportunités	position d'interface entre Auxerre et Troyes	développement du territoire le long des nombreux axes de communication	complémentarité urbain-rural	périmètre reconnu depuis 1926
Menaces	réorganisations issues de la réforme territoriale	tiraillement du territoires entre plusieurs pôles réorganisation issues de la réforme territoriale	dualité du territoire (vallées de l'Yonne et de l'Armançon)	manque d'enjeux communs aux deux territoires

Cohérence	+	++	+	-
Gouvernance	-	--	+	++

Figure 38 : Tableau récapitulatif de l'analyse SWOT des scénarii de SCoT

Le risque serait alors d'obtenir une synthèse peu pertinente ou un document ne répondant pas vraiment aux enjeux d'un des territoires. La nécessité de coordination avec les SCoT voisins (Auxerrois, Auxois Morvan, Nivernais Morvan, Chaourçois) pourrait ainsi être trop importante en raison des nombreuses convergences du Tonnerrois et de l'Avallonnais avec leurs voisins. Le SCoT élaboré pourrait donc manquer de pertinence.

L'avantage procuré par le périmètre de ce type de SCoT, espace préexistant depuis près d'un siècle au travers de l'arrondissement, est en définitive fortement nuancé par les différences fortes des deux territoires.

Les principaux arguments de cette analyse (*résumés figure 38*) ont constitué une base de discussion pour les délibérations concernant le choix du scénario de SCoT au sein de la communauté de communes du Tonnerrois en Bourgogne et du Pays.

3.2 Le scénario de SCoT finalement retenu par les élus

Les élus des intercommunalités du Pays devaient trancher assez rapidement, le préfet ayant fixé au Florentinois la date limite du premier juillet pour se prononcer sur le SCoT Auxerrois. Ils ont finalement choisi d'intégrer le SCoT Auxerrois (*cf annexe 8*), ce qui correspond aux souhaits de la préfecture à l'exception du Tonnerrois en Bourgogne. Ce périmètre de SCoT représente en effet le meilleur compromis entre la cohérence de la vallée de l'Armançon et la consigne de la préfecture donnée en 2011 (*cf annexe 2*) de ne pas élaborer plus de quatre SCoT dans l'Yonne (un SCoT Armançon en aurait constitué un cinquième). Si ce choix fait l'objet d'un large assentiment des intercommunalités du Chablisien et du Florentinois, il n'en est rien du Tonnerrois en Bourgogne, où le SCoT Auxerrois a recueilli une bien faible majorité : 33 voix pour, 30 contre et 8 blancs (Piquet, 26 juin 2014). Il semble que les élus réticents aient souhaité poursuivre sur la voie d'un SCoT Armançon, avec les intercommunalités de l'Aube et du Montbardois, à laquelle certaines communes comme Aisy-sur-Armançon auraient d'ailleurs préféré être rattachées (Piquet, février 2014)¹⁹. Le travail d'argumentation est donc à poursuivre auprès des élus du Tonnerrois en Bourgogne. Cependant, l'avis de la majorité semble être respecté puisque, dès le lendemain, le SCoT Auxerrois a été massivement approuvé par le comité syndical du Pays (24 voix sur 26 exprimées), composé essentiellement d'élus du Tonnerrois en Bourgogne (SMPT, 24 juin 2014).

Malgré ces votes, la communauté de communes du Tonnerrois en Bourgogne n'est pas immédiatement rattachée au périmètre de SCoT Auxerrois. En effet, l'article L 122-3 du Code de l'urbanisme, qui détaille les conditions de formation d'un périmètre de SCoT, ne prévoit pas l'ajout d'une intercommunalité à un projet de périmètre. Pour adhérer immédiatement, l'intercommunalité aurait dû être comprise dans le projet de périmètre que l'agglomération auxerroise a envoyé à la préfecture début 2014, et sur lequel les intercommunalité concernées se sont prononcées. Deux possibilités s'offraient alors à la préfecture de l'Yonne :

- recommencer le processus de formation du périmètre de SCoT et demander aux neuf intercommunalités de se prononcer sur le projet de SCoT Auxerrois incluant Le Tonnerrois en Bourgogne ;
- poursuivre le processus juridique de formation du périmètre de SCoT Auxerrois sans Le Tonnerrois en Bourgogne, quitte à faire adhérer l'intercommunalité une fois le périmètre arrêté, selon les modalités définies par l'article L122-5 du Code de l'urbanisme, en l'occurrence, l'adhésion du Tonnerrois en Bourgogne à la structure porteuse du SCoT, ce qui entraîne de facto l'extension du périmètre de SCoT.

La préfecture a finalement choisi la deuxième option, peut-être par crainte d'un refus des autres intercommunalités, ou par le sentiment que ce choix permettra la mise en place du périmètre de SCoT de manière plus rapide. Il ne reste en effet plus que l'avis du conseil général de l'Yonne (prévu pour le mois de septembre) avant l'arrêt de SCoT, et celui de la commission départementale de coopération intercommunale (prévu pour octobre) pour le choix de la structure porteuse.

¹⁹ Propos tenus par un technicien ayant assisté au conseil communautaire du Tonnerrois en Bourgogne du 23 juin 2014

Par sécurité, la communauté de communes du Tonnerrois en Bourgogne, dont le président est également troisième vice-président du conseil général, devrait demander au conseil d'inscrire le souhait d'un rattachement de l'intercommunalité au SCoT Auxerrois dans son avis favorable.

Ainsi, alors que rien n'est encore acquis en ce qui concerne le SCoT, le syndicat mixte du Pays du Tonnerrois est, de plus, à la veille d'évolutions significatives.

3.3 L'avenir du syndicat mixte du Pays du Tonnerrois

Le syndicat mixte du Pays du Tonnerrois se prépare en effet à un profond changement, pour résoudre les problèmes de périmètre évoqués au paragraphe 1.3.1, et pouvoir engager de nouvelles actions sur le territoire qui sont pour partie soumises au périmètre.

3.3.1 Le SCoT, condition indispensable du renouvellement de la contractualisation...

A l'instar des autres territoires de projet, le Pays du Tonnerrois prépare le renouvellement de ses aides européennes et régionales, au premier rang desquelles le contrat de Pays, conclu avec l'Etat et la Région, en application des contrats de plan Etat-régions. Consécutif à l'adoption d'une charte de Pays, il est la traduction en termes opérationnels des orientations stratégiques de la charte de développement et l'assurance d'obtenir des financements de l'Etat et la région pour sa mise en œuvre. Bien que la possibilité de contractualiser soit prévue par la loi, aucune disposition ne donne de détails sur les règles afférentes. Les exigences varient donc d'une région à l'autre. Si l'on en croit le conseil économique, social et environnemental de Bourgogne (Brocherieux, Koenig, 2009, p 24), les contrats de Pays bourguignons (ou contrats de territoire) s'articulent autour de deux volets :

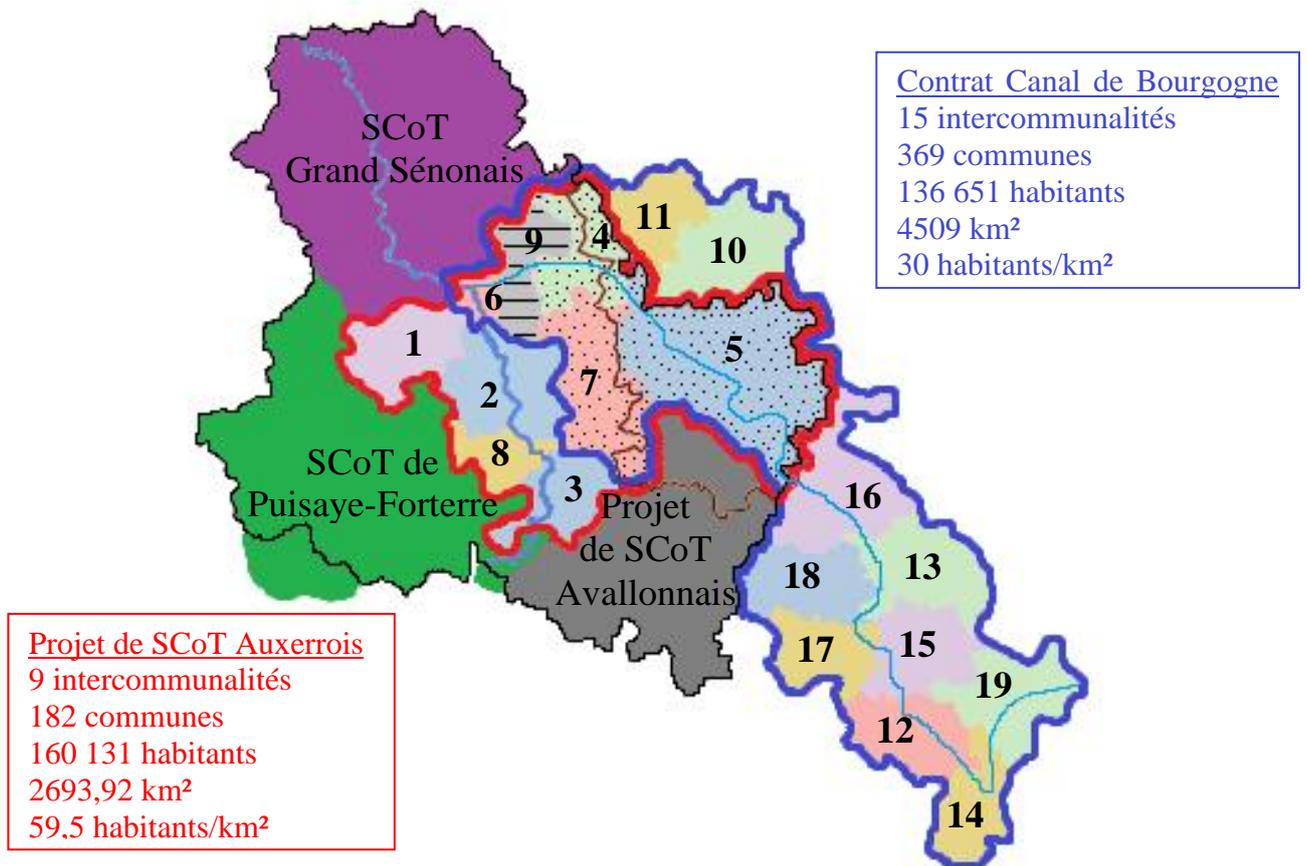
- un premier volet consacré aux priorités régionales exprimées dans le SRADDT. Dans les contrats qui arrivent à expiration, ce volet représentait au minimum 60% de la dotation du Pays, y compris l'ingénierie correspondante ;
- un second volet répondant aux enjeux spécifiques de l'espace concerné, portant sur 40% de la dotation maximum.

Les discussions relatives au contrat du Pays du Tonnerrois ont débuté et elles sont donc amenées à se poursuivre en fonction des exigences de la Région.

Le Pays engage également une réflexion sur une candidature LEADER. Ce programme consiste en une approche ascendante du développement rural définie par une stratégie locale et multisectorielle de développement. Il est fondé sur un travail en réseau, notamment le partenariat local public-privé ou la coopération avec d'autres territoires, français ou étrangers. Pour un projet, il représente 55% de la dépense publique, c'est-à-dire que pour 1 € de cofinancements publics correspond 1,2 € de financement LEADER, ce qui est loin d'être négligeable (Conseil régional de Bourgogne, juillet 2014). Les dossiers de candidature LEADER sont à déposer auprès du conseil régional au plus tard le 15 décembre 2014 pour la première session et le 15 décembre 2015 pour la deuxième. Etant donné le temps nécessaire à la préparation du dossier de candidature, alors que le syndicat mixte est mobilisé sur les autres contrats et qu'il n'y a pas de chargé de mission LEADER, le Pays candidatera probablement pour la deuxième session.

Enfin, un nouveau contrat est amené à être mis en place. Il s'agit d'un contrat de valorisation du canal de Bourgogne, notamment du point de vue touristique, par la suite désigné par le terme contrat canal (*cf figure 39*). Il s'inscrit dans une démarche globale du conseil régional de Bourgogne de valorisation touristique des cours d'eau navigables : la région compte en effet le plus long réseau fluvial exploitable de France (1006 sur 8500 km) (France 3, 2008). Sur le même modèle que le contrat mis en place sur le Canal du Nivernais, il s'agit de promouvoir le Canal et d'améliorer l'offre et la qualité des services, par la modernisation des infrastructures par exemple (Conseil régional de Bourgogne, 2012, p 13). Selon le chargé de mission tourisme au Pays, les discussions autour du Contrat ne s'achèveront probablement pas avant 2016.

La candidature LEADER et surtout le renouvellement du contrat de Pays sont donc la préoccupation majeure des élus et des techniciens. Or, le SCoT a une influence directe sur la plupart de ces projets.



Contrat Canal de Bourgogne
 15 intercommunalités
 369 communes
 136 651 habitants
 4509 km²
 30 habitants/km²

Projet de SCoT Auxerrois
 9 intercommunalités
 182 communes
 160 131 habitants
 2693,92 km²
 59,5 habitants/km²

- Limites du département de l'Yonne
- Limites du Pays du Tonnerrois au 1^{er} septembre 2014
- Limites du Contrat Canal de Bourgogne
- Limites du projet de SCoT Auxerrois au 1^{er} juillet 2014
- Yonne
- Canal de Bourgogne
- ⋯ SMPT au 1^{er} octobre 2014
- ▬ Membre éventuel du SMPT au 1^{er} octobre 2014

- | | |
|---|---------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. CC de l'Aillantais : 265 km² / 10 304 habitants / 20 communes 2. CA de l'Auxerrois : 345,05 km² / 67 567 habitants / 21 communes 3. CC entre Cure et Yonne : 240 km² / 5 777 habitants / 15 communes 4. CC du Florentinois : 243,30 km² / 12 280 habitants / 15 communes 5. CC Le Tonnerrois en Bourgogne : 788,22 km² / 18 384 habitants / 52 communes 6. CC du Migennois : 64,20 km² / 15 452 habitants / 8 communes 7. CC du Pays Chablisien : 381,40 km² / 10 555 habitants / 15 communes 8. CC du Pays Coulangeois : 140,20 km² / 6 604 habitants / 12 communes 9. CC de Seignelay-Brienon : 226,60 km² / 13 208 habitants / 14 communes | } Yonne
(89) |
| <ol style="list-style-type: none"> 10. CC du Chaourçois : 349,24 km² / 5 008 habitants / 26 communes 11. CC du Val d'Armanche : 230,47 km² / 5 759 habitants / 16 communes | } Aube
(10) |
| <ol style="list-style-type: none"> 12. CC de l'Auxois Sud : 278,37 km² / 5 993 habitants / 25 communes 13. CC de la Butte de Thil : 214,89 km² / 3 318 habitants / 20 communes 14. CC du Canton de Bligny sur Ouche : 210,07 km² / 3 028 habitants / 22 communes 15. CC du Canton de Vitteaux : 262,68 km² / 3 437 habitants / 28 communes 16. CC du Montbardois : 352,8 km² / 11 583 habitants / 33 communes 17. CC du Pays d'Alésia et de la Seine : 315,92 km² / 7 899 habitants / 24 communes 18. CC du Sinémurien : 292,65 km² / 9 987 habitants / 29 communes 19. CC du Sombornonnais et de la Vallée d'Ouche : 299 km² / 10 760 habitants / 32 communes | } Côte d'Or
(21) |

Figure 40 : Les évolutions du SMPT fin septembre 2014 (production personnelle à destination des élus)

Le conseil régional de Bourgogne a en effet décidé de lier ses politiques d'aménagement avec les SCoT. Ainsi, le Pays du Tonnerrois a été prévenu pendant l'été que le renouvellement du contrat de territoire ne pourrait pas être engagé, tant que le projet de périmètre de SCoT en cours ne serait pas clarifié, accentuant la nécessité de l'achèvement du processus de mise en place du périmètre de SCoT Auxerrois. Fin août, la Région a été encore plus claire en souhaitant une contractualisation sur l'ensemble du SCoT Auxerrois (*cf annexe 3*). Sans contrat de territoire ou avec un contrat mis en place en retard, non seulement le maintien du syndicat mixte serait remis en cause, mais la perte de crédits, même d'un an, aurait un effet désastreux en raison des difficultés du territoire.

Par ailleurs, la Région étant maintenant en charge de la gestion des fonds européens dont le programme LEADER, elle a également des exigences dans ce domaine : la candidature LEADER doit comporter « *des stratégies territoriales ciblées assorties d'un plan d'action priorisé, hiérarchisé et resserré démontrant la capacité du territoire, à son échelle, à répondre aux priorités régionales issues des orientations du projet de SRADDT* » (Conseil régional de Bourgogne, juillet 2014, p 4), notamment à travers deux défis majeurs tirés du SRADDT : « *l'accueil de nouvelles activités et de nouveaux actifs pour répondre aux enjeux démographiques du vieillissement et du renouvellement de population en milieu rural, la transition écologique et énergétique des territoires ruraux pour répondre notamment aux enjeux de dépendance énergétique de la Bourgogne* » (Conseil régional de Bourgogne, juillet 2014, p 5). Le SCoT étant un outil utilisé pour répondre à ces enjeux, la Région conditionne ses aides aux périmètres de SCoT. Ainsi, dans un document envoyé aux territoires bourguignons, le conseil régional prévient que « *quels que soient les périmètres de candidature présentés, il convient toutefois d'être vigilant sur la cohérence des périmètres proposés au titre de Leader d'une part et des contrats de territoires proposés par la région d'autre part (notamment cohérence avec les périmètres de SCOT)* ».

En se préparant à un renouvellement quasi-général des contrats, le Pays se prépare également aux évolutions institutionnelles induites.

3.3.2 ...qui conditionne l'évolution du syndicat mixte

Pour l'ensemble des contrats évoqués et pour le SCoT, la question de la structure porteuse se pose. Le Pays du Tonnerrois ne peut pas en l'état engager un nouveau contrat de territoire. En effet, au-delà du souhait de la Région d'une contractualisation à l'échelle du SCoT, une des intercommunalités membres du SMPT, en l'occurrence la communauté de communes du Serein, est également incluse dans le Pays Avallonnais voisin, alors que l'appartenance d'une intercommunalité à un seul territoire de projet est une condition impérative pour la mise en place d'un contrat de territoire. C'est pourquoi, les élus de l'intercommunalité et ceux du Pays ont accepté l'idée d'un retrait de la communauté de communes du Pays du Tonnerrois. De la même manière, les intercommunalités du Chablisien et du Florentinois devraient intégrer le Pays dans leur intégralité, pour mettre fin à l'originalité du Pays (paragraphe 1.3.1). La communauté de communes de Seignelay-Brienon voisine du Florentinois pourrait également rapidement intégrer le Pays. Ces dispositions devraient être officialisées fin septembre lors d'un vote du comité syndical du Pays, de manière à assurer le renouvellement de la contractualisation sur les deux Pays, mais aussi pour ne provoquer qu'une seule nouvelle élection des instances dirigeantes du Pays (*cf figure 40*).

Pour le contrat canal comme pour le SCoT, les élus du SMPT ont assez rapidement tranché la question du portage. Il y a la volonté forte de ne pas créer de structures supplémentaires ex-nihilo, ce qui contreviendrait à l'intention de la réforme territoriale de diminuer le nombre de syndicats mixtes (Projet de loi NOTR, article 14, 2014), mais de s'appuyer sur une structure existante, en l'occurrence le SMPT. Mais ces contrats concernent des périmètres différents (*cf figure 40*) et doivent être conformes à la loi et aux volontés des partenaires comme la Région. Le contrat Canal concerne quatre intercommunalités de l'Yonne, deux de l'Aube et huit de Côte d'Or. La Région souhaite à terme une seule structure en charge de la contractualisation sur l'ensemble du canal, comme pour le canal du Nivernais. Un portage par le Pays du Tonnerrois est pertinent, en raison de la mutualisation des moyens, parce que ce territoire comporte une grande partie du canal (*cf figure 41 p 36*) et qu'il a déjà créé un budget annexe contrat canal en février 2014.

Intercommunalité	Nombre de communes	Population (habitants)	Commune siège	Superficie (km ²)	Densité	Linéaire canal (km)	Département
Aillantais	20	10 304	Aillant-sur-Tholon	265	39		Yonne (89)
Auxerrois	21	67 567	Auxerre	345,05	196		
Cure et Yonne	15	5 777	Vermenton	239,97	24		
Florentinois	15	12 280	Saint Florentin	243,11	51	19	
Le Tonnerrois en Bourgogne	52	18 384	Tonnerre	788,22	23	68,5	
Migennois	8	15 452	Migennes	64,20	241	6	
Pays Chablisien	25	10 555	Chablis	381,37	28	0	
Pays Coulangeois	12	6 604	Coulange-la-Vineuse	140,22	47		
Seignelay Briennon?	14	13 208	Seignelay	226,47	58	4	
Chaourçois	26	5 008	Chaource	349,24	14	0	Aube (10)
Val d'Armance	16	5 759	Evry le Châtel	230,47	25	2	
Auxois Sud	25	5 993	Pouilly en Auxois	278,37	22	18	Côte d'Or (21)
Butte de Thil	20	3 318	Précy-sous-Thil	214,89	15	5,6	
Canton de Bligny sur Ouche	22	3 028	Bligny sur Ouche	210,07	14	11,5	
Canton de Vitteaux	28	3 437	Vitteaux	262,68	13	10	
Montbardois	33	11 583	Montbard	352,80	33	29	
Pays d'Alésia et de la Seine	24	7 899	Venarey-les-Laumes	315,92	25	12,5	
Sinémurien	29	9 987	Semur en Auxois	292,65	34	2,5	
Somberonnais et Vallée d'Ouche	32	10 760	Sombernon	299,00	36	22,5	
TOTAL	437	226 903		5 499,70	41	211,1	
Compétence Pays (au 01/10/2014)	106	54 427		1 639,17	33,20		
Compétence Canal	369	136 651		4509	30,30		
Compétence SCoT	182	160 131		2 693,61	59,45		

Figure 41 : Croisement des compétences éventuellement assurées à l'avenir par le SMPT (production personnelle, septembre 2014)

Les communautés de communes de Seignelay-Brienon et du Tonnerrois en Bourgogne ont d'ailleurs anticipé ce portage en transférant pendant l'été la compétence contrat canal au SMPT. Les conseils généraux souhaitant intégrer l'instance délibérative du contrat canal, il ne peut s'agir que d'un syndicat mixte ouvert (CGCT, article L 5721-2), c'est-à-dire une structure composée de collectivités. Les intercommunalités impliquées n'étant pas toutes incluses dans le périmètre du Pays, un système à la carte va être mis en place : en adhérant au SMPT, chaque intercommunalité va ainsi choisir le(s) compétence(s) qu'elle lui délègue : les compétences Pays et Canal pour les intercommunalités du Pays, la compétence canal pour les autres.

Dans le cas où le SCoT Auxerrois serait porté par le SMPT, il faut vérifier que la forme de syndicat mixte choisie pour le contrat canal puisse également porter le SCoT. Depuis la loi ALUR, tous les syndicats mixtes ouverts (et plus seulement les PNR) peuvent élaborer un SCoT, à la seule condition que « *seuls les communes et les EPCI compris dans le périmètre du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma* » (Loi ALUR, article 129, mars 2014). Cette disposition autorise également un système à la carte pour la compétence SCoT. Le syndicat mixte ouvert à la carte semble donc la solution appropriée. Les élus préféreraient l'instauration d'un PETR, mais les conditions trop rigides de ce type de syndicat mixte (cf paragraphe 1.4.1) ne permettent pas une gestion du SCoT et du contrat canal sur deux périmètres différents. Cette illustration montre à quel point une réforme des PETR est nécessaire pour assurer leur réussite.

Finalement, le SMPT devrait connaître fin septembre 2014 une transformation inédite :

- un changement de nom : il se nommerait syndicat mixte entre Bourgogne et Champagne (SMEBC) ;
- un changement de périmètre avec la sortie de l'intercommunalité du Serein, l'entrée des communautés du Chablisien, du Florentinois, éventuellement de Seignelay-Brienon dans leur intégralité pour l'ensemble des compétences ;
- un changement de statut en devenant syndicat mixte ouvert à la carte, auquel les intercommunalités du Chaourçois, du Migennois, du Val d'Armanche (puis les intercommunalités Côte d'Orient) et les conseils généraux de l'Aube, l'Yonne puis de Côte d'Or, adhéreront au titre de la compétence canal.

Concernant la compétence SCoT, le syndicat mixte ne peut pas l'inclure dans ses statuts fin septembre, puisqu'aucune décision ne sera encore prise à cette date. Si le conseil général donne son accord, la préfecture consultera en octobre-novembre les intercommunalités incluses dans le projet de SCoT Auxerrois initial concernant l'entrée du Tonnerrois en Bourgogne dans le périmètre de SCoT et le portage du SCoT, sur lequel la commission départementale de coopération intercommunale se prononcera également. Les positions de l'ensemble des élus des intercommunalités voisines ne seront sans doute pas connues avant. Ils n'ont en effet pas pu (ou pas voulu) réagir sur la proposition du Pays de porter le SCoT et le SMPT ne veut pas lancer une vaste consultation pour ne pas envenimer le climat politique délétère en raison des sénatoriales (Gaye, juin 2014), dernière illustration des tensions politiques icaunaises (Gaye, février 2013).

Néanmoins, la volonté de la Région de ne pas laisser deux contrats de territoire sur un même SCoT, mais de faire correspondre SCoT et contrat de territoire (cf annexe 3), devrait accélérer la procédure : l'agglomération auxerroise et le Pays du Tonnerrois sont concernés par le renouvellement de leur contrat. Ils ont tout intérêt à s'entendre pour continuer à recevoir des subventions de la Région. Dans ce cas, l'hypothèse de l'extension prochaine du SMPT à tout le territoire du SCoT et de sa prise en charge du SCoT est la plus plausible. L'autre solution, à savoir la création d'un nouveau syndicat mixte, serait plus longue et elle devrait remplacer le SMPT qui disparaîtrait, c'est pourquoi elle est écartée. Comme une décision doit assez rapidement être prise puisque le renouvellement des contrats doit intervenir à la fin de l'année, les élus des neuf intercommunalités devraient rapidement se rencontrer pour prendre une décision. Cet épisode illustre un changement dans le paysage territorial qui devrait s'amplifier avec le transfert des compétences des départements aux régions, prévu par le projet de loi NOTR.

2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Adoption réforme territoriale		Nouvelles régions			01/01: nouvelles intercommunalités et syndicats						Suppression des conseils généraux (sauf en milieu rural ?)	
S-M fermé d'EPCI partiels	S-M ouvert à la carte d'EPCI	Syndicat mixte entre Bourgogne et Champagne (SMEBC)										Municipales nouveau comité syndical	
		Nouveau SDCI avant le 31/12		-30/04: Propositions du préfet et arrêtés	-31/12: Arrêtés nouveaux EPCI ou S-M								
Discussions renouvellement contrat de territoire		Contrat de territoire renouvelé		Application contrat canal (au plus tôt)								Discussions renouvellement contrat de territoire	
	15/12: 1° limite candidature LEADER		15/09: 2° limite candidature LEADER										
Projet de SRADDT Bourgogne	Adoption SRADDT Bourgogne							Evaluation SRADDT Franche Comté	Evaluation SRADDT Bourgogne+Elaboration SRADDT BFC prescriptif au SCoT				
SCoT Trois Rivières abandonné	Périmètre SCoT Auxerrois sans LTB	SCoT Auxerrois avec LTB prescrit? Structure porteuse?		Diagnostic	PADD	Fin PADD Urbanisation limitée	DOO	Arrêt SCoT Enquête publique	SCoT approuvé				
Municipales	Sénatoriales	Cantoniales-régionales				Elections générales						Municipales	Sénatoriales

Evolution nationale
Evolution institutionnelle du SMPT
Intercommunalité et syndicat
Contrat de territoire et contrat canal
LEADER
SRADDT
SCoT

Abréviations:
BFC: région Bourgogne Franche-Comté
EPCI: établissement public de coopération intercommunale
SCoT: schéma de cohérence territoriale
SDCI: schéma départemental de coopération intercommunale
S-M: syndicat mixte
SRADDT: schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

Figure 42 : Planning prospectif prévisionnel des activités du SMPT (production personnelle, septembre 2014)

Les régions, confortées par la gestion des dispositifs de contractualisation et de la quasi-totalité des fonds européens, ont désormais la capacité de se comporter comme des mini Etats en régulant le jeu politique local, par exemple en imposant des fusions et périmètres, au même titre que la préfecture.

Afin d'assurer une mise en route rapide de l'élaboration du SCoT en cas d'accord entre les élus sur le SCoT, la réflexion sur le calendrier d'élaboration du SCoT Auxerrois a été menée.

3.4 Un calendrier d'élaboration de SCoT opérationnel... qui reste un peu théorique

3.4.1 Les facteurs externes à prendre en compte lors de l'élaboration du SCoT

Dans un scénario idéal, l'élaboration du SCoT pourrait débuter au premier semestre 2015. La réforme territoriale prévoyant la mise en place de la nouvelle carte intercommunale début 2016, il faut anticiper le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, pour prévoir d'éventuelles entrées et sorties de communes du syndicat mixte en charge du SCoT. Cependant, les élus n'ont pas pris de décision et la préfecture prétend n'avoir encore rien envisagé sérieusement. Cette refonte de la carte intercommunale est d'autant plus importante que presque toutes les intercommunalités du SCoT Auxerrois comptent moins de 20 000 habitants.

S'il est trop tôt pour faire des prévisions pertinentes pour la plupart des intercommunalités du SCoT, des tendances sont observées pour trois d'entre elles. D'une part, les intercommunalités de Seignelay-Brienon et du Florentinois semblent amorcer un rapprochement qui pourrait préfigurer leur fusion. Illustration de cette évolution, la communauté de communes de Seignelay-Brienon pourrait adhérer au Pays du Tonnerrois fin septembre. D'autre part, les élus de la partie tonnerroise de la communauté de communes du Serein ne sont absolument pas satisfaits du retrait de l'intercommunalité du Pays du Tonnerrois (Piquet, 2014). S'ils ont dû s'y soumettre à cause l'obligation de n'adhérer qu'à un Pays (cf paragraphe 3.3.2) et parce que cette intercommunalité est membre au 2/3 du Pays Avallonnais, certains auraient annoncé à des élus du Pays leur intention de rejoindre la communauté de communes du Tonnerrois en Bourgogne à l'occasion de la refonte de la carte intercommunale²⁰. Si cette tendance se confirme, les communes concernées vont vivre une étrange expérience, celle de quitter le Pays du Tonnerrois en janvier 2015 pour y revenir en janvier 2017. Dans ce cas, non seulement, la communauté de communes du Tonnerrois en Bourgogne atteindra le seuil de population requis (20 674 habitants) si l'ensemble des treize communes prend cette décision, mais le périmètre de SCoT en sera d'autant étendu.

La loi précise déjà les conséquences de modifications de la carte intercommunale sur les périmètres de SCoT :

- Si une intercommunalité est comprise dans un SCoT mais pas dans son intégralité, l'intercommunalité devient, au terme d'un délai de six mois, membre de plein droit du syndicat mixte de SCoT et le périmètre du SCoT est étendu en conséquence, sauf si le conseil communautaire ou le comité syndical du syndicat mixte du SCoT se sont prononcés contre cette extension. Dans ce cas l'intercommunalité quitte le périmètre du SCoT (Code de l'urbanisme, article L122-5) ;
- Si une intercommunalité est comprise dans plusieurs SCoT, elle devient, au terme d'un délai de 6 mois, membre de plein droit du syndicat mixte du SCoT où est comprise la majorité de sa population, sauf lorsque le conseil communautaire s'est prononcé dans ce délai contre son appartenance à ce syndicat mixte ou pour son appartenance au syndicat mixte d'un des autres SCoT. L'intercommunalité se retire des SCoT auxquels elle n'a pas adhéré (Code de l'urbanisme, article L 122-5).

L'adhésion des futures intercommunalités aux SCoT serait clarifiée une première fois début 2016, avec le nouveau schéma départemental de coopération intercommunal (Projet de loi NOTR, article 14, 2014), une seconde fois le premier juillet 2017, six mois après le dernier délai d'instauration des nouvelles intercommunalités, prévu par l'article 15 du projet de loi NOTR.

²⁰ Propos tenus par des élus et des techniciens du SMPT

Instance	Composition	Rôle
Comité technique	Président, élu référent, techniciens syndicat mixte, collectivités et partenaires	Prépare, analyse les études, « aiguille » les travaux à mener
Commissions thématiques du SCoT	Elus, techniciens, PPA, partenaires issus de la société civile (bailleurs sociaux, notaires...)	Alimentent les travaux de réflexion, lieux d'échanges et de débats
Commission transversale	Représentants des commissions du SCoT	Capitalise les ateliers thématiques
Comité de pilotage	Bureau et services du syndicat mixte, élus référents, PPA	Examine et valide des différentes étapes, des études et travaux de réflexion
Comité syndical	Délégués des intercommunalités	Débat et entérine les choix proposés par le comité de pilotage
PPA, citoyens		Contributeur, réagissent

Figure 43 : Catégories d'acteurs de l'élaboration du SCoT (production personnelle à destination des élus)

Mais il est possible que dès 2016 la situation soit claire, si les intercommunalités du SCoT Auxerrois fusionnent entre elles.

Afin d'éviter un télescopage du SCoT avec d'autres actions, un recouplement des éléments marquants pour le Pays a été réalisé jusqu'à la fin du mandat des élus (*cf figure 42 p 37*). L'enjeu est l'approbation du SCoT avant les prochaines élections municipales, prévues en 2020, pour éviter une coupure ou un changement d'orientation au milieu de l'élaboration. Les retards des SCoT étudiés pouvant s'élever à un an, l'objectif fixé est l'approbation du SCoT fin 2018-début 2019, soit une durée d'élaboration du SCoT de quatre ans, ce qui est conforme à la moyenne (paragraphe 2.4.2), sachant que la réflexion sur le périmètre a commencé il y a plus d'un an. Dans ce calendrier général, le SCoT ne se télescope pas avec les modifications à venir, notamment la refonte des intercommunalités. Le diagnostic est en effet élaboré pendant et après l'élaboration du schéma départemental des nouvelles intercommunalités. Si l'entrée de nouvelles communes dans le SCoT est à prévoir, d'éventuelles surprises ne perturberont pas le processus. Le SCoT étant approuvé avant l'élaboration du SRADDT de la nouvelle région Bourgogne Franche-Comté (sauf si la nouvelle Région décide d'avancer l'élaboration), il pourra servir de base de discussion pour le syndicat mixte en tant que personne publique associée. Le SCoT devra cependant être révisé à la suite de l'adoption du nouveau SRADDT pour tenir compte de ses orientations, mais la révision serait du ressort de la nouvelle équipe issue des élections municipales.

Cette mise en perspective a servi de base à l'élaboration du calendrier opérationnel de SCoT.

3.4.2 La gouvernance du SCoT

Avant la question du calendrier plus précis du SCoT, il convient de définir plus précisément la gouvernance, c'est-à-dire de répondre à la question « qui fait quoi ? ».

Le parti est pris de laisser une large place aux bureaux d'études, comme dans la plupart des SCoT voisins. Le SCoT de Nevers ne peut être pris en exemple, car les élus du SCoT Auxerrois n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et ce périmètre de SCoT est pour l'instant plus un compromis qu'une franche adhésion. Dans ces conditions, l'élaboration du SCoT majoritairement en interne peut s'avérer risquée, alors qu'un bureau d'études, s'il est bien choisi, est efficace et surtout perçu comme neutre, ce qui est fondamental. Outre le bureau d'études, six catégories ont été identifiées pour les différentes étapes de l'élaboration du SCoT (*cf figure 43*). Elles correspondent aux besoins du SCoT, selon le degré de technicité de la réunion de travail et son objet.

3.4.3 L'élaboration du SCoT envisagée sur 51 mois

L'élaboration proprement dite du SCoT, de la prescription à l'approbation définitive du SCoT, est prévue sur 46 mois, 51 mois pour l'élaboration totale selon le calendrier de la préfecture de mise en place du périmètre de SCoT, à savoir une mise en place du périmètre de SCoT et de sa structure porteuse fin 2014. La durée des seules études est estimée à deux ans et demi, soit six mois de moins que la moyenne nationale, en raison des cas observés dans les territoires voisins. Cela dit, la durée et l'organisation de l'élaboration du SCoT ne sont pas une moyenne ou une synthèse des durées des SCoT voisins étudiés, un tel travail manquerait totalement de pertinence. Le calendrier a été conçu en fonction des caractéristiques du futur périmètre de SCoT, au vu des exemples apportés par les SCoT voisins. L'élaboration est ainsi divisée en sept étapes :

- la préparation du SCoT, allant de l'approbation définitive du périmètre et de sa structure porteuse, au choix du bureau d'études (*cf annexe 9*). La durée minimale de cette phase est de onze mois, elle s'allongera si la mise en place du périmètre de SCoT et de sa structure porteuse tardent. Par ailleurs, le choix du bureau d'études obéit à des règles très strictes définies par le code des marchés publics, avec notamment des délais peu compressibles comme le délai de 52 jours de réception des offres suite à l'appel d'offres (*cf annexe 9*) ;
- le diagnostic et l'état initial de l'environnement : prévue sur neuf mois, l'élaboration du diagnostic et de l'état initial de l'environnement doit concilier travail des techniciens du Pays ou du bureau d'études et apport des élus qui sont censés connaître leurs territoires (*cf annexe 9*).

SCoT rural structuré Auxerrois						
160 131 habitants						
	Fourchette basse		Fourchette intermédiaire		Fourchette haute	
	Montant/habitant (TTC)	Montant/habitant (HT)	Montant/habitant (TTC)	Montant/habitant (HT)	Montant/habitant (TTC)	Montant/habitant (HT)
Etudes	3,13 €	2,50 €	4,69 €	3,75 €	6,25 €	5,00 €
Concertation, communication	0,36 €	0,29 €	0,55 €	0,44 €	0,73 €	0,58 €
Enquête publique	0,15 €	0,12 €	0,22 €	0,17 €	0,29 €	0,23 €
Autres frais	0,66 €	0,53 €	0,66 €	0,53 €	0,66 €	0,53 €
Total	4,29 €	3,43 €	6,11 €	4,89 €	7,92 €	6,34 €

Estimation des coûts d'étude en 2013 de 2 à 3,50 €/habitant pour les SCoT ruraux entre 30 000 et 100 000 habitants
de 2,50 à 5 €/habitant pour les SCoT avec une agglomération de plus de 50 000 habitants

Autres frais: reproduction, affranchissement, publicité, acquisition de données, traitement/production de données, mission d'accompagnement technique et juridique

Figure 44 : Projection des coûts d'élaboration du SCoT selon les données fournies en 2013 par le ministère du logement et de l'égalité des territoires (production personnelle à destination des élus)

Le travail des élus s'effectue ainsi à travers deux séries de cinq commissions répondant aux problématiques du territoire et du SCoT : l'environnement, l'habitat, le développement économique, les déplacements, l'urbanisme. Pour chaque série, les commissions ont à traiter d'un sujet. A l'issue de chaque série, une commission transversale est chargée d'ordonner et surtout de relier les résultats des cinq commissions. Tous ces travaux sont encadrés par des comités techniques et un comité de pilotage, chargés d'avaliser les travaux des commissions et du bureau d'étude avant les consultations et l'approbation finale (*cf annexe 9*) ;

- le PADD, sur une période de douze mois (*cf annexe 9*) : le PADD étant le document le plus important du SCoT, un temps plus long lui est accordé. Cette étape est construite de la même manière que le diagnostic (*cf annexe 9*). En outre, chaque choix des élus doit immédiatement être suivi d'une évaluation environnementale et de pistes sur les conséquences sur le DOO. Les élus doivent en effet avoir conscience de la portée de leurs décisions, pour éviter d'avoir à reprendre le PADD comme ce fut le cas au Pays du Giennois ;
- le DOO, dans un délai de huit mois (*cf annexe 9*) : le DOO est préparé pendant l'élaboration du PADD avec quelques premières pistes. Si elle est construite sur le même modèle que les deux précédentes, cette étape laisse un peu moins de place au travail des élus, étant donné que le DOO est avant tout un document juridique. Chaque décision doit ainsi être traduite par un expert en droit et la cohérence des pièces du SCoT (notamment entre le PADD et le DOO) doit être vérifiée ;
- l'arrêt du projet (*cf annexe 9*) : en deux mois, les pièces du SCoT sont finalisées et le SCoT est arrêté ;
- l'avis des PPA et l'enquête publique, étalée sur six mois (*cf annexe 9*). L'enquête publique obéit à des règles strictes (*cf annexe 9*), comme l'obligation d'afficher l'avis d'enquête publique dans chaque mairie quinze jours avant l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci (Code de l'environnement, article R 123-11). Il convient donc d'être particulièrement vigilant car les SCoT peuvent être retardés ou annulés en raison d'erreurs d'affichage ;
- l'approbation du SCoT (*cf annexe 9*). A l'issue des consultations et des dernières modifications, le SCoT est approuvé. Sauf réponse négative de la préfecture, il est exécutoire dans un délai de deux mois (Code de l'urbanisme, article L 122-11-1).

Quant au coût de l'obtention du SCoT, le choix a été fait de croiser les données plus récentes concernant les coûts d'étude (de 2,5 à 5 € par habitant) avec celles plus anciennes des autres coûts (*cf* paragraphe 2.3.3). On obtient une fourchette de coût allant de 3,43 à 6,34 € hors taxes par habitant (*cf figure 44*).

Le calendrier d'élaboration du SCoT est en fine assez précis. A chaque réunion correspond un but clair. Cependant ce document comporte quelques faiblesses.

3.4.4 Les retouches à prévoir au calendrier

Tout d'abord, le calendrier a été prévu dans le cadre de l'élaboration du SCoT par le SMPT. Un retard de quelques mois est à prévoir dans le cas d'un nouveau syndicat mixte, le temps que la structure soit mise en place. En outre, rien n'indique que les élus accepteront que le SCoT soit majoritairement élaboré par des bureaux d'études. Mais, il n'était pas non plus possible de consulter les élus des neuf intercommunalités du SCoT. Pour la même raison il était impossible de préciser davantage le calendrier, notamment de donner des dates de réunion.

Enfin, si le calendrier engage la structure porteuse jusqu'à fin 2018-début 2019, l'« après » n'est pas préparé, c'est-à-dire la mise en œuvre du SCoT, rarement anticipée (ETD, 2012). Les nombreuses incertitudes sur ce SCoT ne permettent pas de s'y pencher mais c'est un point de vigilance pour l'avenir.

Le scénario d'élaboration de SCoT, bien que s'inscrivant avec précision dans l'évolution générale du SMPT, ne peut encore être suffisamment détaillé. En usant du vocabulaire théâtral, on pourrait dire que les actes et les scènes sont déterminés, les apparitions des personnages calées, mais que les dialogues sont à l'état d'ébauches car le décor de la scène n'est pas achevé.

CONCLUSION

A l'instar des autres territoires de l'Yonne, le Pays du Tonnerrois s'est lancé dans la démarche d'élaboration de SCoT, dans un contexte de mutations exceptionnelles, tant sur le plan national que local. Au niveau national, outre les modifications très importantes du SCoT par les lois Grenelle et ALUR, le fonctionnement même des Pays a été modifié par l'instauration des PETR. Et les conséquences directes et indirectes de la réforme territoriale sont difficilement prévisibles. Dans le même temps, le renouvellement des élus et de l'ensemble des aides et contrats complexifie un peu plus la démarche. Sous l'impulsion de l'Etat, le SCoT semble devenir un document d'aménagement central et ne réduit plus nécessairement au seul domaine de l'urbanisme. Cette centralité, exigée par la Région Bourgogne dans ses aides, oblige à un regard transversal sur l'ensemble des actions du Pays.

Or, la démarche SCoT, initiée en 2013, est déjà riche en péripéties, avec l'abandon d'un projet de périmètre au profit d'un autre. Si ce revirement fut en partie contraint, force est de constater que le Pays n'a adopté ni une attitude d'opposant, ni un comportement passif. Un compromis entre la cohérence territoriale, maître-mot du SCoT, et la gouvernance a été trouvé et le Pays est force de proposition, en s'offrant comme structure porteuse et en réalisant un premier calendrier d'élaboration de SCoT.

Pendant, l'essentiel reste à faire. Les élus doivent se mettre d'accord sur le périmètre de SCoT et la structure porteuse, puis lancer l'élaboration proprement dite, de manière à réaliser ce travail pendant leur mandat. Commencera une tâche longue, coûteuse, mais salutaire pour le territoire. Elle permettra à des personnes qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble de se retrouver sur un projet structurant fort, permettant de dépasser l'opposition rural-urbain, dans le cadre d'une coopération renforcée.

Ainsi, par son histoire et son devenir, le Pays du Tonnerrois est assez symbolique de la démarche de Pays : il a été créé parce que les élus souhaitaient travailler ensemble sans le cadre formel d'une intercommunalité : il avait « *été envisagé de proposer une communauté de communes sur le Tonnerrois, mais un consensus total n'avait pu être obtenu*²¹ ». Puis, avant même la loi de réforme des collectivités locales de 2010 supprimant à terme les Pays, la volonté d'« *associer les présidents de communauté de communes dans l'idée de faire une supra communauté de communes*²² » en remplacement du Pays a été évoquée. Elle a en partie réussi avec l'instauration de l'intercommunalité du Tonnerrois en Bourgogne début 2014.

Mais le Pays n'a pas disparu. Il semble que les élus n'aient pas voulu le remplacer par l'intercommunalité, plus contraignante, et ainsi se priver des souplesses liées à cet espace de coopération. Le Pays pourrait même voir son rôle renforcé avec le SCoT. Condamné à l'extension, à cause de la fusion des intercommunalités en 2014, et de celle à venir en 2016, il est sur le point d'être élargi à tout le périmètre du SCoT Auxerrois, de manière à faire correspondre les orientations du SCoT et les actions menées au travers d'un contrat de territoire. De manière générale, la réforme territoriale offre une occasion unique aux Pays-PETR. Si la suppression des conseils généraux, évoquée depuis longtemps, fustigée par les élus et peut-être limitée dans les territoires ruraux, est un jour effective, pourquoi ne pas imaginer que les Pays-PETR prennent le relais en milieu rural, établissant le lien de proximité nécessaire avec les citoyens tout en menant des actions ciblées, coordonnées, comme elles semblent l'être de plus en plus, par le SCoT ? Encore faudrait-il que la loi donne la souplesse nécessaire aux PETR de s'adapter à tous les territoires.

²¹ Propos tenus par Michel DELPRAT, ex-président du Pays du Tonnerrois, lors d'une audition du CESER Bourgogne le 30 mai 2008 (Brocherieux, Koenig, 2009, p 55)

²² Propos tenus par André FOURCADE, président sortant du Pays du Tonnerrois, lors d'une audition du CESER Bourgogne le 17 septembre 2008 (Brocherieux, Koenig, 2009, p55)

1. Documents législatifs (codes, lois, projets de loi)

« Code de l'environnement », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>.

« Code de l'urbanisme », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>.

« Code des marchés publics », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819>.

« Code général des collectivités territoriales », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.

« LOI no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », 1995.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&categorieLien=id>.

« LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », 1999.

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911>.

« LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », 2010.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id>.

« LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », 2010.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>.

« LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>.

« LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>.

« LOI n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029101502&categorieLien=id>.

« PROJET DE LOI clarifiant l'organisation territoriale de la République », avril 2014.

<http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/PDL-decentralisation-Lebranchu2.pdf>.

« PROJET DE LOI portant nouvelle organisation territoriale de la République », 18 juin 2014.

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=5771B73816E8601980403A21074E977C.tpdjo03v_3?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14.

« PROJET DE LOI d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt », 2014.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=EE1ACDC3728FE5A376646D6>

3AFDD8890.tpdjo17v_1?idDocument=JORFDOLE000028196878&type=contenu&id=2&typeLoi=&legislature=.

« PROJET DE LOI de programmation pour la transition énergétique », 2014. <http://www.villesmoyennes.asso.fr/upload/files/rojet%20de%20loi%20Transition%20energetique%20281%29.pdf>.

2. Parutions scientifiques (ouvrages, articles, thèses, mémoires et colloques)

COMBY Joseph. « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues », *Etudes foncières*, n° 77 (1997): 5.

COUZON Isabelle. « De la décentralisation industrielle à l'aménagement du territoire rural : Pierre Coutin, 1942-1965 », *Ruralia*, n° 07 | 2000 (2000). <http://ruralia.revues.org/176>.

EDDAZI Fouad. « Planification urbaine et intercommunalité ». Orléans, 2011. http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/68/70/31/PDF/fouad.eddazi_1752.pdf.

ESTEBE Philippe, et LE GALES Patrick. « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n° 107 (2003): 345-356.

FENESTRE Fabien. « La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme - Retour sur un siècle d'évolution ». Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2002. http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MSPCP/fenestref/these_body.html.

GOZE Maurice. « La loi d'orientation foncière : de la croissance à la métropolisation ». *Annuaire des collectivités locales* 19, n° 19 (1999). http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1999_num_19_1_1331.

HOCREITERE Patrick. « De la répartition des compétences à la coopération intercommunale-URBANISME ET DECENTRALISATION », *Aménagement et Nature*, n° 106 (1992): 11-12.

NEMERY Jean-Claude. « Réforme de la décentralisation et transferts de compétences ». *Annuaire des collectivités locales* 24, n° 24 (2004): 67-84.

PRIET François. « La décentralisation de l'urbanisme — Bilan et perspectives ». *Annuaire des collectivités locales* 12, n° 12 (1992). http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1992_num_12_1_1113.

SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle. « L'essentiel du droit de l'urbanisme ». Carrés « Rouge ». Gualino, 2013. http://www.lgdj.fr/popup_introduction.php?_Ouvrage=225440.

TRAORE Seydou. « Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU du 13 décembre 2000 ». L'Harmattan., 2001. http://books.google.fr/books?id=8pxrpsgeV6AC&pg=PA9&lpg=PA9&dq=traor%C3%A9+les+sch%C3%A9mas+de+coh%C3%A9rence+territoriale&source=bl&ots=G_Hwi6Y9UP&sig=7cbF42qWNrg3OT6mzg_oJtozQFc&hl=fr&sa=X&ei=IniAU9HWNuel0QX38oHIAw&ved=0CDcQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false.

VIEILLARD-BARON Hervé. « Fractures sociales, fractures territoriales-Le zonage en question », *Projet*, n° 312 (2009): 56-63.

ZENINI Myriam. « Leclerc à Valenciennes et Auchan à Marly : la guerre continue, au tribunal ». *La Voix du Nord*, 30 mai 2014. <http://www.lavoixdunord.fr/region/leclerc-a-valenciennes-et-auchan-a-marly-la-guerre-ia27b36956n2172216>.

3. Rapports, études et documents officiels (techniques ou juridiques)

ANPP. « Panorama des Pays 2013 », 2013. http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Panorama_des_Pays_2013.pdf.

ANPP, et DORE Gwénaél. « Les Conseils de développement de "Pays" Enquête 2011 de l'APFP sur 50 Conseils de développement », avril 2012. http://territoires-basse-normandie.com/media/enquete_codev__082177500_1043_29052012.pdf.

BROCHERIEUX Jean-Michel, et KOENIG Philippe. « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays ». CESER Bourgogne, 3 novembre 2009. <http://www.region-bourgogne.fr/download.php?voir=0&document id=4145>.

Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie. « Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire ». Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, juin 2013. http://www.territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire_1368.

CEREMA. « Analyse de la mobilité en Bourgogne », mars 2011. http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CETE_DMOB_DREAL_20110323_SRapport_Bourgogne_cle032293.pdf

Conseil d'Etat. « L'urbanisme pour un droit plus efficace », 1992.

Conseil régional de Bourgogne. « Programme de développement rural 2014/2020-Appel à candidature LEADER », juillet 2014. <http://www.region-bourgogne.fr/Leader-ca-bouge-dans-nos-campagnes,928,8996>

Conseil régional de Bourgogne. « Projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire de Bourgogne », mai 2014. <http://www.region-bourgogne.fr/Le-SRADDT-un-outil-strategique-pour-l-amenagement-et-le-developpement-durable-du-territoire,608,8466>.

Conseil régional de Bourgogne. « Stratégie régionale de valorisation touristique des canaux et rivières navigables de Bourgogne », septembre 2012. <http://www.region-bourgogne.fr/canaux/Strat%C3%A9gie-de-valorisation,981>

Conseil régional de Bourgogne. « SRADDT: Stratégie régionale d'aménagement et de développement durable du territoire - Propositions d'orientations », 2009.

http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.xr--rgion-bourgogne-bnb.fr%2Fdownload.php%3Fvoir%3D0%26document_id%3D4629&ei=tLnPU9CDCdKb1AWjh4DACg&usg=AFQjCNEzKeXJzgBEcdYtBMEjcsWY8BnP3A&bvm=bv.71667212,d.bGQ.

Conseil régional de Bourgogne. « Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire de Bourgogne », janvier 2000.

http://www.territoires-bourgogne.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_247_1154348016.pdf.

DDT de l'Yonne. « Atlas des paysages de l'Yonne », octobre 2008.

http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Les_paysages_de_l_yonne_organisation_et_fondements_cle711a17.pdf.

DDT de l'Yonne. « Arrondissement d'Avallon: enjeux et perspectives de développement local ». Sous-préfecture d'Avallon, avril 2011.

http://www.yonne.gouv.fr/content/download/5964/36983/file/_Atlas_complet_avec%20Edito%20septembre_2011.pdf.

DDT de l'Yonne. « Diagnostic territorialisé de la situation économique de l'Yonne », avril 2011.

http://www.yonne.gouv.fr/content/download/4265/26651/file/Diagnostic%20C3%A9co%20DDT%2089_final.pdf.

Fédération nationale des SCoT. « 9^o rencontres nationales des SCOT-Synthèse », juin 2013. http://www.fedescot.org/images/pdf/rencontres_nationales_des_scot/Synthse%20RNS%209.pdf.

FICHET Jean-Luc, et MAZARS Stéphane. *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?* Sénat de la République Française, 20 février 2013. <http://www.senat.fr/rap/r12-372/r12-372.html>.

Gest'eau. « Atlas cartographique du SAGE Armançon », 2013. <http://www.gesteau.eaufrance.fr/document/atlas-cartographique-du-sage-arman%C3%A7>.

Gouvernement de la République française. « PROJET DE LOI portant nouvelle organisation territoriale de la République-Etude d'impact ». République française, 17 juin 2014.

GUYENOT Annick. « Le nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de Bourgogne: premières réflexions pour le conseil régional ». Conseil économique, social et environnemental régional, mars 2014.

http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.region-bourgogne.fr%2Fdownload.php%3Fvoir%3D0%26document_id%3D12341&ei=RbXPU9WSJaqg0QWFjYCoDQ&usg=AFQjCNH_Icvffu3JRNlXrfe6F80d0v0cgA&bvm=bv.71667212,d.bGE.

HOLLANDE François. « Réformer les territoires pour réformer la France ». *Elysée-Présidence de la République*, 2 juin 2014. <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>.

INSEE. « Dans l'Yonne, les actes de la vie quotidienne dessinent 17 territoires », mars 2013. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bourgogne/themes/4pages/d184/dim184.pdf.

INSEE. « Insee - Définitions et méthodes - Bassin de vie ». *INSEE*, 2014. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/bassin-de-vie.htm>.

INSEE. « La vallée de l'Armançon: un territoire sous influence avec des cartes à jouer », novembre 2007. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bourgogne/themes/4pages/dim141.pdf.

INSEE, et LECRENAIS Christine. « Insee - Territoire - Dans l'Yonne, les actes de la vie quotidienne dessinent 17 territoires ». *INSEE*, mars 2013. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=22&ref_id=19637.

Maison de l'emploi et de la formation de l'Auxerrois. « Diagnostic territorial-Bassin d'emploi d'Auxerre », 2013. http://www.mdeauxerrois.com/IMG/pdf/Diagnostic_Territorial_Auxerre_2012-2013-2.pdf.

Ministère du logement et de l'égalité des territoires. « LOI ALUR: Renforcement du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT », mai 2014. http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_alur__absence_de_scoT-principe_d_urbanisation_limitee.pdf.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer. « Le Grenelle environnement et l'urbanisme ». 2011. http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_grenelle_de_l_environnement_et_l_urbanisme_cle2143db.pdf

MORVAN Yves. « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », 31 mars 1998. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001256/index.shtml>.

Pays Avallonnais, et Pays du Tonnerrois. « Etude tourisme 2013-Opportunités de mutualisation des compétences à l'échelle de l'arrondissement d'Avallon », 2013. http://www.pays-tonnerrois.fr/sites/default/files/etude_tourisme_avallon_tonnerre.pdf.

Syndicat mixte du Pays du Charolais-Brionnais. « SCoT du Pays Charolais-Brionnais/Document d'orientation et d'objectifs », s. d. <http://www.charolais-brionnais.fr/document/iii-doo-scoT-pcb.pdf>.

SMPT. « Extrait du registre des Délibérations du Comité Syndical du Syndicat Mixte du Pays du Tonnerrois-Schéma de cohérence territoriale (SCoT) », 24 juin 2014. http://www.pays-tonnerrois.fr/sites/default/files/56-2014_scot.pdf.

VALLS Manuel. « Vérité, efficacité, confiance - Déclaration de politique générale du Premier ministre ». *Portail du Gouvernement*, 8 avril 2014. <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/verite-efficacite-confiance-declaration-de-politique-generale-du-premier-ministre-0>.

4. Parutions dans supports professionnels (presse, rapports, articles)

B Fr. « Le schéma territorial auxerrois plébiscité », 28 avril 2014, Yonne républicaine édition, sect. auxerrois. http://www.lyonne.fr/yonne/actualite/pays/auxerrois/2014/04/28/le-schema-territorial-auxerrois-plebiscite_1984615.html.

CHARASSON Marc. « Tensions entre Dominique Aguilar et Pascal Lenoir », 18 juillet 2014, Yonne républicaine édition, sect. Tonnerrois. http://www.lyonne.fr/yonne/actualite/pays/tonnerrois/2014/07/18/tensions-entre-dominique-aguilar-et-pascal-lenoir_11085249.html.

CHEMINADE Pierre, et FORRAY Jean-Baptiste. « Elus locaux : l'opération-séduction de Manuel Valls », 29 août 2014, La Gazette des communes. <http://www.lagazettedescommunes.com/256646/elus-locaux-loperation-seduction-de-manuel-valls/>.

DE LABURTHE Christopher. « « SCoT ruraux Grenelle » : un dispositif de subvention spécifique ». *ETD*, 22 novembre 2010. <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Gestion-de-l-espace-Urbanisme/SCoT-ruraux-Grenelle-un-dispositif-de-subvention-specifique>.

ETD, et CERTU. « Impact des spécificités des espaces ruraux sur le processus de planification spatiale | Partenariats, concertation et ingénierie », 2013. <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Impact-des-specificites-des-espaces-ruraux-sur-le-processus-de-planification-spatiale-Partenariats-concertation-et-ingenierie>.

ETD. « Les coûts de l'élaboration d'un SCoT », juin 2008. <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Les-couts-de-l-elaboration-d-un-SCoT>.

France 3 Bourgogne-B.L. « Le tourisme fluvial a-t-il un avenir en Bourgogne ? », 8 octobre 2013. <http://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne/2013/10/08/le-tourisme-fluvial-en-bourgogne-t-il-un-avenir-en-bourgogne-334481.html>.

GAFFAR, Chahoul, et Marc MORAIN. « La mise en œuvre d'un SCoT, un vrai défi-Synthèse ». Certu, juin 2012. <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/La-mise-en-oeuvre-d-un-SCoT-un-vrai-defi-Synthese>

La Gazette des communes. « Les nouvelles constructions grignotent l'équivalent d'un département tous les 7 ans », 21 juillet 2010. <http://www.lagazettedescommunes.com/42583/les-nouvelles-constructions-grignotent-lequivalent-dun-departement-tous-les-7-ans/>.

PHILIPPOT Rémy. « Le PLUi, intégration intercommunale ou désintégration communale ? » *Les Echos*, 12 septembre 2013. <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-79896-le-plui-integration-intercommunale-ou-desintegration-communale-1019782.php>

PIQUET Patricia. « Le Nucérien pourrait quitter le Pays », 12 juillet 2014, Yonne républicaine édition. http://www.lyonne.fr/yonne/actualite/pays/tonnerrois/2014/07/12/le-nucerien-pourrait-quitter-le-pays_11079104.html.

PIQUET Patricia. « Enseignement de la musique dans le Tonnerrois », 26 juin 2014, Yonne républicaine édition, sect. Tonnerrois.

http://www.yonne.fr/yonne/actualite/pays/tonnerrois/2014/06/26/enseignement-de-la-musique-dans-le-tonnerrois_11057937.html.

PIQUET Patricia. « Aisy-sur-Armançon : Roland Burgraf sera tête de liste », 20 février 2014, Yonne républicaine édition.

http://municipales.yonne.fr/yonne/actualite/pays/tonnerrois/2014/02/20/aisy-sur-armancon-roland-burgraf-sera-tete-de-liste_1881023.html.

SOLER-COUTEAUX Pierre. « Écriture du projet d'aménagement et de développement durables ». Gridauh, 28 janvier 2013. <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/>.

SOUTRA Hugo. « Face à la réforme territoriale, l'AMF vend ses « communes nouvelles » », 10 juillet 2014, *La Gazette des communes*. <http://www.lagazettedescommunes.com/243011/face-a-la-reforme-territoriale-lamf-vend-ses-communes-nouvelles/>.

5. Sites internet

AUXERRE TV. « Les légendes du Chemin de Fer à Auxerre », 2013. <http://www.auxerretv.com/content/index.php?post/2012/12/27/Les-1%C3%A9gendes-du-Chemin-de-Fer-%C3%A0-Auxerre>

Conseil régional de Bourgogne. « La Région devient autorité de gestion des crédits européens 2014-2020 », 2013. <http://www.region-bourgogne.fr/La-Region-devient-autorite-de-gestion-des-credits-europeens-2014-2020,928,8362,rss>.

DANIEL Vincent. « L'article à lire pour comprendre le big bang territorial de Manuel Valls ». *francetv info*, 19 avril 2014. http://www.francetvinfo.fr/politique/reforme-territoriale/l-article-a-lire-pour-comprendre-le-big-bang-territorial-de-manuel-valls_572901.html.

DDT de l'Yonne. « Les pays dans l'Yonne /Accueil - Les services de l'État dans l'Yonne ». *Les services de l'Etat dans l'Yonne*, 2010. <http://www.yonne.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-et-construction/Amenagement-du-territoire/Cartotheque-du-departement/Principales-cartes-du-departement/Les-pays-dans-l-Yonne>.

EDELMANN Frédéric. « A Cerda, inventeur de l'urbanisme moderne, Barcelone reconnaissante ». *Le Monde*, 1 février 2010.

http://www.lemonde.fr/culture/article/2010/02/01/a-cerda-inventeur-de-l-urbanisme-moderne-barcelone-reconnaissante_1299555_3246.html.

FELTIN-PALAS Michel. « Réforme territoriale: ce que prépare l'Elysée ». *L'Express*, 23 mai 2014. http://www.lexpress.fr/region/reforme-territoriale-ce-que-prepare-l-elysee_1545790.html.

Forum des communes. « Fin des « pays » ? La réponse de Philippe Richert ». *Forum des communes*, 12 juillet 2011. <http://info.forumdescommunes.fr/fr/actualite/19161/fin-pays-reponse-philippe-richert>.

GAYE Pierre-Jules. « Sénatoriales dans l'Yonne : les jeux ne sont pas faits », 18 juin 2014, AUXERRE TV édition.

<http://www.auxerretv.com/content/index.php?post/2014/06/18/S%C3%A9natoriales-dans-l-Yonne-%3A-les-jeux-ne-sont-pas-faits>.

GAYE Pierre-Jules. « L'Yonne désunie se morcelle », 21 février 2013, AUXERRE TV édition. <http://www.auxerretv.com/content/index.php?post/2013/02/21/L-Yonne-d%C3%A9sunie>.

G-C. « La loi Alur a-t-elle vraiment simplifié le code de l'urbanisme ? ». *batiactu*, 9 juillet 2014. <http://www.batiactu.com/edito/la-loi-alur-a-t-elle-vraiment-simplifie-le-volet-u-38689.php>.

Gridauh. « Ecriture des SCoT », 2013. <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/>.

- INSEE. « Insee - Définitions et méthodes - Bassin de vie ». Consulté le 22 juillet 2014. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/bassin-de-vie.htm>.
- INSEE. « Insee - Définitions et méthodes - Zone d'emploi ». Consulté le 22 juillet 2014. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-emploi.htm>.
- INSEE. « Revenus fiscaux », 2008. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?amp;reg_id=24&ref_id=17979.
- Portail du Gouvernement. « Réforme territoriale : pour des régions plus fortes aux compétences affirmées », 23 juillet 2014. <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-competences-affirmees>.
- SMPT. « La lettre du Pays du Tonnerrois », janvier 2014. http://www.pays-tonnerrois.fr/sites/default/files/composition_01_2014.pdf.
- SMPT. « L'équipe administrative du SMPT », juin 2014. http://www.pays-tonnerrois.fr/sites/default/files/organigramme_smpt_elus__01_06_2014.pdf.
- Union des aéroports français. « Aéroport de Auxerre - Branches/Statistiques annuelles », 2013. <http://www.aeroport.fr/les-aeroports-de-l-uaf/stats-auxerre-branches.php>.
- Yonne Développement. « Quelques mots... », 2013. <http://yonnedveloppement.fr/choisir-lyonne/quelques-mots/>.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Extraits de l'erratum du projet de SRADDT de la Bourgogne 2014	48
Annexe 2 : Lettre du préfet de l'Yonne à propos des SCoT	51
Annexe 3 : Lettre de la Région sur la correspondance entre SCoT et contrat de territoire	53
Annexe 4 : Projet de SCoT Auxerrois au premier janvier 2014	55
Annexe 5 : Projet de SCoT « Trois Rivières »-Note de synthèse réalisée par Urbicand en 2013	56
Annexe 6 : Caractéristiques générales des SCoT étudiés en juin 2014	61
Annexe 7 : Guides d'entretien pour l'étude des SCoT voisins	62
Annexe 8 : Projet de SCoT Auxerrois au premier juillet 2014	63
Annexe 9 : Calendrier opérationnel d'élaboration du SCoT	64

1. Rapports et documents officiels

Annexe 1 : Extraits de l'erratum du projet de SRADDT de la Bourgogne 2014

Capitale régionale		Pôle intermédiaire	
21231	Dijon	21317	Is-sur-Tille
		21464	Nuits-Saint-Georges
		71070	Buxy
		71512	Sennecey-le-Grand
		71543	Tournus
		71158	Cuisery
		71137	Cluny
		71133	La Clayette
		71120	Chauffailles
		71275	Marcigny
		71176	Digoin
		71106	Charolles
		71230	Gueugnon
		71310	Montchanin
		58134	Imphy
		89419	Toucy
		89068	Chablis
		89257	Migennes
		89309	Pont-sur-Yonne
		89464	Villeneuve-sur-Yonne
		21355	Longvic
		21390	Marsannay-la-Côte
		21663	Venarey-les-Laumes
		71073	Chagny
		21292	Genlis
		71150	Crêches-sur-Saône
		71105	Charnay-lès-Mâcon
		71486	Saint-Vallier
		21501	Pouilly-en-Auxois
		21171	Chevigny-Saint-Sauveur
		21515	Quetigny
		21540	Saint-Apollinaire
		21166	Chenôve
		21617	Talant

Pôle structurant	
89024	Auxerre
89387	Sens
58194	Nevers
71270	Mâcon
71306	Montceau-les-Mines
71153	Le Creusot
71076	Chalon-sur-Saône

Pôle complémentaire	
21054	Beaune
21154	Châtillon-sur-Seine
58059	La Charité-sur-Loire
58086	Cosne-Cours-sur-Loire
58095	Decize
71014	Autun
71342	Paray-le-Monial
89025	Avallon
89206	Joigny
89418	Tonnerre
21584	Saulieu
21425	Montbard
58079	Clamecy
58083	Corbigny
58149	Luzy
58062	Château-Chinon (Ville)
21038	Auxonne
71263	Louhans

Pôle de proximité

21005	Aiserey
21278	Fontaine-les-Dijon
21023	Arnay-le-Duc
21603	Semur-en-Auxois
21607	Seurre
58303	Varennes-Vauzelles
71047	Bourbon-Lancy
71118	Châtenoy-le-Royal
71221	Givry
71417	Saint-Gengoux-le-National
71419	Saint-Germain-du-Bois
71475	Saint-Rémy
89345	Saint-Florentin
21021	Arc-sur-Tille
21043	Baigneux-les-Juifs
21060	Belleneuve
21087	Bligny-sur-Ouche
21103	Brazey-en-Plaine
21247	Epoisses
21273	Fleurey-sur-Ouche
21277	Fontaine-Française
21295	Gevrey-Chambertin
21336	Laignes
21337	Lamarche-sur-Saône
21408	Messigny-et-Vantoux
21412	Meursault
21416	Mirebeau-sur-Bèze
21461	Nolay
21485	Plombières-les-Dijon
21496	Pontailier-sur-Saône
21505	Précý-sous-Thil
21519	Recey-sur-Ource
21531	Rouvray
21554	Saint-Jean-de-Losne
21573	Saint-Seine-l'Abbaye
21582	Santenay
21590	Savigny-lès-Beaune
21599	Selongey
21611	Sombernon
21657	Varois-et-Chaignot
21710	Vitteaux
58046	Cercy-la-Tour
58065	Châtillon-en-Bazois
58088	Coulanges-les-Nevers
58102	Donzy
58104	Dornes
58109	Entrains-sur-Nohain
58117	Fourchambault
58118	Fours
58131	Guéigny
58145	Lormes
58146	Lucenay-les-Aix
58151	La Machine
58152	Magny-Cours
58160	Marzy
58180	Montsauche-les-Settons
58182	Moulins-Engilbert
58193	Neuvy-sur-Loire
58214	Pougues-les-Eaux
58215	Pouilly-sur-Loire
58218	Prémery
58232	Saint-Benin-d'Azy
58246	Saint-Honoré-les-Bains
58264	Saint-Pierre-le-Moutier
58267	Saint-Saulge
58286	Tannay
58304	Varzy
71009	Anost
71040	Blanzay
71059	Le Breuil
71090	La Chapelle-de-Guinchay
71145	Cormatin
71149	Couches
71157	Cuiseaux
71178	Dompierre-les-Ormes
71190	Epinac
71192	Etang-sur-Arroux
71212	Génelard
71215	Gergy
71239	Issy-l'Evêque
71267	Lugny
71289	Matour
71294	Mercurey
71295	Mervans

Stage de fin d'études/Syndicat mixte du Pays du Tonnerrois/semestre 10/2014

71309	Montcenis
71336	Ouroux-sur-Saône
71340	Palinges
71346	Perrecy-les-Forges
71351	Pierre-de-Bresse
71360	Prissé
71371	La Roche-Vineuse
71372	Romanèche-Thorins
71373	Romenay
71394	Saint-Bonnet-de-Joux
71420	Saint-Germain-du-Plain
71442	Saint-Léger-sur-Dheune
71445	Saint-Marcel
71456	Saint-Martin-en-Bresse
71495	Salornay-sur-Guye
71499	Sanvignes-les-Mines
71540	Torcy
71542	Toulon-sur-Arroux
71545	Tramayes

89279	Noyers
89287	Paron
89311	Pourrain
89318	Quarré-les-Tombes
89321	Ravières
89337	Saint-Bris-le-Vineux
89338	Saint-Clément
89344	Saint-Fargeau
89346	Saint-Georges-sur-Baulche
89348	Saint-Julien-du-Sault
89368	Saint-Sauveur-en-Puisaye
89370	Saint-Valérien
89382	Seignelay
89441	Vermenton
89446	Vézelay
89460	Villeneuve-la-Guyard
89461	Villeneuve-l'Archevêque

71558	Varenes-Saint-Sauveur
71566	Verdun-sur-le-Doubs
89003	Aillant-sur-Tholon
89005	Ancy-le-Franc
89013	Appoigny
89046	Bléneau
89055	Brienon-sur-Armançon
89066	Cerisiers
89073	Champignelles
89077	Champs-sur-Yonne
89086	Charny
89091	Châtel-Censoir
89099	Cheny
89100	Chéroy
89102	Chevannes
89125	Courson-les-Carières
89158	Etais-la-Sauvin
89169	Flogny-la-Chapelle
89198	Gurgy

89201	Héry
89204	L'Isle-sur-Serein
89227	Ligny-le-Châtel
89263	Monéteau

Annexe 2 : Lettre du préfet de l'Yonne à propos des SCoT



PRÉFET DE L'YONNE

Direction départementale
des territoires

Service de l'urbanisme, de
l'habitat
Et du renouvellement
urbain

Auxerre, le 01 JUIN 2011

AFFAIRE SUIVIE PAR :
Frédéric LETOURNEAU
TEL : 03 86 48 41 37
frederic.letourneau@yonne.gouv.fr

Le préfet de l'Yonne

à

Mesdames et messieurs les maires,
Madame et messieurs les présidents de
communautés,

OBJET : Schémas de cohérence territoriale (SCOT)
PJ : 1

Le législateur a conforté les schémas de cohérence territoriale (SCOT) en les positionnant au cœur de la planification stratégique en matière d'environnement, d'habitat, de déplacements, d'équipements et d'activités. Le contenu et la portée des SCOT ont été significativement renforcés en complémentarité notamment avec les plans locaux d'urbanisme intercommunaux et en cohérence avec le principe de gestion économe de l'espace.

Très rapidement, les territoires qui en sont dépourvus verront leurs capacités de développement restreintes par l'application d'une règle d'urbanisation limitée. L'Yonne ne disposant pas à ce jour de SCOT, il y a lieu de saisir cette opportunité pour mobiliser cet outil de formalisation et de partage d'un projet durable de territoire.

La proposition des périmètres de SCOT est une compétence dévolue aux collectivités. Aussi, je vous invite à engager dès à présent une réflexion collective afin d'aboutir à des propositions prenant notamment en compte l'échelle des bassins de vie (en cohérence avec l'article L122-3 du Code de l'urbanisme). Les élus des territoires concernés par la règle d'urbanisation limitée dès le 1er janvier 2013, à savoir les communes situées à moins de 15 Km des agglomérations de plus de 15 000 habitants (carte jointe), pourraient ainsi me communiquer les périmètres envisagés avant la fin de l'année. Pour les autres territoires, je vous rappelle que cette règle s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2017.

.../...

Au regard, des bassins de vie structurant constatés dans notre département, l'élaboration de trois ou quatre SCOT couvrant la majeure partie du département me paraît constituer une hypothèse de travail cohérente.

Mes services restent à votre disposition pour toute précision ou information susceptible de faciliter ces réflexions indispensables qui permettront d'aboutir rapidement à l'émergence de SCOT sur le territoire icaunais. Vous pouvez également consulter les informations principales relatives aux SCOT sur le site internet de la préfecture (<http://www.yonne.pref.gouv.fr>).



Jean-Paul BONNETAIN

Annexe 3 : Lettre de la Région sur la correspondance entre SCoT et contrat de territoire



Vice-président
Aménagement du territoire,
Politiques contractuelles des pays

EP- PL

29 AOU 2014
0740

Dossier suivi par : Florent DUVAL
Tél / Fax : 03 80 44 37 36
Courriel : fduvalt@cr-bourgogne.fr
Réf : LP140764

Monsieur Pascal LENOIR
Président du syndicat mixte du pays du Tonnerrois
Le sémaphore
2 avenue de la gare
89700 TONNERRE

Objet : contrat de territoire 2015-2020

Dijon, le 26 aout 2014

Monsieur le président,

J'ai bien reçu votre courrier en date du 27 juin reprenant les principaux éléments conclusifs de notre entrevue du 16 juin et je vous en remercie.

Dans la perspective de notre prochaine rencontre prévue le 2 octobre à Tonnerre et s'agissant plus particulièrement de la question du périmètre de contractualisation territoriale et de sa cohérence avec les périmètres de SCOT, je tenais à vous apporter certaines précisions.

Tout d'abord je vous confirme la position de la Région quant à la recherche de cohérence entre les périmètres du contrat de territoire et les périmètres de SCOT. Ce principe est inscrit dans la délibération cadre approuvée par l'assemblée régionale lors de la séance du 30 juin 2014. Cette délibération précise qu'un même territoire de SCOT ne pourra être à cheval sur deux périmètres de contrat territorial.

Votre territoire a affirmé récemment, par délibération, sa décision « d'appuyer les choix ou projets d'intégration des intercommunalités du Chablisien, Tonnerrois et Florentinois dans un SCOT de l'Auxerrois » regroupant au total 9 intercommunalités. Il en résulte donc une volonté de ces 9 intercommunalités pour l'émergence et la concrétisation d'un projet de territoire à cette échelle du SCOT de l'Auxerrois.

Il conviendrait, dans la perspective de notre prochaine rencontre, que les représentants de ces 9 intercommunalités et du syndicat mixte de pays du Tonnerrois puissent se concerter afin d'adopter une position commune quant à l'organisation territoriale à mettre en œuvre au regard, d'une part des principes définis par la région pour la période de contractualisation territoriale 2015-2020 et, d'autre part, du temps et des conditions nécessaires à la concrétisation d'un projet de SCOT à cette échelle.

En effet, il s'agit là d'un préalable nécessaire et indispensable à tout début de négociation bilatérale avec la Région. Le projet de contrat de territoire ainsi que le soutien à son ingénierie ne pourront être engagés que sur la base d'un périmètre territorial validé localement et accepté par la Région.

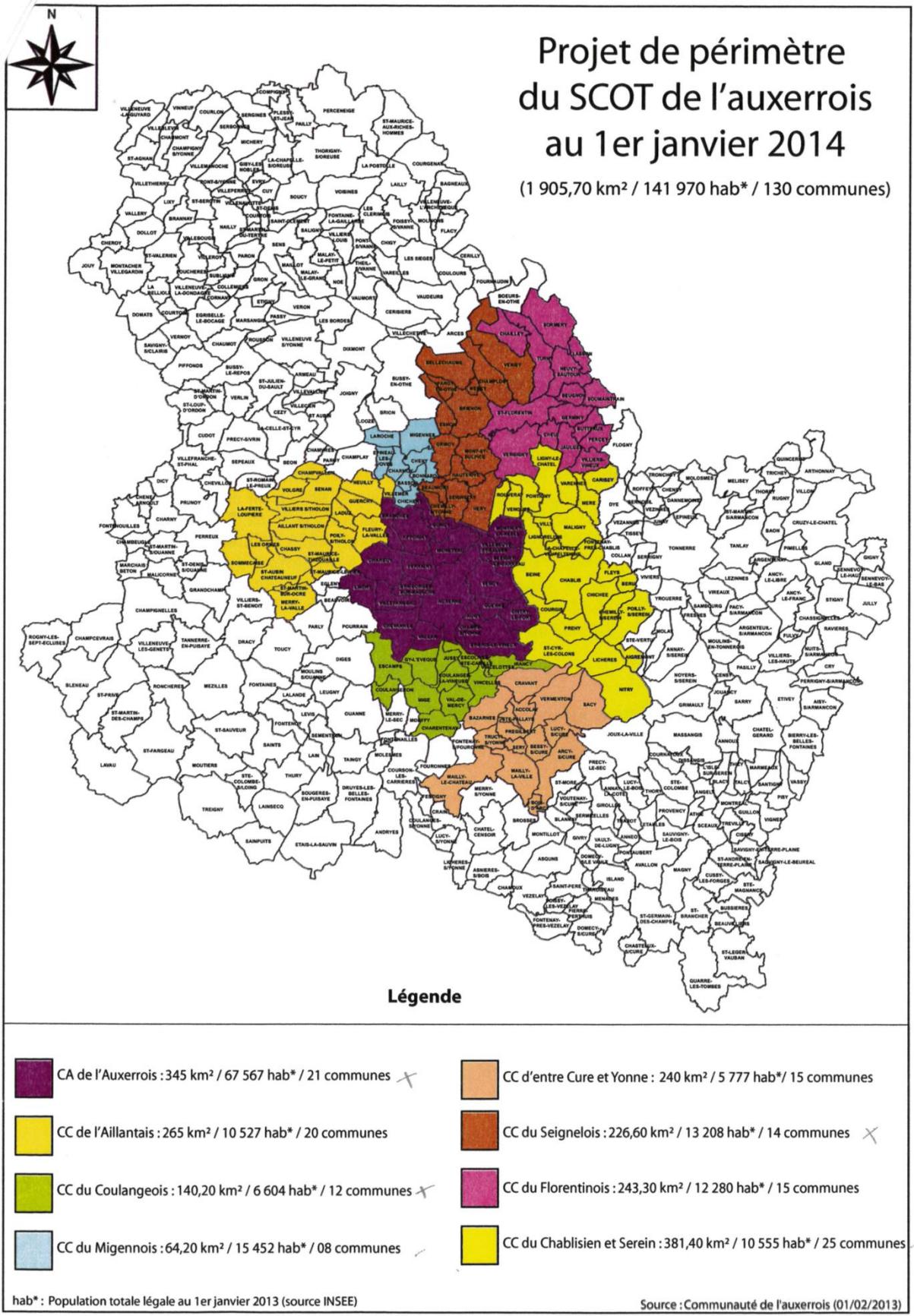
Enfin, s'agissant du dossier d'ingénierie Pays 2014, je vous informe qu'un abondement sera soumis au vote de l'assemblée régionale le 20 octobre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Jérôme DURAIN

Annexe 4 : Projet de SCoT Auxerrois au premier janvier 2014



2. Etudes techniques

Annexe 5 : Projet de SCoT « Trois Rivières » - Note de synthèse réalisée par Urbicand en 2013

Projet de SCOT « Trois Rivières » - note de synthèse

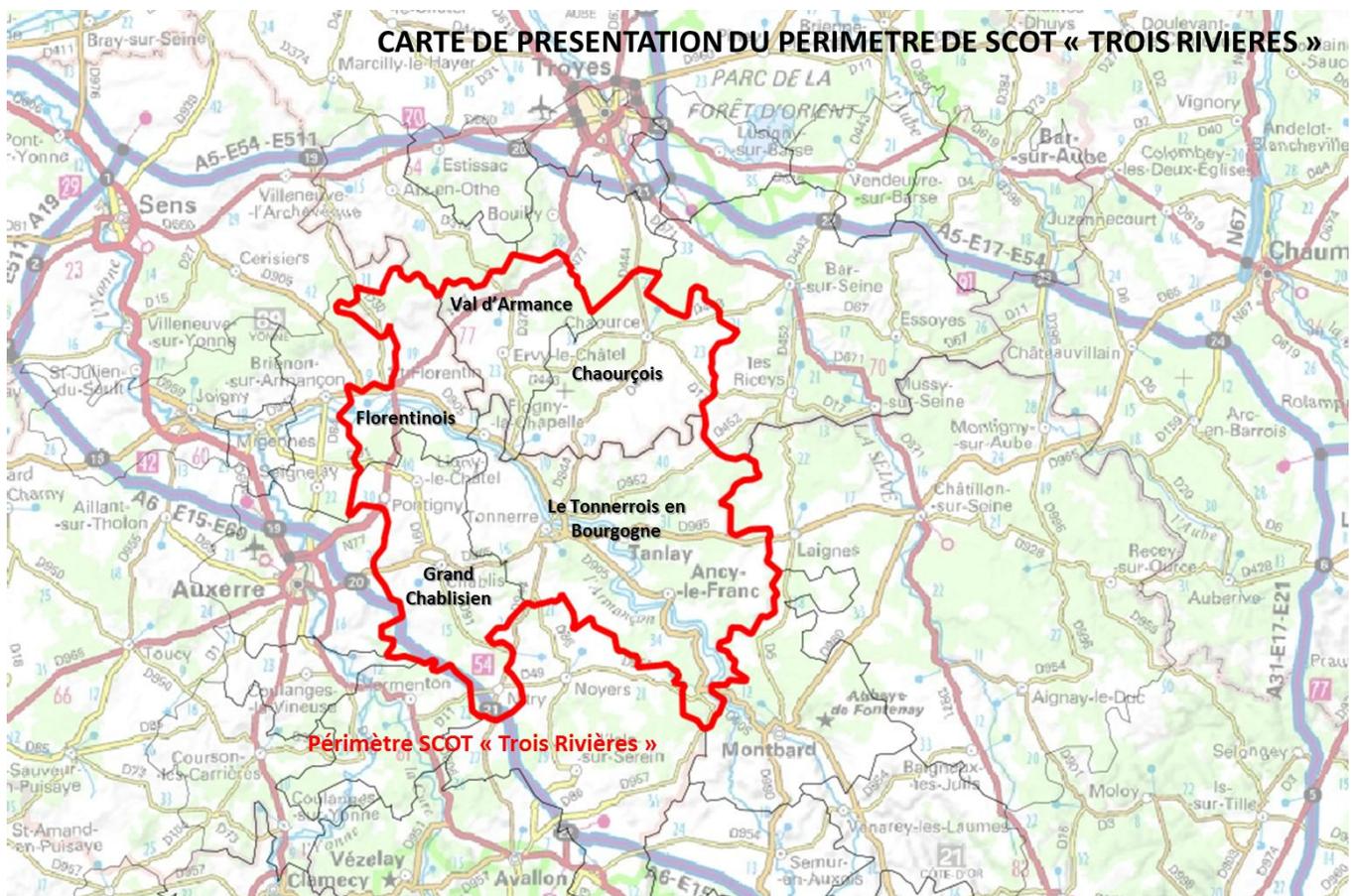
1. Présentation générale du périmètre envisagé pour élaborer un SCOT

Sur la base de l'analyse des enjeux d'aménagement et de développement à l'échelle des Pays Avallonnais et Tonnerrois, la mission de préfiguration a mis en évidence la pertinence d'un périmètre de SCOT « Trois Rivières » regroupant les communes de cinq Etablissements Publics de Coopération Intercommunale : les communautés de communes du Tonnerrois en Bourgogne, du Grand Chablisien, du Florentinois, du Val d'Armançe et du Chaourçois. Le périmètre proposé rassemble en tout 176 communes, pour une population de 50 650 habitants environ en 2010.

Le périmètre de SCOT « Trois Rivières » a été proposé en cohérence et en complémentarité avec la proposition d'un périmètre de SCOT « Grand Avallonnais » au Sud du territoire d'étude (cf. note de synthèse « Grand Avallonnais »).

La cohérence générale du périmètre de SCOT est justifiée par les points suivants qui sont fondateurs :

- Le périmètre retenu permet de travailler à l'échelle d'un **couloir de développement rural** bien particulier, entre les agglomérations d'Auxerre et de Troyes, constitué des **vallées de l'Armançe, de l'Armançon du Serein**. Ce couloir de développement est marqué par la présence de grandes infrastructures structurantes : **axe ferré Paris-Lyon-Marseille (PLM), canal de Bourgogne, D905**.
- Le périmètre retenu permet de définir un projet de SCOT dans un **grand ensemble cohérent, à dominante rurale**, qui s'inscrit entre les agglomérations d'Auxerre et de Troyes sans partager les mêmes enjeux que ces deux agglomérations.

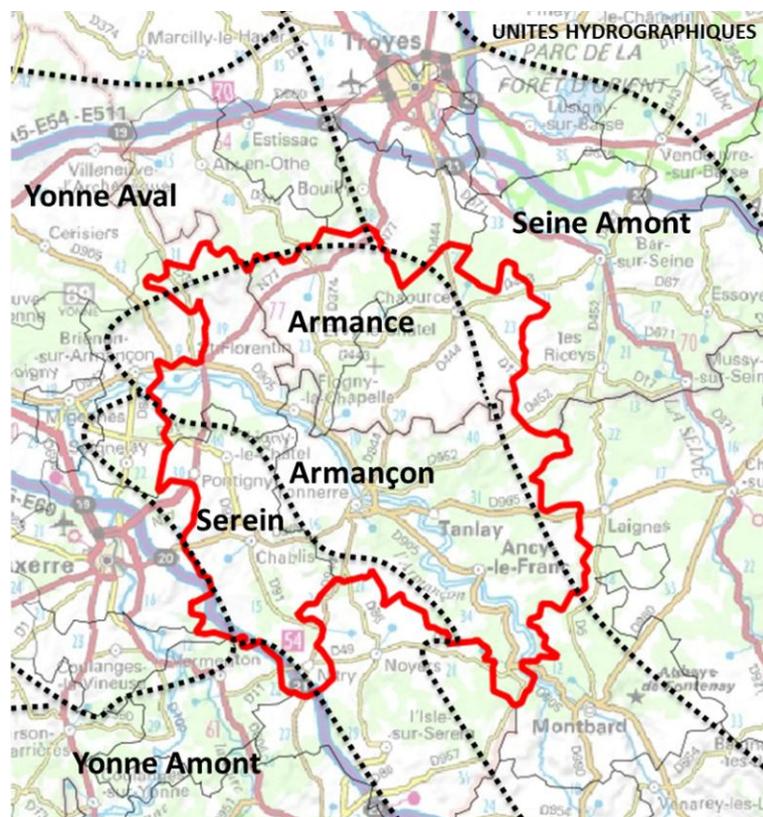
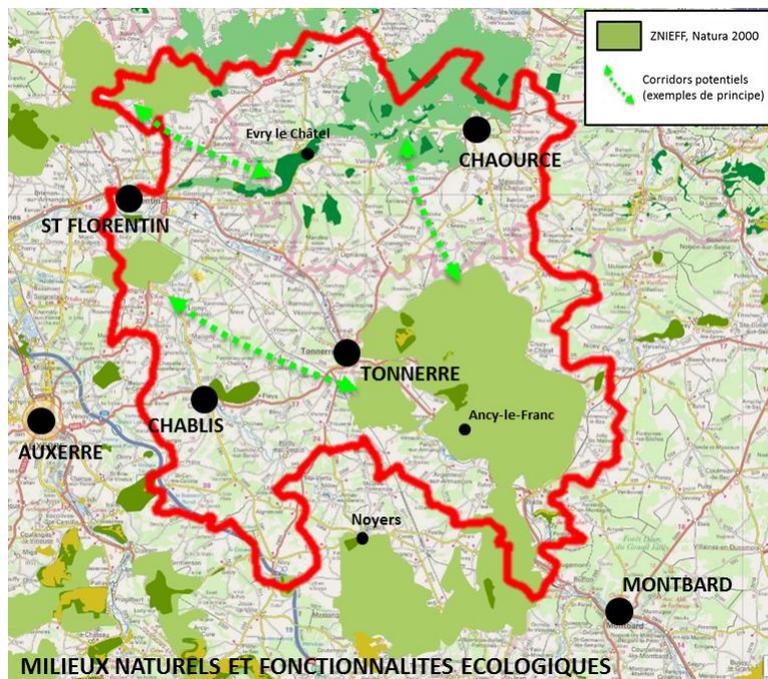


2. Justification de la pertinence du périmètre au regard des enjeux d'aménagement et de développement à traiter dans le SCOT

Cohérence environnementale et paysagère

Le périmètre proposé pour un SCOT « Trois Rivières » se justifie au regard des enjeux environnementaux et paysagers qui sont amenés à être traités dans un SCOT :

- En termes de **biodiversité** et de **fonctionnalités écologiques**, le périmètre est cohérent car il permet de réfléchir à l'échelle des grandes entités naturelles que sont la vallée de l'Armançon et le Val d'Armanche. Le territoire présente un intérêt écologique lié à des surfaces boisées importantes (boisements communaux assez morcelés, ce qui génère une situation différente par rapport au Morvan au Sud et au Pays d'Othe au Nord), et aux zones humides et boisées des abords des rivières. Le territoire est pertinent pour définir les conditions de la préservation des fonctionnalités écologiques sur un territoire à dominante agricole et naturelle entre Troyes et Auxerre, où les enjeux de connectivité interrégionale sont importants (connexions Bourgogne – Champagne).
- En termes de **gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau**, le périmètre est cohérent car il se superpose peu ou prou aux périmètres des unités hydrographiques de l'Armançon et du Serein dans leurs secteurs aval (cohérence hydrographique).
- En termes de **protection et de mise en valeur des paysages**, le périmètre retenu se justifie par la présence de terroirs agricoles bien particuliers (polyculture-élevage dans la vallée de l'Armançon + viticulture dans le Chablisien et le Tonnerrois), différents de ceux rencontrés dans les secteurs alentours. Les caractéristiques architecturales et urbaines du territoire sont également cohérentes car fortement liées aux structures géographiques des vallées (cohérence architecturale dans la vallée de l'Armanche d'une part, dans la vallée du Serein d'autre part).

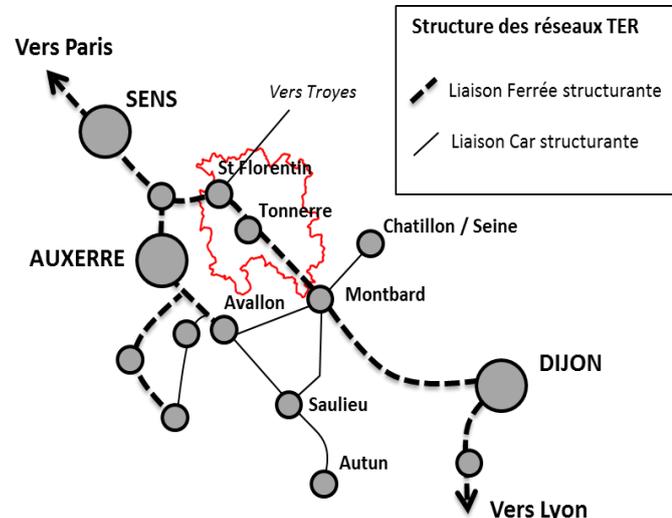
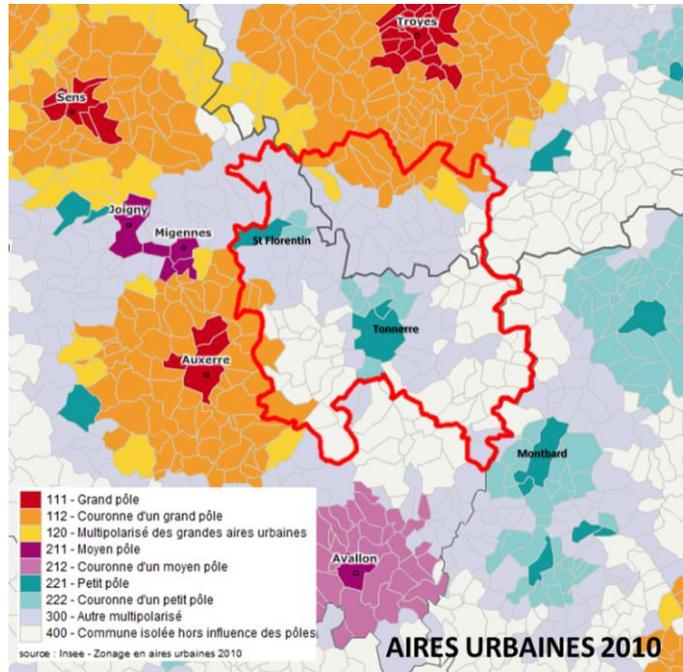
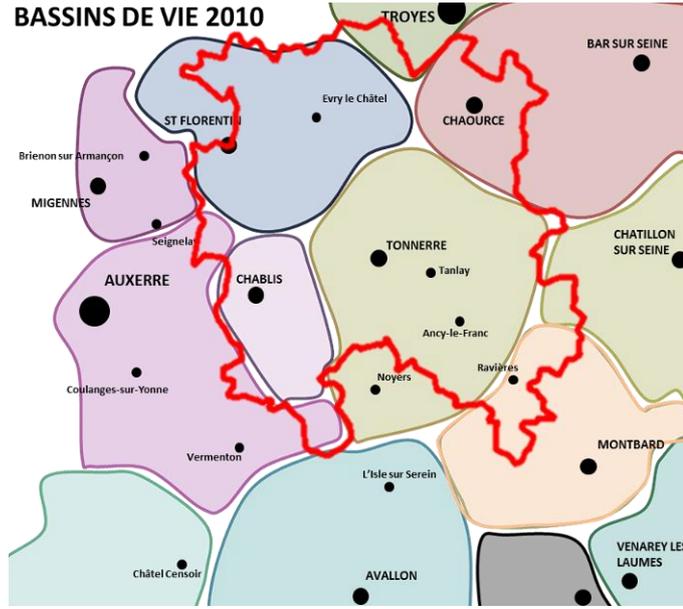


Cohérence sociodémographique

Le périmètre proposé pour un SCOT « Trois Rivières » est cohérent par rapport aux enjeux sociodémographiques traités dans le cadre d'un SCOT :

- En termes de **réponse aux besoins des populations (services, logements)**, le périmètre du SCOT est cohérent par rapport aux périmètres des **bassins de vie** (source INSEE) ruraux de Saint Florentin, de Chablis et de Tonnerre. Il comprend en partie seulement le bassin de vie de Bar-sur-Seine qui est bipolaire (intégration de Chaource et des communes alentours qui constituent un sous-ensemble cohérent au sein de ce bassin de vie). A noter que, si le périmètre proposé ne correspond pas exactement à ceux des bassins de vie, c'est du fait de la volonté locale d'établir un SCOT en s'appuyant sur les périmètres de coopération intercommunale (qui coupent les bassins de vie).
- En termes de polarisation des communes par rapport à Auxerre et Troyes, la carte des aires urbaines montre que le territoire présente un **fonctionnement rural propre**, peu de communes étant comprises dans les aires urbaines d'Auxerre / Troyes. Cette observation permet de conclure que la part d'habitants allant travailler à Auxerre et Troyes est minoritaire (inférieure à 40% pour la quasi-totalité des communes), d'où **des phénomènes de desserrement qui concernent assez peu le territoire**.
- En termes d'organisation des déplacements, le territoire est confronté à des **enjeux spécifiques des territoires ruraux** qui justifient le projet de SCOT « rural » entre Auxerre et Troyes. En particulier, l'accès aux services et la limitation de l'isolement des ménages constituent des enjeux forts d'aménagement.
- Enfin, le territoire est cohérent du fait de la **présence de la ligne PLM** qui le traverse de part en part et qui devra, dans un SCOT, constituer un support de réflexion pour l'organisation du développement (axe majeur de transport en commun). Actuellement, cette ligne dessert huit gares entre St Florentin et Montbard et accueille des navetteurs domicile – travail en direction de Montbard / Dijon et de Sens / Paris. A noter également la présence de l'Autoroute A6 au Sud qui longe le territoire au Sud.

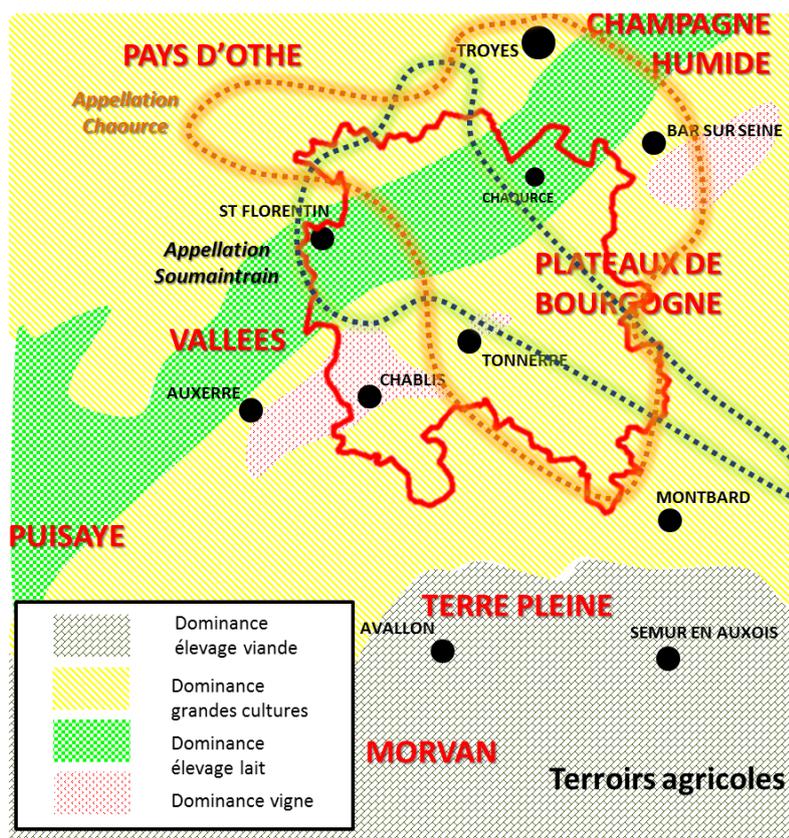
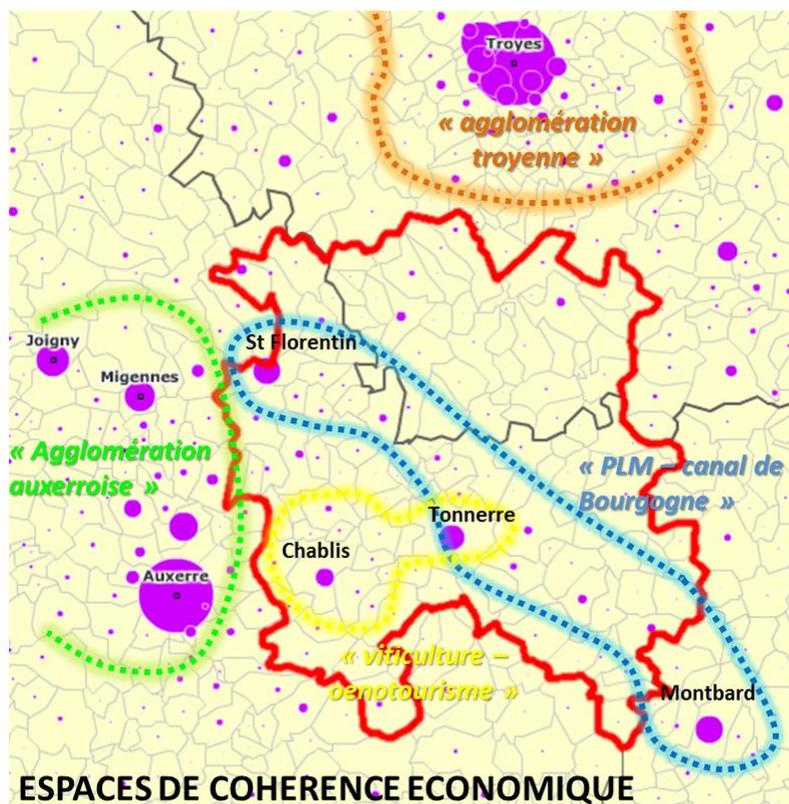
BASSINS DE VIE 2010



Cohérence économique

Le périmètre proposé pour un SCOT « Trois Rivières » est cohérent par rapport aux enjeux économiques traités dans le cadre d'un SCOT :

- En termes d'**accueil d'entreprises**, le périmètre est cohérent du fait du fonctionnement historique du territoire autour de l'axe PLM qui a orienté la typologie des bassins d'emplois (proximité importante entre Tonnerrois et Florentinois en particulier, avec des enjeux communs). Cet axe structure encore le développement et les déplacements domicile-travail entre les bassins de vie.
- En termes de **développement touristique**, le périmètre proposé est adapté pour travailler sur la valorisation du canal de Bourgogne et de la vallée de l'Armançon (richesse patrimoniale spécifique). Le périmètre est également pertinent pour aborder les enjeux de développement de l'oenotourisme qui concernent le Chablisien et le Tonnerrois.
- En termes de **développement agricole**, le périmètre est également cohérent. Il regroupe des secteurs de polyculture élevage avec la présence d'appellations de fromage de vache (Chaourçois et Soumaintrain). On retrouve également sur le territoire les sites de production viticole du Chablisien et du Tonnerrois.
- En termes de développement forestier, le territoire est pertinent car il se caractérise par la présence de massifs boisés assez morcelés, majoritairement publics (communaux) et peu valorisés sur le plan économique / énergétique. Les enjeux de développement forestiers sont spécifiques, bien différents de ceux que l'on peut rencontrer sur le massif du Morvan au Sud ou dans la forêt d'Othe au Nord.



- Plus globalement, il semble important de souligner l'importance pour le territoire d'étude de **porter une politique de développement rural** et de la traduire dans un SCOT. La nature rurale du territoire fait que les problématiques d'aménagement économique sont différentes de celles rencontrées dans les agglomérations d'Auxerre et de Troyes.

3. Justification de la pertinence du périmètre au regard des enjeux de gouvernance pour l'élaboration d'un SCOT

Les éléments précédents permettent de justifier la pertinence technique du périmètre d'étude, au regard des attentes législatives et réglementaires par rapport à un Schéma de Cohérence Territoriale.

Dans le cadre de la mission de préfiguration, les périmètres de SCOT potentiels ont également été analysés au regard des enjeux de gouvernance pour l'élaboration future d'un SCOT. Le périmètre « Trois Rivières » a été jugé le plus pertinent à cet égard, pour plusieurs raisons :

- Le périmètre est cohérent par rapport aux dynamiques intercommunales existantes : EPCI, Pays (le périmètre regroupe la majeure partie des Pays du Tonnerrois et d'Armance). Ce paramètre est fondamental car l'élaboration d'un SCOT nécessite des capacités de réflexion collective importantes afin de construire un projet politique commun. L'existence d'habitudes de travail déjà rôdées est un avantage pour faciliter la démarche.
- Le caractère à dominante rurale du territoire est important à considérer car il facilite grandement la gouvernance d'un projet de SCOT, du fait de l'existence de préoccupations, d'enjeux similaires dans l'esprit des élus.

Enfin, il convient de souligner que la nature interrégionale du périmètre proposé suppose de mettre en place des dispositifs d'échanges impliquant deux Régions et deux Départements. Ce paramètre a été pris en compte mais n'a pas été considéré comme bloquant au niveau de la gouvernance. Les élus locaux sont plutôt favorables à développer des liens interrégionaux qui sont insuffisants aujourd'hui alors que les enjeux communs sont nombreux.

4. Articulation d'un projet de développement avec les territoires alentours : premiers objectifs pour des « Inter-SCOT »

Si le périmètre « Trois Rivières » a été jugé le pertinent en termes de mis en place d'un SCOT, des enjeux à traiter avec les territoires voisins ont été identifiés et devront être abordés dans le cadre de démarches « Inter-SCOT » le cas échéant. En particulier, les enjeux suivants peuvent d'ores et déjà être cités :

- La question de l'organisation des déplacements vers les agglomérations d'Auxerre et de Troyes (RN77) est fondamentale du fait de motifs de déplacements importants (accès aux services et aux commerces de gamme supérieure, et accès à l'emploi pour une partie minoritaire des habitants). Cette organisation nécessite d'être pensée avec ces deux agglomérations, en favorisant le développement de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle.
- La complémentarité urbain / rural est un sujet d'échange important qui peut conduire à la définition d'objectifs d'aménagement communs. Une réflexion mérite d'être engagée dans une optique interrégionale avec l'agglomération d'Auxerre et celle de Troyes.
- La question de l'accueil d'activités économiques doit également être pensée en cohérence avec les deux agglomérations. En effet, le territoire est constitué de bassins d'emplois ruraux (Saint Florentin, Tonnerre, Chaource, Ervy-le-Châtel) qui ont leurs dynamiques propres mais qui fonctionnent en partie avec les agglomérations (formation, main d'œuvre, complémentarité des tissus d'entreprises).

3. Productions dans le cadre du stage

Annexe 6 : Caractéristiques générales des SCoT étudiés en juin 2014

SCoT ruraux					
Pays de Puisaye Forterre			Pays du Giennois		
Début du diagnostic			Fin d'élaboration du PADD		
75 communes 4 CC	37 139 habitants 1663 km ² 22 habitants/km ²	Polycentrisme	31 communes 4 CC	46 260 habitants 905,73 km ² 51 habitants/km ²	Ville centre: Gien 14 685 habitants
Pays du Charolais Brionnais			Pays de la Bresse Bourguignonne		
Fin de l'enquête publique			Fin du diagnostic		
128 communes 9 CC	90 510 habitants 2300 km ² 39 habitants/km ²	Polycentrisme	88 communes 6 CC	67 841 habitants 1700 km ² 40 habitants/km ²	Ville centre: Louhans: 6000 habitants
Projet SCoT Trois Rivières					
134 communes 5 CC	50 650 habitants 1992,63 km ² 25 habitants/km ²	Polycentrisme			
SCoT mixtes					
Syndicat mixte du Pays Chalonnais			Syndicat mixte de gestion du SCoT du Montargois en Gâtinais		
Fin du PADD			Fin du diagnostic		
160 communes 5CC+1 CA	152 000 habitants 1520 km ² 100 habitants/km ²	CA centre: Le Grand Chalon: 106 224 habitants	84 communes 5 CC+1 CA	122 000 habitants 1665 km ² 73 habitants/km ²	CA centre: Montargis: 63 000 habitants
Syndicat mixte du SCoT des Agglomérations de Beaune et Nuits-Saint-Georges			Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers		
SCoT approuvé			SCoT approuvé		
79 communes 1CC+1CA	67 397 habitants 804,1 km ² 84 habitants/km ²	CA centre: Beaune: 52 628 habitants	49 communes 5CC+1CA+ 2 communes isolées	100 000 habitants 1118 km ² 89 habitants/km ²	CA centre: Nevers: 68 734 habitants
SCoT Auxerrois au 01/01/2014			SCoT Auxerrois avec Le Tonnerrois en Bourgogne		
130 communes 7CC+1CA	160 354 habitants 1905,7 km ² 75 habitants/km ²	CA centre: Auxerre: 67 567 habitants	182 communes 8CC+1CA	160 354 habitants 2693,92 km ² 59 habitants/km ²	CA centre: Auxerre: 67 567 habitants

Annexe 7 : Guides d'entretien pour l'étude des SCoT voisins

Guide d'entretien pour les Pays ruraux portant un SCoT

- 1) Présentation de ce SCoT : communes, nb d'habitants, interco...
- 2) Pourquoi un SCoT à l'échelle du Pays (avantages, inconvénients) ?
- 3) Gouvernance : qui pour porter ce projet ?
- 4) Qui pour animer ce projet (ingénierie) ?
- 5) Travail avec l'ETAT, CG, CR.
- 6) Dialogue interSCOT, avec qui ?
- 7) Calendrier (le plus précis possible) d'élaboration du SCoT : étapes générales mais aussi réunions prévues.
- 8) Planning prévisionnel
- 9) Moyens d'information des habitants, des élus.
- 10) Coût détaillé du SCoT.
- 11) Quelles sont les subventions ?
- 12) Comment avez-vous préparé vos dossiers de demande à ces subventions ?
- 13) Selon vous, quels sont les éléments qui ont fait que votre candidature appel à projet SCoT rural a été retenu et pas une autre candidature ?
- 14) Impact loi ALUR
- 15) Quelque chose va-t-il changer dans votre gestion de la compétence SCoT avec l'arrivée du PETR (impact loi MAPAM) ?
- 16) A ce stade, qu'est-ce que vous feriez différemment s'il fallait tout recommencer ?

Guide d'entretien pour SCoT mixtes

- 1) Présentation de ce SCoT : communes, nb d'habitants, interco...
- 2) Pourquoi un SCoT autour de l'agglomération et porté par un syndicat mixte spécifique ou non (avantages, inconvénients) ?
- 3) Gouvernance : qui pour porter ce projet ?
- 4) Qui pour animer ce projet (ingénierie) ?
- 5) Travail avec l'Etat, CG, CR.
- 6) Dialogue interSCOT, avec qui ?
- 7) Calendrier (le plus précis possible) d'élaboration du SCoT : étapes générales mais aussi réunions prévues.
- 8) Planning prévisionnel
- 9) Moyens d'information des habitants, des élus.
- 10) Coût détaillé du SCoT : plan de financement
- 11) Quelles sont les subventions ?
- 12) Comment avez-vous préparé vos dossiers de demande à ces subventions ?
- 13) Impact loi ALUR
- 14) Selon vous, quelque chose va-t-il changer dans votre gestion de la compétence SCoT avec la future loi de décentralisation ?
- 15) A ce stade, qu'est-ce que vous feriez différemment s'il fallait tout recommencer ?

Annexe 9 : Calendrier opérationnel d'élaboration du SCoT

➤ *Calendrier prévisionnel*

	Phases	Lancement										
		2014					2015					
		Sept	Oct	Nov	Déc	Janv	Févr	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil
A	Lancement du SCoT											
A1	Délibération CG 89											
A2	Arrêté préfectoral périmètre											
A3	Consultation EPCI structure porteuse et inclusion CCLTB dans SCoT											
A4	Saisie CDCI											
A5	Rédaction (ou modification) des statuts de la structure choisie											
A6	Arrêté préfectoral structure porteuse											
A7	Arrêté préfectoral périmètre élargi à CCLTB											
A8	Prescription SCoT, modalités de concertation						*					
A9	Rédaction cahier des charges											
A10	Comité technique-appel d'offre							*				
A11	Appel d'offre											
A12	Audition de bureaux d'études et analyse des offres											
A13	Réunions pour l'attribution du marché											
A14	Attribution du marché										*	
A15	Comité de pilotage-démarrage											*
A16	Séminaire de formation-information											*

	Phases	Diagnostic et EIE								
		2015					2016			
		Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Janv	Févr	Mars	Avr
B	Diagnostic et EIE									
B1	Porté à connaissance Etat									
B2	Comité technique		*			*			*	
B3	Commissions thématiques		*****		*****					
B4	Commission transversale			*		*				
B5	Comité de pilotage						*			
B6	Réunion PPA									
B7	Conseils communautaires									
B8	Réunion(s) publique(s)									
B9	Comité syndical									*

	délais à respecter
	comité syndical
	comité de pilotage
	comité technique

Phases		PADD											
Année		2016						2017					
Mois		Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Janv	Févr	Mars	Avril
C	PADD												
C1	Comité technique	*			*							*	
C2	Commissions thématiques		*****		*****								
C3	Commission transversale			*			*						
C4	Comité de pilotage							*					
C5	Conseils communautaires												
C6	Réunion PPA												
C7	Réunion(s) publique(s)												
C8	Comité syndical (débat)												*
D	Evaluation Environnementale												

Phases		DOO										Arrêt du projet	
Année		2017										2018	
Mois		Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Janv	Févr		
E	DOO												
E1	Comité technique	*			*								
E2	Commissions thématiques		*****										
E3	Commission transversale			*									
E4	Comité de pilotage							*		*			
E5	Conseils communautaires												
E6	Réunions PPA												
E7	Réunion(s) publique(s)												
E8	Comité syndical										*		
F	Arrêt du projet												
F1	Comité technique											*	
F2	Comité de pilotage												*
F3	Comité syndical, saisine PPA												*

	délais à respecter
	comité syndical
	comité de pilotage
	comité technique

Phases		Avis des PPA et enquête publique							Approbation du SCoT		
Année		2018									
Mois		Févr	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov
G	Avis PPA - enquête publique										
G1	Consultation PPA										
G2	Saisine tribunal administratif		*								
G3	Affichage mairies (min 15j avant enquête)										
G4	Infos dans 2 journaux locaux (8j)										
G5	Enquête publique										
G6	Comité de pilotage			*				*			
H	Approbation du SCoT								*		
H'	SCoT exécutoire										

	délais à respecter
	comité syndical
	comité de pilotage
	comité technique

Abréviations :

CCLTB : communauté de communes Le Tonnerrois en Bourgogne

DOO : document d'orientation et d'objectifs

EIE : état initial de l'environnement

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PPA : personnes publiques associées

➤ Calendrier d'élaboration opérationnel d'élaboration du SCoT – détails

A	Lancement du SCoT
A1	<u>Délibération CG 89</u> : le conseil général se prononce sur le projet de SCoT Auxerrois sans Le Tonnerrois en Bourgogne. A défaut de réponse dans un délai de trois mois, l'avis est réputé favorable (<i>Code de l'urbanisme, article L 122-3 IV</i>).
A2	<u>Arrêté préfectoral de périmètre</u> : le préfet publie l'arrêté préfectoral de périmètre du SCoT Auxerrois sans Le Tonnerrois en Bourgogne.
A3	<u>Consultation des EPCI sur la structure porteuse et l'inclusion du Tonnerrois en Bourgogne dans le SCoT Auxerrois</u> : concernant la structure porteuse, les intercommunalités se prononcent soit pour la création d'un syndicat mixte ex nihilo, soit pour le portage par le SMPT.
A4	<u>Saisie CDCI</u> : la Commission Départementale de Coopération Intercommunale se prononce sur la structure porteuse du SCoT Auxerrois.
A5	<u>Rédaction (ou modification) des statuts de la structure porteuse choisie</u>
A6	<u>Arrêté préfectoral sur la structure porteuse du SCoT</u>
A7	<u>Arrêté préfectoral de l'élargissement du périmètre de SCoT au Tonnerrois en Bourgogne</u>
A8	<u>Prescription du SCoT, détail des modalités de concertation</u> : le comité syndical restreint aux EPCI du périmètre du SCoT prescrit le SCoT et détaille les modalités de concertation.
A9	<u>Rédaction du cahier des charges</u> : le cahier des charges est rédigé, éventuellement en partenariat avec une structure externe comme la DDT (assistance à maîtrise d'ouvrage), examiné par un comité technique.
A10	<u>Comité technique appel d'offres</u> : le comité technique examine et valide le cahier des charges et autorise le lancement de l'appel d'offres.
A11	<u>Appel d'offre</u> : l'appel d'offres est lancé via les canaux classiques (ex les sites BOAMP, KLEKOON). Le montant estimé pour les études du SCoT étant vraisemblablement supérieur à 207 000 € HT, le marché ne peut pas être passé selon une procédure adaptée. L'appel d'offres étant ouvert, le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 52 jours (Code des marchés publics, article 57), sauf si quelques mesures permettant une légère réduction du délai sont prises, comme l'envoi par voie électronique de l'avis d'appel public à la concurrence qui permet un gain de 7 jours (Code des marchés publics, article 26).
A12	<u>Audition de bureaux d'étude et analyse des offres</u> : Les offres sont examinées, si nécessaire les candidats sont auditionnés.
A13	<u>Réunion pour l'attribution du marché</u>
A14	<u>Attribution du marché</u>
A15	<u>Comité de pilotage-démarrage</u> : feuille de route du SCoT, recueil des attentes des PPA.
A16	<u>Séminaire de formation-information</u> à l'attention des élus du syndicat mixte et des intercommunalités, pour les sensibiliser aux problématiques du SCoT afin qu'ils aient un regard critique pendant l'élaboration. Sont également rappelés les enjeux de l'élaboration du SCoT.
B	Diagnostic et EIE
B1	<u>Porté à connaissance</u> : l'Etat est tenu de transmettre à la structure porteuse les documents utiles pour le SCoT en sa possession. L'ensemble est nommé porté à connaissance. En l'absence de délais, il arrive que ces documents soient transmis tardivement.
B2	<u>Comités techniques</u> : présentation d'un pré-diagnostic et pré EIE élaboré par le bureau d'études en amont des ateliers thématiques, examen du porté à connaissance s'il a été transmis//retours ateliers, état d'avancement du diagnostic, examen du porté à connaissance s'il a été transmis//incorporation des remarques issues des consultations dans le diagnostic.
B3	<u>Commissions thématiques</u> : thèmes à définir

B4	<u>Commissions transversales</u>
B5	<u>Comité technique</u> : retours ateliers, état d'avancement du diagnostic, examen du porté à connaissance s'il a été transmis.
B6	<u>Réunions PPA</u> : réunions avec un partenaire spécifique, à sa demande pour approfondir un point particulier.
B7	<u>Conseils communautaires</u> : présentation du projet de diagnostic aux conseils communautaires pour avis et explications.
B8	<u>Réunion(s) publique(s)</u> pour présenter le projet. Il ne sert à rien d'en faire beaucoup, peu de particuliers s'y intéressent puisque le SCoT n'est pas opposable au tiers.
B9	<u>Comité syndical</u> : présentation du diagnostic modifié pour validation.
C	PADD
C1	<u>Comités techniques</u> : préparation des commissions, début de réflexion sur l'évaluation environnementale//contribution des consultations au PADD, bilan réunions PPA, rectifications des pistes de l'évaluation environnementale.
C2	<u>Commissions thématiques</u> : thèmes à définir
C3	<u>Commissions transversales</u>
C4	<u>Comité de pilotage</u> : présentation d'un pré-PADD, avec des pistes sur les conséquences sur le DOO pour que les élus se rendent compte de la portée de leurs décisions, discussion des premiers éléments de l'évaluation environnementale.
C5	<u>Conseils communautaires</u> : présentation du pré-PADD aux conseils communautaires pour avis et explications.
C6	<u>Réunions PPA</u> : réunions avec un partenaire spécifique s'il y a besoin d'approfondir un point particulier.
C7	<u>Réunion(s) publique(s)</u> : présentation du pré-PADD. Il ne sert à rien d'en faire beaucoup, peu de particuliers s'y intéressent puisque le SCoT n'est pas opposable au tiers.
C8	<u>Comité syndical</u> : présentation et débat du PADD, avec des pistes de conséquences sur le DOO pour que les élus se rendent compte de la portée de leurs décisions, présentation d'une pré-évaluation environnementale.
D	Evaluation environnementale Pour chaque orientation ou décision, l'impact sur l'environnement est évalué
E	DOO
E1	<u>Comités techniques</u> : préparation des commissions, pistes d'évolution de l'évaluation environnementale, travail sur les pistes de conséquences du PADD sur le DOO réalisées dans la phase PADD//esquisse de DOO à partir des commissions.
E2	<u>Commissions thématiques</u> : thèmes à définir
E3	<u>Commission transversale</u>
E4	<u>Comités de pilotage</u> : présentation d'un pré-DOO, de l'évaluation environnementale//prise en compte des modifications sur le DOO (et éventuellement l'évaluation environnementale), examen des propositions d'outils de suivi et d'évaluation du SCoT.
E5	<u>Conseils communautaires</u> : présentation du pré-DOO et de l'évaluation environnementale pour avis.
E6	<u>Réunions PPA</u> : réunions avec un partenaire spécifique s'il y a besoin d'approfondir un point particulier, dernière consultation avant avis.
E7	<u>Réunion(s) publique(s)</u> : présentation du pré-DOO. Il ne sert à rien d'en faire beaucoup, peu de particuliers s'y intéressent puisque le SCoT n'est pas opposable au tiers.
E8	<u>Comité syndical</u> : présentation du DOO et de l'évaluation environnementale, vote sur le PADD et le DOO.

F	Arrêt du projet
F1	<u>Comité technique</u> : pistes de finalisation du rapport de présentation, pistes d'ajustement des outils de suivi et d'évaluation du SCoT, préparation de l'enquête publique.
F2	<u>Comité de pilotage</u> : finalisation du rapport de présentation, (dont l'évaluation environnementale), des outils de suivi et d'évaluation, des modalités de l'enquête publique.
F3	<u>Comité syndical</u> : Arrêt du SCoT, saisine PPA (qui ont un délai de 3 mois pour répondre).
G	Avis PPA - enquête publique
G1	<u>Consultation PPA</u> : réponse dans un délai de 3 mois, sinon, la réponse est réputée favorable (<i>Code de l'urbanisme, article L122-8</i>).
G2	<u>Saisine tribunal administratif</u> pour désignation du commissaire enquêteur. Le commissaire enquêteur est choisi dans un délai de 15 jours (<i>Code de l'environnement, article R123-5</i>).
G3	<u>Affichage en mairie</u> : au moins 15 jours avant l'enquête publique et durant toute la durée de celle-ci, des affiches informant la population de l'enquête publique doivent être apposées en mairie (<i>Code de l'environnement, article R 123-11</i>). Il convient d'être particulièrement vigilant lors de cette phase. Il est préférable de s'assurer que la préfecture a reçu l'ensemble des certificats d'affichage et en avoir une copie.
G4	<u>Information dans les journaux locaux</u> : pendant les 8 premiers jours de l'enquête au moins, l'avis d'enquête publique est publié dans « 2 journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés » (<i>Code de l'environnement, article R 123-11</i>).
G5	<u>Enquête publique</u> : elle se déroule sur 2 mois maximum, le commissaire enquêteur dispose d'un mois pour remettre son rapport.
G6	<u>Comité de pilotage</u> : intégration éventuelle de préconisations des PPA, lancement de l'enquête publique//modifications éventuelles du SCoT sur la base du rapport de l'enquête publique.
H	Approbation du SCoT par le comité syndical
H'	SCoT exécutoire dans les 2 mois sous réserve d'absence d'avis défavorable de la préfecture (<i>Code de l'urbanisme, article L 122-11-1</i>).

Remarques

- 1) Faire réaliser le diagnostic agricole par la chambre d'agriculture de l'Yonne. Non seulement le prix pourrait être inférieur, mais surtout la chambre ne pourra pas émettre un avis négatif sur un document qu'elle a produit.
- 2) Ne pas négliger l'accompagnement juridique du SCoT pour les procédures d'élaboration (mesures de publicité, délibération, concertation...) et pour l'écriture et la cohérence des pièces du SCoT.
- 3) Préparer la mise en œuvre du SCoT, notamment en demandant au bureau d'études des indicateurs de suivi de la mise en œuvre.

Abréviations

CCLTB : communauté de communes Le Tonnerrois en Bourgogne

DOO : document d'orientation et d'objectifs

EIE : état initial de l'environnement

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PPA : personnes publiques associées