



PREFECTURE

DIRECTION DES COLLECTIVITES  
ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

SERVICE DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITES

Auxerre, le 12 octobre 2015

### **Commission départementale de coopération intercommunale**

ORDRE DU JOUR : présentation du projet de révision du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale de l'Yonne

La carte de l'intercommunalité de l'Yonne était composée en 2010 de 31 communautés de communes et 62 communes isolées. Avec la mise en place d'un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le département de l'Yonne compte 20 communautés de communes et 1 communauté d'agglomération, et l'ensemble de son territoire à l'exception d'une communauté de communes est couvert par 4 périmètres de SCOT dont les structures porteuses sont des PETR (pôles d'équilibre territorial et rural).

Conformément aux dispositions de la loi NOTRe, le travail de regroupement des structures intercommunales se poursuit, en vue de réviser l'actuel schéma de l'intercommunalité.

En application des dispositions de la loi, 4 EPCI actuels doivent voir leur périmètre modifié pour des considérations de seuil de population, mais le législateur a également prévu la possibilité de proposer des modifications de périmètres supplémentaires, respectant notamment les grands principes de cohérence spatiale et de solidarité territoriale, et les 2 notions de « bassins de vie » et « d'aires urbaines ».

#### **1) la carte des EPCI à fiscalité propre (actuelle : carte 1 – projetée : carte 2)**

Le département de l'Yonne se structure territorialement selon un axe Nord-Sud autour de 3 aires urbaines majeures : Sens, au Nord ; Auxerre, au Centre et Avallon, au Sud, qui s'ordonnent selon un axe historique illustré aujourd'hui par l'A6 et la Ligne à Grande Vitesse Paris-Lyon, ou hier par la ligne PLM et, plus fondamental encore, le cours naturel de la rivière Yonne.

Parallèlement, le législateur a posé un certain nombre d'obligations qui seront prises en compte dans la suite des travaux de révision du Schéma.

../...

En premier lieu, il a arrêté un seuil de population (15 000 habitants) en deçà duquel, hors exceptions, il n'est pas possible de créer un EPCI à fiscalité propre.

Bien entendu, la Loi prévoit plusieurs cas de figure au titre desquels il est possible de déroger à ce seuil. A l'inverse, l'application des dispositions de la loi NOTRe impose dans certains cas la fusion de l'EPCI concerné.

Dans l'Yonne, l'application de ces dispositions concerne plusieurs structures intercommunales comme les CC du Villeneuvien, de Seignelay Brienon, de l'agglomération Migennoise et enfin du Pays Coulangeois, mais l'État propose des mouvements territoriaux plus ambitieux, cohérents avec la structuration territoriale décrite par l'INSEE et les bassins de vie de la population icaunaise.

\*

Cette révision était prévue tous les 5 ans par la loi du 10 décembre 2010, mais la loi NOTRe a prévu un calendrier plus dynamique, avec un cadre d'évolution inspiré par la loi de réforme des collectivités de 2010 mais aussi et surtout contenues dans le rapport Balladur de mars 2009 intitulé « Il est temps de décider » qui identifiait un certain nombre de priorités :

- 1) la création de 7 à 9 grandes métropoles sur le territoire national, mais la Bourgogne Franche-Comté n'est pas concernée.
- 2) l'accentuation de l'effort de regroupement intercommunal assorti de compétences nouvelles et des mutualisations/intégrations plus poussées autour de la notion de bassins de vie et d'aires urbaines. C'est le coeur de la Loi NOTRe pour ce qui concerne l'intercommunalité.
- 3) la rationalisation des syndicats intercommunaux, voire leur suppression pure et simple au profit d'EPCI à fiscalité propre lorsqu'il y a identité de périmètres et confusions des compétences ou des missions.
- 4) la volonté de préserver le cadre communal historique, en le faisant évoluer pour mieux le protéger. Le législateur l'a traduite en adoptant en mars 2015 une loi sur les communes nouvelles.

Les orientations proposées dans la carte ci-jointe tirent les conséquences de toutes ces évolutions, à commencer par le positionnement de l'Yonne dans la nouvelle région Bourgogne Franche-Comté, où le département va se trouver dans une position singulière : il s'agit en effet du seul département tourné pour une grande partie vers le territoire de l'Île-de-France, avec son Sud (autour d'Avallon) comme articulation entre le grand Bassin parisien et le reste de la Bourgogne.

Trois éléments essentiels ont servi de principes directeurs au projet de l'Etat :

- La démographie : elle est moins dynamique dans l'Yonne que dans le reste de la Région, sauf pour sa partie nord avec un apport migratoire venant d'Île-de-France (Seine-et-Marne). Parallèlement le flux migratoire en départs subdéfinitifs est beaucoup plus important vers le sud, notamment vers le Grand Dijon.

- La création et la structuration territoriale de la région Bourgogne Franche-Comté va accentuer les effets centrifuges. D'une part, il y a à l'Est l'axe Rhin-Rhône qui va fonctionner comme un arc de cercle autour de métropoles : Sochaux, Montbéliard jusqu'à Lyon, en passant par Macon et avec le Grand Dijon, et d'autre part, au Nord, l'Ile-de-France et le Bassin parisien, qui influe directement jusqu'à Sens, le nord de l'Yonne étant dans l'aire d'attraction de l'aire urbaine de Fontainebleau, elle-même connectée par le RER à Paris.
- La structuration territoriale : le département se structure en 3 grandes zones cohérentes selon un axe nord-sud, mais également autour de zones « périphériques » comme le Jovinien, autour du pôle de Joigny, le centre-est, autour de Saint-Florentin, la grande Puisaye-Forterre et enfin le Tonnerrois.

Sur la base de ces éléments, le projet de l'État s'articule autour de 3 axes :

- Affermir les agglomérations : il y a 3 agglomérations dans le département : Sens, Auxerre, Avallon, auxquelles il est proposé de rattacher :

- à **Sens**, une grande partie de la CC du Villeneuvien (2 ou 3 communes revenant à la CC du Gâtinais) qui est une zone que la loi NOTRe prescrit de rattacher à un autre ensemble. De fait, le Sénonais deviendrait une agglomération au sens de l'INSEE (> 50 000 habitants).

Il s'agirait bien de renforcer l'attractivité de ce territoire, en garantissant la maîtrise de son développement en tant qu'agglomération, qui est non pas sous la pression mais dans la zone d'effet du développement de l'Ile-de-France, subissant un phénomène de décongestion de sa population vers sa périphérie. Il faut organiser et maîtriser ces mouvements de population, et pour ce faire structurer le Sénonais comme une grande agglomération.

- à **Auxerre** : une logique équivalente prévaut, avec l'affermissement de l'agglomération actuelle, et la proposition de rattachement d'une grande partie du Pays Coulangeois, d'ores-et-déjà situé dans l'aire urbaine d'Auxerre. A l'inverse, 4 communes du sud de la CC du Pays Coulangeois (Migé, Coulangeron, Charentenay et Val de Mercy) sont historiquement davantage tournées vers la Forterre : il est proposé de les intégrer dans le grand ensemble de la Puisaye-Forterre.

À **Avallon** : ce territoire a la particularité, outre d'être un espace « rotulien » entre Bourgogne et Ile-de-France, d'être une véritable ville-centre d'un territoire (délimité par le périmètre du SCOT) de 27 000 habitants. La logique voudrait que soit envisagé, dès à présent, d'achever le mouvement initié en 2011 en fusionnant la CC Avallon-Vézelay-Morvan avec la CC du Serein.

- Garantir la cohérence territoriale : plusieurs parties du territoire de l'Yonne sont d'ores-et-déjà engagées dans un mouvement de convergence, dont l'exemple le plus abouti est celui de la Puisaye-Forterre. Il est proposé d'achever ce mouvement en fusionnant les 4 intercommunalités composant ce bassin de vie, en constituant un ensemble d'un peu moins de 40 000 habitants auquel serait rattachées les 4 communes précitées du sud du Pays Coulangeois.

De la même manière, dans la partie centre-est de l'Yonne, il est proposé de fusionner 2 structures intercommunales (la CC du Florentinois et la CC de Seignelay-Brienon) qui

constituent un seul et unique bassin de vie (identifié par l'INSEE comme un « pôle intermédiaire »).

- Accompagner les projets territoriaux : il s'agit là d'achever la composition de la CC du Gâtinais en Bourgogne en lui rattachant 3 communes qui avaient rejoint la CC du Villeneuvien dans le précédent Schéma alors même qu'elles relevaient du bassin de vie du Gâtinais.

De même, il est proposé le rattachement à l'Avallonnais de 3 communes issues des CC Entre Cure et Yonne et Forterre Val d'Yonne, qui ont exprimé ce vœu dont la justification en termes de « territoire de vie » est indéniable.

Enfin, il sera tenu compte de la volonté exprimée par les CC du Pays Chablisien et Entre Cure et Yonne de devenir une même communauté de communes compte tenu de leurs complémentarités territoriales, et ainsi former un espace de transition entre l'agglomération auxerroise et le quart sud-est Avallonnais-Serein-Tonnerrois organisé principalement autour des activités économiques liées au vignoble.

\*

Dans la continuité de la refonte de la carte de l'intercommunalité de l'Yonne, et en application des dispositions de la loi NOTRE qui confie aux préfets le soin de rationaliser les structures syndicales (soit que leur regroupement s'impose pour des considérations d'efficacité de la dépense publique, soit que la prise de certaines compétences par les communautés de communes entraîne leur disparition *de facto*), le travail amorcé en 2011 se poursuit afin de réviser l'actuel schéma de l'intercommunalité.

## **2) La carte des structures en charge de la GEMAPI (actuelle : carte 3 – projetée : carte 4)**

L'hypothèse de regroupement des syndicats de rivières à l'échelle des bassins versants et sous-bassins versants retenue en 2011 reste la base de travail pour les services de l'Etat qui oeuvrent en lien avec l'agence de l'eau Seine-Normandie. Elle s'inscrit dans le cadre juridique introduit par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), complétée et en partie amendée par la loi NOTRE précitée.

Désormais donc, est ajouté aux compétences obligatoires des intercommunalités à fiscalité propre (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018) un bloc de compétences dédié à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Cette ambition constitue, d'ailleurs, un des enjeux de gouvernance des projets de SDAGE et de PGRI des bassins Loire Bretagne (communes de Lavau, Sainpuits et Treigny) et Seine Normandie (autres communes du département). Le schéma là encore ne sera pas modifié de manière conséquente, et prendra en compte les structures syndicales créées ou en voie de l'être sur les têtes de bassins prioritaires, en l'occurrence la partie Amont des 4 cours d'eau suivants d'ouest en est : Loing-Amont, Cure-Cousin, Serein et Armançon :

- Concernant le bassin Loing-Amont, la meilleure hypothèse pour le futur pourrait se structurer à partir de la Fédération des eaux de Puisaye, qui couvre déjà le périmètre concerné et pourrait prochainement se doter de la compétence GEMAPI.
- Concernant Cure-Cousin, le Parc Naturel Régional du Morvan s'est porté candidat début 2015 à l'exercice des compétences GEMAPI à l'échelle de ce sous-bassin hydrographique à

compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Afin d'exercer ces nouvelles compétences, le syndicat mixte du Parc se transforme actuellement en syndicat mixte ouvert à la carte afin, d'une part, d'étendre son périmètre à des communes actuellement situées en dehors du périmètre du Parc mais relevant du bassin versant et, d'autre part, d'adopter des statuts actant les nouvelles compétences ainsi que le mode de représentation et de participation financière des membres en fonction de l'étendue de leur adhésion. Le projet de schéma prend acte de cette évolution positive.

- Concernant le Serein, le syndicat de bassin versant a été institué par arrêté du 25 mars 2014.
- Concernant l'Armançon, la démarche s'inscrit dans un contexte où le SIRTAVA porte le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Armançon ainsi que le programme d'actions de prévention des inondations sur l'Armançon (PAPI). 2016 verra naître un nouveau syndicat qui prendra le relais des 3 syndicats de rivières existants. Ceci implique de mener parallèlement deux procédures : la création d'un syndicat mixte exerçant les compétences GEMAPI à l'échelle du bassin versant sur les départements de l'Aube, la Côte d'Or et la Nièvre d'une part et la dissolution des trois syndicats de rivières d'autre part.

Par ailleurs, concernant la partie sud de Yonne Aval, les travaux de préfiguration de création d'une structure dédiée sont achevés, aussi le schéma autorise-t-il la création à court terme d'une structure sur cette partie qui pourrait être dénommée « Yonne Médian ».

Enfin, le bassin versant Yonne Amont, essentiellement situé sur le territoire de la Nièvre, sera confié à la gestion d'un syndicat de bassin qui sera créé dans le cadre du SDCI nivernais.

### **3) La carte des SIVOS (actuelle : carte 5 – projetée : carte 6)**

La cartographie des SIVOS, dans ce projet de schéma révisé, sera peu retouchée par rapport à 2011 : les structures existantes sont appelées à disparaître au fur et à mesure de la prise des compétences correspondantes par les EPCI à fiscalité propre.

La carte présentée prévoit donc la disparition des structures incluses dans le périmètre de la CC du Tonnerrois en Bourgogne, qui a la compétence depuis sa création. Pour le reste, les dissolutions s'opéreront naturellement avec le temps.

### **4) La carte des structures en charge des déchets ménagers et assimilés (actuelle : carte 7 – projetée : carte 8)**

En matière de déchets, et s'agissant d'une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre, le schéma actuellement en vigueur ne laissait subsister que 2 structures syndicales, dont les périmètres couvraient à l'époque plusieurs communautés de communes. Le projet de schéma présenté le 12 octobre 2015 étendant les territoires des EPCI en question, les 2 syndicats sont voués à disparaître. La projection concernant la gestion des déchets ménagers renvoie donc à la cartographie des EPCI à fiscalité propre présentée ci-dessus.

### **5) La carte des structures en charge de l'assainissement (actuelle : carte 7 bis – projetée : carte 8)**

Un raisonnement identique prévaut en matière d'assainissement (collectif ou non) : la loi NOTRe prévoit que cette compétence – désormais optionnelle pour les communautés d'agglomération comme de communes – deviendra obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Dès lors, comme pour le cas précédent, la projection concernant la gestion du service public de l'assainissement renvoie à la cartographie des EPCI à fiscalité propre présentée ci-dessus.

### **6) La carte des structures en charge de la distribution de l'eau potable (actuelle : carte 9 – projetée : carte 10)**

Le sujet de l'eau potable – sa disponibilité, sa qualité – est, enfin, une préoccupation majeure pour l'État dans le département de l'Yonne. En témoigne le diagnostic élaboré pour le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine-Normandie (SDAGE), actuellement opposable : la quasi-totalité des nappes du département présente une mauvaise qualité, telle que leur objectif de bon état est reporté à 2021 voire 2027. La mise à jour de l'état des masses d'eaux souterraines réalisée en 2013 et le projet de SDAGE 2016-2021 confirment cette problématique. De fait, seules deux masses d'eau souterraine sur 10 sont dans un « bon » état chimique, les autres étant dans un état « médiocre ».

Les collectivités du département sont également exposées sur certains secteurs à un manque de disponibilité d'une ressource brute de qualité, les situations des points de prélèvements étant différentes entre les collectivités situées en fond de vallée et celles localisées sur les plateaux.

Sur le plan qualitatif, l'Yonne concentre 50 % des 70 captages prioritaires de la région Bourgogne en matière de lutte contre les pollutions diffuses. Et il ne s'agit là que des captages reconnus au niveau national, 153 captages étant classés cas 5 (donc problématiques) dans le cadre du SDAGE actuellement opposable.

Sur le plan de la santé publique, par ailleurs, il faut rappeler que 281 captages sont en service et 126 abandonnés, ce qui renforce la préoccupation des services de l'État en la matière, d'autant que dans de nombreuses parties du territoire de 40 % à 70 % de l'eau potable captée est perdue – du fait du mauvais entretien du réseau de distribution – avant même de parvenir au robinet du consommateur.

En matière d'eau potable, le gain escompté par la refonte de la carte syndicale – qui accompagne le transfert voulu par le législateur de cette question aux EPCI à fiscalité dont il s'agira d'une compétence obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 – ne relève pas de l'allègement de la facture du consommateur mais davantage de sa stabilisation – dans la mesure du possible – dans la mesure où ce sujet va entraîner dans les prochaines années des investissements conséquents.

Pour mémoire, cependant, la « cible » en matière de prix de l'eau que pourrait constituer le prix moyen, au plan national, du prix TTC par m<sup>3</sup> pour une famille de 4 personnes en 2013 est de 2,02€/m<sup>3</sup> (hors coût de l'assainissement). Dans l'Yonne, sur un échantillon de 144 structures, il a pu être constaté que les prix variaient de 2 à 3€/m<sup>3</sup> dans 98 structures sur 144, de 1,5 à 2€/m<sup>3</sup> dans 30 structures sur 144 ou encore de 0,5 à 1€/m<sup>3</sup> dans 10 % des cas (*source : EauFrance, service public d'information sur l'eau*).

Compte tenu de leur complexité, les investissements précités ne pourront être pris en charge par des structures de taille réduite, et relèveront *a minima* des communautés d'agglomération ou de communes, voire à plus grande échelle de grands syndicats intercommunaux ou mixtes tels que ceux existants déjà sur le Nord du département ou son quart Sud-ouest.

De fait, concernant cette obligation de rassembler les structures pour pouvoir, ensuite, engager les investissements requis, le législateur ne s'y est pas trompé puisque non seulement la compétence « eau potable » deviendra en 2020 une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre, mais dès 2017 la prise de la compétence « eau » de manière optionnelle permettra de bénéficier de la DGF bonifiée.

Il y a donc là un enjeu majeur pour le territoire icaunais, qui affecte notamment ses principales agglomérations, voire au-delà puisque au niveau de la nappe de la Craie de Bourgogne et du Gâtinais, les deux régions présentant le plus de sources sont celles de la vallée de la Vanne et du Loing-Lunain. Au surplus, le département de l'Yonne participe directement à l'alimentation en eau de Paris et du sud de l'Île-de-France.

Le projet de schéma présenté vise donc, pour des considérations de rationalisation de la dépense publique autant que de la santé de la population, à regrouper et créer des structures ayant une « masse critique » suffisante pour apporter une réponse à la hauteur de ces enjeux.

\*

#### Éléments de calendrier :

Le schéma révisé devra être adopté et publié au plus tard le 31 mars 2016.

Le projet présenté en CDCI le 12 octobre 2015 sera soumis pour avis, à compter du 15 octobre 2015, aux conseils municipaux et aux organes délibérants des EPCI (intercommunalités et syndicats) concernés par les propositions de modification, qui devront se prononcer dans un délai de 2 mois à compter de la notification. A défaut d'avis rendu dans les deux mois, leur délibération sera réputée favorable.

A réception de l'ensemble des avis des communes et des EPCI, ou à défaut une fois écoulé le délai de 2 mois précité, le projet de schéma sera transmis, dans les meilleurs délais, aux membres de la CDCI avec l'ensemble des avis des communes et des EPCI : la CDCI sera alors saisie pour avis et disposera d'un délai de 3 mois pour se prononcer.

La phase de mise en œuvre du schéma débutera dès sa publication et s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2016.

Le préfet

Jean-Christophe MORAUD



