



Le président
GD 160888

Le 26 septembre 2016

à

**Monsieur le président de la communauté de
communes de l'île de Ré**

3, rue du Père Ignace – CS 28001
17410 SAINT-MARTIN-DE-RE

Dossier suivi par :
Mme Nathalie Doublet, Greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mél : alpc@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2015-0130
Objet : notification des observations définitives relatives à
l'examen de la gestion de la communauté de communes de
l'île de Ré
P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes de l'île de Ré concernant les exercices 2010 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-7-II du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Charente-Maritime.

Enfin, j'appelle votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L 143-10-1* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ILE DE RE
(CdC de l'Ile de Ré)**

Années 2012 et suivantes

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	4
LA PROCÉDURE	10
LES OBSERVATIONS DÉFINITIVES	10
1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES	10
1.1. Les compétences de la communauté de communes	11
1.2. Les transferts de compétences à d'autres établissements publics de coopération.....	12
1.3. La commission consultative des services publics locaux.....	13
1.4. Les associations financées par la communauté de communes	13
2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION	14
3. LA TENUE DES COMPTES ET DES RÉGIES	15
4. LA SITUATION FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL	17
4.1. Les données relatives à la section de fonctionnement	17
4.2. Les investissements et leur financement	18
4.3. L'endettement et la capacité de désendettement	18
4.4. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	19
4.5. La fiscalité.....	20
4.6. Diverses ressources et charges de fonctionnement	21
4.7. La prévision et la réalisation des dépenses et recettes d'investissement	21
4.8. La conclusion sur l'analyse financière du budget principal	22
5. LA TENUE ET LE SUIVI DES BUDGETS ANNEXES	24
5.1. La gestion de l'Ecotaxe.....	24
5.2. Le budget annexe « Ordures Ménagères »	29
6. LA GESTION DU PERSONNEL	30
6.1. Les effectifs	30
6.2. Le temps de travail, les congés, les absences, les règles d'avancement	31
6.3. Le cadre indemnitaire	32
6.4. Les modalités de recrutement d'agents contractuels	32
7. LA PROCÉDURE ACHATS ET MARCHES PUBLICS	33
7.1. L'organisation du pouvoir adjudicateur au sein de la communauté de communes	33
7.2. L'organisation générale de la procédure achats - marchés	34
7.3. Le marché de l'opération « Ecoplage »	35
7.4. L'opération de réalisation de la gendarmerie	36
7.5. Les marchés passés pour des travaux sur des digues	37
7.6. Les relations contractuelles et financières avec un avocat	37

8.	LA POLITIQUE EN MATIERE D'URBANISME ET DE PROTECTION DU LITTORAL	45
8.1.	Les caractéristiques de l'île de Ré et les enjeux	45
8.2.	Les objectifs, orientations et vicissitudes du SCOT	49
8.3.	La communauté de communes et la révision du plan de prévision des risques littoraux	60
8.4.	La politique communautaire en matière de protection du littoral	72
8.5.	La politique communautaire pour le rééquilibrage du bâti et de l'habitat	75
8.6.	L'intérêt d'une réflexion sur la localisation future de l'habitat et des activités sur l'île	76

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

La communauté de communes (CdC) de l'île de Ré comptait en 2012 une population permanente de 18 101 habitants. Ses dix communes membres constituent deux systèmes territoriaux distincts, avec dans sa partie nord-ouest, quatre communes représentant 18 % de la population et dans sa partie sud, six communes représentant 82 % de la population.

LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Depuis 2010, la CdC de l'île de Ré a pris de nombreuses compétences. Celle afférente à la promotion du tourisme, qui restait depuis 2008 partagée avec les communes, sera exercée exclusivement par la CdC de l'île de Ré à partir de 2016. Le schéma de mutualisation des services entre la CdC de l'île de Ré et ses communes membres n'a pu être arrêté au 31 décembre 2015, en raison de la nécessité d'intégrer les changements législatifs récents qui induiront de nouvelles prises de compétences.

La CdC de l'île de Ré adhère au syndicat mixte UNIMA dans des conditions juridiques confuses. Elle a par ailleurs créé une commission consultative des services publics locaux mais ne l'a pas saisie des sujets la concernant. Le contrôle des relations entre la CdC de l'île de Ré et les associations qu'elle subventionne n'a révélé que quelques difficultés, ce point apparaissant globalement bien suivi.

LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION

Le président de la CdC de l'île de Ré rend désormais régulièrement compte, depuis octobre 2015, des décisions qu'il prend par délégation de pouvoir du conseil communautaire. Quelques délégations de fonction données par le président à des vice-présidents devraient être mieux précisées. La CdC de l'île de Ré a engagé l'élaboration d'une charte de déontologie concernant les élus et les agents afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts.

LA TENUE DES COMPTES ET DES RÉGIES

Ce point n'appelle guère d'observation, hormis quelques aspects relatifs aux comptes et au rappel de la nécessité d'un contrôle régulier des régies ainsi que d'une mise en conformité de certains actes y afférents.

LA SITUATION FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL

La situation financière du budget principal pour la période 2012-2014 se caractérise par l'apparition d'un assez fort effet de ciseaux entre les recettes et les charges de gestion, qui a suscité une diminution importante de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute, lesquels ont tous deux baissé d'environ 40 %. Par ailleurs, l'encours de la dette restant due en fin d'exercice a plus que doublé au cours de cette période, pour atteindre 11,183 millions d'euros (M€) au 31 décembre 2014, soit environ six années d'autofinancement brut de l'exercice. Le fonds de roulement du budget principal a diminué de plus de 10 M€ au cours de la période et est devenu négatif à partir de la fin 2013, la trésorerie de la CdC de l'île de Ré n'étant plus assurée depuis que par celle des deux budgets annexes « écotaxe » et « ordures ménagères ».

Ces évolutions résultent de l'important accroissement des compétences de la CdC de l'île de Ré, ayant eu pour conséquences une forte augmentation des charges de fonctionnement et des effectifs du personnel ainsi qu'une politique d'investissement soutenue, ces augmentations de dépenses ayant été financées sans hausse des taux de la fiscalité directe locale. Dans un contexte de limitation accrue des dotations de l'Etat, et alors même que la CdC de l'île de Ré envisage encore dans un avenir proche de réaliser de nouveaux investissements très importants, notamment pour la construction de son siège, la réalisation de logements

sociaux et la protection du littoral, sa situation financière risque donc de se dégrader rapidement. Il apparaît dès lors indispensable, comme elle s'y est déjà engagée, qu'elle se dote d'instruments de pilotage financier sous la forme d'une prospective pluriannuelle précise.

LE BUDGET ANNEXE ECOTAXE

L'utilisation de l'écotaxe prélevée lors du passage sur le pont de l'île de Ré s'effectue dans un cadre conventionnel associant l'Etat, le Département, la CdC de l'île de Ré et ses communes membres. Les opérations sont retracées dans un budget annexe spécifique, ce qui contribue à une bonne information financière et comptable. La communauté de communes a perçu de 2012 à 2014 inclus un montant d'écotaxe de 11,288 M€ et en a reversé 2,519 M€ à ses communes membres. Le contrôle des dépenses effectivement réalisées a montré que, pour certaines, le financement par l'écotaxe apparaît contestable au regard des règles d'éligibilité fixées par la convention ; cela concerne un montant cumulé 2012-2014 estimé à 0,655 M€, soit 5,8 % du total des recettes d'écotaxe perçues par la CdC de l'île de Ré. Cette situation ne traduit toutefois pas de dérive importante mais résulte, pour l'essentiel, de l'imprécision de la convention pour ce qui est de la définition des dépenses de communication, de fonctionnement courant et de personnel éligibles au dispositif.

LE BUDGET ANNEXE DECHETS MENAGERS

Cette compétence communautaire faisait jusqu'en 2015 l'objet d'un suivi sur un budget annexe spécifique, ce qui contribuait à une bonne information financière et comptable. La qualité de cette information devra être maintenue en dépit de la suppression de ce budget annexe, décidée par la CdC de l'île de Ré à partir de 2016.

LA GESTION DU PERSONNEL

Les effectifs permanents pourvus de la CdC de l'île de Ré sont passés de 48 à 68 agents entre 2012 et 2014, sans transfert de personnel communal. La gestion des ressources humaines est désormais bien structurée. Le bilan social 2013 était complet. Au cours de cette année, les absences pour maladie ordinaire représentaient en moyenne 8 jours par agent titulaire et par an, soit moins que la moyenne nationale de 12,6 jours calculée en 2011 par le ministère de l'intérieur.

Les agents de la CdC de l'île de Ré effectuent tous l'horaire annuel réglementaire de 1 607 heures mais quelques imprécisions sur le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail adopté en 2010 justifieraient sa révision. Le président de la communauté de communes accorde chaque année deux demi-journées non travaillées avant Noël et Nouvel an alors que cet avantage est dépourvu de base réglementaire.

Les règles fixées par le conseil communautaire pour les avancements de grade devraient être complétées. Le cadre indemnitaire des agents gagnerait à être regroupé en une seule délibération, pour le rendre plus lisible.

Pour le recrutement d'agents contractuels, les délibérations créant les emplois ainsi pourvus devraient intervenir avant le processus de recrutement et pas après ; il convient également de laisser un délai suffisant entre les déclarations de vacance et les procédures de sélection des candidats.

LES ACHATS ET LES MARCHES PUBLICS

La gestion efficace et économe des achats et marchés publics constitue un enjeu financier important pour la CdC de l'île de Ré car, en cumul 2012 à 2014, les achats et services imputés en section de fonctionnement sur l'ensemble des trois budgets ont représenté 26,705 M€ et les dépenses d'équipement 24,788 M€.

L'organisation du pouvoir adjudicateur au niveau de la CdC de l'île de Ré apparaît bien définie. Les procédures sont correctement structurées, notamment pour les marchés à procédure adaptée. Un guide interne de procédure est en cours de réalisation.

Le conseil communautaire n'a pas défini de stratégie particulière en matière de prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans la commande publique.

L'analyse particulière de quelques commandes et marchés a mis en évidence deux situations à problèmes :

- pour le projet « écoplage », le cabinet d'études ayant réalisé les études préalables qui ont amené le conseil communautaire à faire le choix d'une procédure de marché de conception-réalisation sans publicité ni mise en concurrence préalable a aussi assuré par la suite des prestations en tant que sous-traitant de l'entreprise attributaire du marché, ce qui paraît irrégulier au regard de l'article 6 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ;

- la CdC de l'île de Ré a recouru à un avocat pour des prestations d'assistance juridique et de conseil pour un montant total de 0,544 M€ en cumul 2010-2015, sans avoir respecté les règles de procédure et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics ; les deux conventions d'assistance téléphonique ayant généré les plus fortes dépenses (respectivement 0,188 M€ et 0,193 M€) ont été signées par le président alors que les délégations de pouvoir que lui avait consenties le conseil communautaire étaient limitées à des montants inférieurs ; les autres conventions, qui n'ont pas toutes été produites ou signées, s'apparentent à un fractionnement irrégulier du besoin ; l'exécution de ces conventions n'a fait l'objet d'aucun suivi particulier, l'avocat ayant été rémunérée en cumul 2010-2015 pour 2 344,5 heures facturées sans que la CdC de l'île de Ré ait été en mesure de produire des justifications précises quant à la nature des prestations ou conseils juridiques prodigués. Le même avocat a, par ailleurs, représenté la CdC de l'île de Ré dans le cadre de six procédures contentieuses, pour lesquelles il a été rémunéré au total à hauteur de 0,095 M€, mais dont certaines facturations apparaissent excessives par rapport aux enjeux et/ou aux prestations réalisées.

LA POLITIQUE EN MATIERE D'URBANISME ET DE PROTECTION DU LITTORAL

La politique en matière d'urbanisme sur l'île de Ré vise à répondre aux principaux enjeux identifiés par la communauté de communes lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

La CdC de l'île de Ré a prescrit l'élaboration du SCOT en avril 2009 et l'a approuvé le 25 octobre 2012, ce qui montre que le calendrier a été bien maîtrisé ; la réalisation de ce document a eu un coût évalué à 0,666 M€ (qui a été atténué par une dotation de l'Etat d'un montant d'environ 0,115 M€). Après avoir soumis à l'enquête publique un document arrêté le 15 décembre 2011 et présenté comme étant conforme aux nouvelles dispositions issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », le conseil communautaire a finalement approuvé un projet se fondant sur les règles antérieures à la loi précitée. Il a par la suite, et ce dès le 11 juillet 2013, prescrit une révision du SCOT afin de le rendre conforme aux dispositions de ladite loi.

La qualité du diagnostic préalable du SCOT a été reconnue par les services de l'Etat, en dépit de quelques critiques portant sur la prise en compte des continuités écologiques et le traitement de la question paysagère.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'a pas non plus appelé de critiques importantes. Toutefois, ce document stratégique, qui a pour objet d'énoncer d'importants objectifs dans de multiples domaines, aurait gagné à séparer clairement ceux donnant lieu à l'édition de prescriptions opposables aux documents de planification de niveau inférieur et ceux ne débouchant pas sur de telles prescriptions. Il aurait aussi pu utilement préciser, pour chacun des objectifs, quelles sont les collectivités disposant des compétences pour leur mise en œuvre, selon quelles modalités, moyens et calendrier prévisionnel, et avec quels outils et indicateurs de suivi et d'évaluation.

Le document d'orientations générales (DOG) constitue le seul document du SCOT dont les prescriptions sont opposables aux documents de planification de niveau inférieur (notamment aux plans locaux d'urbanisme). Cependant, le DOG approuvé par la CdC de l'île de Ré comporte onze « recommandations » et treize « préconisations » non opposables, ce qui ne correspond donc pas à ce qui est prévu par les textes. Mais il comporte aussi de nombreuses prescriptions qui sont réellement de nature à encadrer utilement les documents d'urbanisme de niveau inférieur, s'agissant entre autres de la réalisation de logements aidés, pour lesquels il comporte des objectifs minimaux précis, déclinés par communes. En revanche, et même si cela ne semble pas irrégulier, le DOG ne procède pas à la répartition au niveau de chaque commune de l'objectif prévoyant, pour l'ensemble de l'île à horizon 2020, la création d'un maximum de 700 nouveaux logements permanents et de 1 000 nouvelles résidences secondaires. Cependant, il liste plusieurs outils réglementaires visant à atteindre la « préconisation » de ne consommer que 20 % du « résiduel constructible ».

Le SCOT a été annulé le 9 juillet 2015 par le tribunal administratif de Poitiers, pour deux motifs, tenant au changement susmentionné de cadre juridique après l'enquête publique et aux insuffisances du rapport et de l'avis de la commission d'enquête publique. La CdC de l'île de Ré n'a pas fait appel car, en raison de diverses dispositions législatives, il ne lui aurait en toute hypothèse plus été possible de mener à son terme la procédure de révision du SCOT en vue de sa « grenellisation », obligatoire avant le 1er janvier 2017. Elle a préféré s'engager dès la fin 2015, dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), cette compétence lui ayant alors été transférée par les communes. Ce choix permet d'éviter la caducité au 27 mars 2017 des actuels plans d'occupation des sols des communes membres en prorogeant leur validité jusqu'au 31 décembre 2019, à charge pour la CdC de l'île de Ré d'aboutir à une approbation du PLUi d'ici là.

L'évènement Xynthia et la révision du plan de prévention des risques littoraux

La tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010 a durement frappé l'île de Ré. Dans l'urgence, l'Etat a notamment défini des zones « noires » d'extrême danger dans deux communes de l'île, à l'intérieur desquelles étaient prévues l'expropriation et la destruction des habitations. Ce processus, mené dans un premier temps avec une certaine précipitation, a suscité des incompréhensions et a abouti à certaines acquisitions amiables dont l'utilité et le coût a fait débat. A ce jour, 14 biens ont été acquis à l'amiable sur l'île et il en reste un à exproprier.

A partir de février 2012, l'Etat a engagé la révision du plan de prévention des risques de 2002, qui avait montré ses insuffisances. Les premières projections qu'il a réalisées concernant les cartes de niveaux d'eau étaient destinées à faire prendre conscience du risque maximum. Devant l'inquiétude suscitée et aux fins de disposer d'une méthode alternative, la CdC de l'île de Ré a fait procéder à ses propres frais (pour 0,327 M€) à des études confiées à un groupement incluant notamment un cabinet d'ingénierie et un expert néerlandais.

La différence d'approche porte pour l'essentiel sur la manière dont sont pris en compte les ouvrages de protection existants : l'étude réalisée pour l'Etat se base sur des hypothèses forfaitaires définies par la circulaire ministérielle du 27 juillet 2011 tandis que l'étude réalisée pour la CdC de l'île de Ré repose sur un scénario de défaillance des digues qui reproduit l'évènement Xynthia. La comparaison des cartographies d'aléas issues de ces modélisations révèle des désaccords assez importants dans le cas des communes du nord de l'île mais bien moindres et/ou très localisés pour les communes du sud.

L'Etat a fait expertiser en mars et juillet 2013 les études qui avaient été réalisées pour son propre compte. Il a également fait expertiser en juin 2014 les études réalisées pour la communauté de communes. Il en a conclu qu'il convenait, pour l'essentiel, de conserver son approche initiale, tout en y intégrant, à la marge, certains éléments des études réalisées pour la CdC de l'île de Ré, pour ce qui concerne les parapets et les bris de digues.

Début novembre 2014, la préfète de Charente-Maritime a transmis aux élus les cartes d'aléas devant servir de base pour l'élaboration du règlement du plan de prévention. L'Etat considère qu'il convient désormais

d'achever l'élaboration de ce plan sur ces bases, tout en envisageant sa révision future lorsque l'important programme de travaux de protection actuellement en cours sera achevé. Il propose aussi de conduire une réflexion portant sur l'éventuelle création d'une zone d'intérêt stratégique dans une commune.

La situation reste cependant très conflictuelle. Aucun des élus de l'île rencontrés au cours du contrôle ne conteste la compétence incombant à l'Etat en matière d'élaboration du plan de prévention des risques. Pour autant, certains d'entre eux ont exprimé le sentiment de n'avoir, à ce jour, pas été suffisamment écoutés dans le cadre de la concertation et ont exprimé, par ailleurs, leurs doutes quant à la totale cohérence de la position de l'Etat. Le président de la CdC de l'île de Ré s'interroge aussi sur l'indépendance des expertises réalisées sur les travaux de modélisation élaborés pour la communauté de communes et sur l'engagement par l'Etat d'une révision future du plan de prévention afin de prendre en compte les digues en cours de réalisation.

Ces désaccords persistants ont des conséquences importantes sur le processus d'instruction et de délivrance des autorisations d'utilisation du sol. En effet, la CdC de l'île de Ré instruit depuis octobre 2014 la plupart de ces demandes pour le compte de ses communes membres, les maires restant compétents pour prendre les décisions. Pour apprécier le risque d'inondation, les services instructeurs prennent certes en compte les cartes d'aléas et les éléments portés à connaissance par l'Etat, mais aussi les cartes d'aléas réalisées pour la CdC de l'île de Ré, ce qui génère certaines divergences d'analyse avec les services de l'Etat en charge du contrôle de légalité. Il en résulte une multiplication des déférés préfectoraux devant les juridictions administratives : depuis fin 2011, trente recours assortis de demandes de suspension ont été dénombrés. Si le tribunal administratif a, dans un premier temps, suivi la position de l'Etat, il a modifié son approche à partir de mars 2015. Cependant, dans plusieurs arrêts plus récents, la cour administrative d'appel a annulé des jugements de première instance sur la base d'une appréciation du risque de submersion qui rejoint davantage celle des services de l'Etat. De nombreux contentieux sont encore en cours.

Cette situation dans laquelle les juridictions administratives doivent arbitrer au cas par cas les situations individuelles n'apparaît optimale ni pour ce qui est d'une approche d'ensemble de la prévention du risque submersion sur les zones à risques de l'île de Ré, ni pour ce qui est de la sécurité juridique des actes pris par les maires concernés. Elle ne pourra cependant vraisemblablement se résoudre que par l'achèvement de la révision du plan de prévention des risques, qui fera alors sans doute aussi l'objet d'un recours devant les juridictions administratives, lesquelles seraient alors amenées à se prononcer globalement.

La politique communautaire en matière de protection du littoral

La CdC de l'île de Ré s'est dotée depuis 2011 d'une compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), devançant ainsi largement les dispositions législatives imposant cette prise de compétence au plus tard pour le 1^{er} janvier 2018.

Le SCOT approuvé en 2012 traite assez largement ce point. Un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) a été conclu le 27 novembre 2012 entre l'Etat, la Région, le Département et la CdC de l'île de Ré. Il prévoit un programme de travaux de 44,595 M€, répartis sur onze projets particuliers, dont les plus coûteux sont la reprise de la digue du Boutillon à Ars et La Couarde et la protection par digue du quartier des Doreaux à Saint-Clément. Le financement est assuré à 40 % par l'Etat, le reste étant réparti à parts égales de 20 % entre la Région, le Département et la CdC de l'île de Ré. Les travaux sont désormais bien engagés pour certains des projets, en dépit de retards initiaux dus à la complexité de diverses procédures administratives incontournables. Des surcoûts d'un peu plus de 10 % ont d'ores et déjà été constatés par rapport aux prévisions initiales, résultant notamment de modifications demandées par les services de l'Etat en vue d'une meilleure insertion des ouvrages dans les sites et paysages.

Au-delà de la réalisation du PAPI, la CdC de l'île de Ré intervient aussi pour l'entretien des digues et ouvrages de protection existants qui lui incombent. De 2010 à 2014, ce sont 4,718 M€ qui ont été à sa charge à ce titre.

La politique communautaire pour le développement de l'offre de logement social locatif

La CdC de l'île de Ré s'est dotée d'une compétence pour la réalisation de logements locatifs sociaux inclus dans des opérations d'au moins 20 logements. La problématique de l'offre de logements permanents sur l'île, en particulier pour des jeunes actifs, pour les personnes seules ou actuellement mal logées constituait un des axes majeurs du SCOT, qui prévoit la réalisation à horizon 2020 de 400 logements aidés de compétence communautaire. Cet objectif a été maintenu en dépit de l'annulation juridictionnelle du SCOT.

La programmation actuelle de ces opérations prévoit la réalisation de 367 logements aidés pour un coût total de 19,171 M€, sur la base d'un calendrier distinct selon les communes. Cette politique est soutenue par l'Etat, qui considère le territoire de l'île de Ré comme prioritaire en matière de délivrance d'agrèments.

Pour les trois opérations actuellement en cours de réalisation, la CdC de l'île de Ré a imposé aux bailleurs sociaux retenus, chargés de la maîtrise d'ouvrage des logements, des dispositifs conventionnels lui permettant de conserver la propriété des biens. Ces trois opérations présentent un coût total de 11,915 M€, que la CdC de l'île de Ré a financé à hauteur de 6,93 M€ par deux emprunts de très longue durée avec des taux d'intérêt très bas et, pour le reste, par autofinancement.

L'intérêt d'une réflexion sur la localisation future de l'habitat et des activités sur l'île

Les prévisions scientifiques sur les effets futurs du changement climatique sur le niveau des mers font état d'une hausse du niveau moyen de la mer susceptible de varier entre quelques dizaines de centimètres et plus d'un mètre à horizon 2100. Il est probable que ces évolutions s'accompagnent d'une multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, telles les surcotes liées aux tempêtes. Cet horizon temporel de la fin du XXIème siècle n'est guère éloigné. Il ne saurait donc être ignoré en matière d'urbanisme, la plupart des nouvelles constructions autorisées actuellement, en particulier à fin d'habitation, ayant normalement vocation à subsister durablement.

Contrairement à l'une des thématiques clé exposée dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte adoptée en 2012 par le ministère en charge de l'environnement, les stratégies développées par la CdC de l'île de Ré dans le SCOT approuvé en 2012 ou à travers le PAPI ne comportent aucune réflexion quant à une éventuelle relocalisation à long terme de certains biens ou activités sur des zones moins exposées de l'île. Il est vrai qu'une telle réflexion est rendue complexe par le fait que l'ensemble du territoire rétais actuellement non urbanisé, même celui non exposé au risque submersion, est protégé à divers titres (sites classés, inscrits,...). Cela imposerait donc soit de pouvoir modifier certaines de ces protections, soit de pouvoir trouver des solutions de densification dans les aires urbaines existantes (une telle évolution apparaissant quant à elle compliquée pour des raisons de préservation du patrimoine et du caractère architectural traditionnel de l'île).

Sans méconnaître ces difficultés, la CRC estime néanmoins que l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal prescrit fin 2015 devrait également être l'occasion pour la CdC de l'île de Ré et ses communes membres de mener une réflexion sur une stratégie d'ensemble et à long terme concernant la localisation de l'urbanisation et des activités sur l'île.

LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes (CdC) de l'île de Ré depuis 2012 a été effectué dans le cadre du programme 2015 de la Chambre régionale des comptes (CRC).

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Lionel QUILLET, président de la CdC de l'île de Ré, par lettre du 12 janvier 2015.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 9 février 2015 au siège de la communauté de communes.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 10 décembre 2015.

Lors de sa séance du 4 février 2016, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 9 mars 2016 à l'ordonnateur.

Des extraits d'observations provisoires sur des aspects les concernant ont été adressés le même jour au président du conseil départemental de Charente-Maritime, au président de l'UNIMA, au président d'une association, à deux sociétés ayant effectué divers travaux et prestations et à un avocat. Des communications administratives sur divers points ont par ailleurs été adressées au préfet de Charente-Maritime et à la comptable de la CdC de l'île de Ré.

Le président de la communauté de communes a répondu par courrier du 20 mai 2016, le président du conseil départemental de Charente-Maritime a répondu par courrier du 9 mai 2016, le président de l'UNIMA a répondu par courrier du 4 mai 2016, le président de l'association a répondu par courrier du 20 avril 2016, les présidents des deux sociétés ont répondu respectivement par courriers des 8 avril et 22 avril 2016, l'avocat a répondu par courrier du 11 mai 2016.

Lors de son délibéré du 26 juillet 2016, la CRC a retenu les observations définitives suivantes.

LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

1. LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES

La CdC de l'île de Ré regroupe les dix communes de l'île, soit une population totale qui s'établissait en 2012 à 18 101 habitants soit 229 habitants de moins qu'en 2010 mais 1 263 de plus qu'en 1999 (soit 7,5 % de plus). Aucune commune ne dépasse le seuil de 3 500 habitants. Son président estime que, pour de multiples raisons relevant notamment de sa spécificité insulaire, le périmètre actuel de la communauté de communes est pertinent et n'est pas voué à évoluer dans les années à venir.

1.1. LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

La CdC de l'île de Ré exerce des compétences en matière d'aménagement de l'espace (notamment l'élaboration du schéma de cohérence territoriale –SCOT-), de développement économique, de protection et mise en valeur de l'environnement (notamment l'élimination des déchets ménagers et assimilés et la défense contre la mer), de politique du logement (notamment pour des logements sociaux), de gestion d'équipements culturels et d'actions en faveur de l'enfance et de l'adolescence (notamment la création et gestion de structures d'accueil pour les enfants de 0 à 4 ans).

La CdC de l'île de Ré a connu depuis 2010 un fort accroissement de son champ de compétences, étendu aux aspects suivants : logements à loyers maîtrisés, électricité photovoltaïque et actions en faveur de la petite enfance et adolescence, réalisation d'un programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), aménagement et gestion de l'équipement culturel La Maline, suivi du trait de côte et aménagement paysager communautaire, actions en faveur du secteur patrimonial, entretien des chemins d'intérêt communautaire et instruction des autorisations d'occupation du sol. Ces transferts de compétence successifs n'ont donné lieu à aucun transfert financier, de personnel ou de matériel en provenance des communes.

Le champ de compétences de la CdC de l'île de Ré s'est encore accru récemment, en septembre et octobre 2015, avec le transfert, suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, de la totalité de la compétence en matière de tourisme, assortie, à compter du 1er janvier 2016, de l'instauration d'une taxe de séjour au niveau communautaire ainsi que de la création d'un office de tourisme intercommunal, dont la gestion serait confiée à une société publique locale (SPL) créée à cet effet. L'ensemble du personnel communal auparavant affecté aux offices de tourisme communaux devrait être transféré au niveau communautaire. Cette évolution permettra donc de clarifier la situation qui était jusqu'alors assez confuse pour ce qui est des attributions respectives. En effet, d'une part, les communes disposaient d'offices de tourisme communaux et adhéraient à une association ayant pour objet la promotion touristique de l'île, et, d'autre part, la CdC de l'île de Ré était elle-même dotée d'une compétence de promotion du tourisme.

Plus récemment, en décembre 2015, la CdC de l'île de Ré a également pris la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (suite à l'annulation juridictionnelle, en juillet 2015, du SCOT). Ses compétences devraient encore s'élargir à l'avenir puisque les compétences eau et assainissement deviendront des compétences obligatoires des communautés de communes à partir de 2020.

Les éléments qui précèdent mettent donc en évidence la très forte montée en puissance de CdC de l'île de Ré au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales prévoit l'élaboration, avant le 31 décembre 2015, d'un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres ; dans ce cadre, des conventions régies par l'article L. 5111-1 du même code peuvent être conclues. Quant à l'article L. 5211-4-2 du même code, il prévoit la possibilité de créer des services communs. La CdC de l'île de Ré avait lancé en avril 2015 une procédure de marché en vue d'une mission d'assistance et de conseil dans l'élaboration d'un schéma de mutualisation. Toutefois, celui-ci n'a pas été adopté avant la fin 2015 ce retard ayant été expliqué notamment par la nécessité d'intégrer dans la réflexion les nouvelles compétences prises par la CdC de l'île de Ré au cours de l'année 2015. Certaines mutualisations ont cependant déjà été mises en place : création à partir de novembre 2014 du service d'instruction de la plupart des demandes d'autorisation en matière d'urbanisme, création d'un emploi intercommunal pour la prévention hygiène et sécurité au travail, utilisation par la CdC de l'île de Ré des services techniques de telle ou telle commune membre, mise en place dès 1999 d'un système d'information géographique, mise en place de deux groupements d'achats (pour la fourniture des panneaux de signalisation directionnelle et pour la réalisation du profil de vulnérabilité des eaux de baignade), mise à disposition par la CdC de l'île de Ré de minibus aux communes membres, hors saison, pour favoriser les déplacements sur le territoire des jeunes, des adolescents et des associations.

1.2. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES A D'AUTRES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION

La CdC de l'île de Ré a indiqué être membre de plusieurs syndicats, en particulier de l'Union des marais de la Charente-Maritime (UNIMA). Selon ses statuts, ce syndicat créé le 9 mars 1966 sous la dénomination de « *syndicat mixte des marais de la Charente-Maritime* », a pour objet, depuis sa modification statutaire du 3 mars 1993 : « *toutes les opérations d'aménagement, de construction, d'entretien, d'exploitation, de conservation de tous ouvrages se rapportant notamment à l'hydraulique, à la voirie et à la protection des milieux, sur le territoire des collectivités et établissements publics adhérents* ».

L'examen des liens entre la communauté de communes et ce syndicat a mis en évidence les difficultés suivantes :

- si la CdC de l'île de Ré a indiqué s'acquitter chaque année d'une contribution de 152,45 € à l'UNIMA, il a été observé que les statuts dudit syndicat ne l'incluent pas parmi ses membres ;
- la CdC de l'île de Ré a indiqué n'adhérer à ce syndicat qu'en vue « *d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses adhérents* » sur le fondement de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (ancien article L. 166-1 et 2 du code des communes). Ainsi, pour la communauté de communes, il y a eu adhésion de sa part à ce syndicat mixte ouvert mais sans qu'il y ait eu transfert de compétence. Au demeurant, ce syndicat n'est intervenu qu'à trois reprises au cours de la période sous contrôle sur le territoire de la communauté de communes, et ce sous forme de prestations rémunérées sur la base de trois marchés à procédure adaptée (pour un coût total hors taxes de 5 639 €).

Cependant, aucune disposition des statuts de l'UNIMA ne mentionne qu'il s'agit d'un syndicat à la carte, pour lequel il serait possible de n'adhérer que pour une partie des compétences, voir pour aucune d'entre elles ; de plus, en application de l'article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales, « *le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert* » et « *le syndicat mixte est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ». Ainsi, si comme elle l'indique, la CdC de l'île de Ré est bien membre de ce syndicat mixte, elle ne devrait donc plus exercer elle-même les compétences très vastes figurant à l'objet statutaire de l'UNIMA, qu'elle continue pourtant à exercer assez très largement, notamment à travers son budget annexe écotaxe et dans le cadre de ses actions pour la protection du littoral.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que le Syndicat UNIMA l'avait informée qu'il entendait étudier les modalités d'évolution de son objet et de ses missions. Dans sa réponse, le président de l'UNIMA, après avoir évoqué les spécificités des syndicats mixtes ouverts, a indiqué estime l'UNIMA « *n'a vraisemblablement jamais bénéficié d'un transfert de compétences de la part de ses membres* ». Il a admis que cette situation est problématique au regard des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales et a indiqué qu'une modification des statuts du syndicat avait été envisagée dès 2008 mais n'avait pu intervenir. Il estime que l'évolution réglementaire récente sur les compétences relatives à des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) impose à l'UNIMA de réfléchir plus largement à son objet statutaire et à ses missions. Il a informé la CRC qu'il espérait pouvoir proposer la rénovation des statuts de l'UNIMA à l'ensemble de ses adhérents lors de sa prochaine assemblée générale.

Cette situation juridique pour le moins confuse nécessite effectivement un réexamen d'ensemble, en conformité avec les règles régissant actuellement les transferts de compétences.

1.3. LA COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Même si elle n'y était pas obligatoirement tenue eu égard aux dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales et à sa population totale inférieure à 20 000 habitants, la CdC de l'île de Ré a créé le 25 avril 2013 une commission consultative des services publics locaux comprenant notamment un représentant d'une association de consommateurs. Cependant, elle n'a pu produire aucune délibération du conseil communautaire ayant pris connaissance des travaux réalisés par cette commission chaque année. Il s'avère par ailleurs que cette commission consultative n'a été saisie ni des rapports rendus par le délégataire du centre aquatique, ni des rapports annuels concernant le service public de collecte et de traitement des ordures ménagères. La CRC prend toutefois acte de l'engagement pris par la CdC de l'île de Ré de veiller à l'avenir à réunir systématiquement cette commission sur les sujets relevant de sa compétence.

1.4. LES ASSOCIATIONS FINANCEES PAR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Au cours de la période 2012 à 2014, la CdC de l'île de Ré a subventionné de nombreuses associations pour un montant total cumulé de 4,082 M€. Le contrôle s'est focalisé sur les relations juridiques et financières entre la Communauté et les treize associations les plus subventionnées, qui ont perçu au total 3,253 M€ de subventions de 2012 à 2014 inclus, soit 80 % du total des subventions versées au cours de la période.

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales impose de joindre à l'appui du compte administratif la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions ainsi que la liste des organismes pour lesquels il a été versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Cette obligation a été respectée dans presque tous les cas sauf pour le versement en 2012 de subventions à deux associations sur le budget annexe écotaxe, dont le compte administratif ne comportait pas une telle liste.

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dispose que l'autorité administrative qui attribue à un organisme privé une subvention annuelle supérieure à 23 000 € (seuil fixé par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001) doit conclure une convention avec lui, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette vérification n'a mis en évidence qu'une difficulté concernant le versement en 2012 d'une subvention de 24 656 € à une association sans convention.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 fait également obligation de communiquer à toute personne qui en fait la demande les comptes des organismes de droit privé ayant reçu une subvention. Cette obligation est également instituée par l'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales pour les associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant aux comptes de résultat. Au cas d'espèce, le respect de cette obligation n'appelle pas d'observation, la CdC de l'île de Ré ayant été en mesure de communiquer tous les comptes des treize associations précitées.

Il a par ailleurs été vérifié la conformité des montants des subventions annuelles versées par la CdC de l'île de Ré avec les montants des subventions communales enregistrées dans les comptes des trois associations bénéficiaires précitées. Cette vérification a mis en évidence une difficulté, concernant une association dont les comptes de résultat ont enregistré des subventions de la CdC de l'île de Ré s'élevant respectivement à 147 500 € pour les exercices 2011/2012, à 165 000 € pour 2012/2013 et à 165 000 € pour 2013/2014 soit un total de 477 500 €. Or, sur la période 2012 à 2014, la communauté de communes a, en réalité, versé des subventions s'élevant respectivement à 165 000 €, 191 000 € et 165 000 € soit un total de 521 000 €. La CdC de l'île de Ré s'était elle-même rendue compte de ces difficultés en novembre 2014 et avait alors diligenté une étude rendue en janvier 2015 par un expert-comptable qui a mis en évidence l'existence de divers désordres dans la tenue des comptes de l'association. Le président de l'association concernée a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la CRC, que celle-ci clôture ses comptes au 30 juin alors que les subventions perçues de la part de la communauté de communes sont rattachées à l'année civile. Il a indiqué aussi que « *la rédaction de conventions relatives aux subventions faisait apparaître une ambiguïté entre les notions d'avance*

et de complément de subvention ». Ces éléments se sont traduits par une différence cumulée de 13 000 € entre la comptabilité de la communauté de communes et celle de l'association, cet écart ayant selon lui été régularisé dans les comptes annuels arrêtés au 30 juin 2015.

La CRC n'a relevé aucune situation pouvant être présumée constitutive de gestion de fait (conformité des activités des associations avec leurs statuts, absence d'encaissement par les associations de deniers pouvant être qualifiés de publics, vérification de l'indépendance statutaire et financière des associations par rapport à la commune).

L'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Les juridictions administratives font une interprétation stricte de ces dispositions dans le cas d'élus qui ont pris part au vote du conseil municipal pour accorder des avantages à une association dont ils sont par ailleurs membres du conseil d'administration, même lorsqu'ils ont été désignés pour y représenter la commune (voir notamment la décision du Conseil d'Etat en B¹ n° 248344 du 9 juillet 2003). Or, il a été observé que plusieurs conseillers communautaires membres par ailleurs des organes d'administration ou de direction de quatre associations ont pris part aux votes des subventions les concernant, soit directement soit en donnant pouvoir à d'autres élus, ce qui était donc de nature à fragiliser juridiquement ces délibérations.

Il a enfin été vérifié l'existence, le cas échéant, de conventions de mise à disposition de locaux, de personnel et d'autres moyens, dont la signature devait avoir été autorisée préalablement par le conseil communautaire. Cette vérification n'a mis en évidence qu'une difficulté concernant une association exerçant ses activités de crèche dans des locaux appartenant à la commune de Sainte-Marie de Ré mais mis à disposition de la CdC de l'île de Ré dans le cadre du transfert de la *compétence* « *gestion de structures d'accueil de la petite enfance* ». Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que la convention avec cette association était en cours de régularisation et a produit une copie du projet.

2. LES MODALITES D'ADMINISTRATION

Les délégations de pouvoir consenties par le conseil communautaire au président :

Pour la mandature 2008 à 2014, le conseil communautaire de la CdC de l'île de Ré a délégué à son président diverses attributions en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales. Pour la mandature engagée en mars 2014, le conseil communautaire a renouvelé ces délégations par délibération du 17 avril 2014. L'examen de ces délégations de pouvoir n'appelle pas d'observation au regard de leur régularité. Cependant, l'article précité dispose également que « (...) *Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. (...)* ». Or, cette obligation n'était pas strictement respectée puisque, pour la mandature engagée en 2014, le président n'avait rendu compte que le 22 mai 2014 d'une seule décision qu'il avait prise par délégation. La CRC prend cependant acte du fait que la CdC de l'île de Ré se conforme désormais à cette obligation, et ce depuis la délibération du conseil communautaire du 29 octobre 2015.

¹ Lorsque le Conseil d'Etat souhaite signaler une solution jurisprudentielle présentant un intérêt supérieur aux seuls arrêts d'espèce, l'arrêt en question est mentionné aux tables du recueil Lebon. Le code de publication associé est « B ».

Les délégations de fonction consenties par le président à des vice-présidents et à des conseillers communautaires

De telles délégations, juridiquement assimilables à des délégations de signature, sont régies par l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat a eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler qu'elles doivent définir de manière précise les fonctions déléguées, que les délégations multiples doivent en principe recouvrir des champs d'application distincts et que, s'il est décidé de déléguer les mêmes fonctions à plusieurs personnes, les actes de délégation doivent préciser l'ordre de priorité dans lequel elle s'exerce.

Pour la mandature engagée en mars 2014, le président de la CdC de l'île de Ré a donné diverses délégations de fonction à des vice-présidents. La CRC observe que :

- que la fonction « *économie* » déléguée au 3^{ème} vice-président apparaît insuffisamment définie ;
- que pour deux commissions « *économie, tourisme et promotion du territoire* » et « *social, petite enfance, culture et patrimoine* », ce sont à chaque fois deux vices présidents qui ont pour délégation de procéder aux actes y afférents, sans que soit précisés leur domaines d'intervention respectifs et/ou leurs priorités d'intervention.

La prévention des conflits d'intérêts et des situations de conseiller intéressé

La prévention de ces situations relève de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (et notamment de ses articles 1, 2 et 11) ainsi que du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de ladite loi. La CdC de l'île de Ré a indiqué qu'elle s'était engagée dans l'élaboration d'un projet de charte de déontologie pour prévenir les conflits d'intérêts. La CRC prend acte de manière positive de cette démarche en cours.

3. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES

La tenue et la fiabilité des comptes

Les différents contrôles menés sur les aspects tenant à la fiabilité des comptes ont montré que ceux-ci étaient globalement tenus conformément aux dispositions applicables, ce que la CRC relève de manière positive.

Les seules observations concernent les points suivants :

- aux termes de l'instruction comptable M14, le compte 7788 « *produits exceptionnels divers* » n'est dédié qu'à l'enregistrement d'opérations très spécifiques (indemnités reçues des compagnies d'assurance en cas de sinistre partiel, régularisation de dettes en cas d'acquisition en viager, ...). Or en 2013, le budget principal a enregistré sur ce compte quatre titres de recettes d'un montant total de 0,128 M€ relatifs à des subventions allouées dans le cadre de festivals, manifestations ou d'une bourse régionale, dont l'imputation comptable adéquate aurait a priori été le compte 774 « *subventions exceptionnelles* » ;
- le budget annexe ordures ménagères a enregistré en 2013 et en 2014, au compte 673, des annulations de titres de recettes dont les montants ne sont pas négligeables (respectivement 15 783 € et 48 965 €). Il ressort de l'examen des mandats concernés en 2014 que peu d'annulations sont induites par des problèmes liés à des calculs de liquidation (tonnages erronés) ; en revanche, un grand nombre sont consécutives à des dysfonctionnements portant sur l'identification des débiteurs : les noms sont parfois mal orthographiés et très souvent le numéro de SIREN de l'entreprise débitrice n'avait pas été renseigné. La CdC de l'île de Ré a indiqué que ces dysfonctionnements trouvaient leur origine dans la difficulté à tenir des fichiers qui reposaient

sur un système déclaratif. Après une étude menée par un cabinet privé, des cartes d'accès aux déchèteries ont été mises en place pour réduire, voire supprimées, les impayés des professionnels. Ce nouveau système aurait permis de réduire fortement, en 2015, le montant des annulations de titres, ce dont la CRC prend acte.

Le suivi et le contrôle des régies

Au cours de la période sous contrôle, la CdC de l'île de Ré disposait de sept régies dont six se rapportant au budget principal (deux d'avances et quatre de recettes) et une concernant le budget annexe des Ordures ménagères (régie de recettes relative à la délivrance de cartes d'accès à la déchetterie). Ces régies ont managé en 2014 des montants annuels d'avances ou de recettes qui ne sont pas très élevés (au maximum 11 000 € pour la régie de recette des séjours adolescents).

L'examen des actes institutifs de ces régies, des actes de nomination de leurs régisseurs et des contrôles effectués appelle les observations suivantes :

- l'arrêté de création de la régie de recettes des photocopies, antérieur au passage à l'euro, mentionne encore des montants maximum d'encaisse et de fond de caisse libellés en francs ; il devrait donc être actualisé ;
- la régie d'avances pour l'organisation des séjours et sorties des adolescents a été instituée par délibération du conseil communautaire en date du 13 décembre 2012, laquelle ne prévoit pas d'obligation de cautionnement du régisseur alors que le montant de l'avance, fixé à 5 000 €, est supérieur au montant de 1 220 € fixé par l'arrêté ministériel du 27 décembre 2001 relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes ;
- le régisseur de recettes chargé de l'encaissement des chèques emplois services universels (CESU) dans les points d'accueil petite enfance adresse directement les chèques encaissés au gestionnaire national des CESU ; leur produit est alors enregistré directement sur un compte de trésorerie (c/5113) avec corrélativement, l'émission de titres de recettes s'y rapportant. Ce processus a donc pour effet que le c/4711 « versement des régisseurs » n'est pas mouvementé, ce qui présente notamment l'inconvénient de ne pas permettre au comptable d'assurer un suivi des encaissements. Un risque, certes faible, de chèques prescrits car remis trop tardivement à l'encaissement, n'est pas non plus totalement à écarter. La CRC invite donc l'ordonnateur à réexaminer cette situation avec le comptable, au besoin en modifiant le circuit d'envoi des CESU encaissés ;
- le comptable alors en fonction a procédé en juin 2013 à une vérification de six des sept régies de la CdC de l'île de Ré. Il a adressé le 31 juillet 2013 un courrier à l'ordonnateur, préconisant une sécurisation accrue des lieux de dépôt. Interrogée en cours d'instruction sur les suites données à cette préconisation, la CdC de l'île de Ré a simplement indiqué en avoir tenu compte, mais sans préciser davantage les mesures prises pour sécuriser les lieux.
- la CRC rappelle également qu'en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, il appartient aussi à l'ordonnateur de mettre en œuvre des modalités et processus de contrôle des régies instituées, ce qui n'a pas encore été le cas en l'espèce ;
- enfin, la CRC attire l'attention sur la nécessité de respecter, depuis le 1^{er} janvier 2014, le plafond de 300 € pour l'encaissement de recettes en espèces fixé par l'article 1680 du code général des impôts dans sa version issue de l'article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a fait état de diverses mesures prises ou en cours pour l'actualisation de la régie de recettes des photocopies (un arrêté modificatif a été pris le 4 mai 2016), l'obligation de cautionnement du régisseur de la régie d'avances pour les séjours adolescents (un arrêté modificatif a été pris le 29 septembre 2015), le circuit des CESU (une copie des bordereaux de remises des chèques au CESU sera transmise également au comptable public), la sécurisation des lieux de dépôt des caisses et le contrôle des régies (une procédure de contrôle étant en cours d'élaboration).

4. LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

L'analyse financière a été effectuée pour l'essentiel à partir des informations issues des comptes de gestion, complétées sur certains points par des données des comptes administratifs et par des informations fournies par la collectivité.

4.1. LES DONNEES RELATIVES A LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

Les données financières du budget principal ont été impactées par le fait que la CdC de l'île de Ré a, au cours de la période considérée, imputé ses produits de TEOM en recettes du budget principal avant que celui-ci les reverse intégralement au budget annexe dédié à ce service. Le tableau ci-après identifie ces éléments et détaille l'évolution 2012 à 2014 de la section de fonctionnement du budget principal.

en €	2012	2013	2014	Evol. 2012-2014
Impôts et taxes (c/73)	16 526 858	17 284 543	17 478 260	5,8 %
<i>dont Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)</i>	5 481 726	5 502 399	5 678 358	3,6 %
- Attributions de compensation reversées aux communes	-3 612 566	-3 916 743	-3 816 474	5,6 %
- Autres restitutions	0	0	-23 500	
- Reversements sur FNGIR	-2 546 190	-2 556 941	-2 556 941	0,4 %
- Fonds de péréquation	0	-61 171	-153 618	
= Ressources fiscales nettes	10 368 102	10 749 688	10 927 727	5,4 %
+ Ressources d'exploitation (c/70 et 75)	956 097	1 174 361	1 465 920	53,3 %
+ Dotations et participations (c/74)	3 021 332	3 725 752	2 597 960	-14,0 %
= Produits nets de gestion (A)	14 345 531	15 649 801	14 991 607	4,5 %
Produits nets de gestion hors TEOM	8 863 805	10 147 402	9 313 249	5,1 %
Charges à caractère général	2 032 851	2 515 982	3 020 214	48,6 %
+ Charges de personnel	1 961 183	2 406 557	2 863 582	46,0 %
+ Subventions de fonctionnement	1 190 132	1 329 104	1 130 689	-5,0 %
+ Autres charges de gestion	5 568 046	5 589 796	5 767 479	3,6%
<i>dont reversement TEOM au BA Ordures ménagères</i>	5 481 726	5 502 399	5 678 358	3,6 %
= Charges nettes de gestion (B)	10 752 212	11 841 439	12 781 964	18,9 %
Charges de gestion hors reversement TEOM au BA OM	5 270 486	6 339 040	7 103 606	34,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 593 319	3 808 362	2 209 643	-38,5 %
<i>en % des produits nets de gestion hors TEOM</i>	40,5%	37,5%	23,7%	-41,5 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	-228 714	-213 564	-224 639	-1,8 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	-166 027	-160 345	-92 048	-44,6 %
= CAF brute	3 198 578	3 434 453	1 892 956	-40,8 %
<i>en % des produits nets de gestion hors TEOM</i>	36,1%	33,8%	20,3%	-43,7 %
- Dotations nettes aux amortissements	1 283 191	1 428 874	1 483 197	15,6 %
= Résultat section de fonctionnement	1 915 387	2 005 579	409 759	-78,6 %
CAF brute	3 198 578	3 434 453	1 892 956	-40,8 %
- Annuité en capital de la dette	323 928	323 849	336 286	3,8 %
= CAF nette ou disponible	2 874 650	3 110 604	1 556 670	-45,8 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ce tableau met en évidence un important effet de ciseau entre, d'une part, l'évolution des charges nettes de gestion (hors reversement de TEOM au BA) qui s'élevaient à 7,104 M€ en 2014 soit 34,8 % de plus qu'en 2012) et, d'autre part, celle des produits nets de gestion (hors TEOM) qui s'élevaient à 9,313 M€ en 2014 soit seulement 5,1 % de plus qu'en 2012).

Les très fortes évolutions des charges à caractère général et celle des charges de personnel (respectivement + 48,6 % et 46 %), qui constituent les principaux postes de dépenses de fonctionnement (chacun représentant près des 2/5 des charges nettes de gestion hors reversement de TEOM), concourent à cette situation, le montant des subventions de fonctionnement versées ayant quant à lui diminué de 5 %.

Cet effet de ciseau entre produits et charges de gestion entraîne une forte baisse de l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion), passé 3,593 M€ en 2012, soit de 40,5 % des produits nets de gestion hors TEOM à 2,210 M€, soit 23,7 % des produits nets de gestion hors TEOM en 2014.

Le fléchissement de la capacité d'autofinancement (CAF) brute constaté en 2014 (1,893 M€ en 2014 soit une baisse de 40,8 % par rapport à 2012) est également la conséquence de l'effet de ciseau susmentionné. Le ratio « CAF brute/ produits nets de gestion hors TEOM » a été presque diminué par deux, passant de 36,1 % en 2012 à 20,3 % en 2014.

Le résultat de fonctionnement suit la même évolution que celle de la CAF brute et est impacté de plus par la croissance de 15,6 % des dotations aux amortissements (1,483 M€ en 2014). Le résultat de fonctionnement ne représentait plus que 0,410 M€ en 2014 soit une diminution de 78,6 % par rapport à 2012 (1,915 M€).

L'annuité de la dette en capital étant restée relativement stable (+ 3,8 % de 2012 à 2014), la CAF nette du remboursement de l'annuité en capital des emprunts a connu une baisse (- 45,8 %) à peine supérieure à celle de la CAF brute. Elle s'élevait en 2014 à 1,557 M€.

4.2. LES INVESTISSEMENTS ET LEUR FINANCEMENT

Le volume des dépenses d'équipement a été fortement accru de 2012 à 2014. En cumul sur ces trois exercices, elles ont représenté 23,609 M€. Trois opérations en représentent à elles seules près des trois cinquièmes : les logements à Saint-Martin (4,954 M€ de dépenses de 2012 à 2014 inclus), les logements des Brises marines à Ars en Ré (4,655 M€ de dépenses de 2012 à 2014 inclus) et la construction de la gendarmerie (4,287 M€ de dépenses de 2012 à 2014 inclus).

Le budget primitif 2015 chiffre les dépenses nouvelles d'équipement à 9,667 M€ auxquelles il convient d'ajouter 8,334 M€ de restes à réaliser 2014, soit un total de 18,001 M€. Si l'on se limite aux dépenses par opérations prévues en 2015 (13,882 M€ prévues, dont 7,832 M€ de dépenses nouvelles), elles concernent pour l'essentiel le nouveau siège de la communauté de communes (4,1 M€), le programme PAPI (3,483 M€) et les pistes cyclables (1,549 M€).

Les subventions d'investissement accordées ont représenté en cumul 2012-2014 un montant de 3,354 M€.

Pour financer l'ensemble des investissements 2012 à 2014 inclus, d'un coût total de 26,963 M€, la CdC de l'île de Ré a dégagé un financement propre disponible de 9,346 M€ (dont 7,542 M€ de CAF nette cumulée, 0,854 M€ de recettes du FCTVA et 0,95 M€ de subventions d'investissement perçues).

Le besoin de financement cumulé 2012 à 2014 s'est donc élevé à 17,616 M€. Il a été financé, d'une part, par le recours à l'emprunt (6,930 M€) et, d'autre part, par une diminution de plus de 10 M€ du fonds de roulement.

4.3. L'ENDETTEMENT ET LA CAPACITE DE DESENETTEMENT

L'encours de la dette du budget principal a plus que doublé entre le 1^{er} janvier 2012 (5,236 M€) et le 31 décembre 2014 (11,183 M€) consécutivement à la souscription en 2014 de deux emprunts d'un montant global de 6,93 M€ relatifs au portage foncier dans le cadre d'un bail avec des organismes de logement social. La capacité de désendettement du budget principal (soit le nombre d'années d'autofinancement brut de

l'exercice qu'il aurait fallu pour rembourser totalement l'encours de la dette restant due en fin d'exercice) est passée de 1,54 année en 2012 à 5,91 années en 2014. L'évolution de ce ratio est consécutive à l'augmentation de l'encours avec deux emprunts nouveaux, mais également à la dégradation de la capacité d'autofinancement brut.

La structure de l'encours de dette ne pose pas de problème. Le stock de dettes au 1^{er} janvier 2015 est composé à 100 % par des produits souscrits exclusivement en euro et ne présentant a priori pas de risque.

Il convient cependant de signaler que, suite à l'important accroissement de l'endettement opéré en 2014, l'annuité totale de la dette (en capital et en intérêts), qui s'élevait en 2014 à 0,557 M€, passera à 0,735 M€ en 2015 et restera supérieure au montant constaté en 2014 jusqu'en 2019 inclus (0,616 M€). De plus, la communauté de communes prévoit de souscrire à court / moyen terme de nouveaux emprunts qui doubleront le niveau de l'endettement atteint en fin 2014. C'est donc tout l'équilibre de financement de la CdC de l'île de Ré qui devra être revu, afin que les CAF brutes et nettes puissent continuer à être suffisantes.

4.4. LE FONDS DE ROULEMENT, LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET LA TRESORERIE

Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014, les ressources stables ont augmenté de 29 % et les emplois immobilisés de 66 %. Au 31 décembre 2014, les ressources stables, d'un montant total de 53,885 M€, étaient constituées à 61 % par les dotations, réserves, affectations et résultat de l'exercice, à 18 % de subventions reçues et à 21 % de dettes financières. A la même date, les immobilisations corporelles (48,553 M€) représentaient 86 % des emplois immobilisés, les subventions d'équipement versées (4,173 M€) en constituaient 7 %, les immobilisations concédées, affectées, affermées ou mises à disposition 3 % (soit 1,673 M€²) et les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation 2 % (soit 1,101 M€³).

Depuis 2013, les emplois immobilisés sont supérieurs aux ressources stables, il en résulte un fonds de roulement net global au 31 décembre 2014 négatif à hauteur de - 2,272 M€, alors qu'il était positif (+ 7,9 M€) au 1^{er} janvier 2012. Ce fonds de roulement a donc diminué de plus de 10 M€ au cours de la période.

Le besoin en fonds de roulement global était également fortement négatif à hauteur de - 6,797 M€ au 31 décembre 2014. Son analyse détaillée montre que c'est l'importance des soldes créditeurs des comptes de liaison retraçant la trésorerie des budgets annexes (6,587 M€ au 31 décembre 2014, dont 4,805 M€ pour le BA ordures ménagères et 1,782 M€ pour le BA Ecotaxe), qui permettait à la communauté de communes de dégager un besoin en fonds de roulement négatif. Ce sont donc en dernière analyse ces deux budgets annexes qui contribuent à la trésorerie de la CdC de l'île de Ré, laquelle s'élevait au 31 décembre 2014 à 4,525 M€ soit 127 jours de charges courantes de fonctionnement de l'exercice ; elle était toutefois presque deux fois moindre que celle observée au 1^{er} janvier 2012.

² Dont 1,333 M€ de dépenses de travaux réalisés par l'ancien SIVOM sur le collège de Saint-Martin avant son transfert au Département en 1992

³ Ce montant a beaucoup augmenté depuis 2012 en raison de la réalisation de travaux sur les digues prise en gestion par la communauté de communes.

4.5. LA FISCALITE

La fiscalité perçue

Si l'on fait abstraction de la TEOM, les produits des impôts locaux s'élevaient à 11,8 M€ en 2014 (soit 6,83 % de plus qu'en 2012) dont 10,548 M€ (soit 6,1 % de plus qu'en 2012) pour les taxes d'habitation, foncière et la cotisation foncière des entreprises (CFE), 0,865 M€ (soit 18,4 % de plus qu'en 2012) pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), 0,285 M€ (soit 0,9 % de plus qu'en 2012) pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et 0,102 M€ (soit 11,7 % de plus qu'en 2012) pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Les produits de la taxe d'habitation (6,559 M€ en 2014), ont augmenté de 7,6 % par rapport à 2012 ; cette augmentation est due, d'une part, à celle votée chaque année de manière forfaitaire par le Parlement (article 1518bis du code général des impôts), qui représente 2,7 % et, d'autre part, à celle des bases réelles, qui représente 4,7 %. Le nombre élevé des résidences secondaires (13 554 selon le compte administratif 2014) peut expliquer ce volume des produits de la taxe d'habitation particulièrement important.

Les produits de la taxe foncière bâtie (2,227 M€ en 2014), ont augmenté de 7 % par rapport à 2012 ; cette augmentation résulte de la hausse forfaitaire de 2,7 %, et de l'augmentation des bases réelles, qui représente 4,1 %.

Les produits de la CFE (1,598 M€ en 2014), ont augmenté de 2,1 % par rapport à 2012 ; cette augmentation est la résultante, d'une part, de la hausse forfaitaire de 2,7 %, et, d'autre part, de la diminution des bases réelles de 0,6 %.

Les taux de ces impôts directs locaux n'ont pas évolué au cours de la période et sont d'ailleurs aussi restés inchangés en 2015.

La fiscalité reversée

La réforme de la taxe professionnelle a généré pour la CdC de l'île de Ré un montant brut de ressources fiscales supérieur à celui perçu précédemment, mais dont une partie conséquente lui est prélevée depuis 2011 pour abonder le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). En 2014, ce sont 2,557 M€ de recettes collectées que la CdC de l'île de Ré a dû reverser à ce Fonds.

La CdC de l'île de Ré est également contributrice du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC mis en place en 2012) pour un montant de 0,154 M€ en 2014.

Enfin, la CdC de l'île de Ré reverse une partie de la fiscalité qu'elle perçoit à ses communes membres, par le biais de l'attribution de compensation, laquelle s'est élevée en 2014 à 3,816 M €. Sur ce point, la communauté de communes fait application du code général des impôts⁴ qui lui permet de modifier l'attribution de compensation des communes chaque année, en fonction de de l'évolution de CFE et de la CVAE. Ainsi, après avoir augmenté de 20,7 % entre 2009 et 2013, pour atteindre alors 3,916 M€, le montant des attributions de compensation a diminué de 2,6 % entre 2013 et 2014.

En définitive, et si l'on fait abstraction de la TEOM, la CdC de l'île de Ré a donc conservé 5,249 M€ de produits de la fiscalité pour financer ses propres dépenses, soit 7,4 % de plus qu'en 2012.

⁴ Point 1°bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts

4.6. DIVERSES RESSOURCES ET CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Les ressources d'exploitation s'élèvent à 1,466 M€ en 2014, soit 53,3 % de plus qu'en 2012. Ce montant intègre, notamment en 2014 :

- les facturations de personnel aux budgets annexes (0,88 M€, soit 49 % de plus qu'en 2012) ;
- les autres remboursements de frais facturés à ces budgets (0,2 M€) ;
- des revenus locatifs (0,237 M€, soit près de sept fois plus qu'en 2012, ce qui s'explique par la perception, à partir de décembre 2013, de recettes annuelles d'un montant de 0,188 M€ pour le bail de location de la gendarmerie.

La dotation globale de fonctionnement s'élevait en 2014 à 1,739 M€, soit 16 % de moins qu'en 2012. Le budget primitif 2015 prévoit une dotation toujours en diminution sensible (1,355 M€).

En 2014, les charges totales de personnel de la CdC de l'île de Ré, diminuées des atténuations de charges, s'élevaient à 2,864 M€, soit 46 % de plus qu'en 2012. Cette croissance correspond à celle des effectifs à temps plein d'agents titulaires, qui sont passés de 48 au 31 décembre 2012 à 68 au 31 décembre 2014 (soit + 42 %). Si l'on déduit de ce montant les remboursements effectués par les budgets annexes, les charges de personnel du seul budget principal s'élevaient en 2014 à 1,984 M€, soit 45 % de plus qu'en 2012. Les dépenses concernant les agents titulaires sont prédominantes, la CdC de l'île de Ré ayant très peu d'agents contractuels. Le montant des sommes versées au titre du régime indemnitaire (titulaires et non titulaires) est passé de 0,159 M€ en 2012 à 0,314 M€ en 2014, soit un quasi-doublement.

Les charges à caractère général se sont élevées en 2014 à 3,02 M€, soit 49 % de plus qu'en 2012. Les postes les plus importants sont les contrats de prestations de services avec des entreprises (avec 1,112 M€ en 2014 soit 88 % de plus qu'en 2012) et les dépenses d'entretien et de réparations (avec 0,437 M€ en 2014 soit 115 % de plus qu'en 2012). Mais les dépenses de publicité (0,370 M€ en 2014 soit 6,35 % de plus qu'en 2012) et les dépenses relatives aux honoraires, études et recherches (0,156 M€ en 2014 et 0,554 M€ en cumul 2012-2014) sont également des postes importants, tout comme les locations et charges de copropriétés (0,283 M€ en 2014, soit 78 % de plus qu'en 2012).

4.7. LA PREVISION ET LA REALISATION DES DEPENSES ET RECETTES D'INVESTISSEMENT

La CdC de l'île de Ré n'organise pas de débat d'orientation budgétaire car, ne comprenant pas de commune de plus de 3 500 habitants, elle n'est pas astreinte au respect des dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, alors que depuis l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, toute collectivité, quelle que soit sa strate, peut recourir à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) prévue par l'article L. 2311-3 du CGCT, la CdC de l'île de Ré a fait le choix de ne pas y recourir.

Pour autant, la gestion des opérations d'équipement apparaît perfectible au vu des faibles taux constatés pour ce qui est de la réalisation des prévisions budgétaires, comme le montre le tableau ci-après.

TAUX DE REALISATION BUDGETAIRE OPERATIONS D'EQUIPEMENT BUDGET PRINCIPAL			
Comptes administratifs en €	2012	2013	2014
Recettes réelles d'équipement			
Total crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	2 875 658	10 210 321	22 148 797
Titres émis (réalisations)	530 044	505 530	7 359 507
Taux de réalisation	18 %	5 %	33 %
Restes à réaliser	2 364 658	9 622 997	14 635 526
Crédits annulés	-19 044	81 794	153 764
Dépenses réelles d'équipement			
Total crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	12 135 071	15 815 217	21 913 050
Mandats (réalisations)	7 023 257	9 323 841	10 615 770
Taux de réalisation	58 %	59 %	48 %
Restes à réaliser	4 915 539	5 761 879	8 334 158
Crédits annulés	196 275	729 497	2 963 123

Pour les recettes réelles d'équipement, ces taux de réalisation des prévisions budgétaires étaient de 18 % en 2012, de 5 % en 2013 et de 33 % en 2014 ; pour les dépenses d'équipement, bien qu'à un niveau supérieur, ils ne s'élevaient qu'à 58 % en 2012, à 59 % en 2013 et à 48 % en 2014.

Par ailleurs, seule une partie des dépenses d'équipement non réalisées donne lieu à la constatation des restes à réaliser aux comptes administratifs, le reste des crédits non dépensés faisant l'objet d'annulations de crédits à la clôture des exercices, pour des montants parfois importants : 0,729 M€ en 2013 et 2,963 M€ en 2014 (dont 1,745 M€ pour les logements CMA soit 26 % des crédits ouverts à ce titre), 0,398 M€ pour les logements de Loix (soit 16 % des crédits ouverts à ce titre), 0,337 M€ pour les pistes cyclables (soit 26 % des crédits ouverts à ce titre). Pour le même exercice, plus de la moitié des crédits ouverts au titre de l'opération « transports » et la quasi-totalité des crédits ouverts au titre des opérations de logements de Rivedoux-Plage et du Bois-Plage ont été annulés. La CdC de l'île de Ré a apporté à cet égard quelques explications qui ne suffisent toutefois pas à justifier l'ensemble des écarts précités.

Au demeurant, le budget annexe des « ordures Ménagères » présentait également en 2014 un taux de réalisation des dépenses d'équipement particulièrement faible (0,241 M€ de mandats émis par rapport à 2,312 M€ de prévisions budgétaires, soit 10 % de dépenses réalisées) et un taux d'annulation particulièrement élevé (1,258 M€ de crédits annulés, soit 54 % des prévisions budgétaires).

L'insuffisance des taux de réalisation budgétaire pourrait conduire à s'interroger également sur la sincérité des prévisions budgétaires, notamment pour ce qui est des recettes d'investissement, puisque le tableau ci-dessus montre aussi que les restes à réaliser constatés à la fin d'un exercice ne donnent pas systématiquement lieu à émission de titres au cours de l'exercice suivant.

Quoi qu'il en soit, non seulement pour des raisons de transparence de l'information financière et comptable, mais également pour des raisons d'efficacité et de qualité du pilotage des opérations d'investissement, de surcroît particulièrement importantes avec de forts enjeux (PAPI, logements sociaux), la CRC souligne l'intérêt qu'il pourrait y avoir pour la CdC de l'île de Ré de veiller à se doter de tous les moyens adéquats pour améliorer la qualité des prévisions budgétaires.

4.8. LA CONCLUSION SUR L'ANALYSE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

Il ressort des analyses qui précèdent que la situation financière du budget principal de la communauté de communes n'apparaît pas alarmante si l'on considère la seule période 2012-2014. Toutefois, cette période se caractérise par l'apparition d'un assez fort effet de ciseaux entre les recettes et les charges de gestion, qui a suscité une forte diminution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute, lesquels ont tous deux baissé d'environ 40 %. Par ailleurs l'encours de la dette restant due en fin d'exercice a

plus que doublé au cours de cette période. Enfin, le fonds de roulement du budget principal a été diminué de plus de 10 M€ au cours de la période et est devenu négatif à partir de la fin 2013, la trésorerie de la CdC de l'île de Ré n'étant plus assurée depuis cette date que par celle des budgets annexes.

Ces évolutions résultent de l'important accroissement des compétences de la CdC de l'île de Ré, ce qui s'est traduit par une forte augmentation de charges de fonctionnement et des effectifs du personnel ainsi que par une politique d'investissement soutenue (notamment pour financer la réalisation de logements sociaux et la construction d'une gendarmerie), ces évolutions ayant été réalisées sans augmentation des taux de la fiscalité directe locale.

Dans un contexte de limitation accrue des dotations de l'Etat, et alors même que la communauté de communes envisage encore dans un avenir proche de réaliser de nouveaux investissements très importants, notamment pour la construction de son siège, pour la réalisation de logements sociaux et pour la protection du littoral, sa situation financière risque de se dégrader rapidement.

Il serait donc nécessaire que la communauté de communes se dote d'instruments de pilotage financier sous la forme d'une prospective pluriannuelle établie sur des bases prévisionnelles appréciables de manière réaliste, tant en dépenses qu'en recettes de fonctionnement et d'investissement. Cette pratique lui permettra d'anticiper au mieux les conséquences de ses choix budgétaires sur le moyen-long terme, notamment pour ce qui est de son autofinancement, de son endettement et des niveaux de prélèvement fiscal nécessaires pour continuer à assurer un équilibre de financement pérenne.

La communauté de communes a indiqué qu'une telle prospective financière était en cours de réalisation avec l'aide d'un prestataire. Elle prendra en compte notamment l'impact des projets relatifs à la protection du littoral (PAPI) et ceux relatifs aux logements sociaux. Elle intégrera aussi, en recettes, les évolutions attendues du fait de la taxe de séjour (suite à la prise de compétence en matière de tourisme) et les évolutions envisageables de la baisse des dotations de l'Etat (alliées à l'augmentation prévisible des participations dues au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales -FPIC-). Cette prospective est rendue d'autant plus complexe qu'elle doit également prendre en compte les perspectives induites par les mutualisations de moyens et de services et celles liées aux évolutions des compétences de la communauté de communes induites par les modifications législatives récentes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a insisté sur les éléments suivants :

- la baisse de l'EBF et de la CAF constatée entre 2012 et 2014 résulte selon lui, d'une part, de la volonté de maintenir un niveau d'investissement soutenu sans procéder à l'augmentation de la fiscalité et, d'autre part, de la baisse des dotations et de la réforme de la fiscalité, et ce alors même que la tempête Xynthia a amené à devoir concentrer sur deux ans l'essentiel des investissements initialement prévus sur cinq ans ;
- la stratégie de la communauté a consisté à constituer un fonds de roulement important, à rechercher d'autres ressources, à procéder à une gestion active de la dette pour retarder la mobilisation des emprunts et à conclure plusieurs prêts de durée très longue avec des taux d'intérêt indexés sur l'évolution du livret A ;
- la situation financière demeure encore en 2014 nettement supérieure à celle des moyennes nationales, notamment en termes d'EBF et de CAF brute par habitant et de capacité de désendettement ;
- la prospective financière en cours de réalisation prévoit que les charges à caractère général devraient diminuer tandis que le produit de la taxe de séjour devrait augmenter significativement la capacité d'autofinancement du budget principal.

La CRC prend acte de ces explications.

5. LA TENUE ET LE SUIVI DES BUDGETS ANNEXES

La CdC a créé deux budgets annexes, tenus selon l'instruction comptable M14 : le budget annexe des ordures ménagères (dont les ressources principales sont constituées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ce qui en fait un service public administratif) et le budget annexe Ecotaxe. Ces deux services font l'objet d'une gestion directe par la collectivité. Dotés de la seule autonomie financière, les opérations de trésorerie de ces deux budgets annexes sont rattachées au budget principal par le compte 451.

L'examen des données financières de ces deux budgets annexes montre :

- l'importance du budget annexe ordures ménagères (environ un quart des produits et charges de fonctionnement totales (budget principal hors TEOM + budgets annexes) de la période 2012-2014 et près d'un sixième de l'endettement au 31 décembre 2014) ;
- le caractère non négligeable du budget annexe écotaxe (près d'un septième des produits et charges de fonctionnement totales de la période 2012-2014).

5.1. LA GESTION DE L'ECOTAXE

Le cadre juridique et comptable

Aux termes de ses statuts, la CdC de l'île de Ré exerce une compétence optionnelle relative à « *la perception de l'écotaxe versée par le Département de la Charente-Maritime* », cette compétence relevant du groupe « *protection et mise en valeur de l'environnement* ».

Le cadre juridique de cette écotaxe est régi notamment par les articles L. 321-11 et R. 321-8 et -10 du code de l'environnement, en application desquels un conseil départemental peut instituer un droit de passage sur un ouvrage d'art reliant une île maritime au continent ; les sommes ainsi perçues sont destinées au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires ainsi que du développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres, dans le cadre d'une convention qui doit être conclue entre le préfet, le conseil départemental et les communes et les groupements de communes.

Depuis le 1er janvier 2012, les produits du péage du pont de l'île de Ré ne servent plus à financer les emprunts souscrits par le département de Charente-Maritime pour sa construction (qui sont totalement remboursés) mais constituent une écotaxe intitulée « *contribution à la protection de l'île de Ré (CAP Ré)* ». Cette taxe est prélevée à chaque passage (les visiteurs paient actuellement 8 € hors saison et 16 € en saison pour un véhicule de tourisme, le passage étant gratuit pour les résidents permanents et ne s'élevant qu'à 2 € pour les propriétaires de résidences secondaires).

Il convient de préciser qu'une fraction du péage du pont de l'île de Ré était déjà dédiée à l'écotaxe depuis l'année 2000. Une première convention avait donc été passée en novembre 2000 entre l'Etat, le Conseil général de Charente-Maritime, la CdC de l'île de Ré et les dix communes membres. Une nouvelle convention du même type a été signée le 14 mars 2008 pour une durée de 5 ans renouvelables tacitement. Elle a été modifiée par un premier avenant en date du 25 mars 2009 puis par un second avenant en date du 19 juin 2012.

Dans sa version actuelle, cette convention stipule que le département conserve des frais de perception du droit départemental de passage, évalués à 2 millions d'euros (M€), et que le reste du produit (6,3 M€ en 2013, 8,8 M€ en 2014) est réparti comme suit : 45 % au département et 55 % à la CdC de l'île de Ré, à charge pour celle-ci d'en reverser à ses dix communes membres une fraction constituée d'une base fixe et d'un complément proportionnel à la superficie d'espaces naturels acquis par le conseil général et le conservatoire du littoral.

Par ailleurs, l'article R. 321-10 du code de l'environnement dispose que le produit de l'écotaxe est « (...) après prélèvement des sommes liées à sa perception, exclusivement affecté à la préservation des espaces mentionnés dans la convention et pour les actions qu'elle définit. (...) ». A cet égard, dans sa version actuelle, la convention signée en 2008 stipule que :

- pour le département, les dépenses éligibles à un financement par l'écotaxe concernent les acquisitions d'espaces visant à la résorption du camping caravanning sur des parcelles individuelles, à la protection des boisements et du littoral et à la démolition des installations parasites y afférentes, ainsi que les frais de personnel pour assurer la cohérence globale de la gestion des espaces naturels sur l'île de Ré ;
- pour la CdC de l'île de Ré et ses communes membres, les dépenses éligibles concernent : des aménagements d'entités foncières en vue de leur ouverture au public, de la protection des milieux, de la gestion écologique et du maintien des activités primaires ou de la réhabilitation des sites ; des études et travaux de protection dunaire et de défense douce des côtes contre l'érosion éolienne ou induite par la fréquentation dans la bande des 100 mètres et des travaux de réensablement ; des dépenses de gestion des sites concernés (frais d'études, surveillance, entretien, nettoyage des sites des rivages et de l'estran, plantation, aires de stationnement, police des espaces naturels, mise en valeur biologique et pédagogique des sites, signature de contrats de gestion ou de valorisation des sites avec l'Office national des forêts, les associations de pêche, de chasse et de protection de la nature, les exploitants agricoles, ostréicoles ou salicoles) ; des frais de personnels pour ces actions (écogardes,...) ; des frais de fonctionnement et d'acquisition de matériels ; depuis 2012, ont été rajoutés à ces dépenses éligibles celles afférentes au développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres ;
- sont en revanche exclus : les travaux hydrauliques et de restauration ou de nettoyage des marais (à l'exception des opérations figurant au contrat territorial volet milieux aquatiques-CTVMA-), la mise en œuvre de mobiliers urbains, la réalisation de cheminements et de pistes cyclables ainsi que la remise en état de chemins ruraux, les travaux de défense contre la mer par endiguement ou par enrochement, les opérations de dératisation et la surveillance des plages et baignades.

Un comité de suivi composé notamment des signataires de la convention est chargé d'examiner chaque année un bilan des actions et opérations réalisées ou engagées, sur la base des justifications détaillées et chiffrées devant être produites par la CdC de l'île de Ré et par les communes membres.

Pour la gestion de cette écotaxe, le conseil communautaire a délibéré le 21 décembre 2000 sur la création d'un budget annexe spécifique. Après avoir envisagé sa suppression en 2015 pour en réintégrer les dépenses et recettes dans le budget principal, la CdC de l'île de Ré y a finalement renoncé. La Chambre régionale des comptes observe à cet égard que si, au regard des dispositions de l'article R. 321-10 du code de l'environnement, le maintien d'un tel budget annexe spécifique n'apparaît pas comme une obligation, son maintien paraît préférable, par souci de transparence, à une réintégration des opérations dans un budget globalisé, même assorti d'un état des recettes grevées d'affectation spéciale. En effet, la tenue d'un budget annexe spécifique permet un suivi rigoureux des dépenses et recettes écotaxe, renvoyant de manière claire à des titres ou des mandats bien identifiés et dont les pièces justificatives sont aisément consultables, afin qu'il soit possible de vérifier notamment :

- que toutes les dépenses de fonctionnement et d'investissement couvertes par les produits de l'écotaxe sont bien justifiées et entrent bien dans le champ des dépenses éligibles prévues par la convention écotaxe ;
- que le montant des produits de l'écotaxe déjà perçus mais non encore employés (et qui contribuent donc au fonds de roulement et à la trésorerie de la communauté de communes) sont bien identifiés, notamment à travers le compte de liaison 451.

Les données financières 2012 à 2014 du budget annexe écotaxe

Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement de ce budget annexe, les charges à caractère général (1,627 M€ en 2014) ont quasiment été triplées par rapport à celles de 2012 et les charges de personnel (0,59 M€ en 2014) ont presque doublé par rapport à celles de 2012 ; quant aux subventions de fonctionnement versées (0,387 M€ en 2014), elles ont été multipliées par huit par rapport à 2012. La CdC de l'île de Ré a expliqué ces fortes croissances par la montée en charge progressive du programme d'actions environnementales. La croissance des charges à caractère général est notamment imputable à celles des études environnementales (+ 0,214 M€ entre 2012 et 2014), des dépenses relevant du CTVMA (+ 0,14 M€) et de celles concernant la réalisation de transports à énergie propre (+ 0,815 M€). La hausse des charges de personnel a été expliquée par la création du service environnement. Quant à la croissance des subventions versées, elle résulte de conventions de gestion et de valorisation des espaces naturels passées notamment avec l'Office national des forêts, la Ligue de protection des oiseaux et des associations de chasse agréées.

En produits de fonctionnement, les montants d'écotaxe perçus par la CdC de l'île de Ré se sont élevés en 2012 à 2,953 M€, en 2013 à 4,854 M€ et en 2014 à 3,481 M€. Ces montants doivent cependant être diminués des reversements opérés au bénéfice des 10 communes membres (1,205 M€ en 2012, 0,657 M€ en 2013 et en 2014. En cumul sur la période 2012 à 2014 inclus, sur les 11,288 M€ d'écotaxe reversés par le Département, la CdC de l'île de Ré en a donc conservé 8,768 M€, soit 78 %, et en a reversé 2,519 M€, soit 22 %, à ses communes membres.

Si l'exercice 2012 n'enregistre pas de dépenses d'équipement, en revanche les deux exercices suivants en comptabilisent, pour un total de 0,729 M€.

Parmi ces dépenses d'investissement, l'opération CTVMA représente 0,405 M€ de dépenses réalisées en 2013 et en 2014 dans le cadre d'un contrat signé en 2012 avec l'Agence de l'Eau Loire Bretagne et le Conservatoire du Littoral. Les actions concernent la gestion des espèces végétales invasives, la réfection des marais, la restauration des ouvrages hydrauliques et la mise en place d'action favorisant le déplacement des populations d'anguilles. Suite à l'avenant n°1 approuvé par le conseil communautaire le 7 novembre 2013, le montant prévisionnel total des dépenses pour la période 2012 à 2016 a été porté à 2,529 M€, avec un financement partiel prévisionnel par l'Agence de l'Eau à hauteur de 0,863 M€.

Par ailleurs, l'opération « *Ecoplage* » a donné lieu à 0,177 M€ de dépenses réalisées en 2013 et 2014, 1,542 M€ de dépenses étant par ailleurs prévues en 2015. La mise en place de ce système vise à préserver la plage et le cordon dunaire de Rivedoux sur un kilomètre de long, dans sa partie sud. Le procédé renforce le processus naturel d'accumulation du sable grâce à un système de drainage de l'eau, couplé à une station de pompage et à une conduite de refoulement, dont tous les éléments sont enterrés. Le système agit à la fois en limitant le départ des sables vers la mer, en facilitant le dépôt des particules de sédiments apportées par le flux et en augmentant la cohésion de ces sédiments qui résistent alors mieux à l'arrachement par les vagues de reflux. Le projet intègre également à titre expérimental une petite unité de dessalement destinée notamment à l'arrosage des espaces verts de la commune et au rinçage des bateaux de la base nautique, en période de restriction d'eau potable en été. Les modalités de passation et d'exécution de ce marché sont examinées dans la partie du présent rapport consacrée aux achats et marchés de la CdC de l'île de Ré.

La situation financière du budget annexe Ecotaxe ne suscitait pas d'inquiétude particulière au 31 décembre 2014 : l'excédent brut de fonctionnement s'élevait à 0,234 M€ et les capacités d'autofinancement -CAF- brutes (résultat de fonctionnement majoré des dotations aux amortissements) et nettes (diminuée des annuités d'emprunt en capital) étant positives respectivement de 0,228 M€ et de 0,224 M€. Par ailleurs, la dette restant due au 31 décembre 2014 était minime (0,12 M€) et ne comportait aucun emprunt à risques.

Ce budget annexe présentait au 31 décembre 2014 un fonds de roulement et une trésorerie confortables, cette dernière représentant alors 1,782 M€ et contribuant, par le biais du compte de liaison 451, de manière significative à la trésorerie du budget principal. Il est vrai toutefois que, comme indiqué précédemment, les deux plus importantes opérations d'investissement engagées sur ce budget annexe n'avaient pas encore été menées à leur terme.

La nature des activités financées par l'écotaxe

La communauté de communes a énuméré en cours d'instruction l'ensemble de ses compétences statutaires financées sur ce budget annexe, incluant, entre autres : « *l'entretien paysager des chemins communaux qualifiés d'intérêt communautaire* » et « *les actions de sensibilisation et d'éducation de tous publics à l'environnement intéressant l'ensemble du territoire de l'île de Ré* ». Par ailleurs, les bilans détaillés produits par la CdC de l'île de Ré au comité de suivi pour l'utilisation de l'écotaxe en 2012, 2013 et 2014 mentionnent des actions relatives à « *la participation des écogardes à diverses actions en milieu scolaire ou grand public et à diverses manifestations* ».

La CRC observe que ces actions ne font pas explicitement partie des opérations éligibles à l'utilisation de l'écotaxe, selon la convention de 2008, même modifiée en 2012. Si l'ensemble de ses signataires est d'accord pour les y inclure, il y aurait lieu de la modifier par avenant sur ce point, en veillant toutefois à bien cadrer et préciser la nature des dépenses afférentes à ces interventions qui pourraient être financées par l'écotaxe.

Par ailleurs, un examen détaillé des dépenses de ce budget annexe pour les exercices 2012, 2013 et 2014 a été effectué pour vérifier l'absence de dépenses non éligibles à un financement par l'écotaxe. Il appelle les observations suivantes :

- l'opération concernant la réintroduction du homard semble, en tant que telle, pouvoir entrer dans les actions de « *mise en valeur biologique des sites* » telles que prévues par la convention et a, par ailleurs, fait l'objet d'une restitution dans les documents présentés au comité de suivi. Toutefois, sur 123 664 € de mandats de dépenses relatifs à cette opération, seuls 19 489 € correspondent directement à l'action de réintroduction de cette espèce dans le milieu (acquisition de jeunes homards et divers frais pour les déposer au fond de l'eau, sous le sable). Le reste des dépenses, soit 104 175 € (ou cinq fois plus que les frais directs de réintroduction), concerne des frais divers relatifs à la communication autour de cette action. Or ce type de dépenses n'est pas explicitement prévu par la convention ;
- des dépenses concernant des transports scolaires en autocar lors des semaines du développement durable en 2013 et 2014 ont été financées par ce budget à hauteur de de 2 994 € alors qu'elles ne sont pas éligibles au regard de la convention écotaxe ;
- diverses dépenses relatives à la lutte contre des espèces invasives ont aussi été prises en charge. Celles concernant les espèces invasives susceptibles de fragiliser ou de perturber les biotopes naturels de l'île (lapins de garenne, chenilles processionnaires, frelons asiatiques, papillons attaquant les vignes) semblent pouvoir entrer dans les actions de « *mise en valeur biologique des sites* » telles que prévues par la convention et ont par ailleurs bien fait l'objet d'une restitution dans les documents présentés au comité de suivi, qui en a donc implicitement validé l'éligibilité à un financement par l'écotaxe. En revanche, la prise en charge sur le budget écotaxe de 110 432 € de dépenses au titre de la démoustication n'apparaît pas entrer dans le champ des dépenses éligibles puisqu'il ne s'agit, a priori, pas d'une espèce invasive dans des milieux naturels largement constitués de marais. Au demeurant, il peut aussi être observé que ces dépenses n'ont pas fait l'objet d'une restitution dans les bilans annuels soumis au comité de suivi ;
- des dépenses diverses (frais d'édition du « *mois de l'environnement* », publication d'annonces, frais d'animation, frais de formation et de déplacement de la chargée de mission SCOT ont également été prises en charge sur ce budget annexe Ecotaxe, pour un montant total 2012-2014 de 22 752 €, alors que leur éligibilité à la convention écotaxe n'apparaît pas évidente ;

- des remboursements de frais de personnel sont imputés au budget annexe écotaxe au bénéfice du budget principal. Ils s'élevaient à 0,336 M€ en 2012, à 0,476 M€ en 2013 et à 0,59 M€ en 2014, ces montants étant calculés à partir d'états récapitulatifs précis, qui ont été examinés. Si l'imputation sur l'écotaxe de la directrice de l'environnement, de son assistante, des écogardes et de quelques personnels de remplacement ne pose pas de problème au regard de la convention, tel n'est pas le cas pour ce qui est de la prise en charge par le budget annexe écotaxe des agents chargés du SCOT (pour un coût total 2012-2014 de 122 899 €) et des agents chargés de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (pour un coût 2014 de 69 896 €) ;

- le budget annexe écotaxe prend aussi en charge « *les salaires proratisés* » d'autres agents de la CdC de l'île de Ré « *sollicités pour accompagner la mise en œuvre des dossiers* » ainsi que « *les salaires proratisés des personnels d'encadrement* ». Il inclut aussi depuis 2013 le personnel de la direction des services techniques affecté à la mise en place des transports collectifs propres et au suivi du CTVMA. Eu égard aux explications fournies, il n'est pas évident de conclure à l'inéligibilité de ces dépenses d'appui. Il n'aurait toutefois pas été inutile que la convention écotaxe précise et encadre la manière dont les dépenses de personnel de la collectivité peuvent être partiellement prises en charges sur l'écotaxe ;

- le budget annexe écotaxe supporte également divers frais généraux de fonctionnement. Il s'agit notamment des frais afférents au fonctionnement du bâtiment occupé par la direction de l'environnement et par les écogardes), ce qui ne semble pas anormal puisque la convention écotaxe prévoit la possibilité de financer des frais de fonctionnement afférents aux actions menées au titre de l'écotaxe. En revanche, ce budget annexe a également pris en charge en 2014 des dépenses d'investissement pour ce bâtiment, d'un montant de 99 497 €, alors que la convention ne prévoit pas la prise en charge de dépenses d'investissement pour des bâtiments administratifs ;

- enfin, le budget annexe écotaxe se voit facturer chaque année par le budget principal des remboursements de frais divers, à hauteur de 0,15 M€ par an, soit 450 000 € pour la période 2012-2014. L'analyse des décomptes détaillés produits à cet égard par la CdC de l'île de Ré montre qu'ont ainsi été pris en charge par l'écotaxe notamment : 60 000 € au titre de l'entretien de la piste Lisay, sans que le lien de cette dépense avec la convention écotaxe ne soit clairement établi (étant rappelé que la convention écotaxe exclut des dépenses éligibles celles afférentes à la réalisation de cheminements, des pistes cyclables et la remise en état de chemins ruraux) ; 47 830 € au titre des indemnités, frais de missions, cotisations retraite et frais de formation des élus, alors que ces dépenses ne sont pas mentionnées par la convention parmi les dépenses éligibles à l'écotaxe ; 14 050 € au titre des fêtes et cérémonies, alors que ces dépenses ne sont pas mentionnées par la convention parmi les dépenses éligibles à l'écotaxe.

En conclusion sur ce point, le montant total 2012-2014 des dépenses dont l'éligibilité à un financement par l'écotaxe apparaît contestable au regard de la convention écotaxe peut être estimé à 0,655 M€, soit 5,8 % du total des recettes écotaxe (11,288 M€) perçues par la CdC de l'île de Ré. Cette situation ne traduit donc pas de dérive flagrante (hormis l'imputation de 0,195 M€ de dépenses de personnel consacrées à l'élaboration du SCOT), mais résulte en partie de l'imprécision de la rédaction de la convention pour ce qui est des dépenses de communication, de fonctionnement courant, d'administration et de personnel éligibles au dispositif. Il serait donc nécessaire que la CdC de l'île de Ré se rapproche des autres signataires de la convention afin que ces aspects puissent, sous réserve de l'accord de l'ensemble des partenaires, être précisés par voie d'avenant.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué avoir pris bonne note de la nécessité de préciser les termes de la convention passée pour la gestion de l'écotaxe, cette modification devant intervenir au plus tard le 13 mars 2018. Dans sa réponse en qualité de tiers concerné, le Président du département de Charente-Maritime a également indiqué prendre bonne note des remarques et être prêt, dans le cadre du renouvellement de la convention, à mieux préciser avec l'Etat et l'ensemble des signataires, l'affectation des dépenses relevant de l'usage de l'écotaxe.

5.2. LE BUDGET ANNEXE « ORDURES MENAGERES »

L'analyse financière de ce budget annexe pour la période 2012-2014 a mis en évidence les éléments suivants :

- les charges à caractère général (4,967 M€ en 2014, soit 7,5 % de moins qu'en 2012), sont constituées pour l'essentiel des charges afférentes aux contrats de prestation de service passés avec les entreprises pour la collecte et le transfert des déchets (4,611 M€ en 2014, soit 11,8 % de moins qu'en 2012) ;
- le produit de la TEOM s'élevait en 2014 à 5,678 M€, soit 3,6 % de plus qu'en 2012 ;
- sur la période considérée, les charges de gestion (5,288 M€ en 2014 soit 6 % de moins qu'en 2012) ont diminué plus vite que les produits de gestion (6,976 M€ en 2014 soit 3 % de moins qu'en 2012) ;
- il en a résulté une augmentation de l'excédent brut de fonctionnement (1,688 M€ en 2014 soit 6,7 % de plus qu'en 2012) et de la CAF brute (1,595 M€ en 2014 soit 8,3 % de plus qu'en 2012)
- les dépenses d'équipement de ce budget annexe ont représenté au total 0,451 M€, sans conduire toutefois à la mobilisation de nouveaux emprunts.
- la structure de la dette (2,089 M€ au 31 décembre 2014) ne pose pas de problème avec un encours sans emprunts à risques. La capacité de désendettement se situe également à un niveau favorable, soit 1,3 années de CAF brute en 2014.
- le fonds de roulement a plus que doublé, pour représenter 5,16 M€ au 31 décembre 2014. A la même date, la trésorerie (imputée sur un compte de liaison 451 avec le budget principal) s'élevait à 4,805 M€, soit 326 jours de de charges courantes de fonctionnement (contre 190 jours fin 2012).

Les marchés passés par CdC de l'île de Ré sur ce budget annexe n'ont fait l'objet d'aucun contrôle lors de l'instruction pour ce qui est de leurs modalités de passation et d'exécution, la priorité ayant été donnée à d'autres marchés.

Par délibération du 17 décembre 2015, la CdC de l'île de Ré a décidé de supprimer ce budget annexe afin de réintégrer les opérations y afférentes dans le budget principal. Cette décision a été motivée notamment par le fait que la TEOM était jusqu'alors encaissée sur le budget principal avant d'être reversée sur le budget annexe, ce qui aurait été de nature à « fausser » la « *présentation des comptes* ». Cette dissolution aurait donc « *comme effet, d'une part, une plus grande lisibilité et d'autre part, la possibilité de comparaison avec des collectivités de même strate de population* ».

Certes, eu égard à son mode de financement par la TEOM (et pas par une redevance), le service d'élimination des déchets ménagers de la CdC de l'île de Ré est un service public administratif et n'est donc pas obligatoirement suivi sur un budget annexe. La chambre régionale des comptes observe cependant que les difficultés liées à la double imputation de la TEOM, au budget principal puis au budget annexe, auraient pu être aisément évitées en imputant directement la TEOM sur ce dernier. Par ailleurs, le suivi de cette activité sur un budget annexe spécifique permettait de suivre de manière claire et transparente l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à cette importante compétence de la communauté de communes, ainsi que son fonds de roulement, son besoin en fonds de roulement et son impact en trésorerie. De plus, il a été indiqué que la CdC de l'île de Ré n'excluait pas d'engager une réflexion sur un futur passage éventuel à un système de redevance, ce qui imposerait, dans ce cas, la tenue d'un budget annexe spécifique, puisque le service aurait alors la nature juridique d'un service public industriel et commercial.

Quoi qu'il en soit, la CRC rappelle que la CdC de l'île de Ré devra à l'avenir se conformer strictement aux dispositions de l'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales, qui impose aux communes et à leurs groupements d'au moins 10 000 habitants et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers de « *retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes*

d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée ».

6. LA GESTION DU PERSONNEL

6.1. LES EFFECTIFS

Les effectifs

L'organigramme de la CdC de l'île de Ré comportait en 2015 une direction générale des services et six directions fonctionnelles : environnement et aménagement du territoire (incluant les écogardes) ; services techniques ; affaires juridiques ; finances ; tourisme, économie et promotion des produits du terroir ; services à la population (incluant le service petite enfance).

L'effectif d'agents titulaires comptait 68 emplois pourvus en 2014, contre 48 en 2012, soit une augmentation de 42 % sur les trois exercices. Les effectifs de l'EPCI étaient alors répartis en six filières : administrative (29 %), technique (34 %), culturelle (1 %), sociale (24 %), animation (4 %) et médico-social (7 %). Deux filières ont enregistré la plus forte évolution entre 2012 et 2014, soit + 9 agents pour la filière technique et + 7 pour la filière administrative. Par ailleurs, en février 2013, les postes de directeur des affaires juridiques, directeur de l'environnement et de responsable des ressources humaines ont été créés. Puis, dans le cadre du transfert de l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des dix communes, quatre postes ont été créés en décembre 2013 puis novembre 2014. Un poste de directeur du tourisme et de l'économie a également été créé en 2014 prévision du transfert d'une compétence tourisme.

L'effectif des agents non titulaires est passé de 22,8 agents en équivalent-temps plein –ETP- en 2012 à 24,3 ETP en 2014 ; il s'agit pour l'essentiel d'agents sur emplois temporaires ou saisonniers.

La CRC observe par ailleurs que la montée en puissance des effectifs de la CdC de l'île de Ré ne s'est traduite par aucun transfert de personnel en provenance des communes membres.

La comparaison avec les moyennes publiées en mai 2015 par le Centre national de la fonction publique territoriale sur les effectifs de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2012⁵ montre que l'effectif de la CdC de l'île de Ré présente les caractéristiques suivantes : un recours aux agents non titulaires beaucoup plus faible (moins de 4 % des effectifs permanents contre près d'un tiers en moyenne pour les communautés de communes) ; des effectifs plus jeunes (environ 16 % d'agents titulaires de plus de 50 ans en 2013 contre plus d'un quart en moyenne) ; un taux de féminisation (près de 86 %) nettement plus élevé que la moyenne nationale (environ deux tiers) et ce en particulier pour les emplois d'encadrement.

Au 1^{er} janvier 2013, la CdC de l'île de Ré comptait un seul poste occupé par un travailleur handicapé soit 1,82 % de taux d'emploi légal. En 2011 et 2012, elle n'employait aucun travailleur handicapé. Etant continuellement en dessous du seuil de 6 % fixé par l'article L. 5212-2 du code du travail, la CdC de l'île de Ré a donc dû s'acquitter d'une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées qui s'est élevée au total à 22 416 € pour les trois exercices 2011 à 2013. La situation de la CdC de l'île de Ré s'écarte également sensiblement des données moyennes figurant au rapport annuel 2013 du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPFP)⁶, le taux d'emploi légal des établissements publics locaux communaux ou intercommunaux étant chiffré à près de 5 %.

⁵ Source : <http://www.cnfpt.fr/content/tableaux-bord-effectifs-territoriaux?gl=NjliOGJkMzI>

⁶ Voir <http://www.fiphfp.fr/Le-FIPFP/Presentation/Rapport-annuel>

Le pilotage et la gestion des ressources humaines

Avant le 1^{er} août 2013, les missions du service étaient assurées par la directrice des moyens généraux en lien avec les services du Centre de Gestion de la Charente-Maritime. Le service dédié à la gestion des ressources humaines n'a été constitué qu'à partir du 1^{er} août 2013, suite au recrutement d'un rédacteur principal. Depuis le 1^{er} mars 2014 un préventeur hygiène et sécurité (mutualisé avec les dix communes membres) a intégré le service. L'arrivée d'une assistante au 1^{er} juin 2015 a porté l'effectif de la direction des ressources humaines à trois agents. La gestion des ressources humaines est une fonction que le président de la CdC de l'île de Ré n'a pas déléguée à un vice-président.

L'identification des besoins est consécutive aux décisions de l'assemblée délibérante relatives aux transferts de compétences et aux mutualisations mises en place. La CdC de l'île de Ré a produit une copie d'un tableau qui exprime ses besoins en personnel en fonction de ses compétences et qui les répartit par services et directions. La gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières devrait être renforcée avec l'élaboration, encore en cours, du schéma de mutualisation. La CdC de l'île de Ré a par ailleurs indiqué avoir fait une priorité du développement des compétences et de la formation de ses agents. Un dispositif particulier d'accompagnement et d'intéressement des services a aussi été initié pour le pôle petite enfance en 2014, à la suite de certains dysfonctionnements constatés.

La CdC de l'île de Ré a aussi produit une copie du bilan social se rapportant à l'exercice 2013, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997. Le contenu de ce bilan social est complet au regard de l'arrêté du 24 juillet 2013.

Sur ce point, la CRC prend acte du fait qu'avec la croissance de ses effectifs, la CdC de l'île de Ré a désormais pris des mesures pertinentes en vue de mieux piloter sa gestion des ressources humaines.

6.2. LE TEMPS DE TRAVAIL, LES CONGES, LES ABSENCES, LES REGLES D'AVANCEMENT

Par délibération du 20 décembre 2001, le conseil communautaire de la CdC de l'île de Ré a décidé le passage aux 35 heures, sans mention d'un régime antérieur plus favorable. Par délibération du 16 décembre 2010, le conseil communautaire a approuvé un protocole d'accord définissant de manière plus précise les modalités du temps de travail à compter du 1^{er} janvier 2011. Le temps de travail annuel reste fixé à la durée légale de 1607 heures, pour une durée annuelle de 229 jours à 7h par jour. La CRC observe cependant que ce protocole d'accord, qui comporte quelques formulations peu compréhensibles, aurait gagné à être plus explicite sur les personnels pouvant, ou pas, prétendre à des récupérations de jours de réduction du temps de travail, en fonction de leur cycle de travail, et à quelle hauteur. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré que la refonte du protocole se matérialisera par un guide qui sera soumis au comité technique paritaire puis au conseil communautaire lors du second semestre 2016.

Par ailleurs, aux termes des dispositions combinées des articles 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, le nombre annuel légal de jours de congés est fixé à 25 jours (majoré d'un ou deux jours de fractionnement pour les congés pris hors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre). Sur ce point, la CdC de l'île de Ré a indiqué qu'hormis les jours d'absences pour événements familiaux et les jours de fractionnement, les agents de la communauté de communes bénéficient de « deux demi-journées du président » octroyées en principe la veille de Noël et la veille de nouvel an à partir de midi. La CRC observe que ces avantages n'ont aucun fondement légal.

Le bilan social dénombre 480 jours d'absences pour maladies ordinaires (soit une moyenne de 8 jours par agent) et 24 jours pour accidents du travail imputables au service (soit une moyenne de 0,4 jours par agent). Ces données sont inférieures aux moyennes publiées en janvier 2013 dans le bulletin d'information statistique

de la Direction générale des collectivités locales la DGCL consacré à l'analyse des bilans sociaux de l'année 2011, qui mentionnent un nombre moyen de jours d'absence pour maladies ordinaires de 12,6 jours pour les agents titulaires et de 7,2 jours pour les non titulaires, ainsi qu'un nombre moyen d'absences pour accident du travail ou maladie professionnelle de 3,2 jours pour les titulaires et de 1,2 jours pour les non-titulaires. Cette situation favorable peut s'expliquer par le fait que la CdC de l'île de Ré a des effectifs dont l'âge moyen est assez jeune. Mais la communauté de communes a aussi mis en avant diverses mesures qu'elle indique avoir prises en vue de réduire l'absentéisme, à savoir notamment des mesures pour prévenir les risques et pour susciter la motivation et l'implication des agents.

En application de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, le conseil communautaire a délibéré le 27 juin 2007 pour fixer à 100 % le taux d'avancement de grade concernant cinq filières : administrative, technique, animation, sociale et police. Le choix d'un taux d'avancement fixé au maximum ne pose pas de problème de régularité. La CRC observe toutefois que cette délibération ne prend pas en compte les filières culturelle et médico-social, pour lesquelles le taux de promotion de grade n'a donc à ce jour pas été fixé. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que le conseil communautaire a délibéré sur ce point le 30 juin 2016, pour l'ensemble des cadres d'emplois des filières concernés par les ratios d'avancement.

La CRC prend acte par ailleurs de manière positive du fait que la CdC de l'île de Ré a indiqué que les avancements d'échelon ne se font pas de manière automatique à la durée minimum mais prennent en compte la valeur professionnelle des agents.

6.3. LE CADRE INDEMNITAIRE

Par délibération en date du 31 mai 2007, la communauté de communes a fixé le régime indemnitaire de ses agents en actualisant les délibérations du 27 juin 2002 et du 26 janvier 2006. Par la suite, d'autres délibérations (18 décembre 2008, 30 juillet 2009, 29 octobre 2009, 4 novembre 2010, 26 mai 2011 et 13 juin 2013) sont venues compléter le dispositif au cas par cas, notamment dans le cadre de l'évolution de ses compétences et en fonction des nouveaux cadres d'emplois non répertoriés jusqu'alors. Le contenu de ce cadre indemnitaire n'appelle pas d'observation particulière au regard des textes applicables.

Toutefois, les délibérations qui fixent le cadre indemnitaire applicable aux agents de la CdC de l'île de Ré forment un ensemble disparate, parcellaire. Il a aussi été remarqué que la délibération du 31 mai 2007 comportant une référence devenue obsolète pour ce qui est de l'indice terminal brut de la filière administrative mentionné pour l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires.

La CRC observe donc qu'il pourrait y avoir un intérêt à actualiser ce cadre indemnitaire et à le réunir en une seule et nouvelle délibération, qui abrogerait et remplacerait les précédentes. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué avoir engagé une réflexion globale en vue de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (RIFSEEP) qui devrait aboutir avant le fin 2016.

6.4. LES MODALITES DE RECRUTEMENT D'AGENTS CONTRACTUELS

Le recrutement par les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'agents contractuels pour occuper des emplois permanents est régi notamment par les articles 3-3, 34, 40, 41 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ainsi que par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. Il en ressort notamment qu'il appartient à l'organe délibérant de créer les emplois et de préciser, à cette occasion, s'ils peuvent être pourvus par des agents contractuels. Par ailleurs, si les textes et la jurisprudence administrative n'ont pas déterminé de délai minimum précis, il appartient à l'autorité territoriale de s'assurer que la procédure de déclaration de la vacance de l'emploi laisse un délai raisonnable entre la publicité effective de la vacance de

l'emploi et le recrutement réel, afin que les éventuels candidats aient le temps nécessaire pour présenter leur candidature.

Or, l'examen des modalités de recrutement des agents de catégorie A en fonction à la CdC de l'île de Ré en 2012-2014 a montré, pour deux agents, l'existence de délais particulièrement courts (22 jours et un mois) entre la déclaration de vacance au centre de gestion de la Charente-Maritime et l'acte d'engagement.

La CRC rappelle également que les emplois doivent être créés par l'organe délibérant avant la publication de leur vacance. Il ressort en effet de la procédure de recrutement telle que décrite et suivie par la CdC de l'île de Ré que, dans les cas de recrutement externe, l'appel à candidature puis la procédure de sélection des candidats sont effectués avant la création des emplois et la publication de leurs vacances.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a expliqué cette situation par le choix du « *pragmatisme* » dans un contexte de difficulté de recrutement mais a indiqué que la communauté s'attacherait à l'avenir à respecter les dispositions applicables.

7. LA PROCEDURE ACHATS ET MARCHES PUBLICS

Les enjeux financiers de la mise en œuvre de procédures qui soient à la fois exemptes d'irrégularités et performantes au plan économique peuvent être illustrés par le rappel des montants des dépenses en cause. Dans le cas de la CdC de l'île de Ré, pour l'ensemble de la période 2012 à 2014, les achats et services imputés au chapitre 11 de ses budgets ont représenté 26,705 M€, dont 7,569 M€ pour le budget principal, 15,177 M€ pour le budget annexe ordures ménagères (il s'agit pour l'essentiel des prestations de services pour la collecte et le transfert des déchets) et 3,959 M€ pour le budget annexe écotaxe. Les dépenses réelles d'équipement (hors et par opérations) ont représenté au total pour les trois budgets 24,788 M€ et se sont concentrées pour l'essentiel sur le budget principal.

7.1. L'ORGANISATION DU POUVOIR ADJUDICATEUR AU SEIN DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Dans une collectivité territoriale ou un établissement public local, le « *pouvoir adjudicateur* » au sens du code des marchés publics est l'organe délibérant à savoir, dans le cas de la CdC de l'île de Ré, son conseil communautaire. Toutefois, par délibération du 24 avril 2008 prise en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire a délégué *au président, « pour toute la durée de son mandat, les compétences pour : / (...) prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de fournitures et de services dont le montant est inférieur au seuil mentionné au code des marchés publics lorsque les crédits sont inscrits au budget » ; / (...) »*. Cette délibération était relativement imprécise quant au seuil ainsi visé. Elle a été précisée par délibération du 16 octobre 2008, le conseil communautaire ayant alors donné délégation au président *« pour signer les documents suivants : devis, bons de commande, marchés d'un montant inférieur à 90 000 €HT ainsi que les avenants correspondants »*. Pour la nouvelle mandature, engagée en 2014, le conseil communautaire a, par délibération du 17 avril 2014 délégué au président des attributions quasi identiques.

En application des articles L. 5211-9 et -10 du code général des collectivités territoriales, le Président de la CdC de l'île de Ré a accordé à divers responsables administratifs des délégations pour signer des devis et bons de commande d'un montant peu élevé. Il a été précisé en cours d'instruction que ces délégations de signature étaient en réalité peu utilisées par leurs bénéficiaires (moins de 100 décisions prises chaque année à ce titre).

Par ailleurs, une commission d'appel d'offres dont la composition était conforme aux dispositions des articles 22 et 23 du code des marchés publics a été instituée par le conseil communautaire, tant pour la mandature 2008 à mars 2014 que pour la nouvelle mandature actuellement en cours.

Au plan de l'organisation administrative, avant le 16 juillet 2012, la direction des services techniques gérait elle-même ses propres marchés et accompagnait les autres services et directions à leur demande. Depuis, la fonction « achats » relève de la direction des affaires juridiques, actuellement constituée de trois agents, dont deux en charge de la gestion des achats de la collectivité. Cette direction a pour mission de recenser et centraliser les besoins, d'accompagner les services rattachés à la direction générale et les directions opérationnelles, d'exercer un contrôle a priori, en amont et tout au long de la procédure et de réaliser un contrôle a posteriori, après la passation des marchés et notamment dans le cadre de leur suivi.

7.2. L'ORGANISATION GENERALE DE LA PROCEDURE ACHATS - MARCHES

La définition des besoins et des procédures internes

L'article 5 du code des marchés publics dispose que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation. Il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer le niveau auquel les besoins sont évalués, en se référant notamment aux précisions figurant à l'article 27 du même code. La CdC de l'île de Ré a indiqué qu'elle appréciait actuellement la notion de « *fournitures homogènes* » à partir de la nomenclature comptable par nature. Elle a cependant engagé un travail en vue de se doter d'une nomenclature plus élaborée, qui sera alors arrêtée par le pouvoir adjudicateur.

La CdC de l'île de Ré dispose par ailleurs de procédures, notamment celle de la pratique de l'engagement financier avant l'engagement juridique, lui permettant d'identifier en amont les risques de dépassement des seuils des différents articles budgétaires (qui constituent actuellement la base de son approche par catégories homogènes). Elle a indiqué n'avoir pas rencontré de difficultés à cet égard.

La CdC de l'île de Ré s'était déjà dotée en janvier 2014 d'un « *guide pratique des marchés publics* ». Un nouveau document de procédure interne est en cours d'élaboration, l'objectif étant de se doter d'un outil qui soit à la fois formalisé, efficace, opérationnel et utilisable en toute autonomie par les services concernés.

La prise en compte de diverses dimensions économiques, sociales et environnementales

La CdC de l'île de Ré a indiqué favoriser l'accès des PME à la commande publique par la pratique de l'allotissement. Selon elle, si, pour les travaux, il est assez facile de trouver des corps de métiers intéressés, pour d'autres types de prestations, il est en revanche parfois difficile de trouver des entreprises ayant la volonté de venir sur l'île. Elle envisage d'améliorer l'information des PME sur ses principaux besoins actuels et futurs, et ce bien en amont du lancement des procédures de passation, afin de permettre, le cas échéant, aux entreprises potentiellement intéressées de s'adapter et de se préparer à pouvoir présenter des offres.

Les articles 6 et 14 du code des marchés publics permettent par ailleurs d'intégrer des caractéristiques environnementales dans les prestations faisant l'objet des marchés ou des éléments à caractère social ou environnemental dans les conditions d'exécution des marchés. Hormis pour quelques marchés de travaux d'urgence en matière de digues, la CdC de l'île de Ré n'a pas recouru à l'usage de clauses sociales. S'agissant par ailleurs de la prise en compte d'écolabels, la communauté de communes estime qu'il importe au préalable de bien cerner le contenu précis de chacun d'entre eux, car leurs contenus peuvent être très variables. Quant au conseil communautaire, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, il n'a pas défini de stratégie particulière en matière de prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans la commande publique. Des stratégies internes de prise en compte du développement durable pourraient être élaborées à partir de 2016, mais la CdC de l'île de Ré a insisté à juste titre sur le fait que le plus important en la matière n'est pas tant de se contenter de faire des actions de communication, mais bien de mettre en œuvre des actions qui soient réellement efficaces.

Les procédures suivies pour les marchés à procédure adaptée (MAPA)

Pour l'application de l'article 11 du code des marchés publics relatif à la formalisation des marchés, la CdC de l'île de Ré a indiqué que toute commande fait l'objet d'un document écrit, proposé à la signature du représentant du pouvoir adjudicateur. Les devis, ordres de services et bons de commande sont systématiquement transmis à la direction des finances et à la direction des affaires juridiques.

Pour l'application des obligations de mise en concurrence de publicité telles que précisées par l'article 40 du code des marchés publics, la CdC de l'île de Ré a précisé que même pour les MAPA non astreints obligatoirement à des procédures de publicité car d'un montant inférieur au seuil de 25 000 € HT (ce seuil était de 15 000 € avant le 1^{er} octobre 2015), les services concernés sollicitent régulièrement deux ou trois devis auprès d'entreprises compétentes. Par ailleurs, les modalités de publicité et de mise en concurrence telles que présentées en cours d'instruction par la communauté de communes, n'appellent pas d'observation critique.

Pour l'application des critères de choix dans le respect des dispositions de l'article 53 du code des marchés publics les explications apportées n'appellent pas non plus d'observation critique : l'analyse des offres vise à retenir celle économiquement la plus avantageuse selon différents critères, qui n'intègrent pas uniquement le prix.

Enfin, les procédures internes de suivi des MAPA au stade de leur exécution, telles que décrites en cours d'instruction, n'appellent pas d'observation.

7.3. LE MARCHÉ DE L'OPERATION « ECOPLAGE »

La partie du présent rapport consacrée au budget annexe écotaxe a présenté l'objet de l'opération d'investissement « *Ecoplage* ».

Avant de s'engager dans ce projet, la CdC de l'île de Ré avait fait réaliser une étude par une société privée, dont le rapport final rendu en juillet 2011 présentait les trois solutions envisageables (recharge de plage, drainage de plage ou ouvrages transversaux en géotextile) et mettait clairement en avant les avantages du système de drainage breveté « *Ecoplage* ». Après avoir pris connaissance de cette étude initiale, le conseil communautaire a autorisé le 28 février 2013 son président à signer le marché de conception réalisation passé sur le fondement des articles 28, 35 et 37 du code des marchés publics, sans publicité préalable et sans mise en concurrence, s'agissant d'un marché recourant à une technique brevetée et entrant dès lors dans le champ du 8^o du 2 de l'article 35 du même code (« *marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* »).

L'acte d'engagement a été signé le 20 mars 2013 avec une autre entreprise. Il comporte une tranche ferme (conception) d'un coût de 0,136 M€ HT, une tranche conditionnelle 1 (études environnementales pour l'obtention des autorisations administratives) de 0,037 M€ HT et une tranche conditionnelle 2 (travaux) de 1,504 M€ HT, soit un coût total de 1,677 M€ HT (2,006 M€ TTC).

La procédure retenue pour la passation de ce marché n'appelait, a priori, pas d'observation critique. Cependant, l'examen des pièces relatives à l'exécution de ce marché a suscité des interrogations.

En effet, alors que l'acte initial d'engagement ne faisait état d'aucun recours à la sous-traitance, la société titulaire du marché a présenté le 14 août 2013 puis le 7 mai 2015 deux déclarations de sous-traitance ayant eu pour objet de confier à la société qui avait effectué l'étude de faisabilité initiale, d'une part la réalisation des études d'impact (pour un montant maximum de 20 484 €HT) et, d'autre part la réalisation du dossier pour la commission des sites (pour un montant de 6 828 €HT). Ces deux déclarations de sous-traitance ont été acceptées par le président de la CdC de l'île de Ré respectivement les 8 octobre 2013 et 15 juin 2015.

Or, cette situation dans laquelle le cabinet d'études qui avait réalisé l'étude initiale s'est vu confier par la suite, par voie de sous-traitance, une partie des prestations confiés au titulaire du marché de conception-réalisation, semblait, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, susceptible de poser des difficultés juridiques au regard du II de l'article 6 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 qui dispose que « *la mission de conduite d'opération exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission (...) de réalisation de travaux (...) portant sur le ou les mêmes ouvrages, exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée au sens de l'article 4 de la présente loi. / (...)* ».

Dans leurs réponses sur ce point, la CdC de l'Ile de Ré et les deux entreprises concernées ont indiqué notamment que l'étude initiale, qui portait uniquement sur un mission ponctuelle, réalisée, qui plus est, un an et demi avant la signature du marché de conception-réalisation, ne saurait être assimilée à une mission de conduite d'opération au sens de l'article 6 précité ; de plus, aucune autre disposition n'interdit à une entreprise qui a réalisé des études préalables pour la passation d'un marché de se porter ensuite candidate pour l'attribution de ce marché (sous réserve de faire la preuve que l'expérience acquise par elle n'a pu fausser la concurrence) ni, a fortiori, d'être désignée comme sous-traitant de l'entreprise titulaire du marché ; la CdC de l'Ile de Ré a également indiqué que les articles 112 à 117 du code des marchés publics alors applicables ne lui permettaient pas de refuser cette demande de sous-traitance.

La Chambre régionale des comptes prend acte de ces explications tout en observant que l'étude de faisabilité initiale entraine malgré tout, au moins partiellement, dans le champ légal de la conduite d'opération puisqu'elle a eu pour objet d'assister le maître d'ouvrage pour ses décisions relatives aux aspects tenant à la faisabilité de l'opération et aux modalités techniques à retenir à cet effet. Certes, le champ de la conduite d'opération peut aller bien au-delà de ces seuls aspects techniques et consister, aux termes de l'article 6 précité, en une « *une assistance générale à caractère administratif, financier et technique* » et ce tout au long de l'opération, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Il n'en demeure pas moins qu'il appartiendra à la CdC de l'Ile de Ré de faire preuve de vigilance sur ce point à l'avenir.

Pour ce qui est de sa réalisation, à ce jour, cette opération n'a pas connu de dérive financière. Son coût total actuel (2,024 M€ TTC) est financé en partie par une subvention de l'Etat (0,34 M€) et par les remboursements du FCTVA (0,319 M€). Le reste (1,365 M€) est autofinancé par la communauté de communes sur son budget annexe Ecotaxe, sans recours à l'emprunt.

7.4. L'OPERATION DE REALISATION DE LA GENDARMERIE

Le projet de construction à Saint-Martin de Ré d'une gendarmerie comportant 17 logements, des locaux de service et des services techniques avait été évoqué par la CdC de l'Ile de Ré dès 2005. Elle a décidé en 2008 de lancer l'opération en déléguant la maîtrise d'ouvrage à une société d'économie mixte (SEM) sur la base d'une convention signée le 11 juin 2009. L'avant-projet sommaire établi par le maître d'œuvre a été validé en février 2011 et l'avant-projet définitif en juin. L'attribution des lots de travaux a été effectuée pour l'essentiel en février 2012. Le processus de passation des marchés n'a pas été contrôlé en détail au cours du contrôle de la chambre régionale des comptes.

L'examen du bilan financier de cette opération montre que le budget prévisionnel (4,612 M€ TTC) a été à peu près respecté. L'opération présente en effet à ce jour un coût d'un de 4,701 M€ (dont 0,135 M€ d'acquisitions foncières, 0,185 M€ de rémunération du maître d'ouvrage délégué, 0,467 M€ de maîtrise d'œuvre et 3,782 M€ de travaux, le reste se répartissant entre diverses autres dépenses). Ce coût a été financé en partie par des subventions d'un montant total de 1,080 M€, dont 0,556 M€ de l'Etat et 0,524 M€ du Département. Le reste devrait être couvert en partie par les loyers du bail souscrit pour une durée de 9 ans, moyennant un loyer annuel de 187 632 €, soit une recette totale, pour ces 9 ans, de 1,689 M€.

Il subsisterait encore une somme de 1,933 M€ à financer. Cette somme pourrait être couverte si l'Etat prolongeait la présence de la gendarmerie pour une nouvelle période de 10 à 15 ans à l'issue du premier bail, ce qu'il n'est pas possible d'anticiper à ce jour. Le président de la CdC de l'Ile de Ré a cependant indiqué qu'il n'avait pas de grandes inquiétudes quant à la pérennisation de la présence de la brigade de gendarmerie au-delà du bail de neuf ans déjà signé.

Les travaux sont désormais achevés mais la CRC observe que la SEM qui a été chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée n'a pas encore procédé à la reddition définitive des comptes. Il serait donc souhaitable que la CdC de l'Ile de Ré s'en préoccupe. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'Ile de Ré a indiqué que la reddition des comptes avait été retardée par l'importance de l'opération, par des désordres constatés lors de la réception des travaux et par l'absence de transmission des documents. Il a aussi indiqué que des échanges avec la SEM qui est maître d'ouvrage délégué devraient permettre de clore le dossier courant 2016.

7.5. LES MARCHES PASSES POUR DES TRAVAUX SUR DES DIGUES

Afin de réaliser l'entretien des digues qui lui incombe, la CdC de l'Ile de Ré intervient notamment dans le cadre d'un accord cadre multi-attributaire conclu en 2011 avec quatre entreprises sur le fondement de l'article 76 du code des marchés publics. Au cours de la période 2012 à 2014 inclus, elle a réalisé à ce titre 1,208 M€ HT de travaux, dont 0,774 M€ HT sont restés à sa charge après déduction de subventions perçues.

L'instruction a porté sur les modalités d'attribution de huit marchés subséquents à cet accord cadre, représentant un total de 0,725 M€ HT, dont 0,666 M€ HT pour la période 2012 à 2014 inclus. Ce contrôle n'appelle pas d'observation critique : les dossiers étaient très bien tenus, ils permettaient de retracer la traçabilité des processus de mise en concurrence, les motivations des choix et ils comportaient par ailleurs tous les actes contractuels y afférents.

7.6. LES RELATIONS CONTRACTUELLES ET FINANCIERES AVEC UN AVOCAT

En plus du président de la CdC Ile de Ré les observations qui suivent avaient également communiquées à l'avocat concerné. Dans sa réponse, celui-ci n'a pas répondu au fond, arguant du fait que la CRC ne peut pas porter d'appréciation d'opportunité sur la gestion et se retranchant derrière son obligation de respecter le secret professionnel régi par l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971⁷.

A cet égard, la CRC rappelle que :

- contrairement à ce qu'indique cet avocat, les observations de la Chambre, qui lui avaient été transmises pour parfaire la contradiction, ne portent pas sur l'opportunité de la gestion de la CdC Ile de Ré mais uniquement sur la régularité de ses actes de gestion et sur l'économie des moyens qu'elle a mis en œuvre, conformément au champ de contrôle défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières ;

⁷ « En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention " officielle ", les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel. / (...) ». Par ailleurs, aux termes de l'article 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »

- le secret professionnel régi par les dispositions susmentionnées de la loi du 31 décembre 1971 n'interdit pas à la Chambre régionale des comptes de formuler des observations portant sur ces aspects de régularité et d'économie, et ce même dans le cas de prestations de consultation, de conseil et/ou de représentation de la part d'un avocat ;
- dans ce contexte, le fait que l'avocat concerné se contente d'affirmer qu'il « a donné entière satisfaction à la Communauté de communes (...) (et) a été un interlocuteur précieux pour (...) (elle) qui a toujours pu compter sur son importante disponibilité, sa très grande réactivité et sa compétence éprouvée » et que, pour le reste, se contente de demander à la Chambre régionale des comptes « de bien vouloir prendre toutes mesures pour garantir le secret de ses investigations et ne pas communiquer de documents dont la divulgation porterait atteinte, notamment, aux secrets protégés par la loi, à la considération de (sa) personne (...) ou de (son) cabinet (...) » ne saurait faire obstacle à la formulation des observations qui suivent.

La CRC observe également que, sans trahir le secret professionnel auquel il est astreint, cet avocat aurait assurément pu s'efforcer de donner quelques éléments d'explications :

- sur le non-respect des règles du code des marchés publics pour ce qui concerne son recrutement ;
- sur l'ampleur et la qualité de son expérience passée ;
- sur le volume, l'ampleur et, le cas échéant, la complexité de ses interventions en tel ou tel domaine, justifiant les importants volumes d'heures rémunérés.

La présentation générale des honoraires versés

L'analyse des dépenses imputées au compte 6226 « honoraires, études et recherches » du budget principal de la CdC de l'île de Ré a mis en évidence le caractère important et récurrent des versements effectués à un cabinet d'avocat créé le 15 juillet 2009 et constitué d'un seul avocat.

Les versements dont celui-ci a bénéficié de 2010 à 2015 inclus représentent au total 638 457 € TTC, dont 495 519 € sur la seule période allant du 1^{er} janvier 2012 au 11 novembre 2015.

Il convient de distinguer d'une part, les missions de conseil et d'assistance juridique de la communauté de communes (543 935 € d'honoraires versés en cumul 2010-2015) et, d'autre part, les missions de représentation de la CdC de l'île de Ré au contentieux (94 523 € d'honoraires versés en cumul 2010-2015). En effet, alors que, pour les premières, il y a lieu de les aborder dans leur ensemble afin d'examiner les conditions dans lesquelles elles ont été commandées (puisqu'elles correspondent a priori à une catégorie homogène de services au sens du code des marchés publics), pour les secondes, il est possible de considérer que chacune d'entre elles pouvait donner lieu à une commande séparée.

Les modalités de passation des conventions de prestations d'assistance et de conseil, hors contentieux

Les 543 935 € d'honoraires payés à ce titre à l'avocat se décomposent de la manière suivante :

- des dépenses de 188 382 € ont été effectuées de 2010 à 2013 au titre d'une convention d'assistance juridique téléphonique en date du 26 avril 2010, acceptée par l'ordonnateur le 28 avril 2010 ;
- des dépenses de 193 388 € ont été effectuées de 2013 à 2015 au titre d'une convention d'assistance juridique téléphonique en date du 18 juin 2013 ;
- diverses dépenses d'assistance juridique, préparation ou participation à des réunions d'un montant total de 34 352 € ont été réglées de 2011 à 2014 sans référence à aucune convention ;

- le reste des dépenses (127 813 €) a été effectué de 2010 à 2013 par référence à une quinzaine de conventions particulières.

Au total, l'avocat a été rémunéré pour 2 344,50 heures d'assistance et conseil, facturées chacune au prix unitaire de 190 € HT, auxquels se sont rajoutés divers frais.

La définition préalable des besoins

Les règles régissant les marchés de services juridiques sont fixées par l'article 30 du code des marchés publics, qui dispose notamment qu'ils peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28 du même code. Toutefois, lorsque le montant estimé des prestations demandées est égal ou supérieur à 207 000 euros HT, elles doivent être définies conformément aux dispositions de l'article 6⁸ et le marché doit faire fait l'objet d'un avis d'attribution dans les conditions fixées à l'article 85. Par ailleurs, les marchés d'un montant égal ou supérieur à 207 000 euros HT doivent être attribués par la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales.

Interrogée sur le point de savoir comment et par qui avait été définis préalablement le besoin et les spécifications « techniques » des prestations demandées (obligations résultant des articles 5 et 6 du code des marchés publics), la CdC de l'île de Ré a indiqué que « *c'est dans ce contexte particulier de réorganisation impérieuse et d'impossibilité matérielle de définir précisément le besoin que la nouvelle équipe (nouveau président élu en 2008, nouvelle directrice des services recrutée en janvier 2009) s'est attachée à sécuriser l'ensemble des actes de la collectivité* » dans un contexte caractérisé à l'époque par l'« *absence de structuration et d'expertise des personnes ressources en interne pour élaborer et gérer les dossiers ; de nombreux dossiers laissés en souffrance par l'ancienne mandature (absence de protocole RTT, absence de rapports d'activité, caducité imminente du schéma directeur, etc) ; l'accroissement des transferts de compétences ; l'inadéquation des moyens humains avec les besoins spécifiques de la collectivité, notamment au regard des diverses contraintes législatives applicables au territoire ; la gestion de crise à la suite de la tempête Xynthia en février 2010 (...)* ». Ainsi, c'est donc « *dans un premier temps, afin de pallier à l'urgence, (qu')une convention a été signée le 28 avril 2010 avec (l'avocat) (...) pour une « assistance juridique téléphonique annuelle* ». (...) *Eu égard aux résultats positifs obtenus au bénéfice de la communauté de communes, un lien de confiance s'est établi avec ledit (avocat) (...), ce dernier ayant fait preuve d'un professionnalisme et d'une très grande disponibilité.* ».

Il ressort de ces explications que la CdC de l'île de Ré indique avoir contractualisé dans un premier temps avec l'avocat concerné dans l'urgence, ce qui expliquerait qu'aucune définition préalable des besoins n'ait été réfléchi et formalisée. La CRC observe toutefois que la première convention signée avec cet avocat en fin avril 2010 est intervenue deux ans après le début de la mandature 2008-2014 et près d'un an et demi après la prise de fonction de la nouvelle directrice des services, ce qui amène dès lors à s'interroger sur le caractère réel de l'urgence ainsi invoquée. De plus, ni à ce moment, ni par la suite, aucune réflexion d'ensemble n'a été menée pour définir le besoin de prestations de conseil externes, notamment suite au recrutement d'une directrice des affaires juridiques en avril 2013, la communauté de communes se retranchant derrière la fragilité alléguée des compétences juridiques de cet agent (qui a depuis quitté l'établissement public) pour justifier la poursuite d'un recours important à des prestations externes confiées à l'avocat.

⁸ « I. - Les prestations qui font l'objet d'un marché ou d'un accord-cadre sont définies, dans les documents de la consultation, par des spécifications techniques formulées : / 1° Soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents (...) ; / 2° Soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché. (...) / (...) / Pour les marchés passés selon une procédure adaptée, les spécifications techniques peuvent être décrites de manière succincte. »

Les modalités de mise en concurrence

S'agissant de la procédure de mise en concurrence préalable mise en œuvre avant la signature des conventions passées avec l'avocat, notamment les deux conventions d'assistance juridique téléphonique en dates du 26 avril 2010 puis du 18 juin 2013, la CdC de l'île de Ré a admis, et ce « *quels que soient les avocats sollicités* » « *s'(être) inscrite en toute bonne foi dans le cadre particulier de l'intuitu personae, (et avoir) ainsi contractualisé sans procéder à leur mise en concurrence, (et ce, contrairement aux autres domaines d'achat) et signé des conventions d'honoraires dont les termes étaient proposés par les cabinets d'avocats eux-mêmes* ».

L'absence avérée de mise en concurrence préalable est clairement irrégulière au regard des dispositions l'article 28 du même code, lequel prévoyait obligatoirement une mise concurrence au-dessus du seuil de 20 000 € HT jusqu'au 1^{er} mai 2010, au-dessus de 4 000 € HT jusqu'au 12 décembre 2011, au-dessus de 15 000 € HT jusqu'au 1^{er} octobre 2015 et au-dessus de 25 000 € HT depuis.

De plus, et comme indiqué précédemment, outre les deux principales conventions d'assistance juridique téléphonique acceptées fin avril 2010 puis fin juin 2013, la CdC de l'île de Ré a également rémunéré l'avocat soit sur la base d'une quinzaine de conventions d'assistance juridique particulières, soit même sans référence à une convention. Or, une telle pratique apparaît constitutive d'un fractionnement irrégulier du besoin qui a notamment permis de rester, de 2010 à mai 2013 inclus, en dessous du seuil établi par les 2^o et 3^o du II de l'article 30 du code des marchés publics (seuil fixé à 193 000 € HT du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2012, puis à 200 000 € HT jusqu'au 1^{er} janvier 2014 et, depuis, à 207 000 € HT) au-delà duquel s'imposaient une obligation de mise en concurrence renforcée ainsi que la consultation de la commission d'appel d'offres. En effet, comme le montre le tableau et l'analyse détaillée des mandats, le total des paiements intervenus au titre de conventions passées d'avril 2010 à mai 2013, s'élève à 316 194,68 € TTC soit environ 265 000 € HT, montant auquel il conviendrait d'ajouter 29 175,81 € TTC (soit environ 24 300 € HT de paiements) sans aucune référence à une convention.

Selon la CdC de l'île de Ré : « *cette erreur (...) s'explique notamment par le fait que l'achat de prestations juridiques a été et demeure un achat particulier (...) longtemps exclu du champ d'application du code des marchés publics (avant) la réforme du 7 janvier 2004. Pour autant, en pratique, la représentation en justice demeure la plupart du temps incompatible avec une définition du besoin préalable, et, a fortiori, une procédure de mise en concurrence. D'ailleurs, s'agissant de l'évolution de la réglementation applicable aux marchés publics, celle-ci reste controversée et fluctuante pour les achats de représentation et d'assistance juridique, (... notamment au regard) des directives européennes 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE (...). En tout état de cause, la communauté de communes, consciente du caractère inadéquat d'une convention d'honoraires à l'heure ainsi que des obligations qui s'imposent à elle quant aux modalités de choix des prestataires juridiques, a, depuis lors, procédé aux actions correctives suivantes : dès avril 2014, aucun nouveau dossier d'assistance juridique n'a été confié (à l'avocat) (...); désormais, lorsqu'un besoin d'assistance ou de validation juridique se révèle, les contrats sont précis, détaillés et forfaitaires; enfin, la communauté de communes s'est d'ores et déjà engagée dans l'élaboration d'un accord cadre pour les achats spécifiques d'assistance juridique* ».

Nonobstant ces explications, la CRC observe que la soumission des marchés d'assistance juridique au code des marchés publics remonte à 2004 et était donc antérieure de six ans aux faits litigieux ; par ailleurs, les analyses qui précèdent ont volontairement exclu les missions pour lesquelles l'avocat a été chargé de représenter la CdC de l'île de Ré au contentieux, et ne concernent donc que les missions d'assistance et de conseil juridique.

Les raisons du choix de recourir à cet avocat

En l'absence de mise en concurrence, la CdC de l'île de Ré a justifié le choix de cet avocat notamment par le fait qu'il disposait d'un parcours professionnel largement consacré au conseil et contentieux des personnes publiques, et ce avant même la création de son propre cabinet en 2009.

Pour autant, la CRC observe que la CdC de l'île de Ré n'a produit aucun document précis établissant l'ampleur et la qualité de cette expérience, par exemple la liste des contentieux les plus significatifs pour lesquels il était intervenu en tant que mandataire de personnes publiques ou d'autres personnes et portant sur des aspects variés concernant la gestion publique (marchés publics, urbanisme, fonction publique, ...).

Les modalités de signature des conventions

La plupart des copies des conventions produites en cours d'instruction étaient signées « *bon pour accord* » par le président de la CdC de l'île de Ré. Tel n'était toutefois pas le cas pour les conventions suivantes exécutées au cours de la période 2012 à 2015, qui n'étaient pas signées : convention du 17 octobre 2011 acceptée le 4 novembre 2011 (consultation sur le statut des écogardes, les conditions de leur assermentation, leurs droits et devoirs) ; convention du 18 juillet 2012, acceptée le 9 août 2012 (soumission d'un procès-verbal de mise à disposition de l'établissement La Maline) ; convention du 25 juillet 2012, acceptée le 26 septembre 2012 (conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec l'ONF) ; convention du 25 juillet 2012, acceptée le 26 septembre 2012 (conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec LPO).

Par ailleurs, la compétence juridique du président de la CdC de l'île de Ré pour signer les deux conventions d'assistance juridique téléphonique les plus importantes, à savoir, d'une part, la convention du 26 avril 2010 (acceptée le 28 avril 2010 et exécutée à hauteur de 188 381,96 €TTC, soit environ 156 900 € HT) et, d'autre part, la convention du 18 juin 2013 (exécutée jusqu'au 11 novembre 2015 à hauteur de 193 388,03 €HTTC, soit environ 161 150 €HT) pose un problème juridique.

Il a été indiqué que ces conventions avaient été signées sur le fondement des délibérations relatives aux délégations accordées au président par le Conseil communautaire pour le paiement des frais et honoraires d'avocats (délibérations du 24 avril 2008 puis du 17 avril 2014). Or, la CRC observe que la délibération du 24 avril 2008 ne lui donnait délégation que pour « *fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts dans la limite de 50 000 €HT* ». Par délibération du 16 octobre 2008, le conseil communautaire s'est aussi prononcé « *favorablement sur une délégation de l'assemblée délibérante au profit de M. le Président (...) pour signer les documents suivants : / - devis, bons de commande ; / - marchés d'un montant inférieur à 90 000 €HT ainsi que les avenants correspondants* ». Ainsi, et quelle que soit la délégation de pouvoir considérée (celle relative aux frais d'avocats ou celle relative aux marchés publics), les seuils qu'elles fixaient étaient nettement inférieurs aux montants exécutés des deux conventions précitées signées par le président au cours de la mandature de 2008 à mars 2014. Quant à la délégation de pouvoir qui lui a été consentie par le conseil communautaire le 17 avril 2014, elle est en toute hypothèse inopérante pour des conventions signées avant cette date.

Ainsi, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives compétentes, la CRC observe donc que ces deux conventions les plus importantes sont susceptibles d'être entachées d'une irrégularité tenant à la compétence de leur signataire.

La CRC observe également que dans trois cas, des conventions ont été signées après l'engagement, voire même après l'achèvement de la mission, ce qui apparaît également irrégulier puisque l'exécution d'un marché public ne doit en principe pas être commencée avant sa notification, et donc, a fortiori, pas avant sa signature. Tel est le cas des conventions suivantes :

- convention du 19 janvier 2012 (assistance à la rédaction du projet d'avenant n° 2 à la convention écotaxe) ; or, les honoraires « écotaxe » ont été facturés par l'avocat dès le 31 décembre 2011 ;
- convention du 25 juillet 2012, acceptée le 26 septembre 2012 (conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec l'ONF) ; or il ressort des pièces que la mission était achevée le 6 juin 2012 ;
- convention du 25 juillet 2012, acceptée le 26 septembre 2012 (conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec LPO) ; or il ressort des pièces que la mission était achevée le 6 juin 2012 ;

S'agissant des modalités de passation de l'ensemble de ces prestations de conseil juridique, la CRC relève également qu'il appartenait, a minima, à l'avocat, en sa qualité de conseil juridique de la CdC de l'Ile de Ré, de conseiller celle-ci de manière utile et pertinente sur les procédures du code des marchés publics et du code général des collectivités territoriales à respecter pour la passation de ses propres actes d'engagement, ce qui n'a manifestement pas été le cas.

Les modalités d'exécution des conventions d'assistance et de conseil, hors contentieux

La CdC de l'Ile de Ré a indiqué que l'avocat a été saisi au fur et à mesure des besoins de la collectivité, soit par la directrice générale des services, soit par la directrice des affaires juridiques soit directement par les autres directeurs sur les sujets dont ils avaient la charge.

Cependant, si la communauté de communes a produit à l'appui de ses réponses de nombreux documents (délibérations, conventions, courriers ...) relatifs à des dossiers sur lesquels elle a indiqué avoir consulté l'avocat concerné, la CRC observe qu'hormis le formulaire de dépôt INPI pour la marque Réactiv'bus en 2010, aucun des documents produits ne mentionne précisément son intervention et ne permet de déterminer précisément la part qu'il y a prise. Les interventions ont toujours été orales (par téléphone ou lors de réunions). Mais la CdC de l'Ile de Ré n'a pas non plus été en mesure de produire un document recensant les dates, heures et durées précises de ces consultations orales, ainsi que les sujets abordés et les conseils juridiques prodigués par l'avocat à la communauté de communes, car, selon les explications produites, « *le choix du pragmatisme et de la rapidité de la réponse juridique a été préféré à un suivi précis des consultations (...)* ».

S'agissant par ailleurs de la certification du service fait, la CdC de l'Ile de Ré a indiqué que les vérifications se sont limitées à contrôler l'adéquation des heures affichées sur la facture avec le tarif horaire indiqué dans chaque convention. « *(...) la collectivité, n'ayant en effet, aucune raison de mettre en doute la réalité des heures effectuées (...)* ».

La justification de la réalité des prestations facturées

S'il n'appartient pas à la Chambre régionale des comptes d'apprécier la qualité des interventions juridiques de ce cabinet d'avocat, elle est malgré tout fondée à s'interroger sur la réalité des prestations facturées. Comme indiqué précédemment, ces prestations ont été facturées à 190 € HT de l'heure pour un nombre d'heures conséquent (2 344,5 heures, dont notamment 829 heures au titre de la convention d'assistance téléphonique du 26 avril 2010 et 848 heures au titre de la convention d'assistance téléphonique du 18 juin 2013).

La CRC s'est en premier lieu intéressée à la justification du nombre important d'heures facturées de 2010 à 2015 inclus au titre des deux conventions d'assistance téléphonique du 26 avril 2010 puis du 18 juin 2013 (1 677 heures, pour un montant total facturé de 381 769,99 € TTC) auxquelles il convient de rajouter les prestations d'assistance ou de préparations de réunions payées sans référence à des conventions particulières (138,50 heures facturées pour un montant total, avec déplacements, de 34 351,87 € TTC).

Comme indiqué précédemment, la CdC de l'île de Ré a produit de nombreux documents relatifs à des dossiers sur lesquels elle a indiqué avoir consulté l'avocat. Cependant, si l'on fait abstraction des dossiers ayant fait l'objet, par ailleurs, des conventions d'honoraires particulières mentionnées ci-après, force est de constater que les justifications sont très minces. En effet, pour justifier ces nombreuses heures de consultations, il ne reste que les dossiers suivants :

- en 2011, ce sont 197 heures qui ont été facturées, pour un coût total de 46 674,85 € TTC, et qui auraient concerné l'élaboration du SCOT. Mais aucune justification des apports spécifiques de l'avocat sur ce dossier n'a été apportée ; au demeurant, ce chiffre est contradictoire avec un document produit en cours d'instruction par la CdC de l'île de Ré pour ce qui est du coût du SCOT, dans lequel le montant des honoraires de cet avocat n'était que de 36 850 € ; de plus, la communauté de communes a indiqué qu'un autre cabinet d'avocats avait été rémunéré à hauteur de 3 588 € TTC au stade de l'élaboration du SCOT (notamment sur la notion de « *résiduel constructible* », selon les mandats de paiement 2012) ;

- en 2012, ce sont 300 heures qui ont été facturées, pour un coût total de 70 730,62 € TTC, et qui auraient concerné la rédaction d'un bail emphytéotique avec un bailleur social ; Or, les seules pièces écrites de justification produites pour ce dossier sont une délibération du conseil communautaire du 20 février 2014 et un bail de 11 pages, sans ses annexes, aucun de ces documents ne mentionnant l'intervention de l'avocat ;

- en 2013, ce sont 710 heures qui ont été facturées pour un coût total de 162 632,87 € TTC et qui auraient concerné le plan de prévention des risques littoraux, les chemins d'intérêt communautaire, les conventions sur les homards, la charte des bonnes pratiques sur la gestion des lapins, les fonds de concours versés aux communes dans le domaine du sport, le rallye nature et la réforme des collectivités territoriales ; or, s'agissant du plan de préventions des risques littoraux, la CRC observe que, d'une part, la CdC de l'île de Ré s'était adjoint, dans le cadre d'un marché de travaux de modélisation, les services juridiques d'un autre cabinet d'avocats qui a été rémunéré à hauteur de 22 871,58 € TTC et que, d'autre part, que la CdC de l'île de Ré a également commandé et payé une étude juridique à un troisième avocat (rémunéré à hauteur de 10 205 € TTC) pour ce qui est de la prise en compte des risques lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme ; pour justifications, ont aussi été produits de nombreux courriers envoyés à de nombreux destinataires pour contester les analyses de l'Etat ; mais aucun de ces courriers ne mentionne l'avocat et quasiment aucun d'entre eux ne comporte d'analyse juridique au fond justifiant l'intervention spécifique d'un professionnel du droit (sauf à considérer que chaque courrier, même le plus banal, devait systématiquement être relu et validé par un expert juridique) ; les apports de l'avocat sur ce dossier ne sont donc pas établis à ce jour. Quant aux autres dossiers susmentionnés, les justificatifs produits ne comportent pas non plus de pièce ou même de mention explicite relative à ses apports juridiques ;

- en 2014, ce sont 451,5 heures qui ont été facturées pour un coût total de 100 292,08 € TTC: et qui auraient concerné la dissolution du Pays de l'île de Ré et les conventions de gestion du PAPI. Or, s'agissant de la dissolution du pays de l'île de Ré, n'ont été produits comme justificatifs qu'une délibération et un courrier d'une page, qui ne mentionnent pas les apports de l'avocat ; s'agissant des conventions PAPI, elles ont été signées avec les services de l'Etat sur la base de procédures et de documents encadrés au niveau national ;

- en 2015, ce sont 151 heures qui ont été facturées pour un coût total de 34 428 € TTC alors qu'aucune mission spécifique n'a été mentionnée.

La justification des 1 815,50 heures de prestations d'assistance juridique et de conseil (hors conventions particulières d'honoraires) payées à l'avocat pour un montant cumulé 2010 à 2015 de 416 121,86 € TTC reste donc, en l'état des documents produits, assez lacunaire.

S'agissant par ailleurs des conventions d'honoraires spécifiques ayant un objet identifié, elles ne consistent qu'en de simples courriers d'une page chacun, lesquels ne définissent pas de manière précise la nature des missions confiées à l'avocat ainsi que la liste des questions juridiques qu'il lui appartenait de clarifier ; en effet,

ces documents indiquaient simplement le sujet, en quelques mots, et fixaient les modalités de rémunération. Ainsi, et même en se limitant aux seules sept conventions particulières⁹ exécutées totalement ou partiellement depuis 2012 et qui ont été rémunérées au total à hauteur de 249 heures pour un montant de 60 038,01 € TTC, en l'absence de précisions sur ces contrats et en l'absence de production de toute note écrite de la part de l'avocat ou de tout autre document établissant l'ampleur de ses contributions, la Chambre observe que des interrogations subsistent quant à la réalité des prestations rendues.

Les missions de représentation de la communauté de communes au contentieux

L'avocat concerné a par ailleurs été rémunéré par la CdC de l'île de Ré pour des missions de représentation au contentieux concernant six dossiers, pour un total de 94 522,84 €. La CRC observe notamment que :

- le montant facturé pour la représentation de la CdC de l'île de Ré en tant que partie civile- dans une affaire de vol de téléphone, à savoir 5 291 € TTC, apparaît manifestement disproportionné par rapport au préjudice subi par la communauté de communes (vol de deux téléphones qui avaient d'ailleurs été restitués avant le jugement du tribunal correctionnel, lequel n'a accordé à la communauté de communes que 1 € de dommages et intérêts et 700 euros de frais de justice, le condamné étant en outre insolvable) ;
- le montant facturé dans le cadre d'une procédure référé devant le tribunal administratif concernant une contestation d'attribution d'un marché, à savoir 11 431€ apparaît également excessif alors que, dans cette procédure très rapide, l'avocat n'a produit qu'un mémoire en défense de 12 pages dont 4 pages de rappel des faits ; certes, le requérant a été débouté mais la CdC de l'île de Ré n'a obtenu que 1 200 € de frais de justice ;
- le montant facturé dans le cas d'un contentieux concernant une installation classée (48 612 € TTC) apparaît également très élevé eu égard au nombre et au volume des mémoires produits en cours d'instance et au fait que, dans ce dossier, un autre avocat rémunéré par une commune était également intervenu aux côtés de celui de la CdC de l'île de Ré. De plus, et bien que les requérants aient obtenu l'annulation de l'autorisation contestée (mais pour simple de vice de forme, le tribunal ayant laissé un an à l'entreprise concernée pour régulariser sa demande d'autorisation), la communauté n'a obtenu dans ce dossier que 600 € de frais de justice.

Conclusion sur les relations entre la communauté de communes et son avocat

L'analyse des relations conventionnelles et financières entre la CdC de l'île de Ré et son avocat a mis en évidence de nombreuses irrégularités et suscite encore bien des interrogations. La communauté de communes a indiqué en cours d'instruction que, *« depuis l'arrivée d'une nouvelle directrice des affaires juridiques en avril 2015, la procédure d'achat s'est très largement organisée et rationalisée. (...) De plus, à compter de la mise en place prochaine d'une nomenclature dédiée, le montant cumulé des prestations d'assistance juridique sera précisément vérifié par le service en charge des marchés publics, au sein de la Direction des affaires juridiques en lien avec la Direction des finances. Enfin, un accord cadre multi attributaire ayant pour objet la passation de marchés subséquents d'assistance juridique est en cours de rédaction, afin de couvrir tous les domaines du droit auxquels la Collectivité pourrait, le cas échéant, être confronté (droit public économique, droit des contrats complexes, droit de la fonction publique etc...) »*.

⁹ Convention du 13 mai 2011 : Assistance pour la réitération de l'acquisition sur préemption, en 2009 de la maison de retraite de Saint-Martin de Ré. Convention du 8 juin 2011 : Consultation sur la possibilité d'acheter des tickets de transports à Kéolis pour les remettre à des personnes à la recherche d'un emploi. Honoraires Honoraires écotaxe sans mention de convention : Assistance à la rédaction du projet d'avenant n°2 à la convention écotaxe. Convention du 18 juillet 2012 : Soumission d'un procès-verbal de mise à disposition de l'établissement La Maline. Convention du 25 juillet 2012 : Conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec l'ONF. Convention du 25 juillet 2012 : Conseil sur la rédaction de la convention cadre de partenariat établie avec LPO

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que celle-ci allait désormais recourir à un accord cadre portant sur l'assistance et le conseil juridique, couvrant l'ensemble des problématiques juridiques auxquelles elle pourrait se trouver confrontée. Il a produit à cet égard le cahier des charges envisagé ainsi que la délibération du 6 avril 2016 par laquelle le conseil communautaire s'est prononcé favorablement sur cette démarche et a autorisé le président à signer l'accord cadre et ses marchés subséquents. Il convient de préciser que cet accord cadre ne concernera pas la représentation en justice, qui a été exclue du champ d'application des règles applicables aux marchés publics par l'article 29 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

La Chambre régionale des comptes prend acte de cette évolution.

8. LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME ET DE PROTECTION DU LITTORAL

Le document central par lequel la CdC de l'île de Ré a formalisé et défini sa politique en matière d'urbanisme et de protection du littoral est le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qu'elle a approuvé le 25 octobre 2012.

Outre ses dispositions à portée réglementaire qui s'imposent en termes de compatibilité aux plans locaux d'urbanisme élaborés dans son périmètre, un SCOT constitue également, notamment à travers son projet d'aménagement et de développement durables (PADD), un document stratégique qui oriente pour plusieurs années les politiques des collectivités concernées, et ce dans de nombreux domaines qui intéressent leur gestion. Or, les moyens de mise en œuvre de ces politiques sont susceptibles de présenter des implications financières et de gestion importantes.

C'est donc selon une approche combinant la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés, conformément à la définition du contrôle de gestion donnée par l'article L.211-8 du code des juridictions financières que cette partie du contrôle a été abordée.

8.1. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ÎLE DE RÉ ET LES ENJEUX

Une île constituée de deux parties distinctes

L'île de Ré a une superficie de 85 km², 32 kilomètres de long et jusqu'à 5 kilomètres de large, avec une altitude moyenne de 5 mètres (et un point culminant à 20 mètres). Elle s'est constituée par l'édification progressive de cordons littoraux entre ses quatre îlots originels : le comblement de la passe entre l'îlot d'Ars et l'îlot des Portes au X^{ème} siècle ; le rattachement au XVII^{ème} siècle, de l'îlot d'Ars à l'îlot de Ré, au niveau du Martray ; la construction en 1752, de la première route reliant l'îlot de Loix à l'île principale de Ré. A la fin du XVIII^{ème} siècle, l'île de Ré avait globalement acquis sa forme actuelle. Toutefois, le trait de côte continue à se modifier sous l'effet des apports sableux et de la dynamique marine. Ainsi, le Fier d'Ars se comble et se referme progressivement.

Aujourd'hui encore, l'île de Ré ne présente pas une situation homogène puisqu'il y a lieu de distinguer deux grands systèmes territoriaux :

- la partie nord-ouest, la plus basse en altitude est composée de 4 communes qui constituent un maillage villageois (Ars en Ré, Loix, Les Portes en Ré et Saint-Clément-des-Baleines). Cette partie de l'île est la moins peuplée (3 327 habitants soit 18 % de la population de l'île et 2,61 % de moins qu'en 1999 – hormis Loix dont la population s'est accrue de près de 10 % de 1999 à 2012) ; Ars-en-Ré en est le pôle d'équipements et de services. La capacité d'accueil de ces villages est faible à très faible en raison de la qualité environnementale,

du dessin du trait de côte et de la fragilité du territoire au regard du risque de submersion marine. Selon le SCOT, « *c'est au Nord de l'île que s'exprime le plus l'histoire de cette « Ile archipel » qui ne doit son unité qu'au prix d'aménagements considérables comme les digues qui (...) restent des dispositifs fragiles, à conforter et à entretenir* » ;

- la partie sud-est, la plus élevée en altitude, est composée de 6 communes (Le Bois-Plage-en-Ré, La Couarde-sur-Mer, La Flotte, Rivedoux-Plage, Sainte-Marie-de-Ré et Saint-Martin-de-Ré). Cette partie de l'île est la plus peuplée avec 14 774 habitants soit 82 % de la population de l'île et 10 % de plus qu'en 1999, avec notamment des fortes croissances pour les deux communes les plus orientales Sainte-Marie-de-Ré (+ 25,5 %) et Rivedoux-Plage (+ 31 %), Saint-Martin-de-Ré ayant quant à elle perdu 8 % de sa population. Selon le SCOT, « *Le système îlien sud est caractérisé par un fonctionnement urbain beaucoup plus affirmé, ce qui le différencie fondamentalement du système Nord. (...) Les dynamiques démographiques sont beaucoup plus soutenues qu'au nord de l'île* ».

Un littoral très exposé aux risques d'érosion et de submersion marine

Les phénomènes naturels susceptibles de menacer les personnes et les biens installés en zone littorale sont la submersion marine (inondation temporaire des zones côtières par la mer dans des conditions météorologiques et marégraphiques sévères provoquant des ondes de tempête) et l'érosion (phénomène naturel, aggravé sous la pression des activités humaines). L'île de Ré est soumise à l'ensemble de ces risques, avec, notamment, certaines de ses côtes soumises à des risques d'érosion. La tempête Xynthia qui a frappé les côtes les 27 et 28 février 2010 a par ailleurs montré la vulnérabilité de l'île par rapport au risque de submersion.

Un environnement très riche mais aussi très fragile

La richesse environnementale de l'île de Ré se mesure à l'ampleur des mesures d'identification et/ou de protections mises en place, avec cinq sites Natura 2000, une réserve naturelle nationale de 223 ha, 432 ha d'Espaces Naturels Sensibles du Département, 627,5 ha acquis par le Conservatoire du Littoral, un site relevant de la convention de RAMSAR (qui vise à préserver les zones humides), un site inscrit et cinq sites classés et 14 Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF).

Même si c'est la partie nord-ouest qui concentre et superpose la plupart des dispositifs de protection, notamment autour du fier d'Ars, ceux-ci s'étendent à l'ensemble de l'île, en particulier les sites inscrits et classés, sur le fondement des articles L.341-1 et suivants du code de l'environnement, pour leur intérêt paysager (ce qui justifie un suivi qualitatif et une autorisation pour tous travaux ou aménagements qui pourraient modifier l'état ou l'apparence du territoire protégé).

Par ailleurs, s'agissant de l'environnement marin de l'île de Ré, les deux pertuis (d'Antioche au sud et Breton au nord) font partie du pertuis charentais et font l'objet d'un double classement Natura 2000, tant au titre de la directive oiseaux (ZPS) qu'au titre de la directive habitats. Ces pertuis sont également inclus dans le parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et des pertuis charentais mis à l'étude en 2008 et créé par décret n° 2015-424 du 15 avril 2015.

Selon le rapport de présentation du SCOT, la pression de fréquentation est croissante et des conflits d'usages apparaissent dans tous les grands écosystèmes, notamment sur les marais et la frange littorale (dunes et bande côtière), car ce patrimoine naturel concentre de nombreux usages (conchyliculture, pêche, aquaculture, transport maritime, dragage et clapage, plaisance, pêche à pied, activités de sports de pleine nature...).

Des activités traditionnelles en perte de vitesse

Selon le rapport de présentation du SCOT :

- après une chute brutale entre 1979 et 1988, la superficie du vignoble s'est stabilisée légèrement au-dessus de 600 ha. Autre production emblématique de l'île, la pomme de terre primeur, après avoir diminué brutalement entre 1970 et 1979, a vu sa superficie se stabiliser entre 310 et 350 ha. De 570 en 1970, le nombre d'exploitations agricoles est passé à 60 en 2009. Elles font vivre un peu moins de 90 actifs (2 % de la population active de l'île). La surface agricole utilisée représentait 1 567 ha en 2009 et avait diminué de 1000 ha en 40 ans. Cependant, l'agriculture demeure un enjeu majeur pour l'île, notamment pour l'entretien et l'équilibre des paysages et pour éviter le développement des friches et des espèces invasives ;
- l'ostréiculture rétaise était exercée en 2009 par un peu moins d'une soixantaine d'exploitations ; une partie des ostréiculteurs tente de mieux valoriser la production en assurant eux-mêmes la commercialisation finale. En 2009, environ 200 personnes vivaient encore directement de cette activité.

L'attrait touristique de l'île et ses impacts

L'activité touristique est un moteur essentiel de l'économie résidentielle sur l'île de Ré. Selon le rapport de présentation du SCOT, l'île de Ré présentait en 2010 une capacité d'accueil de 153 877 personnes dont 18 301 au titre des résidences principales, 74 620 au titre des résidences secondaires, 34 220 au titre des 51 campings, 2 061 au titre des 38 hôtels, 6 251 au titre des locations de meublés, maisons d'hôtes et autres hébergements, 4 000 au titre du camping sur parcelles privées, 280 au titre de l'hébergement sur les bateaux et 14 144 au titre des visiteurs à la journée.

Toutefois, ces capacités d'accueil théoriques n'étaient pas totalement remplies : en 2010, elles n'étaient remplies qu'aux neuf dixièmes de juillet à août 2010, qu'aux sept dixièmes d'avril à juin et qu'aux six dixièmes en septembre.

Outre les pressions accrues qu'elle exerce sur l'environnement, cette forte fréquentation touristique suscite des difficultés de transports. En effet, le trafic sur le pont de l'île de Ré est en augmentation régulière depuis son ouverture, avec une moyenne de 8 300 entrées par jour en 2009. Ainsi, près de 3,1 millions d'entrées ont été comptabilisées en 2009, contre un peu plus de 2,9 millions en 2005, cette fréquentation étant très saisonnière.

La population permanente et son besoin en logement

La population permanente de l'île de Ré était un peu moins importante en 2012 (18 101 habitants) qu'en 2010 (18 330) mais plus importante de 7,5 % qu'en 1999. Les dynamiques sont toutefois diverses selon les communes : alors que les communes de Rivedoux-Plage, de Sainte-Marie et, dans une moindre mesure, de Loix, ont connu des augmentations 1999-2012 plus importantes que la moyenne (respectivement + 31 %, + 25,5 % et + 9,7 %) , les communes de Saint-Martin-de-Ré, de Les Portes en Ré, de Saint-Clément-des-Baleines et d'Ars en Ré ont vu leur population permanente diminuer (respectivement - 8,2 %, - 8,1 %, - 5,1 % et - 4,2 %).

Selon le rapport de présentation du SCOT, cette population permanente présente les caractéristiques suivantes :

- un indice de jeunesse (population de moins de 20 ans / population de plus de 60 ans) faible : en 2009, il s'élevait à 0,62 contre 0,8 pour le département de la Charente-Maritime. En 2009, la population des plus de 60 ans dépassait les 33 % de la population totale de l'île. Ce vieillissement aurait plusieurs origines : l'arrivée de nombreux retraités qui viennent s'installer définitivement sur l'île à l'âge de la retraite ; la difficulté pour les

jeunes ménages de s'installer sur l'île et d'y travailler compte tenu du coût du foncier (de nombreux actifs rétais sont ainsi obligés de se loger sur le continent et plus particulièrement sur l'agglomération rochelaise) ; la difficulté de transmettre les entreprises, ce qui n'encourage pas l'installation de jeunes. Ce vieillissement a pour conséquence que le nombre moyen d'occupants par résidence principale est en diminution constante (environ 2,2 en 2009 contre 2,3 en 1999 et 2,9 en 1990) et plus bas qu'en moyenne nationale (2,3 en 2006) ;

- un niveau de vie moyen supérieur à celui du continent : en 2006, l'île de Ré comptait 11 606 foyers fiscaux, dont près de 60 % étaient imposables, hormis Saint-Martin-de-Ré où elle approche 50 %. L'impôt moyen pour l'ensemble des foyers fiscaux est de 1 998 € sur l'île de Ré, chiffre nettement supérieur à celui de l'agglomération de La Rochelle (1 323 €), de la commune de La Rochelle (1 164 €) et du département (941 €). Le niveau des revenus sur l'île de Ré est supérieur à celui du continent : le revenu net imposable moyen (28 235 €) y dépasse de 10 % celui de l'agglomération rochelaise évalué à 25 343 €. Toutefois, il existe des disparités sur l'île, les revenus moyens des foyers évoluant de 22 000 € pour la commune de Saint-Martin-de-Ré à 32 500 € pour la commune de La Couarde-sur-Mer.

- cependant, plus de 40 % des foyers rétais ne sont pas imposés. Il y a donc un nombre important de ménages rétais à revenu modeste. Les chiffres qui précèdent ne doivent pas non plus occulter le fait que les ménages à revenu modeste sont souvent contraints de quitter l'île car ils ne peuvent subvenir à leurs charges (coût des loyers, coût du foncier, etc.).

Selon le rapport de présentation du SCOT, le parc de logements était composé en 2009 à 61,5 % de résidences secondaires contre 36,3 % de résidences principales. Le nombre de logements a fortement augmenté, avec une nette accélération depuis 1990 et un ratio résidences principales / résidences secondaires qui évolue au profit des secondes.

Ce sont 2 107 logements (hors logements sociaux) qui ont été construits entre 2000 et 2007. Les communes de Le Bois-Plage-en-Ré, Sainte-Marie-de-Ré, La Flotte et Rivedoux-Plage comptabilisent à elles seules 1 644 logements nouveaux, soit près de 61 % de la dynamique de création de logements sur l'île.

Le rapport de présentation du SCOT estime par ailleurs que la présence de logements locatifs sociaux est essentielle pour au moins trois raisons : elle permet de démarrer un itinéraire résidentiel pour les jeunes ménages qui débutent dans la vie active ; elle contribue aux objectifs de mixité sociale ; c'est une condition pour favoriser le maintien et le développement de la vie à l'année sur l'île. Or, en 2009, le nombre de logements sociaux était de 619 et l'île de Ré accusait un net retard par rapport aux objectifs initiaux du schéma directeur de 2000 qui préconisait à l'échéance 2006 la réalisation de 235 à 260 logements sociaux alors qu'en 2006, seuls 113 logements locatifs sociaux avaient été réalisés. Par ailleurs, le taux de renouvellement au sein du parc social était quasi nul : on habite en moyenne 14 ans dans son logement. Or, le déficit en jeunes ménages menace l'équilibre de certains équipements comme les écoles. Le SCOT reprend également des extraits d'une étude de 2009 selon laquelle il existait en 2009 une forte demande de logements sociaux émanant de résidents déjà établis sur l'île (plus de 400 demandes) et plus d'une centaine de demandes émanant de personnes habitant ailleurs. Les taux de demandes de logements sociaux pour 1000 habitants (24 si l'on ne prend en compte que les demandes émanant d'iliens) étaient donc supérieurs à ceux constatés en moyenne départementale (18,2) ou régionale (16,7).

Synthèse des principaux enjeux

Tirant les conclusions de ce diagnostic, le rapport de présentation du SCOT a identifié en 2012 les principaux enjeux suivants :

- la pérennisation de la répartition entre 20 % d'espaces urbanisés et urbanisables et de 80 % d'espaces agricoles et naturels, ce qui pose en corollaire la question du réinvestissement urbain et villageois ;
- l'augmentation du parc de logements aidés tout en favorisant le "turn-over" ;

- le maintien de conditions globalement favorables à la vie à l'année (croissance des emplois, équipements culturels et sportifs, crèches écoles, commerces médecins) ;
- l'élaboration d'un nouveau système de transports et de déplacement, en renforçant les possibilités de transport public entre l'île et le continent et en créant des modalités de dessertes internes à l'île alternatives à l'automobile, pour dissuader son utilisation, en particulier pour les visiteurs à la journée ;
- le développement de la qualité environnementale des activités productives rétaises telles que l'ostréiculture, le maraîchage, la saliculture, la viticulture et l'artisanat, pour leur permettre de tirer mieux profit de l'activité touristique et de l'image de marque « *Ile de Ré* » ;
- la préservation de la qualité des milieux marins et l'élaboration pour les espaces littoraux d'une stratégie intégrant leurs fonctions physiques, écologiques, économiques et sociales ;
- la nécessité d'une action globale pour protéger l'île du risque de submersion marine, dans un contexte de réchauffement climatique et de montée du niveau des océans ;
- la gestion dynamique et environnementale des trois ports de l'île (La Flotte, Saint-Martin et Ars).

8.2. LES OBJECTIFS, ORIENTATIONS ET VICISSITUDES DU SCOT

Le cadre juridique du SCOT

Le contenu obligatoire des SCOT a été fortement remanié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite « *Grenelle II* »). Toutefois, qu'il soit antérieur ou postérieur à cette loi, il doit comporter trois parties, dont chacune a une fonction et/ou une portée juridique différente :

- le rapport de présentation et l'évaluation environnementale constituent la base du diagnostic préalable et présentent une importance cruciale car c'est de la qualité du diagnostic initial que découle la qualité et la pertinence des objectifs fixés et des prescriptions élaborées ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a pour fonction de fixer les objectifs des politiques poursuivies dans de nombreux domaines ; il constitue donc le document stratégique central, dont découlent à la fois les prescriptions qui figurent dans la troisième partie du SCOT mais aussi à partir duquel sont structurés, mis en œuvre et évalués les programmes et actions afférents aux politiques publiques dont il a fixé les objectifs ;
- le document d'orientation et d'objectifs -DOO- (dans la version post Grenelle II) ou le document d'orientations générales -DOG- (dans la version ante Grenelle II) comporte le contenu à portée prescriptive qui concentre et exprime le caractère d'acte à portée réglementaire du SCOT.

Les évolutions juridiques introduites par la loi Grenelle II ont une importance particulière dans le cas du SCOT de l'île de Ré. En effet, sa prescription est intervenue en 2009, avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II mais son approbation est intervenue après (en 2012). Pour régler ce type de situation, ladite loi prévoit au point VIII de son article 17, tel que modifié par la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011, que « (...) les SCOT en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté (...) avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures ».

Il peut cependant être constaté que la CdC de l'île de Ré a fait preuve d'un certain flottement juridique pour ce qui est de sa position quant à l'application de ces dispositions transitoires :

- le document arrêté le 15 décembre 2011 et soumis à l'enquête publique était clairement présenté comme un SCOT « *Grenelle II* », notamment à la page 3 de son PADD. Au demeurant, le projet arrêté comportait bien un DOO et pas un DOG.

- en revanche, le document approuvé par le conseil communautaire le 25 octobre 2012 est un document antérieur à la loi Grenelle II (avec notamment un DOG), le conseil communautaire ayant fait ce choix lors de sa délibération d'approbation (pour autant, ce SCOT approuvé comportait encore quelques mentions de dispositions législatives issues de la loi Grenelle II notamment en ses pages 22 et 23).

La procédure d'élaboration et d'approbation du SCOT de l'île de Ré et son coût

Le contrôle de régularité effectué sur le respect des différentes étapes obligatoires de la procédure d'élaboration du SCOT n'appelle pas d'observation. Il n'a toutefois pas porté sur une appréciation plus approfondie de certains aspects de légalité, qu'il incombait à la seule juridiction administrative de trancher.

Le calendrier d'élaboration a été bien maîtrisé, le SCOT ayant été élaboré en trois ans et demi : la décision le prescrivant a été prise par le conseil communautaire le 30 avril 2009, le projet a été arrêté le 15 décembre 2011 et le document final a été définitivement approuvé, après enquête publique, le 25 octobre 2012.

Il convient par ailleurs de signaler que le conseil communautaire a, dès le 11 juillet 2013, prescrit une révision de ce SCOT avec deux objectifs : le rendre conforme aux prescriptions de la loi Grenelle II (en particulier pour y adjoindre un document d'aménagement commercial) et élaborer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer.

La CdC de l'île de Ré évalue le coût engendré par l'élaboration du SCOT à plus de 0,666 M€. Ce montant inclut des coûts internes de personnel (0,178 M€), le coût des cabinets chargés de l'élaboration de divers documents tout au long de la procédure (0,323 M€), le coût de diverses expertises (0,057 M€), l'indemnisation de la commission d'enquête publique (0,02 M€), les frais de conseils d'avocats (0,04 M€) et, pour le reste (0,048 M€), divers frais d'impression et de publication. Pour les financer, la CdC de l'île de Ré a perçu des aides externes de l'Etat à hauteur de 0,115 M€, le reste (soit 0,551 M€) ayant dû être autofinancé.

La qualité du diagnostic préalable

L'avis de l'Etat en date du 12 mars 2012 sur le projet de SCOT arrêté ne comporte pas de mention spécifique sur le rapport de présentation. L'avis de l'autorité environnementale (la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Poitou-Charentes) en date du 6 avril 2012 se conclut par le constat d'« *un diagnostic socio-économique de qualité, présentant bien le fonctionnement et les tendances d'évolution du territoire et sur un état initial qui, malgré une analyse appelant parfois des compléments et surtout des précisions, permet de dresser un tableau satisfaisant des enjeux environnementaux majeurs* ». Cet avis comportait cependant aussi des critiques tenant au fait que « *l'analyse du milieu naturel se limite à une description des différents milieux sans réelle mise en évidence des continuités écologiques* », qu'« *à l'exception de recommandations architecturales générales, le projet ne traite pas de façon spécifique la question paysagère, alors que la totalité du territoire, en site inscrit ou classé, nécessite sur ce point une attention particulière* » et que « *le positionnement des zones à urbaniser, les projets d'équipement (le projet de golf, notamment) appelleraient une analyse plus fine de leur intégration environnementale (...)* ». Pour autant, dans son jugement n° 1203137 du 9 juillet 2015, le tribunal administratif de Poitiers saisi du SCOT n'a retenu aucun des moyens de légalité interne portant sur des insuffisances alléguées du rapport de présentation.

Le contenu du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Les dispositions du code de l'urbanisme sont assez peu explicites pour ce qui est du contenu du PADD. Dans sa version antérieure à la loi Grenelle II, l'article L. 122-1 dudit code disposait que le PADD « (...) fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs,

de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ». En application de l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme dans sa version applicable actuellement (issue de la loi Grenelle II), le PADD : « (...) fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. (...) ».

Ainsi, alors que dans sa version antérieure à la loi Grenelle II, le PADD du SCOT devait se limiter à aborder les politiques sectorielles sous le seul angle de l'urbanisme, il lui appartient désormais de « fixer » les objectifs de l'ensemble des politiques publiques susmentionnées. Une telle obligation peut cependant apparaître difficile à mettre en œuvre, en particulier lorsque, comme c'est le cas pour la CdC de l'île de Ré, certaines desdites politiques n'entrent pas ou bien que de manière partagée avec d'autres acteurs, dans le champ des compétences statutaires de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT.

A cet égard, le guide pratique sur le SCOT établi en juin 2013 par le Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement¹⁰ comporte les explications suivantes : « le PADD explicite les objectifs politiques partagés (...) (et) permet de prendre connaissance des choix politiques qui ont guidé les auteurs du SCOT. (...) ». Selon la doctrine¹¹, « si le PADD est conçu comme le « réceptacle » des grandes politiques publiques qui trouvent à s'appliquer sur le territoire, le lieu où elles se mettent en cohérence, il constitue néanmoins (...) l'étape préalable indispensable à la rédaction d'un DOO qui est, lui, le document opposable à un ensemble d'actes et d'actions qui vont se développer sur le territoire. Autrement dit, même si le terme « urbanisme » a vu son contenu s'élargir, le SCOT demeure un document d'aménagement ». Ainsi, il est recommandé, pour la rédaction des PADD « de mieux distinguer au sein des thématiques du PADD les objectifs susceptibles d'un prolongement normatif et les objectifs qui demeurent dans l'ordre d'une indication de cohérence des politiques publiques sur le territoire ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a rappelé à juste titre que la publication de ce guide pratique sur le SCOT était intervenue en juin 2013, soit postérieurement à l'approbation du SCOT de l'île de Ré le 25 octobre 2012. Les « bonnes pratiques » qui y sont décrites peuvent malgré tout servir de base de référence, les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme applicables n'ayant quant à elle pas été modifiées significativement entre octobre 2012 et juin 2013.

Pour ce qui est du SCOT approuvé par la CdC de l'île de Ré le 25 octobre 2012, les objectifs du PADD s'articulent en trois grandes parties :

- affirmer un nouvel équilibre insulaire : « deux systèmes insulaires à différencier et à équilibrer » ; « Saint-Martin-de-Ré et Ars-en-Ré : des fonctions spécifiques à affirmer » ; « des capacités d'accueil qui sont et resteront limitées » ;
- conforter la vie à l'année : « une offre de logements à diversifier » ; « développer sur l'île de Ré une logique de sobriété énergétique au niveau du bâti rétais » ; « développer des emplois verts et les services à la personne » ; « des équipements et des services à développer sur l'île » ; « dynamiser l'économie en optimisant les conditions d'accueil et en proposant une stratégie touristique » ; « se déplacer autrement : développer une offre de transports alternatifs efficace et innovante » ;

¹⁰ Source : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Le_SCOT_un_projet_strategique_partage.pdf

¹¹ Source : <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/>

- préserver les fondamentaux environnementaux de l'identité rétaise et valoriser les ressources primaires : « vers une stratégie globale de gestion du risque d'érosion et de submersion marine » ; « préserver et valoriser les unités paysagères et patrimoniales rétaises » ; « valoriser et gérer les ressources terrestres et marines » ; « garantir la qualité de la ressource (eaux et déchets) » ; « mobiliser les énergies renouvelables, les énergies "vertes", en tenant compte du contexte de l'île de Ré ».

Dans son avis sur le projet arrêté en date du 12 mars 2012, la préfète de la Charente-Maritime avait salué « un document de qualité (qui) (...) se donne l'ambition de répondre aux besoins de la population permanente et affiche un objectif d'extensions urbaines mesurées, exclusivement destinées aux logements sociaux et aux équipements d'intérêt collectifs. Il fixe un objectif de capacité d'accueil en accord avec les conditions de la préservation des grands équilibres, de la qualité et de l'attrait de l'île et affiche en particulier, comme objectif fort, la réduction du rythme de construction des résidences secondaires qui devra tendre vers un rythme proche de zéro en 2020. La maîtrise du résiduel constructible constitué, dans ce contexte, un des enjeux majeurs de l'île, enjeu qui est bien explicité dans le SCOT ». Cet avis comportait toutefois également des remarques un peu plus critiques pour ce qui est du PADD : deux nouvelles zones d'activités prévues dans des extensions urbaines, certes modestes, se situent en site classé ; les transports devront encore faire l'objet d'études pour déterminer les solutions alternatives à la voiture particulière ; le projet de golf fait aussi l'objet de réserves.

Pour sa part, la CRC observe que, si l'on retient une approche relevant de l'évaluation des politiques publiques et si l'on considère que le PADD d'un SCOT constitue le document stratégique central ayant pour objet d'énoncer des objectifs importants dans de multiples domaines, il apparaît que celui du SCOT de l'île de Ré aurait également gagné :

- afin d'être plus lisible, à séparer clairement au moins dans un tableau récapitulatif, d'une part les objectifs donnant lieu, en vue de leur réalisation, à l'édition de principes, objectifs ou orientations opposables aux documents de planification de niveau inférieur, et d'autre part les autres objectifs ne débouchant pas ou ne pouvant pas déboucher sur de telles prescriptions ;

- afin de constituer un réel outil de pilotage stratégique, à inclure, au moins un tableau récapitulatif permettant d'identifier pour chacun des objectifs identifiés, quelles sont les collectivités locales ou établissements publics disposant des compétences pour le mettre en œuvre, quelles sont les modalités et moyens envisageables à cette fin, quelle est l'échéance prévisionnelle de mise en œuvre, et quels sont les outils et indicateurs pouvant être mis en place pour le suivi et l'évaluation.

Les prescriptions du document d'orientations générales (DOG)

Le rappel du cadre juridique et de son évolution

En application de l'actuel article L. 142-1 du code de l'urbanisme, divers documents doivent être compatibles avec le DOO du SCOT : tel est notamment le cas des plans locaux d'urbanisme, des programmes locaux de l'habitat, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des plans de sauvegarde et de mise en valeur et des périmètres d'intervention prévus pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Des obligations similaires de compatibilité étaient également prévues par rapport au DOG relevant des SCOT ante Grenelle II. Le DOO et avant lui, le DOG, constituent donc la seule partie d'un SCOT qui présente une portée juridique directement opposable à ces documents de planification de niveau inférieur.

Toutefois, un DOO (ou DOG) ne saurait empiéter sur le pouvoir normatif reconnu en particulier aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme. C'est au demeurant pour le schéma directeur de l'île de Ré (qui précédait le SCOT approuvé en octobre 2012) que le Conseil d'Etat avait, dans sa décision n° 269239 en B du 10 janvier 2007, posé pour

principe que « si les auteurs d'un schéma (...) peuvent légalement se fonder sur l'importance de certaines activités sur le territoire couvert par celui-ci pour prévoir des prescriptions spécifiques de nature à orienter leur développement et à assurer leur compatibilité avec d'autres objectifs assignés par la loi, c'est à la condition que ces prescriptions (...) n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme, en particulier des plans locaux d'urbanisme ».

Cependant, la loi Grenelle II a fortement accru le contenu du DOO, ce qui a eu pour effet un net renforcement de la portée normative du DOO, à la fois en raison de la multiplication du nombre de normes de portée générale qu'il doit ou peut contenir mais aussi du fait qu'y figurent désormais des normes caractérisées par une précision renforcée, notamment en matière de zonages ou bien en termes de chiffrages fixant de façon quantitative un seuil à respecter, un plafond à observer ou un résultat à atteindre (voir les actuels articles L. 141-1 à -26 du code de l'urbanisme).

L'insertion contestable dans le DOG du SCOT de l'île de Ré de « recommandations » ou de « préconisations » sans portée juridique

Le préambule du DOG du SCOT de l'île de Ré indique que chacune de ses parties « comprend des orientations, qui s'adressent aux collectivités locales du territoire (...) (et qui) ont des portées juridiques distinctes : / - « Le SCOT prescrit » constitue les orientations opposables aux plans locaux d'urbanisme, avec lesquelles ceux-ci doivent être compatibles. Ce sont les seules règles dans le document qui peuvent être opposées. Ces orientations sont mises en exergue, dans le document, par un encadré et un code couleur (bleu). / « "Le SCOT recommande" ou "le SCOT préconise" » invite les collectivités locales à adopter des options d'aménagement ou des pratiques de gestion qui permettent de traduire les objectifs du SCOT ».

Ainsi, parmi ces simples « recommandations » ou « préconisations » non opposables figurent, entre autres :

- l'objectif « majeur » de résorption du camping sur parcelles privées, pour lequel il est « préconisé » la mise en œuvre d'outils d'acquisition foncière ;
- l'objectif d'amélioration de la qualité de perception des campings dans les paysages, pour lequel il est « recommandé » la mise en œuvre d'une norme à l'échelle de l'île ;
- l'objectif de calibrer l'offre de stationnement pour lequel le DOG « préconise » trois mesures nécessitant de « coordonner et d'homogénéiser l'organisation du stationnement » ;
- l'objectif de valoriser le patrimoine bâti et urbain pour lequel le DOG « préconise aux PLU de porter une attention particulière aux éléments du patrimoine bâti qu'il semble nécessaire ou important de protéger » ;
- l'objectif de valoriser l'éco-habitat rétais pour lequel le DOG « recommande de favoriser, au travers des politiques publiques, l'émergence de constructions moins consommatrices d'énergie, de type passive, voire positive » ;
- l'objectif de valoriser le patrimoine végétal pour lequel le DOG « recommande l'élaboration d'une boîte à outils paysagers de référence pour les documents d'urbanisme (sans) portée réglementaire » ;

Or, le guide pratique du SCOT à l'intention des élus établi en juin 2013 par le Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, déjà mentionné précédemment, rappelle que le DOO, tout comme le DOG avant lui, « est un document opposable. En cela, il ne devrait contenir que des prescriptions. Tout conseil ou action relevant de bonnes pratiques cités à titre d'indication, de préconisation et de recommandation ne devraient pas figurer dans un document opposable. Leur place se situe, si besoin, au sein du rapport de présentation ou dans un document annexe à vocation pédagogique ».

La CRC observe donc que les onze « recommandations » et les treize « préconisations » qui figurent dans l'ensemble des trois parties du DOG du SCOT de l'île de Ré ne correspondent juridiquement pas à ce que

prévoient les textes applicables, puisque qu'elles ne sont pas opposables en termes de compatibilité aux documents de planification de niveau inférieur. Dans ces conditions, et en dépit de la précision susmentionnée figurant dans le préambule du DOG, en toute rigueur juridique, ces « *préconisations* » ou « *recommandations* », volontairement dépourvues de caractère prescriptif, n'auraient pas dû y figurer.

En revanche, la CdC de l'île de Ré aurait pu :

- pour certaines d'entre elles, envisager d'en faire de véritables prescriptions, à condition de s'assurer qu'elles entraînent dans le champ légal du contenu des DOG ;
- à défaut, et/ou pour les autres, les insérer directement dans le PADD, qui, comme indiqué précédemment, comporte un champ plus large qui s'étend aux objectifs de diverses politiques publiques.

L'insertion dans le DOG du SCOT de l'île de Ré de nombreuses « *prescriptions* » de nature à encadrer utilement les documents d'urbanisme

Le DOG comporte cependant également de nombreuses prescriptions qui sont de nature à encadrer utilement les documents d'urbanisme, notamment pour ce qui est des grandes orientations suivantes : « 80 % d'espaces agricoles et naturels / 20 % d'espaces urbanisés et urbanisables », « soutenir la population permanente pour conforter la vie à l'année », « assurer un développement équilibré des communes de l'île à travers des extensions urbaines mesurées et d'intérêt collectif », « garantir l'équilibre entre capacité d'accueil et capacité d'alimentation et de traitement de l'eau », « assurer un développement économique équilibré se calant sur l'armature villageoise », « garantir la pérennité du foncier agricole et ostréicole » « favoriser l'exploitation de l'économie agricole et ostréicole » « veiller à une continuité fonctionnelle, architecturale et paysagère des nouveaux quartiers avec les structures urbaines et villageoises » « valoriser le patrimoine bâti et urbain, et savoir le faire évoluer » « cadrer les entités paysagères rétaises pour une meilleure lisibilité » et « garantir la pérennité et la fonctionnalité de la trame verte, bleue et bleue marine » ;

S'agissant en particulier des « *objectifs politiques minimaux de logements aidés* », le DOG comporte des objectifs précis, déclinés par communes, en termes de nombres de logements et de consommation maximale, à cette fin, des nouvelles extensions urbaines autorisées (au total 13,97 ha répartis sur six communes).

Il en est de même pour les « *type d'équipements à programmer* » et de la consommation à cette fin, des superficies maximales des extensions urbaines autorisées (au total 2,56 ha répartis sur quatre communes) ainsi que pour les « *extensions urbaines autorisées à vocation d'activités économiques* » et de la consommation à cette fin, des superficies maximales (au total 5,45 ha répartis sur cinq communes).

La question du traitement dans le DOG du SCOT de l'île de Ré de l'enjeu central concernant la limitation des nouvelles constructions

Sur ces deux aspects, le DOG vise un net ralentissement des nouvelles constructions par rapport aux évolutions antérieures, avec, à horizon 2020, les objectifs maximaux suivants :

- 700 nouveaux logements permanents supplémentaires : un tiers en extension urbaine pour des logements sociaux, un tiers en « *résiduel constructible* » (soit 230 logements) et un tiers par divisions foncières ou de bâtiments existants.
- 1 000 nouvelles résidences secondaires supplémentaires, soit 670 dans le « *résiduel constructible* » et le reste par divisions foncières ou de bâtiments existants.

Le « *résiduel constructible* » (parfois qualifiés de « *dents creuses* ») est constitué de terrains non encore construits mais se situant à l'intérieur des zones urbaines existantes. Selon les estimations du SCOT, en 2012 sa superficie totale sur le territoire de l'île de Ré était d'environ 263,5 hectares, dégageant ainsi un potentiel

maximal de 4 500 logements. Cette perspective étant largement au-delà des objectifs maximaux susmentionnés, le DOG « préconise » que la consommation de la superficie de « résiduel constructible » ne dépasse pas 20 % de sa superficie totale, soit 53 hectares.

Il ne s'agit toutefois que d'une simple « préconisation » sans portée juridique contraignante. Ce point a dès lors été au centre d'un désaccord entre la CdC de l'île de Ré et la préfète de la Charente-Maritime, qui estimait nécessaire d'adjoindre au SCOT un tableau précisant les objectifs, déclinés par commune, en termes de production de logements, comme cela a été fait pour les logements sociaux. La position préfectorale se fondait sur l'actuel article L.141-12 du code de l'urbanisme (ancien article L. 122-1-7 issu de la loi Grenelle II) qui dispose que le DOG « précise (...) les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, (...) par commune ». La préfecture considérait donc que le terme « le cas échéant » doit être lu comme constitutif d'une obligation dès lors que le périmètre d'un SCOT englobe plusieurs communes.

La CRC observe cependant que l'interprétation à donner à ces dispositions législatives n'a semble-t-il pas encore été précisée par la jurisprudence administrative, la doctrine¹² préconisant une interprétation plus souple, permettant deux options : soit ne fixer des objectifs d'offre nouvelle de logements qu'à l'échelle du périmètre du SCOT en prescrivant aux plans locaux de l'habitat de les répartir (sans pouvoir directement influencer sur cette répartition) ou bien territorialiser les objectifs d'offre nouvelle à l'échelle intercommunale ou communale.

Dans le cadre du désaccord l'opposant à la préfecture sur ce point, le Président de la CdC de l'île de Ré mettait également en avant cette interprétation plus souple. Il indiquait par ailleurs que, puisque le SCOT avait été engagé et arrêté avant le 1^{er} juillet 2012, il pouvait relever des dispositions antérieures à la loi Grenelle II, qui ne mentionnaient pas de répartition par communes de l'offre de nouveaux logements. C'est donc vraisemblablement également en raison de ce désaccord que la CdC de l'île de Ré a finalement décidé de changer de fondement juridique au stade de l'approbation du SCOT, pour en faire un document de planification ante Grenelle II.

Au-delà de ces aspects juridiques, sur le fond, le débat concerne bien évidemment la maîtrise de l'urbanisation sur un territoire ilien qui n'est pas extensible. L'enjeu principal ne concerne pas la répartition entre zones urbaines et zones agricoles ou naturelles, puisque, comme indiqué précédemment, le SCOT a retenu un rapport de 20 % / 80 % pour cette répartition et n'a prévu d'autoriser à l'urbanisation nouvelle que quelques zones d'une superficie totale de 23 ha, au demeurant destinées à des projets d'intérêt général (création de logements sociaux ou de zones d'activités).

L'enjeu central concerne la question des constructions nouvelles en zones urbaines. Or, comme indiqué précédemment, la consommation maximale de 53 ha dans le « résiduel constructible » ne constitue qu'une simple « préconisation » mais pas une « prescription » du DOG. De plus, cet objectif n'y est fixé qu'à « l'échelle de l'île de Ré », sans mention du fait qu'il devrait aussi être respecté pour chaque commune. En tant que telles, ces dispositions n'apparaissent donc pas suffisantes pour garantir l'atteinte des objectifs de maîtrise de l'urbanisation fixés par le PADD, chaque commune pouvant en effet, du moins en théorie, être tentée de laisser aux autres le soin de contribuer aux objectifs de maîtrise de l'urbanisation.

La CRC observe cependant que même si des objectifs précis de répartition par commune avaient été intégrés dans le DOG, cela n'aurait pas permis de faire l'économie de la question cruciale des outils utilisables pour leur mise en œuvre dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. En effet, le contenu de ces plans est défini de manière précise et limitative par les actuels articles L. 151-1 à -48 du code de l'urbanisme. Or, ni ces

¹² Source : GRIDAUH « SCOT et habitat – fiche 5 sur « la territorialisation des objectifs du SCOT en matière d'habitat » <http://www.gridauh.fr/actualites/fiche/mise-en-ligne-des-fiches-scot-et-habitat/?cHash=b96147d561b1ce540284263eaf98287c>

dispositions, ni aucune autre disposition dudit code ne permettent de fixer en tant que tel un nombre maximum de constructions réalisables à l'intérieur d'une zone urbaine. Par ailleurs, ces dispositions ne prévoient pas davantage la possibilité de fixer une limitation des constructions en fonction d'un pourcentage maximal du « *résiduel constructible* » existant.

Ainsi, à l'intérieur d'une zone urbaine, la maîtrise de la constructibilité nouvelle ne peut donc être obtenue que par l'utilisation d'un certain nombre de règles légalement autorisées. C'est précisément pour cette raison que le DOG du SCOT approuvé par la CdC de l'île de Ré a « *prescrit* » de mobiliser divers outils figurant dans le code de l'urbanisme, notamment ses articles relatifs aux capacités d'accueil des espaces littoraux, ceux relatifs au classement de parcelles en espaces boisés classés, ceux permettant de réglementer l'implantation des constructions par rapport à l'emprise des voies, aux limites séparatives et aux autres constructions dans un même terrain, ceux relatifs aux obligations en matière d'espaces libres et de plantation, ceux relatifs à la délimitation et à la protection de quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier (pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique) et ceux permettant d'identifier et de localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles. Dans le même but, le DOG a également « *prescrit* » la mise en œuvre d'Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) régies par le code du patrimoine.

La CRC observe donc que s'il aurait certes été utile que les objectifs d'offre de résidences secondaires et de logements nouveaux soient repartis par commune et/ou que la constructibilité limitée à 20 % du « *résiduel constructible* » soit instituée sous forme de prescription imposée sur chaque territoire communal, la mise en œuvre effective de ces éléments aurait en toute hypothèse été tributaire de la manière dont elle aurait été transcrite sous forme réglementaire dans les plans locaux d'urbanisme. En outre, le respect de la compatibilité de cette transcription avec les prescriptions éventuelles du SCOT n'aurait guère été facile à apprécier.

Ainsi, et au-delà des prescriptions pouvant être envisagées dans un SCOT, l'atteinte des objectifs de maîtrise de l'urbanisation fixés par le SCOT de l'île de Ré dépend aussi et surtout de la volonté réelle de la communauté de communes, de ses communes membres et de ses habitants. A cet égard, les élus locaux rencontrés au cours du contrôle ont tous fait part de leur engagement résolu en faveur de la préservation de l'environnement, du patrimoine et des sites, qui confèrent à leur île son caractère exceptionnel.

D'autres observations sur le contenu du DOG

La CRC observe par ailleurs, que :

- certaines normes à vocation prescriptive ou indicative édictées par le SCOT ne concernent pas réellement les documents de planification de niveau inférieur devant être compatibles avec lui, puisqu'elles ont pour objet la réalisation d'études ou la mise en œuvre de dispositifs contractuels qui sont sans lien direct avec lesdits documents. Tel est notamment le cas : de l'orientation visant à « *développer et sécuriser le réseau adapté aux modes de déplacements propres* » qui renvoie à la mise en œuvre d'une charte partagée sur l'aménagement des voiries et à l'étude d'un plan de circulation à l'échelle de l'île ; de l'orientation visant à « *résorber à court terme les difficultés de circulation* » qui renvoie à une étude sous maîtrise d'ouvrage du Département ; des orientations visant à « *assurer la pérennité des activités traditionnelles de la mer et des marais* » et à « *gérer les espaces naturels* », qui renvoient à la mise en œuvre du CTVMA et à la mise en œuvre d'un contrat de restauration et d'entretien des zones boisées ; de l'objectif de réalisation d'un golf et d'une salle multi fonction pour lequel le DOG « *recommande* » la réalisation d'analyses ou d'études ; de l'objectif de faciliter l'accès aux énergies renouvelables, pour lequel le DOG « *recommande* » diverses actions ou études et en appelle à une « *homogénéisation des politiques de valorisation du potentiel en énergie renouvelables au sein d'un plan climat territorial* ». De telles orientations apparaissent donc davantage comme étant des objectifs et des projets que la CdC de l'île de Ré se fixe à elle-même et qui n'ont donc pas leur place dans le DOG ; en revanche, elles auraient pleinement trouvé leur place dans le PADD qui, comme indiqué précédemment, a un champ qui s'étend aux objectifs de diverses politiques publiques ;

- plusieurs des points du DOG n'ont pas donné lieu à l'édiction de normes de portée générale identifiées en tant que prescriptions dans le SCOT ; toutefois, dans la plupart des cas, l'explication réside vraisemblablement dans le fait que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs y afférents relèvent d'autres outils que les documents de planification de niveau inférieur devant être compatibles avec le SCOT.

L'évaluation des premiers résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par le SCOT

Le SCOT de l'île de Ré comporte en ses pages 43 à 45 divers indicateurs environnementaux pour le suivi du SCOT, ce qui apparaît positif. Toutefois, la CRC observe également que :

- pour permettre l'analyse des résultats de l'application du SCOT, il aurait été utile que celui-ci comporte également des indicateurs qui soient en lien direct avec les objectifs édictés par le PADD, pour l'ensemble des politiques et domaines qu'il couvre ;
- que la CdC de l'île de Ré a admis que même les indicateurs qu'elle avait retenus n'avaient encore fait l'objet d'aucune évaluation en 2015.

L'annulation du SCOT par le tribunal administratif et ses conséquences

Par jugement n° 1203137 du 9 juillet 2015, le Tribunal administratif de Poitiers a annulé la délibération du 25 octobre 2012 par laquelle le conseil communautaire de la CdC de l'île de Ré a approuvé le SCOT, ainsi que ledit schéma.

Les motifs de l'annulation

Le tribunal a retenu deux moyens d'annulation :

- le rapport et l'avis de la commission d'enquête comportaient plusieurs insuffisances : si la commission a assorti son avis favorable de quatre recommandations, celles-ci ne suffisent pas à considérer que la commission puisse être regardée comme ayant émis des conclusions motivées sur le projet soumis à enquête ; même si ce vice n'a pas, en l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération d'approbation du SCOT, il a privé le public de la garantie qui s'attache à l'expression par la commission d'enquête d'une position personnelle et étayée au regard de l'ensemble du dossier ;
- il était loisible à la CdC de l'île de Ré de modifier le SCOT après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête. Or, par la délibération du 25 octobre 2012 approuvant le SCOT, la CdC de l'île de Ré a opté pour le bénéfice des dispositions antérieures à la loi Grenelle II. Mais, le public, qui avait été consulté sur un document manifestement et concrètement soumis à la loi Grenelle II, n'a pas été informé de cette modification et des conséquences juridiques qui s'y attachaient en particulier au regard du caractère prescriptif ou non des dispositions de ce schéma. Ce changement de cadre juridique du SCOT, qui ne procédait pas de l'enquête publique, a donc remis en cause l'économie générale de ce schéma et ne pouvait intervenir, par conséquent, sans être soumis à une nouvelle enquête publique ;

En revanche, le tribunal n'a pas retenu pour motifs d'annulation plusieurs moyens de légalité interne qui avaient été invoqués par les requérants, notamment : le fait que le DOG se borne à fixer non des prescriptions mais seulement des préconisations concernant l'objectif de maîtrise de la sur-densification des zones constructibles sur l'île de Ré sans les répartir entre les différentes communes concernées ; les incompatibilités alléguées du SCOT par rapport à la loi littoral ; le fait que le SCOT n'a pas pris en compte le plan de prévention des risques naturels en cours de révision.

Les deux motifs d'annulation retenus par le tribunal administratif n'avaient pas été identifiés par la CdC de l'île de Ré comme étant susceptibles d'entraîner l'illégalité du SCOT. Ainsi, à réception du rapport et de l'avis de la

commission d'enquête publique, la communauté de communes n'avait pas saisi le président du tribunal administratif, en application de l'article R. 123-20 du code de l'environnement, pour lui demander d'examiner d'éventuelles insuffisances ou défauts de motivation et, le cas échéant de demander des compléments. Par ailleurs, le changement de base juridique (« *post Grenelle II* » à « *ante Grenelle II* ») n'avait pas non plus été identifié comme susceptible de poser problème puisque la CdC de l'Ile de Ré estimait que, sur le fond, aussi bien le PADD que le DOG approuvés différaient très peu du PADD et du DOO soumis à l'enquête publique.

Les conséquences juridiques de l'annulation

La CdC de l'Ile de Ré a indiqué n'avoir pas souhaité faire appel du jugement du tribunal administratif ayant annulé le SCOT, bien qu'elle en conteste le fond. En effet, il ne lui était en toute hypothèse plus possible de mener à son terme la procédure de révision de ce SCOT en vue de sa mise en conformité avec la loi Grenelle II (laquelle devait intervenir avant le 1^{er} janvier 2017¹³) puisqu'une décision de la CAA de Bordeaux serait intervenue au mieux au cours de l'année 2016.

Cependant, cette annulation juridictionnelle, devenue désormais définitive, n'a pu avoir pour effet de remettre en vigueur le schéma directeur antérieur, datant de du 4 juillet 2000, car celui-ci était devenu caduc le 1^{er} janvier 2013¹⁴.

Il résulte donc de cette annulation que le territoire de l'Ile de Ré n'est actuellement plus couvert par un SCOT ou par un document en tenant lieu. Les conséquences juridiques actuelles de cette situation peuvent être appréhendées à partir des dispositions des actuels articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme, qui disposent notamment que, dans les communes où un SCOT n'est pas applicable, les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation et qu'il ne peut être dérogé à cette interdiction qu'avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat.

Neuf communes de l'Ile de Ré sont actuellement couvertes par des plans d'occupation des sols (POS) tenant lieu de plans locaux d'urbanisme antérieurs au 1^{er} juillet 2002 ; pour la dixième (La Couarde), l'approbation de son POS est postérieure à cette date. Pour l'ensemble de ces communes, l'annulation du SCOT de l'Ile de Ré rend donc impossible, sauf dérogation, toute ouverture à l'urbanisation de zones naturelles, agricoles ou forestières ; de plus, pour la Couarde, cette impossibilité est étendue également aux zones à urbaniser délimitées par son POS. Concrètement, selon les services de l'Etat, cette situation pose donc des difficultés pour l'ouverture à l'urbanisation de deux zones artisanales qui étaient prévues par le SCOT à La Couarde (extension de la zone existante pour 1,11 ha) et à Sainte-Marie (zone de 1,88 ha en site classé).

La CdC de l'Ile de Ré a indiqué aussi que l'annulation du SCOT a pour effet de rendre impossible pour les communes, qui avaient toutes engagé en 2009, 2010 ou 2011 des procédures de révision de leurs POS, d'opposer des sursis à statuer sur des demandes d'autorisation d'urbanisme sur le fondement des actuels articles L.153-11 et 424-1 du code de l'urbanisme. En effet, ces révisions des POS visaient à les transformer en plan locaux d'urbanisme et à y intégrer certaines prescriptions et priorités du SCOT. Dès lors que celui-ci a été annulé, il est donc juridiquement impossible de motiver des sursis à statuer opposés à des projets qui seraient conformes aux dispositions actuelles des POS mais qui contreviendraient aux prescriptions et aux priorités retenues par le SCOT annulé.

¹³ En application du VIII de l'article 19 de ladite loi, tel que modifié par l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014

¹⁴ En application de l'ancien article L122-18 du code de l'urbanisme (qui a été abrogé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015).

Le lancement d'un plan local d'urbanisme intercommunal

Comme indiqué précédemment, les communes membres de la CdC de l'île de Ré avaient toutes déjà engagé des procédures de révision de leurs POS. En application de l'actuel L. 1743 du code de l'urbanisme, ces procédures devaient être achevées au plus tard le 26 mars 2017. A défaut, les communes seraient retombées dans le droit commun très restrictif du règlement national d'urbanisme régi par les actuels articles L. 111-1 à -25 du code de l'urbanisme.

Ce délai imparti était très court. Pour cette raison, et afin d'éviter la caducité des POS qui n'auraient pu être transformés à temps en plans locaux d'urbanisme, le conseil communautaire a, par délibération du 24 septembre 2015, décidé à l'unanimité de modifier les statuts de la communauté de communes pour lui donner compétence en matière d'« étude, élaboration, révision, suivi du plan local d'urbanisme intercommunal, plans locaux d'urbanisme, documents d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ». Le conseil communautaire a donc fait application du III de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 et a, dès lors, devancé les échéances fixées par le II du même article.

Cette décision permet de proroger la validité des POS communaux jusqu'au 31 décembre 2019¹⁵, à charge pour la CdC de l'île de Ré de débattre avant le 27 mars 2017 sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme intercommunal et d'approuver ledit plan avant le 1er janvier 2020.

L'arrêté préfectoral de transfert de compétences a été pris le 12 novembre 2015. Par délibération du 17 décembre 2015, le conseil communautaire a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal et a fixé les modalités de concertation.

Par ailleurs, et bien qu'elle estime que son territoire constitue toujours un périmètre pertinent pour l'élaboration d'un SCOT, la CdC de l'île de Ré n'envisage pas de faire de ce PLU intercommunal un document de planification « ayant les effets d'un SCOT », ce qui est une possibilité pourtant ouverte par l'actuel article L. 144-2 du code de l'urbanisme. Elle estime en effet que l'échéancier serait trop court eu égard à l'ampleur des sujets à traiter dans un tel plan local d'urbanisme valant SCOT (qui doit englober également les sujets normalement traités par un tel schéma, notamment les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal).

La CRC rappelle qu'il appartiendra à la CdC de l'île de Ré de respecter strictement l'ensemble des règles de forme et de procédure et de publicité lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, afin d'éviter tout risque d'annulation juridictionnelle sur ces points.

Une annulation sans effet sur la possibilité pour la communauté de communes de mener des politiques qui relèvent de sa compétence et dont le PADD du SCOT avait défini les objectifs

L'annulation juridictionnelle du SCOT a eu pour principal effet de faire disparaître de l'ordonnancement juridique le DOG, en tant que document opposable aux documents de planification de niveau inférieur. En revanche, cette annulation n'a pas fait disparaître la qualité et l'intérêt de la réflexion stratégique menée par la CdC de l'île de Ré, qui a débouché sur la formulation de nombreux objectifs mentionnés notamment au PADD.

La CRC observe dès lors que, sans attendre l'achèvement du plan local d'urbanisme intercommunal, rien n'interdit à la CdC de l'île de Ré, si elle le souhaite, de valoriser et d'utiliser cet important travail de réflexion

¹⁵ En application de l'article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014, et sous certaines conditions.

stratégique pour en tirer un programme d'actions concrètes qu'elle serait susceptible de mener elle-même et/ou en partenariat avec ses communes membres et avec d'autres collectivités. Elle pourrait, par exemple, décliner certains objectifs qu'elle avait identifiés dans le cadre du PADD sous la forme d'un plan d'actions prioritaires identifiant les actions pertinentes à mettre en œuvre, les partenariats à nouer, les modalités et moyens envisageables, les échéances prévisionnelles de mise en œuvre et les outils et indicateurs pouvant être mis en place pour leur suivi et leur évaluation.

8.3. LA COMMUNAUTE DE COMMUNES ET LA REVISION DU PLAN DE PREVISION DES RISQUES LITTORAUX

Le cadre juridique applicable aux plans de préventions des risques littoraux (PPRL)

En application des articles L. 562-1 à -8-1 et R. 562-1 à 9 du code de l'environnement, c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité d'élaborer et d'arrêter les plans de prévention des risques naturels prévisibles, après concertation avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés et après enquête publique. Ces plans ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru (et d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation) ainsi que de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des mesures de prévention et des prescriptions particulières s'imposent. Un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique et il est annexé au plan d'occupation des sols.

La circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des PPRL a identifié une liste de communes prioritaires à couvrir par ce type de plans d'ici 2014, parmi lesquelles figurent les dix communes de l'île de Ré.

La circulaire du 27 juillet 2011 (NOR : DEVP1119962C) comporte de nombreuses indications sur les principes à retenir pour l'élaboration des PPRL. Des précisions y ont été apportées en mai 2014 par le guide méthodologique PPRL¹⁶. Ce document indique notamment que ces plans doivent prendre en compte à la fois l'impact actuel et l'impact à échéance 100 ans du changement climatique. Les événements retenus pour la détermination de l'aléa de référence actuel (la tempête Xynthia en l'espèce) doivent intégrer une marge d'élévation du niveau de la mer de 20 cm. Pour la détermination de l'aléa à échéance 100 ans, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation du niveau moyen de la mer égale à 60 cm, dont 20 cm sont déjà intégrés au niveau d'eau de l'événement de référence. Le zonage réglementaire des PPRL doit prendre en compte ces deux aléas distincts, avec une progressivité de la réglementation entre les deux, conditionnée par le caractère urbanisé ou non de la zone considérée, et ce selon des tableaux à double entrée figurant dans le guide.

S'agissant de l'aléa de référence actuel, les principes généraux de prévention sont les suivants :

- les zones non urbanisées soumises au risque d'inondation, quel que soit son niveau, doivent rester préservées de tout projet d'aménagement afin de ne pas accroître la présence d'enjeux en zone inondable ;
- les zones déjà urbanisées ne doivent pas s'étendre en zone inondable peu ou pas urbanisée, et les secteurs les plus dangereux (zone d'aléa fort) sont rendus inconstructibles. Toutefois, dans les centres urbains denses, afin de permettre la gestion de l'existant et le renouvellement urbain, des adaptations à ce principe peuvent être envisagées si elles sont dûment justifiées dans le rapport de présentation du PPRL ;
- d'une manière générale la vulnérabilité des zones urbanisées ne doit pas être augmentée.

¹⁶ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Guide-methodologique-Plan-de.html>

S'agissant des ouvrages de protection (digues, ...), le guide précise que le PPRL doit les prendre en compte à la fois : en tant qu'objets de danger potentiel (aucun ouvrage ne pouvant être considéré comme infaillible, le PPRL doit prendre en compte la possibilité d'une rupture localisée ou générale) ; en tant qu'objets de protection (en prenant en compte le rôle de limitation des volumes d'eau entrant dans les cas où le dimensionnement et la qualité de l'ouvrage lui permettent de limiter effectivement l'inondation du territoire considéré). La présence d'ouvrages de protection doit donc être prise en compte lors de l'élaboration du PPRL à plusieurs étapes :

- lors de l'établissement de l'aléa de référence (avec néanmoins l'obligation minimale de prévoir la survenue de brèches à partir d'hypothèses de défaillance mais qui conduiront à retenir un volume entrant moindre qu'en l'absence d'ouvrage) ;
- lors de l'établissement du zonage et du règlement associé, si une zone d'intérêt stratégique (ZIS) peut être identifiée, à la demande de la commune¹⁷.

L'élaboration du projet de PPRL repose sur le principe selon lequel une zone protégée par une digue reste une zone inondable. En conséquence, à des fins pédagogiques, le caractère inondable d'une zone endiguée doit être clairement rappelé par l'insertion, dans une annexe indicative du PPRL, d'une cartographie de la zone de submersion en l'absence d'ouvrages, qui a pour simple fonction de rappeler l'histoire du territoire, notamment son exposition naturelle aux inondations en l'absence d'ouvrages, et d'informer sur les hypothèses prises sur le comportement des ouvrages de protection pour caractériser l'aléa de référence.

Des éléments de contexte sur le changement climatique et ses incidences sur les risques littoraux

L'île de Ré est soumise aux risques d'érosion et de submersion marines, ces deux phénomènes risquant d'être accentués par le changement climatique qui est susceptible de modifier le niveau moyen de la mer, le régime des tempêtes, le climat de vagues, le régime des surcotes, le régime des précipitations, l'acidification des océans et la température de surface de l'eau.

Le dernier rapport disponible émanant des experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est le 5^{ème} rapport, adopté à Copenhague en novembre 2014¹⁸. Pour ce qui est des impacts futurs, il repose sur plusieurs scénarios « RCP » (pour Representative Concentration Pathways), allant du scénario RCP 2.6 (hypothèse de maintien du réchauffement climatique en dessous de 2° C par rapport à la période pré-industrielle, grâce à des politiques volontaristes) au scénario RCP 8.5 (hypothèse caractérisée par l'absence de politiques volontaristes et par la poursuite d'émissions de gaz à effet de serre très élevées).

Ces données mondiales ont été déclinées au niveau national par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC)¹⁹ dans ses rapports sur « *Le climat de la France au XXI^e siècle* ». Le volume 5 de ce rapport, consacré aux effets du changement climatique sur le niveau de la mer, a été rendu public en mars 2015²⁰.

Il indique que la remontée du niveau marin aura potentiellement des impacts sur chacun des trois modes de submersion : débordement, franchissements par paquets de mer et rupture des ouvrages de défense. Il

¹⁷ Introduit par la circulaire du 27 juillet 2011, le principe de la ZIS est de permettre, sous certaines conditions liées d'une part à l'ouvrage et à son entretien et d'autre part à des critères liés à la zone urbaine concernée, de rendre constructible des zones qui, en l'application des règles de droit commun du PPRL, ne le seraient pas. Cette dérogation a vocation à être admise de façon limitée et exceptionnelle, justifiée par des considérations liées à l'ouvrage protégeant la zone concernée mais également au projet.

¹⁸ Source : <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

¹⁹ Organisme régi par les articles L.229-2 et suivants du code de l'environnement

²⁰ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Volume-5-Changement-climatique-et.html>

précise cependant que « de tels processus ne peuvent être caractérisés qu'à l'échelle locale ». En effet : (si) « l'aggravation des submersions marines est la conséquence la plus immédiate de l'élévation du niveau de la mer, localement, d'autres facteurs peuvent exacerber ou modérer ces tendances (...) ».

Sur le sujet de l'érosion marine, le même rapport apporte les précisions suivantes : les impacts futurs de l'élévation du niveau marin sur le recul du trait de côte sont potentiellement très importants. Même si la quantification exacte de ces derniers est aujourd'hui difficile, on peut distinguer deux cas selon les échelles de temps et les scénarios d'émissions de gaz à effet de serre :

- sur le court terme (quelques dizaines d'années), et vraisemblablement davantage pour le scénario d'élévation du niveau de la mer correspondant au RCP 2.6, l'évolution du trait de côte sera affectée par l'élévation du niveau de la mer, mais dépendra fortement de la dynamique hydro-sédimentaire locale et régionale et des actions humaines. En effet, dans ce cas, l'élévation du niveau de la mer ne sera que de quelques dizaines de centimètres en général. Aussi, selon les sites, un large spectre d'options d'adaptation pourra être envisagé ;

- sur le long terme (2070 et au-delà), l'évolution du trait de côte dépendra des scénarios d'élévation de niveau de la mer et d'émission de gaz à effet de serre : pour des scénarios d'émissions tels que le RCP 6.0 ou 8.5, il est vraisemblable que l'élévation du niveau de la mer dépassera le mètre après 2100, voire avant pour des projections extrêmes du niveau de la mer. De tels scénarios ne peuvent se traduire que par des effets majeurs sur les littoraux bas et meubles, induisant des reculs du trait de côte importants, mais qu'il demeure aujourd'hui difficile de quantifier avec exactitude.

Quel que soit le scénario d'émission anticipé, deux mesures d'adaptation peuvent d'ores et déjà offrir des bénéfices immédiats: la première consiste à éviter l'aggravation de l'exposition aux risques côtiers, en considérant l'élévation du niveau de la mer dans la gestion des risques, y compris pour des infrastructures sensibles à longue durée de vie. La seconde vise à préserver de l'espace pour les processus de transports sédimentaires littoraux, afin de permettre aux systèmes côtiers de s'ajuster naturellement à de nouvelles conditions environnementales.

L'île de Ré confrontée à la tempête Xynthia

La tempête Xynthia qui a frappé la France le 27 et 28 février 2010 a durement touché le territoire de l'île de Ré. Cette tempête ne présentait en soi pas de caractère exceptionnel pour ce qui est des vitesses maximales de vent sur le littoral, mais elle a été très meurtrière du fait de sa concomitance avec une marée haute de vives-eaux et avec une surcote exceptionnelle du niveau de la mer de 1,53 m due à la dépression atmosphérique ; selon les endroits, cette surcote a même pu atteindre 2 m. Ces événements ont eu pour effet l'inondation des zones basses par franchissement des digues par la mer. Ce phénomène, appelé localement vimer pour "vives mers", se répète depuis des siècles (une à deux fois par siècle en moyenne). Des vimers aux conséquences comparables à celui de 2010 s'étaient ainsi déjà produits sur l'île de Ré en 1711 et en 1924, notamment.

Sur l'île de Ré, la tempête a fait deux victimes par noyade à La Flotte en Ré. Selon le SCOT approuvé en 2012, elle a aussi provoqué d'importants dégâts sur l'île : 9,5 km de pistes cyclables détériorées, 13 km de digues endommagées, un recul du trait de côte de plusieurs mètres sur un linéaire de 30 km, 2 000 ha de terres agricoles inondées, 1 200 habitations sinistrées. Des cartes et une photo satellite²¹ établies au moment

²¹ Voir la photo satellite figurant page 13 du « Rapport de présentation de la cartographie du risque de submersion marine sur le secteur La Rochelle-Ile de Ré » établi en mai 2015 pour la mise en œuvre de la directive inondations sur le Bassin Loire-Bretagne (http://www.donnees.centre.developpement-durable.gouv.fr/risques/directive_inondation/5_Cartes_La_Rochelle_Ile_de-Re.pdf)

de la tempête montrent que les inondations avaient alors presque séparé à nouveau les quatre îlots originels formant l'île de Ré.

Suite à ces événements, des instructions ont été données au préfet de la Charente-Maritime, par circulaire du 18 mars 2010, afin que soient identifiées et cartographiées « des zones dites "d'extrême danger" qui apparaissent immédiatement comme soumises à un risque très élevé et ne pouvant être protégées efficacement. ».

Comme l'indique le rapport thématique de la Cour des comptes de juillet 2012 sur « *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var* », « les délimitations de (ces) zones de solidarité ont finalement été annoncées les 7 et 8 avril 2010. Même s'il est vrai que le travail avait été engagé avant, le délai pour élaborer la cartographie des « zones de danger mortel » a été, à partir de la parution de la circulaire, étonnamment court (trois jours). Le premier zonage a été achevé le 21 mars et les expertises complémentaires des deux semaines suivantes n'ont porté que sur des ajustements limités. Ce délai n'a naturellement permis aucune véritable concertation avec les élus et la population ». La Cour des comptes indique également que « s'il est légitime que l'Etat ait voulu aller vite pour éviter de laisser des familles dans l'incertitude, une précipitation qu'on peut estimer excessive a conduit à une concertation insuffisante avec les collectivités locales et les habitants ».

Sur l'île de Ré, plusieurs zones noires (zones d'extrême danger à délocaliser) et jaunes (zones submergées à prescriptions spécifiques) ont ainsi été retenues à Loix (zones noires et jaunes), Saint-Clément (zone jaune), La Flotte (zones noires et jaunes) et Sainte-Marie (zones jaunes).

Afin de mettre un terme à la polémique qu'avaient fait naître les premiers zonages, le gouvernement a envoyé des « délégués à la solidarité », auprès des préfets, afin de recevoir les personnes concernées et leur donner des explications précises sur les procédures d'acquisition amiable. En Charente-Maritime, trois délégués de solidarité ont été missionnés du 28 avril au mois d'octobre 2010. La Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie a aussi saisi le 25 mai 2010 le Conseil général de l'environnement et du développement durable pour lui demander de procéder au réexamen complémentaire au cas par cas des zones de solidarité afin de définir les périmètres qui seront mis à l'enquête dans le cadre de la déclaration d'utilité publique.

Toutefois, et comme l'indique la Cour des comptes, cette délimitation plus précise des zones d'expropriation est intervenue à un moment où l'essentiel des dispositions et des décisions individuelles avait déjà été prise en matière d'acquisition amiable. Pour la Cour des comptes, « Un des exemples les plus significatifs de dépenses pouvant être a posteriori considérées comme inutiles est celui du quartier de l'école de voile à La Flotte-en-Ré (quatre maisons). (...) En réalité, les experts concluent dans leur rapport de janvier 2011 qu'il n'est pas nécessaire que cette zone soit incluse en zone d'expropriation si le site est sécurisé par un muret de 150 mètres environ pour un coût estimé à 70 000 €. Les deux maisons qui subsistent dans la zone sont par ailleurs pourvues d'un étage. Il reste qu'au moment de cette décision (...), deux maisons situées dans cette zone avaient déjà été rachetées pour une valeur totale de 2,4 M€ (...) A l'inverse, certaines maisons ne sont incluses ni en zone de solidarité ni en zone d'expropriation, alors qu'elles sont considérées par les experts (...) comme plus dangereuses que d'autres qui se situent en zone de solidarité. C'est le cas par exemple à Loix, où trois maisons proches du bourg (quartier du Port) figurent en zone de solidarité (et où d'ailleurs les propriétaires refusent le rachat amiable). Le rapport Pitié indique que "certaines maisons du quartier Lavaud (situé hors zone de solidarité), exposées à une submersion supérieure à 1,50 mètres, sont objectivement dangereuses alors que, en zone de solidarité, (...) l'une des maisons du quartier du Port l'est nettement moins". Aucune décision n'a pourtant été prise pour le moment pour corriger cette situation ».

Il ressort d'un rapport établi en 2013 par la préfecture de la Charente-Maritime en vue d'une réunion le 19 février 2013 sur le thème « *Xynthia, trois ans après* »²² que 10 biens ont finalement été acquis à l'amiable à La Flotte (dont 9 détruits) et 4 à Loix (les 4 ayant été détruits). Pour la commune Loix, il restait une maison à exproprier au lieu-dit la Prise des barres, l'enquête parcellaire et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ayant été lancées en février 2015. La note de présentation de ces enquêtes publiques précise par ailleurs que, pour trois maisons du quartier du port de Loix classées en zone noire, « *le programme de confortement des ouvrages de protection arrêté par les collectivités territoriales ne devrait pas rendre nécessaire (de les) acquérir* ».

La procédure suivie pour la révision en cours du PPRL

Le territoire de l'île de Ré était couvert depuis juillet 2002 par un plan de prévention des risques naturels, qui distingue quatre zones de risques. Toutefois, la tempête Xynthia a montré les limites et les insuffisances de ce plan. En effet, la submersion observée en février 2010 a, en de nombreux endroits, dépassé celle qui avait été modélisée en 2002, tant en termes de périmètres que de hauteurs d'eau atteintes sur terre.

En raison de ce constat, comme indiqué précédemment, la révision du PPRL de l'île de Ré a été déclarée prioritaire par la circulaire du 2 août 2011. La procédure a été lancée par l'Etat à partir de février 2012 avec la création d'un comité de pilotage réunissant tous les élus.

Début novembre 2014, la préfète de Charente-Maritime a transmis aux élus rétais ainsi qu'à la CdC de l'île de Ré les cartes d'aléas réalisées par le bureau d'études qui avait été missionné par l'Etat. Un « *porté à connaissance* »²³ a également été adressé le 5 novembre 2014 aux maires des communes de l'île, cette démarche étant importante puisque ceux-ci doivent tenir compte des éléments qu'il contient lors de la procédure de délivrance des autorisations d'utilisation des sols, notamment pour ce qui est de l'appréciation des risques (et ce même si le nouveau PPRL n'est pas encore approuvé).

Le 20 novembre 2014, les dix maires de l'île de Ré ont adressé un courrier à la préfète pour lui faire part de leurs désaccords avec les cartes d'aléas et avec le « *porté à connaissance* » qui leur avait été transmis.

Par arrêtés du 28 novembre 2014, la préfète a prescrit, pour chacune des dix communes de l'île, l'élaboration d'un nouveau plan de prévention des risques naturels prévisibles couvrant les risques érosion côtière, submersion marine et incendie de forêt. Le 9 décembre 2014, elle a organisé une réunion publique à Ars en Ré et le 15 décembre 2014 au Bois-Plage-en-Ré.

Selon la préfecture, les études en sont aujourd'hui à la phase de recensement des enjeux et d'élaboration des projets de cartes réglementaires et du règlement associé (réunions bilatérales débutées en juin 2015 et toujours en cours). L'approbation des plans est prévue pour fin 2016. Dans cette attente, la préfecture n'a pas souhaité s'engager dans la voie d'une opposabilité immédiate de certains éléments du futur PPRL (ce qui est possible en application de l'article L.562-2 du code de l'environnement) car le projet de règlement n'est pas encore suffisamment avancé.

Interrogée par ailleurs sur l'articulation de cette procédure de révision du PPRL avec celle prévue, suite à la transposition par la loi Grenelle II de la directive communautaire « *inondation* »²⁴, par les articles L. 566-1 et suivants du code de l'environnement, notamment pour ce qui est de l'établissement des cartes des surfaces

²² Source : <http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/5550/30702/file/DP%20Xynthia.pdf>

²³ Régi par les actuels articles L.132-1 à -4 et R.132-1 à -3 du code de l'urbanisme

²⁴ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

inondables et des cartes des risques d'inondation, de l'arrêté des plans de gestion et de l'élaboration des stratégies locales, la préfecture de Charente-Maritime a apporté les précisions suivantes :

- pour la cartographie de mise en œuvre de la directive « inondation » sur l'île de Ré, dans un souci de cohérence, ce sont les cartes d'aléas élaborées pour la révision du PPRL qui sont utilisées²⁵ ;
- le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne, dont dépend le territoire de La Rochelle-île de Ré, a été approuvé par arrêté du préfet coordonnateur dudit bassin en date du 23 novembre 2015²⁶. La stratégie locale de gestion du risque inondation pour la partie insulaire de ce territoire devrait quant à elle être arrêtée d'ici au 31 décembre 2016.

Les désaccords entre la CdC de l'île de Ré et l'Etat quant à l'appréhension des risques et les tentatives menées pour rapprocher des points de vue techniques

Le SCOT approuvé en octobre 2012 avait inscrit parmi les principales actions à entreprendre « la révision du plan de prévention des risques de submersion et d'érosion marine selon les modalités préconisées par la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux ». Il avait par ailleurs « prescrit » que « les plans locaux d'urbanisme doivent (...) transposer strictement les dispositions applicables aux zones d'aléas, en référence au PPRN (PPRL) actualisé ».

Les premières projections réalisées par l'Etat concernant la carte des niveaux d'eau avaient une vertu pédagogique et étaient destinées à faire prendre conscience du risque maximum en simulant une disparition quasi-totale des digues par ruines ou par brèches.

Mais, devant l'inquiétude suscitée par cette approche, et aux fins de réaliser une méthode alternative à celle employée par le bureau d'études missionné par les services de l'Etat, la CdC de l'île de Ré a décidé de mener ses propres études. Elle reproche en effet aux études et cartes réalisées pour le compte de l'Etat de procéder à une application trop « mécanique » de la méthode prévue par la circulaire susmentionnée du 27 juillet 2011 « en considérant (les ouvrages de protection existants) menacés - en cas de réalisation du risque - soit d'une ruine généralisée (effacement total de l'ouvrage), soit d'une rupture localisée sur la base d'hypothèses de brèches forfaitaires », ce qui « conduit à de graves erreurs d'appréciation : tantôt l'exposition au risque est sous-évaluée voire ignorée, tantôt elle est surévaluée notamment par des scénarii de rupture de digues inadaptés ». Pour étayer sa position, la CdC de l'île de Ré s'appuie sur une étude qu'elle a réalisée en mai 2014 et qui montre des différences entre, d'une part, la cartographie des brèches qu'elle indique avoir elle-même réalisée en mars 2010 au lendemain de la tempête Xynthia et, d'autre part, le scénario de « calage » Xynthia réalisé pour l'Etat dans le cadre de la révision du PPRL. C'est notamment en se fondant sur ces différences d'appréciation concernant les brèches et le comportement des ouvrages de protection que les élus de l'île de Ré contestent les cartes d'aléas établies par l'Etat en octobre 2014.

La CdC de l'île de Ré a également fait procéder à ses propres frais (pour un montant d'environ 0,327 M€ TTC), par un groupement constitué d'un cabinet d'études et d'un consultant néerlandais reconnu au plan international, à diverses études pour définir une méthodologie de modélisation et un scénario de défaillance des ouvrages de protection existants, ainsi que les cartes de hauteurs d'eau maximales qui en résultent. Les résultats obtenus, qui figurent sur le site internet de la CdC de l'île de Ré s'appuient, selon elle « sur des données chiffrées et des connaissances historiquement et scientifiquement justifiées (...) ».

²⁵ Voir la page 18 du document cité en note de bas de page n°19

²⁶ Voir : http://www.donnees.centre.developpement-durable.gouv.fr/risques/directive_inondation/12_arrete%20PGRI.pdf

Les désaccords les plus importants entre les cartes d'aléas établies pour le compte de l'Etat et celles établies pour la CdC de l'île de Ré concernent pour l'essentiel les communes du nord de l'île (Les Portes en Ré, Saint-Clément-des-Baleines, Ars en Ré, La Couarde-sur-Mer et, dans une moindre mesure, Loix). En revanche, ces désaccords sont beaucoup plus circonscrits et/ou localisés pour les autres communes du sud. S'agissant notamment des trois communes les plus peuplées de l'île, situées au sud, dans un cas (Sainte-Marie), la cartographie d'aléas établie pour la CdC de l'île de Ré présente même une zone de risque un peu plus étendue que celle de la cartographie établie pour l'Etat, tandis que pour les deux autres communes (Saint-Martin et La Flotte), les cartographies de risques sont assez largement identiques. Quant aux enjeux de ces désaccords, ils concernent surtout les zones déjà urbanisées et se cristallisent autour de la question de l'utilisation du « *résiduel constructible* ».

La préfecture de Charente-Maritime a apporté les précisions suivantes, qui montrent que l'Etat avait engagé des démarches actives pour tenter de rapprocher les points de vue :

- tout d'abord, s'agissant des documents de retour d'expérience Xynthia qui ont en partie servi de base aux études, les services de l'Etat avaient procédé, en association avec les collectivités, à l'élaboration d'un document intitulé « *Eléments de mémoire sur la tempête Xynthia* » (ou REX Xynthia) au lendemain de la tempête (document diffusé début 2011). Ce document, comprenant une cartographie des périmètres submergés, a été élaboré notamment à partir des données transmises par les communes et par la CdC de l'île de Ré. Il avait fait consensus jusqu'en mai 2014, lorsque la CdC de l'île de Ré a remis sa propre étude susmentionnée qui se basait sur une cartographie des brèches contredisant localement ceux du REX quatre années après l'évènement ;

- l'Etat a fait expertiser les études de submersion qui avaient été réalisées pour son propre compte par le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) du ministère de l'écologie. L'avis rendu par ce centre le 3 mai 2013 a validé globalement la méthode suivie sous quelques réserves. Saisie de documents et de contestations par la CdC de l'île de Ré, la préfète de la Charente-Maritime a de nouveau saisi le CETMEF en juillet 2013. Dans son nouvel avis du 2 août 2013, ce centre a confirmé que les principes retenus par le cabinet d'études ayant travaillé pour l'Etat pour modéliser le comportement des ouvrages de protection et pour établir la chronologie des dommages aux ouvrages sont parfaitement conformes aux documents de référence (notamment la circulaire de 2011). S'agissant par ailleurs de la prise en compte des spécificités de l'environnement local, et notamment des coefficients de rugosité permettant d'évaluer les dissipations d'énergie hydraulique au contact du sol, le CETMEF a indiqué que l'étude de sensibilité réalisée répond partiellement à cette question (sous certaines réserves) ;

- s'agissant par ailleurs des études réalisées pour la CdC de l'île de Ré, elles ont été transmises à la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie suite à des réunions tenues au cabinet du ministre fin 2013 et début 2014. Elles ont alors été soumises par le ministère à un examen par quatre experts (issus des DREAL Centre et Languedoc-Roussillon, du CEREMA²⁷ et de l'IRSTEA²⁸), cette expertise ayant aussi donné lieu à une réunion d'échanges le 24 juin 2014 en présence de tous les acteurs intéressés, notamment le cabinet d'études ayant travaillé pour le compte de la CdC de l'île de Ré. La synthèse de cette expertise, datant du 4 juillet 2014 a indiqué notamment que l'outil de modélisation développé pour la CdC de l'île de Ré « *est intéressant mais n'est pas à ce stade reconnu comme un outil faisant partie de l'état de l'art* ». « *(Cet) outil a été calé globalement pour reproduire Xynthia mais il n'a pas été calibré sur d'autres événements ou sur d'autres sites, ne permettant donc pas de justifier sa capacité à modéliser correctement*

²⁷ Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement est un établissement public administratif créé le 1^{er} janvier 2014 qui réunit les compétences de onze services dont le CETMEF).

²⁸ L'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture est un établissement public à caractère scientifique et technologique français de recherche dans le domaine de l'environnement et de l'agriculture (anciennement CEMAGREF) créé par le décret n°2012-209 du 13 février 2012.

d'autres événements (...) ou d'autres scénarios de brèches. Ainsi, l'outil à utiliser pour la carte d'aléa du PPRL doit rester celui mis en œuvre pour l'Etat, qui a été développé et calibré par un large consortium et est reconnue comme l'état de l'art. ». S'agissant de l'inventaire des ouvrages de protection utilisé pour le compte de la CdC de l'île de Ré, « l'analyse qui est faite de la composition des ouvrages et de leur état n'est pas du niveau attendu dans le cadre d'un diagnostic ou d'une étude de danger (non prise en compte des points singuliers, déficit de connaissance de l'intérieur et de l'état des ouvrages). (...) Les éléments techniques fournis (...) n'apparaissent pas de nature suffisante à justifier l'utilisation d'un autre scénario que le scénario forfaitaire de la circulaire PPRL ». Cette expertise a toutefois aussi indiqué que les études faites pour la CdC de l'île de Ré semblent « apporter néanmoins des éléments intéressants qui pourraient être à la base de propositions de la CdC de l'île de Ré concernant la prise en compte des parapets, (...) et dans les seuls cas d'exposition aux franchissements, une valeur objective, forfaitaire et conservatrice, d'un talon des digues en bris compacté (...) » ;

- tirant les conclusions de cette expertise, la directrice de cabinet de la ministre de l'écologie a demandé à la CdC de l'île de Ré, par courrier du 7 juillet 2014, de fournir tous éléments complémentaires susceptibles d'être pris en compte ; cette position a été relayée par un courrier de la DGPR du 15 juillet 2014 demandant à la CdC de l'île de Ré de faire parvenir les éléments techniques pour ce qui concerne les caractéristiques et les performances des parapets des digues de protection, ainsi que les justifications à apporter pour certaines digues en bris à conserver en seuil minimal en cas de brèche, afin que ces éléments puissent être intégrés dans les modalisations modifiées à effectuer par les services de l'Etat ;

- ces éléments ont été transmis par la CdC de l'île de Ré le 8 août 2014 ;

- par courrier du 29 août 2014, la directrice de cabinet de la ministre de l'écologie lui a indiqué que ces éléments étaient en cours d'analyse et a formulé par ailleurs la proposition de conduire une démarche « exploratoire » de création d'une Zone d'intérêt stratégique (ZIS) sur la commune de Saint-Clément-des-Baleines ;

- par courrier du 4 septembre 2014, la DGPR a indiqué à la CdC de l'île de Ré la manière détaillée dont le ministère entend prendre en compte les éléments complémentaires produits pour ce qui est des parapets et des digues en bris, en vue de finaliser la carte d'aléa du PPRL.

Ainsi, les cartes d'aléas communiquées en novembre 2014 aux élus rétais et à la CdC de l'île de Ré intègrent les résultats de ce processus d'échanges et de concertations techniques. Selon la préfecture de Charente-Maritime « la phase de définition et de qualification de l'aléa submersion marine est aujourd'hui achevée. Il n'y a pas d'évolutions possibles sur ces cartes d'aléas. Des ajustements ont déjà été opérés afin de prendre en compte des critères issus de la contre-expertise de la communauté de communes. Cependant, à terme, des révisions du PPRN auront lieu pour prendre en compte la réalisation d'ouvrages de défense prévus dans le Programme d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI) de l'île de Ré et des études liées (résistance des ouvrages à l'événement de référence, hypothèses de rupture, gestionnaire pérenne identifié...) ».

Une situation qui reste conflictuelle en raison d'incompréhensions et de défiances

En dépit de ces tentatives de rapprochement des points de vue, la situation actuelle reste très conflictuelle entre l'Etat et la CdC de l'île de Ré.

Comme indiqué précédemment, c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité de définir le PPRL, ce point ne suscitant ni débat ni contestation de la part des élus rencontrés au cours de l'instruction. Cependant, certains d'entre eux ont fait état de leur sentiment de n'avoir pas été suffisamment écoutés lors de la concertation.

Il ressort également des entretiens menés au cours de l'instruction le constat d'une persistance d'incompréhensions et de défiances.

Dans un contexte local où la pression en faveur de l'urbanisation est très forte, l'Etat, garant de la sécurité et de l'intérêt général, souhaite éviter l'accroissement de l'urbanisation dans les zones à risques et estime à juste titre que la sécurité ainsi que l'évaluation des aléas et du risque ne sauraient faire l'objet d'une négociation au regard d'autres enjeux, notamment des intérêts patrimoniaux et financiers.

Pour autant, il ne ressort pas des entretiens réalisés en cours d'instruction que la communauté de communes et les maires rencontrés auraient une position différente. Certes, les élus locaux ne peuvent rester insensibles à certaines préoccupations des habitants permanents de l'île, qui sont, malgré tout, les premiers concernés. Mais, pour eux, l'impératif de sécurité constitue également, tout comme pour l'Etat, une préoccupation majeure.

Cependant, certains d'entre eux ont exprimé leurs doutes quant à la totale cohérence de la position de l'Etat, notamment lors de la définition des zones noires et jaunes suite à l'évènement Xynthia. Ainsi, l'évolution de sa position suite à la tempête Xynthia pour ce qui est du nombre d'habitations à inclure en zones noires a pu laisser penser que certaines décisions avaient été prises soit de manière trop hâtive, soit en considération des coûts potentiels engendrés par les rachats et pas seulement en fonction des risques, soit encore au regard d'autres considérations. De même, la réouverture autorisée d'un centre de thalassothérapie sur la commune de Sainte-Marie, qui dispose de chambres au rez-de-chaussée et qui avait été inondé lors de la tempête Xynthia (et répertorié en zone jaune), n'est pas sans susciter de fortes inquiétudes de la part du maire de cette commune, responsable de la sécurité publique, et ce alors qu'il n'a pas encore été possible de trouver des solutions pour la réalisation et le financement de travaux de renforcement des digues situées à proximité.

Par ailleurs, le président de la CdC de l'île de Ré se pose la question de la totale indépendance des expertises réalisées à l'initiative de l'Etat tant sur les travaux de modélisation ayant servi à la réalisation de ses propres cartes d'aléas que sur ceux réalisés pour le compte de la CdC de l'île de Ré. Il s'agit certes là d'une problématique désormais récurrente, en particulier pour ce qui est des expertises en matière de sécurité ou de santé publiques. Mais il s'agit aussi, au cas d'espèce, du signe d'une défiance importante, alimentée par une succession de situations conflictuelles ainsi que par le sentiment qu'en toute hypothèse l'Etat ne saurait jamais se déjuger.

Enfin, s'agissant de la position actuelle de l'Etat et des perspectives qu'il propose, le président de la CdC de l'île de Ré a fait part de ses doutes, d'une part, quant à l'engagement d'une révision future du plan de prévention afin de prendre en compte les digues qui sont en cours de réalisation et quant aux conséquences qui pourront alors en être tirées en termes de zonages et de règlements, et, d'autre part, quant à la mise en œuvre de Zones d'intérêt stratégique, qui ne reposent actuellement sur aucune base législative ou réglementaire.

Les conséquences de ces désaccords sur la délivrance des autorisations d'utilisation des sols

La manière dont la CdC de l'île de Ré exerce actuellement l'instruction des demandes

La CdC de l'île de Ré est directement concernée par la révision du plan de prévention des risques naturels prévisibles, dont le zonage et le règlement, lorsqu'ils seront approuvés, s'imposeront aux autorisations d'occupation des sols. En effet, elle dispose depuis 2014 d'une compétence en matière d'instruction de la plupart de ces actes (permis de construire, de démolir, d'aménager, certificats d'urbanisme de type « b » et déclarations préalables relatives à des divisions de parcelles). Comme indiqué précédemment, elle dispose également, depuis la fin 2015, de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

Dans la pratique, la CdC de l'île de Ré exerce réellement sa compétence d'instruction des demandes d'urbanisme depuis le 1^{er} octobre 2014 car il lui a fallu d'abord constituer le service et organiser les relations avec les communes membres, sur la base de conventions qui précisent les rôles respectifs à chaque étape de

la procédure. En effet, les demandes sont déposées au départ dans chaque mairie et, après la phase d'instruction, c'est chaque maire qui reste compétent pour prendre la décision finale.

Pour l'instruction des demandes au regard du risque de submersion marine, la CdC de l'île de Ré ne peut plus se contenter de prendre en compte les seuls zonages inclus dans le plan de prévention des risques approuvé en 2002, qui a montré ses limites. Dès lors, et jusqu'à l'approbation du nouveau PPRL, l'instruction des demandes qui concernent des terrains d'assiette potentiellement submersibles doivent impérativement procéder d'une appréciation du risque faite sur la base d'un ensemble d'éléments disponibles, car il appartient au services instructeurs puis aux maires qui délivrent les autorisations ou qui opposent des refus de faire application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme aux termes duquel « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Pour préciser les éléments à prendre en compte à cet égard lors de l'instruction des demandes, la CdC de l'île de Ré a fait réaliser en 2013 une étude (d'un coût de 10 000 €²⁹) par un juriste spécialiste en ce domaine. Sur la base de cette étude, son service instructeur a établi un processus d'évaluation des risques qui prend en compte l'ensemble des éléments suivants relatifs à la situation des parcelles d'assiette des projets :

- la zone dans laquelle elles se trouvent par rapport au plan de prévention des risques approuvé en 2002 ;
- le fait qu'elles ont ou pas été inondées lors de la tempête Xynthia ;
- leur caractère constructible ou pas selon le « *porter à connaissance* » transmis par l'Etat en novembre 2014 ;
- le niveau d'aléa défini par les cartes établies en novembre 2014 par l'Etat ;
- le niveau d'aléa défini par les cartes établies en 2014 pour la CdC de l'île de Ré.

Au cours de la période du 1^{er} octobre 2014 au 30 octobre 2015, le service instructeur de la communauté de communes a ainsi instruit en tout 803 demandes, mais seulement 39 de ces demandes concernaient des projets dont les terrains d'assiette sont situés en zone submersibles (10 demandes d'extension d'habitations existantes, 14 demandes de permis pour des constructions neuves, 9 demandes pour des bâtiments annexes, 2 changements de destinations et 4 projets concernant des bâtiments d'activités).

Pour les 39 projets susmentionnés situés en zone submersible, les services de la CdC de l'île de Ré ont proposé 24 décisions favorables et 15 refus.

Une multiplication des contentieux

C'est essentiellement du fait de la prise en compte par les services instructeurs de la CdC de l'île de Ré (et, avant le 1^{er} octobre 2014, par les services instructeurs de certaines communes), des cartographies d'aléas établies pour la communauté de communes que des divergences d'appréciation apparaissent entre, d'une part, les décisions d'autorisation prises par les maires et, d'autre part, l'appréciation du risque par les services préfectoraux dans le cadre du contrôle de légalité.

En effet, tous les actes des collectivités du département sont transmis à la préfecture qui s'est dotée d'une cellule spécialisée qui identifie les contrôles prioritaires, en particulier au regard des règles de sécurité face à l'aléa submersion. La préfecture défère de manière systématique au tribunal administratif tous les actes

²⁹ L'étude avait un objet un peu plus large car elle portait sur l' « *analyse des conditions de mise en œuvre de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme et des responsabilités en matière de digues* ».

d'urbanisme qui ne tiennent pas compte des documents et études qui ont été établis par et pour les services de l'Etat dans le cadre de la révision des PPRL.

Pour ce qui concerne les 39 décisions d'urbanisme susmentionnées concernant des zones submersibles instruites du 1^{er} octobre 2014 au 30 octobre 2015 par la CdC de l'île de Ré, celle-ci a signalé neuf recours engagés par la préfecture à l'encontre de décisions favorables (dans un cas, la communauté de communes avait proposé un refus mais le maire concerné avait accordé l'autorisation) et un recours engagé par un pétitionnaire à l'encontre d'une décision défavorable. Les déférés préfectoraux ont donc concerné environ un quart des décisions prises pour des terrains d'assiette situés dans des zones submersibles.

Mais le nombre total de déférés préfectoraux récents liées au risque submersion marine est bien plus élevé puisqu'il convient d'y intégrer également les déférés préfectoraux antérieurs à l'instruction des demandes par la CdC de l'île de Ré. La préfecture a produit en effet un tableau qui comprend trente déférés préfectoraux « R.111-2 » sur l'île de Ré, entre le 28 décembre 2011 et le 21 août 2015. Vingt et un de ces déférés concernent la commune de Les Portes en Ré, quatre la commune de Saint-Clément-des-Baleines, quatre la commune de La Couarde en Ré et un la commune de Loix. Outre les requêtes au fond, ces déférés ont systématiquement été assortis de demandes en référé visant à la suspension des autorisations contestées.

Il n'est donc pas exagéré de conclure au fait que les désaccords entre, d'une part, les services de l'Etat et, d'autre part, la CdC de l'île de Ré et certaines de ses communes membres ont entraîné une réelle explosion du contentieux administratif. Il a en effet été procédé en cours d'instruction à une étude sur la base de 188 jugements ou ordonnances rendus depuis 2000 en matière d'urbanisme par le tribunal administratif de Poitiers pour ce qui concerne les communes de l'île de Ré. Cette analyse a montré que le volume de contentieux de l'urbanisme sur l'île de Ré n'est pas linéaire et uniforme sur la période 2000 à 2015.

- son volume a été assez important de 2000 à 2002, période où il a concerné essentiellement deux thèmes : la question de l'insertion dans les plans locaux d'urbanisme de règles visant à réglementer le camping-caravaning et la question de la prise en compte du risque submersion (à cette époque, il s'agissait surtout de requêtes présentées par des particuliers qui contestaient des refus d'autorisation ; seuls six déférés préfectoraux ont été identifiés à cette époque sur ce sujet).

- le contentieux a connu un nouveau pic en 2007, concernant notamment des contestations de zonages retenus par les plans locaux d'urbanisme des communes de Saint-Martin de Ré et de Saint-Clément-des-Baleines (ces recours ayant tous été rejetés) ;

- il a enfin connu un nouvel et important accroissement à partir de 2010, soit 89 requêtes enregistrées et jugées depuis cette date, que ce soit en référé (39) ou au fond (50). Soixante de ces requêtes concernent la prise en compte du risque de submersion marine, dont 41 sur le territoire de Les Portes en Ré, 9 sur celui de Saint-Clément-des-Baleines, 5 sur le territoire de la commune de La Flotte en Ré et 2 sur le territoire de Loix. Pour La Flotte, les requêtes émanaient surtout de particuliers contestant les refus d'autorisations qui leur avaient été opposés par le maire en raison du risque. En revanche, pour les trois autres communes précitées, presque toutes les requêtes relatives au risque de submersion marine sont des déférés préfectoraux.

L'évolution de la position des juridictions administratives saisies

Au-delà de ces données quantitatives, il convient de préciser l'évolution des positions prises par la juridiction administrative.

S'agissant du tribunal administratif de Poitiers, après avoir dans un premier temps suivi les positions de l'Etat et avoir suspendu ou annulé un certain nombre de décisions contestées au regard du risque de submersion, il a évolué dans sa position, dans un sens proche de celui des arrêts n°s 13LY20050 et 13LY20051 rendus le 23 septembre 2014 par la Cour administrative d'appel de Lyon. L'inflexion concerne surtout la manière dont il convient de prendre en compte les ouvrages de protection existants dans l'appréciation du risque. Le

jugement le plus significatif de cette évolution, que le tribunal a d'ailleurs classé en C+³⁰, a été rendu le 19 mars 2015 dans l'instance n° 1400003 concernant un permis de construire. Ce jugement n'a pas encore été examiné en appel.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que sur 76 décisions rendues par le tribunal administratif de Poitiers ou la Cour administrative de Bordeaux concernant les recours opposés à des autorisations d'urbanisme, 39 décisions ont été favorables aux arguments développés par les communes ou les pétitionnaires.

Cependant, dans quatre arrêts³¹ prononcés en 2015, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé plusieurs jugements du tribunal administratif de Poitiers datant d'octobre à décembre 2014³² qui avaient rejeté des référés préfectoraux. Elle a d'ailleurs classé deux de ces arrêts en C+, notamment en adoptant une position plus restrictive sur la prise en compte des études élaborées pour la CdC de l'île de Ré et des ouvrages de protection existants.

Certes, le juge d'appel des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux a, encore plus récemment³³ rejeté un appel formé par la préfecture à l'encontre d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Poitiers qui avait refusé la suspension d'un permis de construire. Mais il s'agit d'un cas d'espèce très particulier qui concernait le rehaussement d'une maison existante, sans modification de l'emprise au sol ou de création de logement supplémentaire, et ce, alors que la parcelle n'avait pas été submergée lors de la tempête Xynthia et que, même en retenant les hypothèses de submersion future établies par l'Etat, elle ne le serait que sur une hauteur de 50 cm.

Cependant, et sous réserve des futurs arrêts d'appel à intervenir et d'éventuels pourvois en cassation, il apparaît malgré tout que la Cour administrative d'Appel de Bordeaux a développé récemment une jurisprudence qui s'écarte à plusieurs égards de la position tenue par le tribunal administratif de Poitiers pour ce qui est de l'appréciation du risque de submersion et de l'arbitrage des désaccords sur ce point entre la CdC de l'île de Ré et la préfecture.

En conclusion, une situation actuellement bloquée

Tant les services de l'Etat et que la CdC de l'île de Ré sont conscients du fait que la situation actuelle amenant les juridictions administratives à devoir arbitrer au cas par cas des situations individuelles est loin d'être optimale à la fois pour ce qui est de la gestion du risque submersion sur l'île de Ré que pour ce qui est de la sécurité juridique des décisions prises par les maires en matière d'autorisations d'urbanisme. Cette situation place également lesdits maires dans une situation juridiquement très inconfortable et non exempte de risques, y compris personnels, notamment lorsqu'ils prennent des décisions en s'écartant des cartes d'aléas établies par l'Etat.

Cependant, l'Etat, qui s'estime à ce jour conforté dans son approche du risque par le sens et les motivations des récentes décisions de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, n'envisage pas de la modifier. La CdC de l'île de Ré maintient, quant à elle, sa position et sa manière d'instruire les dossiers de demande d'autorisation en se basant notamment sur ses propres cartes d'aléas, distinctes de celles de l'Etat.

³⁰ Le classement par un tribunal administratif ou par une Cour administrative d'appel d'un jugement ou d'un arrêt en C+ a pour objet de signaler qu'il apporte, selon eux, une solution de droit inédite et méritant d'être signalée.

³¹ Le 9 juillet 2015 (n° 15BX00442) et le 6 octobre 2015 (n°s 14BX03682/15BX01258, 14BX03486/15BX01316 et 14BX03675/15BX00662)

³² Jugements n°s 1302660, 1300020, 1302687 et 1302965

³³ Le 25 novembre 2015, instance n° 15BX03549

Dans ces conditions, la situation ne pourra donc vraisemblablement se résoudre que par la poursuite et l'achèvement de la procédure de révision du PPRL (prévu pour la fin 2016), qui permettra de fixer la réglementation applicable dans les zones à risques. Il est probable que ce plan approuvé soit alors également contesté devant la juridiction administrative, qui sera alors amenée à se prononcer globalement, et non plus au cas par cas.

8.4. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE PROTECTION DU LITTORAL

Les compétences et les objectifs de la CdC de l'île de Ré en ce domaine

La CdC de l'île de Ré s'est déjà dotée de compétences relevant de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et en particulier des points suivants du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : « 5° *La défense contre les inondations et contre la mer ; / (...) / 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines* ». En effet, ses statuts lui donnent notamment compétence, depuis la modification statutaire approuvée par son conseil communautaire le 23 juin 2011, en matière de :

- « *défense contre la mer* » pour les deux domaines suivants : « *réalisation de programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI)* » ; « *digues et protection du trait de côte (entretien et défense des côtes après remise en état des digues pérennes par le département de la Charente-Maritime ; protection du Fier d'Ars et de la Fosse de Loix contre l'envasement et entretien du réseau hydraulique pour l'alimentation des marais ; suivi du trait de côte et expérimentation de procédés techniques de protection (dudit) trait* » ;
- « *entretien et restauration des zones humides du Fier d'Ars, de la Fosse de Loix, du Défends, du Grand Prée* » ; « *Suivi et mise en œuvre de la convention RAMSAR* » ;

La CdC de l'île de Ré a donc largement anticipé les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales qui imposent que ce transfert de compétence soit effectué au plus tard au 1^{er} janvier 2018.

La GEMAPI est par ailleurs largement abordée dans le SCOT approuvé le 25 octobre 2012, à la fois dans son rapport de présentation, dans son PADD et dans son DOG qui prévoit, parmi les principales actions à entreprendre la mise en œuvre de dispositifs de défense contre la mer sur les zones de solidarités particulièrement sensibles à la submersion marine (intégrant l'élévation du niveau de la mer prévu à l'horizon 2050) ainsi que la mise en œuvre du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) validé en juillet 2012.

Le programme d'actions de prévention des inondations

La CdC de l'île de Ré disposait déjà de quelques études portant sur l'état des lieux des digues. Pour l'élaboration du PAPI, elle a passé un marché avec un cabinet d'études (pour un montant de 89 500 € HT) en vue de l'élaboration d'un diagnostic, d'une stratégie, d'un programme d'actions, d'une analyse coûts-bénéfices et d'annexes cartographiques.

Il en a résulté une hiérarchisation des zones à protéger, les secteurs finalement retenus pour le PAPI étant ceux à extrême danger (Loix, La Flotte et le secteur des Doraux à Saint-Clément-des-Baleines), le secteur du Boutillon et quelques autres zones urbaines de l'île de Ré. Le coût total des travaux a été évalué à 49,595 M€.

Pour huit des onze projets, les analyses coûts-bénéfices réalisées étaient positives. Toutefois pour trois d'entre eux qui représentent la moitié du coût prévisionnel total, ces analyses étaient négatives mais les projets ont malgré tout été retenus, ce qui a été justifié par diverses considérations particulières :

- pour la reconstruction à neuf de la digue du Boutillon (coût évalué à 10,35 M€), il a été estimé que cet ouvrage permet la continuité et l'intégrité territoriale de l'île de Ré ; son absence de digue conduirait à la

formation de deux îles de Ré, et isolerait totalement la partie nord ; la voirie protégée par la digue du Boutillon est cruciale pour l'ensemble des activités présentes au nord de l'île de Ré ;

- pour la réfection sur 1 km de la digue du quartier des Doreaux à Saint-Clément-des-Baleines (coût évalué à 10 M€), il a été estimé que cet ouvrage permet de conserver l'intégrité territoriale du secteur et que l'absence de digues conduirait à une submersion quasi-permanente de la zone considérée.

- pour la réfection de 2,3 km de digues de premier rideau et la création de 1 km de digues de deuxième rideau dans le secteur Fosse de Loix (coût évalué à 3,326 M€), il a été estimé que l'intérêt était de conserver l'intégrité territoriale de la commune de Loix, le secteur est de la commune étant entièrement dépendant de l'existence d'un système d'endiguement.

Outre les travaux, les autres axes du PAPI ont un coût estimé à 0,526 M€ pour la création d'une équipe projet, l'amélioration de la connaissance et la conscience du risque, les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens et les actions de ralentissement des écoulements.

La commission mixte nationale « inondation », réunie le 12 juillet 2012 pour donner son avis sur le projet de PAPI de l'île de Ré, a émis un avis favorable au projet, assorti toutefois de deux réserves et de deux recommandations, parmi lesquelles la suivante : « dans l'attente de l'approbation du plan de prévention des risques littoraux, de veiller à la maîtrise de l'urbanisation et à la non augmentation de la vulnérabilité des personnes et des biens dans les secteurs submersibles ».

Suite à ces travaux préparatoires, une convention cadre relative au PAPI de l'île de Ré pour les années 2013 à 2017 a été signée le 27 novembre 2012 entre l'Etat, le département de Charente-Maritime et la CdC de l'île de Ré. Le maître d'ouvrage désigné pour les onze opérations de travaux est le département.

Le financement total des travaux serait assuré à hauteur de 40 % par l'Etat (17,838 M€), le reste étant réparti à parts égales de 20 % (soit 8,919 M€) entre la CdC de l'île de Ré, le département de la Charente-Maritime et la Région Poitou-Charentes. Les financements de l'Etat proviendront du fonds de prévention des risques naturels majeurs qui est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie Catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances.

La convention comporte aussi un échéancier de réalisation. Cependant, selon des données produites par la CdC de l'île de Ré, le calendrier prévu n'a pas été respecté puisqu'en fin 2015, ce sont 21,828 M€ HT qui n'avaient pas été réalisés sur les 30,554 M€ prévus par la convention sur la période 2013 à 2015. Les retards sont imputables à la complexité des procédures administratives. En effet, le délai entre le départ des études et le démarrage des travaux est d'environ trois ans dont plus d'un an de procédures administratives³⁴. La CdC de l'île de Ré a établi en août 2013 un tableau édifiant à cet égard³⁵, qui montre la complexité et l'enchevêtrement des différentes procédures (enquêtes préalables, concertations inter administratives, procédures devant prendre en compte la loi sur l'eau, les sites inscrits, classés, la réserve naturelle, l'archéologie préventive,...).

Les services de l'Etat ont produit en novembre 2015 un état actuel d'avancement de ces projets, synthétisé dans le tableau ci-après, qui montre que l'objectif d'achever la plupart des travaux pour fin 2017 demeure d'actualité.

Les services de l'Etat ont indiqué qu'un effort avait été fait pour la simplification des procédures préalables. Toutefois, pour l'un des projets, cette simplification n'avait pu être mise en œuvre au regard des dispositions relatives à la loi sur l'eau, ce qui explique les retards.

³⁴ Source : <http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/5550/30702/file/DP%20Xynthia.pdf>

³⁵ Source : http://www.iledere.com/files/ot-iledere/files/cdc_dossier_de_presse_aout_2013.pdf Annexe 5

Le tableau montre également que l'évaluation des coûts a augmenté de plus de 10 % depuis leur évaluation initiale en 2012. Tel est en particulier le cas pour les ouvrages de Loix (+ 74 %, soit + 2,466 M€ en raison de la substitution des enrochements calcaires prévus mais non satisfaisants par du gneiss-granit) et de La Flotte (+ 31 % soit + 1,236 M€ imputables à la modification du projet – inclusion des portes du port – mole est). Le coût prévisionnel de la digue des Doreaux à Saint-Clément a aussi dû être revu de 7 % (+ 0,709 M€) en raison d'une modification du profil et des enrochements.

Action	Coût HT initialement prévu	Evaluation actuelle du coût HT	Ecart en montant	Ecart en %	Début prévu des travaux	Achèvement prévu
1 Saint-Clément des Baleines: ouvrage secteur quartier des Doreaux	10 000 000	10 708 870 €	708 870 €	7,1%	nov-15	fin 2017
2. Les Portes en Ré : ouvrage de protection contre la submersion - secteur Fier d'Ars	2 955 000	3 155 000 €	200 000 €	6,8%	fin 2016	nc
3. Ars en Ré : ouvrage de protection contre la submersion - secteur Fier d'Ars	4 895 000	4 895 000 €	0 €	0,0%	2ème semestre 2016	fin 2017
4. Loix : ouvrage de protection contre la submersion - secteur Fosse de Loix	3 326 000	5 792 101 €	2 466 101 €	74,1%	janv-16	début 2017
5. Ars en Ré, La Couarde sur Mer : reprise de la digue du Boutillon	10 350 000	10 250 000 €	-100 000 €	-1,0%	chantier en cours	mai-juin 2016
6. La Couarde sur Mer : ouvrage de protection contre la submersion - secteur Fosse de Loix	5 214 000	5 214 000 €	0 €	0,0%	fin 2016	fin 2017
7. Saint-Martin de Ré : ouvrage de protection contre la submersion - secteur du port	907 000	907 000 €	0 €	0,0%	au plus tôt fin 2017	nc
8. La Flotte : ouvrage de protection contre la submersion - secteur du port	4 007 000	5 243 357 €	1 236 357 €	30,9%	chantier en cours	juin-16
9. Sainte-Marie de Ré : ouvrage de protection contre la submersion - secteur de Montamer	965 000	965 000 €	0 €	0,0%	nc	nc
10. Rivedoux-Plage : ouvrage de protection contre la submersion dans le secteur du centre ville	1 485 000	1 485 000 €	0 €	0,0%	2016	nc
11. Rivedoux-Plage : ouvrage de protection contre la submersion dans le secteur de la corniche	491 000	601 000 €	110 000 €	22,4%	2017	2017
	44 595 000	49 216 328	4 621 328	10,4%		

S'agissant en particulier de la nature des matériaux utilisés pour les enrochements, l'une des difficultés proviendrait, selon le président de la CdC de l'île de Ré, du fait que les services de la DREAL imposent des matériaux de couleur blanche pour une question esthétique d'insertion dans les sites. Toutefois, les matériaux calcaires ne présentant pas une densité suffisante pour constituer une défense suffisante au plan physique, il a fallu recourir à des matériaux plus denses et plus onéreux. Par ailleurs, la modification du profil des digues des Doreaux aurait également été imposée pour des raisons d'insertion visuelle dans les sites.

Les dépenses de protection du littoral en dehors du PAPI

Au-delà du PAPI, et afin de réaliser l'entretien des digues qui lui incombe, la CdC de l'île de Ré intervient selon trois modalités :

- directement, pour des travaux d'urgence ; pour la période 2010 à 2014 inclus, elle a réalisé à ce titre 0,568 M€ HT de travaux ;
- directement, dans le cadre de l'accord cadre multi-attributaire conclu en 2011 déjà mentionné dans la partie du présent rapport consacrée aux marchés publics : pour la période 2012 à 2014 inclus, elle a réalisé à ce titre 1,208 M€ HT de travaux, dont 0,774 M€ HT sont restés à sa charge après déduction de subventions perçues ;
- indirectement, par une participation financière aux travaux réalisés par le Département ; pour la période 2010 à 2014 inclus, le Département a ainsi réalisé 6,957 M€ HT de travaux, dont 3,578 M€ HT ont été pris en charge financièrement par la CdC de l'île de Ré.

Ces travaux et/ou prises en charges financières hors PAPI se poursuivront au-delà de 2014 : selon la CdC de l'île de Ré, ce sont 0,766 M€ HT de dépenses qui devraient rester à sa charge à ce titre pour la période 2015 à 2018 inclus, dont 0,316 M€ pour 2015.

8.5. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE POUR LE REEQUILIBRAGE DU BATI ET DE L'HABITAT

La compétence en matière de politique du logement social de la CdC de l'île de Ré porte sur les points suivants « *acquisition, rénovation, construction, aménagement, participation pour tous logements locatifs sociaux par portage financier et/ou par participation financière. Sont d'intérêt communautaire les opérations d'au moins 20 logements* » ;

Comme indiqué précédemment, la problématique de l'offre de logements permanents sur l'île, en particulier pour des jeunes actifs, pour les personnes seules ou actuellement mal logées constitue un des axes majeurs identifiés et traités dans le schéma de cohérence territoriale. Son document d'orientations générales (DOG) fixe un objectif de création de 550 logements aidés, répartis dans chaque commune du territoire, 150 devant être réalisés par les communes et 400 relevant de la compétence communautaire.

La communauté de communes a maintenu ses propres objectifs de réalisation de logements aidés en dépit de l'annulation juridictionnelle du SCOT.

Elle avait élaboré dès 2009 une programmation en ce sens. Sa version actuelle, en date de février 2015, prévoit la réalisation de 367 logements pour un coût total de 19,171 M€, sur une superficie de 17,95 ha, selon le calendrier suivant : réalisation fin 2014 de 29 logements à Ars en Ré, achèvement prévu fin 2016 de la réalisation de 21 logements à Loix, achèvement prévu fin 2017 de la réalisation de 63 logements à Saint-Martin. Pour trois autres communes (Rivedoux, Le Bois plage et Sainte-Marie), les projets concernant respectivement 20, 40 et 40 logements devraient être achevés de fin 2016 à fin 2019. Pour trois autres communes (Saint-Clément, La Couarde et Les Portes), les projets concernant respectivement 30, 23 et 21 logements sont actuellement tributaires du PPRL. Pour la commune de La Flotte (80 logements prévus) sa réalisation est encore tributaire de la maîtrise encore incomplète de la totalité de l'emprise foncière et de l'élaboration du plan local d'urbanisme.

Les services de l'Etat ont indiqué qu'ils soutenaient ces projets de la CdC de l'île de Ré, car les logements locatifs sociaux sont la seule catégorie de logements dont on a la certitude qu'ils seront des résidences principales pour un temps long (40 à 50 ans) et qu'ils permettront d'offrir un logement sur l'île pour un certain nombre de jeunes qui ne veulent pas la quitter mais qui ne peuvent actuellement s'y loger. Ainsi l'Etat considère le territoire de l'île comme prioritaire, dans le département, en matière de délivrance d'agrément.

S'agissant par ailleurs des communes sur le territoire desquelles la réalisation de logements est actuellement problématique en raison du risque submersion, compte tenu de l'enjeu, l'Etat cherchera, avec la communauté de communes et les communes concernées, des solutions au cas par cas. Ces dernières pourront passer soit par des adaptations réglementaires si les aléas sont faibles, soit par la création de zones d'intérêt stratégiques

si les conditions de sécurité sont réunies après réalisation des digues de délocalisation en absence de solution acceptable en termes de sécurité³⁶.

Pour les trois opérations en cours de réalisation, la CdC de l'île de Ré a décidé d'imposer aux bailleurs sociaux intéressés de pouvoir conserver la propriété des biens à l'issue de la convention passée avec eux (pour éviter le risque que les biens ne sortent du champ du logement locatif social par la suite). Les conventions incluront aussi un droit de réservation de certains logements pour l'Etat (ce qui est habituel) et pour la CdC de l'île de Ré. Les attributions des logements seront effectuées sur la base des critères prévus par l'article R441-1 du code de la construction et l'habitation, par la commission d'attribution regroupant le bailleur social, un représentant de l'Etat et un représentant de la commune.

A la fin 2015, le bilan financier de réalisation des trois opérations en cours est le suivant :

- pour les logements à Saint-Martin³⁷ la CdC de l'île de Ré a contractualisé avec un bailleur social, pour un bail à construction de 60 ans moyennant un loyer de 50 000 €. La CdC de l'île de Ré a financé le projet, d'un coût total de 5,595 M€ par un emprunt de très longue durée (60 ans) de 4,948 M€ (au taux livret A) et, pour le reste, par autofinancement. Ce projet comporte aussi, par ailleurs, la réalisation d'une crèche qui sera réalisée et financée par la CdC de l'île de Ré ;

- pour les logements « *Brises marines* » à Ars en Ré³⁸ la CdC de l'île de Ré a contractualisé avec un autre bailleur social, pour un bail emphytéotique de 55 ans moyennant un loyer annuel de 1 €. La CdC de l'île de Ré a financé le projet, d'un coût total de 3,746 M€ par autofinancement. Ce projet comporte aussi, par ailleurs, la réalisation d'une crèche qui a été réalisée et financée par la CdC de l'île de Ré ;

- pour les logements « *La Cure* » à Loix³⁹ la CdC de l'île de Ré a contractualisé avec le même bailleur social que sur Ars, sur le principe d'un bail emphytéotique de 55 ans moyennant un loyer annuel de 1 €. La communauté de communes a financé le projet, d'un coût total de 2,574 M€, par un emprunt de très longue durée (60 ans) de 1,982 M€ (taux livret A) et, pour le reste, par autofinancement.

8.6. L'INTERET D'UNE REFLEXION SUR LA LOCALISATION FUTURE DE L'HABITAT ET DES ACTIVITES SUR L'ÎLE

Les principales problématiques auxquelles se trouve actuellement confrontée l'île de Ré en matière d'urbanisme, de prévention des risques littoraux, de protection contre les inondations et de réalisation de logements aidés⁴⁰ devraient également amener la CdC de l'île de Ré et ses communes membres à intégrer davantage la prise en compte du long terme dans leurs réflexions à venir, en particulier lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

En effet, comme indiqué précédemment, les prévisions scientifiques sur les effets futurs du changement climatique sur le niveau des mers font état d'une hausse du niveau moyen de la mer susceptible de varier, selon les scénarii retenus, entre quelques dizaines de centimètres et plus d'un mètre à horizon 2100. Par ailleurs, et même si ce point est encore en discussion, il est probable que ces évolutions s'accompagnent également d'une multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, comme cela arrive dans les surcotes liées aux tempêtes. Or, l'horizon temporel de la fin du XXI^{ème} siècle n'est guère éloigné, même si l'on

³⁶ Tel pourrait être le cas pour Saint-Clément lorsque le système de protection complet prévu par le PAPI sera réalisé

³⁷ 2 studios, 15 logements T2, 23 logements T3, 14 logements T4 et 4 logements T5

³⁸ 6 logements T2, 15 logements T3, 8 logements T4,

³⁹ 2 logements T2, 7 logements T3, 9 logements T4 et 3 logements T5

⁴⁰ Pour aider notamment les jeunes actifs à rester sur l'île

ne l'apprécie qu'à l'aune d'une vie humaine. Il ne saurait donc être ignoré en matière d'urbanisme, la plupart des nouvelles constructions autorisées actuellement, en particulier à fins d'habitation, ayant normalement vocation à subsister durablement.

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte⁴¹ adoptée en mars 2012 par le ministre en charge de l'environnement suite aux propositions d'un groupe de travail regroupant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et non-gouvernementales et des syndicats a posé un certain nombre de principes, et notamment que :

- dans la perspective du changement climatique, il est nécessaire d'anticiper l'évolution des phénomènes physiques d'érosion côtière et de submersion marine ;
- la gestion intégrée du trait de côte repose sur la cohérence entre les options d'urbanisme et d'aménagement durable du territoire, les mesures de prévention des risques et les opérations d'aménagements du trait de côte ;
- il est nécessaire de planifier maintenant et de préparer les acteurs à la mise en œuvre de la relocalisation à long terme des activités et des biens exposés aux risques littoraux, dans une perspective de recomposition de la frange littorale, et ce même si des mesures transitoires sont mises en œuvre.

Parmi les recommandations stratégiques figurant dans cette stratégie sont notamment mentionnées :

- celle consistant à articuler les échelles temporelles de planification à 10, 40 et 90 ans en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités et des biens comme alternative à moyen et long termes à la fixation du trait de côte, sur la base des analyses coûts-bénéfices ;
- celle consistant à n'envisager les opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte que dans des secteurs à très forte densité ou d'intérêt stratégique national, et les concevoir de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens.

Dans le cas de l'île de Ré, ce sont surtout les communes du nord de l'île qui sont le plus concernées par les risques littoraux. Pour autant, la question d'une éventuelle « *relocalisation* » de certaines zones urbanisées ou de certaines activités économiques actuellement situées dans ces zones à risques vers d'autres parties de l'île n'a nullement été évoquée dans la « stratégie globale de gestion du risque d'érosion et de submersion marine » exposée dans le PADD et le DOG du SCOT approuvé en 2012. Au contraire, certains choix effectués par ce schéma semblent même s'inscrire en opposition à toute perspective de ce genre puisque le point 1.1.2. du PADD, qui rappelle que le système nord connaît des déséquilibres structurels de sa population, fixe pour objectif « *de diminuer fortement et, si possible, de stopper cette progression qui s'avère préjudiciable à la vie permanente (en) développ(ant) une offre d'équipements et de services de proximité accessibles tout au long de l'année (commerces, services publics et privés), à même de renforcer l'attractivité du nord de l'île auprès des permanents actifs* ».

Ainsi, plutôt que d'envisager à long terme une relocalisation au moins partielle et progressive vers des parties de l'île moins exposées aux risques, la priorité était plutôt mise dans le SCOT sur la protection du trait de côte, afin de protéger les zones urbanisées ou d'activité existantes (ce qui apparaît incontestable), mais aussi de permettre un développement, certes modéré, des activités et de l'habitat, notamment à vocation de logement social, même dans les parties du territoire de l'île les plus exposées aux risques (ce qui suscite davantage d'interrogations au regard des évolutions prévisibles à long terme).

⁴¹ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>

De même, s'agissant de la stratégie élaborée dans le cadre du PAPI, force est de constater que si elle comporte plusieurs projets pour améliorer la connaissance du risque⁴² et la gestion de crise, elle se concentre, pour l'essentiel, sur la gestion des ouvrages hydrauliques (c'est-à-dire l'amélioration du système d'endiguement) et est en revanche fort peu disert pour ce qui est de la prévention du risque, pour laquelle elle se contente de renvoyer à la réalisation du plan de prévention des risques dans le cadre duquel « *la communauté de communes souhaite réaliser une réflexion ambitieuse et approfondie sur les mesures possibles de réduction de vulnérabilité du bâti* », et ce sans plus de détails.

Certes, la question de la localisation de l'habitat et des activités à l'échelle du territoire de l'île de Ré constitue bien évidemment et de manière tout à fait compréhensible, le point le plus difficile et sans doute potentiellement le plus conflictuel avec les communes les plus directement concernées.

Par ailleurs, au-delà de la question des logiques strictement communales, il est vrai également que la quasi-totalité des zones de l'île actuellement non urbanisées, même dans les communes les moins exposées aux risques, est couverte par des protections à divers titres (loi littoral, sites inscrits ou classés, notamment) qui rendent extrêmement difficile toute réflexion sur ce point puisqu'elles restreignent très fortement les possibilités foncières et architecturales pour une éventuelle relocalisation de certaines activités à l'intérieur de l'île. En outre, les caractéristiques architecturales traditionnelles de l'île rendent difficile toute densification des zones urbaines existantes.

Toutefois, et sans méconnaître ces difficultés, la CRC estime que l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, prescrit fin 2015, devrait également être l'occasion pour la CdC de l'île de Ré et ses communes membres, en lien avec les autres acteurs institutionnels, au premier rang desquels figure l'Etat, d'aborder une réflexion sur une stratégie d'ensemble et à long terme concernant la localisation de l'urbanisation et des activités sur l'île.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de la CdC de l'île de Ré a indiqué que cette réflexion serait intégrée dans le processus d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal en cours, parallèlement à la révision en cours du PPRL par les services de l'Etat.

⁴² Création d'un observatoire des risques littoraux, surveillance de l'évolution du cordon dunaire, élaboration du plan de prévention des risques, étude de la gestion du niveau d'eau dans les marais, finalisation de l'ensemble des documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) dans les communes, mise en place de repères de laisse de mer pérennes, information de la population sur le risque submersion.