



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
ROYAN ATLANTIQUE

Département de Charente-Maritime

Exercices : 2007 et suivants

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 15 décembre 2015 la gestion de la communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA) à compter de 2007.

Le contrôle a porté, outre le suivi des principales observations formulées lors du contrôle précédent, sur la situation institutionnelle (territoire, gouvernance, compétences) et financière de la CARA, ainsi que sur ses interventions en matière d'urbanisme.

Sommaire

1	SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	3
2	RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	5
3	PROCEDURE	6
4	PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROYAN ATLANTIQUE.....	7
4.1	POSITIONNEMENT DE L'AGGLOMERATION ROYAN ATLANTIQUE AU SEIN DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL DU DEPARTEMENT	7
4.2	COHERENCE ET DESEQUILIBRES DU TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE.....	8
	4.2.1 <i>Un territoire hétérogène articulé autour de 4 bassins de vie aux intérêts parfois divergents</i> 8	
	4.2.2 <i>Les différents déséquilibres relevés par l'INSEE.....</i>	9
5	STATUTS, GOUVERNANCE ET VIE INSTITUTIONNELLE	11
5.1	LES ORGANES DE GESTION.....	11
	5.1.1 <i>L'organe délibérant.....</i>	11
	5.1.2 <i>L'organe exécutif.....</i>	11
	5.1.3 <i>Le conseil de développement et la stratégie communautaire.....</i>	11
	5.1.4 <i>L'organisation des services</i>	12
5.2	LES COMPETENCES DE LA CARA	12
6	SUIVI DU CONTRÔLE PRECEDENT.....	13
6.1	LE RETARD DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DU SCHÉMA DIRECTEUR D'ASSAINISSEMENT	13
6.2	L'ABSENCE DE REDEVANCE SPÉCIALE D'ENLÈVEMENT DES DÉCHETS AUTRES QUE MÉNAGERS 13	
6.3	LE TRANSFERT INACHEVÉ DE LA COMPÉTENCE VOIRIE.....	13
6.4	LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA CARA EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE 13	
7	FIABILITÉ DES COMPTES ET DOCUMENTS BUDGETAIRES	15
8	ANALYSE FINANCIERE	17
8.1	PRESENTATION ET VUE D'ENSEMBLE.....	17
8.2	ANALYSE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	18
	8.2.1 <i>Performance financière globale du budget principal</i>	18
	8.2.2 <i>Les produits de gestion du budget principal.....</i>	18
	8.2.3 <i>Les charges de gestion du budget principal.....</i>	21
	8.2.4 <i>L'autofinancement du budget principal.....</i>	22
	8.2.5 <i>L'endettement.....</i>	22
	8.2.6 <i>L'investissement au budget principal.....</i>	23
8.3	SITUATION BILANCIELLE	24
8.4	LA SITUATION FINANCIERE DES BUDGETS ANNEXES	24
8.5	SYNTHESE DE L'ANALYSE FINANCIERE ET PERSPECTIVES.....	26
9	URBANISME	28
9.1	LE SERVICE « HABITAT, AMENAGEMENT ET URBANISME » DE LA CARA	29
	9.1.1 <i>Les interventions du service urbanisme :.....</i>	29
	9.1.2 <i>Organisation et partenariats du service « habitat, aménagement et urbanisme ».....</i>	30
9.2	LA PLANIFICATION TERRITORIALE SUR LE TERRITOIRE DE LA CARA :.....	30
	9.2.1 <i>Notion de SCOT.....</i>	30
	9.2.2 <i>L'exercice de la compétence propre de la CARA en matière de SCOT.....</i>	31
	9.2.3 <i>Interventions de la CARA dans la planification territoriale de ses communes membres</i> 44	
9.3	LA CARA ET L'URBANISME COMMERCIAL.....	46
	9.3.1 <i>Le document d'aménagement commercial (DAC) de la CARA</i>	46
	9.3.2 <i>La concurrence des collectivités publiques en matière d'équipement commercial</i>	47
9.4	URBANISME OPERATIONNEL : LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT DE LA CARA.....	47

Présentation de la communauté d'agglomération Royan Atlantique

Riche de 34 communes et 80 000 habitants, la communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA) constitue une intercommunalité pourvue de nombreuses compétences mais confrontée à différents déséquilibres entre les territoires qui la composent. Sa façade littorale, dynamisée par le tourisme et l'économie résidentielle, subit ainsi une pression démographique élevée dans un contexte de forte tension foncière, alors que son arrière-pays, plus rural, souffre de certains retards de développement économique, particulièrement au sud-est. Royan, la ville-centre, peuplée de 18 000 habitants, n'exerce pas de véritable leadership au sein d'une communauté dont le périmètre ne correspond d'ailleurs pas exactement à son aire urbaine. En 2013, l'établissement public employait environ 170 agents sur emplois permanents et ses dépenses de fonctionnement consolidées s'élevaient alors à 62 M€, dont 34 M€ pour le seul budget principal.

Situation budgétaire et financière

Si les finances de la CARA ne connaissaient pas de tension particulière jusqu'à récemment, l'exécution des budgets d'investissement révélait toutefois un taux de réalisation des prévisions de dépenses anormalement bas, en particulier pour les budgets annexes de l'assainissement et des déchets. Cette situation, déjà relevée par la chambre régionale des comptes lors de son précédent contrôle, était notamment imputable à certaines insuffisances dans la programmation des investissements en voie d'être corrigées.

La situation financière du budget principal, telle qu'elle apparaissait à la clôture de l'exercice 2013, pouvait être qualifiée de satisfaisante. Elle se caractérisait alors par une évolution des produits de gestion plus forte que celle des charges de même nature, générant un autofinancement conséquent, dans un contexte de fort désendettement. Le produit fiscal est dynamique malgré des taux d'imposition stabilisés. Dans le même temps, les charges de personnel présentent une forte croissance liée à la montée en puissance des compétences de la CARA, sans pour autant fragiliser ses équilibres financiers. Au final, la CARA affiche un fonds de roulement très confortable. Aucun risque majeur n'affecte la situation financière des budgets annexes, même si l'apurement du budget annexe des zones d'activité communautaires doit être mené à bien.

Pour autant, l'exécution budgétaire 2014, sans présenter un caractère alarmant, s'est révélée moins favorable, avec l'apparition d'un « effet de ciseau » dans l'évolution respective des produits et charges de gestion, impactant à la baisse l'autofinancement. Cette inversion de tendance trouve son origine notamment dans la réduction de la dotation de fonctionnement de l'Etat (appelée à perdurer), outre une augmentation plus conjoncturelle des charges exceptionnelles (correspondant à une subvention exceptionnelle au budget annexe des transports). Les résultats de gestion conduisent à une insuffisance de financement disponible pour les investissements qui s'est traduite, en 2014, par une diminution de 1,7 M€ du fonds de roulement, tandis que le budget 2015 prévoit la reprise du recours à l'emprunt, pour la première fois depuis 2009. En conséquence, la CARA se doit de rechercher tous les moyens pour optimiser sa gestion financière, en combinant recherche d'économie dans le fonctionnement de ses services (à l'instar des choix budgétaires déjà opérés en 2015), développement des mutualisations avec ses communes membres et sélectivité des investissements.

L'urbanisme et la CARA

La CARA propose, aux communes membres qui le souhaitent, une prestation d'instruction pour leur compte des autorisations individuelles en matière de droit des sols (permis de construire en particulier). Elle est surtout légalement en charge de la planification territoriale au niveau intercommunal à travers l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, le SCOT.

Le SCOT fournit un cadre de référence aux différentes politiques conduites sur le territoire de la CARA en matière d'organisation de l'espace, d'habitat, de mobilité et d'aménagement commercial, dans le respect des principes du développement durable introduits en droit de l'urbanisme par le « Grenelle de l'environnement » : mixité sociale, équilibre entre développement urbain maîtrisé et préservation des terres agricoles et de l'environnement. Cet exercice se révèle, cependant, particulièrement délicat pour la CARA compte tenu des tensions démographiques croissantes affectant la bande littorale dans un contexte de raréfaction du foncier disponible et d'exposition potentielle aux risques naturels dus au changement climatique; à ces tensions s'ajoutent des conflits d'usages de plus en plus accentués entre économie touristique, besoins en logement et en emploi de la population permanente, occupations agricoles et préservation des espaces naturels et espèces sensibles.

Alors même que la réglementation ne les prenait alors pas tous en compte, il peut être fait crédit au premier SCOT de la CARA, approuvé en 2007, d'avoir pris la mesure de la plupart de ces enjeux lors des phases successives de diagnostic territorial et d'énonciation des objectifs stratégiques de politique publique. La chambre régionale des comptes observe à cet égard la cohérence des principes d'aménagement retenus (maîtrise du rythme des extensions urbaines, diversification de l'offre de logements, accompagnement des mutations économiques et protection du patrimoine environnemental) au regard du bilan des forces et faiblesses de la CARA en la matière.

En revanche, les services de la communauté, aussi bien que ceux de l'Etat, s'accordent à considérer que la déclinaison en plans d'actions opérationnels des orientations du SCOT pêchait alors par son contenu insuffisamment prescriptif, notamment à l'égard des documents d'urbanisme communaux qui doivent lui être compatibles. Les intérêts divergents des communes membres de la CARA auraient, semble-t-il, fait obstacle à l'émergence d'un véritable projet de territoire partagé, fondé sur une vision prospective de l'aménagement plus ambitieuse. Ainsi, il n'a pas été procédé à la fixation de la capacité d'accueil du territoire, donnée pourtant essentielle dont les documents d'urbanisme doivent d'ailleurs faire état dans les zones littorales en application du code de l'urbanisme. L'absence de délimitation des « espaces proches du rivage » à protéger, concept également issu de la loi « littoral », a également été relevée.

Force est de constater que la CARA se heurte actuellement à des difficultés de même nature dans le cadre de la révision du SCOT de 2007 dont le processus, effectivement entamé en juin 2011, vient d'être relancé après avoir été suspendu en octobre 2013 pour procéder à des études complémentaires. Elle doit, en outre, faire face à cette occasion à des exigences accrues de « verdissement » des documents d'urbanisme depuis la sortie de la loi du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II ». Elle s'efforce également de remédier aux difficultés de suivi de la consommation foncière rencontrées jusqu'ici. Enfin, l'incorporation au SCOT d'un schéma de mise en valeur de la mer, qui avait initialement justifié sa mise en révision, a dû être abandonnée.

En matière de planification territoriale, la CARA est également consultée, en tant que « personne publique associée », lors de l'élaboration des documents d'urbanisme de ses membres. Elle a eu ainsi l'occasion de faire connaître, à plusieurs reprises, ses réserves à l'égard de certains projets communaux d'urbanisation comportant une consommation d'espace excessive, incompatible avec les objectifs du SCOT. Enfin, la communauté d'agglomération devra se positionner avant 2017 sur les perspectives de mise en place d'un éventuel plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) par transfert de la compétence jusqu'ici dévolue aux communes en la matière.

2 RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières formulent des recommandations et examinent les suites qui leurs sont réservées en fonction du degré de mise en œuvre

La typologie suivante est utilisée en la matière :

- « recommandations à mettre en œuvre » (à l'occasion de la formulation initiale de la recommandation) ;
- « recommandations partiellement mises en œuvre » (qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre) ;
- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Le suivi des recommandations intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celle du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Recommandation formulée au cours du précédent contrôle restant à mettre en œuvre:

NEANT

Recommandation formulée au cours du présent contrôle partiellement mise en œuvre:

MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME PREVISIONNEL DES INVESTISSEMENTS

La chambre régionale des comptes recommande l'achèvement de la mise en place d'un véritable programme prévisionnel d'investissements amorcée en 2015 pour le budget principal ainsi que l'extension du processus aux principaux budgets annexes.

3 PROCEDURE

Le contrôle de la Communauté d'agglomération Royan Atlantique a été effectué dans le cadre du programme 2013 de la chambre régionale des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée au président en fonction, M. Jean-Pierre TALLIEU, par lettre du 18 septembre 2013.

L'entretien préalable prévu par l'article L.243-1 du code des juridictions financières s'est tenu avec M. TALLIEU le 31 octobre 2014 au siège de la CARA.

Lors de sa séance du 22 avril 2015, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, adressées à M. TALLIEU par lettre du 4 septembre 2015. L'intéressé y a répondu par courrier en date du 4 novembre 2015, enregistré au greffe le 5 novembre 2015.

La chambre a arrêté les observations définitives figurant dans le présent rapport lors de sa séance du 15 décembre 2015.

4 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROYAN ATLANTIQUE

La communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA), bornée par l'estuaire de la Seudre au nord et celui de la Gironde au sud, est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitué aujourd'hui de 34 communes réparties entre sa façade littorale et un arrière-pays plus rural. La communauté se structure autour de Royan, ville-centre à l'aire urbaine étendue¹, les pôles de La Tremblade, Saujon et Cozes complétant l'attractivité du territoire.

Au 1er janvier 2014, la population de la CARA atteignait 79 441 habitants et celle de Royan 17 875 habitants². La double condition posée par l'article L.5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour la constitution d'une communauté d'agglomération, soit un ensemble de plus de 50 000 habitants et une ville-centre de plus de 15 000 habitants, est donc remplie, sans qu'il soit besoin de prendre en compte le critère subsidiaire de la « population DGF » de l'article L.2334-2, fondé sur le nombre de résidences secondaires (au demeurant nombreuses en pays royannais).

En 2013, l'établissement public employait 166 agents et ses dépenses de fonctionnement consolidées s'élevaient à 61 M€, dont 34 M€ pour le seul budget principal.

4.1 POSITIONNEMENT DE L'AGGLOMÉRATION ROYAN ATLANTIQUE AU SEIN DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL DU DÉPARTEMENT

La CARA résulte de la modification de plusieurs EPCI, depuis le SIVOM de la presqu'île d'Arvert et de la côte de beauté, créé en 1968 avec 21 communes, rejointes en 1990 par 18 autres communes, issues essentiellement du bassin de Marennes, pour former le SIVOM du Pays Royannais dont l'effectif sera porté à 43 communes en 1991.

C'est en 1995 que voit le jour la communauté de communes du Pays Royannais qui ne regroupe plus alors que 29 communes, en raison de la création concomitante des communautés de communes du bassin de Marennes et des bassins Seudre et Arnoult. En 2001, la communauté de communes du Pays Royannais est transformée en communauté d'agglomération du Pays Royannais, laquelle prendra le nom de communauté d'agglomération Royan Atlantique en 2006. Elle compte alors 31 communes, avec l'accueil des communes de Saujon et Médis.

La loi portant réforme des collectivités territoriales (dite RCT) du 16 décembre 2010 a relancé l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale afin de favoriser la constitution de groupements sans enclave et d'une taille critique suffisante, attribuant un rôle prépondérant au préfet et à la commission départementale de coopération intercommunale dans la mise en place du nouveau dispositif. C'est ainsi qu'en décembre 2012, à la suite de la dissolution de la communauté de communes des bassins Seudre et Arnoult, le périmètre de la CARA a été étendu aux 3 communes de Corme-Ecluse, Sablonceaux et Saint-Romain-de-Benet. Cette extension ambitionne de répondre aux objectifs de cohérence spatiale et de solidarité financière fixés par la loi du 16 décembre 2010 précitée et codifiés à l'article L.5210-1-1 du CGCT.

Ainsi, en 2013, au terme du mouvement de simplification de l'organisation intercommunale impulsé par la loi RCT précitée, la CARA regroupait paradoxalement moins de communes que n'en comptait le SIVOM du pays Royannais en 1991 (43).

¹ Au sens de l'INSEE, une aire urbaine regroupe les territoires autres que la ville-centre dont plus de la moitié des actifs viennent travailler dans ladite ville

² Données 2011 tirées du site de la CARA

En fixant la population minimale des intercommunalités à fiscalité propre à 15 000 habitants, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant « *nouvelle organisation territoriale de la République* » (dite « loi NOTRe ») est à l'origine d'un nouveau mouvement de refonte de la carte intercommunale de la Charente-Maritime qui pourrait affecter marginalement le périmètre de la Communauté d'agglomération Royan Atlantique. En effet, en l'état des propositions préfectorales, la commune de Saint-Romain-de-Benet, actuellement membre de la CARA, pourrait être amenée à quitter cette dernière pour rejoindre un nouvel ensemble regroupant les communautés de communes de Gémozac et « Charente-Arnoult-Coeur de Saintonge » dont elle assurerait ainsi la continuité territoriale légalement requise.

Par ailleurs, la commune du Gua revendique sa pleine appartenance à la communauté de communes du bassin de Marennes, dont elle a l'entier soutien sur ce point, alors même que la CARA aurait souhaité qu'elle lui soit rattachée compte tenu de l'importance des liens existants, selon elle, entre ladite commune et le bassin de vie de Saujon.

Sans se prononcer sur l'opportunité des redécoupages envisageables, la chambre régionale des comptes a le souci d'une gestion plus efficiente des politiques publiques à laquelle pourrait contribuer une rationalisation accrue des périmètres intercommunaux.

4.2 COHÉRENCE ET DÉSÉQUILIBRES DU TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE

La cohérence du territoire communautaire n'apparaît pas optimale, alors même qu'elle joue un rôle déterminant dans la planification territoriale ainsi qu'il sera exposé infra à l'occasion de l'examen des politiques d'urbanisme et en particulier du schéma de cohérence territoriale (SCOT).

4.2.1 Un territoire hétérogène articulé autour de 4 bassins de vie aux intérêts parfois divergents

Outre Royan et ses 17 875 habitants seulement 6 communes, parmi les 34 que compte la CARA, disposent d'une population supérieure à 3 000 habitants : Saujon (6 904 ha), Saint-Georges-de-Didonne (5 086 ha), La Tremblade (4 664 ha), Vaux-sur-Mer (3 879 ha), Saint-Palais-sur-Mer (3 947 ha) et Arvert (3 133 ha).

Le territoire de l'agglomération Royan Atlantique s'articule autour de 4 bassins de vie marqués par une assez forte hétérogénéité :

- le bassin de vie de Royan, correspondant au cœur de l'agglomération (Royan, Saint-Palais-sur-Mer, Vaux-sur-Mer, Saint-Georges de Didonne) se caractérise par un tissu urbain compact³ et constitue le principal pôle de services et d'équipements de la CARA, dont bénéficient également les communes limitrophes (Breuillet, Saint-Sulpice-de-Royan, Médis); ce territoire combine une forte vocation touristique, particulièrement sur sa frange littorale, et l'accueil permanent d'une population âgée à revenus élevés demandeuse d'équipements et de services ;
- le bassin de vie de la presqu'île d'Arvert comprend les cinq communes du nord du territoire (La Tremblade, Arvert, Les Mathes-La Palmyre, Etaules et Chaillevette) situées sur l'estuaire de la Seudre, privilégiant selon le cas une dimension ostréicole ou touristique ;
- le bassin de vie de Saujon fédère des communes plus rurales à l'intérieur des terres (Mornac-sur-Seudre, L'Eguille-sur-Seudre, Le Chay, Corme-Ecluse, Saint-Romain-de-Benet, Sablonceaux), avec Saujon comme pôle de centralité plus dynamique ;
- le bassin de vie du sud est un territoire rural, moins soumis à l'attraction urbaine et connaissant certains retards de développement; il compte une dizaine de petites communes à la population comprise entre 52 et 2 015 habitants, regroupées autour de Cozes, Meschers-sur-Gironde et Mortagne-sur-Gironde ; la production agricole et viticole y tient une place importante.

³ A l'intérieur de la rocade.

Cette composition éclectique explique en partie certaines difficultés à faire émerger un projet de territoire commun à des collectivités aux intérêts divergents ayant parfois tendance à privilégier une logique individualiste de guichet à une logique de projet collectif. La plus-value attendue de la communauté semble ainsi différer selon les communes, aux dires de la CARA elle-même. Les plus urbaines d'entre elles apparaissent ainsi plutôt demandeuses de projets structurants, comme par exemple la gare intermodale (cf. infra). Les petites communes rurales, qui ne disposent pas en propre des moyens de mettre en place un service public performant dans certains secteurs essentiels comme les transports ou l'assainissement, aspirent plutôt à bénéficier des moyens financiers et des compétences techniques de la CARA en ces matières. Les communes balnéaires seraient, pour leur part, demandeuses de coopérations spécifiques. On observe, enfin, la crainte de certains membres de la CARA de voir leur développement contraint par les réglementations nationales en matière d'urbanisme portées par le SCOT (cf. infra).

4.2.2 Les différents déséquilibres relevés par l'INSEE

L'étude « *Diagnostic et Prospective de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique* », réalisée en 2014 par l'INSEE Poitou-Charentes, à la demande de la CARA dans le cadre de la révision du SCOT, a mis en évidence divers déséquilibres (démographiques, fonciers, économiques) affectant le territoire communautaire.

4.2.2.1 Déséquilibres démographiques

Le territoire de la CARA a globalement enregistré une forte croissance démographique entre 1999 et 2010, les communes de Saujon, Etaules et Royan connaissant alors les plus fortes progressions en valeur absolue (respectivement 1 401, 763 et 701 habitants supplémentaires sur la période). Toutefois, depuis 2003 ce n'est plus la croissance naturelle (différence naissances-décès) qui nourrit le développement de la population communautaire mais le solde migratoire, correspondant à la différence entre les entrants et les sortants⁴.

En valeur relative, la CARA perd des jeunes et gagne des plus de 50 ans. En 2010, la part des 65 ans et plus y atteint ainsi 31 %, contre 22 % pour le « référentiel littoral » de l'INSEE⁵ et 18 % pour l'ensemble de la région. Les projections de l'INSEE montrent que la part des 75 ans et plus, qui représentait 16 % de la population de la CARA en 2010, pourrait être portée à 18 % en 2020, 23 % en 2030 et 27 % en 2040. Ce phénomène de vieillissement touche plus particulièrement la ville-centre pour laquelle les apports de population extérieure s'avèrent même désormais insuffisants pour assurer sa croissance. Royan a ainsi enregistré un recul de sa population lors du dernier recensement de 2012 (baisse moyenne annuelle de 0,8 % sur la période 2007-2012), en raison d'un solde naturel fortement déficitaire⁶.

Afin de contenir ces évolutions, la CARA s'est donné pour objectif de favoriser l'accueil des familles et des jeunes, ce qui suppose d'augmenter le rythme de construction de logements à prix accessible.

4.2.2.2 Déséquilibres fonciers et inadaptation du parc de logements

Actuellement, dans la CARA près d'un logement sur deux est une résidence secondaire et la demande en la matière influence les prix du foncier, pénalisant ainsi l'installation des jeunes et des familles. Les logements sociaux apparaissent insuffisants, en particulier au regard des prescriptions de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000⁷ relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) faisant obligation aux communes les plus peuplées de la CARA⁸ de disposer d'au moins 25 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

⁴ Pression démographique commune à l'ensemble du littoral selon une étude de 2013 des CESER de l'Atlantique.

⁵ Afin de repérer les caractéristiques spécifiques de la CARA, un « référentiel littoral » des régions atlantiques et méditerranéennes composé de 19 zones d'emploi littorales a été constitué par l'INSEE.

⁶ Taux de natalité moyen de 6,5 % pour un taux de mortalité moyen de 15,1% sur la période 2006-2011.

⁷ Modifiée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

⁸ Royan, Saujon, Saint-Georges-de-Didonne, Saint-Palais-sur-Mer, Vaux-sur-Mer et la Tremblade.

Par ailleurs, le taux élevé de propriétaires (71 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale) constitue un frein à la mobilité. Enfin, la part des résidences principales en situation de sous-occupation apparaît plus importante pour la CARA (80 %) que pour le référentiel littoral de l'INSEE (73 %), ce qui témoigne de la diminution de la taille des ménages.

4.2.2.3 Déséquilibres économiques et sociaux

L'agriculture-sylviculture-pêche, l'hébergement, la restauration, les commerces, les activités immobilières sont surreprésentés dans l'économie du territoire, très orientée vers le tourisme qui occupe 13 % de l'emploi salarié en moyenne annuelle et 23 % en haute saison estivale (juillet-août).

Sept communes littorales sont classées en station balnéaire (La Tremblade, Les Mathes-La Palmyre, Meschers-sur-Gironde, Royan, Saint-Palais-sur-Mer, Saint-Georges-de-Didonne et Vaux-sur-Mer) et la population du territoire communautaire peut atteindre 400 000 habitants en période de pointe estivale, avec la présence de nombreux campings. Une telle dépendance à l'égard du tourisme constitue à la fois une chance et une source de fragilité, l'emploi saisonnier occupant de ce fait une place importante.

Outre une forte attractivité touristique, le Royannais se caractérise par l'implantation durable de « seniors » venus de l'extérieur contribuant à dynamiser « l'économie résidentielle »⁹. Cette dernière intègre la contribution des retraités et des résidents secondaires à l'économie des territoires où ils s'installent, à raison de leurs apports de revenus et des flux de consommation qu'ils génèrent. En revanche, le type d'emplois induits par ce phénomène (emplois à temps incomplet dans le domaine des services à la personne) ne permet pas de satisfaire pleinement aux besoins des jeunes actifs locaux.

Certaines communes intérieures, comme Saujon, bénéficient d'un dynamisme particulier, tandis que d'autres plus agricoles (en particulier dans la partie sud-est du territoire communautaire) apparaissent moins favorisées. L'activité ostréicole des territoires de la rive gauche de la Seudre constitue un moteur de développement spécifique.

La zone d'emploi de Royan (43 communes) enregistrait au 1er trimestre 2013 un taux de chômage de 12,1 % contre 11,1 % pour le département de Charente-Maritime et 9,8 % pour la région Poitou-Charentes.

L'ensemble de ces données à caractère socio-économiques figurent au centre du diagnostic territorial préalable à la révision du SCOT qui fera l'objet de développements plus approfondis infra dans la partie du présent rapport relative à l'urbanisme.

⁹ On parle également parfois d' « économie résidentielle ».

5 STATUTS, GOUVERNANCE ET VIE INSTITUTIONNELLE

5.1 LES ORGANES DE GESTION

5.1.1 L'organe délibérant

Le conseil communautaire se réunit environ une fois par mois (13 fois en 2012, année au cours de laquelle il a adopté 280 délibérations).

Suite au renouvellement d'avril 2014, ledit conseil communautaire était composé de 73 délégués titulaires (13 pour Royan), répartis entre les communes membres selon un accord local adopté à la majorité qualifiée le 8 mars 2013 et tenant compte de la population de chaque commune¹⁰, conformément aux dispositions des articles L.5211-6-1 et L.5211-6-2 du CGCT dans leur rédaction alors en vigueur issue de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (possibilité de répartition négociée selon un régime de liberté encadrée).

Le Conseil constitutionnel ayant appelé, par une décision de juin 2014, au respect d'une plus stricte proportionnalité démographique dans la représentation des communes membres au sein des EPCI à fiscalité propre¹¹, conformément au principe d'égalité devant le suffrage, la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 est intervenue pour renforcer l'encadrement de l'accord local de répartition des sièges dans les assemblées communautaires.

Il apparaît que la répartition actuellement en vigueur à la CARA ne satisfaisait ni aux exigences d'une stricte proportionnalité, ni aux nouvelles dispositions ci-dessus régissant les accords dérogatoires. La communauté d'agglomération n'est toutefois pas tenue légalement de se mettre immédiatement en conformité avec ces dernières, dès lors qu'aucun renouvellement intégral ou partiel du conseil municipal d'une commune membre, ni aucune fusion ou extension du périmètre de la CARA elle-même, ne seraient appelés à intervenir. Il ressort, en tout état de cause, des simulations effectuées récemment par les services de la communauté¹² que seule la représentation de 3 communes sur 34 ne répondrait pas actuellement aux nouvelles obligations posées par l'article 5211-6-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-264 précitée.

5.1.2 L'organe exécutif

La composition du bureau de la CARA (régie par l'article L.5211-10 du CGCT) a été modifiée à la suite des élections d'avril 2014. Il comprend toujours 13 vice-présidents mais le nombre des autres membres a été réduit de 6 à 3.

Depuis le renouvellement des instances communautaires de 2014, 4 élus de Royan siègent au bureau de la communauté d'agglomération mais son maire, jusqu'alors membre dudit bureau et premier vice-président de la CARA, n'a pas été renouvelé dans ces fonctions, les élus communautaires lui ayant préféré un membre de l'opposition municipale pour représenter la ville de Royan au sein du bureau. Cette situation pourrait être analysée comme la marque d'une certaine perte de leadership de la ville-centre au sein de la CARA, dont la présidence n'est plus détenue par un élu royannais depuis 2006.

5.1.3 Le conseil de développement et la stratégie communautaire

Depuis 2012, la CARA s'est dotée d'un conseil de développement (CODEV), instance de consultation qui rassemble divers acteurs issus des milieux économiques, sociaux, associatifs, culturels et politiques, avec pour mission, à l'issue d'un travail en ateliers, de se prononcer sur les problématiques et projets du territoire et d'aider à la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement durable.

¹⁰ Entériné par arrêté préfectoral du 21 octobre 2013.

¹¹ Décision n°2014-405 (QPC du 20 juin 2014, commune de Salbris).

¹² Sur la base des données démographiques de 2013, date de l'accord local toujours en vigueur actuellement.

Les différents chantiers lancés par le CODEV¹³ se caractérisent par un foisonnement de thématiques non hiérarchisées, ne pouvant encore à ce stade être regardés comme participant d'un véritable projet communautaire. Ils font cependant utilement écho à certains objectifs transversaux de la CARA, comme la promotion du territoire et le dépassement de la saisonnalité de l'activité économique. En outre, le CODEV apparaît davantage associé au processus de révision du SCOT depuis que ce dernier a été relancé (cf. infra).

5.1.4 L'organisation des services

L'organisation des services de la CARA autour de trois ensembles (services techniques, fonctions support et services opérationnels) n'appelle pas d'observations particulières. L'effectif (pourvu) s'établissait à 158 agents dont 147 sur emplois permanents en 2013. Les agents non titulaires occupant un emploi permanent étaient alors au nombre de 27 parmi lesquels un directeur de communication et 13 chargés de mission.

5.2 LES COMPÉTENCES DE LA CARA

Aux termes de ses statuts, la CARA exerçait 22 compétences au moment du contrôle de la chambre régionale des comptes, soit, outre les compétences obligatoires (relatives au développement économique, à l'aménagement de l'espace communautaire, à l'habitat et à la politique de la ville), 4 des 6 compétences optionnelles envisagées à l'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales (voirie et parcs de stationnement, assainissement, environnement, eau potable¹⁴), ainsi que 14 autres compétences facultatives (culture, défense contre l'incendie, protection des espaces naturels, etc.).

L'éventail des compétences retenues apparaît donc particulièrement étendu et vient même d'être élargi au tourisme. En effet, la loi NOTRe précitée du 7 août 2015 a ajouté aux compétences obligatoires des communautés d'agglomération en matière de développement économique « *la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ». La CARA envisage, en revanche, l'abandon de sa compétence optionnelle « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire* » pour des raisons explicitées infra au paragraphe 6-1.

La chambre observe, par ailleurs, le caractère encore relativement limité des mutualisations de services entre la communauté d'agglomération et ses communes membres, celles-ci prenant à ce jour davantage la forme de partenariats¹⁵ ou d'échanges d'expériences que de véritables regroupements des services en charge de la gestion des fonctions « support » (ressources humaines, finances, affaires juridiques, logistique, systèmes d'information). D'ailleurs la gestion communautaire des autorisations en matière de droit des sols, qui semble constituer la forme la plus aboutie de coopération à ce jour, n'a pas retenu l'adhésion de toutes les communes de la CARA, les plus importantes n'y faisant en effet pas appel (cf. infra « urbanisme »).

Enfin, la CARA, sollicitée récemment par la commune de Royan pour contribuer au financement de certaines charges de centralité, n'a pas souhaité, pour l'instant, donner suite à une telle demande. Elle n'exclut pas, toutefois, de réviser éventuellement sa position dans le cadre d'un nouveau pacte financier communautaire lorsque sera intervenue la réforme de la DGF, laquelle pourrait, en effet, davantage prendre en compte cette notion de charge de centralité. En l'état la CARA fait valoir que la ville-centre ne serait pas la seule commune de la communauté d'agglomération à supporter la charge d'équipements publics dont l'utilisation dépasse le périmètre communal et qu'aucun équipement de ladite commune ne présenterait pour autant un caractère unique ou exceptionnel. Elle fait, en outre, observer que le transfert à l'intercommunalité de la gestion d'un certain nombre d'équipements sportifs ou culturels communaux se traduirait en tout état de cause par une diminution de l'attribution de compensation versée par la CARA aux communes concernées.

¹³ Economie, mobilité, eau, énergies, coquillages, sports, culture, prospective touristique, résidents secondaires, TGV, transport maritime, énergie hydrolienne, rénovation énergétique de l'habitat, construction sur pilotis, vieillissement de la population, silver-économie)

¹⁴ Intégrée aux compétences optionnelles en 2013, la CARA se substituant alors aux syndicats intercommunaux préexistants dissous à cette occasion.

¹⁵ Il est par exemple fait mention, dans la réponse de la CARA au rapport d'observations provisoires, de l'existence de groupements de commandes.

6 SUIVI DU CONTRÔLE PRÉCEDENT

Le contrôle précédent de la chambre régionale des comptes avait donné lieu à un rapport d'observations définitives en date du 10 novembre 2009 portant sur la gestion de la communauté d'agglomération à compter du 1er janvier 2001. Les observations formulées se rapportaient essentiellement, outre la situation financière qui sera évoquée infra, à l'exercice des compétences communautaires en matière d'assainissement, d'enlèvement des déchets, de voirie et d'accueil des gens du voyage. Certaines difficultés à mettre en œuvre les préconisations de la chambre sont apparues plus particulièrement sur ces deux derniers points.

6.1 LE RETARD DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DU SCHÉMA DIRECTEUR D'ASSAINISSEMENT

Il apparaît aujourd'hui que les retards dans la mise en place de l'assainissement collectif des communes rurales, relevés par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations de 2009, ont pu être résorbés. L'essentiel du programme de travaux d'assainissement de la CARA porte désormais sur la réhabilitation du réseau existant et non plus sur l'extension des réseaux neufs.

6.2 L'ABSENCE DE REDEVANCE SPÉCIALE D'ENLÈVEMENT DES DÉCHETS AUTRES QUE MÉNAGERS

Il avait été relevé, lors du contrôle précédent, l'absence de redevance spéciale d'enlèvement des déchets autres que ménagers, laquelle aurait dû pourtant être instituée depuis le 1er janvier 1993 en application de l'article L.2333-78 du CGCT. Cette redevance a été mise en place en 2009 pour les professionnels, et étendue en 2010 aux collectivités, administrations et associations. Au 10 février 2014, la CARA comptabilisait 1 648 conventions de redevance spéciale et les tarifs de cette dernière donnent lieu à juste titre à un réexamen annuel.

6.3 LE TRANSFERT INACHEVÉ DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

Le contrôle précédent avait mis en lumière les difficultés à parachever le transfert de la voirie d'intérêt communautaire à la CARA, plus précisément à évaluer les charges afférentes aux voies concernées en raison de l'insuffisance de l'information comptable disponible à ce sujet dans les communes d'origine. Il est vrai que seule la fraction desdites voies permettant l'accès à des équipements communautaires ou l'exercice d'une compétence exclusive¹⁶ de la CARA avait été communautarisée en 2001.

Le caractère persistant de ce problème technique, et la faible importance kilométrique du réseau concerné, conduisent aujourd'hui la CARA à envisager d'abandonner cette compétence optionnelle à l'occasion d'une prochaine révision de ses statuts, et à restituer ainsi les voies en cause aux communes.

6.4 LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA CARA EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Dans son rapport d'observations définitives de 2009, la chambre régionale des comptes observait que les aires d'accueil pour gens du voyage alors existantes ne satisfaisaient pas aux besoins du territoire, et indiquait qu'il appartenait à la CARA, avec l'aide des communes membres, de se mettre en conformité avec la législation en vigueur. La loi Besson (n° 2000-614 du 5 juillet 2000) instaure en effet une obligation d'organiser l'accueil des gens du voyage pour les communes de plus de 5 000 habitants et les établissements publics intercommunaux compétents inscrits au schéma départemental¹⁷.

Il apparaît que cette question n'a pu être à ce jour que partiellement solutionnée alors même que la loi NOTRe précitée du 7 août 2015, en intégrant l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage au bloc des compétences obligatoires des communautés d'agglomération, est venue conforter la compétence de la CARA en la matière.

¹⁶ En matière de zones d'activités économiques, d'assainissement, de déchets, d'aires pour gens du voyage.

¹⁷ Piloté par le préfet et le président du conseil départemental.

En effet, si les besoins en aires de passage de petite capacité et en lieux d'accueil permanents semblent aujourd'hui couverts de façon relativement satisfaisante¹⁸, il apparaît, en revanche, que la question du « grand passage »¹⁹ n'est toujours pas réglée sur le territoire communautaire. Celui-ci accueille, en effet, chaque année un nombre toujours plus important de grands groupes (familles, commerçants non sédentaires, missions évangéliques)²⁰ générant des stationnements non autorisés en l'absence de solution d'accueil adaptée proposée par la CARA.

Cette dernière dispose certes d'un terrain, acquis par elle en 2008 au lieu-dit « Les Chaux » sur le territoire de la commune de Royan²¹, qu'elle utilisait provisoirement comme aire de grand passage jusqu'en 2013. Mais cet emplacement, outre sa capacité limitée à 150 places devenue aujourd'hui insuffisante, souffre d'enclavement et s'avère même inaccessible depuis que les propriétaires privés riverains refusent de louer leurs terrains permettant l'accès au site des Chaux. Aujourd'hui, la CARA semble considérer que le recours à l'expropriation (après déclaration d'utilité publique) ne pourra être évité pour s'assurer la maîtrise desdits terrains.

Il apparaît donc que la CARA, malgré ses efforts pour faire avancer ce dossier, conformément aux préconisations antérieures de la chambre régionale des comptes, se heurte encore à de réelles difficultés²², y compris même, parfois, aux réticences de certains de ses membres.

¹⁸ Même si on constate certains reculs comme celui de la commune de Royan qui a retiré en mars 2014 son projet de création d'une aire d'accueil de gens du voyage sur le site de Monperrier.

¹⁹ Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 23 avril 2013 n° NOR INTD1307138C indique que « dans la mesure du possible, la surface souhaitable est de 4 ha pour environ 200 caravanes » pour une telle aire.

²⁰ 14 « grands passages » de gens du voyage enregistrés sur le territoire de la CARA durant l'été 2013 contre seulement 5 en 2009.

²¹ Avec pour projet initial d'y réaliser une aire d'accueil permanent de 30 places et 2 aires de moyen passage d'une capacité de 50 caravanes.

²² Le rapport public sur « l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », publié en octobre 2012 par la Cour des comptes, se fait l'écho de difficultés analogues au plan national.

7 FIABILITÉ DES COMPTES ET DOCUMENTS BUDGETAIRES

Les vérifications sélectives opérées dans le cadre du présent contrôle, portant notamment sur la justification et la cohérence de certains comptes de bilan, n'ont pas révélé d'anomalies significatives affectant la fiabilité et la sincérité des comptes. En revanche, les prévisions budgétaires afférentes aux investissements sont apparues durablement irréalistes.

En effet, le rapport d'observations définitives précédent de la chambre régionale des comptes relevait déjà le caractère particulièrement décevant des taux de réalisation des prévisions budgétaires (respectivement 54 et 35 % pour les sections de fonctionnement et d'investissement du budget principal en 2007). Il apparaît que cette situation ne s'est normalisée que pour la seule section de fonctionnement, avec un taux de réalisation moyen sur la période 2009-2013 de 101,75 % pour les recettes réelles et 81,32 % pour les dépenses réelles.

Comptes administratifs CARA en €	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Recettes réelles de fonctionnement du budget principal						
Total crédits ouverts (prévisions)	20 387 419,00	21 711 432,00	34 820 420,96	36 479 930,12	37 534 792,50	30 186 798,92
Titres émis (réalisations)	21 010 895,22	21 255 397,94	35 304 268,66	38 190 251,86	38 184 818,66	30 789 126,47
Taux de réalisation	103,06 %	97,90 %	101,39 %	104,69 %	101,73 %	101,75 %
Dépenses réelles de fonctionnement du budget principal						
Total crédits ouverts (prévisions)	23 247 486,00	23 919 690,00	37 380 008,12	36 835 187,70	38 190 707,74	31 914 615,91
Réalisations	17 188 753,66	17 927 238,02	31 138 886,22	32 361 015,65	33 054 823,37	26 334 143,38
Taux de réalisation	73,94 %	74,95 %	83,30 %	87,85 %	86,55 %	81,32 %

En revanche, les taux de réalisation des prévisions budgétaires de la section d'investissement demeurent très faibles. En moyenne, seulement 29,89 % des crédits ouverts en dépenses de la section d'investissement du budget principal ont été consommés sur la période 2009-2013 (18,2 % en 2011) alors que 43,82 % des prévisions de recettes étant réalisées dans le même temps.

Comptes administratifs CARA en €	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Recettes réelles d'investissement du budget principal						
Total crédits ouverts (prévisions)	11 246 067,00	11 483 875,00	11 341 676,00	13 549 264,68	5 679 411,30	10 660 058,80
Titres émis (réalisations)	3 866 668,93	3 565 638,46	3 060 892,29	9 803 763,18	3 086 645,14	4 676 721,60
Taux de réalisation	34,38	31,05	26,99	72,36	54,35	43,82
Dépenses réelles d'investissement du budget principal						
Total crédits ouverts (prévisions)	18 161 430,00	19 591 056,00	19 229 439,18	19 169 415,42	13 428 446,09	17 915 957,34
Réalisations	3 739 882,29	4 079 001,50	3 506 718,96	10 445 627,99	5 002 230,65	5 354 692,28
Taux de réalisation	20,59	20,82	18,24	54,49	37,25	29,89

De plus, seule une partie des opérations d'investissement non réalisées du budget principal donnait lieu à la constatation de restes à réaliser au compte administratif, le reste des crédits non dépensés et des prévisions de recettes non suivies d'émission de titres étant annulé à la clôture de l'exercice. Ainsi en 2013, alors que la différence entre la prévision et la réalisation avoisine 8,4 M€ pour les dépenses d'investissement, les restes à réaliser constatés à ce dernier titre se limitent à 3,15 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires sur ce point, la CARA ne conteste pas « *le niveau assez bas* » des taux de réalisation de ses dépenses d'investissement, mais elle soutient que sa performance en la matière serait significativement améliorée si le mode de calcul dudit taux prenait en compte, au dénominateur, les dépenses d'investissement inscrites en restes à réaliser au titre de l'année n en sus des dépenses mandatées au cours de l'exercice, ce qui serait, selon elle, logique dès lors que les ouvertures de crédits portées au numérateur intègrent les restes à réaliser de l'exercice n-1. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement du budget principal ainsi calculé serait porté à 61 % pour l'année 2013 (au lieu de 37 % selon le calcul de la chambre), à 56 % pour l'ensemble de la période contrôlée 2009-2013 et même à 80 % en 2014 (au lieu de 38 % selon la méthode de la chambre). Cette dernière persiste cependant à considérer qu'il ne serait guère cohérent de prendre en compte des dépenses non encore réalisées pour calculer le taux de réalisation des prévisions budgétaires de l'exercice.

Un même problème de sincérité affectait les prévisions de dépenses réelles d'investissement des deux principaux budgets annexes en 2013, avec, pour le budget de l'assainissement, seulement 6,6 M€ d'opérations d'équipement réalisées pour 30,8 M€ de prévisions et, pour le budget « gestion des déchets », 1,1 M€ d'opérations d'équipement réalisées pour 6,9 M€ de prévisions. L'importance des excédents budgétaires de ces deux budgets et le niveau considérable des disponibilités ainsi générées²³ exposait d'ailleurs la CARA à se voir reprocher de prélever prématurément une ressource dont la consommation se trouvait durablement différée. Il apparaît toutefois que le fonds de roulement très conséquent ainsi délibérément constitué²⁴ pourrait être affecté prochainement au financement d'une nouvelle station d'épuration (s'agissant du budget « assainissement ») et de deux déchetteries (s'agissant du budget « déchets »), étant de plus précisé que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avait vu son montant gelé pendant plusieurs années, précisément pour limiter l'excédent budgétaire de ce dernier service.

Par ailleurs, sans méconnaître le fait que certaines opérations d'investissement aient pu ponctuellement connaître des aléas juridiques, techniques ou économiques susceptibles d'en avoir retardé l'exécution ainsi que le soutient la CARA²⁵, ceci ne saurait justifier l'ampleur et le caractère récurrent des surestimations budgétaires constatées à l'occasion de deux contrôles successifs. Ces dernières apparaissent d'autant plus critiquables qu'elles obéraient alors fortement la crédibilité du budget communautaire en tant qu'instrument de pilotage financier et la portée de l'autorisation délivrée par l'assemblée délibérante.

Dès lors, la chambre régionale des comptes ne peut que se féliciter des progrès enregistrés récemment dans la planification des investissements de la CARA. Selon la réponse de cette dernière aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la part des investissements du budget principal donnant lieu à des autorisations de programmes serait ainsi passée de 0 % entre 2009 et 2012, à 14 % en 2013 pour atteindre 35 % en 2014 et elle devrait même dépasser 50% en 2015. Une telle amélioration de la programmation des investissements s'applique également aux budgets annexes²⁶ et devrait connaître un nouvel élan au terme de la révision en cours du schéma directeur de l'assainissement. Ce mouvement vertueux devrait connaître son aboutissement avec la mise en place d'un véritable programme pluriannuel des investissements, annoncée pour 2016.

²³ Respectivement 22 M€ et 10 M€ de trésorerie pour les budgets assainissement et déchets au 31 décembre 2013.

²⁴ Si, dans sa réponse aux observations provisoires, la CARA qualifie les excédents en cause de « *provisions* », ils n'ont pas donné lieu à la constitution de véritables provisions selon les formes comptables requises.

²⁵ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires la CARA mentionne à cet égard des exemples d'aléas aussi variés que les fouilles archéologiques, les réticences des riverains voire de la commune d'implantation du projet, la nécessité de recourir à l'expropriation, les recours contentieux, l'« inertie » des cofinanceurs (département, région, Union européenne) ou les contraintes de la loi « littoral »

²⁶ 86 % des équipements budgétés en 2015 sur le budget annexe des transports seraient ainsi gérés en AP/CP

8 ANALYSE FINANCIÈRE

8.1 PRÉSENTATION ET VUE D'ENSEMBLE

Le diagnostic formulé par la chambre régionale des comptes sur la situation financière de la communauté d'agglomération à l'occasion de son précédent contrôle, portant sur la période 2004-2007, s'avérait plutôt positif avec en particulier le constat de marges de manœuvre significatives offertes par une capacité d'autofinancement favorable et la réduction de l'endettement. L'analyse réalisée dans le cadre du présent contrôle, portant sur la séquence 2009-2013, confirme la bonne santé financière de la CARA.

En 2013, le périmètre budgétaire de la communauté incluait, outre le budget principal, 9 budgets annexes, 6 à caractère administratif (gestion des déchets²⁷, zones d'activités communautaires, ZAC d'Arvert, bâtiments économiques, ZAC La Roue 2 de Saujon, Hippodrome Royan Atlantique²⁸) et 3 à caractère industriel et commercial (assainissement, transports urbains, logement de loisir social et saisonnier)²⁹. Le montant consolidé des dépenses de l'ensemble de ces budgets s'élevait en 2013 à 61,86 M€ en fonctionnement (dont 34,28 M€ pour le budget principal) et 18,69 M€ en investissement (dont 5,07 M€ pour le budget principal).

	<i>Fonctionnement réalisé</i>	<i>Investissement réalisé</i>
> <i>Principal (TTC)</i>	34,28	5,07
> <i>Assainissement (TTC)</i>	4,92	8,83
> <i>ZAC (HT)</i>	1,91	0,58
> <i>Gestion des déchets (TTC)</i>	15,97	1,15
> <i>Logements de loisirs social et saisonnier (HT)</i>	0,15	0,12
> <i>Transport urbain (TTC)</i>	3,83	0,18
> <i>Bâtiments économiques (HT)</i>	0,06	0,1
> <i>ZAC d'Arvert (HT)</i>	0,02	0,52
> <i>Hippodrome (HT)</i>	0,08	1,49
> <i>ZAC La Roue 2 (HT)</i>	0,65	0,65
<i>En Millions d'euros</i>		

Pour les besoins de la présente analyse financière, il n'est pas, cependant, apparu pertinent de procéder à la consolidation des masses financières du budget principal et des budgets annexes compte tenu de la nature spécifique de ces derniers. Ainsi, les opérations des budgets annexes à caractère industriel et commercial n'ont vocation à s'agréger à celles du budget principal ni juridiquement ni économiquement³⁰, tandis que, pour leur part, les budgets des zones d'activité, s'il leur arrive de recevoir des concours du budget principal³¹, obéissent à un cycle économique-financier particulier dépassant le plus souvent l'année budgétaire³². Il sera néanmoins procédé infra à l'examen des risques que certains de ces budgets annexes sont susceptibles de générer pour le budget principal.

²⁷ Ce budget doit être regardé comme se rapportant à un service public à caractère administratif dès lors que son financement est assuré par l'impôt (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) et non par une redevance versée par l'utilisateur.

²⁸ Le budget de l'hippodrome présente également un caractère administratif car les relations de la CARA avec l'exploitant de cet équipement sont des relations de bailleur à locataire et non de délégataire à déléguant.

²⁹ Le budget annexe de l'eau potable a été mis en place par la suite, en 2014.

³⁰ Sauf exceptions prévues aux articles L.2224-1 et L.2224-2 du CGCT ils sont légalement astreints à s'équilibrer sans apport du budget principal.

³¹ A l'instar des budgets annexes transport, logement de loisir et saisonnier et bâtiments économiques.

³² Dépenses d'acquisition et de viabilisation de terrains concentrées en début de cycle, recettes de commercialisation intervenant plutôt en fin de cycle.

Enfin, au-delà de ces différents budgets, le « groupe communautaire » intègre, à des degrés divers, différents organismes liés statutairement et parfois financièrement³³ à la CARA : régie autonome à personnalité morale et à autonomie financière, syndicats mixtes, autres établissements publics, société d'économie mixte, associations. Il ne ressort toutefois pas de l'examen de la chambre que l'un ou l'autre de ces satellites présenterait actuellement des difficultés de nature à obérer significativement les marges de manœuvre financières de la CARA.

8.2 ANALYSE FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL

8.2.1 Performance financière globale du budget principal

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2009
Produits de gestion	17 471 492	17 191 524	17 957 881	19 998 803	20 490 294	17,28 %
Charges de gestion	13 216 956	13 327 221	13 685 331	14 538 460	15 313 711	15,86 %
Excédent brut de fonctionnement	4 254 536	3 864 303	4 272 550	5 460 343	5 176 583	21,67 %
<i>en % des produits de gestion</i>	24,4%	22,5%	23,8%	27,3%	25,3%	
Résultat de fonctionnement	3 111 670	2 641 508	3 186 340	3 691 669	3 974 983	27,74 %
Epargne brute (CAF brute)	3 695 160	3 400 267	4 111 185	5 007 251	5 064 414	37,06 %
<i>en % des produits de gestion</i>	21,1%	19,8%	22,9%	25,0%	24,7%	
Epargne nette (CAF nette)	3 121 519	3 022 708	3 795 336	4 264 443	4 619 262	47,98 %
Encours de dette au 31/12	3 436 639	3 059 255	2 743 406	2 000 758	1 555 526	-54,74 %
Fonds de roulement	13 650 493	13 110 868	14 104 388	11 121 187	11 553 772	-15,36 %

Le tableau ci-dessus donne un aperçu du volume et du résultat des opérations de fonctionnement du seul budget principal sur la période 2009-2013. Il met en évidence une évolution des produits de gestion³⁴ alors plus forte que celle des charges de gestion (*respectivement +17,28 % et +15,6 %*), ainsi qu'une capacité d'autofinancement des investissements (*brute et nette*) renforcée, dans un contexte de fort désendettement.

Cette absence de tension financière relevée jusqu'en 2013³⁵ doit toutefois être mise en perspective avec le dynamisme budgétaire relatif de la CARA, la comparaison des données communautaires avec les ratios de référence³⁶ mettant alors en évidence des niveaux de dépenses et de recettes par habitant³⁷, ainsi qu'un endettement, très nettement inférieurs aux moyennes nationales. Ceci tendrait à démontrer (au même titre que les taux d'exécution budgétaire décevants relevés supra) que la CARA n'exerçait peut-être pas encore alors toute la plénitude de ses compétences.

8.2.2 Les produits de gestion du budget principal

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2009
Produits de gestion	17 471 492	17 191 524	17 957 881	19 998 803	20 490 294	17,28%
Dont fiscalité conservée par l'EPCI	5 294 601	4 825 829	5 287 699	6 705 855	7 877 814	48,79%
Dont dotation globale de fonctionnement	9 318 218	10 439 918	9 910 096	9 823 705	10 021 108	7,54%
Dont autres dotations, subventions et participations	1 657 230	1 145 863	2 007 309	1 770 611	1 790 841	8,06%
Dont produits des services et du domaine	732 846	323 987	319 682	1 350 366	452 621	-38,24%

³³ Sous forme de participation au capital.

³⁴ Hors opérations financières et exceptionnelles.

³⁵ À pondérer par les résultats moins favorables de l'exécution budgétaire 2014 exposés infra.

³⁶ Source : compte administratif du budget principal 2013 de la CARA.

³⁷ Tant en fonctionnement qu'en investissement

8.2.2.1 La fiscalité

La réforme de la fiscalité locale a transformé profondément la structure des ressources de la communauté à compter de 2011. En effet, la majeure partie des ressources fiscales comptabilisées par la CARA n'est plus, désormais, conservée par elle mais prélevée par l'Etat.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Impôts locaux (A)	8 638 556	8 675 913	22 466 722	23 948 455	25 410 480
Restitutions de fiscalité et reversements sur impôts locaux au profit des communes membres (B)	3 343 955	3 850 084	3 849 860	3 853 959	3 922 757
<i>Dont attribution de compensation reversée aux communes membres</i>	3 343 955	3 343 965	3 343 955	3 343 955	3 361 752
<i>Dont dotation de solidarité communautaire attribuée aux communes membres</i>		506 119	505 905	510 000	561 005
Impôts locaux nets des restitutions et reversements (C=A-B)	5 294 601	4 825 829	18 616 862	20 094 496	21 487 723
Prélèvement de l'Etat au titre du FNGIR (D)	0	0	13 329 163	13 388 641	13 609 909
Fiscalité conservée par la CARA (E=C-D)	5 294 601	4 825 829	5 287 699	6 705 855	7 877 814

Dans le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) en vigueur jusqu'en 2010, la communauté d'agglomération recevait l'intégralité du produit de la taxe collectée sur son territoire et en votait le taux. Du fait de la spécialisation de taxes, l'intercommunalité ne bénéficiait pas, en revanche, de la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières).

La réforme fiscale intervenue en 2010, entrée complètement en vigueur en 2011, a modifié la nature et la structure des recettes fiscales perçues par la communauté d'agglomération. La taxe professionnelle, supprimée le 1er janvier 2010, est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Sont créés également un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ainsi que la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

A compter de 2011, outre une fiscalité économique (fraction de la CVAE, de la CFE, de l'IFER et de la TASCOM³⁸), la communauté d'agglomération s'est vue attribuer une fiscalité « ménages » (fraction de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier non bâti) qui occupe une place prépondérante. L'établissement public exerce un pouvoir de taux sur les principales de ces différentes ressources.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Impôts locaux bruts	8 638 556	8 675 913	22 466 722	23 948 455	25 410 480
<i>Dont à partir de 2012 :</i>					
<i>Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)</i>				19 664 856	20 901 491
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>				2 486 754	2 952 098
<i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>				1 189 095	1 301 018
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>				241 255	250 459
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>				366 495	5 414

³⁸ La CFE est attribuée aux communes et aux EPCI à fiscalité propre ; la CVAE est partagée entre les communes, leurs groupements, les départements et les régions ; la TASCOM est affectée aux communes et aux EPCI.

Parallèlement à la mise en place de cette nouvelle architecture fiscale, l'Etat a créé un fonds national de garantie, le Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR), chargé de compenser individuellement, pour chaque collectivité/EPCI, les conséquences financières de la réforme. Il ne s'agit donc pas là d'un mécanisme de péréquation stricto sensu³⁹ mais d'un fonds de compensation alimenté par les collectivités qui ont vu leurs recettes augmenter du fait de la réforme de la taxe professionnelle, les recettes ainsi collectées étant reversées aux collectivités dont les ressources ont diminué suite à cette même réforme.

Si la réforme de la taxe professionnelle a donc généré pour la CARA un montant brut de ressources fiscales très largement supérieur à celui perçu précédemment, une partie conséquente de ce surplus de fiscalité lui est prélevée pour abonder le FNGIR (13, 6 M€ en 2013).

Les EPCI à fiscalité propre restituent par ailleurs à leurs propres adhérents une partie du produit fiscal qu'ils perçoivent. Ces reversements prennent en particulier la forme d'une attribution de compensation, destinée à compenser à chaque commune membre la perte de recette subie lors de l'attribution de la totalité de la taxe professionnelle à la communauté d'agglomération, mais dont le calcul tient compte des allègements de charges dont ladite commune a pu bénéficié depuis, à l'occasion de chaque nouveau transfert de compétence à l'intercommunalité.

De plus, en 2010, le conseil communautaire de la CARA a fait usage de la possibilité qui était la sienne de mettre en place une dotation de solidarité communautaire (DSC). Sa répartition entre les communes membres s'opère selon des critères qui sont apparus pertinents par rapport à l'objectif de redistribution assigné à ladite dotation même si son montant par commune reste assez faible, la plus richement dotée à ce titre recevant 61 017 € par an⁴⁰. La CARA fait toutefois observer que ce dispositif, non obligatoire, est complété par celui des fonds de concours (cf. infra) et que la solidarité communautaire s'exerce également au travers de la prise en charge par la communauté d'agglomération de dépenses communales telles que la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), selon des critères proches de ceux retenus pour la répartition de la DSC. La dépense supportée à ce titre par la CARA s'est ainsi élevée à 2,681 M€ en 2014 contre seulement 563 K€ pour la dotation de solidarité communautaire, étant précisé que la loi NOTRe précitée du 7 août 2015 est venue récemment valider cette faculté pour les intercommunalités de verser la contribution au SDIS en lieu et place de leurs communes membres.

Malgré ces divers prélèvements affectant son produit fiscal brut, la fiscalité conservée par la CARA pour le financement de ses propres dépenses a connu, sur la période 2009-2013, une progression très conséquente de 48,79 % pour s'établir à 7,877 M€ en 2013. La CARA semble donc avoir bénéficié du dynamisme des recettes substituées à la taxe professionnelle alors même que les taux qui y étaient pratiqués en 2013 en matière de taxe d'habitation, de taxe sur le foncier non bâti et de cotisation foncière des entreprises s'établiraient significativement en retrait des moyennes de référence nationales, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous⁴¹.

Taux votés en 2013 Communauté d'Agglomération	Taxe d'habitation	Taxe de foncier bâti	Taxe de foncier non bâti	Cotisation Foncière des Entreprises
CARA	7,72 %	0,00 %	2,32 %	22,54 %
MOYENNE NATIONALE	9,13 %	0,72 %	3,90 %	27,17 %

En 2014 et en 2015, ces taux d'imposition ont été maintenus sans modification. Le rapport sur les orientations budgétaires 2015 évalue à 6,6 M€ le produit fiscal supplémentaire qui résulterait de l'application à la CARA des taux moyens des groupements à fiscalité propre.

³⁹ Cf. infra dans le paragraphe relatif aux dotations.

⁴⁰ Ainsi qu'il sera exposé supra, la solidarité de la CARA envers ses communes membres s'exprime aussi en investissement au travers de l'attribution de fonds de concours.

⁴¹ Source CARA.

8.2.2.2 La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat, dont la baisse a été amorcée en 2011, connaît une embellie conjoncturelle en 2013 du fait de l'intégration de 3 nouvelles communes dans la CARA, la dotation de base prenant en compte les variations de la « population DGF »⁴². Ladite DGF enregistre, en revanche, à nouveau une diminution de 3 % en 2014 pour ne plus s'établir qu'à 9 722 183 €.

DGF en €	2009	2010	2011	2012	2013
Total DGF	9 318 218	10 439 918	9 910 096	9 823 705	10 021 108
Population DGF	103 613	112 208	113 574	112 729	115 943
<i>Evolution</i>	-0,11%	8,3%	1,22%	-0,74%	2,85%

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) mis en place en 2012 constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. En 2012, la CARA n'était pas contributrice au FPIC car son potentiel fiscal agrégé (PFIA) par habitant, soit 487,80 €, était inférieur au PFIA moyen national (599,95 €). Elle n'en a pas été non plus bénéficiaire, l'indice synthétique (IS) représentatif des ressources et des charges de la CARA s'établissant à 1,01951 et l'indice médian national à 1,10667. La modification des critères d'éligibilité en 2013 n'a pas eu d'impact sur la situation de la CARA au regard du FPIC.

8.2.3 Les charges de gestion du budget principal

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2009
CHARGES DE GESTION	13 216 956	13 327 221	13 685 331	14 538 460	15 313 711	15,86%
Dont charges de personnel	4 261 006	4 338 127	4 737 119	5 273 855	5 827 243	36,76%
Dont charges à caractère général	3 070 037	3 185 910	3 350 386	3 230 673	3 480 245	13,36%
Dont subventions	2 898 421	2 830 159	2 637 397	2 990 312	2 852 555	-1,58%
Dont autres charges	2 987 491	2 973 024	2 960 429	3 043 620	3 153 668 ⁴³	5,56%

Les charges de personnel du budget principal, d'un montant de 5 827 K€ en 2013, constituent le principal poste des charges de gestion. Elles ont connu depuis 2009 une progression significative de 37 %.

Pour autant, le ratio de rigidité des charges de structure, qui compare aux produits de fonctionnement l'ensemble formé par les charges de personnel, les participations et contingents et les intérêts de la dette et à l'intérieur duquel les dépenses de personnel sont prépondérantes, apparaît tout à fait modéré, ne dépassant pas 23 % en 2013.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de personnel	4 261 006	4 338 127	4 737 119	5 273 855	5 827 243
<i>Charges de personnel en % des produits de gestion</i>	24,4%	25,2%	26,4%	26,4%	28,4%
<i>Ratio de rigidité des charges structurelles</i>	33,7%	33,8%	21,1%	21,6%	22,7%

L'effectif de la CARA (*tous budgets confondus*⁴⁴) qui atteignait 119 agents en 2009 (*dont 87 fonctionnaires, 27 non titulaires occupant un emploi permanent et 5 non permanents*) a été porté à 166 en 2013 (*dont 129 fonctionnaires, 28 non titulaires occupant un emploi permanent et 9 non permanents*), soit une progression de 39,5 % sur la période⁴⁵.

⁴² Laquelle prend en compte les résidents secondaires.

⁴³ Dont 2 648,1 K€ de participation au SDIS en 2013.

Il ne semble pas que cette dernière augmentation puisse être corrélée à une modification particulière des compétences communautaires qui serait survenue dans le même temps. Elle correspondrait plutôt, en fait, à la montée en charge, à partir de 2011, de plusieurs compétences communautaires préexistantes qui n'étaient pas jusque-là pleinement exercées : transports, politique de la ville, habitat, aménagement et urbanisme, espaces naturels sensibles, gestion des déchets, gens du voyage, travaux bâtiments et logistique, systèmes d'informations, tourisme. Le rajeunissement de l'effectif observé en fin de période témoigne d'ailleurs du recrutement récent de nombre d'agents pour l'exercice desdites compétences.

L'étude rétrospective de l'état du personnel pour la période 2007 à 2013 réalisée par la CARA met par ailleurs en évidence :

- un taux d'encadrement élevé (les agents des catégories A et B représentent 44 % de l'effectif en 2013) ainsi qu'une masculinisation prononcée des postes d'encadrement (62 % en catégorie A) ;
- un absentéisme relativement modéré : le nombre moyen annuel de jours d'absence pour raisons de santé par agent sur emploi permanent s'établit à 15,9 jours en 2013, en diminution par rapport à 2011 (16,8 jours) mais en augmentation par rapport à 2009 (12,3 jours) ; un tel niveau (parfois impacté par quelques situations individuelles atypiques) reste toutefois en-deçà de la moyenne observée en dernier lieu dans les EPCI à fiscalité propre (19,5 jours en 2011)⁴⁶.

8.2.4 L'autofinancement du budget principal

<i>en €</i>	2009	2010	2011	2012	2013
CAF brute	3 695 160	3 400 267	4 111 185	5 007 251	5 064 414
<i>en % des produits de gestion</i>	21,1%	19,8%	22,9%	25,0%	24,7%
Amortissement du capital de la dette	573 642	377 559	315 849	742 808	445 153
CAF nette ou disponible	3 121 519	3 022 708	3 795 336	4 264 443	4 619 262

La capacité d'autofinancement brute du budget principal s'établit à 5 064,4 K€ en 2013, soit le niveau le plus élevé de la période contrôlée, en progression de 37,1 % par rapport à 2009 et suivant la même courbe ascendante que l'excédent brut de fonctionnement déjà évoqué. Cette évolution favorable est même amplifiée au bénéfice de la capacité d'autofinancement disponible en 2013 compte tenu de la forte diminution de l'amortissement de la dette enregistrée dans le même temps (*cf. infra*). Ladite CAF nette enregistre ainsi depuis 2009 une progression de 47,9 %, soit un accroissement encore supérieur à celui de la CAF brute.

8.2.5 L'endettement

L'encours de la dette du budget principal, qui atteignait encore 3,4 M€ en 2009, a été ramené à 1,56 M€ à la clôture de l'exercice 2013. Compte tenu du haut niveau d'épargne brute décrit supra, la capacité de désendettement s'établit à un niveau extrêmement favorable, inférieur à une année, alors que, selon la CARA, la capacité de désendettement moyenne des EPCI à fiscalité propre comparables s'élèverait à 4,5 ans.

	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de dette du budget principal au 31 décembre <i>(en €)</i>	3 436 639	3 059 255	2 743 406	2 000 758	1 555 526
Capacité de désendettement BP (dette / CAF brute du BP) <i>(en années)</i>	0,9	0,9	0,7	0,4	0,3

⁴⁴ Le budget 2015 fait état de 115 emplois permanents et 9 emplois non permanents pourvus pour le seul budget principal.

⁴⁵ Source CARA: Etat du personnel, rétrospective 2007-2013.

⁴⁶ Enquête « Bilans sociaux » de la DGCL de janvier 2013.

On observe une même évolution favorable de la dette des budgets annexes, l'encours consolidé de l'ensemble des budgets étant ramené de 12 435 K€ en 2009 à 6 849 K€⁴⁷ en 2013, soit une diminution de près de 45 %. La structure de l'encours de dette consolidé ne pose pas davantage de problèmes. Désormais souscrit exclusivement en euro, il est composé à près de 85 % par des produits à taux fixe. Au 31 décembre 2013, son taux moyen s'établissait à 3,69 % pour une durée de vie résiduelle de 7 ans.

8.2.6 L'investissement au budget principal

Le financement propre disponible (correspondant à la somme de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt⁴⁸) apparaît le plus souvent supérieur aux dépenses d'investissement (composées des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement) sauf en 2010 et en 2012 où le besoin de financement a été facilement couvert par une ponction sur un fonds de roulement au niveau très confortable (cf. infra).

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Financement propre disponible	3 886 506	3 218 451	4 146 741	5 156 021	4 815 252
Dépenses d'investissement	3 235 728	3 758 077	3 170 544	8 060 692	4 382 668
- dont dépenses d'équipement	2 859 457	3 359 655	2 537 194	1 805 636	1 530 276
- dont subventions d'équipement	420 634	440 734	676 420	6 298 282	2 895 378
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	650 778	-539 626	976 197	-2 904 671	432 584
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	913 677	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 564 455	-539 626	976 197	-2 904 671	432 584

Une certaine difficulté à faire émerger des projets propres a pu être observée. Les principales dépenses d'investissement réalisées directement par la CARA sur son budget principal au cours des dernières années⁴⁹ se rapportaient à l'action foncière et à l'aménagement, la construction d'équipements plus emblématiques comme la gare intermodale et la Maison de la CARA n'intervenant qu'en toute fin de période contrôlée.

On relève d'ailleurs à cet égard l'importance des opérations d'investissement financées par la CARA mais conduites par des tiers. Ainsi, sur la période 2009-2013, près de la moitié des dépenses d'investissement prenaient la forme de subventions d'investissements à des opérateurs extérieurs⁵⁰ tels que les producteurs de logement social, le constructeur de la liaison ferroviaire à grande vitesse Tours-Bordeaux ou les communes membres de l'EPCI (attributaires de fonds de concours sur le fondement des dispositions de l'article L.5216-5 VI du CGCT⁵¹)

Ainsi qu'il a été précisé supra, il a fallu attendre 2013 pour que la CARA se dote d'un outil de programmation budgétaire des investissements avec la mise en œuvre de la technique des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), permettant de dissocier l'engagement de l'inscription annuelle des crédits⁵². Elle a été appliquée notamment à la Maison de la CARA (AP de 1,739M€), à la gare intermodale de Royan (AP de 4,514 M€), à la production de logements sociaux (AP de 2,734 M€) et à la construction d'une nouvelle gendarmerie à La Tremblade (AP de 8,1M€), ainsi qu'aux opérations d'investissements inscrites au Schéma Directeur d'Accessibilité aux Transports (AP de 5,3 M€).

⁴⁷ Les budgets annexes de l'assainissement et de l'hippodrome supportent la dette la plus élevée au 31 décembre 2013 (respectivement 2,15 et 1,4 M€).

⁴⁸ Subventions d'investissement, FCTVA, produits de cessions, etc.

⁴⁹ Le budget annexe de l'assainissement et, dans une moindre mesure, celui de la gestion des déchets ont également supporté un effort d'investissement conséquent.

⁵⁰ Les subventions d'équipement (compte 204) représentent respectivement 78 % et 66 % du total des dépenses d'investissement de 2012 et 2013

⁵¹ 1 M€/an de 2007 à 2012.

⁵² Articles L.2311-3 et R.2311-9 du CGCT.

Il conviendra de parachever ce processus par la mise en place d'un véritable programme prévisionnel d'investissements, amorcée en 2015 pour le budget principal, et son extension aux principaux budgets annexes, dans le prolongement de l'élaboration en cours des schémas directeurs dédiés à l'assainissement et à la gestion des déchets.

8.3 SITUATION BILANCIELLE

au 31 décembre, en €	2009	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement net global (FR)	13 650 493	13 110 868	14 104 388	11 121 187	11 553 772
Besoin en fonds de roulement global (BFR)	-16 659 386	-20 711 254	-25 278 952	-27 703 888	-31 378 985
Trésorerie nette (=FR-BFR)	30 309 879	33 822 122	39 383 340	38 825 075	42 932 757

Le fonds de roulement du budget principal, correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois immobilisés. En l'espèce, l'importance de l'épargne nette et la faiblesse relative des investissements ont concouru à maintenir ce fonds de roulement à un niveau confortable sur l'ensemble de la période contrôlée. Il s'établissait encore à 11,5 M€ à la clôture de l'exercice 2013, ce montant correspondant à 274 jours de charges courantes dudit budget principal.

Le passif circulant excède très largement, pour l'ensemble de la période, les besoins de financement de l'actif d'exploitation. L'absence de besoin en fonds de roulement qui en résulte tient toutefois essentiellement à l'importance des soldes créditeurs des comptes de rattachement des budgets annexes (+ de 30 M€ à la clôture de l'exercice 2013).

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Besoin en fonds de roulement	-16 659 386	-20 711 254	-25 278 952	-27 703 888	-31 378 985
Contribution du solde créditeur des comptes de liaison 45 à l'absence de BFR	16 649 760	20 694 712	25 420 165	27 320 842	30 525 790

Ainsi, par l'effet de ce rattachement de la trésorerie des budgets annexes à celle du budget général, la trésorerie de ce dernier (correspondant arithmétiquement à la différence entre fonds de roulement et besoin en fonds de roulement) atteint le niveau considérable de 42,9 M€ au 31 décembre 2013. En conséquence, la chambre avait souhaité, dans son rapport d'observations provisoires, attirer l'attention de la CARA sur cette « thésaurisation » excessive, à corréliser avec la sous-consommation des crédits d'investissement des budgets annexes également observée. Dans sa réponse, la CARA réfute une telle qualification dès lors que cette trésorerie abondante, appelée à se réduire « lorsque les équipements planifiés se réaliseront », ne résulte pas d'une volonté d'accumulation pour elle-même.

8.4 LA SITUATION FINANCIÈRE DES BUDGETS ANNEXES

Le résultat de l'exercice autant que le résultat de clôture apparaissent largement excédentaires en 2013 pour les deux plus importants budgets annexes (assainissement et déchets). En revanche, 4 budgets annexes clôturent ce même exercice en déficit, ceux des zones activités communautaires, de la ZAC d'Arvert, de la ZAC La Roue 2 et de l'hippodrome.

Les difficultés de ce dernier (687,8 K€ de déficit de clôture en 2013) ne présentaient toutefois qu'un caractère conjoncturel, l'hippodrome ayant été temporairement privé de recettes d'exploitation au premier semestre 2013 en raison de sa fermeture pour d'importants travaux de restructuration, en partie financés par emprunt. La convention conclue en décembre 2013 entre la CARA et la société de courses exploitant l'équipement met à la charge de cette dernière une redevance annuelle couvrant la charge de l'emprunt contracté par la communauté d'agglomération pour financer les travaux de rénovation, ce qui a permis un retour à une exécution budgétaire excédentaire⁵³ dès 2014.

2013	Recettes	Dépenses	Résultat exercice	Résultat de clôture (fonds de roulement)
Assainissement (M49)				
investissement	9 481 504,71	8 828 258,55	653 246,16	18 394 046,69
fonctionnement	7 822 303,69	4 920 709,90	2 901 593,79	4 019 773,40
Total	17 303 808,40	13 748 968,45	3 554 839,95	22 413 820,09
Gestion des Déchets & assimilés (M14)				
investissement	1 033 485,00	1 152 315,27	-118 830,27	109 066,41
fonctionnement	18 022 164,28	15 968 075,01	2 054 089,27	9 115 138,29
Total	19 055 649,28	17 120 390,28	1 935 259,00	9 224 204,70
Zones d'activités communautaires (M14)				
investissement	647 342,56	87 246,05	560 096,51	63 792,73
fonctionnement	678 711,19	702 068,62	-23 357,43	-1 226 757,90
Total	1 326 053,75	789 314,67	536 739,08	-1 162 965,17
ZAC d'Arvert (M14)				
investissement	19 550,00	17 130,12	2 419,88	-505 149,39
fonctionnement	17 130,12	15 071,12	2 059,00	2 059,00
Total	36 680,12	32 201,24	4 478,88	-503 090,39
Bâtiments économiques (M14)				
investissement	96 828,09	60 498,95	36 329,14	-3 946,32
fonctionnement	33 595,32	60 702,81	-27 107,49	44 176,39
Total	130 423,41	121 201,76	9 221,65	40 230,07
Transports urbains (M43)				
investissement	85 156,92	180 860,44	-95 703,52	524 866,29
fonctionnement	3 903 589,00	3 832 050,48	71 538,52	74 539,32
Total	3 988 745,92	4 012 910,92	-24 165,00	599 405,61

2013	Recettes	Dépenses	Résultat exercice	Résultat de clôture
Logement de loisir social et saisonnier (M4)				
investissement	132 485,15	120 817,41	11 667,74	866 571,95
fonctionnement	152 965,81	152 965,81	0,00	0,00
Total	285 450,96	273 783,22	11 667,74	866 571,95
ZAC La Roue 2 (M14)				
investissement		647 914,52	-647 914,52	-647 914,52
fonctionnement	706 000,52	649 606,28	56 394,24	56 394,24
Total	706 000,52	1 297 520,80	-591 520,28	-591 520,28
Hippodrome Royan Atlantique (M14)				
investissement	628 970,09	1 485 227,04	-856 256,95	-710 396,79
fonctionnement	105 882,00	83 316,89	22 565,11	22 565,11
Total	734 852,09	1 568 543,93	-833 691,84	-687 831,68

⁵³ Une fois pris en compte d'importants restes à réaliser en recettes d'investissement.

Dans le cadre de sa compétence « développement économique », la CARA aménage des zones d'activités d'intérêt communautaire. Elle s'est dotée ainsi de six parcs économiques destinés à l'accueil des entreprises sur son territoire : "Les Portes de l'Estuaire" à St-Georges-de-Didonne, "Les Groix" à Cozes, "Les Brégaudières" à la Tremblade, "Les Touzelleries" et "La Roue" à Saujon, "Val Lumière" à Vaux-sur-Mer.

Toutefois, le suivi comptable de ces zones d'activité s'est longtemps opéré dans une certaine confusion, un même budget annexe, intitulé « *budget annexe des zones d'activités communautaires* », enregistrant l'ensemble des opérations correspondant à ces parcs « historiques ».

La remise en ordre de ce budget annexe des zones d'activité communautaires est actuellement en cours en vue de sa clôture, laquelle pourrait se traduire par une perte à reprendre au budget principal, même si le déficit de clôture 2014 a déjà été réduit de moitié par rapport à 2013 (passant de 1,16 M€ à 441 K€).

Les deux zones d'activité les plus récemment lancées, celles de la ZAC d'Arvert en 2011 et de la Roue 2 (à Saujon) en 2013, ont donné lieu, pour leur part, à un suivi budgétaire spécifique. Les déficits qu'elles enregistraient en 2014 (respectivement - 580 K€ et -1,19 M€) apparaissaient « normaux » dès lors qu'elles se situaient encore à un stade précoce de leur commercialisation.

Le budget des bâtiments économiques présentait également quelques difficultés à la clôture de l'exercice 2013 (notamment une capacité de désendettement défavorable de 22 ans) mais ce budget annexe aux volumes financiers peu conséquents devait être réintégré au budget principal en 2015.

8.5 SYNTHÈSE DE L'ANALYSE FINANCIÈRE ET PERSPECTIVES

La situation financière de la CARA, telle qu'elle apparaissait à la clôture de 2013⁵⁴, pouvait être qualifiée de satisfaisante, l'insuffisante programmation des investissements et la surestimation des prévisions budgétaires les concernant, également observées, se révélant sans incidence sur les équilibres financiers eux-mêmes. Cette situation se caractérisait par :

- un niveau de dépenses et de recettes de toutes natures inférieur à la moyenne nationale ;
- une évolution des produits de gestion plus forte que celle des charges de gestion induisant une progression de l'excédent brut de fonctionnement ;
- un produit fiscal dynamique alors même que les taux d'imposition se positionnent en-deçà des moyennes de référence ;
- des charges de personnel dont la forte croissance avait accompagné la montée en puissance des compétences communautaires sans fragiliser les équilibres financiers de l'établissement public ;
- une capacité d'autofinancement (brute et nette) confortée dans un contexte de fort désendettement ;
- un fonds de roulement et une trésorerie du budget principal conséquents ;
- l'absence de risques significatifs affectant les budgets annexes, une fois l'apurement mené à bien du budget annexe des zones d'activité communautaires.

⁵⁴ Dernier exercice dont les comptes étaient approuvés au moment de la clôture de l'instruction du présent rapport.

Toutefois, l'exécution budgétaire 2014, telle qu'elle ressortait des données provisoires communiquées à la chambre régionale des comptes en avril 2015⁵⁵, sans présenter encore un caractère alarmant, se révélait moins favorable que par le passé, avec l'apparition d'un « effet de ciseau » dans l'évolution respective des produits et charges de gestion, pour partie à l'origine des baisses respectives de 487 K€, 1,385 M€ et 1,7 M€ de l'excédent brut de fonctionnement, de la CAF brute et de la CAF nette.

Cette inversion de tendance trouve notamment son origine dans la réduction de la dotation de fonctionnement de l'Etat (diminution de 299 K€ en 2014 appelée à perdurer), outre une augmentation plus conjoncturelle des charges exceptionnelles (en augmentation de 883 K€)⁵⁶. La hausse du remboursement en capital de la dette également observée en 2014 (+ 320 K€) s'inscrit dans un contexte vertueux persistant de désendettement, l'encours ayant diminué de moitié par rapport à 2013 pour ne plus atteindre que 800 K€ au 31 décembre 2014, soit une capacité de désendettement réduite à 0,2 années. L'insuffisance de financement disponible pour les investissements s'est toutefois traduite en 2014 par un prélèvement de 1,677 M€ sur le fonds de roulement⁵⁷ et le budget 2015 prévoyait un recours à l'emprunt de 6,3 M€.

C'est pourquoi, dans un environnement économique contraint, marqué par la baisse des concours de l'Etat, une moindre tolérance à l'impôt de la part des contribuables, la montée en charge des dispositifs de péréquation, le risque de stagnation de la fiscalité économique, les choix budgétaires de la CARA pour 2015 témoignaient d'une rigueur financière certaine (réduction des dépenses de gestion à fiscalité constante) illustrée par le tableau ci-dessous.

	Ouverture de crédits 2014	Ouvertures de crédit 2015
Charges à caractère général	5 130 597	4 987 809
Charges de personnel	6 603 430	6 535 900
Impôts et taxes	25 755 156	25 723 175
DGF	9 722 183	9 145 517

Le dynamisme affiché en investissement doit, en revanche, être reçu avec plus de circonspection compte tenu de l'habitude passée de la CARA de surestimer ses prévisions budgétaires en la matière.

En tout état de cause, la CARA se doit de rechercher tous les moyens pour optimiser sa gestion financière, en combinant recherche de gisements d'économie dans le fonctionnement des services, développement des mutualisations avec les communes membres⁵⁸ et sélectivité des investissements. Elle affirme d'ailleurs, à cet égard, dans ses orientations budgétaires pour 2015, sa volonté de mettre en place un « pacte fiscal et financier » qui « matérialisera, au regard d'un projet de territoire », un effort accru de coordination des choix financiers de la CARA et de ses communes membres.

Dans sa réponse aux observations provisoires sur ce point, la CARA fait état de la « prospective financière garantissant un pilotage budgétaire optimal » mise en place en 2015 ainsi que des notes de cadrage budgétaire adressées aux vice-présidents pour les inviter à la recherche d'économie dans le fonctionnement des services placés sous leur responsabilité (1 M€ d'économies hors masse salariale était ambitionné à ce titre en 2016). S'agissant des mutualisations avec les communes membres, il est cependant fait observer par la CARA qu'elles bénéficieraient surtout aux communes membres de l'agglomération, les économies dégagées restant, en revanche, « peu perceptibles dans les comptes » de cette dernière.

⁵⁵ Données alors en attente d'approbation par l'assemblée communautaire.

⁵⁶ Elles correspondent à des subventions exceptionnelles du budget principal aux budgets annexes des transports (852 K€) et du logement de loisir social et saisonnier (120 K€).

⁵⁷ Ramené au niveau, encore confortable, de 9,88 M€ au 31 décembre 2014.

⁵⁸ L'article L-5211-39-1 du CGCT lui impose d'établir son premier schéma de mutualisation.

L'urbanisme constitue un des domaines de compétence majeurs transféré aux communes et à leurs groupements par la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983. On distingue trois champs d'intervention des collectivités territoriales en la matière :

- l'urbanisme réglementaire relatif à la conception, la production et la mise en œuvre du droit des sols et correspondant notamment à la planification territoriale au travers des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ; le SCOT est élaboré au niveau intercommunal alors que les PLU étaient élaborés jusqu'ici par les communes (cf. infra) ; le PLU doit être compatible avec le SCOT qui régit le territoire auquel il s'applique⁵⁹;
- l'urbanisme individuel, se rapportant à la délivrance et au suivi des autorisations et certificats d'urbanisme ;
- l'urbanisme dit « opérationnel », relatif aux opérations de maîtrise foncière⁶⁰ et d'aménagement (lotissement, ZAC) ainsi qu'à la mise en œuvre de certaines politiques sectorielles comme l'habitat et les déplacements urbains.

La CARA intervient de plein droit en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel, sur le fondement des dispositions de l'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales, et par délégation de certaines de ses communes membres pour l'instruction des décisions individuelles en matière de droit des sols.

A l'occasion du présent contrôle de la CARA, la chambre régionale des comptes a souhaité apporter une attention particulière à ces questions d'urbanisme qui apparaissaient de plus en plus prégnantes, avec :

- au plan national, l'introduction dans l'ordre juridique (notamment à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme) des principes dégagés par le Grenelle de l'environnement⁶¹, mettant en avant les notions de développement durable, de lutte contre l'étalement urbain et de « redensification » des centres-villes, de préservation de la biodiversité, d'efficacité énergétique, d'amélioration de la qualité de l'air (diminution des émissions de gaz à effet de serre), de l'eau, du sol et du sous-sol, de promotion des modes de transport collectifs, de mixité sociale de l'habitat, de prévention des risques naturels et technologiques et des pollutions de toute nature ;
- au plan local, l'apparition de tensions croissantes affectant la frange littorale du territoire de la CARA avec une forte pression démographique, dans un contexte de raréfaction du foncier disponible et d'exposition accrue aux risques naturels due au changement climatique, outre des conflits d'usages de plus en plus accentués entre l'économie touristique, les besoins en logement et en emploi de la population permanente, les occupations agricoles et la préservation des espaces et espèces sensibles.

⁵⁹ En vertu du principe de compatibilité, les dispositions du PLU ne doivent pas faire obstacle à l'application des prescriptions du SCOT ; le PLU doit respecter les options fondamentales du SCOT, sans être cependant tenu de reprendre à l'identique le contenu de ce dernier.

⁶⁰ Avec l'usage des procédures de droit de préemption urbain, d'expropriation, et de zone d'aménagement différé.

⁶¹ Forum de discussion organisé en 2007 dont les travaux ont abouti aux lois n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I ») et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »).

9.1 LE SERVICE « HABITAT, AMÉNAGEMENT ET URBANISME » DE LA CARA

Le service « *habitat, aménagement et urbanisme* » fait partie du pôle « *aménagement, urbanisme et mobilité* » de la CARA, lequel comprend aussi un service dédié aux transports. L'instruction a porté essentiellement sur les interventions dudit service en matière d'urbanisme.

9.1.1 Les interventions du service urbanisme :

9.1.1.1 Interventions en matière de planification territoriale

Le SCOT actuellement en vigueur, approuvé par délibération du conseil communautaire du 25 septembre 2007, a été le premier élaboré par la CARA (la période précédente étant régie par un schéma d'aménagement rédigé par les services de l'Etat). Depuis cette date, la révision dudit SCOT, prescrite par délibérations successives du conseil communautaire des 25 septembre 2007 et 27 juin 2011, a mobilisé l'énergie du service « *habitat, aménagement et urbanisme* ». Cette procédure de révision a toutefois pris du retard et n'est toujours pas achevée à ce jour (cf. infra). En matière de planification territoriale, la CARA est également consultée, en tant que « *personne publique associée* », à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme de ses propres communes membres (PLU) mais aussi des intercommunalités voisines (SCOT).

9.1.1.2 L'instruction des demandes d'autorisations en matière de droit des sols par la CARA pour le compte de ses communes membres

Dès 2008, la CARA assurait une mission de conseil et de pré-instruction « à la carte » des demandes d'autorisations individuelles en matière de droit des sols (permis de construire et de démolir, certificats d'urbanisme, déclarations de travaux) au profit des communes intéressées. Elle intervenait alors en amont de la phase d'instruction assurée, pour le compte de ces communes, par les services de la direction départementale de l'équipement (aujourd'hui DDTM). A partir de 2012, la CARA a mis en place un véritable service d'instruction des autorisations du droit des sols (ADS), prestation proposée à titre gratuit aux communes qui le souhaitent dans le cadre d'une convention de partenariat, afin de palier au désengagement des services de l'Etat en la matière⁶². La CARA assure aujourd'hui cette prestation pour 27 de ses 34 communes membres et elle instruit à ce titre plus de 2 500 dossiers par an. Toutefois, les communes les plus importantes et dotées du savoir-faire nécessaire en interne continuent à exercer directement cette compétence ADS⁶³. On peut, dès lors, se demander si une telle mutualisation partielle correspond à une allocation optimale des moyens.

9.1.1.3 La conduite de projets d'aménagement de parcs d'activités économiques ou de renouvellement urbain

La CARA gère actuellement diverses opérations d'aménagement de parcs d'activités économiques (PAE) à Arvert, Saujon et Grézac. Elle accompagne également les communes qui souhaitent associer l'intercommunalité à leurs propres projets d'aménagement (Floirac, Etaules, L'Eguille). Enfin, la CARA a lancé une opération de renouvellement urbain en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier de Poitou-Charentes (EPF PC) dans le quartier de « l'électricité » à Royan en vue de favoriser la production de logements sociaux.

⁶² L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 134 de la loi ALUR, prévoit qu'à compter du 1er juillet 2015 seules les communes comprenant moins de 10 000 habitants et ne faisant pas partie d'un EPCI de 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'EPCI compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, pourront disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.

⁶³ Soit Royan, La Tremblade, Arvert, Breuillet, Les Mathes-La Palmyre, Saint-Georges-de-Didonne et Saint-Palais-sur-Mer.

9.1.2 Organisation et partenariats du service « habitat, aménagement et urbanisme »

9.1.2.1 L'organisation interne.

Le service « habitat, aménagement et urbanisme » disposait au 1^{er} janvier 2014 d'un effectif total de 7 personnes, dont 5 pour la cellule « *aménagement et urbanisme* » (un chef de service et 4 instructeurs). En fin d'année 2014, ledit service a été renforcé notamment par le recrutement en contrat à durée déterminée d'une chargée de mission à la révision du SCOT ainsi que par la nomination d'un responsable en propre de la cellule ADS pour accompagner sa montée en charge.

9.1.2.2 Modalités particulières de pilotage de la révision du SCOT

Outre l'appel à des prestataires privés spécialisés, la révision du SCOT a donné lieu à la mise en place d'une organisation spécifique en interne qui comprenait à l'origine un comité de pilotage⁶⁴, chargé de définir la stratégie de développement et d'aménagement à mettre en œuvre, et un comité technique⁶⁵, chargé d'assurer le suivi technique des travaux de révision du SCOT. Un temps interrompu ce processus de révision a été relancé en octobre 2014 et son mode opératoire a été revu à cette occasion (cf. infra).

9.1.2.3 Les autres partenariats

Pour les besoins de l'exercice de ses missions en matière d'urbanisme, la CARA a noué plusieurs partenariats avec des organismes extérieurs comme l'INSEE (pour la réalisation d'une étude démographique de son territoire) et l'établissement public foncier de Poitou-Charentes (en matière de politique de l'habitat), ainsi que le Conseil départemental d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) et la Fédération nationale des SCOT (pour la délivrance de conseils gratuits dans leurs champs de compétence respectifs).

9.2 LA PLANIFICATION TERRITORIALE SUR LE TERRITOIRE DE LA CARA :

9.2.1 Notion de SCOT

Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il constitue le cadre de référence des différentes politiques élaborées sur son territoire en matière d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial et d'environnement. Il assure ainsi la cohérence de ces politiques tout comme celle des documents sectoriels, tant intercommunaux (éventuels plans locaux d'urbanisme intercommunaux [PLUi], programme local de l'habitat [PLH], plan de déplacement Urbain [PDU]) que communaux (PLU, cartes communales).

Aux termes de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, le SCOT doit permettre d'assurer le respect des principes du développement durable: principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale; principe de respect de l'environnement.

⁶⁴ Composé du président de la CARA, des membres du bureau communautaire, des représentants de l'Etat, de la région, du département, des chambres consulaires, des « personnes associées à la procédure » conformément aux articles L. 121-4 et R. 122-7 du code de l'urbanisme, de la directrice générale des services et des autres cadres concernés.

⁶⁵ Composé du vice-président en charge de l'aménagement de l'espace communautaire et des techniciens référents.

9.2.2 L'exercice de la compétence propre de la CARA en matière de SCOT

En application de l'article L.122-4 du code de l'urbanisme et conformément à ses compétences obligatoires, au nombre desquelles figure l'aménagement de l'espace communautaire, la CARA est compétente pour adopter un SCOT sur son territoire. Comme rappelé supra, elle a ainsi approuvé, par délibération du conseil communautaire du 25 septembre 2007, son premier SCOT (toujours en vigueur actuellement) mais, par cette même délibération, elle décidait aussitôt la mise en révision de celui-ci. Une délibération du 27 juin 2011 est ensuite venue confirmer l'engagement de la CARA dans la révision du SCOT en en fixant les objectifs ainsi que les modalités de la concertation. A ce jour, et quelle qu'en soit la cause, la communauté d'agglomération n'était pas encore parvenue à faire émerger un véritable projet de territoire ambitieux et partagé entre ses membres, adapté à l'importance des enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels elle est confrontée.

9.2.2.1 L'approbation du SCOT en 2007 : une première expérience de planification territoriale « mitigée » pour la CARA

Le SCOT approuvé en 2007 constitue le premier document d'urbanisme prospectif d'ensemble applicable à l'ensemble des 31 communes composant alors la CARA. En effet, seule la presqu'île d'Arvert était jusque-là couverte par un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme élaboré par le SIVOM du pays Royannais.

Ce « SCOT 2007 » a été élaboré selon les règles du code de l'urbanisme alors en vigueur, c'est-à-dire avant qu'interviennent la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 (assignant aux documents d'urbanisme des objectifs renforcés en matière de développement durable) ainsi que l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 (portant clarification et simplification des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme).

9.2.2.1.1 Les composantes du SCOT 2007

Conformément aux articles L.122-1 et R.122-1 et suivants du code de l'urbanisme⁶⁶, le SCOT de 2007 est composé des trois documents complémentaires suivants: le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations générales (DOG)⁶⁷, ayant respectivement pour objet de justifier le projet, de le décrire et de fixer le cadre de sa mise en œuvre.

9.2.2.1.1.1 *Le rapport de présentation*

Le rapport de présentation est la première pièce du SCOT, permettant d'identifier ses principaux enjeux. Il doit contenir un diagnostic, une analyse de l'état initial de l'environnement, une articulation du schéma avec d'autres documents, une explication du choix des projets, une évaluation des incidences de l'application du document sur l'environnement. Il constitue un élément essentiel du SCOT permettant une bonne compréhension du territoire et une justification des choix retenus permettant d'établir le PADD.

Le diagnostic ainsi réalisé en 2007 mettait en évidence les éléments clés suivants: un environnement de qualité, une accessibilité insuffisante, une croissance démographique déséquilibrée reposant sur les apports migratoires extérieurs dans un contexte de vieillissement de la population, une forte spécialisation touristique de l'économie du territoire avec des secteurs agricoles et conchylicoles certes encore présent mais fragilisés, une tendance à la concentration de l'emploi sur Royan et Saujon, la part importante du travail saisonnier, un parc de logement conséquent mais déséquilibré dans sa composition et sa répartition géographique et inadapté aux moyens des jeunes ménages locaux, un bon niveau d'équipements publics, des difficultés d'organisation des transports liées à l'étalement urbain et aux pics de fréquentation estivale.

⁶⁶ Dans leur rédaction alors en vigueur.

⁶⁷ La loi « Grenelle II » l'a remplacé en 2010 par le document d'orientation et d'objectifs » (DOO).

9.2.2.1.1.2 Le PADD

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue le document politique qui, à partir du diagnostic figurant au rapport de présentation, « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements »⁶⁸. Ce projet de territoire est le produit d'un large débat au sein de l'assemblée délibérante après concertation avec la population.

Les grandes orientations d'aménagement figurant au PADD de 2007 de la CARA se déclinent en 3 axes stratégiques :

- assurer un développement urbain dynamique maîtrisé au service de l'équilibre social; il s'agit là d'accompagner la croissance démographique :
 - en organisant un développement de l'agglomération plus équilibré entre le nord particulièrement attractif, et le sud-est, plus délaissé jusque-là ;
 - en s'efforçant d'éviter l'étalement urbain ;
 - en luttant contre la pression foncière qui rend difficile l'installation de jeunes actifs aux revenus modestes ;
 - en diversifiant l'offre en logements au profit de la population active et des familles ;
 - en adaptant l'environnement économique aux évolutions de la demande (développement des infrastructures d'accueil des entreprises, modernisation des outils de production ostréicole, amélioration de la qualité des infrastructures touristiques).

- structurer le territoire pour en planifier le développement :
 - en anticipant les besoins du territoire en équipements et en déplacements et en réservant les emprises nécessaires ;
 - en accompagnant le vieillissement de la population par la création de structures et services adaptés ;
 - en développant des zones d'activités commerciales pour répondre aux besoins de la population et en favorisant l'implantation des commerces et services dans les communes rurales du sud-est du territoire.

- préserver et valoriser le patrimoine environnemental garant de l'identité du territoire et ferment du développement :
 - en limitant la consommation d'espaces agricoles et viticoles à des fins urbaines ;
 - en préservant les paysages et espaces naturels remarquables ou sensibles en en organisant la fréquentation ;
 - en protégeant l'environnement de la pollution et des risques naturels ;
 - en développant les énergies respectueuses de l'environnement.

9.2.2.1.1.3 Le DOG

Le document d'orientations générales (DOG) constitue le document opérationnel du SCOT, correspondant à la déclinaison des orientations du PADD en plan d'actions. Il correspond, en principe, à la dimension prescriptive des politiques territoriales au regard des enjeux identifiés. Il précise en particulier, dans le respect des orientations définies par le PADD :

- les principes généraux de l'organisation de l'occupation du sol et de l'espace ;
- les espaces et sites à protéger, les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

⁶⁸ Article L. 122-1 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur à la date du 25 septembre 2007.

- les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équipement commercial et artisanal, à la prévention des risques ;
- les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs⁶⁹.

En matière d'organisation de l'occupation du sol, le DOG du SCOT 2007 de la CARA préconise notamment de limiter le développement des communes de la presqu'île d'Arvert et de l'agglomération royannaise et de favoriser la croissance des communes du sud-est. Il met également l'accent sur les modèles de développement moins consommateurs d'espaces tels que le renouvellement urbain et la reconquête des centre-bourgs, l'extension de l'urbanisation devant respecter le principe de continuité et éviter le mitage territorial pour préserver les espaces agricoles. Le rôle structurant des pôles d'équilibre (La Tremblade, Saujon, Cozes) devra être renforcé en y aménageant des espaces à vocation économique et en y développant équipements et commerces.

Il est procédé par le DOG à la délimitation des espaces, paysages et sites remarquables, naturels ou urbains, à protéger à divers titres: loi littoral, ensembles boisés significatifs, espaces sensibles du point de vue environnemental⁷⁰.

Il est fait mention dans le DOG de la nécessité de privilégier les formes d'habitat plus denses, diversifiées, de haute qualité environnementale et répondant aux besoins en matière de logements aidés. Il conviendra aussi d'articuler les réseaux de transports collectifs avec l'urbanisation en privilégiant les secteurs agglomérés, également de promouvoir le développement des modes « doux » de déplacement avec un maillage renforcé du territoire par le réseau cyclable et d'aménager de nouvelles liaisons routières pour fluidifier les déplacements en période estivale.

Le DOG préconise aussi de consolider le tissu économique, de requalifier le tourisme (modernisation et meilleure intégration à l'environnement des infrastructures touristiques) et d'en favoriser le développement dans l'arrière-pays et hors saison. En matière commerciale, il s'agira à la fois de répondre aux besoins d'une agglomération en expansion, mais aussi des zones moins urbanisées comme le sud-est en y favorisant l'implantation de commerces multiservices.

Le DOG énonce, enfin, des objectifs en matière de prévention des risques naturels, industriels et sanitaires.

9.2.2.1.2 Appréciation portée sur le SCOT 2007 : malgré la qualité du diagnostic et la pertinence des objectifs, un SCOT encore insuffisamment prescriptif

Consultés sur le projet de rapport de présentation arrêté par la CARA, les services de la direction départementale de l'équipement soulignaient en mars 2007 « *le travail de qualité réalisé lors du diagnostic initial du fait du caractère exhaustif et précis des constats établis et des dynamiques territoriales identifiées, qui convergent avec le point de vue et les enjeux affichés par l'Etat* ». Ces derniers avaient été communiqués préalablement à la CARA lors du lancement de la procédure d'élaboration du diagnostic par le biais du « *porter à connaissance* »⁷¹.

⁶⁹ Article R.122-3 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur le 25 septembre 2007.

⁷⁰ Périmètres Natura 2000; zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique [ZNIEFF]; zones humides dont zones d'importance pour la conservation des oiseaux [ZICO]; ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager).

⁷¹ La procédure d'élaboration du SCOT prévoit que l'Etat « porte à la connaissance » de la collectivité qui en a la charge le cadre législatif et réglementaire applicable ainsi que les projets des autres collectivités territoriales et de l'Etat en cours ou existants sur le territoire (articles L. 121-2 et R.121-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Selon ces mêmes services, le PADD élaboré en 2007 par la CARA proposait « *des objectifs d'aménagement cohérents et en réponse aux défis posés par les dynamiques territoriales à l'œuvre, à savoir la volonté de maîtriser le rythme et les formes des extensions urbaines, de diversifier l'offre en logements, de favoriser le développement et les mutations économiques, de valoriser et protéger le patrimoine environnemental* ».

Si le rapport de présentation et le PADD du SCOT 2007 permettaient en effet de dégager les forces et les faiblesses du territoire et de faire émerger un projet sous forme d'objectifs stratégiques, en revanche le DOG semble davantage exposé à la critique alors qu'il constitue la pièce essentielle du SCOT. Sa dimension opérationnelle est une des clés de la réussite du projet de territoire et c'est notamment le contenu du DOG qui va servir de référence aux documents d'urbanisme communaux, les PLU (lesquels s'inscrivent légalement dans un rapport de compatibilité avec le SCOT). La force du SCOT est ainsi conditionnée par le choix des moyens d'actions déclinés dans le DOG au service des objectifs définis dans le PADD. Or, en l'espèce le caractère excessivement général de certaines orientations du DOG a pu être relevé, de même que le choix de formulations parfois peu contraignantes dans les préconisations adressées aux communes pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

On peut, en outre, regretter l'absence de prise de position du SCOT de la CARA sur la capacité d'accueil du territoire, indicateur dont les documents d'urbanisme doivent pourtant faire état dans les zones littorales en application de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme. En effet, dans un contexte de forte attractivité du territoire, il s'agit là d'une donnée déterminante à prendre en compte pour déterminer des orientations en matière d'aménagement et de maîtrise de la pression foncière. Il faut, dès lors, se féliciter de la décision du conseil communautaire d'approuver, en juillet 2015, les travaux nécessaires à l'évaluation de ladite capacité d'accueil dans le cadre de la révision du SCOT en cours, alors même qu'aux dires de la CARA « *une grande majorité des SCOT et PLU littoraux français respectent plus ou moins cette obligation d'évaluation de la capacité d'accueil* ». Il est envisagé, pour y procéder, de s'appuyer sur différentes expertises extérieures (CEREMA⁷², université de Nantes, DREAL Pays de la Loire) et d'utiliser la méthodologie reconnue en la matière par les services de l'État.

La CARA admet par ailleurs que le SCOT de 2007 « *s'est plutôt résumé à trouver le plus petit dénominateur commun* »⁷³ entre « *34 vellités communales, parfois divergentes* ». Elle mentionne, à cet égard, les difficultés rencontrées alors pour « *définir une vision prospective* » et élaborer « *un projet politique de territoire partagé* » en raison d'un malentendu avec les communes membres sur le contenu et les objectifs du SCOT. Ces dernières « *défendent bien souvent « leur » vision communale au sein de l'agglomération mais ne définissent pas suffisamment une vision « communautaire » du territoire* », le SCOT étant perçu comme une « *intrusion de la CARA* » dans les affaires communales et comme un frein aux volontés communales d'urbanisation et d'étalement urbain ». La réponse précitée de la CARA déplore également « *l'absence d'un discours politique commun porté par l'échelon communautaire sur des thématiques comme le logement, le développement économique, le désenclavement du territoire, la définition de projets structurant porteurs d'image et de sens* », ajoutant que « *le pire serait de résumer le SCOT à un exercice de style afin de répondre aux obligations du code de l'urbanisme* ». Si l'on ne peut que saluer cet exercice d'autocritique sans complaisance à l'encontre du SCOT 2007, force est de constater que la CARA se heurte actuellement à des difficultés de même nature dans le cadre de sa révision.

Enfin, le DOG du SCOT 2007 souffrirait, selon les services de l'Etat⁷⁴, de l'absence de délimitation des « *espaces proches du rivage* » à protéger au titre de la loi « littoral », sauf pour Saint-Georges-de-Didonne. Toutefois, la CARA considère que la délimitation de tels espaces serait dépourvue d'intérêt pratique dans les secteurs très urbanisés comme Royan et Vaux-sur-Mer où elle « *aurait tendance à se « confondre/superposer plus ou moins avec la bande des 100 mètres* »⁷⁵.

⁷² « *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* »

⁷³ Réponse de la CARA à la question 13 du questionnaire n° 2.

⁷⁴ Courrier du préfet de Charente-Maritime en date du 28 novembre 2007.

⁷⁵ Autre délimitation prescrite par la loi « littoral »

Elle fait également valoir que « les espaces non bâtis de ces communes ont été zonés en « espace remarquable » ou en « coupure d'urbanisation » au titre de la loi littoral », notions (tout comme la bande des 100 mètres précitée) « plus contraignantes que celle d'espace proche du rivage » permettant donc d'assurer correctement la protection desdites zones.

9.2.2.1.3 L'absence de suivi, de bilan et d'évaluation du SCOT depuis 2007.

Le SCOT 2007 de la CARA ne prévoyait pas d'indicateurs de suivi de sa mise en œuvre et aucune disposition législative ou réglementaire n'en faisait d'ailleurs obligation à l'époque alors même que la mise en place de tels indicateurs aurait permis de contrôler la pertinence et de « faire vivre » le SCOT. La CARA a ainsi reconnu qu'il n'existait aucune base de données exhaustive pour suivre la consommation foncière dans les zones ouvertes à l'urbanisation depuis l'adoption du SCOT 2007. Toutefois, pour les besoins de sa révision en cours, elle a recruté, en juin 2015 et pour une durée de 6 mois, une géomaticienne⁷⁶ chargée d'évaluer la consommation foncière sur son territoire entre 1999 et 2014, conformément aux prescriptions en la matière de l'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme⁷⁷.

L'obligation d'une évaluation du SCOT au plus tard 6 ans après son approbation a été introduite par la loi « Grenelle II » précitée⁷⁸ et un tel bilan apparaît désormais comme un préalable à toute révision du SCOT. En l'espèce, ce travail d'évaluation du SCOT de 2007, qui devait initialement être réalisé par le groupement de bureaux d'études en charge du pilotage de la révision en cours, sera finalement confié à la chargée de mission recrutée récemment par la CARA. Il est toutefois d'ores et déjà admis que les retards de développement du sud-est du territoire que le SCOT 2007 ambitionnait de réduire n'ont pu être significativement résorbés.

Enfin, au-delà de cette insuffisance d'évaluation du SCOT en termes purement urbanistiques, on relève également l'absence d'outils permettant de mesurer les conséquences financières des choix d'urbanisme opérés par le SCOT (ou ses non-choix), tant pour l'agglomération que pour les communes membres, aussi bien en recettes qu'en dépenses. Il semble difficile, il est vrai, compte tenu de la dimension prescriptive encore très relative du SCOT et de la diversité des opérateurs, de procéder au chiffrage des opérations qu'il serait susceptible d'induire, de même qu'il apparaît délicat d'imputer a posteriori au SCOT le coût d'opérations dont il aurait permis la réalisation.

9.2.2.2 **La mise en révision du SCOT 2007 toujours non aboutie à ce jour.**

A peine son premier SCOT approuvé, en 2007, la CARA s'engageait dans sa révision, compte tenu de la nécessité de mieux prendre en compte certains enjeux en matière de paysage et surtout de gestion littorale, en intégrant au dit SCOT un chapitre individualisé valant « schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) »⁷⁹. Effectivement entamée en 2011, cette procédure de révision n'a pu encore être conduite à son terme.

⁷⁶ « À la croisée de la géographie et de l'informatique, le géomaticien joue un rôle clé dans les nombreux secteurs qui ont besoin d'analyse spatiale et notamment l'urbanisme » (ONISEP)

⁷⁷ « Le rapport de présentation [du SCOT] présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

⁷⁸ codifié ainsi à l'article L.122-13 du code de l'urbanisme : « Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale (...), l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète (...). A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc ».

⁷⁹ « Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), document de planification, est introduit par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; il détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes » (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-schemas-de-mise-en-valeur-de.html>)

9.2.2.2.1 Généralités sur la révision d'un SCOT.

L'établissement public porteur d'un SCOT doit procéder à la révision du SCOT dans les cas prévus à l'article L.122-14 du code de l'urbanisme, soit dès lors que l'établissement envisage d'apporter des changements aux « orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables » ou aux « dispositions du document d'orientation et d'objectifs ». La procédure de révision d'un document d'urbanisme se distingue d'une simple modification (article L.122-14-1 du code de l'urbanisme), laquelle permet à l'établissement en charge du SCOT, selon des règles de procédure plus allégées que la révision, d'apporter des changements aux documents d'orientations et d'objectifs autres que ceux envisagés par l'article L.122-14 ci-dessus.

Cette procédure de révision du SCOT est conduite dans les mêmes conditions que sa procédure d'élaboration, l'article L.122-14 du code de l'urbanisme renvoyant aux dispositions des articles L.122-6 à L.122-12 dudit code régissant cette élaboration. L'initiative de la révision appartient à l'EPCI. Une fois formalisé, le projet de SCOT approuvé par délibération est soumis à la consultation des personnes publiques associées, puis à une enquête publique conduite par un commissaire enquêteur. Au terme de cette concertation, l'assemblée délibérante approuve le SCOT éventuellement ajusté dans sa version définitive.

9.2.2.2.2 Les objectifs de la révision du SCOT de la CARA.

En l'espèce, la perspective de l'adoption d'un schéma de mise en valeur de la mer en vue de son intégration dans le SCOT, était de nature à modifier substantiellement les documents dudit SCOT, ce qui légitime le choix initial de la CARA de recourir à la procédure de révision, conforté ultérieurement par la nécessité de prendre en compte les évolutions législatives intervenues depuis l'approbation du SCOT en 2007 (en particulier la loi « Grenelle II »⁸⁰) ainsi que l'adoption, localement, de divers documents sectoriels comme le « plan climat énergie territorial » (PCET) et le « plan de déplacement urbain » (PDU). En outre, cette révision ambitionnait de remédier aux faiblesses du SCOT de 2007 en lui donnant un caractère « plus prescriptif avec des orientations et des objectifs plus précis »⁸¹ et en prenant en compte la part devenue prépondérante de l'économie résidentielle dans l'économie du territoire.

9.2.2.2.3 Le déroulement de la procédure de révision du SCOT de la CARA

La révision du SCOT de la CARA a été engagée par le conseil communautaire par délibérations des 25 septembre 2007 et 27 juin 2011, cette dernière ayant également fixé les modalités de la concertation préalable du public. Elle a aussi fait l'objet, le 29 août 2011, d'une notification aux personnes publiques associées (communes, services de l'Etat, chambres consulaires, collectivités limitrophes). Enfin, pour l'assister dans la procédure de révision du SCOT, la CARA a, dans un premier temps, fait appel, par marché, à un prestataire extérieur (groupement conjoint de bureaux d'études).

Les études préalables et l'élaboration du projet ont été ponctuées de nombreuses réunions et ateliers géographiques et thématiques entre septembre 2011 et septembre 2012, période marquée également par la réception du « porter à connaissance » de l'Etat. Un débat sur les orientations générales du PADD s'est tenu lors du conseil communautaire du 21 décembre 2012 comme les dispositions de l'article L.122-8 du code de l'urbanisme en faisaient obligation⁸². Cependant, à partir de janvier 2013, ce processus de révision du SCOT de la CARA s'est interrompu avec, pour conséquence, le constat officiel de la suspension de la procédure à compter de septembre 2013. Ainsi, la première étape de la révision, ayant pour objet l'élaboration des documents constitutifs du projet de SCOT (avant son instruction comportant la consultation des personnes publiques associées et l'organisation d'une enquête publique), s'est achevée prématurément par le débat portant sur les orientations du PADD.

⁸⁰ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « portant engagement national pour l'environnement »

⁸¹ Révision du SCOT de la CARA-Notice explicative-concertation préalable à la révision du SCOT, pages 8 et 9-16 janvier 2013.

⁸² Dispositions figurant aujourd'hui à l'article L.122-7 dudit code.

9.2.2.2.4 L'élaboration du diagnostic : les difficultés de la CARA à faire émerger un projet de territoire partagé.

Le SCOT a pour objet d'apporter une vision stratégique et prospective du territoire. La détermination de ce projet de territoire suppose l'existence d'un périmètre cohérent et d'un diagnostic préalable comportant un état des lieux pertinents des différentes problématiques d'urbanisme qui se posent au dit territoire.

9.2.2.2.4.1 *Un périmètre du SCOT limité aux frontières de la CARA.*

Le périmètre du SCOT, arrêté par le préfet sur proposition des collectivités concernées, doit tendre à concilier espace politique existant et territoire pertinent pour la mise en cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique et d'environnement. Ledit périmètre peut englober le territoire de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale préexistants, regroupés pour l'occasion en syndicat mixte⁸³. Il revient donc aux porteurs du projet de SCOT d'identifier le périmètre adapté aux différents enjeux précités. La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 permet, dans certaines conditions, au préfet d'imposer une extension du périmètre d'un SCOT (articles L.122-5-1 à L.122-5-3 du code de l'urbanisme).

En l'espèce, le périmètre du SCOT de la CARA actuellement en révision correspond au territoire politique et administratif de l'EPCI alors même que ce dernier n'apparaît pas totalement en adéquation avec les bassins de vie, eux-mêmes caractérisés par leur diversité. En effet, selon l'étude « *Diagnostic et prospective de la CARA* » réalisée par l'INSEE en juin 2014, il est relevé une inadéquation partielle entre le territoire institutionnel de la CARA et les limites des bassins de vie de Saujon et Cozes qui excèdent les « frontières » de la CARA, tandis que la sphère d'influence de Gémozac, commune n'appartenant pas à la CARA, empiète sur le territoire de cette dernière.

A défaut de porter sur un périmètre plus large, le projet de SCOT de la CARA n'apparaît, toutefois, pas isolé de son environnement. Il prend ainsi en compte les SCOT (approuvés ou en cours d'élaboration) des intercommunalités voisines de la Pointe du Médoc et du Pays de Marennes-Oléron qui figurent d'ailleurs au nombre des « *personnes publiques associées* » à l'élaboration du SCOT de la CARA.

Pour sa part, la DDTM estime, dans un courrier en date du 11 juin 2013, que du point de vue des problématiques maritimes un périmètre allant au-delà du seul territoire de la CARA aurait pu être envisagé. Elle relève ainsi que l'unité de « *la problématique Seudre rive droite et gauche (qualité des eaux, activités primaires, plaisance)* », ainsi que la dépendance d'une très grande partie de l'activité conchylicole à l'égard du coureau d'Oléron, auraient peut-être dû conduire à un diagnostic commun à la CARA et au Pays de Marennes-Oléron. Sur ce point la CARA signale que « *des réflexions sont à l'étude* » entre les intéressées « *afin de travailler ensemble sur des problématiques paysagères et littorales* ».

Enfin, la CARA, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, attire l'attention de la chambre sur une possible évolution du périmètre des intercommunalités susceptible de modifier le territoire du SCOT. Il apparaît toutefois qu'en l'état seul le retrait de la CARA de la commune Saint-Romain-de-Benet soit envisagé, pour des raisons au demeurant essentiellement administratives (cf. supra).

9.2.2.2.4.2 *Le diagnostic, préalable indispensable à la formulation d'un projet de territoire*

Aux termes de l'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme le rapport de présentation du SCOT s'appuie sur un « *diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services* ».

⁸³ La rédaction en vigueur de l'article L.122-3 du code de l'urbanisme précise qu'à compter du 1er juillet 2014 « *il ne peut être arrêté de périmètre de schéma de cohérence territoriale correspondant au périmètre d'un seul établissement public de coopération intercommunale* »

Ce diagnostic révèle les besoins du territoire et favorise ainsi la formulation des enjeux qui présideront à l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Répondant à une obligation légale⁸⁴, l'évaluation environnementale constitue un élément fort de ce diagnostic⁸⁵. L'état initial de l'environnement qu'elle décrit permet, en effet, de dégager les forces, faiblesses et contraintes existant en la matière et de mettre ainsi en cohérence les choix d'urbanisation et les enjeux de préservation de l'environnement.

En l'espèce, le diagnostic réalisé en 2012 dans le cadre de la révision du SCOT diffère assez peu de celui qui figurait dans le rapport de présentation du SCOT approuvé en 2007. On y retrouve pareillement le constat d'un territoire multipolaire avec une forte spécialisation géographique source de déséquilibres, d'une économie à dominante touristique, d'une offre insuffisante en matière d'habitat social, d'un étalement urbain peu maîtrisé consommateur de foncier et impactant les mobilités humaines, d'une démographie vieillissante, d'une attractivité littorale porteuse de tensions (conflits d'usages, pression sur les milieux naturels, artificialisation des terres), enfin, de la montée en puissance des risques environnementaux et naturels.

Quelle que soit la pertinence de ces éléments de diagnostic, force est de constater que les services de l'Etat (DDTM) ont émis un certain nombre de critiques à l'encontre du rapport de présentation du SCOT en révision, dans sa dernière version datant d'octobre 2013. Ainsi, selon eux, il ne comprend à ce stade ni les éléments d'explication sur les choix retenus pour établir le PADD et le DOO (comme exigé par l'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme), ni d'évaluation environnementale (ce qui pourrait constituer un motif de censure par le juge administratif). La DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) déplore également l'absence d'analyse de la capacité d'accueil de la zone littorale, une telle carence faisant obstacle à la définition d'une stratégie communautaire en matière de développement démographique, touristique ou encore d'infrastructures⁸⁶.

Le bureau d'études mandataire du groupement alors en charge d'assister la CARA dans la révision du SCOT faisait savoir, par lettre du 26 juin 2013, que la note sur l'évaluation environnementale (comportant la détermination de cette capacité d'accueil) « sera réalisée dès que l'ensemble des éléments de projet seront réunis », ces derniers étant « toujours en attente des arbitrages notamment concernant les zones économiques et commerciales, ainsi que les villages ».

Sans contester les faiblesses du rapport de présentation en l'état, la CARA fait toutefois observer, dans sa réponse sur ce point au rapport d'observations provisoires, qu'il s'agit là d'un « document de travail ni finalisé, ni formalisé ». Elle ajoute que tout sera mis en œuvre « pour suivre la procédure et respecter les exigences légales » et pour améliorer le SCOT « aussi bien sur le fond que sur la forme ».

Afin de remédier à ces lacunes, elle a d'ailleurs décidé de faire réaliser des études complémentaires, à caractère démographique et socio-économique, confiées notamment à l'INSEE (« Etude, diagnostic et prospective de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique ») et à l'établissement public foncier de Poitou-Charentes (réalisation d'un diagnostic des enjeux de politique foncière du territoire).

9.2.2.2.5 Les projets de PADD et de DOO :

9.2.2.2.5.1 Une prise en compte renforcée des enjeux environnementaux dans les documents du SCOT

La révision du SCOT de la CARA a notamment pour objectif la prise en compte des dernières évolutions législatives et notamment de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »). Cette dernière a remplacé le document d'orientations générales (DOG) par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO), avec un contenu plus étoffé et plus prescriptif, dans un contexte général qualifié par les spécialistes de « *verdissement* » des documents d'urbanisme.

⁸⁴ Articles L.121-10 et suivants du code de l'urbanisme.

⁸⁵ Prescrite par l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme.

⁸⁶ Courrier DREAL du 3 décembre 2012 (« avis sur le PADD du SCOT de la CARA »).

Il apparaît, en l'état des projets de PADD et de DOO de la CARA, dans leur version provisoire arrêtée en octobre 2013, que ces nouveaux enjeux environnementaux ont bien été pris en compte.

Ainsi, le premier axe du projet de PADD, proposant notamment de « *faire de la CARA un territoire durable* » en luttant contre l'étalement urbain et en encourageant la sobriété énergétique, s'appuie sur 10 orientations définies au DOO, parmi lesquelles l'obligation de réaliser une étude de variantes pour toute urbanisation d'un nouveau secteur de développement ou de renouvellement, ainsi que la diminution de 30 % en moyenne de la consommation foncière par logement créé par rapport à la période 2000-2010.

De même, la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports, figurant également au projet de PADD, est assortie des orientations suivantes: promouvoir la rénovation thermique du bâti ancien en incitant les communes à insérer des dispositions incitatives en ce sens dans leur règlement d'urbanisme; favoriser, par la même méthode, le stationnement des vélos dans les immeubles d'habitat collectif et d'activités et pour les équipements accueillant du public.

Le troisième axe du projet de PADD (« *préserver et valoriser l'environnement et le cadre de vie* ») préconise de restaurer les continuités écologiques (trames vertes et bleues⁸⁷) et le projet de DOO définit 9 orientations à cet effet, parmi lesquelles l'interdiction des extensions urbaines dans les coupures d'urbanisation et l'obligation de procéder à une évaluation comparative des impacts sur les fonctionnalités écologiques pour les projets d'urbanisation dans un secteur touché par une continuité écologique.

9.2.2.2.5.2 D'autres objectifs de la révision du SCOT plus difficiles à atteindre

Les documents provisoires issus de la révision du SCOT en cours ont fait l'objet de diverses observations de la part des services de l'Etat (DREAL⁸⁸ et DDTM⁸⁹) intervenant en qualité de personnes publiques associées pour souligner leurs imprécisions ou insuffisances au regard des ambitions qui présidaient à ladite révision.

En ce qui concerne le développement du territoire, il est reproché à la CARA un manque de volontarisme caractérisé par une vision au fil de l'eau s'appuyant sur les évolutions passées et s'abstenant de prendre en compte la capacité d'accueil de la zone littorale. La DDTM critique ainsi « *le développement maintenu de la presqu'île d'Arvert pourtant déjà saturée* ». Sur ce dernier point, le bureau d'études précise que « *des orientations plus ambitieuses avaient été proposées aux élus, qui n'ont pas été retenues après arbitrage politique de la CARA*⁹⁰ ».

En ce qui concerne le caractère prescriptif du SCOT à l'égard des PLU, la DDTM estime que « *le DOO est à peine plus précis/ prescriptif que la loi, il indique si des éléments s'imposent, et renvoie à leur prise en compte* ». Par ailleurs, sur la réduction de 30 % de la consommation de foncier par rapport à la période précédente, la DDTM estime que cet objectif est difficilement tenable faute de « *disposer d'une analyse fine pour évaluer si ce projet de DOO n'est pas plus permissif, en termes de surfaces finalement consommables, que le SCOT de 2007* ».

En ce qui concerne la prise en compte des problématiques environnementales, la DREAL fait observer que plusieurs enjeux ne semblent pas trouver de traduction suffisante dans le PADD, comme la protection de la qualité de l'eau (pas d'objectifs précis) et la préservation des continuités écologiques (pas suffisamment définies).

⁸⁷ La trame verte et bleue est un réseau de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées notamment par les schémas régionaux de cohérence écologique ; elle contribue à la conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau.

⁸⁸ Courrier de la DREAL du 3 décembre 2012 (« *avis sur le PADD du SCOT de la CARA* »).

⁸⁹ Courrier du sous-préfet de Rochefort du 11 juin 2013 (« *avis technique sur le PADD-DOO du SCOT de la CARA* »).

⁹⁰ Courrier du bureau d'études SCE, mandataire du groupement, en date du 24 juin 2013 « *Eléments de réponse au courrier signé par le sous-préfet de Rochefort du 11 juin 2013* ».

L'absence de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, alors qu'il s'agissait d'un des objectifs assignés initialement à la révision du SCOT, ainsi que l'insuffisante prise en compte de la loi littoral, sont également relevées par la DDTM (cf. infra).

Enfin, la DDTM alerte la CARA sur la fragilité juridique, en l'état, de la présentation groupée du PADD et du DOO, rappelant qu'ils « *doivent faire l'objet de deux documents distincts* » aux termes de l'article L.122-1 du code de l'urbanisme.

9.2.2.2.6 La suspension de la procédure de révision.

La procédure de révision du SCOT de la CARA a été suspendue en septembre 2013 alors que la CARA s'était fixée initialement pour objectif d'arrêter un projet avant les élections municipales de mars 2014. Mais, aux dires de la CARA elle-même, ce calendrier s'est vite révélé « *impossible* » à tenir en raison :

- de l'importance des chantiers inachevés (faiblesse du rapport de présentation, absence d'analyse critique du SCOT de 2007, non prise en compte de la loi littoral) ;
- de la difficulté à faire émerger et arbitrer un projet de territoire fédérateur du fait de l'hétérogénéité de la composition d'une agglomération où se confrontent des logiques communales parfois concurrentes⁹¹, opposant notamment communes littorales et communes de l'intérieur ; aux dires des bureaux d'étude intervenus dans cette première phase « *les arbitrages nécessaires pour un SCOT «grenellisé» dépassent le cadre des consensus faciles et les différences de point de vue dépassaient manifestement ce que le comité de pilotage [initialement mis en place] était en capacité d'arbitrer* », en particulier en matière d'objectifs de consommation foncière.

Afin de relancer le processus de révision, après le renouvellement de son assemblée en avril 2014, la CARA a adopté différentes mesures et retenu une procédure plus « politique ».

Elle a, tout d'abord, procédé, en octobre 2014, au recrutement d'une chargée de mission SCOT à laquelle il appartenait d'analyser le déroulement de la procédure précédemment interrompue et de rencontrer l'ensemble des communes. Des études complémentaires ont également été entreprises afin d'évaluer la capacité d'accueil et la consommation foncière, une évaluation environnementale et un diagnostic agricole devaient de même être lancés avant la fin de l'année 2015. La commission SCOT a repris ses travaux en partenariat avec le CODEV, afin « *d'associer les représentants de la société civile à ce travail prospectif* ». Enfin, ont été mis en place :

- un groupe de travail composé des maires des communes avec pour objectif de définir les orientations politiques du projet de territoire ;
- un groupe de travail réunissant les services de la CARA ayant vocation à fournir « *des éléments techniques au projet de territoire pouvant être inclus dans le SCOT* », animé par le pôle aménagement, urbanisme et mobilité avec l'appui d'un prestataire extérieur spécialisé en prospective territoriale.

La formalisation du projet de SCOT est désormais prévue « *pour l'année 2017* ».

⁹¹ Les membres de la CARA interrogés durant l'instruction semblent partager certaines préoccupations en matière de développement économique, d'adaptation aux évolutions démographiques et de besoin d'investissements structurants.

9.2.2.3 Le SCOT de la CARA et son articulation avec les autres prescriptions

9.2.2.3.1 Les documents avec lesquels le SCOT doit être compatible ou que le SCOT doit prendre en compte.

Le SCOT doit notamment être compatible avec la loi littoral, avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages, avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁹² en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement, avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁹³ en application de l'article L. 212-3 dudit code, enfin, avec les orientations en matière de gestion des risques d'inondation telles qu'elles résultent notamment du plan de gestion des inondations mentionné à l'article L.566-7 du code de l'environnement.

En matière de protection de l'eau, le territoire de la CARA est concerné par le SDAGE « Adour-Garonne » décliné localement au travers des SAGE « Seudre » (actuellement en cours d'élaboration) et « Gironde » (arrêté en 2013), tous documents avec lesquels le SCOT révisé se doit d'être compatible en s'assurant que les aménagements et urbanisations qu'il envisage ne portent pas atteinte à la qualité de ces cours d'eau⁹⁴.

En matière d'énergie, la CARA s'est engagée depuis janvier 2011 dans l'élaboration de son Plan Climat-Energie Territorial 2013-2018 (PCET)⁹⁵ ayant pour objectif de mettre en place des actions opérationnelles en faveur de la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ce programme d'action, approuvé le 24 mai 2013, devra également être pris en compte à l'occasion de la révision du SCOT en cours.

9.2.2.3.2 Les documents de planification sectorielle qui doivent être compatibles avec le SCOT.

Le Document d'Aménagement Commercial (DAC) est un instrument de la planification territoriale en matière commerciale. Depuis la loi « Grenelle II »⁹⁶, le DAC constitue une composante obligatoire du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT. En l'espèce, la CARA, qui avait adopté son DAC par délibération le 23 septembre 2013, a décidé de l'intégrer au SCOT de 2007 par voie de modification compte tenu de l'obligation qui était la sienne⁹⁷ de le soumettre à enquête publique dans l'année suivant son adoption.

Le document d'orientations et d'objectifs du SCOT impose par ailleurs ses orientations aux documents de planification sectorielle que sont le plan de déplacements urbains (PDU) et le programme local de l'habitat (PLH), dont l'élaboration incombe également à la CARA.

Le premier plan de déplacement urbain (PDU) a été approuvé par le conseil communautaire le 16 décembre 2013. Il définit pour 10 ans les principes d'organisation des déplacements sur le périmètre de transports urbains de la CARA. Il a retenu comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacement, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Pour autant, la suspension de la révision du SCOT a conduit le PDU à arrêter ses choix de desserte par les transports urbains avant même que le SCOT ne se soit prononcé sur les projets d'urbanisation. La CARA a toutefois indiqué que le PDU serait pris en compte dans le cadre de la révision du SCOT.

⁹² Les SDAGE fixent par grand bassin hydrographique les orientations d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

⁹³ Les SAGE sont élaborés à l'échelle des sous-bassins ; ils déclinent les objectifs du SDAGE à l'échelon local.

⁹⁴ Cf. porter à connaissance des services de l'Etat de décembre 2011, page 64.

⁹⁵ Qui doit lui-même être compatible avec le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie du Poitou-Charentes (SRCAE) arrêté par le préfet de la région Poitou-Charentes le 17 juin 2013.

⁹⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II », portant « Engagement National pour l'Environnement ».

⁹⁷ En application de l'article L.752-1 du code de commerce

Certes, compte tenu de la hiérarchie entre ces documents, il aurait été plus efficient de procéder à la révision du SCOT avant l'approbation du PDU mais, comme le fait remarquer la CARA en réponse au rapport d'observations provisoires, il n'est pas toujours possible d'élaborer les documents d'urbanisme par ordre de valeur juridique décroissante, le SCOT étant ainsi lui-même tenu au respect de divers documents externes (plans ou schémas régionaux) dont la CARA ne maîtrise pas le calendrier. En tout état de cause, lorsqu'un SCOT est approuvé après l'approbation d'un PDU (ou d'un PLH), ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans.

Le premier plan local de l'habitat de la CARA, approuvé le 4 février 2008 pour la période 2008-2013, est actuellement prorogé dans l'attente de l'achèvement de sa révision en cours⁹⁸. Ledit PLH constitue le document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle de la CARA. Cette révision concomitante du SCOT et du PLH (qui devrait couvrir la période 2015-2020) donne lieu à un travail qualifié de « *partenarial* » afin d'assurer la compatibilité des deux documents.

Le « plan plage territorial » 2014-2024 constitue un programme d'actions en vue de l'amélioration de l'accueil du public sur les plages de la CARA. Approuvé par délibération du conseil communautaire le 24 janvier 2014, c'est un document sectoriel volontaire, non prévu par le code de l'urbanisme. La CARA a toutefois précisé que le SCOT en cours de révision s'attacherait à intégrer les éléments pertinents dudit « plan plage » et notamment ses éléments de diagnostic.

Enfin, les plans locaux d'urbanisme des communes membres de la CARA s'inscrivent également dans un rapport de compatibilité avec le SCOT de la CARA.

9.2.2.4 La CARA et le littoral

Son positionnement littoral fait de la CARA un territoire particulièrement attractif et lui procure de nombreux atouts. Mais cette attractivité littorale constitue également une source de fragilisation pour une communauté confrontée à de forts enjeux spécifiques (qu'ils soient démographiques, économiques ou environnementaux) et exposée à des risques naturels croissants dans un contexte général de changement climatique et de recul du trait de côte.

La loi « littoral », adoptée en 1986⁹⁹ avec l'objectif de favoriser la gestion économe de l'espace et l'équilibre entre protection de l'environnement et développement des populations et des activités humaines, a pleinement vocation à s'appliquer à la façade littorale de la CARA, non sans parfois certaines difficultés. Il semble, d'ailleurs, que la CARA n'ait pas, pour l'instant, pris suffisamment en compte les problématiques posées par la loi « littoral » dans ses travaux de planification territoriale.

9.2.2.4.1 Les enjeux spécifiquement littoraux du territoire de la CARA.

Ainsi que l'a montré l'INSEE de Poitou-Charentes dans son étude précitée, la CARA bénéficie depuis une vingtaine d'années d'un fort dynamisme démographique. Cette forte attractivité migratoire (très certainement imputable à son caractère littoral) compense ainsi largement le déficit de naissances sur les décès qu'on y observe par ailleurs. Toutefois, ces migrations amplifient le vieillissement de la population, le territoire de la CARA attirant surtout des retraités mais perdant une partie de ses jeunes. Enfin, même si les activités traditionnelles liées à la proximité de la mer, comme l'ostréiculture, se maintiennent par endroit, le littoral de la CARA apparaît fortement dépendant du tourisme (avec un emploi précaire soumis à une forte saisonnalité) et de l'économie résidentielle (services aux populations, permanentes ou temporaires).

⁹⁸ Révision prescrite par délibération du conseil communautaire du 27 juin 2013.

⁹⁹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

La CARA, qui voit sa population presque multipliée par trois au plus fort de l'été¹⁰⁰, dispose d'une capacité d'accueil touristique croissante mais fortement consommatrice d'espace. Ainsi, le parc de logement de la CARA se compose à 44% de résidences secondaires mais la part de ces dernières dépasse 60 % sur le littoral (80 % aux Mathes-La Palmyre, 67 % à Saint-Palais-sur-Mer, 64 % à Vaux-sur-Mer et 67 % à Saint-Georges de Didonne).

Il en résulte une artificialisation élevée des sols en zone littorale, ainsi qu'un renchérissement du foncier et de l'immobilier induisant le déplacement des populations les plus jeunes et les moins aisées en zone rétro-littorale¹⁰¹ et pénalisant la construction de logements sociaux. De ce fait, les 6 communes de la CARA (implantées sur le littoral pour 5 d'entre elles) auxquelles l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 modifiée relative à la solidarité et au renouvellement urbain fait obligation de disposer d'au moins 25 % de logements locatifs sociaux sont encore loin d'atteindre cet objectif.

Avec l'accroissement des populations, activités et infrastructures à proximité du rivage, la vulnérabilité des territoires littoraux envers les aléas naturels se trouve, en outre, renforcée, certaines parties de la presqu'île d'Arvert apparaissant davantage exposées à cet égard.

9.2.2.4.2 Les difficultés d'application de la loi « littoral » sur le territoire de la CARA.

Afin de prendre en compte l'attractivité croissante du littoral, prisé par des activités concurrentes et parfois incompatibles, le législateur a souhaité régir l'aménagement de cet espace, par nature limité et écologiquement fragile. La loi « littoral » du 3 janvier 1986, codifiée aux articles L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme, s'est ainsi donné pour objectif de :

- maîtriser le processus d'urbanisation en autorisant son développement en continuité de l'urbanisation existante (agglomérations et villages) ou sous forme de « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* », les restrictions étant de plus en plus strictes au fur et à mesure que l'on s'approche du rivage : dans les espaces proches du rivage l'extension de l'urbanisation doit être limitée ;
- préserver les espaces littoraux fragiles de toute urbanisation ou de toute utilisation qui constituerait pour eux une menace : ainsi, en dehors des espaces urbanisés les constructions et installations sont, sauf exceptions, interdites sur une bande de 100 mètres.

Même si une circulaire du 14 mars 2006 et la jurisprudence sont intervenues pour préciser les principaux concepts de la loi « littoral » (village, extension de l'urbanisation, espace proche du rivage, bande des 100 mètres), il subsiste un certain nombre de conflits d'interprétation source d'insécurité juridique. A cet égard, l'impossibilité de construire dans les « *dents creuses* » des hameaux existants a été plus particulièrement stigmatisée par la CARA. Il arrive également que les prescriptions protectrices de la loi « littoral » viennent compliquer la mise en œuvre d'autres obligations légales assignées aux collectivités comme la construction de logements sociaux.

9.2.2.4.3 L'insuffisante prise en compte du littoral dans le projet de territoire de la CARA.

Aux dires tant des services de l'Etat (DDTM 17) que de l'EPCI lui-même, il semble que la CARA et ses adhérents ne soient pas encore parvenus à dégager un projet de territoire qui tirerait toutes les conséquences de sa spécificité littorale et prendrait pleinement en compte les obligations de la loi « littoral ».

¹⁰⁰ Elle passe ainsi de 79 000 habitants à plus de 194 000 en juillet et 229 000 en août

¹⁰¹ Voir même à l'extérieur du territoire communautaire.

Un certain nombre de lacunes ont ainsi été relevées dans le SCOT de 2007, telle l'absence de définition de la capacité d'accueil des espaces urbanisés et restant à urbanisés, pourtant requise par l'article L.146-2 du code de l'urbanisme¹⁰² et indispensable pour encadrer la croissance de l'urbanisation et garantir la protection du littoral. De même, le SCOT de 2007 contredit à la loi « littoral » dès lors qu'il autorise l'extension de l'urbanisation en continuité des hameaux existants. On peut également regretter l'abandon d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer dans le projet de SCOT révisé, alors que l'intégration à ce dernier d'un tel schéma avait vocation à mieux prendre en compte la spécificité littorale de la CARA, et avait d'ailleurs été présenté comme un des objectifs de la révision du SCOT¹⁰³.

En l'état, le projet de SCOT révisé présente les mêmes insuffisances que le SCOT 2007 quant à la prise en compte de la dimension littorale du projet de territoire, l'absence d'analyse de la capacité d'accueil du territoire devant en particulier être relevée à cet égard. La DDTM fait d'ailleurs observer que « *le projet, semble suivre le fil de l'eau, sans réelle inflexion (...). On reste sur un développement maintenu de la presqu'île d'Arvert pourtant déjà saturée* »¹⁰⁴.

Tout en contestant cette dernière affirmation, le président de la CARA reconnaît, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que « *le chemin est encore long pour une prise en compte parfaite et sereine des différentes dispositions de la loi « littoral » dans l'ensemble des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux de la CARA* ». Il souligne toutefois les efforts accomplis récemment en la matière par l'agglomération en termes de formation juridique de ses agents et d'information de ses élus.

9.2.3 Interventions de la CARA dans la planification territoriale de ses communes membres

Avant de se voir peut-être transférer une pleine compétence en la matière, la CARA participe d'ores-et-déjà à titre consultatif au processus de planification territoriale mis en œuvre par ses communes membres.

9.2.3.1 La consultation de la CARA sur le PLU de ses communes membres en tant que « personne publique associée »

Le PLU est un document d'urbanisme définissant un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixant en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire communal dans le respect du SCOT avec lequel ledit PLU s'inscrit dans un rapport de compatibilité, conformément aux prescriptions de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme.

Selon l'article L.121-4 du même code, l'EPCI en charge du schéma de cohérence territoriale participe, en tant que « *personne publique associée* », à l'élaboration des PLU communaux situés dans le périmètre du SCOT. Destinataire du projet de PLU arrêté par la commune, il dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer. A défaut son avis est réputé favorable en application de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme¹⁰⁵.

Au cours des dernières années, la CARA a rendu les avis suivants sur des projets de PLU¹⁰⁶:

¹⁰² « *La capacité d'accueil détermine ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques* » (rapport Herviaux, Sénat 2014)

¹⁰³ cf. délibération du conseil communautaire du 25 septembre 2007.

¹⁰⁴ Courrier du sous-préfet de Rochefort du 11 juin 2013 (« *avis technique sur le PADD-DOO du SCOT de la CARA* »).

¹⁰⁵ La CARA s'efforce de ne « rendre » de tels avis tacites que sur les dossiers qu'elle estime porteurs de faibles enjeux.

¹⁰⁶ Elle est également consultée dans des conditions analogues sur les projets de modification de PLU.

source CARA	Avis formels favorables	Avis formels assortis de réserves	Avis formels défavorables	Avis (favorables) tacites
2009	1			1
2010	3	2		3
2011	1		1 (Les Mathes)	1
2012	5		2 (Les Mathes, Breuillet)	2
2013	6	3		6

Les avis défavorables rendus par la CARA les 13 avril 2011 et 11 juillet 2012 sur le projet de PLU de la commune des Mathes-La Palmyre relevaient les incompatibilités suivantes avec les orientations du SCOT :

- avis de 2011 : ouverture à l'urbanisation excessive au regard des objectifs d'augmentation de la population permanente retenus par la commune, eux-mêmes surdimensionnés par rapport au rythme d'évolution préconisé par le SCOT ; projet de parc résidentiel de loisirs venant densifier un espace à vocation touristique déjà très occupé en période estivale au risque de générer de nouveaux flux sur un axe routier proche de la saturation ;
- avis de 2012 : densification insuffisante des secteurs potentiellement urbanisables conduisant à un gaspillage du foncier disponible; besoins en logements surévalués par rapport aux estimations démographiques du SCOT et du PLH; priorité insuffisante donnée aux résidences principales (et notamment au logement aidé) par rapport aux résidences secondaires; extension de l'urbanisation envisagée sur des secteurs exposés au risque d'incendie de forêt; développement du trafic routier induit par l'urbanisation potentiellement incompatible avec les orientations du futur plan de déplacements urbains (PDU).

L'avis défavorable rendu par la CARA le 22 août 2012 sur le projet de PLU de la commune de Breuillet relevait des incompatibilités de nature similaire avec les orientations du SCOT, soit :

- des ambitions de développement supérieures aux orientations définies par le SCOT (visant pour leur part à diminuer le rythme de croissance de la presqu'île d'Arvert) alors même que la capacité des infrastructures existantes à absorber ce surplus de population n'était pas établie ;
- un risque de sous-densification des nouveaux espaces ouverts à l'urbanisation (et donc de gaspillage du foncier disponible) alors que des possibilités de densifier l'existant existeraient notamment dans les « dents creuses ».

En dehors des consultations légales précitées, rendues le plus souvent en concertation avec les services de l'Etat, la CARA est peu associée, en amont, à l'élaboration des documents d'urbanisme communaux alors même qu'elle dispose en interne de compétences techniques dont le conseil pourrait être davantage sollicité. Il est vrai que les positions assumées de la CARA¹⁰⁷ en faveur de la limitation de la consommation foncière, de l'accompagnement de la croissance démographique, du développement d'une offre de logements diversifiée pour les résidents permanents, de protection des espaces agricoles et naturels et de prise en compte des différents risques et du changement climatique, au demeurant conformes à l'état présent du droit, se heurtent parfois aux projets de développement communaux.

La loi ALUR¹⁰⁸ est toutefois venue récemment renforcer l'implication des intercommunalités dans le processus d'élaboration du PLU. Alors qu'auparavant le PLU devait être élaboré « en concertation » avec l'EPCI compétent, la procédure doit désormais être menée « en collaboration » avec cet établissement, ce qui va au-delà du simple recueil de ses observations. Les dispositions de la loi « ALUR » laissent cependant une marge de manœuvre importante aux partenaires concernés pour la détermination des modalités de cette collaboration.

¹⁰⁷ cf. réponse de la CARA à la question 30 du questionnaire n° 2.

¹⁰⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR).

En l'état, les avis de la CARA, joints au registre de consultation lors de la phase d'enquête publique, sont dépourvus de portée impérative et ne sont d'ailleurs pas toujours suivis par les communes destinataires. Par ailleurs, la CARA ne s'estime pas légitime à déférer elle-même au tribunal administratif les documents d'urbanisme communaux qui lui apparaîtraient contrevenir aux orientations du SCOT. Il arrive néanmoins que les services du contrôle de légalité reprennent ses arguments à leur compte pour fonder leur propre recours contre un PLU. Ainsi, dans le cas précité des Mathes-La Palmyre, le tribunal administratif de Poitiers, saisi par le préfet, a, par un jugement rendu le 17 décembre 2014, partiellement annulé le plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'il comportait un projet de parc résidentiel de loisirs incompatible avec le SCOT de la CARA.

9.2.3.2 Les perspectives de plan local d'urbanisme intercommunal pour la CARA

Alors que jusqu'en 2010, la compétence de principe en matière d'élaboration du PLU appartenait à la commune, la loi Grenelle II a confié cette compétence à l'échelon intercommunal¹⁰⁹. En 2014, la loi « ALUR » précitée a fixé au 27 mars 2017 au plus tard l'échéance de ce transfert de compétence, sauf opposition de 25 % des communes membres représentant 20 % de la population de l'EPCI¹¹⁰. Selon l'étude d'impact du projet de loi ALUR, « *la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. Pour affronter les questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus le mieux approprié* ».

Il ressort de la réponse de la CARA au rapport d'observations provisoires que sa commission « SCOT » sera saisie avant la fin de l'année 2015 afin d'analyser « *la perspective de l'élaboration d'un PLUi (méthodologie, durée, moyens techniques, humains et financiers nécessaires, ...)* » pour permettre à la communauté d'agglomération de se déterminer avant l'échéance fixée par la loi ALUR. D'ores-et-déjà, la commune de Cozes a adopté, le 6 novembre 2013, une délibération exprimant son opposition à un tel transfert de compétence à la CARA et la commune de Royan, interrogée sur ce point par la chambre régionale des comptes à l'occasion du contrôle la concernant en propre, a également fait connaître son opposition et son souhait de « *continuer à maîtriser elle-même son urbanisation* ».

9.3 LA CARA ET L'URBANISME COMMERCIAL

L'urbanisme commercial obéit pour partie à une législation spécifique, régie par les articles L.750-1 et suivants du code de commerce. Pour autant la loi Grenelle II¹¹¹ a également prévu la régulation du commerce à travers les documents d'urbanisme. Partie intégrante du document d'orientations du SCOT (DOG puis DOO), le document d'aménagement commercial (DAC) constitue ainsi un document de planification territoriale portant spécifiquement sur l'organisation et le développement des équipements commerciaux sur le territoire du SCOT. L'objectif global de densification et de lutte contre l'étalement urbain poursuivi par le « Grenelle » impacte donc également l'organisation du commerce avec la préférence désormais donnée au rééquilibrage au profit des centres-villes par rapport aux implantations dispersées en périphérie prévalant jusqu'ici.

9.3.1 Le document d'aménagement commercial (DAC) de la CARA

La CARA a fait le choix, en 2013, d'intégrer son document d'aménagement commercial à son SCOT¹¹² par voie de modification de ce dernier, compte tenu du blocage de la procédure de révision également en cours. Il apparaît que les orientations et les données techniques présidant à la révision du SCOT ont bien été prises en compte pour l'élaboration du DAC.

¹⁰⁹ Article L.123-6 du code de l'urbanisme.

¹¹⁰ Dispositif confirmé en commission mixte paritaire dans le cadre de la discussion en cours de la loi « NOTRe ».

¹¹¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE).

¹¹² Comme prévu par l'article L.122-1-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable.

En outre, les zones d'aménagement commercial (ZACOM) envisagées par le DAC ne nécessitent aucune nouvelles ouvertures à l'urbanisation qui auraient exigé l'achèvement préalable de la révision du SCOT.

Les ajustements ainsi apportés par le DAC au SCOT de 2007 concernent surtout le DOG auquel sont intégrés les objectifs et orientations d'aménagement spécifiques au commerce: encadrer le « grand commerce » de plus de 300 m² ; renforcer l'attractivité et maintenir la diversité de l'offre au cœur des centralités ; améliorer et renforcer l'accessibilité multimodale aux pôles commerciaux ; réduire l'impact environnemental des développements commerciaux. Le DAC comporte en outre la délimitation des 6 zones d'aménagement commercial (ZACOM) envisagées en dehors des centralités qui devraient mobiliser une superficie de 11 hectares.

Une fois le projet de modification du SCOT approuvé, le DAC s'imposera aux demandes d'exploitation commerciale soumises à autorisation, et il appartiendra alors à la commission d'aménagement commercial de vérifier si le projet envisagé s'implante bien au sein d'une ZACOM existante et, dans l'affirmative, s'il est compatible avec les prescriptions de ladite ZACOM.

9.3.2 La concurrence des collectivités publiques en matière d'équipement commercial

Ainsi que cela a déjà été exposé supra, Le Gua est une commune limitrophe de la CARA membre de la communauté de communes du Bassin de Marennes mais dépendant du bassin de vie de Saujon, appartenant pour sa part à la CARA. Un tel décalage entre le territoire administratif des intercommunalités concernées et les bassins de vie qui en dépendent est directement à l'origine d'un litige portant sur un projet d'aménagement commercial.

En effet, le projet de création d'une nouvelle zone commerciale de 6 571 m² sur le territoire de la commune du Gua a rencontré une forte opposition de la CARA qui lui reprochait d'aller à l'encontre de ses propres objectifs d'aménagement commercial privilégiant le maintien voire le développement des commerces de centre-ville et de centre-bourg, l'équilibre économique du commerce de Saujon apparaissant particulièrement menacé par cette concurrence nouvelle.

Les services de l'Etat avaient également émis un avis réservé sur ce projet de création de zone commerciale qui sera pourtant dans un premier temps validé par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), le 7 janvier 2014. Toutefois, le 14 mai 2014, l'opération a finalement été écartée par la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) qui a considéré que sa réalisation entraînerait un mitage du territoire et un étalement urbain absorbant une superficie importante d'espaces agricoles et serait de nature à porter préjudice aux commerces de centre-ville. Dans leur réponse conjointe au rapport d'observations provisoires sur ce point, le président de la communauté de communes du Bassin de Marennes et le maire du Gua reconnaissent la nécessité d'une meilleure coordination à l'avenir entre EPCI voisins pour de telles implantations commerciales, cette coordination pouvant prendre la forme « *d'un document d'aménagement commercial et artisanal commun, d'un inter-SCOT, voire d'un SCOT élargi* ».

9.4 URBANISME OPÉRATIONNEL : LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DE LA CARA

Compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique, la CARA est à l'initiative de plusieurs opérations d'aménagement sur son territoire, réalisées sous forme de parc d'activités économiques (PAE).

Au nombre de 6 en 2014, ces PAE ont en général pour objet la réalisation de zones industrielles, artisanales, commerciales ou de services. La maîtrise d'ouvrage en est le plus souvent déléguée par la CARA à la SEMDAS (société d'économie mixte pour le développement de l'Aunis et de la Saintonge) par le biais d'une convention de mandat ou, plus rarement, d'une convention publique d'aménagement.

Ainsi qu'il a été précisé supra, le bilan financier de ces opérations se révèle contrasté, certaines d'entre elles connaissant encore à ce jour un déficit significatif, étant toutefois précisé que les plus récentes d'entre elles présentent encore des opportunités de commercialisation. En revanche, le projet de PAE « Bel Air » situé sur la commune de Grézac semblait « en sommeil » à la clôture de l'instruction alors que 870 000 € de dépenses avaient déjà été engagées (295 000 € d'études et 575 000 € d'acquisitions foncières).