

N° 626

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
**sur la situation des îles métropolitaines et leurs besoins en matière de
différenciation territoriale,**

Par M. Jean-Marie BOCKEL,

Sénateur

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Mathieu Darnaud, Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Hervé Gillé, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean François Husson, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ÎLES.....	9
TABLE RONDE « ÎLES MÉTROPOLITAINES » DU JEUDI 9 JUILLET 2020	11
CONTRIBUTION DE M. JEAN-PIERRE GIRAN, MAIRE D'HYÈRES : INSULARITÉ ET DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE - ÎLES D'OR.....	21
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31

AVANT-PROPOS

Dans le cadre des travaux du Sénat relatif à l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration, le président Larcher a souhaité que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation se penche sur la situation des îles métropolitaines. En effet, pour connaître des spécificités nombreuses qui les distinguent du continent, elles n'en sont pas moins, le plus souvent, soumises aux mêmes règles que les territoires non îliens.

La délégation a donc organisé, le 9 juillet 2020, une table ronde accueillant différents représentants et élus de ces territoires situés sur les façades atlantique et méditerranéenne.

Le premier sentiment exprimé par les représentants des îles métropolitaines est que ces territoires sont un « angle mort » des politiques publiques françaises, ces derniers ne pouvant être assimilés ni aux collectivités territoriales d'Outre-Mer ni au territoire métropolitain.

Or, ces territoires sont confrontés à plusieurs enjeux cruciaux liés à leur condition insulaire : difficile maintien des services essentiels à la population, fragilisation de leur équilibre démographique avec une montée en puissance de l'habitat secondaire, rareté du foncier ou encore risques liés à l'insularité hydrique et énergétique.

Le législateur a déjà pu œuvrer en faveur de ces territoires et leur consentir certaines mesures spécifiques. Ainsi, les îles monocommunes sont exemptées de l'obligation d'être rattachées à une intercommunalité et, pour se constituer, les établissements publics de coopération intercommunale insulaires peuvent, après la loi NOTRe, ne pas être soumis au seuil démographique de droit commun de 15 000 habitants.

Autre exemple, la loi de finances pour 2017 a institué la dotation communale d'insularité pour les communes insulaires non reliées au continent par une infrastructure routière, qui a pour but de compenser les charges induites par cette situation. La répartition entre les communes de ladite dotation s'effectue au prorata de leur population.

Bien que non négligeables, ces évolutions sont-elles pour autant suffisantes pour tenir compte des particularités des îles métropolitaines, assurer une égalité de développement et de traitement entre ces territoires insulaires et le continent et une égalité des chances entre les habitants des uns et de l'autre ?

Il y a d'abord lieu de relever que le dialogue État-collectivités à propos des îles n'est pas toujours aisé et fluide, alors même qu'il s'agit de territoires de petite taille. Les élus ont ainsi pu souligner les contradictions des services de l'État qui, de fait, bloquent les projets... pourtant jugés prioritaires par le même État, par exemple en matière de transition écologique. Le lien entre les îles et les EPCI auxquels elles appartiennent parfois, tout comme la capacité institutionnelle des îles à peser sur des sujets essentiels pour leur avenir sont aussi des sujets sensibles. Dès lors, la prise en compte des besoins insulaires peut en être altérée.

Au-delà, la question se pose de savoir si la situation particulière des îles métropolitaines n'exigerait pas de reconnaître un principe général d'adaptation législative dans différents domaines. Dans le domaine de l'éducation tout d'abord, où la préservation des établissements scolaires, gage essentiel de maintien des populations, suppose la mise en place ou la sanctuarisation d'un principe de souplesse permettant, par exemple, une déconnection entre l'existence de classes et les effectifs des élèves ou encore l'existence d'établissements à cheval entre deux départements.

Dans le domaine du logement, les îles font face à la fois à l'augmentation du nombre des résidences secondaires mais également à une non adéquation des critères d'accession au logement social qui ne prennent pas en compte le surcoût de la vie sur place.

S'agissant de la fiscalité, il est difficilement compréhensible que les îles soient dans l'impossibilité d'être classées en zone de revitalisation rurale (ZRR) du fait des critères d'accès à ce dispositif. D'une part, le critère démographique, qui exige une densité de population inférieure à 63 habitants au kilomètre carré, ne correspond pas à la réalité des îles, marquée par l'exiguïté des terres. D'autre part, le critère du salaire médian ne prend pas en compte les surcoûts de la vie insulaire.

Mais c'est sans doute dans le domaine de l'urbanisme que les besoins en adaptation des normes nationales sont les plus évidents. La notion d'espaces proches du rivage, la nouvelle définition des hameaux ouvrant droit à une extension de l'urbanisation en continuité et l'interdiction de construire sur la bande littorale de cent mètres sont très restrictives et parfois peu adaptées pour des îles à la superficie limitée et ne comportant pratiquement pas d'arrière-pays.

Dans le domaine des ressources nécessaires à la vie sur les îles, les élus ont fait part de leur difficulté émanant de l'insularité hydrique de certaines d'entre elles. Si celle-ci a pu être palliée par des procédés de réutilisation des ressources locales - tels que des bassins et citernes de récupération d'eau de pluie -, la loi interdit leur utilisation pour les établissements recevant du public.

Autant de sujets qui démontrent qu'une remise à plat par l'exécutif et le législateur de la situation des îles métropolitaines doit désormais être entreprise dans l'esprit d'une différenciation territoriale intelligente.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ÎLES

Ile métropolitaine	Commune	Intercommunalité éventuelle	Département	Superficie	Distance continent	Population permanente	Tourisme annuel	Scolarité	Logement	Alimentation en eau potable	Assainissement	Source d'électricité
Archipel de Chausey	Granville	Communauté de communes Granville Terre et Mer	Manche	65 ha	16,5 km	12	80 000	Pas d'établissement	Donnée non disponible	Acheminement par bateau	Lagunage	3 groupes électrogènes
Ile de Bréhat	Bréhat	Non rattachée	Côtes d'Armor	318 ha	3,5 km	414	380 000	1 école primaire	862 (71% résidences secondaires ; 8,1% logements vacants)	2 canalisations continent	Traitements biologiques par boues activées	Câble sous-marin
Ile de Batz	Batz	Communauté de communes du Pays Léonard	Finistère	320 ha	3 km	507	260 000	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	750 (60% résidences secondaires ; 4% logements vacants)	2 canalisations continent	Décanteur digesteur	Câble sous-marin
Ile d'Ouessant	Ouessant	Non rattachée	Finistère	1 558 ha	25 km	871	122 626 (Ouessant et Molène)	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	1 018 (47,5% résidences secondaires ; 3,53% logements vacants)	2 barrages	Décanteur digesteur	Centrale au fioul et hydrolienne
Ile de Molène	Molène	Communauté de communes du Pays d'Iroise	Finistère	72 ha	12 km	208	122 626 (Ouessant et Molène)	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	304 (67% résidences secondaires ; 3,90% logements vacants)	3 forages ; 2 impluvium	Non	Centrale au fioul
Ile de Sein	Sein	Non rattachée	Finistère	58 ha	23 km	195	47 322	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	365 (57,8% résidences secondaires ; 3,5% logements vacants)	Forage	Non	Centrale au fioul
Archipel des Glénans	Fouesnant	Communauté de communes du Pays Fouesnantais	Finistère	144 ha	18,5 km	0	70 407	Pas d'établissement	Donnée non disponible	2 forages	Non	Groupe électrogène, centrale solaire et photovoltaïque
Ile de Groix	Groix	Lorient Agglomération	Morbihan	1 770 ha	14 km	2 253	235 186	2 écoles primaires, 1 établissement secondaire et présence du collège des îles du Ponant	2 654 (51% résidences secondaires ; 4,7% logements vacants)	Barrage ; 3 forages	Lagunage ; traitements biologiques par boues activées	Câble sous-marin
Ile d'Arz	Arz	Golfe du Morbihan Vannes	Morbihan	330 ha	3 km	241	288 500	1 école primaire	554 (70% résidences secondaires ; 4,3% logements vacants)	Canalisation continent	Lagunage	Câble sous-marin (relié à l'Ile aux-Moines)

Ile métropolitaine	Commune	Intercommunalité éventuelle	Département	Superficie	Distance continent	Population permanente	Tourisme annuel	Scolarité	Logement	Alimentation en eau potable	Assainissement	Source d'électricité
Ile aux Moines	Arz	Golfe du Morbihan Vannes	Morbihan	320 ha	0,5 km	616	450 000	1 école primaire	1 184 (72,3% résidences secondaires ; 0,92% logements vacants)	Canalisation continent	Traitements biologiques par boues activées	Câble sous-marin
Belle-Ile-en-Mer	Le Parlais, Sauzon, Bangor, Locmaria	Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer	Morbihan	8 400 ha	16 km	5 524	418 276	6 écoles primaires; 2 établissements secondaires	6 619 (57,2% résidences secondaires ; 3,24% logements vacants)	3 barrages	Lagunage ; traitements biologiques par boues activées	Câble sous-marin
Ile de Houat	Houat	Communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique	Morbihan	288 ha	16 km	251	42 611	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	334 (58,6% résidences secondaires ; 3% logements vacants)	5 forages	Lagunage	Câble sous-marin
Ile d'Hoëdic	Hoëdic	Communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique	Morbihan	209 ha	24 km	113	25 103	1 école primaire et présence collège des îles du Ponant	254 (72,4% résidences secondaires ; 2,6 % logements vacants)	2 forages	Lagunage	Câble sous-marin (relié à Houat); centrale solaire photovoltaïque
Ile d'Yeu	Ile d'Yeu	Non rattachée	Vendée	2 300 ha	18 km	4 868	422 870	2 écoles primaires; 2 établissements secondaires	5 696 (58% résidences secondaires ; 4,5% logements vacants)	Canalisation continent	Traitements biologiques par boues activées ; membranes	Câble sous-marin
Ile d'Aix	Ile d'Aix	Communauté d'Agglomération Rochefort Océan	Charente-Maritime	129 ha	3 km	232	320 000	1 école primaire	449 (73% résidences secondaires ; 1,7% logements vacants)	Canalisation continent	Traitement biologique par boues activées	Câble sous-marin
Porquerolles	Hyères	Métropole Toulon Provence Méditerranée	Var	1 254 ha	5 km	350	1 000 000	1 école primaire	Non renseigné	Transport d'eau douce par bateaux	Station d'épuration; lagunage	Câble sous-marin
Port-Cros	Hyères	Métropole Toulon Provence Méditerranée	Var	650 ha	15 km	35	300 000	1 école primaire	Non renseigné	Transport d'eau douce par bateaux	Station d'épuration	Câble sous-marin
Levant	Hyères	Métropole Toulon Provence Méditerranée	Var	1 000 ha	9 km	100 civils 250 militaires	70 000	1 école primaire	Non renseigné	Transport d'eau douce par bateaux	Non	Câble sous-marin
Iles du Frioul	Marseille	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Bouches-du-Rhône	193,5 ha	2,7 km	150	400 000	Pas d'établissement	350	Non renseigné	Non renseigné	Câble sous-marin
Iles de Lérins	Cannes	Communauté d'Agglomération Cannes Pays de Lérins	Alpes-Maritimes	250 ha	12 km	40	250 000	Pas d'établissement	Non renseigné	Canalisation continent	Non renseigné	Câble sous-marin

TABLE RONDE « ÎLES MÉTROPOLITAINES » DU JEUDI 9 JUILLET 2020

M. Jean-Marie Bockel, président. – Mes chers collègues, nous avons travaillé depuis le début de l’année sur la décentralisation. Nous avons d’ailleurs présenté un point d’étape sur nos travaux la semaine dernière. Dans ce cadre, les îles métropolitaines ont souvent le sentiment que leurs problématiques propres sont oubliées. Avant le confinement, le président du Sénat a eu l’occasion de recevoir les représentants des îles du Ponant et il a immédiatement souhaité que nous puissions nous intéresser à leur situation en matière d’habitat, de travail et d’emploi, de gestion des ressources, et de maintien des services essentiels à la population. Nous pourrions ainsi annexer ces travaux à notre réflexion plus générale sur l’approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration.

Pour évoquer ces questions, nous échangerons ce matin en visioconférence avec MM. Denis Palluel, président de l’association Les îles du Ponant, maire de l’île d’Ouessant, Philippe Le Bérigot, vice-président de l’association Les îles du Ponant, maire de l’île aux Moines, Bruno Noury, vice-président de l’association Les îles du Ponant, maire de l’île d’Yeu, et Denis Bredin, directeur de l’association Les îles du Ponant.

Par ailleurs, pour parler des îles françaises de la Méditerranée, nous avons convié Maxime Prodromidès, co-fondateur et président de l’ONG Small Islands Organisation (Smilo). Je vous signale enfin que le maire d’Hyères nous a fait parvenir une contribution écrite relative à la situation de l’archipel éponyme.

Je vais donner la parole à chacun d’entre vous pour un propos liminaire, puis nous engagerons un débat sur les problématiques que vous aurez soulevées.

M. Denis Palluel, président de l’association Les îles du Ponant, maire de l’île d’Ouessant. – Je vous remercie de bien vouloir nous consulter dans le cadre de la préparation du projet de loi dit « 3D », pour décentralisation, différenciation, déconcentration.

Je me suis réjoui de l’invitation du président Larcher au mois de novembre, même si une certaine appréhension a pu poindre à la suite de nos échanges. Qu’en restera-t-il ? Ce sentiment s’est vite dissipé, puisque j’ai pu constater que le président Larcher, dans la lettre de mission qu’il vous a envoyée, a tenu sa promesse de nous associer à votre réflexion collective.

Vous avez l’habitude de recevoir beaucoup d’élus locaux qui ont de la terre sous leurs semelles. Nous, on a aussi les pieds sur terre, mais c’est la mer qui nous porte, et cela change beaucoup de choses.

Pendant longtemps, les 15 îles du Ponant ont été un angle mort des politiques publiques françaises. Nous n'étions ni la métropole ni l'outre-mer. C'est vrai qu'avec 16 000 habitants et quelques communes éparpillées, nous ne sommes pas grand-chose démographiquement. C'est difficile de se faire entendre, mais je compte sur un dialogue constructif pour faire avancer notre cause.

Pour être honnête, nous ne partons pas de rien. Il y a d'abord eu la modification des critères de charges dans la dotation globale de fonctionnement sur la voirie, un peu à l'image de ce qui se fait pour les communes de montagne. Surtout, vous le savez, nous avons obtenu la dotation de solidarité insulaire, qui a été une avancée majeure. Au-delà de l'aspect financier, j'insiste, ce fut véritablement la reconnaissance de notre spécificité insulaire au niveau national.

Je pense aussi à la loi Pélissard, qui a exempté les îles monocommunes de l'obligation de s'inscrire dans une intercommunalité. C'est un choix qui leur est laissé. C'est à mon sens un très bon exemple du pragmatisme qui devrait toujours guider le législateur. Il faut sortir de la verticalité du pouvoir pour aller vers plus d'horizontalité. Faisons fi de la doctrine au profit d'une adaptation intelligente.

Le meilleur exemple est pour moi le collège des îles du Ponant. Il s'agit d'un établissement rattaché à Brest, avec des antennes sur les îles bretonnes du Finistère et du Morbihan. C'est déjà une incongruité pour l'Éducation nationale, puisqu'il est à cheval sur deux départements. Par ailleurs, il y a des classes qui comptent deux ou trois élèves. Cela peut être vu comme une hérésie, mais c'est indispensable pour maintenir des familles sur place. Cet exemple, qui date d'une cinquantaine d'années, illustre ce pragmatisme intelligent que nous souhaitons voir appliquer à d'autres sujets.

Nous ne voulons pas d'une décentralisation venue d'en haut et qui soit la même pour tout le monde. Il faut faire confiance au local. Nous ne voulons pas non plus d'une forme de recentralisation autour des métropoles. Nous sommes dans le rural profond, c'est-à-dire que nous sommes déconnectés des grands ensembles urbains, mais les îles sont des centralités à elles seules : elles ont une vie propre. Une île n'est pas un territoire avec un lotissement qui accueille des gens qui y dorment et puis vont travailler sur le continent. Les îles sont des bassins de vie avec de l'emploi, du logement et des services. C'est essentiel à comprendre.

La question que nous nous posons est la suivante : est-ce qu'il y aura toujours des habitants permanents sur les îles dans quelques années ?

Sur le plan démographique, la situation est moyenne. Certaines îles gagnent des habitants quand d'autres en perdent. La pyramide des âges est très rétrécie à la base et le nombre d'enfants au collège est en baisse. C'est donc globalement une logique de déclin.

Pour l'enrayer, au-delà des évolutions législatives ou administratives, nous avons besoin que l'État et la région nous aident encore plus à maintenir les services de base à travers une contractualisation renforcée. La dotation de solidarité insulaire est importante, mais il faut aller plus loin. Faisons attention, car il y a un risque sérieux de disparition des habitants à l'année dans certaines îles. C'est déjà le cas à Chausey, donc ce n'est pas une vue de l'esprit.

La deuxième question, c'est la possession du territoire et, au-delà, de l'identité. Aujourd'hui, il n'y a plus de transmission familiale. Certains néo-habitants viennent s'installer à l'année mais, il faut le dire, la puissance de l'argent fait exploser le prix du foncier. Dans certaines îles, plus de 70 % des habitations sont des résidences secondaires, et ce sont des gens qui, souvent, choisissent d'y voter après deux années de propriété. Cela me pose un problème que l'on puisse devenir citoyen électeur par démarche capitalistique.

Évidemment, nous sommes bien contents d'avoir ces résidences secondaires, mais nous devons prendre garde à une forme de déstabilisation sociale qui peut se produire quand elles deviennent majoritaires. Par ailleurs, se pose un problème fiscal dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation. Si elle est maintenue pour les résidences secondaires, nous ne pourrions pas y toucher pendant deux ans, et, ensuite, nous devons la rattacher au foncier bâti, ce qui n'est pas très satisfaisant.

Enfin, je termine par les règles d'urbanisme, qui ne sont pas adaptées à la situation insulaire. Les projets agricoles sont très difficiles à mener, notamment à cause de la pression des propriétaires de résidences secondaires, et la notion d'espacement du rivage est une aberration pour nos petites îles.

Pour conclure, il est bon de rappeler que les îles doivent continuer à exister en tant que pôles centraux, et non pas comme des périphéries. Il faut leur conserver un pouvoir décisionnaire à l'heure de la métropolisation à outrance, même si elles doivent coopérer entre elles et avec le continent. Saint-Pierre-et-Miquelon est pour nous un exemple éclairant : 5 000 habitants et un sénateur. Il y a là des pistes à creuser.

M. Philippe Le Bérigot, vice-président de l'association Les îles du Ponant, maire de l'île aux Moines. - Le président de notre association a fait une très bonne présentation de nos problématiques. Je m'attarderai pour ma part sur le logement. Pour fixer les populations, il faut qu'elles aient un logement. Or, vous l'aurez compris, c'est très compliqué à cause de la pression sur les prix du foncier.

Notre politique a été de créer du logement social mais on s'est rendu compte que les biens, à la revente, repassaient dans le public, parfois au bénéfice de non-résidents. Il faut que les collectivités investissent davantage

dans le logement social et qu'elles fassent en sorte d'assurer la pérennité de ce parc.

Le problème, c'est que les critères d'accession au logement social sont les mêmes que sur le continent, alors que le coût de la vie y est 30 % plus important. Aussi, s'agissant de l'accession au parc social, il serait plus pertinent de nous appliquer une réglementation plus proche de celle de l'Île-de-France.

Enfin, je le confirme, en matière d'urbanisme, la notion d'espace proche du rivage est complètement aberrante sur l'île aux Moines, compte tenu de sa superficie. Il faut que la loi puisse intégrer nos spécificités, sinon nous serons dans une impasse pour le foncier. Aidez-nous au travers de la future loi 3 D !

M. Bruno Noury, vice-président de l'association Les îles du Ponant, maire de l'île d'Yeu. - Quand un bailleur social veut faire du locatif, il est contraint par des règles financières nationales assez strictes, notamment en matière de fonds propres. En ce qui nous concerne, ces règles empêchent les investissements, compte tenu des coûts fonciers que nous avons à supporter.

Je veux m'attarder sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), dispositif censé favoriser le développement économique des territoires. Deux critères conditionnent son application. Tout d'abord, la densité de population, qui ne doit pas être supérieure à 50 habitants au kilomètre carré. Or, sur nos îles, malgré le peu d'habitants, la densité peut être forte en raison de l'exiguïté. Résultat : on ne peut pas être classé en ZRR, alors qu'il y a peu d'habitants et qu'ils sont isolés.

Le second critère est le salaire médian. Là encore, ce critère n'est pas fait pour nous, puisqu'il ne reflète pas le véritable pouvoir d'achat des habitants des îles, confrontés à des surcoûts en matière de logement, d'alimentation et de santé.

Ces règles ne sont pas opérantes en ce qui nous concerne. Ainsi, l'île de Sein, commune la plus pauvre de Bretagne, ne peut pas être classée en ZRR. C'est un frein économique pour tous nos territoires. Nous souhaitons donc être alignés sur les règles qui prévalent dans les outre-mer.

M. Jean-Marie Bockel, président. - C'est intéressant, car nous voyons que vous avez besoin d'adaptations législatives. Il serait bien que vous puissiez les hiérarchiser.

M. Denis Bredin, directeur de l'association Les îles du Ponant. - Je prendrai deux exemples où des adaptations législatives ou réglementaires pourraient être rapidement envisagées.

Dans le domaine de l'eau, tout d'abord. Plus de la moitié des îles du Ponant sont en insularité hydrique, c'est-à-dire qu'elles ne sont reliées à aucun réseau. Elles doivent donc se débrouiller avec leurs ressources locales,

notamment les bassins et les citernes de récupération d'eau de pluie, mais il faut savoir qu'il est juridiquement impossible d'alimenter des établissements recevant du public (ERP) avec de tels systèmes. Voilà concrètement une évolution facile à envisager.

Ensuite, dans le domaine de l'énergie, 5 îles ne sont pas raccordées au continent. Elles doivent donc produire et revendre de l'énergie au prix du tarif d'achat continental. Ce n'est pas viable économiquement en raison des surcoûts liés à l'insularité, sauf à bénéficier de subventions publiques, qui sont interdites par l'Union européenne. Jusqu'à présent, il existait des systèmes reconnus par la commission de régulation de l'énergie, avec des tarifications spéciales pour les entreprises produisant de l'énergie dans les îles lointaines, mais rien pour les îles proches du continent. Néanmoins, les choses sont en train de changer.

M. Maxime Prodromidès, co-fondateur et président de l'ONG Small Islands Organisation (Smilo). - Nous abordons les problématiques des petites îles méditerranéennes. Smilo est une association de type loi de 1901, créée en 2016 sur l'initiative de la délégation « Europe et international » du Conservatoire du littoral. Nous regroupons à ce jour 50 îles dans le monde. Nous délivrons le label « Île durable », sur la base de 5 critères : biodiversité, paysages, traitement de l'eau, de l'énergie et des déchets. Ce label permet d'obtenir des financements que nous proposons avec le Fonds français pour l'environnement mondial, qui est notre principal bailleur.

Toutes les petites îles françaises de la Méditerranée, à l'exception de l'île des Embiez - c'est une île privée -, sont adhérentes à Smilo : les îles du Frioul, en face de Marseille ; les îles d'Hyères, c'est-à-dire Porquerolles, Port-Cros et l'île du Levant ; les îles de Lérins, Sainte-Marguerite et Saint-Honorat.

Je partage ce qui vient d'être exposé sur les services publics - nous l'avons bien vu lors du confinement en matière de santé -, l'école ou les emplois. Sur la différence de situation entre résidences principales et résidences secondaires, la limite est peut-être un peu plus floue qu'en Bretagne. À Porquerolles, nous nous sommes battus pendant trente ans, car la population manque cruellement d'eau en été du fait de la sécheresse ; nous sommes approvisionnés par une barge qui coûte 500 000 euros par an à la municipalité. Le maire d'Hyères, Jean-Pierre Giran, a décidé de faire un sealine ; nous l'attendions depuis trente ans.

Contrairement, me semble-t-il, à la majorité des îles du Ponant, aucune île française de la Méditerranée n'est une commune autonome. Les îles d'Hyères sont rattachées à la commune éponyme et, désormais, à la métropole Toulon Provence Méditerranée, qui est compétente depuis un an et demi dans plusieurs domaines intéressant notre association, comme l'eau, l'énergie et les déchets. Je ne vous le cache pas, les insulaires ont parfois du mal à s'y retrouver entre les compétences respectives de la mairie et de la métropole.

Pour chaque île qui concourt au label « Île durable », nous créons un comité insulaire pour favoriser une bonne gouvernance, sans nous substituer aux élus en place et à leurs services. Il s'agit simplement d'instituer un cadre dans lequel tout le monde peut se retrouver et partager des objectifs en matière de développement durable.

L'année dernière, à Porquerolles notamment, Smilo a invité la métropole Toulon Provence Méditerranée, la mairie et les services de l'État à établir un diagnostic, un plan stratégique, et à proposer des pistes d'action. Cela a été assez positif. Par le passé, il y a eu des velléités d'ériger les îles d'Hyères en communes autonomes. J'ai pu y être favorable, mais ce n'est plus le cas. Mais, en cas de problème, il faut souvent voir avec la métropole. Or, Toulon, c'est plus loin...

Porquerolles, Port-Cros et l'île du Levant font partie du parc national de Port-Cros, dont j'ai présidé le conseil économique, social et culturel entre 2013 et 2019. Nous avons fait la charte du parc national avec la direction, les services de l'État, les communes, la métropole et la région. C'est un vrai projet de territoire, avec une impulsion forte en matière de développement durable. C'est le maire d'Hyères, Jean-Pierre Giran, qui, en tant que parlementaire, a été à l'origine de la loi sur les parcs nationaux en 2006.

L'État nous a donné vocation à devenir des territoires pilotes en matière de développement durable. Mais nous sommes parfois confrontés à des attitudes contradictoires de la part de ses services. Ainsi, sur le port de Porquerolles, lorsque les propriétaires de toitures en amiante qui étaient à refaire ont voulu installer du photovoltaïque, l'architecte des Bâtiments de France et la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ont refusé ; et lorsque le parc national, un peu dépité, a proposé à la place des éoliennes à axe vertical, c'est le ministère de la Transition écologique qui s'y est opposé. Nous partageons souvent les objectifs du parc national, mais d'autres services de l'État ont parfois un discours différent, sans forcément faire de contre-propositions.

Je me réjouis que vous vous atteliez à un travail législatif sur le sujet. N'étant pas élu, je suis sûrement moins informé que vous, mais j'ai vu ce qui se passait dans d'autres aires géographiques, comme les îles croates ou les Baléares. Je pense qu'il y a un manque en France et en Europe. Je ne sais pas s'il faut créer un statut d'îlien, mais il y a une spécificité des îles, notamment sur le réchauffement climatique ou les questions de biodiversité et de développement durable. Nous le voyons dans notre association, les îles de la Méditerranée et de Bretagne partagent énormément de préoccupations. Une loi française qui s'inscrirait dans un cadre européen serait à mes yeux la bienvenue.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je vous remercie pour cette présentation très intéressante. Nous travaillons beaucoup sur l'amélioration

de la déconcentration ; la verticalité freine les adaptations à la réalité du terrain.

Vous avez raison de souligner qu'il faut non pas craindre l'Europe, mais chercher à s'appuyer sur elle, par exemple en nouant des alliances avec les territoires concernés par la même dimension insulaire de proximité.

J'ai reçu un courrier détaillé du maire d'Hyères, dont vous avez rappelé l'action en tant que parlementaire. Nous allons relancer le maire de Cannes, car il serait intéressant de connaître son point de vue s'agissant des îles de Lérins.

M. Christian Manable. - Comment gérez-vous la scolarité des jeunes, tant en primaire qu'en secondaire ? Quelles améliorations pourraient y être apportées dans le cadre de la décentralisation et de la différenciation, qui devraient d'ailleurs concerner tout particulièrement les îles ? L'existence d'écoles et la présence de jeunes sont des facteurs de fixation de la population.

M. Rémy Pointereau. - Le dispositif des ZRR correspond à des critères spécifiques de densité de population et de revenu moyen par territoire. Il devait prendre fin au 30 juin 2020 ; nous avons réussi à repousser l'échéance au 31 décembre 2020. L'isolement insulaire pourrait être un critère pour intégrer toutes les îles dans le dispositif. J'ignore quelles seront les nouvelles modalités des ZRR. Quand un système fonctionne, il faut non pas le supprimer, mais chercher à le rendre encore plus efficace.

Comment voyez-vous les choses s'agissant du numérique et de la téléphonie mobile ? Est-ce aux intercommunalités ou à des structures plus fortes, comme le département ou la région, de mettre en place le très haut débit par la fibre ? À mon sens, le rôle de l'État doit se limiter à la mise à disposition des moyens financiers.

M. Alain Richard. - Je suis toujours un peu sur mes gardes quand j'entends des discours très généraux sur la différenciation. Je préfère que l'on parle de choses concrètes et précises. Je perçois tout à fait la difficulté que représente l'application des dispositions du code de l'urbanisme dans le cas spécifique d'îles de faible superficie.

Mais quelle est votre demande concrète ? Renoncer au gel de la zone des 100 mètres inconstructibles ? Ou aménager les dispositions du code s'agissant de ce qui est en retrait de la zone des 100 mètres ? Là, cela me paraît surmontable : les deux enjeux en présence, la protection du littoral et le maintien de la vitalité des territoires, peuvent s'équilibrer. Encore faut-il fixer exactement l'étendue de la dérogation.

M. Éric Kerrouche. - Un consensus se dégage au Sénat pour sanctuariser la clause de compétence générale des communes en l'inscrivant dans la Constitution.

Vous semblerait-il pertinent que des expérimentations menées dans certains territoires en raison de leurs spécificités ne soient pas forcément généralisées partout ailleurs, comme c'est le cas actuellement ?

M. Denis Palluel. - Étant moi-même enseignant, je commencerai par aborder la question de la scolarité. Nous avons un système classique pour l'enseignement primaire, mais les ouvertures et fermetures de classes restent au bon vouloir de l'inspection académique, qui s'appuie essentiellement sur des critères démographiques et ne prend pas toujours en compte la situation des îles.

Ouessant se situant à 1 heure 15 de bateau de Brest, il est impossible pour une famille d'y scolariser un écolier ou un collégien sans déménager. Nous souhaitons donc que les écoles soient maintenues sur les îles, même si elles ne comptent plus que deux ou trois élèves. Il est facile de fermer une école, beaucoup plus difficile de la rouvrir, et la question de la scolarité reste l'une des premières posées par les jeunes actifs qui veulent s'installer sur l'île.

Le collège des îles du Ponant, à cheval sur plusieurs départements, bénéficie d'un statut particulier et d'une gestion originale des effectifs. Ses spécificités doivent être sanctuarisées, voire renforcées.

L'enseignement fonctionne, mais c'est un combat permanent, et l'on aimerait sans doute une reconnaissance plus officielle de nos particularités. Si le système tient, c'est aussi grâce aux communes, qui déploient d'importants moyens pour loger, parfois gratuitement, les enseignants.

Je souhaite également soulever un autre problème : la commune d'Ouessant se situe en ZRR, ce qui permet en théorie d'exonérer de fiscalité certaines catégories d'entreprises, notamment les hébergeurs touristiques. Toutefois, contrairement à d'autres zones comme la Corse ou la Guyane, ces exonérations sont très peu compensées par l'État, ce qui pose des difficultés.

M. Jean-Marie Bockel, président. - En vous écoutant, je me dis qu'il serait intéressant d'établir à la suite de ces auditions un petit récapitulatif des réalités géographiques et humaines de ces îles.

M. Philippe Le Bérigot. - Nos îles connaissent des situations différentes, mais elles se caractérisent toutes par une rupture de la continuité territoriale. Celle-ci est toutefois moindre s'agissant de l'île aux Moines, située à une encablure du continent. Nous disposons d'une école sur l'île, et l'accès au collège et au lycée se fait facilement.

Monsieur Richard, nous ne voulons surtout pas bétonner nos îles. Aucun insulaire ne revendique l'abolition de la bande des 100 mètres. La notion d'espaces proches du rivage nous pose davantage de difficultés, car les mêmes critères s'appliquent pour les communes continentales et insulaires. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, reconnaît comme village un hameau de vingt

maisons. Or nous avons beaucoup de hameaux plus petits qui, rapportés à la surface du territoire, forment pourtant des bassins de vie. Ce sont ces éléments d'adaptation qui permettraient de mieux prendre en compte nos spécificités.

M. Bruno Noury. - En matière d'éducation, nous rencontrons parfois des difficultés d'adaptation des directives nationales. Ainsi, on ne peut pas appliquer le savoir-nager sur nos îles, car il faudrait pour cela aller dans la piscine située sur le continent.

Nous avons sur l'île d'Yeu l'un des plus petits collèges publics de France, et il n'y a pas assez d'heures pour maintenir des titulaires dans chaque discipline. Le risque, à terme, est de n'avoir que des contractuels, ce qui pose un problème d'égalité d'éducation pour les insulaires. Ne pourrait-on pas prévoir des adaptations, permettant par exemple à des titulaires de s'occuper de façon plus personnalisée des élèves en situation de handicap ? Pour l'instant, nous n'avons pas de classe « Unités localisées pour l'inclusion scolaire » (ULIS) sur l'île.

Chaque fois que l'on demande des adaptations de la loi Littoral, on crie au retour des bétonneurs. Ce n'est pas la réalité. Nous ne voulons pas remettre en cause la bande des 100 mètres, mais celle-ci ne concerne que les zones naturelles, pas les zones urbaines. Concrètement, c'est la préfecture qui tranche, carte en mains. De même, la notion d'espace proche du rivage pose un problème de définition. Il est parfois difficile d'obtenir des adaptations intelligentes des lois votées. En 1986, le législateur avait prévu les dessertes des îles en eau et en électricité, mais il avait oublié les câbles optiques.

L'île d'Yeu fut l'une des premières communes de France, dans les années 2000, à demander un droit à l'expérimentation pour créer une taxe sur les véhicules entrants permettant de financer son réseau de transport en commun. Mais le dossier s'est perdu dans les bureaux des ministères... Depuis, les lois ont évolué, on peut désormais imposer des taxes dans les îles reliées au continent par un pont, mais toujours pas dans celles qui sont reliées par bateau.

Enfin, on vient de lancer la première expérimentation d'autoconsommation collective à l'échelle d'un quartier en France. La loi de 2017 réservait cette possibilité à un seul transformateur. Le périmètre a été temporairement étendu, dans un rayon d'un kilomètre, mais nous aimerions pouvoir le faire à l'échelle de l'île.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Vos exemples nous renvoient au travail que nous avons mené, au sein de la délégation, sur l'application concrète du concept de différenciation, sans verser pour autant dans l'excès. L'équilibre est toujours un peu complexe à trouver. Trop d'adaptation, c'est se mettre en danger, mais il est bon aussi de conserver une capacité

d'adaptation locale de textes souvent complexes, surtout pour des îles présentant de fortes spécificités.

M. Maxime Prodromidès. – Je partage ce qui a été dit au sujet de la loi Littoral. Je me souviens que Lucien Chabason estimait qu'il s'agissait aussi d'une loi de développement durable. Je lui avais fait remarquer que cette notion n'existait pas en 1986...

Il faudrait peut-être l'adapter par certains aspects. En Vendée, par exemple, des ostréiculteurs ont été sommés par la Commission européenne de mettre leurs fermes aux normes, mais la loi Littoral les en empêchait. Elle devrait aussi évoluer pour mieux intégrer les principes du développement durable, notamment en matière énergétique.

Porquerolles se situe à 15 minutes du continent mais conserve une école primaire, qui ne compte plus que 19 élèves, contre 45 cinq ans auparavant... Lorsque les jeunes deviennent pensionnaires, on observe souvent une sorte de rupture d'identité et il leur est ensuite difficile de revenir s'installer sur l'île après leurs études.

Lors de l'élaboration de la charte du parc national, nous avons beaucoup débattu du droit à l'expérimentation appliqué aux îles, toujours dans l'idée d'impulser le développement durable pour protéger la biodiversité.

Il faudrait peut-être promouvoir la différence pour se préserver. Ne devrait-on pas tenir compte de la spécificité des îles pour impulser des formations différentes, en lien avec le développement durable, la biodiversité, voire les nouvelles technologies, par exemple les biotechnologies marines?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci. Vous avez effectué un travail concerté de préparation de cette table ronde et proposé des pistes concrètes à approfondir.

Nous publierons un rapport d'information qui pourra être un point de départ. Nous soumettrons ce travail au président Larcher, qui suit de près ces travaux. N'hésitez pas à nous transmettre quelques éléments prioritaires. Ce rapport pourra donner lieu à une proposition de loi ou nourrira les travaux du Gouvernement. On ne lâchera pas l'affaire! Les îles ne rassemblent pas d'énormes populations ni de vastes territoires, mais c'est aussi la France. Moi qui suis Alsacien, j'en suis aussi très fier. Elles font partie de nous. Le combat continue.

La délégation autorise la publication du rapport.

CONTRIBUTION DE M. JEAN-PIERRE GIRAN, MAIRE D'HYÈRES : INSULARITÉ ET DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE - ÎLES D'OR

1) Présentation générale et spécificités des Îles d'Or

A. Le territoire (carte de situation en annexe)

La situation des Îles d'Hyères, partie intégrante du territoire de la commune d'Hyères-les-Palmiers, est très originale. Elle doit être présentée pour tenter d'en saisir les particularités et expliquer en quoi une certaine différenciation territoriale serait bienvenue.

L'île de Port-Cros correspond au cœur historique du Parc national de Port-Cros (PNPC), créé en 1963. D'une superficie de 650 ha, elle est distante du continent d'environ 15 km. L'île compte environ 35 habitants à l'année et accueille 300 000 touristes par an environ.

L'île de Bagaud, voisine, fait également partie du cœur du PNPC, mais elle est, de surcroît, classée en réserve intégrale¹, ce qui signifie que son accès est interdit sauf pour les besoins de la gestion ou de travaux scientifiques.

L'île de Porquerolles, 1 254 ha, située à environ 5 km du port d'Hyères, compte environ 350 habitants à l'année, population multipliée par 50 en été, à laquelle s'ajoutent près de 2 000 bateaux ancrés devant ses plages ou dans les calanques. *Les espaces naturels de l'île de Porquerolles* appartenant à l'État, constituent le deuxième cœur du PNPC depuis 2012, mais l'île comporte également une aire d'adhésion comprenant sa partie urbanisée et les espaces agricoles.

Enfin, *l'île du Levant*, 1 000 ha, située à environ 9 km du Cap Benat, et à 20 km d'Hyères, compte environ 100 habitants civils à l'année dans sa partie privée (village naturiste d'Héliopolis) et sa population peut grimper jusqu'à 1 000 personnes en plein été. L'île fait partie de l'aire d'adhésion du PNPC, mais 95 % de son territoire est occupé par le Centre d'essais en Méditerranée.

Autour des cœurs de parcs terrestres de Port-Cros et Porquerolles (1 700 ha au total), le cœur marin du PNPC s'étend jusqu'à une distance de 600 mètres (2 900 ha marins au total).

¹ Comme les îlots du Rascas et de la Gabinière.

Il faut enfin rappeler que sur le littoral, sur tout ou partie du territoire, des communes ont signé la charte d'adhésion : La Garde, Le Pradet, Hyères-les-Palmiers, La Croix Valmer et Ramatuelle. Cette aire d'adhésion « littorale » obéit exactement au même régime que l'aire d'adhésion « iliennne », ce qui mérite réflexion. L'aire d'adhésion du PNPC s'étend également en mer entre les îles et le continent (aire maritime adjacente), couvrant l'espace marin au droit de La Garde à Ramatuelle et étendue jusqu'à 3 milles marins au sud des îles d'Hyères.

Parmi les 11 parcs nationaux français, les îles du parc national de Port-Cros présentent la particularité d'être des territoires « habités ».

Enfin, les îles sont soumises à de nombreux classements (dont la plupart de nature réglementaire) au titre du milieu naturel, du paysage et des sites (Natura 2000, site classé, ZNIEFF, etc.).

B. La gouvernance

Si l'on résume le constat, trois des îles métropolitaines de la commune d'Hyères-les-Palmiers constituent en très large partie le territoire d'un établissement public administratif national, le Parc national de Port-Cros, qui gère et réglemente les cœurs de Parc (compétence du directeur du parc). La quatrième île est pour l'essentiel un terrain militaire. C'est dire que sur l'ensemble de ces îles, c'est la présence et les compétences de l'État qui sont prégnantes..., alors même que, pour des raisons très évidentes, ce sont les élus de la commune et de la métropole qui sont en premier lieu interpellés sur un certain nombre de dossiers difficiles.

Par ailleurs, l'adhésion de la commune à la charte du PNPC, rédigée en collaboration étroite avec les iliens qui y ont inscrit leurs propres objectifs de gestion et de développement du territoire (vie courante comme projets stratégiques à moyen et long terme), engage l'ensemble des acteurs institutionnels, contribue à orienter leurs actions, et exige d'eux que des comptes soit, encore plus qu'ailleurs, rendus à la population. Les iliens portent un regard extrêmement attentif (voire revendicatif) à la mise en œuvre des mesures de la charte. Ils sont très impliqués dans les actions publiques, très organisés (CIL, association des commerçants, associations socio-économiques et environnementales diverses...), et représentés dans la majorité des assemblées concernant les îles (Conseil économique, social et culturel et Conseil d'administration du PNPC, Small Islands Organisation, collectifs économiques et associatifs divers...). La présence et l'investissement de la municipalité sur les îles sont renforcés par l'existence d'adjoints spéciaux qui assurent un dialogue permanent avec la population.

Il faut aussi rappeler que les hommes et les femmes qui vivent sur ces îles sont habitants de la commune d'Hyères-les-Palmiers, payent des impôts locaux comme les autres habitants de la Commune et de la Métropole, et attendent d'elles très légitimement des prestations et des services identiques.

Un certain nombre de politiques locales relèvent à l'évidence de la compétence communale ou métropolitaine (déchets, transports maritimes, eau et assainissement, pour partie la sécurité publique, etc.), alors que les facteurs qui ont un impact déterminant sur ces politiques échappent très largement à la maîtrise de la commune et de la métropole. Il en va ainsi, par exemple, de l'hyper-fréquentation à terre et sur mer et de ses conséquences sur les transports maritimes, la consommation d'eau et l'assainissement, le ramassage et le traitement des déchets, ou encore des manœuvres militaires engagées sans qu'à aucun moment les services de la Commune, de la Métropole, voire des autres services de l'État (Parc national, par exemple), ne soient consultés ni même informés.

Enfin, il faut remarquer que certains outils qui existent dans la loi et qui permettraient tout à la fois de faciliter l'engagement des citoyens (et notamment des propriétaires) au service de l'intérêt général, et de développer des liens étroits avec les acteurs locaux pour les mettre en œuvre sont ignorés et laissés en jachère par l'État, qui n'en assure pas la promotion auprès des élus locaux et ne prend pas les mesures d'incitation nécessaires pour convaincre les propriétaires locaux d'y avoir recours.

C. Les exigences

Les Îles d'Or (terre et mer) sont à la fois des espaces de préservation de la faune, la flore, la biodiversité, le paysage... et des espaces de vie pour les habitants (services publics, activités, emplois, logements, transports, culture...).

Un des objectifs de la mairie et une des missions confiées par l'état au PNPC (commande ministérielle), est de faire de ces petites îles méditerranéennes des territoire pilotes pour des projets innovants en termes de transition écologique et énergétique, de conciliation des multiples intérêts environnementaux et humains, d'autonomie insulaire.

Pourtant, quand il s'agit de promouvoir des projets allant dans ce sens, on se heurte souvent à une contradiction au niveau des services de l'État, qui consiste à nous interdire de faire ce que l'on exige de nous. Deux exemples :

- commande verbale personnalisée du ministre (Ségolène Royal, Nicolas Hulot) de développer sur Porquerolles les énergies renouvelables en vue d'une autonomie énergétique de l'île : le Parc présente donc un projet d'implantation sur le port (ZA) d'une petite éolienne verticale, parfaitement

intégrée dans le paysage (conçue par l'architecte du Parc et ratifiée par l'ensemble des acteurs concernés). Cet ouvrage aurait permis d'alimenter en électricité l'ensemble des véhicules électriques de l'île. Le projet a pourtant été « retoqué » par les services de l'État au motif général « *pas d'éolienne en site classé* » ;

- besoin d'alimenter l'île de Porquerolles en eau potable (assèchement et salinisation de la nappe phréatique qui obligent à fortement diminuer voire cesser les pompages). Eau potable livrée par bateau (une rotation par jour entre le continent et l'île en hiver, deux en été). Proposition du maire (basée sur des études environnementales et technico-économiques poussées) d'implantation d'un *sealine* entre le continent et l'île de Porquerolles, dimensionné exclusivement pour substitution des prélèvements phréatiques et couverture des besoins existants > douze ans de procédure avec blocage DREAL/DDTM au motif que si l'on apporte de l'eau on va la gaspiller ou encourager l'urbanisation (NB : plus aucun terrain ouvert à la construction sur l'île). Et, depuis douze ans, la ressource en eau locale continue d'être dangereusement sollicitée...

2) Propositions

Ces considérations de terrain conduisent à présenter quelques propositions dont l'objet serait, d'une part, de tenir compte de la spécificité de nos îles métropolitaines, et d'autre part, d'encourager l'innovation dans la gestion des territoires.

A. Trois valeurs majeures sont portées par les îles métropolitaines de la Commune d'Hyères-les-Palmiers : la protection de l'environnement, le tourisme et la défense nationale.

Le moins que l'on puisse dire est que ces trois valeurs sont difficiles à concilier et pourtant elles doivent l'être. Pour y parvenir, l'échange entre les services de l'État, entre ces services et les acteurs locaux du territoire doit être constant et formalisé. Il serait souhaitable que soit inscrite dans la loi la possibilité de constituer un « Conseil insulaire des îles métropolitaines » regroupant, sous une présidence à déterminer mais qui pourrait être celle du maire de la commune, les représentants de l'État à terre et en mer (préfet du département ou son représentant et préfet maritime ou son représentant), la présidente du conseil d'administration du Parc national ou son représentant, le président de la métropole ou son représentant, un représentant des autorités militaires, une personnalité qualifiée choisie pour sa connaissance des spécificités et des milieux insulaires.

Cette structure de gouvernance très ramassée (gage de réactivité et d'efficacité) aurait pour objectif de permettre un échange d'informations et un partage des décisions stratégiques pour le territoire. Elle permettrait, dans le respect des compétences de chacun, de garantir l'échange d'informations, le partage des décisions ou le constat de *dissensus* et faciliter la déclinaison opérationnelle des décisions.

Le Conseil des îles métropolitaines serait, d'une part, de nature à faciliter la déclinaison dans les services compétents des décisions et orientations stratégiques arrêtées à son niveau. Il permettrait, d'autre part, de faire remonter les besoins et spécificités locales, impliquant parfois des dérogations à des normes nationales, par exemple en matière d'énergie, d'assainissement ou de régulation de la fréquentation. Il s'agirait donc, non pas de bouleverser la répartition des compétences, mais simplement de faciliter leur articulation pour améliorer la gestion de territoires particuliers soumis à des tensions très importantes. Le « Conseil des îles métropolitaines » pourrait se réunir une fois par trimestre pour évoquer les dossiers « courants » d'intérêt commun et à tout moment, à la demande d'un tiers de ses membres au moins, en cas de situation de crise. Par exemple, au titre des dossiers « courants », les services de la métropole négocient avec les exploitants de navettes maritimes un cahier des charges ayant, entre autres finalités, d'assurer la desserte des îles pour les habitants et pour les visiteurs, de réguler les pics de fréquentation en période estivale, d'assurer certains services aux îliens, etc. Il est évident que tous les efforts accomplis peuvent être réduits à néant si parallèlement les mesures ne sont pas prises pour réglementer l'activité des bateaux-taxis, réprimer les accostages illégaux, réguler la plaisance et le mouillage, etc. Des efforts importants sont déjà accomplis en ce sens, mais une instance rapprochée de gouvernance, réactive et susceptible de déboucher sur des décisions rapides améliorerait les processus décisionnels.

Quant aux situations de crise, la pollution par hydrocarbures d'octobre 2019, l'errance d'un grand rorqual blessé dans les eaux du Parc national et la décision de mettre en place une zone de quiétude autour de l'animal, comme les dérogations à cette décision motivées par des considérations scientifiques, le déclenchement de manœuvres militaires impliquant d'autres îles que celle du Levant, le contre-minage de munitions dans la rade d'Hyères ou dans les eaux du Parc national et de son aire marine adjacente sont des situations qui pourraient motiver en urgence la réunion de cette instance de gouvernance rapprochée. Il s'agirait ici, non de bouleverser la répartition des compétences, mais simplement de faciliter leur articulation pour améliorer la gestion de territoires soumis à des tensions très importantes.

B. Pourrait encore être recommandé le lancement d'une réflexion sur la possible adoption d'une réforme de la loi de 2006 relative aux Parcs nationaux permettant de distinguer deux catégories d'aires d'adhésion selon leur proximité et leur lien « naturel » avec les cœurs.

Dans le cas des îles métropolitaines de la commune d'Hyères-les-Palmiers, il n'est guère contestable que la situation de l'aire d'adhésion « ilienne » et de l'aire d'adhésion « littorale » du Parc national n'est guère comparable. Tandis que la première est très directement sous l'influence du cœur de Parc et, en retour, peut avoir des conséquences négatives sur ce cœur, l'aire d'adhésion littorale est davantage sous l'influence des politiques de la commune et/ou de la métropole et appelle sans doute des mesures d'une autre nature. Raisonçons sur un exemple : si le propriétaire situé en aire d'adhésion sur les îles souhaite installer chez lui des ruches d'abeilles domestiques, le gestionnaire du Parc n'est pas en mesure de s'y opposer, alors pourtant que de nombreuses études scientifiques démontrent que, particulièrement dans un contexte ilien, les abeilles domestiques vont concurrencer les pollinisateurs sauvages présents, risquer de leur transmettre certaines maladies ou parasites et même de modifier l'état de la flore existante, sans pour autant parvenir à développer une activité liée à la production de miel. Très concrètement, dans un tel schéma, il serait pleinement justifié que le directeur du Parc national puisse s'opposer à l'installation d'une activité en aire d'adhésion lorsqu'il est acquis qu'elle peut avoir un impact sur le cœur de Parc. Une telle évolution serait d'autant plus facile à mettre en œuvre que l'idée est déjà présente dans la loi pour les espaces maritimes (art. L331-14, III du Code de l'environnement).

C. La loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a fait entrer dans notre ordre juridique « l'obligation réelle environnementale » (ORE), aujourd'hui codifiée à l'article L.132-3 du Code de l'environnement.

Cet outil permet à un propriétaire de consentir à « *une collectivité publique* (par exemple la commune), *un établissement public* (par exemple le Parc national) *ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement* » une sorte de « servitude », rattachée au terrain pendant toute la durée de la convention, par laquelle le propriétaire accepte certaines obligations ayant nécessairement pour « *finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* ». En contrepartie, le bénéficiaire de l'ORE (la commune, l'établissement public) s'engage à aider le propriétaire dans la mise en œuvre de ses obligations, par des aides qui peuvent être financières, techniques ou de tout autre nature. L'ORE n'est pas un outil réglementaire imposé d'en haut, mais un **contrat voulu et négocié sur le terrain** par les intéressés et les **acteurs locaux** du territoire. L'ORE se caractérise par **sa souplesse et son adaptabilité aux besoins du terrain.**

Elle peut s'appliquer à de grandes surfaces comme à de toutes petites. Elle peut comporter un « bouquet » d'obligations ou seulement quelques-unes, etc. Cet instrument a connu un succès considérable dans les pays où il existe depuis longtemps (aux USA, par exemple, il couvre 10 millions d'hectares par le biais de 140 000 contrats). Son développement en France, notamment dans des territoires comme nos communes littorales et leurs îles métropolitaines - tout spécialement pour les aires d'adhésion - dépend de deux facteurs essentiels : sa réception par les acteurs locaux et les incitations fiscales qui pourraient être associées. Sur ces deux terrains, l'État est totalement défaillant. Quant à la réception par les acteurs locaux (élus, notaires, agriculteurs, propriétaires fonciers, associations, etc.), elle dépend de l'information qu'ils recevront. Or cette information est quasi inexistante (défaillance des DREAL).

Quant aux incitations fiscales, la loi de 1976 (article 73) prévoyait que dans les deux ans du vote de la loi, un rapport devrait être déposé par le Gouvernement sur les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat pour faire un bilan de cet outil et proposer « *les moyens de renforcer l'attractivité, notamment au moyen. De dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'obligations réelles environnementales* ». La loi est du 8 août 2016, nous serons très bientôt au 8 août 2020... et le rapport n'a toujours pas été déposé ! Il est temps de respecter la loi et de donner aux collectivités locales les moyens de contracter utilement au service de l'intérêt général avec les acteurs de leur territoire !

Carte de situation des Îles d'Or



EXAMEN EN DÉLÉGATION

À l'issue de sa réunion plénière, jeudi 9 juillet 2020, la délégation a autorisé la publication du présent rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Denis PALLUEL, président de l'association Les îles du Ponant, maire de l'île d'Ouessant ;
- M. Philippe LE BÉRIGOT, vice-président de l'association Les îles du Ponant, maire de l'île aux Moines ;
- M. Bruno NOURY, vice-président de l'association Les îles du Ponant, maire de l'île d'Yeu ;
- M. Denis BREDIN, directeur de l'association Les îles du Ponant ;
- M. Maxime PRODROMIDÈS, co-fondateur et président de l'ONG Small Islands Organisation (Smilo) ;

CONTRIBUTION ÉCRITE

- M. Jean-Pierre GIRAN, maire d'Hyères.