



La Présidente

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 26/06/2023

Réf. : DGR23 / 0905

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de de Sète Agglopôle Méditerranée.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du CJF, je vous prie de bien vouloir informer la juridiction, à réception du ROD2, de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante, à l'adresse suivante : occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr. Dès que possible, vous communiquerez également l'ordre du jour.

En application des dispositions de l'article L. 243-6 du code précité, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du CJF, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par la présidente de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du CJF.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.



Valérie RENET

Monsieur François COMMEINHES

Président de Sète Agglopôle Méditerranée

f.commeinhes@agglopole.fr, j.lenoir@agglopole.fr, b.debesses@agglopole.fr, b.charpy@agglopole.fr,



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SETE AGGLOPOLE MEDITERRANEE (Hérault)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1. UNE INTERCOMMUNALITÉ LITTORALE AUX RESSOURCES FONCIÈRES CONTRAINTES.....	10
1.1. Un EPCI né d'une fusion encouragée par l'État.....	10
1.2. Un territoire littoral qui entoure une lagune	11
1.3. Un espace riche et sensible au plan environnemental	12
1.4. Un faisceau de contraintes pesant sur les ressources foncières	14
1.5. Des pressions en matière de créations d'emplois et de logements	16
2. UN TERRITOIRE-PILOTE EN MATIÈRE DE PRÉSERVATION DE L'EAU QUI PRÉSENTE AUJOURD'HUI DES FRAGILITÉS.....	19
2.1. Un modèle pour la gestion intégrée de l'aménagement et de la préservation de la lagune.....	19
2.2. Une gouvernance fragilisée depuis la création de SAM.....	21
2.2.1. Une évolution des périmètres d'intervention.....	21
2.2.2. Une répartition des compétences qui suscite des tensions.....	23
2.2.3. Des interrogations sur la pérennité de la gestion intégrée	24
2.2.4. Une redéfinition des rôles qui devrait veiller à préserver les atouts locaux	25
2.3. Une intercommunalité qui ne dispose pas de tous les leviers d'actions en matière de préservation de l'environnement	26
2.3.1. Une amélioration de la qualité de l'eau manifeste mais le maintien de risques liés aux pesticides	26
2.3.2. Des capacités d'intervention de l'intercommunalité qui ne permettent de traiter qu'une partie des enjeux en matière de pollution.....	28
3. UNE INTERCOMMUNALITÉ ACTIVE FACE AUX RISQUES LITTORAUX... 32	32
3.1. Un territoire exposé aux risques littoraux.....	32
3.1.1. Des phénomènes d'érosion côtière	32
3.1.2. Des risques d'inondation et de submersion accentués par le réchauffement climatique.....	33
3.2. Des interventions régulières et coûteuses visant à réduire les risques.....	35
3.2.1. Une opération de recul sur le lido de Sète à Marseillan et un système de protection innovant	36
3.2.2. Des travaux de gestion du trait de côte sur le lido de Frontignan.....	38
3.3. Une approche novatrice en vue de la recomposition spatiale.....	40
3.3.1. Une réflexion prospective permettant d'appréhender de multiples problématiques à l'échelle du territoire	40
3.3.2. Un enjeu de traduction opérationnelle à l'issue encore incertaine	41
3.3.3. Une démarche de territoire à mettre en place	47
4. UNE RÉDUCTION DES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIÈRES DE L'EPCI	53
4.1. Un autofinancement orienté à la baisse	54
4.1.1. Des produits de gestion portés par le dynamisme des ressources fiscales... 55	55

4.1.2. Des charges de gestion en progression plus rapide que les recettes	57
4.2. Une politique d'investissement ambitieuse proportionnée à la capacité d'emprunt dont disposait SAM à sa création	60
4.2.1. Un niveau élevé de dépenses et de subventions d'équipement.....	61
4.2.2. Un financement des investissements soutenable grâce à la capacité à emprunter dont disposait SAM	62
4.3. Une situation bilancielle révélatrice d'un amoindrissement des marges de manœuvre dont dispose SAM.....	63
4.3.1. Une progression rapide de l'endettement	63
4.3.2. Des réserves fortement mobilisées.....	64
5. DES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX À RÉAJUSTER.....	65
5.1. Une modification des équilibres financiers entre communes et EPCI	65
5.2. Des instruments de coopération à renforcer	68
5.2.1. Un pacte financier et fiscal aux ambitions encore limitées.....	68
5.2.2. Des fonds de concours à mieux intégrer dans une démarche de territoire...	69
5.2.3. Une vigilance nécessaire sur les bénéfices attendus des mutualisations	71
ANNEXES.....	75
GLOSSAIRE.....	86
Réponses aux observations définitives.....	88

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée (SAM) au titre des exercices 2017 et suivants. Sète Agglopôle Méditerranée qui compte 14 communes et 126 370 habitants, a été créée en 2017 par fusion de Thau Agglo et de la communauté de communes du nord du bassin de Thau. L'économie du territoire repose en grande partie sur des activités liées à la lagune de Thau et au littoral méditerranéen (tourisme balnéaire, pêche et cultures marines, activités portuaires et économie bleue). Les ressources foncières sont contraintes (loi littoral, zones rouges des plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) communaux, espaces naturels protégés, friches industrielles polluées, etc.) alors que le territoire est attractif, ce qui contribue au renchérissement des opérations immobilières. La création de logements, d'activités et d'emplois constituent des enjeux pour l'intercommunalité.

Un modèle de gestion intégrée potentiellement fragilisé tandis que l'EPCI ne dispose pas de tous les leviers pour lutter contre les atteintes à son environnement

Le bassin de Thau a constitué une référence en matière de gestion intégrée de l'aménagement du territoire et de la préservation de la qualité de l'eau, dans le cadre du syndicat mixte du Bassin de Thau (SMBT). Avec la création de SAM en 2017, l'intercommunalité couvre désormais le territoire du SCoT et elle exerce depuis 2018 la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi). Les difficultés de coordination entre SAM et le SMBT ont conduit à envisager une nouvelle répartition des compétences entre ces deux organismes. La gestion intégrée des questions d'aménagement et de préservation de l'environnement qui caractérisait le territoire pourrait être fragilisée, d'autant que les activités conchylicoles qui étaient identifiées comme prioritaires, sont exposées à des difficultés avec le réchauffement climatique.

L'amélioration de la qualité de l'eau de la lagune traduit les efforts réalisés par les intercommunalités successives en matière d'assainissement. SAM dispose d'autres leviers d'action structurants en matière de protection de l'environnement (collecte et traitement des déchets, gestion de zones naturelles, etc.). Toutefois, ses compétences et la portée de ses interventions demeurent limitées pour traiter des pollutions d'origines agricole et industrielle notamment.

Un engagement intercommunal face aux risques littoraux

Le territoire intercommunal est exposé à des risques littoraux (érosion côtière, submersion) accentués par le changement climatique. Entre 2017 et 2021, SAM a consacré plus de 18,5 M€ à des travaux de gestion du trait de côte dans le cadre de sa compétence Gemapi, soit 16,3 % de ses dépenses d'équipement. Ils ont bénéficié de taux de subventions de près de 80 % (État, région, département et FEDER¹). L'atténuateur de houle déployé à l'ouest de Sète s'est avéré efficace contre l'érosion du littoral mais génère des coûts importants (surveillance, entretien, évaluation et réparations) : plus de 349 000 € en fonctionnement et plus de 2,6 M€ en investissement entre 2017 et 2021. De plus, la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC) publiée par

¹ Fonds européen de développement régional.

la DREAL en 2018 écarte désormais le financement par l'État de systèmes de protection « durs » dans les zones non urbanisées et recommande, pour les zones urbaines, de mettre en œuvre, parallèlement aux travaux de protection, nécessairement transitoires, des opérations de recomposition spatiale.

Dans cette perspective, SAM a bénéficié, avec la commune de Frontignan, d'un soutien particulier de l'État pour préparer sa recomposition spatiale dans le cadre de l'Atelier des territoires. La réflexion a montré la nécessité de traiter ces sujets au niveau intercommunal et SAM a été retenue par l'État pour préparer un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). La concrétisation de ce projet nécessitera cependant un renforcement de la coopération au niveau de l'EPCI. Les différents outils créés en application de la loi climat et résilience pour faciliter la recomposition spatiale (notamment droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dérogations à la loi littoral dans le cadre de contrats de PPA spécifiques) ne pourront pas être mobilisés car les communes concernées ne sont pas inscrites dans le décret du 29 avril 2022. SAM devra également mettre en place, avec ses communes, des outils adaptés pour résoudre les difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

Une réduction des marges de manœuvre financières

Depuis sa création, en 2017, SAM a mené une politique d'investissement ambitieuse, avec 116 M€ de dépenses d'équipement et 57 M€ de subventions jusqu'en 2021. Toutefois, ces dépenses n'ont été couvertes qu'à 57 % par le financement propre disponible. L'intercommunalité a dû emprunter (61,4 M€) et puiser dans ses réserves : le FRNG a été réduit de 14,4 M€. L'encours de dette a été multiplié par 5,8 depuis 2017 pour s'établir à près de 70 M€ en 2021. La capacité de désendettement de l'EPCI est ainsi passée de moins d'un an à près de six ans, du fait de la baisse concomitante de la CAF brute.

L'EPCI doit désormais veiller à améliorer ses performances financières s'il souhaite poursuivre une politique d'investissement sans alourdissement excessif de sa dette.

Des équilibres financiers intercommunaux qui devraient être réajustés

Depuis 2017, les équilibres financiers du territoire ont évolué : la situation financière des communes s'est redressée, avec, globalement et en particulier pour la ville-centre, une augmentation de la CAF et une baisse de l'endettement.

Au regard de la fragilisation de sa situation financière, l'EPCI devrait engager une réflexion avec ses 14 communes membres sur leurs modalités de coopération en utilisant des leviers actuellement peu exploités, comme le pacte financier et fiscal, qui devrait être orienté dans la perspective d'une politique d'investissement concertée à l'échelle du territoire, ou l'attribution des fonds de concours, qui devraient porter en priorité sur des projets communaux présentant un intérêt supra-communal et s'inscrivant dans les priorités d'action de l'EPCI. SAM devrait également veiller à ce que l'important volume de mutualisations qu'elle a mis en place lui permette de réaliser des économies d'échelle et à ce que le partage du coût des services mutualisés ne soit plus opéré à son détriment, en intégrant un périmètre plus large de charges de fonctionnement dans le calcul des remboursements des communes.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Veiller, dans la nouvelle répartition des compétences avec le syndicat mixte du Bassin de Thau, à préserver la plus-value de cette structure : agilité, innovation, liens avec la recherche et capacité à mobiliser les acteurs du territoire. *Mise en œuvre partielle.*

2. Afin d'assurer l'efficacité des décisions d'aménagement, proposer aux communes membres d'élaborer à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) une trajectoire d'aménagement du territoire de long terme qui soit adaptable en fonction de l'évolution des risques. *Non mise en œuvre.*

3. Sensibiliser les habitants et les élus aux enjeux de recomposition progressive du territoire à travers des démarches participatives et en s'appuyant tant sur la trajectoire de long terme de l'EPCI que sur des expérimentations de solutions concrètes à court terme. *Non mise en œuvre.*

4. Afin de faciliter la mobilisation du foncier et de mieux maîtriser son coût, proposer aux communes d'adopter une stratégie foncière à l'échelle de l'EPCI en vue de la réalisation de la trajectoire d'aménagement du territoire. *Non mise en œuvre.*

5. Mettre en place, en concertation avec les communes, une véritable stratégie financière en approfondissant le pacte financier et fiscal. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de Sète Agglopôle Méditerranée a été ouvert le 31 janvier 2022 par lettre du président de section adressée à M. François Commeinhes, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 30 novembre 2022.

Lors de sa séance du 6 décembre 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires présentées ci-après qui ont été transmises le 20 janvier 2023 à M. François Commeinhes. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 29 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

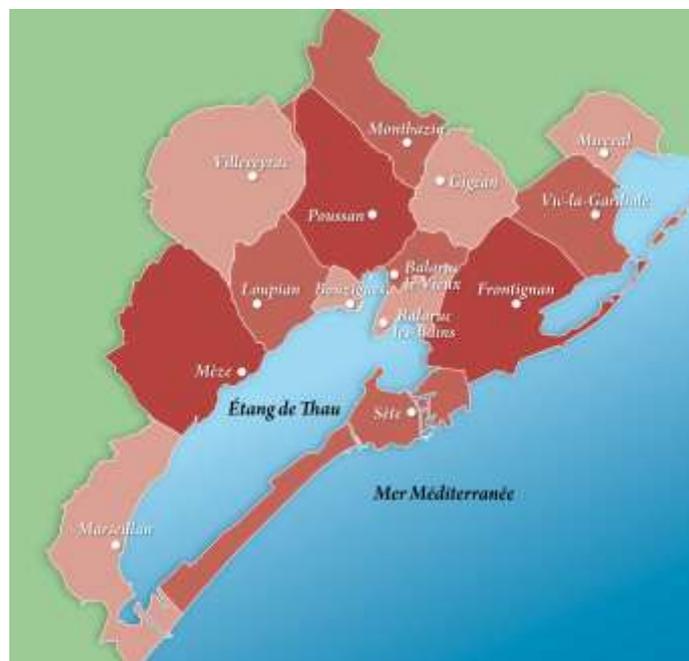
1. UNE INTERCOMMUNALITÉ LITTORALE AUX RESSOURCES FONCIÈRES CONTRAINTES

1.1. Un EPCI né d'une fusion encouragée par l'État

La communauté d'agglomération du bassin de Thau a été créée le 1^{er} janvier 2017 par fusion de Thau Agglo (également appelée communauté d'agglomération du bassin de Thau, CABT, qui a été dissoute), qui regroupait huit communes² représentant 77 % de la population actuelle de l'EPCI, et de la communauté de communes du nord du bassin de Thau (CCNBT), qui comptait six communes³. La nouvelle intercommunalité a ensuite été renommée Sète Agglopôle Méditerranée (SAM), mettant l'accent sur sa ville-centre, qui représente 35 % de la population totale.

Cette fusion ne procède pas d'une initiative du territoire (cf. l'arrêté préfectoral n°2016-944 du 14 septembre 2016). Les deux communautés de communes ont refusé de se prononcer sur cette proposition de l'État en mai 2016, de même que certains conseils municipaux (Balaruc-le-Vieux, Bouzigues, Marseillan, Mèze, Montbazin, Poussan, Sète et Vic la Gardiole). Deux communes ont voté en faveur de cette fusion (Frontignan et Villeveyrac). Quatre n'ont pas délibéré (Balaruc-les-Bains, Gigean, Loupian et Mireval). L'absence de délibération dans un délai de 75 jours après notification de l'arrêté de projet de fusion valant avis favorable, l'accord de la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population (prévu par l'article 35 III alinéa 5 de la loi NOTRe) a été recueilli et la fusion a été opérée.

carte 1: carte de l'intercommunalité



Source : SAM

Cette nouvelle intercommunalité, qui compte désormais plus de 126 370 habitants, se superpose ainsi exactement au territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin de Thau qui avait été approuvé en février 2014. SAM regroupe également trois bassins de vie : celui

² Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Frontignan, Gigean, Marseillan, Mireval, Sète et Vic-la-Gardiole.

³ Bouzigues, Loupian, Mèze, Montbazin, Poussan et Villeveyrac.

de Sète (qui compte 11 communes⁴) auquel s'ajoutent celui de Marseillan (qui ne comprend que cette commune) et celui de Mèze (qui inclut également Loupian). Cette mise en cohérence des périmètres de l'EPCI, du SCoT et des bassins de vie s'inscrit dans la lignée des instructions adressées aux préfets pour l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

SAM a été dotée de compétences structurantes pour l'aménagement de son territoire, notamment l'aménagement de l'espace communautaire et l'organisation de la mobilité, l'équilibre social de l'habitat, le développement économique, qui inclut en particulier le soutien au commerce, les zones d'activité économiques et la promotion du tourisme, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), la protection, l'entretien et la mise en valeur des espaces naturels, etc. (cf. tableau 33 en annexe).

1.2. Un territoire littoral qui entoure une lagune

Le territoire de l'EPCI est organisé en plusieurs espaces. La façade littorale, d'une longueur de 35 km est en partie constituée de lidos qui séparent la mer de lagunes. L'étang de Thau, situé au centre de l'intercommunalité, est le plus grand plan d'eau d'Occitanie (7 500 ha). Il contribue très fortement à l'identité du territoire, avec notamment la présence d'activités conchylicoles et de pêche. L'armature urbaine principale, qui regroupe plus de 58 % de la population, se situe au sein du triangle formé par Sète, Frontignan et Balaruc-les-Bains. Cette dernière constitue la première station thermale de France avec, selon la commune, plus de 50 000 curistes médicalisés par an. Enfin, le nord du territoire est plus rural et agricole, avec de nombreux secteurs dédiés à la viticulture et une frange orientale tournée vers la métropole de Montpellier.

Les trois communes qui bordent la mer Méditerranée (Sète, Frontignan et Marseillan) regroupent 59 % de la population de l'intercommunalité sur 35 % de sa superficie et concentrent près de 65 % des emplois et 58 % des établissements économiques actifs. En ajoutant les huit autres communes de l'EPCI soumises à la loi dite « littoral »⁵ en raison du fait qu'elles sont riveraines d'un étang d'une superficie supérieure à 1 000 ha⁶, ces ratios s'élèvent à 89 % des habitants de l'intercommunalité, 91 % des emplois et 90 % des établissements économiques.

L'économie du territoire repose en grande partie sur des activités liées à la lagune de Thau et au littoral méditerranéen (tourisme balnéaire, pêche et cultures marines, activités portuaires et économie bleue).

Ainsi, selon les données communiquées par l'office du tourisme intercommunal, les trois communes situées sur le littoral concentrent 64 % des 2,94 M de nuitées touristiques payantes comptabilisées à l'échelle de l'intercommunalité en 2021. Avec la station thermale de Balaruc-les-Bains, ce pourcentage atteint 84 %. Les trois communes littorales accueillent également 71 % des résidences secondaires. L'activité touristique apporte des ressources significatives au territoire. Elle représente 13 % de l'emploi salarié local en 2019, sans compter les emplois indirects (services, métiers du bâtiment, etc.). L'effet de la crise sanitaire (avec, par exemple, une réduction de 36 % des nuitées touristiques payantes en 2020) a quasiment été effacé dès 2021 (avec un niveau en retrait de 4 % seulement par rapport à 2019) et les premiers bilans de la saison 2022 montrent que cette tendance favorable s'est poursuivie. Le montant de taxe de séjour prévu par SAM pour

⁴ Au sens de l'Insee, le bassin de vie se définit comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerces, enseignement, santé, sports-loisirs-culture, transports.

⁵ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁶ Mèze, Balaruc-les-Bains, Poussan, Vic-la-Gardiole, Mireval, Balaruc-le-Vieux, Loupian et Bouzigues.

l'ensemble de son territoire⁷, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2022, qui s'élevait à 2,2 M€, pourrait être dépassé.

La conchyliculture, principalement développée dans l'étang de Thau mais aussi en mer, représente également une activité importante au sein de cet EPCI. Le comité régional de la conchyliculture en Méditerranée est d'ailleurs implanté sur le territoire de SAM, tout comme le centre d'étude pour la promotion des activités lagunaires et maritimes (CEPRALMAR), financé par la région Occitanie. Selon les données communiquées par le premier, SAM concentre plus de 88 % des exploitations conchylicoles de la façade méditerranéenne française (500 sur un total de 576). Elles produisent 6 200 tonnes d'huitres et 2 400 tonnes de moules par an en moyenne, ce qui représente près de 10 % de la production nationale.

La dimension maritime du territoire se traduit également à travers son activité portuaire. L'intercommunalité compte 9 ports de plaisance, avec un total de 3 373 anneaux dont plus de la moitié (1 850) sont situés dans le port régional de Sète-Frontignan. Ce dernier, géré par l'établissement public régional « Port de Sète Sud de France », comporte également des activités de pêche et de commerce avec 10 terminaux dédiés au transport de passagers et de marchandises⁸. Selon les dernières estimations transmises, qui datent de 2017⁹, l'activité portuaire générerait 1 540 emplois directs et 1,03 Md€ de chiffre d'affaires¹⁰. Selon SAM, le nombre de croisiéristes a dépassé 111 000 en 2019, avec 67 escales, avant de se réduire très fortement du fait de la crise sanitaire (le nombre de passagers était estimé à 5 447 en 2021, pour 19 escales).

Sète accueille aussi plusieurs centres de recherche liés à la mer (Ifremer et université de Montpellier¹¹) ainsi que des établissements de formation, comme le lycée maritime Paul Bousquet. SAM a d'ailleurs soutenu le développement par l'université de Montpellier d'un campus des métiers de la mer et de la lagune qui propose des cursus de formation professionnelle et technique de niveau bac +2 à +5.

C'est également à Sète que la région Occitanie a établi une « maison de la mer » où elle a établi ses services compétents dans ce domaine et où se réunit son Parlement de la mer.

1.3. Un espace riche et sensible au plan environnemental

80 % des surfaces du territoire intercommunal sont classées en espaces naturels ou agricoles. Plusieurs sites Natura 2000, relevant de différents gestionnaires, sont situés dans les zones proches du littoral, notamment le site de la corniche de Sète (gérée par SAM), celui de la lagune de Thau et de ses abords¹² (8 320 ha, gérés par le SMBT), mais aussi les étangs d'Ingril et de Vic qui font partie du site Natura 2000 des étangs palavasiens (gérés par l'EID Méditerranée et

⁷ L'EPCI a perçu pour la première fois en 2022 la taxe de séjour de toutes ses communes, y compris les quatre stations classées qui ont rejoint l'office de tourisme intercommunal (Sète, Marseillan, Balaruc-les-Bains et Frontignan).

⁸ Pôle agro-industriel, terminal frigorifique, terminal bétail, terminal produits forestiers, terminal roulier, terminal multi-vrac, terminal voitures, terminal conteneurs, terminal passagers et croisières.

⁹ Cabinet Elan, 2017, évaluation de l'impact socio-économique du port sur l'économie locale. Cf. le rapport de la CRC Occitanie sur l'établissement public régional, juin 2022.

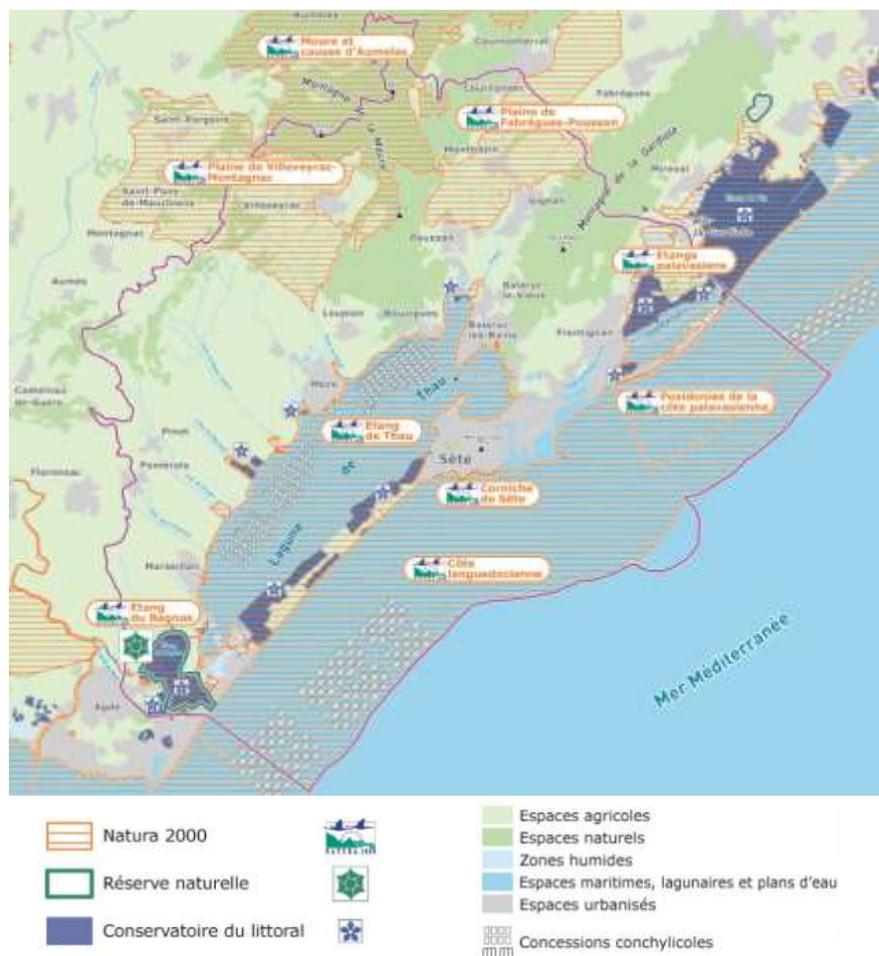
¹⁰ 720 emplois et 954 M€ de chiffre d'affaires pour le port de commerce, 667 emplois et 74 M€ pour la pêche, 150 emplois et 8 M€ pour l'activité plaisance.

¹¹ Il s'agit de la station marine de l'observatoire des sciences de l'univers OREME (observatoire de recherche montpelliérain de l'environnement) du département scientifique biologie-écologie-évolution-environnement-sciences de la terre et de l'eau (B3ESTE) de l'Université de Montpellier.

¹² La zone de l'étang de Thau, qui compte 15 espèces d'oiseaux et 19 habitats, fait l'objet d'une protection depuis 2012. La lagune comporte l'un des plus vastes herbiers de zostère des côtes languedociennes.

le syndicat du bassin du Lez, SYBLE¹³) et sont inscrits sur la liste des zones humides d'importance internationale de la convention de Ramsar¹⁴. Deux sites Natura 2000 supplémentaires ont été établis en mer : le site Posidonies de la côte palavasienne et le site de la Côte languedocienne (gérés par l'office français de la biodiversité, OFB).

carte 2: espaces protégés



Source : SMT

Le conservatoire du littoral¹⁵ est propriétaire de nombreux terrains sur le territoire intercommunal (la moitié du lido de Sète à Marseillan, les salins de Villeroy, du Castellans et de Frontignan, les Prés du Baugé, les Prés du Soupié, la Conque des Salins de Mèze, et la crique de l'Angle, le marais de la Grande Palude, le bois des Aresquiers et l'étang des Mouettes). Leur gestion est déléguée, pour la plupart d'entre eux, au service espaces naturels de SAM.

La stratégie d'intervention 2015-2050 du conservatoire du littoral relative au bassin de Thau le qualifie de « territoire à enjeu ». Elle souligne l'intérêt des milieux naturels de cette zone, avec des espèces et habitats naturels très riches. Elle relève cependant que la fragmentation et l'artificialisation des terres menacent ces milieux naturels du fait de la pression démographique et

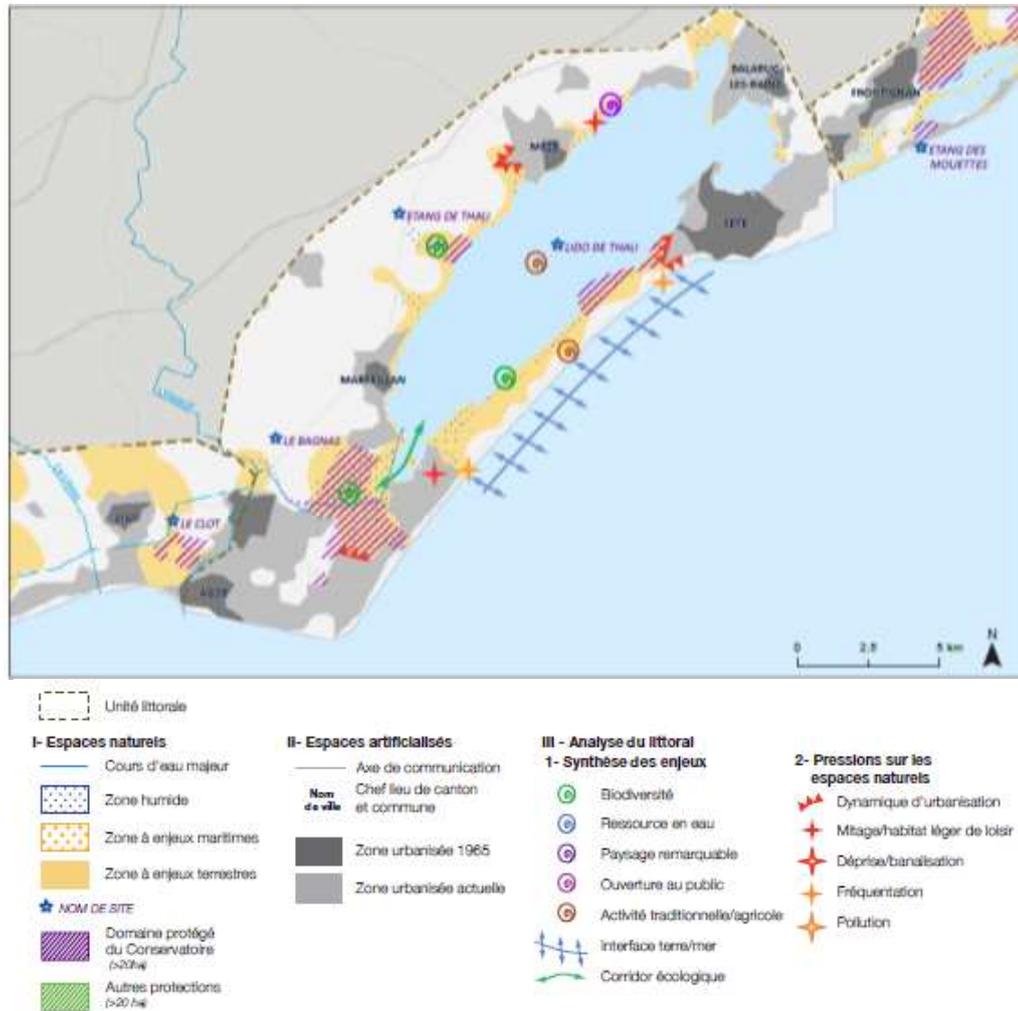
¹³ Le syndicat du bassin du Lez, créé en 2007 et labellisé établissement public territorial de bassin (EPTB) en 2013, qui rassemble 43 communes.

¹⁴ La Convention de Ramsar, relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, aussi couramment appelée « convention sur les zones humides », est un traité international adopté le 2 février 1971 pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides, qui vise à enrayer leur dégradation ou disparition en reconnaissant leurs fonctions écologiques ainsi que leur valeur économique, culturelle, scientifique et récréative

¹⁵ Cet établissement public national créé en 1975 a pour mission d'acquérir des parcelles du littoral menacées par l'urbanisation ou dégradées pour les restaurer dans le respect des équilibres naturels et les rendre accessibles à tous.

de l'urbanisation, notamment au nord de la lagune et d'une densité importante de voies de communications. Elle note également que l'étang de Thau est affecté par des apports polluants provenant du bassin versant et que les milieux naturels de la bande côtière sont soumis à une forte fréquentation en période estivale.

carte 3 : carte des enjeux et pressions sur le milieu naturel



Source : conservatoire du littoral, Stratégie d'intervention 2015-2050 Languedoc-Roussillon, Bassin de Thau

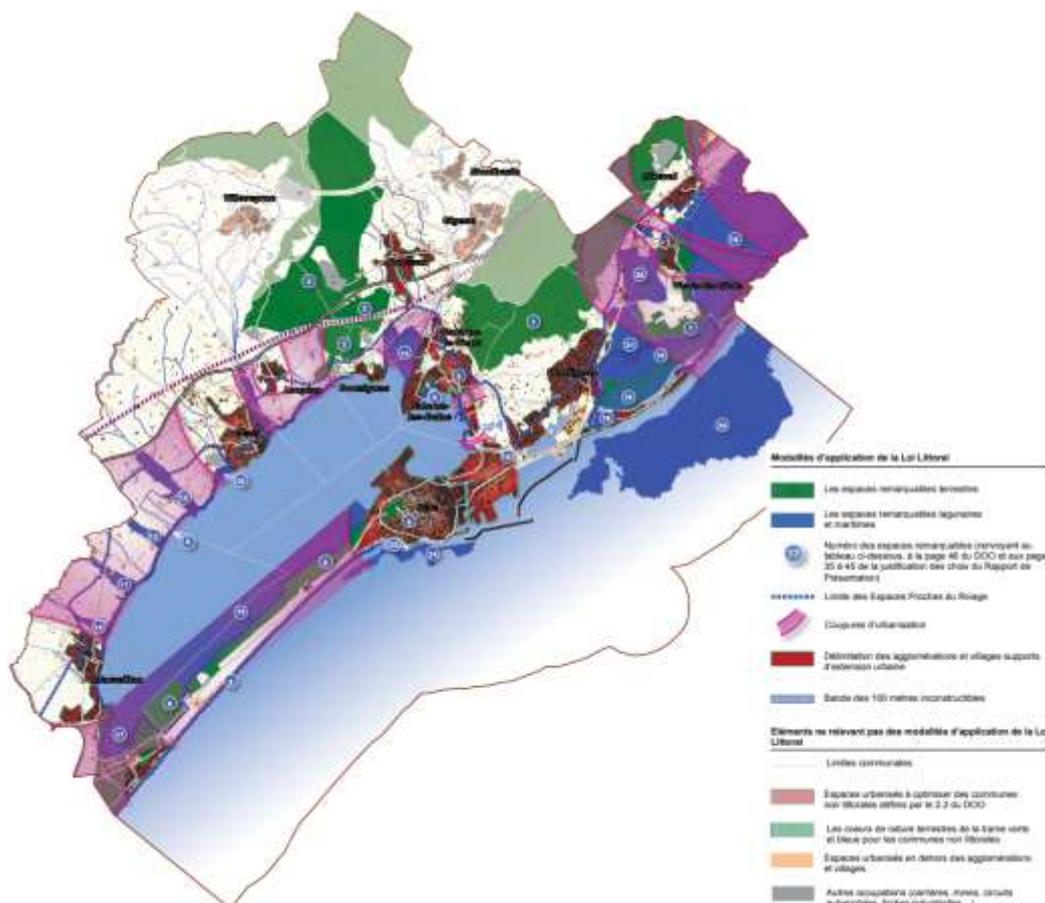
1.4. Un faisceau de contraintes pesant sur les ressources foncières

Le périmètre de SAM inclut ainsi d'importants secteurs protégés au titre de la préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

S'y ajoutent les dispositions de la loi littoral, qui s'applique, comme cela a déjà été relevé, à 11 des 14 communes, soit 76 % du territoire concentrant 89 % de la population intercommunale. Elles prévoient notamment l'interdiction de construire dans la bande littorale des cent mètres, la préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, et, en dehors de ces zones, l'obligation (sauf exceptions encadrées) de réaliser les extensions de l'urbanisation en continuité avec les

agglomérations et villages existants dans les secteurs déjà urbanisés et de préserver des coupures d'urbanisation.

carte 4 : modalités d'application de la loi littoral sur le territoire de SAM



Source : SMT

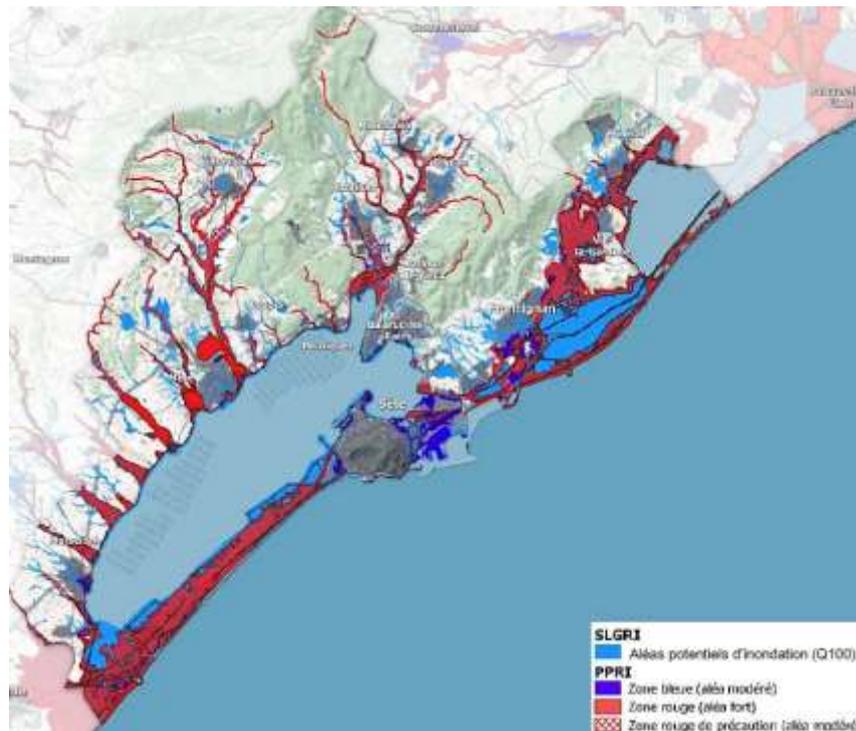
Le territoire intercommunal est également en partie couvert par les prescriptions des plans communaux de prévention des risques d'inondations (PPRI). Sur le fondement d'une analyse de l'exposition aux risques d'inondation et de submersion, ces documents établis par l'État et approuvés par les conseils municipaux, édictent des interdictions ou des limitations de la possibilité de construire ou d'effectuer des travaux sur les bâtiments existants.

Ces enjeux de protection contre les risques naturels s'ajoutent donc à ceux qui sont liés à la préservation des milieux et du littoral mais aussi aux restrictions sur des friches industrielles polluées et réduisent le foncier potentiellement disponible pour de nouveaux aménagements. Ces tensions sont renforcées dans la perspective de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 prévu par la loi dite « climat et résilience »¹⁶.

La raréfaction des ressources foncières alors que le territoire est attractif contribue au renchérissement des opérations, par hausse des prix de vente mais aussi du fait que les projets de renouvellement urbain et de densification, qui permettent de poursuivre les implantations de logements ou d'activités économiques sans effectuer des extensions urbaines, sont plus onéreuses que ces dernières.

¹⁶ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

carte 5 : zonage règlementaire des PPRI et aléas potentiels d'inondation centennale



Source : SMT

1.5. Des pressions en matière de créations d'emplois et de logements

La création d'activités et d'emplois constitue un enjeu dans ce territoire. L'intercommunalité connaît en effet un niveau de chômage élevé. La zone d'emploi de Sète, qui regroupe 11 des 14 communes de l'EPCI¹⁷ a connu un taux de chômage de 10,5 % au deuxième trimestre 2022, ce qui la plaçait au 16^{ème} rang des zones d'emplois de France métropolitaine et au 7^{ème} rang pour la région Occitanie. Marseillan appartient à la zone d'emploi¹⁸ toute proche d'Agde-Pézenas qui a le taux de chômage le plus élevé de France depuis de nombreuses années : 14,1 % au deuxième trimestre 2022. Mireval et Gigean font quant à elles partie de la zone de Montpellier¹⁹ qui se classe au 8^{ème} rang régional, juste après Sète, avec un taux de chômage de 9,9 %. En 2019, la médiane du revenu disponible par unité de consommation s'établissait à 20 380 € dans l'intercommunalité, un niveau inférieur à la moyenne régionale (20 980 €) et même départementale (20 640 €). Le taux de pauvreté (18 %) était supérieur celui de la région (16,8 %) mais pas du département (19 %).

Les pressions sur le foncier ont conduit SAM, qui est compétente en matière de développement économique, à intervenir pour trouver des solutions : identification des surfaces mobilisables, en lien avec les communes, projets de reconversion des friches industrielles (à travers notamment des négociations avec leurs propriétaires pour qu'ils acceptent de vendre ces terrains), prise en compte, dans les critères de sélection des entreprises voulant s'installer dans une zone d'activité économique, de la consommation foncière par emploi créé (qui doit être minimisée) et de la surface de plancher construite sur les parcelles (qui doit utiliser au mieux le potentiel disponible), mise en place d'un pacte de préférence qui permet, lors de la vente d'un terrain entre

¹⁷ Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Bouzigues, Frontignan, Loupian, Mèze, Montbazin, Poussan, Sète, Vic-la-Gardirole et Villeveyrac.

¹⁸ Elle regroupe 18 communes, principalement de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM).

¹⁹ Cette zone d'emploi compte 172 communes.

deux entreprises, à l'intercommunalité de se substituer à l'acquéreur si ce dernier ne présente pas un projet de création d'emplois suffisant, etc.

Les pressions sont également fortes dans le secteur du logement. L'attractivité résidentielle et touristique du littoral (pour les résidences secondaires et les locations de tourisme, qui ont connu un nouvel essor avec les plateformes du type Airbnb) alors que l'offre de foncier disponible est contrainte se traduit par une augmentation de la valeur des transactions immobilières et des loyers.

Le niveau des prix crée des effets d'éviction pour les jeunes, les primo-accédants à la propriété mais aussi une partie des catégories sociales intermédiaires qui travaillent dans les secteurs de l'économie résidentielle et touristique, qui sont au cœur de l'activité locale.

Ces effets sont visibles dans les statistiques démographiques du territoire, avec des soldes des entrées et sorties négatifs pour les populations jeunes (20-30 ans), les ouvriers et employés tandis qu'il est positif pour les cadres et chefs d'entreprises. De même, la proportion des personnes âgées de plus de 60 ans est en augmentation. En 2019, elles représentaient 33,6 % des habitants (contre 26 % au niveau national), avec des taux particulièrement élevés à Sète (38,9 %) et Marseillan (44,3 %) notamment²⁰.

Alors que le territoire qui constitue aujourd'hui SAM a connu une augmentation soutenue de sa population entre 1975 et 2008 (+ 59 %), son taux de croissance annuel s'est fortement ralenti et s'est établi à 0,3 % par an en moyenne²¹ entre 2013 et 2019, un niveau nettement inférieur à celui de la métropole de Montpellier (+ 1,8 %) et du département de l'Hérault (+ 1,2 %).

Cette évolution doit être mise en perspective avec la croissance du parc de logements qui a quasiment été divisée par deux entre 1999-2008 et 2008-2018 d'après le bilan du SCoT dressé par le SMBT. De plus, seuls 18 % des logements construits entre 2013 et 2018 ont servi à l'accueil de nouveaux habitants. Les autres ont été employés pour répondre aux besoins de desserrement liés à la réduction de la taille des ménages (du fait du vieillissement de la population et des séparations), pour fournir des résidences secondaires (qui représentent 26,3 % du parc de l'EPCI en 2019 contre 18,1 % au niveau du département et 15,5 % à l'échelle régionale) ou encore pour renouveler le parc (reconstructions) ou compenser les vacances de logements (qui sont peu élevées dans l'intercommunalité, 5,5 % contre 8,4 % en moyenne dans la région, signe de tensions dans l'immobilier). Sur cette même période, le nombre de logements construits dans les trois communes littorales en particulier (Sète, Marseillan et Frontignan) a été inférieur à celui qui était nécessaire pour répondre à ces quatre types de besoins.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que les communes ont exprimé la volonté d'accroître, à travers la révision de leurs PLU, la production de logements de taille plus importante (de type F4 et plus), dont la disponibilité est faible sur le territoire, ce qui crée une difficulté à accueillir, ou même à retenir, les familles. Cet objectif sera également mentionné dans la révision du SCOT, dont le projet d'aménagement stratégique (PAS) a été débattu fin janvier 2023.

²⁰ Le taux observé à Frontignan est moins élevé : 29,6 % de personnes de plus de 60 ans en 2019, mais il est en augmentation par rapport à 2008 où il était de 23,7 %.

²¹ Cette évolution n'est cependant pas homogène sur toute l'intercommunalité. Les communes du nord connaissent en effet des taux de croissance plus élevés, sous l'effet du desserrement résidentiel de la métropole.

Par ailleurs, plusieurs communes ne remplissent pas leurs obligations en matière de logements sociaux au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)²². Dans les centres anciens, une partie du parc privé, qui constitue un parc social de fait, se dégrade.

tableau 1 : situation des communes au regard de leurs obligations en matière de logements sociaux

	Population légale	Taux de logements locatifs sociaux				Nbre de logts locatifs sociaux 1/1/2019	Commune carencée au titre de 2017-19	Prélèvement net total 2020 (en €)
		2002	2008	2014	2019			
Sète	43 858	16,26 %	17,26 %	18,48 %	20,03 %	4 812	non	0
Frontignan	23 028	18,15 %	16,26 %	15,01 %	16,75 %	1 848	oui	219 607
Mèze	12 307				12,28 %	696	non	0
Marseillan	7 734		4,67 %	4,89 %	7,33 %	313	oui	394 944
Balaruc-les-Bains	6 991	8,55 %	7,35 %	9,35 %	13,27 %	470	oui	89 021
Gigean	6 507		5,55 %	8,70 %	10,09 %	266	non	70 128
Poussan	5 993			1,04 %	1,80 %	45	oui	203 064
Villeveyrac	3 859				2,39 %	36	non ⁽¹⁾	0

Source : ministère de la transition écologique

(1) En application de la loi Elan, les communes qui entrent dans le dispositif disposent, à compter de leur date d'entrée, de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux légal de logement social.

Cette situation constitue également un enjeu pour l'intercommunalité, qui est compétente en matière d'équilibre social de l'habitat²³, mais aussi chargée, au titre de sa mission d'aménagement du territoire, de la réalisation de zones d'aménagement concertées dans des secteurs à enjeux (sur les communes de Sète, Frontignan et Mèze).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sète Agglopôle Méditerranée (SAM), qui compte 14 communes et 126 370 habitants, a été créée en 2017 par fusion de Thau Agglo et de la communauté de communes du nord du bassin de Thau. L'économie du territoire repose en grande partie sur des activités liées à la lagune de Thau et au littoral méditerranéen (tourisme balnéaire, pêche et cultures marines, activités portuaires et économie bleue). Les ressources foncières sont contraintes (loi littoral, zones rouges des plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) communaux, espaces naturels protégés, friches industrielles polluées, etc.) alors que le territoire est attractif, ce qui contribue au renchérissement

²² L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 prévoit que, les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

²³ Cette compétence recouvre le programme local de l'habitat, la politique du logement d'intérêt communautaire (participation financière aux opérations d'accession à la propriété et de location/accession, soutien financier aux organismes intervenant dans le domaine de l'habitat, politique d'intervention foncière en vue du développement d'une offre diversifiée et équilibrée, veille foncière et acquisitions foncières en accord avec la commune, mise en place de points d'information et de diffusion sur le logement), des actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, la réalisation de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

des opérations immobilières. La création de logements, d'activités et d'emplois constituent des enjeux pour l'intercommunalité.

2. UN TERRITOIRE-PILOTE EN MATIÈRE DE PRÉSERVATION DE L'EAU QUI PRÉSENTE AUJOURD'HUI DES FRAGILITÉS

2.1. Un modèle pour la gestion intégrée de l'aménagement et de la préservation de la lagune

Le bassin de Thau a constitué une référence²⁴ en matière de gestion intégrée de l'aménagement du territoire et de préservation de la qualité de l'eau, bénéficiant, comme le mettent en évidence des études consacrées à ce sujet²⁵, d'un soutien particulier des services de l'État et de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

Un projet de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui visait à réguler les usages de la lagune, a en effet été initié dès 1989. Il a été le premier à aboutir en France, en 1995. Ce document a été préparé dans un contexte marqué par l'interdiction de commercialiser les huîtres de l'étang de Thau en 1989 en raison de la présence de salmonelles du fait de pollutions générées par les réseaux d'assainissement. Ce SMVM a fait le choix d'affirmer que la vocation prioritaire de ce territoire était la conchyliculture. Des politistes²⁶ ont montré comment les services déconcentrés de l'État se sont appuyés sur les milieux halieutiques pour faire appliquer la loi littoral²⁷ et maîtriser le développement urbain et le tourisme de masse sur ce territoire.

Parallèlement, un contrat de lagune, assorti de financements de l'État et de l'agence de l'eau, a été adopté en 1989, donnant la priorité à l'amélioration des systèmes d'assainissement. Le deuxième, conclu en 1996, a retenu deux lignes d'action : la gestion de l'assainissement et la modernisation de la filière conchylicole. Entre 2003 et 2005, l'étang a cependant été déclassé par le préfet de l'Hérault en zone B²⁸ pour la conchyliculture. Une nouvelle gouvernance a alors été mise en place, avec la création du syndicat mixte du Bassin de Thau (SMBT), parallèlement à l'adoption d'un « contrat qualité », en 2005, qui a réaffirmé la priorité à la préservation des eaux de l'étang, avec un programme de 55 M€ d'investissements. En 2008, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) a été lancée²⁹.

²⁴ Cf. par exemple, la mise en avant de ce territoire lors du Forum mondial de l'eau organisé à Marseille du 12 au 17 mars 2012.

²⁵ Cf. S. Barone, « *Le SCOT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004* », *Vertigo*, 2012, 12 (2), 17 p. et, du même auteur, « *Building a Narrative on Environmental Policy Success. Reflections from a Watershed Management Experience* », *Critical Policy Studies*, vol. X, no 4, 2016, p. 1-14. Cf. également S. Ghiotti. « Les lagunes et les territoires littoraux d'Occitanie entre inondation, pollution, biodiversité et métropolisation », *Sud-Ouest Européen*, Presses Universitaires du Mirail - CNRS, 2019, pp. 107-126.

²⁶ Cf. notamment S. Barone, G. Bouleau, « *La directive-cadre sur l'eau et ses traductions : que nous apprennent les sites "innovants" ?* », *Pôle Sud*, vol. II, no 35, 2011, p. 43-58. Cf. également O. Dedieu, 2003, « *L'huître et le technocrate. L'aménagement intégré du littoral face aux professions halieutiques* », dans J. Chaussade et J. Guillaume (dir.), *Pêche et aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral*, Presses universitaires de Rennes, pp. 487-495.

²⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

²⁸ Les zones de production de coquillages vivants sont classées en trois catégories : A où la récolte peut se faire directement pour la consommation humaine ; B il est nécessaire après la récolte, et avant la mise sur le marché, d'assurer un passage par une phase de purification (décantation) en bac ou un reparcage ; C après la récolte, le reparcage doit être au minimum de deux mois avant commercialisation.

²⁹ Le SAGE est un outil de planification créé par la loi sur l'eau de 1992 pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE). Il vise la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en conciliant la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, etc.) et la protection des milieux aquatiques, tout en tenant compte des spécificités d'un territoire. Ce schéma inclut ici les 22 communes qui constituent le bassin versant hydrographique.

Ce territoire a ainsi bénéficié de toute une palette d'outils et a constitué un terrain d'expérimentation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) promue par la recommandation européenne du 30 mai 2002. Sa candidature a en effet été retenue par la DIACT³⁰, en 2006, dans le cadre d'un appel à projet national qui visait à développer cette approche dans les zones littorales. La démarche se fixait deux objectifs : concevoir la planification de l'aménagement du territoire sur le périmètre du bassin versant de l'étang de Thau, à travers la préparation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) à cette échelle, et intégrer des approches scientifiques à la réalisation des diagnostics et à la mise en place des outils d'aide à la décision. En réponse au rapport provisoire, le SMBT a souligné le fait que, à partir de 2012, le contrat de gestion intégrée du territoire de Thau (CGITT 2012-2018), préparé avec l'État dans la continuité des contrats de lagune précédents, a permis d'organiser l'animation territoriale et de faire émerger des initiatives structurantes, attirant des cofinancements importants.

encadré 1 : le SCoT du bassin de Thau

Le SCoT du Bassin de Thau adopté en 2014 affirme le caractère prioritaire des activités conchylicoles et de pêche sur l'étang. Il en découle un objectif de préservation de la qualité de l'eau et de l'environnement qui guide les règles d'aménagement sur ce territoire, avec notamment une limitation de la croissance démographique, une concentration de l'urbanisation principalement dans le triangle déjà dense de Sète-Frontignan-Balaruc ainsi que dans les parties du bassin versant dont les impacts sur les eaux de l'étang sont limités.

Ce SCoT comporte également un volet maritime valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) qui réaffirme la priorité donnée à la conchyliculture et à la pêche ainsi que, par voie de conséquence, à la maîtrise des impacts environnementaux. Il définit également la vocation des différents espaces maritimes et littoraux.

L'objectif de croissance démographique annuel retenu par le SCoT (+ 1,35 % par an en moyenne à l'horizon 2030) était inférieur à celui de la décennie précédente (+ 1,9 % par an entre 1999 et 2008). Toutefois, il était nettement supérieur à ce qui était observé pendant la préparation du SCoT (+ 0,9 % par an entre 2008 et 2013) et la croissance observée depuis a été bien plus faible que la prévision retenue par ce schéma (+ 0,3 % par an entre 2013 et 2019).

D'après un premier bilan dressé par le SMBT, la consommation foncière annuelle observée entre 2010 et 2020 s'est établie à 19 ha par an, un niveau très nettement inférieur à celui de la période 1995-2009 (59 ha par an en moyenne dont 46 ha en extension de l'enveloppe urbaine, selon le rapport de présentation du SCoT adopté en 2014). Le développement de l'urbanisation a été réalisé en densifiant le tissu urbain existant (renouvellement urbain, dents creuses) et en limitant les extensions de l'enveloppe urbaine. Toutefois, la consommation d'espace, qui avait baissé de moitié entre 2010 (21,2 ha par an) et 2014-2015 (9,7 ha), est repartie à la hausse depuis, avec une moyenne annuelle de 20,8 ha par an.

Les trois communes situées en bord de mer (Sète, Frontignan et Marseillan) représentent 34,7 % de la superficie de SAM mais 47,8 % des surfaces artificialisées. Entre 2010 et 2020, elles ont concentrées près de 42 % de la consommation d'espace du territoire. Ainsi, la commune de Sète (qui représente 7,8 % de la surface de SAM) a comptabilisé une consommation de 29,5 ha sur cette période, soit plus de 15 % de la consommation totale du territoire. La part consacrée à l'activité économique (37 % du total à Sète, un niveau comparable à celui de Frontignan (41 %) mais très supérieur à celui de Marseillan : 3,2 %) a également été plus importante que la moyenne du territoire (19 %).

³⁰ Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

2.2. Une gouvernance fragilisée depuis la création de SAM

2.2.1. Une évolution des périmètres d'intervention

Cette gestion intégrée de l'aménagement du territoire et de la préservation de la lagune a été portée par le syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT). Sa création, en 2005, avait été imposée par l'État et l'agence de l'eau Rhône Méditerranée qui avaient conditionné la poursuite de leurs financements à la mise en place d'une structure de gestion dotée d'une véritable responsabilité locale³¹. Ce syndicat mixte, qui regroupait les intercommunalités du sud et du nord du bassin de Thau a ainsi assuré le pilotage du quatrième contrat de lagune (contrat de gestion intégrée du territoire de Thau) et a préparé le SCoT (approuvé en 2014), la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI, approuvée en 2017) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE, en 2018). Il est également en charge de la gestion de sites Natura 2000, dont celui de l'étang de Thau, et pilote le « développement local mené par les acteurs locaux » (DLAL) du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêches (FEAMP) depuis 2017.

La création de SAM, en 2017, par fusion de Thau agglomération et de la communauté de communes nord bassin de Thau (CCNBT), a conduit à réunir dans cet EPCI les 14 communes qui constituent le territoire sur lequel s'étend le SCoT géré par le SMBT.

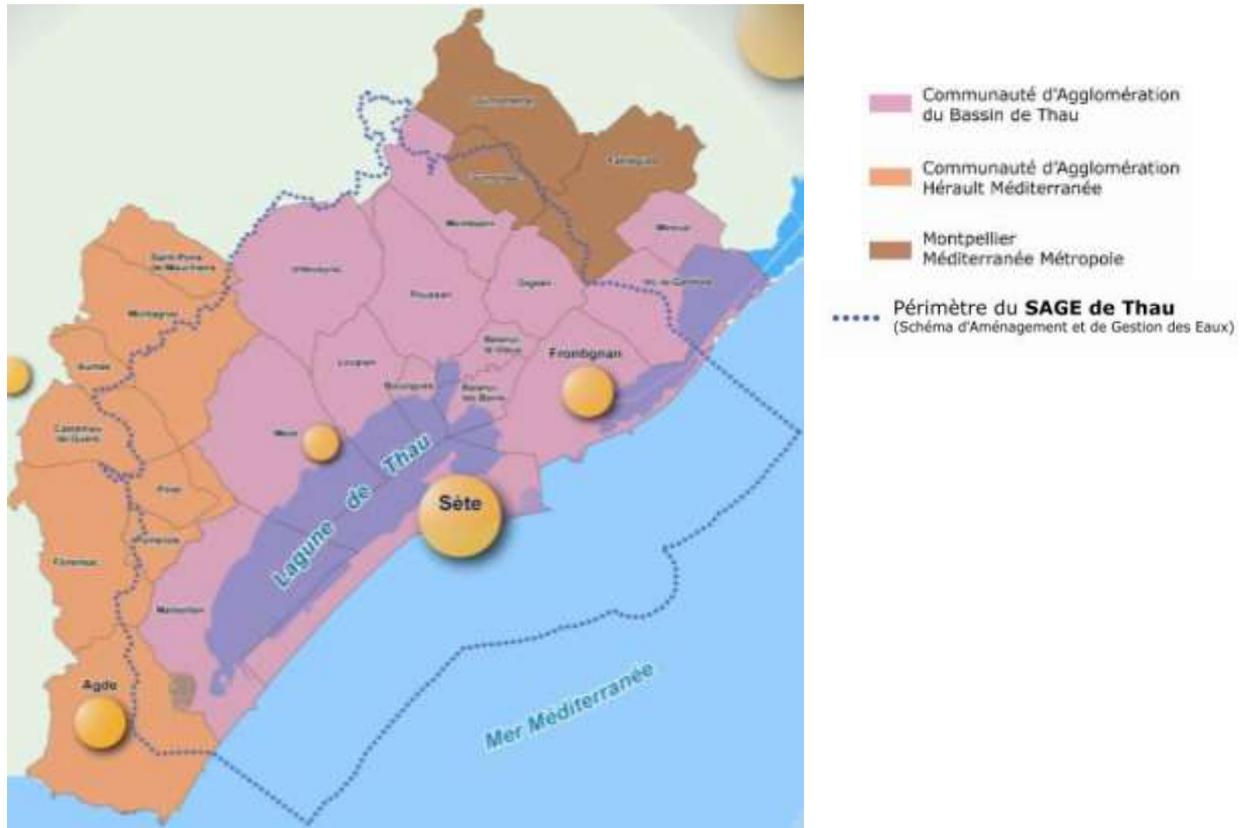
Ce syndicat mixte, qui regroupe au total 25 communes a alors intégré à sa gouvernance les deux EPCI auxquels appartiennent les 11 communes des bassins versants des étangs de Thau et d'Ingril qui ne sont pas membres de SAM (Montpellier Métropole Méditerranée (3M) pour trois³² d'entre elles et la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) pour les huit³³ autres). Les statuts ont également été modifiés pour distinguer les compétences qui sont exercées sur des territoires différents : l'élaboration et le suivi du SCoT du territoire de Thau, avec son volet littoral et maritime (compétence A), concernant uniquement les 14 communes de SAM, et l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE des bassins versants des étangs de Thau et d'Ingril (compétence B), pour les 25 communes membres du syndicat mixte.

³¹ Les dispositifs précédents étaient portés par une association, Apogée.

³² Courmonsec, Courmonterral et Fabrègues.

³³ Agde, Aumes, Castelnaud-de-Guers, Florensac, Montagnac, Pinet, Pomérols et Saint-Pons-de-Mauchiens.

carte 6: périmètres de SAM et du SMBT



Source : SMBT

Qui plus est, en 2018, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), SAM a reçu la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), qui recoupe en partie des domaines d'intervention du syndicat mixte. Le SMBT a alors pris le statut d'établissement public territorial de bassin³⁴ (EPTB), par arrêté préfectoral du 8 janvier 2018.

Au cours des dernières années, le syndicat mixte a également cherché à étendre son périmètre thématique³⁵, notamment avec la préparation du projet alimentaire territorial (retenu en avril 2021 dans le cadre de l'appel à projet du programme national de l'alimentation) et avec la création du « Blue Thau Lab », une plateforme d'innovation territoriale collaborative³⁶ qui vise à accompagner le développement de projets innovants favorables à la protection de l'environnement

³⁴ Ces organismes ont pour objet de « faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides », en application de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

³⁵ Un projet de modification des statuts du SMBT a été préparé et communiqué à ses membres mais il n'a pas été soumis à son conseil syndical. Il prévoyait d'étendre ses compétences dans deux domaines : « animation, concertation, développement et suivi des démarches agro-environnementales et projets favorisant la solidarité et la résilience alimentaire du territoire » ainsi que « promotion, mobilisation, soutien et accompagnement des filières pêche et conchyliculture ».

³⁶ Cette initiative a reçu le soutien du programme « Littoral+ » de la région Occitanie, lui-même soutenu par le Programme d'investissements d'avenir (PIA) à la suite de l'appel à manifestation d'intérêt « Territoire d'innovation de grande ambition », lancé en mars 2017 par le Secrétariat général à l'investissement.

en mobilisant différents partenaires avec lesquels le SMBT est en lien (collectivités territoriales et acteurs publics, mais aussi instituts de recherche et acteurs économiques³⁷).

2.2.2. Une répartition des compétences qui suscite des tensions

Du fait de ces évolutions de périmètres géographiques et de compétences, SAM et le SMBT interviennent sur des sujets proches et leur coordination est, dans la pratique, source de tensions dans un certain nombre de domaines.

Dans le champ de la Gemapi par exemple, le SMBT réalise notamment, dans le cadre de ses compétences d'EPTB, des études préliminaires ou des études de cadrage en amont des travaux³⁸.

Toutefois, c'est SAM qui est maître d'ouvrage et qui finance la réalisation des interventions sur son territoire. Cette division des tâches suscite des critiques de la part des services de SAM. Ils estiment que certaines études ont été réalisées sans prendre suffisamment en considération la possibilité pour l'EPCI de programmer rapidement les travaux afférents ou que d'autres ont pu répondre à des priorités qui n'avaient pas toujours pleinement intégré celles de l'intercommunalité, qui est responsable de la Gemapi.

Pour ce qui concerne le SCoT, le SMBT reste compétent pour l'élaboration et le suivi de ce schéma. Il prépare d'ailleurs actuellement sa révision, depuis 2017. Toutefois, c'est SAM qui est en charge des principales politiques qui vont le mettre en œuvre, notamment en matière d'aménagement, de logement, de mobilités, de développement économique et de tourisme. L'EPCI estime que, de ce fait, il devrait reprendre cette compétence qui a été déléguée au SMBT.

En matière de gestion des espaces naturels, les deux organismes interviennent parallèlement. Le SMBT gère notamment le site Natura 2000 de la lagune de Thau³⁹ tandis que SAM gère celui de la corniche de Sète, et, selon les données transmises par l'EPCI, 11 960 ha d'espaces naturels, dont 2 412 ha appartenant au conservatoire du littoral. Des réalisations communes peuvent être soulignées, notamment en matière de préservation de l'eau et des milieux aquatiques (élaboration conjointe du cahier des charges du plan stratégique des zones humides, plans de réduction des rejets des pollutions à la lagune conçus par le SMBT en collaboration avec les équipes de SAM, etc.) mais les acteurs du territoire font état de tensions institutionnelles et d'une forme de concurrence entre ces deux entités.

S'agissant des politiques de contractualisation de l'État, c'est avec SAM qu'a été signé le contrat territorial de relance et de transition écologique (CRTE), en décembre 2021. Ce document a vocation à intégrer les différents dispositifs d'accompagnement de l'État⁴⁰ dans un cadre contractuel unique, centré sur la transition écologique et la cohésion territoriale. SAM se voit ainsi

³⁷ Ces projets s'inscrivent en particulier dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'adaptation aux risques littoraux, des nouvelles pratiques agricoles et dans le soutien aux activités halieutiques. Le SMBT propose ainsi un accompagnement pluridisciplinaire (technique, logistique, financier, juridique, marketing et communication) de l'expérimentation à la mise en marché de l'innovation. Les projets portent sur des sujets variés (approche prédictive des mouvements marins pour la protection littorale, détection des gisements fonciers compatibles avec un aménagement durable du territoire, analyse des sols et nappes pour l'agroécologie, etc.) et mobilisent des technologies innovantes (réseaux de données, biomatériaux, intelligence artificielle, jumeau numérique, etc.).

³⁸ Sur le volet prévention des inondations, le SMBT est notamment la structure porteuse de la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) qui porte sur les 25 communes du bassin versant. C'est également le SMBT qui a élaboré le programme d'études préalables (PEP) dans le cadre de la préparation du programme d'actions pour la prévention des inondations (PAPI).

³⁹ Ce site couvre 8 320 hectares, dont 7 000 hectares de lagune. 15 espèces d'oiseaux et 19 habitats font l'objet d'une protection rapprochée depuis 2012.

⁴⁰ Avec un apport des crédits du plan de relance au cours des deux premières années.

confier le « rôle d'entraîneur et d'animateur de la relance et de la transition écologique de son territoire » (article 6.2 du CRTE).

Ce choix est cohérent avec l'étendue des compétences de l'intercommunalité et avec le fait qu'elle est porteuse ou cosignataire de nombreux dispositifs contractuels (programme Action cœur de ville pour Sète, programme Petites Villes de Demain pour Marseillan et Loupian, programme Territoires d'industrie Sète-Béziers, Contrat de ville visant les quartiers prioritaires de Sète et de Frontignan, conventions de délégation de gestion des aides à la pierre, etc.).

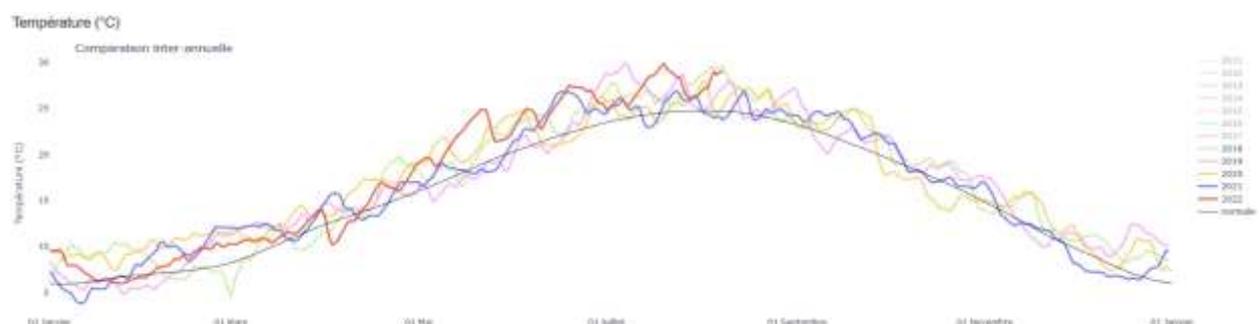
2.2.3. Des interrogations sur la pérennité de la gestion intégrée

Toutefois, dans cette nouvelle approche, le contrat de transition écologique (CTE), dont la préparation avait été pilotée par le SMBT, ne constitue plus qu'un des nombreux volets contractuels mentionnés dans le CRTE (article 4.1.2) et le rôle d'intégrateur qui était assuré par ce syndicat mixte est fragilisé. La gestion intégrée de la protection de l'environnement et du développement du territoire, qui caractérisait le bassin de Thau, pourrait perdre en visibilité et en centralité. Le CRTE que l'État a signé avec SAM a en effet vocation à servir de référence et, au regard du champ de compétence de SAM, il pourrait prévaloir dans son action par rapport au « contrat de gestion intégrée et de transition écologique » (CGITE), porté par le SMBT, qui avait été conclu avec l'État, à la suite d'un appel d'offres, le 23 novembre 2021.

L'équilibre local est également fragilisé par les difficultés auxquelles sont confrontées les exploitations conchylicoles avec l'élévation de la température de l'eau de l'étang. Certaines espèces de moules ne pourront pas survivre à la poursuite de leur réchauffement⁴¹. Le changement climatique favorise également la survenue de phénomènes d'anoxie, tout comme le développement de types de phytoplanctons (tel le Picochlorum) qui freinent fortement la croissance des huîtres.

Un contrat de filière conchylicole Occitanie, dont SAM est signataire, a certes été conclu pour soutenir cette activité sur la période 2021-2023⁴². L'avenir de cette filière, reste cependant incertain dans la lagune. Cette évolution pourrait fragiliser l'accord conclu entre les différents acteurs du territoire pour faire de la préservation de la qualité de l'eau une priorité alors que les pressions pour développer de nouveaux aménagements sont significatives, notamment pour créer des emplois et des logements.

graphique 1 : évolutions des températures constatées de l'eau de l'étang de Thau



⁴¹ Par exemple, la moule *Mytilus galloprovincialis* connaît des blocages enzymatiques au-dessus de 27,5°C qui causent sa mort.

⁴² Il mobilise notamment l'État, la région, SAM, le SMBT, le département de l'Hérault, le Cépralmar, le lycée de la Mer de Sète et la chambre d'agriculture de l'Hérault. Il vise à développer la résilience des écosystèmes face aux changements climatiques, à accompagner les entreprises et sécuriser les espaces de production et à promouvoir la conchyliculture et ses produits.

Source : IFREMER

2.2.4. Une redéfinition des rôles qui devrait veiller à préserver les atouts locaux

Les réflexions portées par SAM sur la répartition des compétences à opérer avec le SMBT traduisent son sentiment d'être « le chef de file naturel de la politique territoriale globale sur le territoire⁴³ ». L'intercommunalité souhaiterait que le syndicat mixte se recentre sur une fonction d'« établissement spécialisé et expert » en matière de gouvernance de l'eau (animation de la commission locale de l'eau (CLE), mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), gestion des milieux, zones humides et rivières, modélisation du bassin versant, etc.).

Une étude sur la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) a été commanditée par le SMBT, avec le soutien de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, dans le but rationaliser l'organisation sur le plan budgétaire et administratif. Elle devrait proposer une répartition des missions sur la base d'une concertation locale, d'un recensement du coût des actions à mener et des incidences des différents scénarios d'organisation envisagés. Le cahier des charges prévoit qu'une attention particulière sera accordée à l'articulation entre l'exercice de la compétence Gemapi et les dispositifs relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Après avoir envisagé de confier la compétence Gemapi en totalité (études et travaux) au SMBT, SAM envisage désormais de ne lui confier que la partie relative aux études et de conserver la réalisation des travaux, comme les deux autres EPCI membres du syndicat mixte (Montpellier Métropole Méditerranée et la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée). Cette option nécessiterait de mieux articuler leurs interventions pour mettre fin aux difficultés de coordination relevées précédemment.

Il importe que l'intercommunalité veille à conserver, dans cette nécessaire réorganisation des compétences, les atouts que le SMBT apporte à son territoire, à l'échelle du bassin versant, en particulier son agilité et ses capacités d'innovation, ses liens particuliers avec les instituts de recherche et son aptitude à mobiliser l'écosystème local sur des projets.

Il pourrait ainsi assurer un rôle d'incubateur pour des expérimentations de pratiques innovantes visant à accompagner la transition du territoire face au changement climatique mais aussi contribuer à animer la réflexion à l'échelle intercommunale sur les mesures d'adaptation nécessaires.

Recommandation

1. Veiller, dans la nouvelle répartition des compétences avec le syndicat mixte du Bassin de Thau, à préserver la plus-value de cette structure : agilité, innovation, liens avec la recherche et capacité à mobiliser les acteurs du territoire. *Mise en œuvre partielle.*

La chambre prend acte de ce que le président de SAM a considéré, en réponse aux rapport provisoire, qu'il serait bienvenu que le SMBT reste une structure proche du monde de la recherche, qu'il maintienne ses actions en matière d'aide à l'innovation, voire à l'incubation, mais sans intervenir sur des thématiques relevant de la compétence de l'intercommunalité.

Le président de Montpellier Méditerranée Métropole a, pour sa part, souligné dans sa réponse, son souhait que les études de réorganisation en cours aboutissent à une redéfinition des

⁴³ Cf. le document examiné lors du conseil communautaire du 5 novembre 2020.

compétences partagée par les deux structures et pérennisent l’expertise, l’innovation et le dynamisme reconnu du SMBT, notamment en matière de gestion de l’eau.

2.3. Une intercommunalité qui ne dispose pas de tous les leviers d’actions en matière de préservation de l’environnement

2.3.1. Une amélioration de la qualité de l’eau manifeste mais le maintien de risques liés aux pesticides

L’agence de l’eau Rhône Méditerranée Corse estime, dans son « état des eaux lagunaires de Rhône-Méditerranée et de Corse », publié en mars 2021⁴⁴, que l’état écologique du bassin de Thau est moyen et que son état chimique est bon.

tableau 2 : état écologique et état chimique de la lagune de Thau

Etat Général (Moyen) - 2018						
Compartiments	Etat écologique (Moyen) - 2018				Etat chimique (Bon) - 2018	
	Physico-chimie	Phytoplancton	Macrophytes	Invertébrés-2015	Chimie eau	Chimie bote
Nombre stations	2	2	36	2	2	2
Etat DCE	Très bon	Très bon	Moyen	Bon	Bon	Bon
Tendances de l'état	↘	→	→	→	/	/

Programmes de suivis complémentaires

Compartiments	Nutriments dans les sédiments - 2014		Pesticides dans l'eau - 2017-2019	Chimie des sédiments - 2017
	Azote total	Phosphore total		
Nombre stations	36	36	2	3
Etat/niveau (hors DCE)	Médiocre	Médiocre	Risque fort	Cu,Hg,Ni,Pb,Zn
Tendance de l'état/niveau	↘ (2008-2014)	→ (2008-2014)	/	↗ (Cu,Pb,Zn) → (Cd,LI,MI,Hg,IAPs, PCBs,DDTs,TBT)

Légende des tendances : ↘ Dégradation ; ↗ Amélioration ; → Stabilité ; = / = Inconnue.

Source : agence de l’eau « État des eaux lagunaires de Rhône-Méditerranée et de Corse », mars 2021

En se fondant sur des études de longue durée⁴⁵, l’agence de l’eau relève que la lagune de Thau a connu une réduction des cas d’eutrophisation⁴⁶ depuis 50 ans. Elle souligne qu’il a fallu attendre 30 ans après la mise en service des premières stations d’épuration, dans les années 1970, pour que les eaux de la lagune retrouvent un bon état écologique. La fréquence d’apparition des « malaïgues⁴⁷ » est également beaucoup plus faible depuis 10 ans. L’épisode observé en 2018 (sans précédent depuis 2006) semble résulter d’une « conjonction de facteurs exceptionnels dans leur

⁴⁴ Cette publication se fonde sur des données de 2018.

⁴⁵ V. Derolez, 2020. *Approche dynamique et intégrée de l’évaluation d’un socio-écosystème côtier. Application à la lagune de Thau, son état écologique et ses bouquets de services écosystémiques sur la période 1970-2018.*

⁴⁶ L’eutrophisation est un processus lié à l’enrichissement d’un milieu aquatique en azote et phosphore, dû essentiellement aux activités humaines (stations d’épuration, agriculture, industries, etc.). Elle se manifeste par une augmentation de la production en végétaux aquatiques (en particulier des algues), qui perturbe l’équilibre écologique des milieux lagunaires.

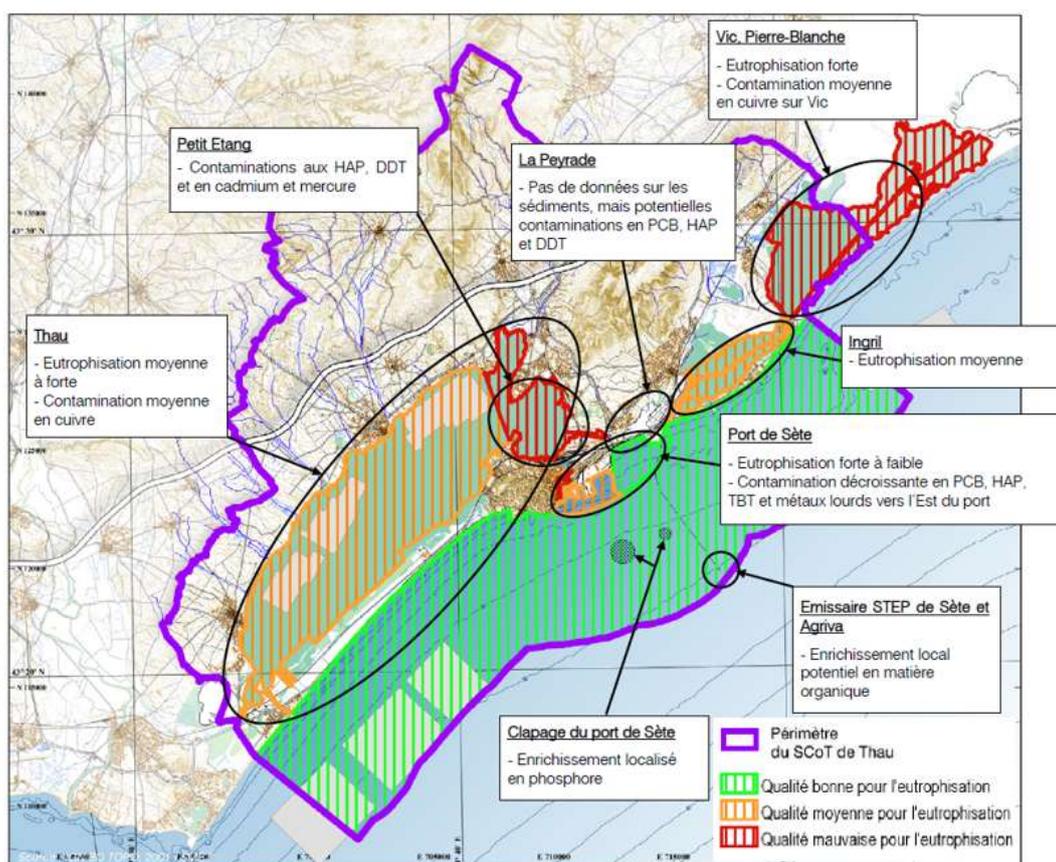
⁴⁷ La malaïgue est un phénomène d’anoxie, une baisse de la teneur en oxygène de l’eau, qui est favorisée par les fortes chaleurs et l’absence de vent. Les macro-algues dépérissent et leur décomposition, qui est très consommatrice en oxygène, auto-alimente le phénomène. Elle a pour conséquence une forte mortalité des animaux aquatiques, dont les coquillages en élevage.

intensité et leur durée » : canicule estivale, vents faibles et fortes précipitations printanières. Toutefois, l'agence de l'eau estime que ces facteurs météorologiques sont « probablement en lien avec le changement climatique global » et appelle à la vigilance.

Elle souligne par ailleurs que l'étang de Thau connaît « une baisse globale de la contamination chimique historique (polluants persistants) depuis 40 ans, que ce soit dans les coquillages en élevage et dans les sédiments ». Sa partie orientale reste cependant plus touchée, en raison de la proximité des sources polluantes (activités industrielles, urbaines et portuaires de l'agglomération de Sète et raffinage puis stockage de pétrole à Frontignan). L'agence estime également que le canal du Rhône à Sète qui débouche dans cette zone constitue probablement un vecteur de polluants supplémentaire (nutriments, matière organique, substances chimiques, etc.).

L'agence note également un risque chronique fort lié à la présence de pesticides et un usage d'antifoulings⁴⁸ plus importants que d'autres lagunes de Méditerranée, en lien avec l'activité de navigation professionnelle et de plaisance. Elle estime que « la réduction des apports en pesticides constitue [...] un enjeu majeur ».

carte 7 : qualité des sédiments dans le territoire du SCoT du bassin de Thau



Source : SCoT, rapport de présentation

HAP : hydrocarbures aromatiques polycycliques, constituants naturels du pétrole ; DDT : dichlorodiphényltrichloroéthane, insecticide ; PCB : polychlorobiphényles (pyralène) ; TBT : tributylétains, utilisés comme pesticides et dans les antifoulings.

Les résultats des analyses réalisées pour le compte de l'agence de l'eau sont moins favorables pour les étangs palavasiens auxquels appartiennent les étangs d'Ingril et de Vic, situés sur la partie est de l'intercommunalité. Selon la même publication de l'agence, l'état écologique y est moyen et l'état chimique mauvais (cf. tableau 34 en annexe).

⁴⁸ Un antifouling est une peinture contenant des biocides destinés à empêcher les organismes aquatiques de se fixer sur la coque des navires ou sur d'autres objets immergés.

2.3.2. Des capacités d'intervention de l'intercommunalité qui ne permettent de traiter qu'une partie des enjeux en matière de pollution

Comme le relève l'agence de l'eau dans le bilan de 2021 cité précédemment, l'amélioration de la qualité de l'eau de la lagune est directement liée aux investissements qui ont été réalisés par les intercommunalités du territoire pour assurer l'assainissement des eaux usées, avec son soutien financier et celui de l'État notamment. Entre 2017 et 2021, SAM a ainsi investi plus de 30 M€ dans ce domaine.

tableau 3 : dépenses d'équipement du budget annexe assainissement (en €)

2017	2018	2019	2020	2021	Total
5 571 384,56	5 328 543,89	7 374 749,60	7 095 672,00	5 418 561,15	30 788 911,20

Source : SAM, comptes administratifs budget annexe assainissement, calculs CRC

Depuis 2022, trois stations d'épuration de l'EPCI sont soumises à l'obligation d'assurer un suivi des micropolluants dans le cadre de la politique nationale de recherche et de réduction des rejets de substances dangereuses dans les eaux (RSDE). Une technicienne chargée des pollutions diffuses a été embauchée depuis cinq ans, avec le soutien financier de l'agence de l'eau. L'intercommunalité affirme également qu'elle a demandé à son exploitant d'auditer les rejets d'eaux usées des entreprises qui pourraient être à l'origine des micropolluants retrouvés à l'entrée des stations d'épuration.

Les politiques mises en œuvre ne permettent cependant pas encore de faire face à toutes les sources de pollution de la lagune, comme en témoigne également l'analyse de l'agence de l'eau. Ainsi, en dépit de 6,68 M€ de travaux consacrés par l'EPCI à la gestion des eaux pluviales entre 2017 et 2021, les acteurs du territoire s'accordent sur le constat que, en cas de précipitations abondantes, un phénomène récurrent dans cette région méditerranéenne, les eaux pluviales ne peuvent être traitées et que le lessivage des sols (agricoles, industriels et urbains) conduit des pics de pollution dans l'étang, avec des conséquences pour la conchyliculture.

Le président de SAM souligne, en réponse aux observations provisoires, qu'aucune station d'épuration ne permet d'éradiquer complètement le norovirus (à l'origine des gastroentérites), qui a affecté le bassin de Thau à la suite des précipitations importantes du 15 décembre 2022, conduisant à l'interdiction, par le Préfet de l'Hérault, de la récolte et la commercialisation des huîtres, moules et palourdes entre le 15 décembre 2022 et le 19 janvier 2023. SAM a engagé un programme de travaux sur ses réseaux d'assainissement, d'un montant total estimé à 19,5 M€ HT et qui doit être réalisé jusqu'à la fin 2024. Selon le président de l'intercommunalité, c'est à cette date que sera respectée l'obligation réglementaire, propre à ce territoire, de garantie de l'activité pêche et conchyliculture face aux risques de pollutions bactériologiques jusqu'à la pluie de deux ans. Toutefois, l'ordonnateur rappelle que, comme le préconisait le rapport d'inspection de 2013⁴⁹, les conchyliculteurs doivent se doter de bassins de mise à l'abri pour faire face à ces risques de pollutions virales.

Les installations de traitement des eaux peuvent par ailleurs être la source de difficultés. Ainsi, l'exutoire en mer de la station d'épuration de Sète a fait l'objet de fuites⁵⁰ à proximité de

⁴⁹ IGAS, CGEDD, CGAAER « Rapport sur la maîtrise des pollutions virales pouvant affecter la qualité des coquillages, notamment ceux produits dans l'étang de Thau (Hérault) », juin 2013.

⁵⁰ Cf. notamment Midi Libre « Station d'épuration à Sète : l'émissaire en mer fuit toujours », 10/08/2017, « Frontignan : encore une fuite sur le vieil émissaire en mer qui rejette les eaux usées », 26/06/2020.

Frontignan qui ont conduit à des interdictions de baignade. Il emprunte un ancien pipeline qui permettaient aux installations situées près du port de s'approvisionner à partir de navires pétroliers amarrés en mer. Une étude a été lancée en vue du remplacement du premier kilomètre de l'émissaire, dont la protection béton a disparu et dont les parties métalliques ont été attaquées par la corrosion. Des travaux sont prévus à partir de 2025, sous réserve de l'obtention des autorisations administratives nécessaires.

SAM exerce également d'autres compétences structurantes pour la préservation de l'environnement. Elle a notamment été dotée de la compétence de collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, des déchets banals des professionnels et des déchets conchylicoles. Selon les données de sa comptabilité fonctionnelle, entre 2017 et 2020, cette intercommunalité a consacré en moyenne chaque année 22,4 M€ de dépenses en fonctionnement et 2,98 M€ en investissement à la collecte et au traitement des déchets ménagers.

Cet EPCI assure par ailleurs la gestion de zones naturelles, une compétence héritée de Thau Agglo et qui a été étendue à tout le territoire intercommunal au 1^{er} janvier 2018, sur une liste de 27 zones⁵¹ qui mentionne notamment les cordons dunaires des lidos de Marseillan, Sète et Frontignan. L'intercommunalité est notamment gestionnaire de la plupart des terrains appartenant au conservatoire du littoral sur son territoire (d'une surface totale de 2 412 ha). Cette mission fait l'objet de conventions de gestion assorties d'un document prévisionnel fixant les grandes orientations de gestion, les travaux et aménagements nécessaires, les opérations courantes à réaliser. SAM, qui est également compétente en matière de lutte contre les décharges sauvages, a créé une équipe de 6 gardes champêtres et 3 gardes du littoral, tous assermentés. La comptabilité fonctionnelle ne permet pas d'identifier les dépenses spécifiquement consacrées à ces missions. Certains acteurs locaux estiment que cet effectif est relativement réduit au regard du territoire couvert et de la nécessité d'intervenir rapidement pour supprimer les dépôts sauvages constatés et limiter ainsi le risque d'une aggravation de la situation par des ajouts de dépôts supplémentaires.

tableau 4 : propriétaires des surfaces naturelles gérées par SAM

Types de propriétaires	Périmètre SAM		Dont communes soumises à la loi Littoral	
	Superficie (ha)	Soit %	Superficie (ha)	Soit %
Conservatoire du littoral	2 412	20 %	2 408	29 %
Communes	2 815	24 %	1 487	18 %
État	781	7 %	773	9 %
Autres ^(*)	5 952	49 %	3 621	44 %
Total	11 960	100 %	8 289	100 %

Source : SAM

(*) Propriétaires privés présumés, domaine public non cadastré, autre établissement public ou assimilé, SAM, SNCF, RFF

SAM s'est aussi engagée dans une politique de sobriété foncière avec la commune de Sète, dans le cadre du programme Action cœur de ville (ACV). Leur candidature a retenue pour le programme « Territoires pilotes de sobriété foncière⁵² ». Elles bénéficient ainsi d'un accompagnement pour mettre en place une stratégie de zéro artificialisation nette (ZAN) et du soutien financier de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

⁵¹ Cette liste est reprise en annexe de l'arrêté préfectoral n° 2019-I-020 du 9 janvier 2019.

⁵² Les autres lauréats sont Poitiers/Grand Poitiers Communauté urbaine, Épernay Agglo Champagne/Épernay, Dreux/Agglomération du Pays de Dreux, Maubeuge/Agglomération Maubeuge-Val de Sambre, Draguignan/Dracénie Provence Verdon agglomération et Louviers/Agglomération Seine-Eure.

Toutefois, en application du principe de spécialité, un EPCI ne peut intervenir que dans le cadre des compétences qui lui ont été transférées. SAM dispose de ce fait de peu de leviers d'action⁵³ sur certaines sources de pollution identifiées comme un enjeu majeur par l'agence de l'eau, en particulier les pesticides et les produits antifouling utilisés pour la navigation professionnelle et de plaisance, sur les étangs et le canal du Rhône à Sète.

L'intercommunalité a par exemple utilisé sa compétence d'animation en matière de lutte contre la pollution dans le cadre du SAGE pour accompagner la mise en place sur son territoire de paiements pour services environnementaux (PSE) financés par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Un appel à projets a été mis en place dans le but de valoriser les services rendus à l'environnement des exploitants agricoles et de les accompagner dans l'évolution de leurs pratiques, notamment la réduction des intrants agricoles. La candidature de 34 agriculteurs a été retenue et la démarche a été engagée en mai 2021, pour une durée de cinq années. De même, au titre de ses compétences de Gemapi, l'intercommunalité a conclu en avril 2021 un bail emphytéotique de 18 ans avec l'UNAPEI 34⁵⁴ sur le domaine de la Rouquette (56 ha classés en zone Natura 2000, sur les communes de Villeveyrac et Loupian) en vue d'y attribuer des parcelles en gestion à des exploitants agricoles porteurs de projets respectueux de l'environnement et d'y expérimenter la création de zones d'expansion de crues du ruisseau de Pallas.

Toutefois, ces mesures restent de portée limitée. L'état des lieux des ventes et achats de produits phytopharmaceutiques publié sur le site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires montre que les ventes de substances actives n'entrant pas dans les usages de l'agriculture biologique ou dans le cadre du biocontrôle⁵⁵ rapportées à la surface agricole utile restent élevées dans la plupart des communes de l'EPCI, en lien notamment avec les pratiques viticoles.

De manière plus générale, le degré d'exposition aux pollutions sur le territoire de l'intercommunalité peut être apprécié en reprenant la méthode mise au point par France stratégie⁵⁶ : un indice d'exposition multiple (IEM) défini à partir de six critères. Les données statistiques détaillées publiées en marge de cette étude montrent que quatre communes de SAM (Sète, Frontignan, Balaruc-les-Bains et Villeveyrac) se trouvent dans le quintile supérieur des communes de métropole pour leur exposition à cinq des six pollutions étudiées⁵⁷. Seules 3 % des communes métropolitaines se retrouvent dans cette situation de cumul de pollutions. Toutes les autres communes de l'EPCI se situent dans le quintile supérieur d'exposition pour quatre des six pollutions étudiées, une catégorie qui représente 9 % des communes de métropole.

⁵³ Cf. le tableau récapitulatif en annexe.

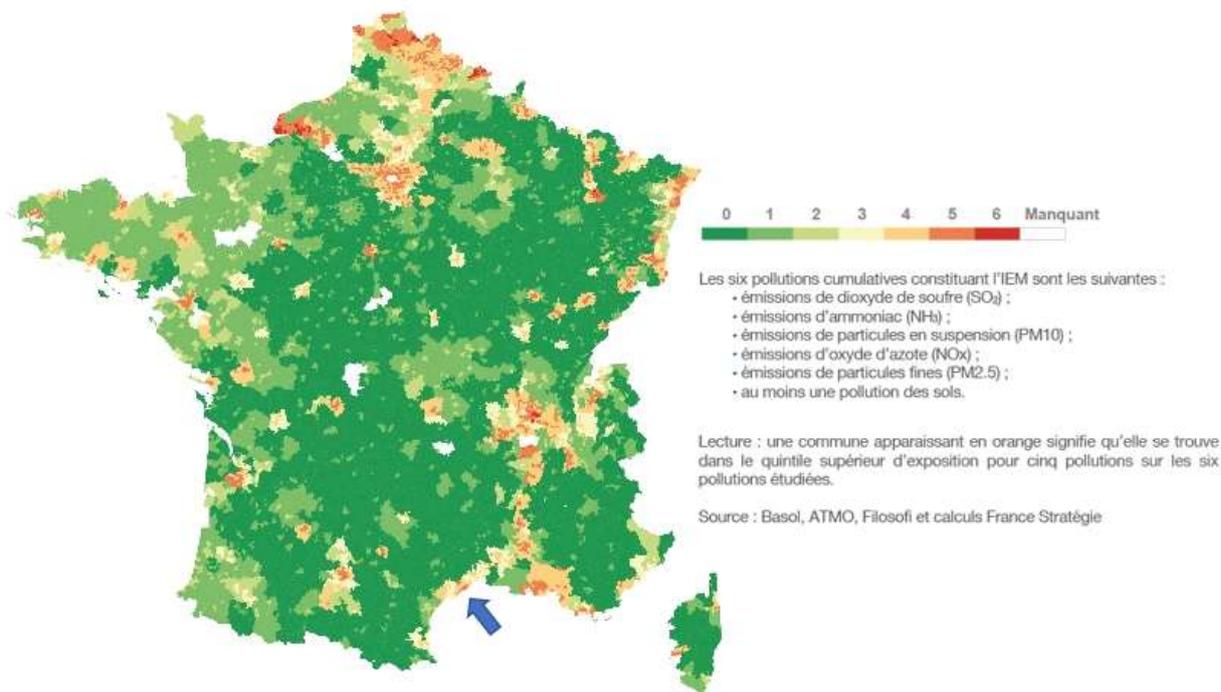
⁵⁴ Union des associations de parents de personnes handicapées mentales.

⁵⁵ Ministère de la transition écologique « État des lieux des ventes et des achats de produits phytopharmaceutiques en France en 2020 », mars 2022

⁵⁶ France stratégie, « Inégalités environnementales et sociales se superposent-elles ? », Note d'analyse, n° 112, septembre 2022.

⁵⁷ Cet indicateur se fonde sur les six critères suivants : les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), les émissions de particules en suspension (PM₁₀), les émissions de particules fines (PM_{2.5}), les émissions d'ammoniac (NH₃), les émissions d'oxyde d'azote (NO_x) et lorsqu'est détectée au moins une pollution des sols dans la commune.

carte 8 : niveaux d'exposition à six types de pollutions



Source : France stratégie, « Inégalités environnementales et sociales se superposent-elles ? », Note d'analyse, n° 112, septembre 2022

Sur ces points également, qui sont liés aux activités industrielles passées et présentes sur son territoire, les capacités d'intervention de l'intercommunalité sont réduites⁵⁸. SAM est compétente en matière de lutte contre les pollutions de l'air mais ses actions demeurent limitées. L'analyse des grands livres⁵⁹ montre en effet que, entre 2018 et 2020, cette intercommunalité a consacré 78 000 € par an en moyenne aux « actions spécifiques de lutte contre la pollution » (comptabilisées dans la sous-fonction 832). Ces crédits sont toutefois en baisse de 33 % sur la période. De plus, l'examen des comptes montre que 40 % de ces montants ont en réalité été consacrés à l'élaboration du PCAET⁶⁰ de SAM. 36 % ont financé la contribution à Atmo Occitanie⁶¹ (53 207 €) et la mise en place d'un observatoire des odeurs (31 959 €). Les reste des crédits concerne principalement des subventions à différentes associations (notamment un partenariat espace info-énergie, qui représente 15 % du total).

tableau 5 : dépenses en matière de protection de l'environnement (en €)

		2018	2019	2020	Total	Soit % des charges de fonctionnement
832	Actions spécifiques de lutte contre la pollution	90 275	84 942	60 118	257 077	0,1 %

Source : SAM, comptabilité fonctionnelle, calculs CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

⁵⁸ Le rôle de l'État reste central dans ces domaines, à travers l'exercice de plusieurs types de polices spéciales (installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) notamment).

⁵⁹ En 2017, la comptabilité fonctionnelle produite par l'EPCI ne comporte pas le même montant que le total qui peut être calculé à partir des grands livres pour la sous-fonction 832. Les données de cet exercice n'ont pas été retenues pour cette analyse.

⁶⁰ Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) vise à définir les objectifs stratégiques et opérationnels d'une collectivité en vue d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter mais aussi d'améliorer l'efficacité énergétique et d'augmenter la production d'énergie renouvelable sur son territoire.

⁶¹ Atmo Occitanie est l'observatoire agréé pour assurer la surveillance de la qualité de l'air sur le territoire de la région.

Le bassin de Thau a constitué une référence en matière de gestion intégrée de l'aménagement du territoire et de la préservation de la qualité de l'eau dans le cadre du syndicat mixte du Bassin de Thau (SMBT). Avec la création de SAM en 2017, l'intercommunalité couvre désormais le territoire du SCoT et elle exerce depuis 2018 la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi). Les difficultés de coordination entre SAM et le SMBT ont conduit à envisager une nouvelle répartition des compétences entre ces deux organismes. La gestion intégrée des questions d'aménagement et de préservation de l'environnement, qui caractérisait le territoire, pourrait être fragilisée d'autant que les activités conchylicoles, qui étaient identifiées comme prioritaires, sont exposées à des difficultés avec le réchauffement climatique.

L'amélioration de la qualité de l'eau de la lagune traduit les efforts réalisés par les intercommunalités successives en matière d'assainissement. SAM dispose d'autres leviers d'action structurants en matière de protection de l'environnement (notamment collecte et traitement des déchets, gestion de zones naturelles). Toutefois, ses compétences et la portée de ses interventions demeurent limitées pour traiter des pollutions d'origines agricole et industrielle notamment.

3. UNE INTERCOMMUNALITÉ ACTIVE FACE AUX RISQUES LITTORAUX

3.1. Un territoire exposé aux risques littoraux

3.1.1. Des phénomènes d'érosion côtière

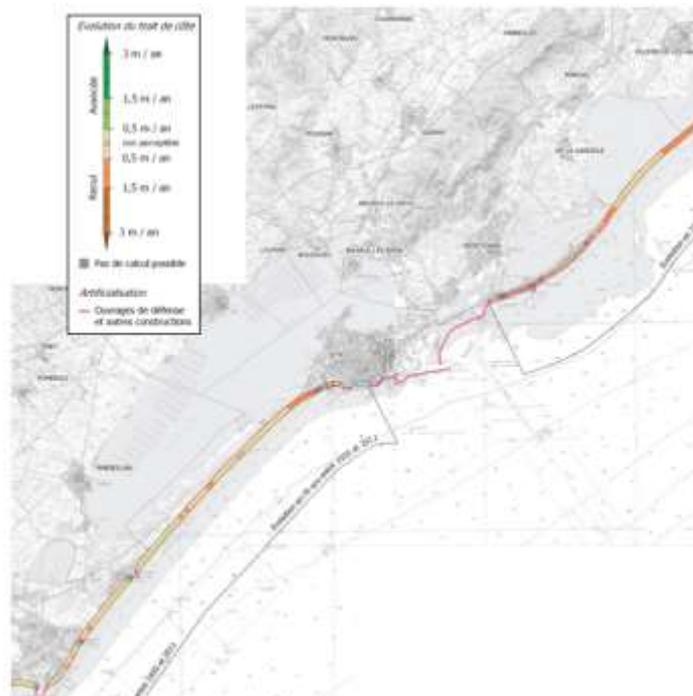
Le littoral de SAM est constitué en grande majorité de côtes basses et sableuses et notamment de lidos, de fines bandes de terre, de 1 à 2 km de large, bordées par la mer Méditerranée au sud et, au nord, par l'étang de Thau pour le lido qui court de Marseillan à Sète (sur une longueur de 12 km), et par les étangs d'Ingril et des Mouettes, pour le lido de Frontignan (sur 7 km).

Ces lagunes, qui ont été créées par le dépôt de sables par des courants marins, sont de formation récente à l'échelle géologique et l'évolution de la morphologie du lido a été permanente au cours des siècles, à travers une succession de phases d'érosion et d'ensablement.

Du fait de la diminution du transit des sédiments, en raison notamment d'aménagements en amont (dans la vallée du Rhône et le long de la côte, avec des épis et enrochements qui perturbent le transit sédimentaire), le littoral connaît actuellement un phénomène d'érosion. L'indicateur d'érosion côtière établi par les services de l'État montre qu'elle est plus marquée à l'extrémité orientale du lido de Sète à Marseillan ainsi que sur la partie est du lido de Frontignan, au niveau du pont des Aresquiers, avec, dans cette zone, une perte de volume estimée à 695 000 m² entre 1984 et 2009⁶². Des phénomènes d'accrétion sont en revanche constatés sur certaines portions du littoral, notamment en aval de digues et autres ouvrages de défense contre la mer, comme dans les ports. Au niveau de Sète, une partie du littoral de 2 km de longueur est constitué par une falaise qui est, elle aussi, fragilisée par la mer et sur laquelle SAM envisage de réaliser des travaux de consolidation (cf. *infra*).

⁶² Entre le port de plaisance de Frontignan et les Aresquiers, cf. le rapport de présentation du PLU de la commune (p.145) qui se réfère à l'« Atlas de l'évolution des fonds et des budgets sédimentaires séculaires de l'avant-côté du Languedoc-Roussillon ».

carte 9 : indicateur national d'érosion côtière



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ajustement CRC

Les scientifiques estiment que le changement climatique va accroître ces phénomènes d'érosion, notamment à travers l'élévation du niveau de la mer et la modification de l'occurrence des événements extrêmes.

3.1.2. Des risques d'inondation et de submersion accentués par le réchauffement climatique

Le territoire de SAM est également exposé à des risques d'inondations par ruissellement et débordement des cours d'eau et des étangs mais aussi par submersions marines, qui peuvent se conjuguer. Du fait de l'importance de ces risques, huit communes de l'intercommunalité⁶³, qui représentent 79 % de sa population et 61 % de sa superficie, ont été retenues pour constituer un territoire à risque important d'inondation (TRI). Le préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée a arrêté ce TRI le 12 décembre 2012 et sa cartographie le 20 décembre 2013.

Ce document estime que, pour ce qui concerne le risque de submersion marine, le scénario fréquent pourrait affecter 3 142 habitants permanents, principalement sur trois communes (Sète, Frontignan et Marseillan) et entre 1 444 à 1 841 emplois, tandis que le scénario moyen avec prise en compte de l'hypothèse du changement climatique concernerait près de 24 000 habitants permanents et 13 000 emplois. Le risque inondation, qui n'a été établi que pour le cours d'eau de la Vène, sans prise en compte des cours d'eau secondaires, est d'une portée moindre (499 habitants et de 663 à 859 emplois dans le scénario moyen avec prise en compte des effets du changement climatique)⁶⁴.

⁶³ Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Frontignan, Gigan, Montbazin, Poussan, Sète et Marseillan.

⁶⁴ Le SMBT a établi une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) qui vise à identifier plus précisément les zones les plus sensibles et à prioriser les travaux de protection et d'adaptation nécessaires. L'élaboration d'un programme d'actions pour la prévention des inondations (PAPI) d'intention a été lancée en 2021, dans le but de mieux gérer les situations de crise et de réduire la vulnérabilité au risque inondation.

tableau 6 : population et emplois impactés par les surfaces inondables

	Scénario fréquent		Scénario moyen		Scénario moyen avec changement climatique		Scénario extrême	
	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés
Débordement de cours d'eau	412	101 à 103	499	663 à 859	499	663 à 859	563	680 à 876
+ Submersion marine	3 142	1 444 à 1 841	14 828	9 241 à 13 439	23 915	12 947	29 165	14 866 à 21 508
Frontignan (submersion marine)	1 350	560 à 789	4 822	1 974 à 2 822	6 377	2 341	7 993	2 765 à 3 898
Marseillan (submersion marine)	756	596 à 695	2 571	1 263 à 1 485	3 143	1 432	3 492	1 747 à 2 147
Sète (submersion marine)	837	205 à 249	6 672	5 555 à 8 477	13 383	8 233	16 421	9 236 à 13 971

Source : TRI de Sète

Pour les submersions marines, ce TRI intègre, à la différence des PPRI qui couvrent chacune des communes de ce secteur et qui lui sont antérieurs, les exigences de la circulaire du 27 juillet 2011 en matière de réchauffement climatique, avec un niveau de référence de 2,4 m NGF⁶⁵.

Toutefois, les dernières prévisions en matière de changement climatique sont moins favorables que celles qui avaient été retenues en 2011. D'après le rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de février 2022⁶⁶, le niveau de la mer Méditerranée pourrait s'élever de 0,15 à 0,33 m en 2050⁶⁷, et, en 2100, de 0,3 à 0,6 m dans l'hypothèse SSP1-1.9 et de 0,6 à 1,1 m dans l'hypothèse SSP5-8.5. Cette dernière hypothèse, qui est la plus pessimiste, constitue une référence pour l'appréciation des risques dans les zones littorales. Des outils comme celui mis en ligne par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM⁶⁸) donnent un aperçu des zones potentiellement concernées par l'élévation du niveau de la mer. Cette projection ne prend pas en compte les risques qui pourraient s'ajouter en cas de tempête. La prévision par le GIEC d'une augmentation de l'intensité des phénomènes météorologiques conduit à penser que les zones exposées pourraient être plus étendues.

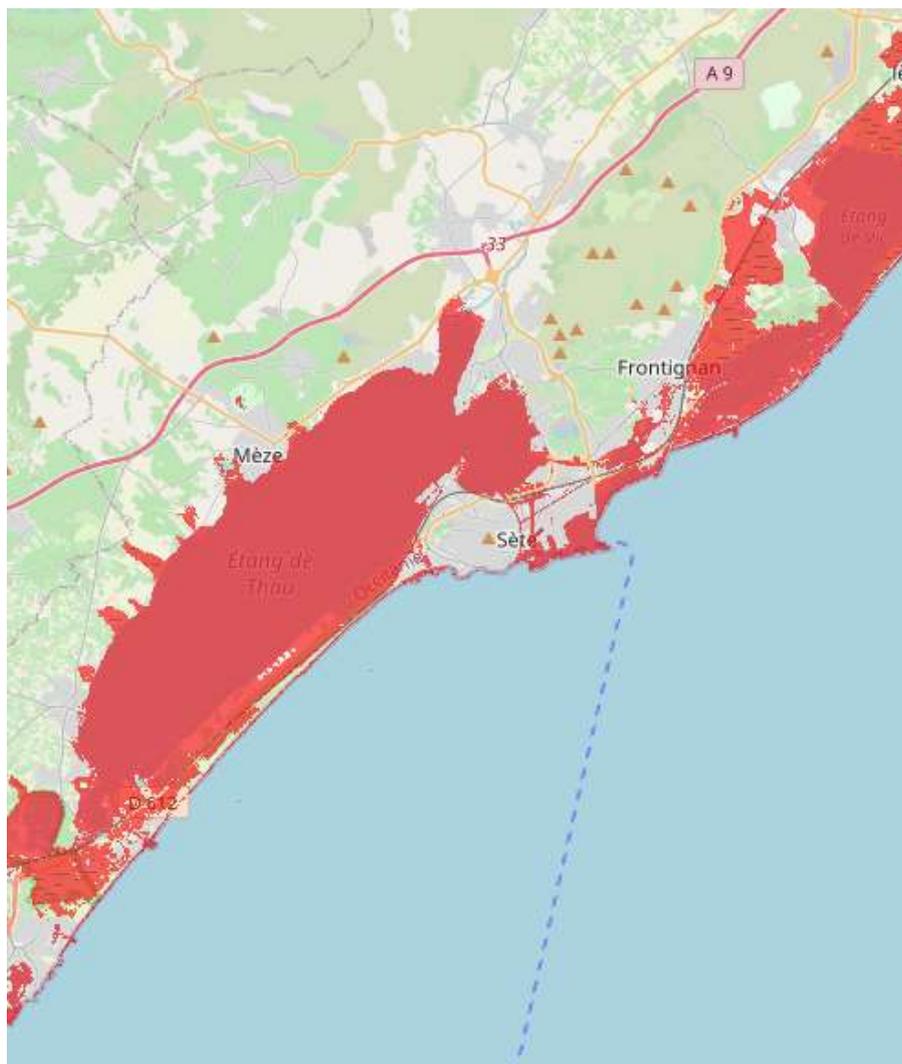
⁶⁵ Le nivellement général de la France (NGF) est un réseau de repères altimétriques servant de réseau de nivellement officiel en France métropolitaine continentale et en Corse.

⁶⁶ GIEC, « Cross-Chapter Paper 4 Mediterranean region », février 2022.

⁶⁷ Par rapport au niveau observé en 1995-2014.

⁶⁸ Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministères en charge de la Recherche, de l'Écologie et de l'Économie.

carte 10 : scénario d'élévation du niveau de la mer de 1 m par rapport à la situation actuelle



Source : BRGM

Le BRGM et le CEREMA⁶⁹ ont mené des études pour effectuer, pour le compte de l'EPF Occitanie, des estimations des habitations et activités économiques menacées à l'échelle de la région, mais aussi pour identifier les équipements publics et infrastructures de transports concernées, à terme. Les conséquences pourraient être importantes pour ce territoire. Un tracé plus éloigné de la côte que l'actuelle ligne ferroviaire, qui ne passe pas par Sète, a d'ailleurs été retenu pour le projet de ligne à grande vitesse reliant Montpellier à Béziers. De même, des installations industrielles pourraient se retrouver dans des zones inondables, avec des risques de pollutions.

3.2. Des interventions régulières et coûteuses visant à réduire les risques

Entre 2017 et 2021, SAM a consacré plus de 18,5 M€ à des opérations sur ses littoraux, dans le cadre de sa compétence Gemapi⁷⁰, ce qui représente 16,3 % de ses dépenses d'équipement sur la même période. Les interventions sur les lidos de Frontignan et de Sète à Marseillan constituent les principaux postes de dépenses. Ils s'inscrivent dans des programmes mis en place depuis 2007. Les autres dépenses concernent la restauration des cordons dunaires sur les trois principales communes littorales, le confortement du môle Saint Louis à Sète (co-financé avec la

⁶⁹ Établissement public de l'État sous la tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

⁷⁰ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi).

région Occitanie, propriétaire du port) et une étude sur la gestion du trait de côte qui inclut notamment le confortement de la corniche de Sète pour laquelle, selon SAM, 4 M€ de travaux devraient être envisagés.

tableau 7 : dépenses d'intervention sur le littoral (en €)

	De 2017 à 2021 (TTC)	Dont travaux	Dont études, MOE, suivi, communication, etc.
Lido de Sète à Marseillan	7 750 673	6 503 974	1 246 700
Lido de Frontignan	9 558 449	8 794 282	764 167
Autres travaux littoraux	1 233 914	1 114 763	119 151
Total	18 543 036	16 413 019	2 130 018

Source : SAM, calculs CRC

3.2.1. Une opération de recul sur le lido de Sète à Marseillan et un système de protection innovant

Le lido qui s'étend de Sète à Marseillan n'a pas été urbanisé, il est occupé principalement par des vignes et des espaces naturels mais comporte aussi une voie ferrée et une route. Cette dernière faisait régulièrement l'objet de dégâts au cours des tempêtes hivernales et nécessitait la réalisation de travaux de réparation (enrochements et remise en état de la chaussée).

Les travaux de gestion du trait de côte réalisés dans ce secteur sous la maîtrise d'ouvrage de Thau agglomération puis de SAM ont coûté 55 M€. Ils ont bénéficié d'un taux de subventionnement de 78 %. Les interventions des EPCI successifs ont en effet été accompagnées par un groupe de financeurs pilotés par le sous-préfet dédié au littoral et associant l'État (qui a financé 26 % des coûts) et la région Occitanie (15 %), en mobilisant notamment des crédits prévus dans les contrats de plan État-région (CPER)⁷¹ et les programmes opérationnels du fonds européen de développement régional (FEDER, fonds structurel européen, 22 %) ainsi que le département de l'Hérault (15 %),

Un premier projet prévoyait la mise en place d'épis en enrochements, sur le modèle des plages urbaines de Sète. Il a été abandonné avec la nouvelle orientation retenue par l'État, visant à privilégier l'adaptation, la résilience des territoires et la mise en place de solutions fondées sur la nature, qui s'est traduite dans l'adoption de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) en 2012.

Dans cette perspective, il a été décidé de reculer la route d'une centaine de mètres, jusqu'à la voie ferrée. Ce premier volet de travaux s'est achevé en 2010. La plage a ainsi été élargie de 70 m et un cordon dunaire a été recréé pour rétablir son fonctionnement naturel. Des ganivelles⁷² ont été installées tout le long du lido pour fixer le sable en facilitant le développement de la végétation.

Des rechargements en sable (350 000 m³) ont ensuite été effectués en 2014-2015 dans le but de reconstituer une largeur de plage suffisante et de réactiver les échanges avec la dune. Un dispositif expérimental (appelé Ecoplage) a également été mis en place. Il consiste à pomper de l'eau dans des drains enfouis sous la plage dans la zone de déferlement des vagues afin d'éviter

⁷¹ Contrat de plan État-région (CPER) 2007-2013 puis 2015-2020.

⁷² Il s'agit de barrières formées de lattes de bois qui sont utilisées pour fixer les dunes en bord de plages (en réduisant la vitesse du vent qui les traverse et en provoquant la chute du sable qu'il transporte) et pour éviter que les promeneurs piétinent la végétation.

que le sable transporté par les vagues reparte à la mer. Selon l'EPCI, son efficacité semble, à ce stade, toute relative.

Le recul de la route n'a pas été possible dans un secteur de 2,4 km, situé à l'ouest de la ville de Sète. Une autre solution expérimentale a donc été mise en place en 2013 : un système atténuateur de houle formé de chaussettes en géotextile de 3 m de haut, reposant à 4,5 m de profondeur à 350 m du rivage, remplies de sable et alignées en quinconce sur deux rangées. Il s'agit d'une solution réversible, d'abord testée sur une longueur d'un kilomètre et faisant l'objet d'une évaluation par le BRGM. Ce dispositif a montré son efficacité, avec un arrêt de l'érosion et même une extension de la plage de plusieurs mètres. Il a donc été étendu de 1,4 km en 2018-2019, pour un coût de 4,26 M€ TTC de travaux.

L'extension de ce système à l'ensemble du lido, qui était envisagée en 2013, n'a pas été réalisée. Son coût est élevé : plus de 3 M€ de travaux par km, sans compter les dépenses liées aux études et dossiers de demandes d'autorisation.

De plus, cette installation génère des coûts importants : plus de 349 000 € en fonctionnement entre 2017 et 2021 et plus de 2,6 M€ en investissement (soit 520 000 € TTC par an en moyenne). Ils portent non seulement sur la surveillance, l'évaluation et l'entretien courant de ce dispositif mais aussi sur des réparations des dégâts causés régulièrement par des bateaux qui naviguent dans ce secteur en dépit du balisage qui l'interdit (pour lequel SAM a dépensé 292 370 € TTC). Une expérimentation a été lancée pour consolider ces installations en les équipant de géocorail, pour un coût supplémentaire de 367 565 € TTC. La mise en place d'un balisage plus dissuasif et de contrôles en mer faisant l'objet d'opérations de communication devraient être envisagés pour réduire le coût supporté par SAM entre 2017 et 2021 (1,4 M€).

tableau 8 : dépenses liées au fonctionnement de l'atténuateur de houle (en € TTC)

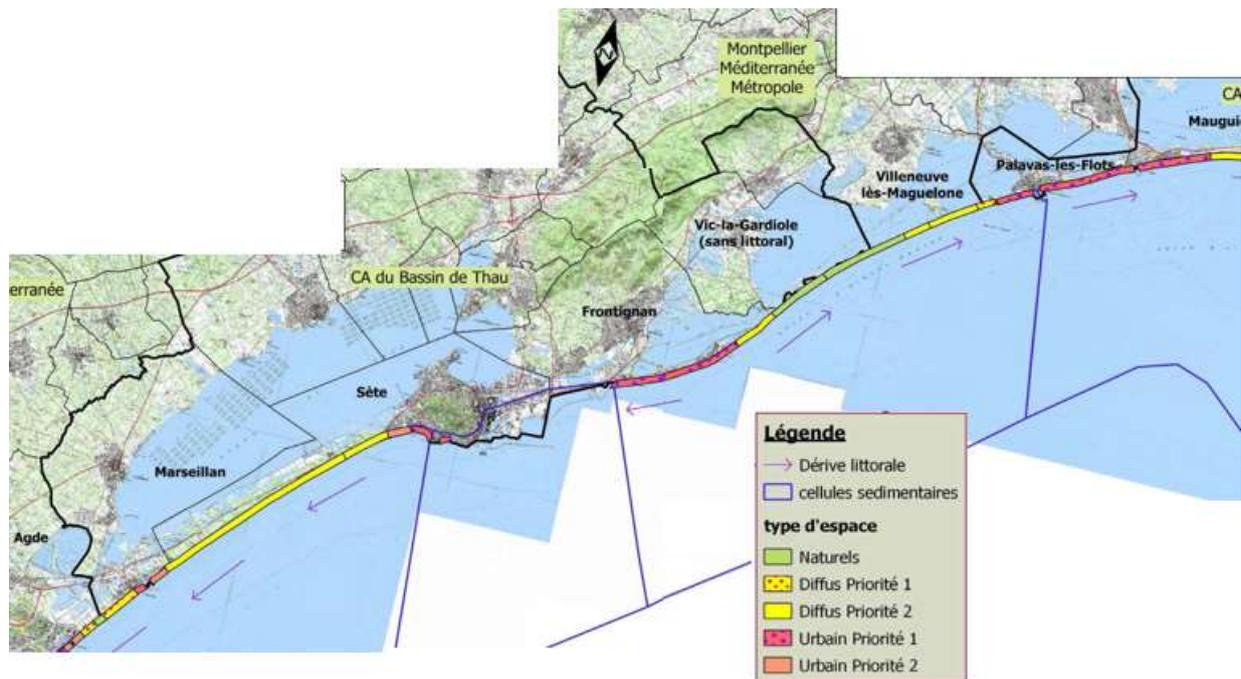
		Total 2017-2021	Moyenne annuelle
Dépenses de fonctionnement (plongées de contrôle et petit entretien)		349 702	69 940 €
Total des dépenses d'investissement		2 609 788	521 958
Dont	Entretien courant	816 340	163 268
	Réparations des dégâts	1 422 365	284 473
	Suivi de l'évaluation	371 083	74 217

Source : SAM, calculs CRC

Enfin, depuis l'adoption de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC), en 2018, qui a décliné à l'échelle de la région la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2012, ce type d'installation est qualifié de « gestion dure » par l'État et est jugé incompatible dans un secteur comme celui où il a été positionné, qui n'est pas urbanisé et qui a été classé en catégorie « diffus priorité 2 ». Ces dépenses ne seraient donc plus co-financées par l'État.

Ce document stratégique invite par ailleurs les acteurs locaux à intégrer pleinement le constat que ce type d'installation ne peut qu'être provisoire face à l'érosion et à la montée du niveau de la mer, d'autant que, en l'espèce, la durée de vie du géotextile est estimée à 40 ans. Les activités viticoles pratiquées sur ce lido sont également menacées par le changement climatique, avec les risques de pénurie d'eau et la salinisation des sols causée par la remontée du biseau salé du fait de l'élévation du niveau de la mer. Ce secteur, qui se situe dans le périmètre d'acquisition du conservatoire du littoral pourrait, à terme, être renaturé.

carte 11 : espaces identifiés par la SRGITC



Source : DREAL, stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC)

3.2.2. Des travaux de gestion du trait de côte sur le lido de Frontignan

Comme Thau agglomération, SAM est également intervenue sur le lido de Frontignan. Plus de 15 M€ de travaux y ont été réalisés depuis 2014. Ces opérations ont bénéficié d'un taux de subventions de 77,2 % pour le premier volet⁷³ et de 80 % pour le second⁷⁴.

La première tranche de travaux (6,7 M€), réalisée en 2014 et 2015, a porté sur les zones soumises à la plus forte érosion : le secteur des Aresquiers, dans la partie orientale du lido (rechargement en galets et sable, création de trois nouveaux épis dans le secteur non protégé, création d'un cordon dunaire en galets de 3,5 m de hauteur, raccourcissement de trois épis), la zone de la Dent creuse (allongement de l'épi est et rechargement en sable) ainsi que le secteur est du port de pêche (restauration des cinq épis).

La seconde tranche, effectuée entre 2020 et 2021, pour un coût total de 9,56 M€, dont 8,7 M€ de travaux, a concerné la partie ouest du lido, entre le port de pêche et le secteur de la Dent creuse. Elle a permis un rechargement des plages en sable (200 000 m³ prélevés au large de l'Espiguette, dans le Gard), la mise en place de ganivelles et l'aménagement d'un cordon à l'arrière de la plage, devant les habitations, à une hauteur qui a été limitée à 2,7 m afin de ne pas porter atteinte à la vue des riverains sur la mer. Pour la partie la plus à l'ouest du lido, du port de pêche jusqu'au port de plaisance, les travaux ont également permis l'allongement du musoir de quatre épis et la création d'un stock de sable pour l'entretien. Le lido a ainsi été réaménagé, avec 50 escaliers, neuf rampes destinées aux personnes à mobilité réduite, et un accès à la mer tous les 100 m.

Ces travaux sont cohérents avec la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC). La partie urbanisée du lido de Frontignan est en effet classée parmi les « espaces

⁷³ 22 % de l'Union Européenne (FEDER), 29,7 % de L'État, 10,6 % de la région Occitanie et 14,9 % du département de l'Hérault.

⁷⁴ 28 % de l'Union Européenne (FEDER), 22 % de L'État, 15 % de la région Occitanie et 15 % du département de l'Hérault.

urbanisés de priorité 1 », définis comme des « territoires à l'urbanisation dense et fortement menacés par l'aléa érosion à court terme ». La SRGITC prévoit⁷⁵ la possibilité d'y effectuer des travaux pour les protéger « de façon transitoire » et recommande de mettre en œuvre en parallèle des opérations de recomposition spatiale⁷⁶. La partie non urbanisée du lido est en revanche classée « espaces diffus de priorité 2 ». La construction de nouveaux ouvrages de protection dure y est désormais proscrite et le retour au fonctionnement naturel recommandé, avec une restauration des cordons dunaires et un apport de sédiments au système littoral par rechargements de plage⁷⁷.

La communication de l'intercommunalité qui a accompagné ces travaux a souligné leur caractère temporaire et a précisé que de nouveaux apports de sable n'étaient pas envisagés. La présentation de l'opération sur le site internet de la région Occitanie⁷⁸ affirme que « la future recomposition spatiale du littoral est au cœur de la réflexion » en se fondant sur le constat que « face à l'accentuation de l'érosion, certaines activités (campings, restaurants) et habitations devront s'adapter voire être délocalisées, au terme d'un processus de diagnostic et de concertation » et que « après l'ère des ouvrages en dur, il faut désormais faire appel à la revégétalisation, à la restauration des systèmes dunaires et au génie écologique ». Elle cite notamment une contribution des services techniques de SAM allant dans le même sens : « personne ne peut arrêter l'érosion et l'élévation du niveau de la mer. Il faut désormais réfléchir à l'aménagement du territoire au sens large ».

La nature provisoire de ces aménagements est d'ailleurs visible sur le terrain : si l'érosion semble avoir été réduite dans le secteur oriental du lido et si la digue de galets a tenu en grande partie, une intervention a été nécessaire sur la plage de galets qui s'était partiellement déplacée entre les deux phases de travaux. De plus, les aménagements réalisés en seconde phase, dans la partie ouest du lido, ont rapidement subi des dégâts. Au cours de l'hiver 2021-2022, les coups de mer ont non seulement provoqué la perte du sable qui avait été apporté par les rechargements et abaissé le niveau de la plage mais ils ont également attaqué le cordon dunaire (entre la rue Eric Tabarly et l'impasse du front de mer).

⁷⁵ Cette stratégie conditionne le versement des subventions de l'État au respect de ses préconisations.

⁷⁶ Cette approche est conforme à la cinquième recommandation de la SNGITC : « réserver les opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte aux zones à forts enjeux en évaluant les alternatives et en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens. »

⁷⁷ Dès la première phase des travaux, l'autorité environnementale avait d'ailleurs souligné la nécessité de prendre en considération les effets cumulés potentiels des interventions successives sur le lido et recommandé à l'intercommunalité un suivi renforcé des conséquences de ces travaux sur l'environnement marin ou littoral. Cf. notamment l'avis du 30 août 2013 sur le projet de protection et de mise en valeur du lido de Frontignan présenté par la communauté d'agglomération du bassin de Thau.

⁷⁸ <https://www.laregion.fr/Le-Plan-Littoral-21-change-d-approche-pour-protéger-le-lido-de-Frontignan>.

3.3. Une approche novatrice en vue de la recomposition spatiale

3.3.1. Une réflexion prospective permettant d'appréhender de multiples problématiques à l'échelle du territoire

SAM a bénéficié, avec la commune de Frontignan, d'une aide spécifique de l'État : l'Atelier des territoires, dont la session 2019-2020 était consacrée à la question de l'amplification de la transition écologique.

encadré 2 : le dispositif « Atelier des territoires »

L'Atelier des territoires est un programme mis en place par l'État depuis 2013 dans le but d'aider les élus locaux des sites retenus à faire émerger une stratégie de territoire.

Une équipe pluridisciplinaire d'experts, financée par l'Etat⁷⁹, anime des ateliers de réflexion qui associent différents types de participants (élus et services techniques des organismes concernés, acteurs institutionnels, économiques et associatifs du territoire) dans une démarche de co-construction.

L'objectif est de proposer un diagnostic de la situation et d'accompagner la réflexion pour faire émerger une vision territoriale partagée. La démarche prévoit d'intégrer des enquêtes auprès de la population et d'acteurs économiques ou associatifs.

Différents types de territoires ont bénéficié de ce programme au fil des années : zones en tension (où les enjeux de développement et de protection entrent en conflit, comme sur le littoral), espaces en déprise (territoires ruraux ou de montagne), en perte d'attractivité (villes moyennes et bourgs centres), en constitution ou en mutation (périphéries urbaines ou entrées de ville commerciales), etc.

Cette session 2019-2020 visait en particulier à susciter des projets de territoires démonstrateurs de la transition écologique en retenant une approche multisite et en mobilisant les communes, les EPCI et les régions. Elle a bénéficié à cinq territoires, celui de SAM était le seul situé sur le littoral méditerranéen⁸⁰.

L'Atelier concernant SAM et la commune de Frontignan a réuni les services régionaux et départementaux de l'État, l'EPCI et six de ses communes, le syndicat mixte du Bassin de Thau (SMBT), le département de l'Hérault, la région Occitanie, le CEREMA et le BRGM, le conservatoire du littoral, voies navigables de France (VNF), l'établissement public foncier (EPF) Occitanie, l'entente interdépartementale de démoustication (EID) Méditerranée, mais aussi des acteurs économiques (CCI de l'Hérault, fédération de l'hôtellerie de plein air Languedoc-Roussillon, comité régional de conchyliculture de Méditerranée, etc.) et associatifs (centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) du bassin de Thau), etc.

La démarche a été lancée en septembre 2020. Des journées de réflexion avec les acteurs partenaires ont été organisées en mars 2021 (« rêver collectivement le territoire de demain ») et septembre 2021 (« recomposer collectivement le territoire d'aujourd'hui ») puis en janvier et février 2022 (élaboration d'une feuille de route partagée). Un séminaire de restitution a eu lieu le 11 juillet 2022. Les travaux ont fait l'objet de plusieurs rapports.

⁷⁹ Un groupement de bureaux d'études intervient dans le cadre d'un marché public de l'État. L'équipe peut être composée d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes, et selon les besoins, d'environnementalistes, d'experts en mobilité, en programmation urbaine, d'économistes, etc.

⁸⁰ Perpignan Méditerranée métropole, à qui l'État avait aussi proposé de participer à ce programme, y a renoncé.

Le champ de l'Atelier ne s'est pas limité à la question de la submersion marine mais il a intégré à sa réflexion prospective de nombreux autres effets attendus du changement climatique (canicules, manque d'eau, salinisation de la nappe phréatique⁸¹ et des sols). Cette approche a conduit à étendre le champ de l'analyse au-delà des problématiques de localisation des habitations ou des activités économiques pour traiter également du fonctionnement du territoire. C'est ainsi qu'ont été abordées notamment les évolutions possibles des activités conchylicoles et agricoles (préservation des espaces, adaptation des pratiques professionnelles, sécurité alimentaire du territoire) et du tourisme (changement des attentes des touristes, évolution de la saisonnalité, avenir du thermalisme, mutations de l'hôtellerie de plein air) et des conséquences potentielles sur les ressources financières des collectivités locales (notamment en cas de réduction du nombre d'habitants et des activités économiques et/ou de paupérisation des zones concernées par les risques de submersion).

3.3.2. Un enjeu de traduction opérationnelle à l'issue encore incertaine

À la suite de ces travaux, l'enjeu est de donner une traduction opérationnelle aux réflexions qui ont pu être développées dans le cadre de l'Atelier. Un certain nombre d'obstacles institutionnels et juridiques doivent cependant être dépassés.

3.3.2.1. Un renforcement souhaitable de l'échelon intercommunal

La réflexion a montré que l'élévation du niveau de la mer ne peut pas trouver de solution à l'échelle des communes seules. Leur territoire, dont le foncier est contraint par l'application de plusieurs types de règlementations (loi littoral, PPRI, préservation de l'environnement et de la biodiversité, etc.), n'offre pas suffisamment de solutions. Les questions soulevées (maintien des infrastructures, évolution des activités économiques, etc.) dépassent souvent le territoire communal et le champ de compétences des villes alors que l'intercommunalité, dont le périmètre coïncide avec celui du SCoT du Bassin de Thau, s'est vu confier des compétences structurantes en matière d'aménagement du territoire (cf. *supra*). Elle dispose aussi d'expertises et de moyens d'ingénierie plus importants que les communes. Sa surface financière et son territoire lui permettent également de proposer des solutions qui mobilisent solidairement le rétro-littoral.

Les travaux de l'Atelier ont par ailleurs bien mis en évidence le fait que la réponse à l'évolution du trait de côte ne peut consister en une simple relocalisation des enjeux (habitations, locaux économiques, équipements publics et infrastructures) situés sur le littoral mais requiert une réorganisation du territoire dans son ensemble, qui va devoir mobiliser des solidarités entre les différents secteurs qui le constituent. Les réflexions de l'Atelier ont donc également porté sur les communes de SAM situées en seconde ligne, en bordure de l'étang de Thau, et dans l'arrière-pays, dont le modèle de développement devra être repensé. Dans ces secteurs moins urbanisés, déjà soumis à une pression démographique du fait de leur proximité avec la métropole de Montpellier, un équilibre doit être trouvé entre l'accueil de nouveaux habitants et des enjeux de préservation (du cadre de vie, des espaces naturels et des terres agricoles) tout en limitant l'exposition de la population à de nouveaux risques (incendies, glissements de terrains, insuffisance de la ressource en eau, etc.).

⁸¹ Notamment du fait du phénomène d'inversac qui consiste en une inversion des courants entre les eaux douces qui, habituellement s'écoulent vers l'étang de Thau, et ce dernier. Les eaux saumâtres de la lagune pénètrent ainsi dans l'aquifère souterrain au niveau de la source sous-marine de la Vise.

C'est aussi le niveau intercommunal qui a été retenu par l'État et la région Occitanie pour structurer ce territoire face aux risques littoraux dans le cadre du Plan Littoral 21.

encadré 3 : le Plan littoral 21

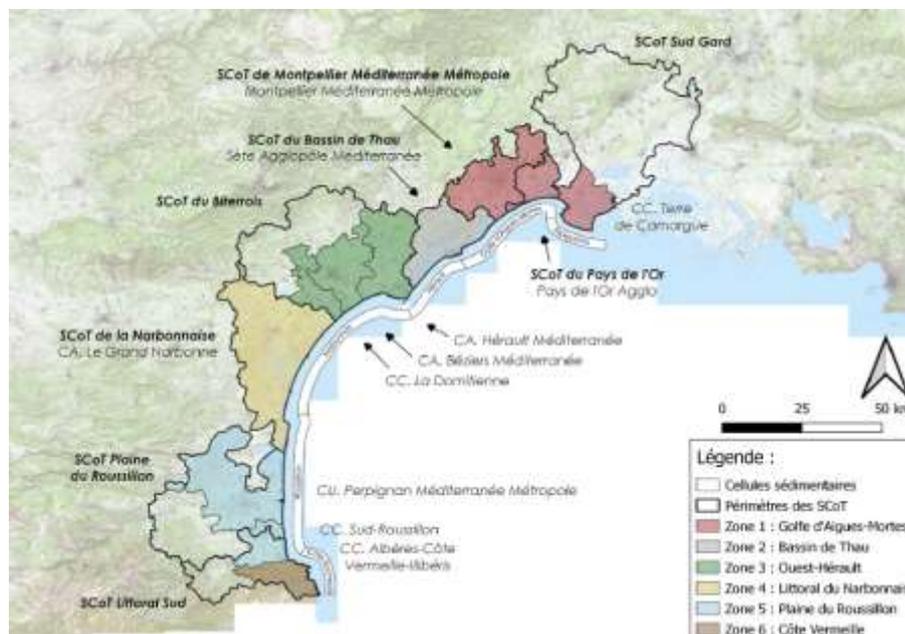
Le 10 mars 2017, l'État, la région Occitanie et la Banque des Territoires se sont engagés dans un programme d'investissement visant à accélérer la transformation du littoral, le Plan littoral 21.

Son ambition est de concilier la résilience écologique, le développement économique et la cohésion territoriale en réponse aux enjeux littoraux (érosion côtière et submersion marine, montée en gamme du tourisme, cohésion et attractivité).

Pour la période 2017-2020, le coût total prévisionnel du Plan Littoral 21 était estimé à 900 M€ dont 200 M€ de l'État et 300 M€ de la région Occitanie auxquels s'ajoutaient les opérations inscrites au CPER⁸² 2015-2020 (180 M€). Pour 2021-2027, l'État a prévu de mobiliser 70 M€, dont une dotation de 58 M€ sur 2023-2027, et la région Occitanie s'est engagée à hauteur de 76 M€. Ces montants devaient permettre de financer 300 M€ d'investissements, en tenant compte de l'apport des porteurs de projet.

Le territoire de SAM, qui recouvre le SCoT du bassin de Thau, constitue en effet une des six « zones de référence » identifiées dans cette perspective. Des ateliers de co-construction ont été conduits⁸³ entre fin 2020 et début 2022 avec les acteurs institutionnels de ce territoire dans le but de mettre en place une gouvernance locale de la gestion du trait de côte et de la recomposition spatiale, avec un observatoire dédié, de préparer un plan d'actions local et de nourrir le plan d'actions régional.

carte 12: zonage des gouvernances locales retenues dans le cadre du Plan littoral 21



Source : association SaVE

Toutefois, SAM ne dispose pas de compétences en matière d'urbanisme. En effet, les PLU relèvent de chacune des 14 communes qui constituent cette intercommunalité⁸⁴ car les maires se sont opposés à leur transfert à l'EPCI. De même, comme cela a été souligné précédemment,

⁸² Contrat de plan État région (CPER).

⁸³ Le Plan littoral 21 a fait appel à l'association Sable vague environnement (SAVE).

⁸⁴ SAM assure une instruction mutualisée des demandes d'autorisation (permis de construire) et des déclarations préalables pour les communes de son territoire.

l'élaboration et le suivi du SCoT sont de la compétence du SMBT⁸⁵. La perspective de mettre fin à cette délégation pour que SAM exerce directement ces missions, à l'issue de la révision qui est en cours, est néanmoins à l'étude. Cette option serait cohérente avec les compétences dont dispose déjà l'EPCI et les enjeux auxquels il est appelé à faire face en réponse aux risques littoraux. Au regard de ces mêmes enjeux, SAM devrait inviter ses communes membres à mener une réflexion renouvelée sur la mise en place d'un PLU intercommunal.

À l'issue de l'Atelier, les services de l'État (DREAL et DDTM) ont proposé à SAM de conclure un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été lancé et la candidature de SAM a été retenue par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. L'intercommunalité sera donc chargée de préparer un projet. Cet outil pourrait lui donner, avec l'accord des communes concernées, des compétences supplémentaires en matière d'urbanisme pour réaliser des opérations de recomposition spatiale (cf. encadré 4 ci-dessous).

Dans sa déclinaison applicable aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte (prévues aux articles L. 312-8 et suivants du code de l'urbanisme), un contrat de PPA lui permettrait également de bénéficier de dérogations aux dispositions de la loi littoral.

Toutefois, ces dernières restent très encadrées et, au regard de la complexité de l'adaptation au changement climatique et des tensions sur les ressources foncières, les élus du territoire souhaiteraient bénéficier de possibilités plus importantes d'adaptation des règles de droit commun.

encadré 4 : apports du contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA)

Le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA), prévu par l'article L. 312-1 du code de l'urbanisme, peut être conclu entre l'État et un EPCI à fiscalité propre pour favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement. Il a été étendu aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte par l'ordonnance du 6 avril 2022, en application de l'article 248 de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.

Dans ce cadre, le projet peut être qualifié de « grande opération d'urbanisme » (GOU) sous réserve d'un avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération (article L. 312-4 du code de l'urbanisme). Cette qualification permet de conférer à l'EPCI signataire du contrat de PPA des moyens accrus pour porter l'opération, en application de l'article L. 312-5 du code de l'urbanisme, telle que la délivrance des permis de construire, d'aménager ou de démolir, les droits de préemption (qui peuvent être délégués à un établissement public foncier), la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la grande opération d'urbanisme.

Les PPA concernant la recomposition de territoires littoraux exposés au recul du trait de côte présentent également l'avantage de permettre des dérogations aux dispositions de la loi littoral, en application de l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme. Elles portent notamment sur la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants (article L. 121-8 du même code) ou l'obligation, fixée à l'article L. 121-22, de prévoir des coupures d'urbanisation. Les élus locaux soulignent en effet la difficulté de concevoir une recomposition spatiale dans les espaces littoraux qui sont déjà très contraints, comme cela a été souligné précédemment (la loi littoral qui s'applique à 11 des 14 communes de SAM,

⁸⁵ Les travaux de préparation de la révision du SCoT menés en 2022 par le SMBT portent la marque de ces questionnements sur les protections face à la submersion marine, l'adaptation des milieux urbains et modes constructifs dans les secteurs exposés, la valorisation des solutions fondées sur la nature, l'abandon progressif de secteurs fortement exposés et vulnérables dans une logique de long terme et les enjeux de solidarité entre les communes.

espaces protégés, etc.) et le seront plus encore dans la perspective de l'application de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 prévu par la loi « climat et résilience ».

Toutefois, ces dérogations apportées par l'ordonnance du 6 avril 2022 restent très encadrées (accord du représentant de l'État dans le département ou même du ministre chargé de l'urbanisme, avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, conditions d'absence d'atteinte à l'environnement ou aux paysages, etc.). Il n'est pas certain qu'elles soient à la hauteur des attentes des élus locaux. Une adaptation plus significative des règles de droit commun leur paraît nécessaire pour permettre une véritable recomposition spatiale.

Le mode actuel d'élection des conseillers communautaires n'est certes pas le mieux adapté pour favoriser, dans le cadre des campagnes électorales, des débats sur des projets de territoire à l'échelle des EPCI. Cette situation tend donc à fragiliser le rôle qu'ils peuvent jouer pour animer la réflexion sur la recomposition territoriale à leur échelle et proposer des solutions d'aménagement à moyen et long termes.

En tout état de cause, la réalisation concrète de ces projets nécessitera une bonne coordination entre SAM et ses 14 communes. Elle dépendra de la capacité du territoire à construire des relations de confiance et de coopération dans la perspective d'un projet d'aménagement commun. Il paraît important que les mesures décidées par l'EPCI, y compris sur d'autres sujets, concourent à construire cette confiance.

3.3.2.2. Un coût du foncier qui reste élevé

Certains des obstacles juridiques qui avaient été identifiés⁸⁶ en matière de recomposition spatiale ont trouvé des solutions. Ainsi, un droit de préemption spécifique a été institué pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (article L. 219-1 et suivants du code de l'urbanisme). De même, un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC) a été créé (aux articles L. 321-18 et suivants du code de l'environnement) afin de permettre aux communes et EPCI notamment⁸⁷ de consentir des droits réels immobiliers temporaires (entre 12 et 99 ans) à un preneur dans les zones exposées au recul du trait de côte. Cet instrument vise à faciliter la constitution de réserves foncières pour les opérations de relocalisation en apportant des souplesses que les dispositifs de droit commun ne permettent pas⁸⁸.

Cependant, les élus du territoire de SAM s'interrogent sur les possibilités d'assumer le financement de telles opérations. Le code de l'urbanisme prévoit en effet, à son article L. 219-7, que le prix des biens immobiliers situés dans une zone exposée au recul du trait de côte doit être « fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette même zone »⁸⁹.

⁸⁶ Cf. notamment les rapports IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, juillet 2019 et Stéphane Buchou, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, octobre 2019.

⁸⁷ Ce dispositif peut être utilisé par l'État, une commune ou un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

⁸⁸ Avec une durée du bail fixée selon l'état des connaissances concernant l'évolution prévisible du recul du trait de côte, l'absence de reconduction tacite mais la possibilité de prorogation du contrat si la situation du bien (en particulier au regard de l'évolution prévisible du trait de côte) le permet, la résiliation de plein droit à la date de l'arrêté du maire ou du préfet prescrivant les mesures nécessaires lorsque l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée. Des opérations de renaturation (démolition des installations) et de dépollution sont également prévues à l'échéance du bail.

⁸⁹ Ce n'est que lorsque ces références sont insuffisantes que la collectivité publique acquéreuse peut se référer aux prix pratiqués dans d'autres zones exposées aux mêmes risques et pratiquer une décote en fonction de la vie résiduelle estimée, cf. l'alinéa 2 du III de l'article L. 219-7 du code de l'urbanisme.

Or, les zones littorales restent très attractives, même lorsqu'elles sont exposées à des risques d'inondation et de submersion. Les prix de référence qui peuvent y être constatés sont à des niveaux très élevés au regard des moyens de l'intercommunalité et de ses communes membres. L'analyse des déclarations d'intention d'aliéner⁹⁰ (DIA) concernant le quartier de Frontignan-Plage, qui est en grande partie en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) communal, le met en évidence. Le marché immobilier y est dynamique. De plus, les prix figurant sur les DIA (3 880 € par m² habitable) sont plus élevés que la moyenne communale (2 720 €) et augmentent plus rapidement qu'elle (+ 28,7 % entre 2016 et mi-2022 dans ce quartier contre + 25,5 % en moyenne à l'échelle de la commune).

⁹⁰ Tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption doit effectuer une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Elle est destinée à informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.

encadré 5 : analyse des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) dans le quartier de Frontignan-Plage

Entre janvier 2016 et la mi-juillet 2022, la ville de Frontignan a été destinataire de 503 déclarations d'intention d'aliéner (DIA) concernant le quartier de Frontignan-Plage, soit 77 par an en moyenne, avec une tendance à l'augmentation (89 en 2021). Ces déclarations ont concerné au total plus de 300 maisons et 95 appartements, auxquels s'ajoutent plus d'une vingtaine de terrains (dont trois campings en 2018) et 17 locaux commerciaux ou à usage professionnel.

Plus de 98 % des biens concernés sont situés en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) prescrit le 12 septembre 2007 et approuvé le 25 janvier 2012. Ce document énonce un principe d'interdiction des travaux et projets nouveaux dans les zones rouges d'aléas, avec des exceptions qui permettent notamment (hors zones exposées au risque de de déferlement⁹¹) la reconstruction de bâtiments à usage d'habitation mais aussi leur extension dans la limite de 20 m² d'emprise au sol, les extensions à l'étage ainsi que l'extension des bâtiments d'activités dans la limite de 20 %⁹².

Les règles édictées par ce document ne constituent donc pas un frein à l'acquisition et leur effet sur les prix semble également limité, comme on le constate d'ailleurs dans d'autres régions de France⁹³. Le prix moyen communiqué dans les DIA concernant Frontignan-Plage sur la période étudiée s'élève en effet à 3 880 € par m² habitable, un niveau supérieur de 43 % à la moyenne communale (2 720 €). De plus, il est en augmentation depuis 2016 (+ 28,7 %), à un rythme plus rapide que celui de la commune dans son ensemble (+ 25,5 %).

Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) reçues par la commune depuis 2016

Du 1 ^{er} janvier 2016 au 12 juillet 2022	Nombre de DIA			Prix par m ² habitable		Situés en zone rouge du PPRI	Soit % des DIA
	Commune	Frontignan-Plage	soit %	Commune	Frontignan-Plage	Frontignan-Plage	
	2 944	503	17,1 %	2 720,08	3 879,99	495	98,4 %

Source : commune (DIA), calculs CRC

D'après les informations figurant sur les DIA, près de 41 % des acquéreurs de biens situés à Frontignan Plage ne vivaient pas dans le département de l'Hérault. Ces données soulignent l'importance de l'information des acquéreurs pour leur permettre de prendre la pleine mesure des risques auxquels ces biens peuvent être exposés.

3.3.2.3. Des outils réservés aux communes mentionnées par le décret du 29 avril 2022

Enfin, ces différents instruments (PPA⁹⁴, dans sa version spécifique aux opérations de recomposition des territoires littoraux, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, droit de préemption spécifique, décote sur les prix dans certaines conditions, etc.) concernent uniquement

⁹¹ En zone RD (déferlement), seuls sont admis les travaux d'entretien et de gestion courants et les modifications de façades entraînant une réduction de la vulnérabilité.

⁹² En zones inondables (RLD et RLP) le PPRI autorise les travaux d'entretien et de gestion courants, les créations d'ouvertures (avec batardeaux en-dessous de la cote PHE) et les piscines (avec un balisage de sécurité) ainsi que les parkings, les équipements d'intérêt général, les travaux d'aménagements sportifs et d'équipements légers d'animation et de loisirs de plein air (sans créer d'obstacle à l'écoulement de l'eau), les activités nécessitant la proximité de la mer, des étangs ou d'une voie navigable, etc.

⁹³ Cf. les travaux d'Edwige Dubos Paillard « *Effet de la réglementation des plans de prévention du risque inondation sur les prix des logements en petite couronne parisienne* ».

⁹⁴ La mise en place d'un contrat de PPA de droit commun, sans dérogations à la loi littoral, ne nécessite pas d'inscription au décret du 29 avril 2022.

des communes qui sont listées, en application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, dans le décret publié le 29 avril 2022⁹⁵ après consultation de leurs conseils municipaux⁹⁶.

Sur le territoire de SAM, les communes de Frontignan, Marseillan et Sète ont été saisies fin 2021 par les services de l'État pour figurer sur ce décret. Leurs maires ont adressé une réponse commune au Préfet de l'Hérault le 21 janvier 2022 pour refuser cette inscription. Trois motifs étaient mis en avant. D'une part, le délai imparti était jugé trop bref pour organiser la consultation des conseils municipaux. D'autre part, les trois élus estimaient ne pas disposer d'informations suffisantes (motivations du classement de ces communes, conséquences, outils pouvant être utilisés, notamment le droit de préemption spécifique prévu par la loi « climat et résilience »⁹⁷). Enfin, ils soulignaient que le financement des actions à venir demeurerait imprécis et demandaient la mise en place d'un « dispositif de financement du recul du trait de côte mobilisant la solidarité nationale ».

Ce refus n'est pas isolé : si 300 communes avaient été identifiées à l'échelle nationale pour figurer dans ce décret, sur la base de l'indicateur national d'érosion littorale, seules 126 sont listées dans le décret du 29 avril 2022⁹⁸ dont trois seulement en Occitanie (Villeneuve-lès-Maguelone, Collioure et Fleury)⁹⁹. Ce constat souligne la difficulté pour les élus locaux de prendre position sur ce sujet, notamment parce qu'ils craignent, en produisant une carte des zones exposées au recul du trait de côte à 30 ans et entre 30 et 100 ans, de porter atteinte à l'attractivité des quartiers concernés et de contribuer à la dévalorisation des biens qui y sont implantés sans pouvoir proposer de solution d'indemnisation concrète en contrepartie.

Le président de SAM a précisé, en réponse aux observations provisoires, que l'inscription dans ce décret pourrait être envisagée à moyen terme, après avoir identifié les secteurs concernés, engagé une démarche, concertée avec la population et contractualisée avec l'État, dans le cadre du PPA.

3.3.3. Une démarche de territoire à mettre en place

La préparation et la mise en œuvre d'un projet de recomposition spatiale soulèvent également des difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

3.3.3.1. Une gestion du temps et de l'incertitude qui pourrait être facilitée à travers l'adoption d'une trajectoire d'aménagement souple

En effet, de nombreuses incertitudes entourent encore l'ampleur et la date¹⁰⁰ des conséquences attendues du réchauffement climatique sur le territoire de SAM, notamment sur le

⁹⁵ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Ces communes doivent établir une carte d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte en identifiant deux zones : à 30 ans et à un horizon compris entre trente et cent ans (cf. article L. 121-22-1 et suivants du code de l'urbanisme).

⁹⁶ Les avis du Conseil national de la mer et des littoraux ainsi que du Comité national du trait de côte sont également requis.

⁹⁷ Cet outil a été créé par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁹⁸ Le nombre de refus a été plus élevé que la différence entre ces deux chiffres car certaines communes non sollicitées par l'État ont demandé à figurer sur la liste.

⁹⁹ L'ordonnance du 6 avril 2022 a d'ailleurs fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par l'association des maires de France (AMF) et l'association nationale des élus du littoral (ANEL).

¹⁰⁰ La survenue d'événements climatiques majeurs peut en effet accélérer l'érosion du trait de côte et l'exposition de certains secteurs à des risques (par exemple en cas de rupture d'un lido).

niveau de la mer à différentes échéances temporelles, la limite haute du rivage et les effets sur les quartiers exposés aux risques de submersion, y compris en cas de tempête. Dans un tel contexte, il est complexe d'appréhender de manière systémique toutes les problématiques à venir et de changer d'approche pour concevoir un nouveau modèle d'aménagement.

De même, la durée des mandats électifs locaux et la portée temporelle limitée des documents de planification (de 10 à 15 ans environ pour les PLU et les SCoT¹⁰¹) constituent des freins à la mise à l'agenda de ces enjeux. D'autant que ces sujets peuvent engendrer des coûts à court terme, aussi bien financiers que politiques (en termes d'acceptabilité des solutions par la population, d'effets sur l'attractivité des territoires concernés, sur la valeur des biens immobiliers, l'activité économique et l'emploi), alors que les effets attendus ne seront perceptibles qu'à long terme.

Cependant, pour assurer au mieux l'efficacité de l'action publique, les décisions de court et de moyen termes que vont prendre SAM et ses communes (création d'aménagements nouveaux, poursuite de l'entretien des aménagements existants, déplacement de certains équipements, etc.) doivent veiller à être cohérentes avec les évolutions prévisibles du territoire intercommunal sur le long terme, pour éviter d'augmenter les coûts à venir (par exemple pour la déconstruction et reconstruction de biens et équipements menacés).

L'intercommunalité devrait par conséquent élaborer une trajectoire d'aménagement de territoire de long terme qui lui servirait de référence pour apprécier la pertinence des décisions d'aménagement de court et de moyen termes, notamment les projets qui feront l'objet du contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) déjà mentionné.

Cette trajectoire pourrait proposer des solutions d'aménagement à plusieurs échéances temporelles, en fonction de l'élévation progressive du niveau de la mer. Certaines options, comme la délocalisation et la renaturation des espaces soumis au risque de submersion, ne s'imposeront en effet qu'à terme. Des solutions transitoires pourraient aussi être envisagées dans certains secteurs (occupation temporaire, habitats démontables, zones d'activités transitoires, aménagements réversibles, protections provisoires, mise en place de BRAEC, etc.), tout en préparant simultanément des solutions de repli de plus long terme, par une réorganisation de l'espace dans son ensemble et une adaptation des infrastructures. Au regard des incertitudes sur l'évolution du trait de côte dans le temps, qui peut, par exemple, varier significativement avec la survenue (ou non) de tempêtes, cette trajectoire devrait également proposer une approche souple, permettant d'ajuster au fil du temps les dates de mise en œuvre des différents types de solutions en fonction du niveau constaté d'exposition aux risques¹⁰².

Puisque la recomposition spatiale ne peut se limiter au territoire de chaque commune, cette réflexion devrait être menée à l'échelle de l'intercommunalité. La chambre recommande à SAM de proposer à ses communes de concevoir une telle trajectoire d'aménagement de long terme de son territoire, dans laquelle les projets du contrat de PPA pourraient s'inscrire.

Recommandation

2. Afin d'assurer l'efficacité des décisions d'aménagement, proposer aux communes membres d'élaborer à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

¹⁰¹ La révision du SCOT du bassin de Thau en préparation devra d'ailleurs faire l'objet d'une nouvelle révision avant août 2026 pour intégrer la trajectoire permettant d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050, à la suite de la révision du SRADDET Occitanie qui doit intervenir avant août 2023 en application de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

¹⁰² Ce type d'approche adaptative se trouve déjà dans les dispositions du code de l'environnement relatives au bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, cf. notamment l'article L. 321-20.

une trajectoire d'aménagement du territoire de long terme qui soit adaptable en fonction de l'évolution des risques. *Non mise en œuvre.*

3.3.3.2. Une sensibilisation et une association accrue des acteurs locaux

L'information et l'association des habitants et acteurs économiques de l'intercommunalité constituent également des conditions essentielles au succès de la démarche de recomposition spatiale. Il est en effet nécessaire que les enjeux, la méthode suivie et les solutions envisagées soient compris, aussi bien par les habitants des zones soumises à terme à des risques de submersion marine que par ceux des différents secteurs déjà urbanisés qui devront être densifiés.

Les enquêtes auprès de la population de SAM réalisées dans le cadre de l'Atelier, en 2021, sont restées d'ampleur limitée. Elles montrent néanmoins une forme de déni assumé des risques littoraux, un attachement au cadre de vie actuel et une faible appétence pour le modifier au regard de la temporalité jugée lointaine des problèmes à venir. Un important travail d'explication, de sensibilisation aux effets du changement climatique et de mobilisation sera donc nécessaire pour faciliter l'adhésion au nouveau projet de territoire et la participation à sa mise en œuvre.

De nombreuses études montrent que le caractère anxiogène du changement climatique constitue un frein à l'appropriation des problématiques qu'il peut engendrer¹⁰³. Il paraît donc important, au niveau de SAM, de pouvoir communiquer sur la mise en œuvre d'une démarche de long terme, qui constituerait une réponse apportée dès aujourd'hui par l'intercommunalité aux défis du changement climatique, en dépit des incertitudes sur les scénarii à venir. L'adoption d'une trajectoire d'aménagement souple, mentionnée précédemment, s'inscrirait pleinement dans une telle perspective. Parallèlement, la réalisation d'expérimentations permettant de tester des solutions concrètes sur le territoire de l'intercommunalité serait également un moyen de communiquer sur les changements à venir en soulignant que des solutions sont déjà en cours de préparation. L'animation de démarches participatives, comme la contribution d'habitants volontaires au suivi de l'évolution du littoral (sur le modèle des sciences collaboratives) ou à la co-construction de projets, devrait également être envisagée.

Concernant plus particulièrement les acteurs économiques, l'enjeu est à la fois de donner de la visibilité sur les perspectives d'évolution du territoire pour éclairer les choix d'investissement et de les accompagner dans la mutation de leur modèle économique. SAM qui, à travers son office de tourisme intercommunal, a déjà pris des mesures pour promouvoir le tourisme durable, pourrait continuer dans cette perspective et étendre son action de sensibilisation à d'autres secteurs économiques. Le projet, mentionné par le président de SAM en réponse au rapport provisoire, de proposer des formations aux enjeux de transition au sein de la pépinière FLEX, qui a été inaugurée début février 2023, et celui d'adhérer à l'agence de développement de la métropole de Montpellier (3M), dont l'objet sera l'accompagnement à la transition écologique et sociétale des entreprises, s'inscrivent dans cette voie.

La mobilisation devrait concerner également les élus du territoire intercommunal. En effet, seule une moitié des communes étaient représentées par des élus au sein de l'Atelier. L'apport de cet exercice semble donc très relatif dans ce domaine, en particulier pour l'arrière-pays. La complexité et la sensibilité des enjeux soulevés par l'adaptation au changement climatique nécessitent une acculturation des élus qui leur permette de se les approprier et de faire mûrir des

¹⁰³ Cf. par exemple : A.P. Hellequin, H. Flanquart, C. Meur-Ferec, B. Rulleau, 2013, « *Perceptions du risque de submersion marine par la population du littoral languedocien : contribution à l'analyse de la vulnérabilité côtière* », Natures Sciences Sociétés, 21, pp. 385- 399 ; S. Durand, « *Vive avec la possibilité d'une inondation ? : Ethnographie de l'habiter en milieu exposé et prisé* », thèse de doctorat de sociologie, Université d'Aix Marseille, juin 2014.

solutions. La chambre recommande à l'intercommunalité de faire de la communication sur la recomposition de son territoire une de ses priorités.

Recommandation

3. Sensibiliser les habitants et les élus aux enjeux de recomposition progressive du territoire à travers des démarches participatives et en s'appuyant tant sur la trajectoire de long terme de l'EPCI que sur des expérimentations de solutions concrètes à court terme. *Non mise en œuvre.*

Le président de SAM a relevé, dans sa réponse aux observations provisoires, que le projet partenarial d'aménagement (PPA) comporterait un volet de sensibilisation et d'association des habitants. La chambre souligne que la démarche de sensibilisation devra également concerner les acteurs économiques et les élus du territoire et que, pour ce qui concerne les habitants, elle devra s'appuyer sur des techniques adaptées et associer visibilité à long terme et réalisations de court terme.

3.3.3.3. Un enjeu d'intervention foncière

Afin de réaliser la recomposition progressive du territoire, la disponibilité et le coût du foncier constituent également des problématiques centrales. Le territoire de SAM est en effet contraint et connaît déjà des tensions, notamment pour le développement d'activités économiques ou pour l'accès au logement, qui vont être accrues avec la mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Une intervention anticipée de l'EPCI et des communes est donc nécessaire pour limiter les coûts à venir de la recomposition spatiale (réalisation de réserves foncières, mise en œuvre du droit de préemption, mise en place de baux réels et autres outils prévus par l'ordonnance du 6 avril 2022, mentionnés précédemment¹⁰⁴, etc.).

Afin de mobiliser les ressources foncières de manière efficiente, il est nécessaire de pouvoir identifier leur destination future, de manière à assurer l'équilibre financier des opérations et à faciliter l'intervention des opérateurs qui pourraient assurer leur portage, comme l'établissement public foncier (EPF) Occitanie.

Dans cette perspective, l'intercommunalité devrait se doter d'une stratégie foncière, comme l'ont fait d'autres communautés d'agglomérations de la région (par exemple Nîmes Métropole). Ce dispositif lui permettrait d'identifier finement les gisements fonciers ainsi que les potentiels de densification, de renouvellement et d'optimisation du foncier en milieu urbain mais aussi de définir, de manière plus précise que ne le fait le SCoT, la vocation des différents espaces, pour faciliter le montage des opérations.

Recommandation

4. Afin de faciliter la mobilisation du foncier et de mieux maîtriser son coût, proposer aux communes d'adopter une stratégie foncière à l'échelle de l'EPCI en vue de la réalisation de la trajectoire d'aménagement du territoire. *Non mise en œuvre.*

En réponse au rapport provisoire, le président de SAM a précisé qu'une stratégie foncière serait mise en place dans le cadre du PPA conclu avec l'État. La chambre prend acte de cet

¹⁰⁴ Cf., à titre d'exemple, l'acquisition d'un terrain de camping à Vias par l'EPF Occitanie qui le loue à un exploitant. Le bénéfice tiré de cette location doit permettre d'annuler le coût d'acquisition pour la collectivité lorsque le terrain devra être libéré et renaturé quand il sera exposé au risque de submersion du fait de l'élévation du niveau de la mer.

engagement et incite l'intercommunalité à aller au bout de cette démarche pour se doter d'une véritable stratégie foncière à l'échelle de son territoire pour permettre la recomposition spatiale nécessitée par le changement climatique.

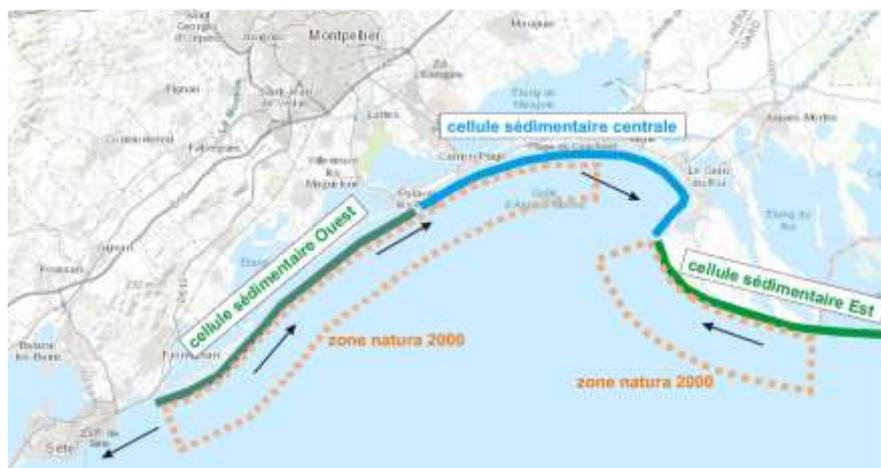
3.3.3.4. Des coopérations renouvelées avec les territoires voisins

Enfin, un certain nombre de questions soulevées par la recomposition spatiale du territoire nécessitent la mise en œuvre de coopérations avec les territoires voisins.

Une première avancée a été réalisée pour le littoral de Frontignan qui, à la différence du reste du littoral de SAM, appartient à la cellule sédimentaire¹⁰⁵ du Golfe d'Aigues Mortes, qui s'étend de son territoire jusqu'au Grau du Roi, dans le Gard.

L'intercommunalité s'est en effet engagée¹⁰⁶ dans la création, au 1^{er} janvier 2023, d'une entente à cette échelle avec trois autres EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole, Pays de l'Or agglomération et communauté de communes Terre de Camargue.

carte 13 : périmètre de l'entente du Golfe d'Aigues Mortes



Source : SAM

Ces quatre intercommunalités ont ainsi fait le choix d'une modalité de coopération légère, sur le fondement des articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sans création de syndicat mixte, dans l'objectif de mettre en place une « approche intégrée des enjeux marins et littoraux » dans un périmètre allant de Frontignan au Grau du Roi.

La convention cadre et la convention subséquente prévoient que l'entente travaillera sur trois enjeux prioritaires : la biodiversité et la qualité des milieux (gestion de deux sites Natura 2000 en mer, représentation des enjeux marins au sein des syndicats de bassin, création de nouvelles aires de cantonnement de pêche, etc.), les usages du littoral (plans d'accès à la mer visant à réduire les conflits d'usage, actions de sensibilisation, coordination des plans communaux de balisage et du pouvoir de police des maires et des affaires maritimes, etc.) ainsi que les risques littoraux. Sur ce dernier volet, l'entente se voit confier trois missions : l'élaboration d'une stratégie locale s'inscrivant dans le Plan littoral 21 (mise en place d'un observatoire du littoral à l'échelle du GAM, recherche de financements, etc.), la mise à disposition d'une expertise (étude, veille) ainsi que la

¹⁰⁵ Une cellule sédimentaire est une portion du littoral qui a un fonctionnement sédimentaire relativement autonome par rapport aux portions voisines. Ses limites sont constituées par des ouvrages maritimes ou des obstacles naturels (caps, embouchures) importants qui bloquent ou modifient le déplacement du sable sous l'action des houles (dérive littorale).

¹⁰⁶ Délibération du conseil communautaire DC2022-165 du 22 septembre 2022.

coordination des actions locales (rechargement plage, dragage des ports, etc.) afin de mettre en œuvre une solidarité entre les EPCI en matière de gestion des sédiments à l'échelle du golfe (cellule sédimentaire).

La mise en place de cette coopération interterritoriale, par sa souplesse et sa vocation à coordonner les actions des intercommunalités sur des enjeux communs, constitue une réponse intéressante. Elle pourrait inspirer des coopérations avec d'autres territoires. En effet, les réflexions menées dans le cadre de l'Atelier sur le territoire de SAM ont montré que la montée du niveau de la mer, conjuguée aux autres effets du changement climatique, allait nécessiter de repenser l'aménagement à une échelle large.

Puisque le territoire de SAM est limitrophe de celui de la métropole de Montpellier et entretient avec elle des liens fonctionnels significatifs (visible notamment à travers le nombre élevé de personnes qui habitent dans la communauté d'agglomération et travaillent dans la métropole), il serait souhaitable que sa réflexion sur la trajectoire d'aménagement puisse être nourrie par un dialogue et une coordination accrue avec cette dernière.

Un partenariat avait déjà été établi, par une convention signée le 21 juin 2017, entre Montpellier Méditerranée métropole (3M) et Thau agglomération ainsi que Nîmes métropole et l'agglomération d'Alès. Il portait sur des projets dans le domaine de la santé, du tourisme, des transports et du design. Cette initiative n'a pas fait l'objet d'un bilan permettant d'identifier ses apports concrets et les freins à dépasser pour améliorer la coopération.

La mise en place d'un contrat de réciprocité est envisagée avec la métropole de Montpellier. Cette coopération devrait porter sur des sujets d'intérêt commun : attractivité économique, mobilité métropolitaine, logement, protection des espaces naturels et des ressources mais aussi gestion du trait de côte, comme dans le cadre de l'entente du golfe d'Aigues Mortes mentionnée précédemment, et partage d'expérience sur le sujet de la recomposition spatiale. Cette coopération renouvelée présente un intérêt particulier dans la perspective de la recomposition spatiale du territoire intercommunal, notamment pour trouver des solutions au problème de pression foncière. Le rapprochement entre les deux EPCI engagé dans le cadre de la candidature commune à la capitale européenne de la culture 2028 pourrait être mis à profit dans cette perspective également.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire intercommunal est exposé à des risques littoraux (érosion côtière, submersion) qui sont accentués par le changement climatique. Entre 2017 et 2021, SAM a consacré plus de 18,5 M€ à des travaux de gestion du trait de côte, dans le cadre de sa compétence Gemapi, soit 16,3 % de ses dépenses d'équipement. Ils ont bénéficié de taux de subventions de près de 80 % (État, région, département et FEDER¹⁰⁷). L'atténuateur de houle déployé à l'ouest de Sète s'est avéré efficace contre l'érosion du littoral mais génère des coûts importants (surveillance, entretien, évaluation et réparations) : plus de 349 000 € en fonctionnement et plus de 2,6 M€ en investissement entre 2017 et 2021. De plus, la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC) publiée par la DREAL en 2018 écarte désormais le financement par l'État de systèmes de protection « durs » dans les zones non urbanisées et recommande, pour les zones urbaines, de mettre en œuvre, parallèlement aux travaux de protection, nécessairement transitoires, des opérations de recomposition spatiale.

¹⁰⁷ Fonds européen de développement régional.

Dans cette perspective, SAM a bénéficié, avec la commune de Frontignan, d'un soutien particulier de l'État pour préparer sa recomposition spatiale, dans le cadre de l'Atelier des territoires. La réflexion a montré la nécessité de traiter ces sujets au niveau intercommunal et SAM a été retenue par l'État pour préparer un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). La concrétisation de ce projet nécessitera cependant un renforcement de la coopération au niveau de l'EPCI. Les différents outils créés en application de la loi climat et résilience pour faciliter la recomposition spatiale (droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dérogations à la loi littoral dans le cadre de contrats de PPA spécifiques) ne pourront pas être mobilisés car les communes concernées ne sont pas inscrites dans le décret du 29 avril 2022. SAM devra également mettre en place, avec ses communes, des outils adaptés pour résoudre les difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

4. UNE RÉDUCTION DES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIÈRES DE L'EPCI

En 2021, SAM dispose de 9 budget annexes (cf. la liste en annexe), dont les principaux concernent les compétences « déchets » (M57), « transport » (M57) et assainissement (M49). Le périmètre du budget principal a évolué depuis 2017, notamment avec l'intégration, en 2018, des budgets annexes « déchets » et « musées » de l'ancienne CCNBT et, en 2021, du budget annexe « immeubles de rapport » (M14) tandis que la compétence « collecte et traitement des déchets » (M14) était isolée dans un budget annexe. Pour gommer les effets liés à ce dernier changement de périmètre, qui est le plus important de la période, l'analyse financière a été réalisée en consolidant ce budget annexe avec le budget principal pour 2021.

SAM a opté depuis le 1^{er} janvier 2021 pour une mise en place anticipée du nouveau cadre budgétaire M57, dont la généralisation à toutes les catégories de collectivités est prévue au 1^{er} janvier 2024. Elle s'est également engagée dans l'expérimentation du compte financier unique (CFU) pour les exercices 2022 et 2023 (vague 2).

L'examen de la fiabilité de ses comptes est retracé en annexe. Deux points doivent faire l'objet d'une attention particulière.

D'une part, les recettes à classer ou à régulariser représentent 300 000 € par an en moyenne sur la période, avec une tendance à la hausse depuis 2019 pour atteindre 426 956 € en 2021. Ces montants affectent le calcul de la CAF et du résultat de l'EPCI. Leur impact est cependant difficile à évaluer avec précision du fait que les recettes concernées peuvent relever de la section de fonctionnement ou d'investissement et que les libellés des opérations ne sont pas toujours suffisamment explicites pour permettre d'opérer ce classement avec certitude. Ces recettes devraient faire l'objet d'un suivi plus régulier en collaboration avec le comptable public afin d'améliorer leur rythme d'apurement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé en fin d'exercice 2022 un travail d'apurement de ses comptes d'imputation provisoire en collaboration avec le comptable public.

tableau 9 : recettes à classer ou régulariser (en €)

2017	2018	2019	2020	2021
287 098	273 614	64 866	450 234	426 956

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

D'autre part, les annulations de titres et de mandats sont également élevées sur la période : 105 k€ en moyenne pour les premières et 187 k€ pour les secondes. Les causes sont multiples : doublons, erreurs de liquidation, mauvaises imputations, etc. Leurs effets sur le calcul du résultat, qui permettrait d'apprécier leur impact sur les comptes, est également délicat à estimer puisqu'il nécessite notamment d'identifier, dans l'importante liste d'opérations concernées, lesquelles constituent des annulations simples et lesquelles sont suivies de réémissions. En tout état de cause, au regard de l'ampleur de ces annulations, l'intercommunalité devrait engager un travail de fiabilisation de la procédure d'émission des titres et mandats.

tableau 10 : titres et mandats annulés (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021
Dont titres annulés (-)	189 113	46 431	14 213	60 422	215 763
Dont mandats annulés (+)	1 656	745 671	4 159	94 911	89 782

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à renforcer sa vigilance sur la qualité des émissions de titres et de recettes.

4.1. Un autofinancement orienté à la baisse

Entre 2017 et 2021, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de SAM a diminué de 7,5 %. Ce solde, qui est calculé par la différence entre produits et charges de gestion, permet de mesurer la capacité d'une entité à optimiser le résultat de sa gestion courante. Cette érosion de l'EBF résulte d'une progression des charges de gestion plus rapide que celle des produits (+ 33,1 % et + 24,7 % respectivement entre 2017 et 2021).

La capacité de l'EPCI à dégager des ressources propres de son cycle de fonctionnement en vue de financer ses remboursements d'emprunts et ses dépenses d'équipement, est appréciée par la capacité d'autofinancement (CAF) brute qui est calculée en ajoutant à l'EBF le résultat financier et le résultat exceptionnel. Elle s'est réduite de 11,7 % entre 2017 et 2021 et sa part dans les produits de gestion est passée de 20,2 % à 14,3 %.¹⁰⁸ En 2021, la CAF brute du budget principal représentait 77 € par habitant pour une moyenne de 80 € dans les intercommunalités de la même catégorie¹⁰⁹.

Malgré cette baisse, l'autofinancement dégagé par SAM s'établit encore à un niveau correct en 2021 (14,3 % des produits de gestion). Toutefois, il convient de mettre en perspective cet indicateur avec les ambitions de l'EPCI en matière d'investissement afin d'évaluer notamment le niveau de dépendance à l'emprunt de SAM et sa capacité à assumer une progression des charges d'exploitation générées par les équipements réalisés ou transférés.

¹⁰⁸ Elle a atteint son niveau le plus bas en 2020, à la suite du versement d'une subvention exceptionnelle de 1,49 M€ au budget annexe « zones d'activités économiques » après la cession de parcelles à l'euro symbolique à la société publique locale du Bassin de Thau dont SAM est actionnaire à hauteur de 38,34 % Cf. le rapport de la CRC Occitanie relatif à la SPL du bassin de Thau, publié le 11/01/2022.

¹⁰⁹ Cette catégorie de référence est constituée des communautés d'agglomération à fiscalité professionnelle unique (FPU).

tableau 11 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF brute (en euros)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	65 953 057	72 388 420	75 143 898	77 541 212	82 228 210	5,7 %
Charges de gestion (B)	52 208 657	60 907 271	61 562 268	64 916 749	69 514 941	7,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	13 744 400	11 481 149	13 581 630	12 624 464	12 713 269	- 1,9 %
+/- Résultat financier	- 283 483	- 256 106	- 304 088	- 728 798	- 833 581	30,9 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	1 488 291	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels (2017-2020) / spécifiques (2021)	- 150 088	1 195 964	74 431	286 208	- 125 981 ¹¹⁰	- 4,3 %
= CAF brute	13 310 829	12 421 007	13 351 974	10 693 583	11 753 708	- 3,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	20,2 %	17,2 %	17,8 %	13,8 %	14,3 %	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il prévoyait une amélioration de l'autofinancement à la clôture de l'exercice 2022. Les résultats provisoires de cet exercice semblent confirmer cette orientation.

4.1.1. Des produits de gestion portés par le dynamisme des ressources fiscales

Les produits de gestion ont progressé de près de 25 % depuis 2017 principalement grâce à l'évolution favorable des ressources fiscales. Ces dernières ont en effet augmenté de 18,2 % depuis 2017 pour atteindre 75,56 M€ en 2021.

Une partie de cette évolution tient à une augmentation des taux. Ainsi, le taux de la taxe sur le foncier bâti a été porté à 2,11 % en 2018 puis à 2,33 % en 2022. À l'inverse, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a été uniformisé en 2018, entraînant une baisse de 18,5 % à 14,5 % sur le territoire qui relevait auparavant de Thau Agglo. Afin de compenser la perte de ressources liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la loi de finances pour 2020 a acté le transfert d'une fraction de TVA aux EPCI. Le montant attribué à SAM s'établissait à 20,4 M€ en 2021 et 21,6 M€ étaient prévus pour 2022¹¹¹.

tableau 12 : évolution des taux de fiscalité directe locale

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TH	11,57 %	11,57 %	11,57 %	11,57 %	11,57 %	11,57 %
TFB	0,207 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %	2,33 %
TFNB	5,11 %	5,11 %	5,11 %	5,11 %	5,11 %	5,11 %
CFE	39,89 %	39,89 %	39,89 %	39,89 %	39,89 %	39,89 %
TEOM	CABT : 18,5 % CCBT : 14,5 %	14,50 %	14,50 %	14,50 %	14,50 %	14,50 %

Source : fiches AE2F

Les ressources fiscales ont également progressé grâce à l'évolution forfaitaire et physique des bases de fiscalité. SAM a instauré la taxe Gemapi en 2018, pour un montant de 3,5 M€. Par ailleurs, alors que les taux ont été réduits sur une partie du territoire, les recettes de la TEOM ont connu une progression de 9,3 % depuis 2017 pour atteindre 23,8 M€ en 2021. Les marges de progression apparaissent toutefois limitées dans ce domaine, avec un produit de TEOM représentant 187 € par habitant en 2021 pour une moyenne de 78 € dans la catégorie. Cet écart doit être analysé en intégrant le fait que SAM doit assumer une augmentation importante de la quantité

¹¹⁰ Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (673/773).

¹¹¹ Selon le ROB 2022.

de déchets à collecter et traiter pendant la période estivale, ce qui nécessite de disposer d'équipements surdimensionnés par rapport aux besoins de la population résidente à l'année. Le président de l'EPCI a estimé, en réponse aux observations de la chambre, que son intercommunalité serait, dans les prochaines années, moins exposée à de fortes augmentations de TEOM que des établissements similaires en raison de la réorganisation et de la modernisation de ses équipements auxquelles elle a procédé.

Enfin, depuis 2019, SAM comptabilise sur son budget principal les recettes de taxe de séjour qu'elle collecte¹¹² (423 k€ en 2021) pour les reverser à l'office du tourisme intercommunal. La fusion de l'OTI en 2022 avec les offices des stations classées de Sète, Balaruc-les-Bains, Frontignan et Marseillan entrainera une augmentation mécanique des recettes de taxe de séjour à reverser (estimée à + 1,8 M€¹¹³).

4.1.1.1. Une baisse des attributions de compensation liée au transfert de compétences et mutualisations de services

Les attributions de compensation (AC) versées par SAM à ses communes membres représentent 65,1 M€ sur la période soit 18 % des ressources fiscales propres de l'EPCI.

tableau 13 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Reversements d'attribution de compensation	- 14 605 253	- 14 151 908	- 13 832 138	- 12 854 655	- 9 641 262	- 9,9 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	1 913 142	1 224 027	1 433 650	1 484 199	1 570 952	- 4,8 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 956 916 ¹¹⁴	- 1 105 614	- 1 105 614	- 1 105 614	- 1 105 614	3,7 %
= Fiscalité reversée	- 13 649 027	- 14 033 495	- 13 504 102	- 12 476 070	- 9 175 924	- 9,5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le montant versé annuellement aux communes a diminué de 34 % principalement à la suite des transferts de compétences intervenus depuis 2017.

graphique 2 : transferts de compétences intervenus depuis la fusion



Source : SAM

SAM impute le financement des services communs sur le montant des attributions de compensation, comme l'autorise l'article L. 5211-4-2 du CGCT, ce qui lui permet d'optimiser son coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui constitue un indicateur du niveau d'intégration d'un

¹¹² Depuis la clôture du budget annexe tourisme.

¹¹³ Source DOB 2022.

¹¹⁴ Y compris le reliquat positif de 148 698 € au titre de 2016 (CABT).

EPCI utilisé pour fixer le niveau de DGF attribué au groupement. Toutefois, malgré une progression du niveau d'intégration plus rapide que les EPCI de sa catégorie, SAM reste encore en retrait par rapport aux intercommunalités comparables.

tableau 14 : évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
CIF SAM	0,327141	0,293668	0,349167	0,352443	0,35811	9,5 %
CIF Catégorie	0,352996	0,346562	0,364345	0,370749	0,380567	7,8 %

Source : fiches AEFF (analyse des équilibres financiers fondamentaux)

Concernant les deux autres composantes de la fiscalité reversée, SAM est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹¹⁵ à hauteur de 1,57 M€ en 2021 et contributrice au fond national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) à hauteur de 1,1 M€¹¹⁶. Le montant perçu au titre du FPIC, réparti selon la règle de droit commun, a diminué de près de 18 % depuis 2017.

4.1.1.2. Des ressources institutionnelles globalement stables

La baisse des dotations institutionnelles, notamment la DGF qui a été réduite de 6,4 %, a été compensée par la progression des allocations compensatrices de fiscalité versées par l'État au titre des exonérations de taxe d'habitation principalement. Les ressources dites « institutionnelles » sont ainsi quasiment restées stables entre 2017 et 2021 (- 1 %) où elles représentaient 12,8 M€ (cf. le tableau en annexe).

4.1.2. Des charges de gestion en progression plus rapide que les recettes

Les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits sur la période (+ 33 %). Cette évolution est principalement portée par les charges à caractère général (+ 37 %) et les charges de personnel (+ 31 %) dont l'évolution est liée à l'augmentation du périmètre d'intervention de SAM, dans un contexte d'affirmation de son positionnement.

4.1.2.1. Des charges à caractère général fortement impactées par les prises de compétences et mises en service de nouveaux équipements

Les charges à caractère général ont progressé de 7,9 M€ depuis 2017. Leur dynamisme s'explique en partie par les prises de compétences (pluvial et fourrière automobile notamment) de l'EPCI, la mise en service de nouveaux équipements (conservatoire de musique et d'arts dramatiques à rayonnement intercommunal, bassin olympique du centre aquatique Fonquerne) et la mutualisation de services support (finances, RH, urbanisme). Les nouvelles charges liées aux prises de compétence ont néanmoins été partiellement compensées par la réduction des attributions de compensation versées aux communes.

¹¹⁵ Ce mécanisme, instauré par l'article L. 2336-1 et suivants du CGCT, consiste à prélever une part des ressources des ensembles intercommunaux (EPCI et communes membres) dont le potentiel fiscal intercommunal agrégé (PFIA) par habitant dépasse un certain seuil et à les reverser aux ensembles intercommunaux moins favorisés, en fonction d'un indice synthétique comportant plusieurs paramètres (PFIA, revenu moyen par habitant, effort fiscal, etc.). Le montant attribué au bloc communal est ensuite réparti entre l'EPCI et l'ensemble des communes membres puis entre communes.

¹¹⁶ La CABT était bénéficiaire à hauteur de 892 190 € et la CCNBT contributrice à hauteur de 1 997 804 €.

Le poste le plus important, « contrats de prestations de services avec des entreprises » (17,4 M€ en 2021 soit près de 60 % des charges à caractère général) est en très grande partie constitué de charges relatives à la gestion et au traitement des ordures ménagères (15,5 M€ en 2021). L'EPCI a en effet externalisé l'exercice de cette compétence auprès de la société Nicollin¹¹⁷ sur une partie de son territoire en 2018. Il a également confié, la même année, l'exploitation des ouvrages du réseau de gestion des eaux pluviales à un prestataire (Alliance Environnement).

Une réduction de 54 % du poste « publicité, publications et relations publiques » peut être relevée, après une importante augmentation enregistrée au moment de la constitution du nouvel EPCI.

tableau 15 : évolution des charges à caractère général (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	21 215 480	25 858 295	27 389 975	27 864 370	29 081 746	8,2 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1 493 186	1 759 590	1 863 379	1 801 048	1 767 327	4,3 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 376 569	1 654 532	1 686 431	1 540 624	1 518 982	2,5 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	1 656 544	1 339 000	1 234 982	2 373 871	2 398 571	9,7 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	214 589	395 010	273 544	272 324	361 817	14,0 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	539 989	557 022	618 743	841 206	1 181 362	21,6 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	756 160	1 586 419	471 378	244 371	175 450	- 30,6 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	11 618 221	14 235 378	17 473 474	17 683 728	17 388 025	10,6 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	974 629	1 564 194	1 072 087	865 537	1 253 036	6,5 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 620 302	1 228 144	1 298 696	741 597	743 202	- 17,7 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	83 717	114 041	94 305	46 185	10 071	- 41,1 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	54 730	49 831	54 569	26 829	56 952	1,0 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	142 807	169 506	208 459	197 031	244 666	14,4 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	684 039	1 205 629	1 039 928	1 230 017	1 982 284	30,5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.1.2.2. Un alourdissement des charges de personnel consécutif aux prises de compétences et mutualisations

Les charges de personnel ont également progressé sensiblement depuis 2017 (+ 31 %) sous l'effet combiné des prises de compétences, de l'uniformisation des règles de gestion des agents entre les deux EPCI, des mises en services de nouveaux équipements mais aussi du développement des mutualisations. En effet, plus de la moitié de cette augmentation est intervenue en 2021, principalement¹¹⁸ du fait des transferts de 90 agents de la commune de Sète vers SAM dans le cadre de la mutualisation poussée de leurs services (cf. l'organigramme en annexe). Ce transfert a

¹¹⁷ Collecte des ordures ménagères et nettoyage des espaces publics (Sète), collecte des ordures ménagères de 5 communes de l'ex-CABT (Frontignan, Gigean, Balaruc-le-Vieux, Vic-la-Gardiole et Mireval) et collecte des colonnes de tri (Frontignan, Gigean, Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Marseillan, Vic-la-Gardiole et Mireval).

¹¹⁸ Source : DOB 2022.

généralisé en contrepartie une réduction de 2,7 M€ de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité à la ville-centre en 2021, un montant qui sera de 4 M€ en année pleine¹¹⁹.

tableau 16 : évolution des charges de personnel

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	13 970 107	14 712 792	15 134 949	16 145 147	18 377 684	7,1 %
+ Charges sociales	6 275 853	6 478 939	6 239 245	6 650 421	7 694 678	5,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	292 243	323 047	341 374	327 736	394 965	7,8 %
+ Autres charges de personnel	0	32 098	91 095	100 470	90 220	
= Charges de personnel interne	20 538 202	21 546 876	21 806 663	23 223 774	26 557 548	6,6 %
+ Charges de personnel externe	427 451	908 919	756 672	747 233	974 560	22,9 %
= Charges totales de personnel	20 965 654	22 455 795	22 563 335	23 971 007	27 532 108	7,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

NB : comme les tableaux précédents, les données pour l'exercice 2021 sont issues de la consolidation des données du BP et du BA « collecte et traitement des déchets »

Jusqu'en mai 2021, ce montage conduisait à faire porter par le budget de l'intercommunalité l'augmentation des charges de personnel par agent découlant du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et de l'évolution du point d'indice. La révision des conventions de mutualisation qui s'applique depuis mai 2021 a permis de corriger ce point. L'EPCI doit néanmoins veiller à mettre à profit cette mutualisation pour générer des économies d'échelle et optimiser ses effectifs.

En 2022, l'intercommunalité s'est engagée dans une démarche de rationalisation de ses charges de personnel, déclinée en plusieurs objectifs : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux¹²⁰, une baisse de 30 % des heures supplémentaires, une réduction de 10 % du recours aux saisonniers et aux emplois non permanents.

Au moment de la fusion, plusieurs régimes d'organisation du temps de travail, hérités des deux EPCI qui ont constitué SAM, coexistaient. Aucun ne respectait la durée légale de 1 607 heures, comme l'ont souligné les contrôles de la chambre portant sur la CCNBT et Thau agglomération publiés en 2017. Dans le cadre de l'harmonisation des règles de gestion des agents, une délibération du 20 décembre 2017, fixe à 1 607 heures la durée du temps de travail au 1er janvier 2018. C'est au 1er janvier 2022 que SAM a procédé à la suppression des trois jours de congés exceptionnels « action sociale » qui avaient été maintenus auparavant.

4.1.2.3. Des subventions de fonctionnement principalement affectées à la compétence transports

Les subventions de fonctionnement ont progressé de 27,6 % depuis 2017 pour atteindre 12 M€ en 2021. Près de 60 % des sommes attribuées sont constituées de subventions d'équilibre versées au budget annexe transport, qui ont augmenté avec le développement des services sur l'ensemble du territoire, après la fusion¹²¹.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Pour 2022, 11 départs à la retraite sont prévus (DOB 2022).

¹²¹ La progression de 58 % de cette subvention enregistrée en 2018 s'explique en effet principalement par l'extension du réseau dans les communes du nord bassin de Thau. Cette subvention a ensuite été réduite grâce à la revalorisation du versement transport en 2019 (de 0,8 % à 1,25 %). Par délibération du 21 octobre 2021, SAM a porté ce taux à 1,65 % au 1er janvier 2022 et prévoit une nouvelle baisse de sa subvention (- 0,7 M€).

Les subventions aux personnes de droit privé ont également progressé depuis 2017 (+ 77,6 %), principalement du fait de la prise de compétence « soutien aux clubs sportifs de haut niveau » au 1^{er} janvier 2020, dans le cadre de laquelle SAM a versé 1,75 M€ de subventions versées à cinq associations en 2021. Parmi les principaux bénéficiaires de subventions figure également la Scène nationale de Sète et du bassin de Thau qui a perçu de 7,6 M€ sur la période et bénéficie également de la mise à disposition à titre gratuit du Théâtre Molière¹²² situé à Sète.

Enfin, l'annexe du compte administratif dédiée aux concours attribués à des tiers en numéraire et en nature n'est que partiellement complétée ce qui limite la transparence de la politique de soutien mise en œuvre par SAM. L'intercommunalité devrait la compléter pour y faire figurer tous les bénéficiaires et tous les avantages accordés, y compris les contributions en nature.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à compléter, dès le budget 2023, les annexes dédiées aux concours à des tiers.

4.1.2.4. Des charges financières en forte progression

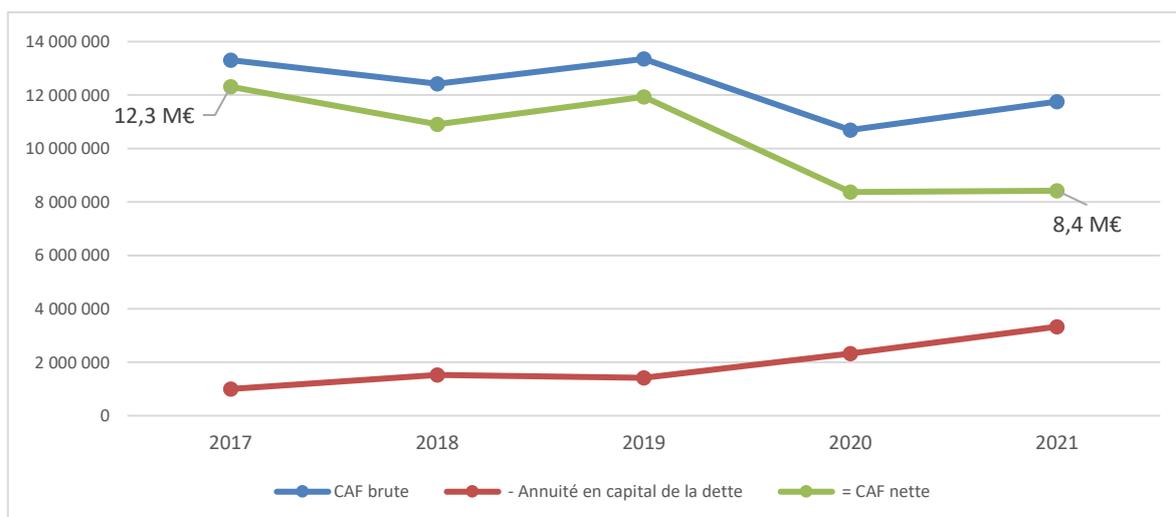
Les charges financières ont doublé depuis 2017 pour atteindre 0,83 M€ en 2021. Le taux d'intérêt apparent (calculé en rapportant les charges d'intérêts à la dette) s'établit toutefois à un niveau bas (1,2 % en 2021, contre 3,5 % en 2017) du fait de la part importante des souscriptions récentes ayant bénéficié de conditions financières avantageuses.

4.2. Une politique d'investissement ambitieuse proportionnée à la capacité d'emprunt dont disposait SAM à sa création

La capacité d'autofinancement (CAF) nette, qui représente la ressource propre dégagée du cycle de fonctionnement et destinée à financer les dépenses d'équipement de l'établissement, est appréciée en déduisant de la CAF brute les annuités de remboursement en capital de la dette. Sur la période considérée, ces deux composantes ont connu une évolution opposée avec une diminution de la CAF brute (- 11,7 %) et une progression de l'annuité en capital (+ 233 %). Ainsi, la CAF nette a reculé de 31,6 % depuis 2017.

¹²² Intercommunal depuis 2003.

graphique 3 : évolution de la CAF nette et de ses composantes



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Malgré la baisse enregistrée, la CAF nette du budget principal représentait, en 2021, 54 € par habitant, un montant supérieur à la moyenne de catégorie (47 €). Le niveau de la CAF nette ne peut toutefois être apprécié qu'à la lumière des ambitions portées par l'EPCI en matière de dépenses d'équipement.

4.2.1. Un niveau élevé de dépenses et de subventions d'équipement

Sur la période et le périmètre considérés, SAM a engagé 116 M€ de dépenses d'équipement et 57 M€ de subventions de même nature, soit au total 34,7 M€ par an. Entre 2017 et 2021, SAM a ainsi consacré 1 427 € par habitant à ses dépenses d'équipement contre 605 € en moyenne dans les EPCI de sa catégorie (+ 136 %).

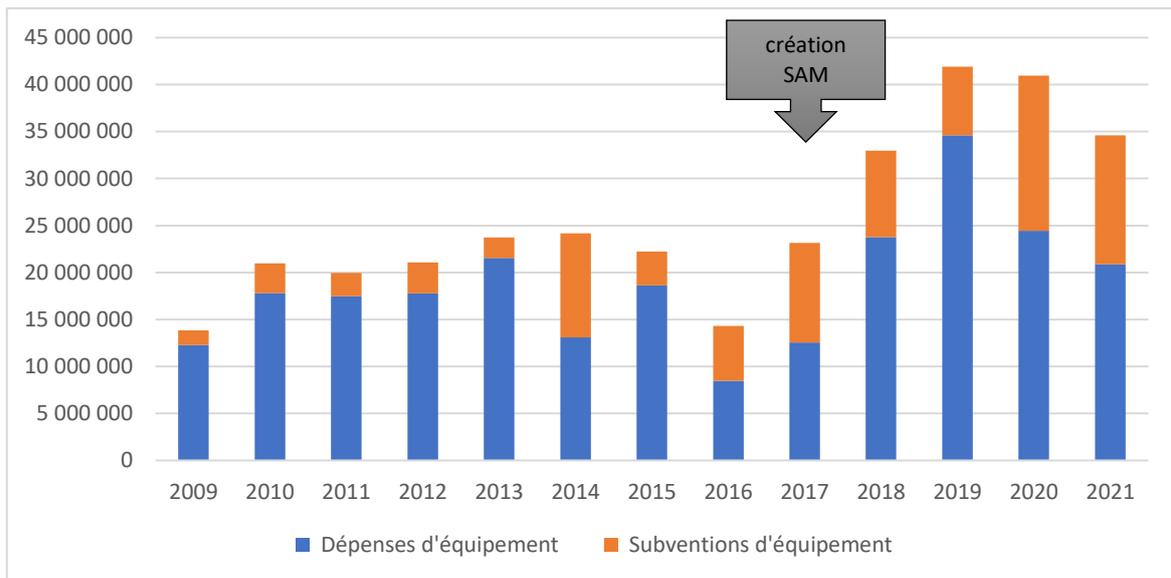
tableau 17 : dépenses d'équipement (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement	12 541 280	23 769 772	34 593 028	24 451 274	20 884 690	116 240 044
Subventions d'équipement	10 597 980	9 197 103	7 318 845	16 507 046	13 722 190	57 343 164

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ce niveau de dépenses d'équipement est nettement supérieur aux montants cumulés de la CCNBT et de Thau agglo sur la période 2009-2016.

tableau 18 : dépenses d'équipement de Thau aggro et CCNBT (2009-2016) puis de SAM (2017-2021)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

SAM s'est en effet engagée dans une politique d'investissement ambitieuse à destination des ménages et du tissu économique local. Les principaux postes de dépenses sont la réalisation d'équipements culturels¹²³ (23,3 M€) et sportifs¹²⁴ (21,2 M€) ainsi que les aides aux entreprises (16 M€). Ces dernières ont fortement progressé à partir de 2020, dans un contexte de crise sanitaire¹²⁵ : fonds d'urgence : (2,5 M€), fonds de solidarité exceptionnel Occitanie (l'OCCAL, 1,3 M€), fonds conchylicole (0,8 M€), aide exceptionnelle à la SPLETh – Thermes de Balaruc-Les-Bains (0,8 M€), opération de relance de la consommation commerciale (0,24 M€)¹²⁶.

4.2.2. Un financement des investissements soutenable grâce à la capacité à emprunter dont disposait SAM

Les dépenses d'investissement (175 M€¹²⁷) n'ont été assurées qu'à 57 % par le financement propre disponible (99 M€) : 30 % par la CAF nette, 17 %¹²⁸ par les subventions d'investissement reçues et 10 % par le FCTVA. Le reliquat (76 M€) a été financé par l'emprunt (61,4 M€) et la mobilisation du fonds de roulement net global (FRNG, 14,4 M€).

¹²³ Avec par exemple la création du conservatoire de musique et d'art dramatique « Manitas de Plata » situé à Sète, bâtiment de plus de 6 400 m² comprenant notamment un pôle administratif, un pôle pédagogique et un auditorium de 400 places (19,9 M€).

¹²⁴ Avec notamment la réhabilitation/extension du centre aquatique « Raoul Fonquerne » situé à Sète et désormais équipé d'un bassin olympique à toit rétractable (17,1 M€).

¹²⁵ Source DOB 2021.

¹²⁶ S'y ajoute un vaste programme de requalification/extension des zones d'activité communautaires : réfections des voies de circulation, éclairage public, réseaux, espaces verts (12,4 M€). SAM compte 28 zones d'activités communautaires (800 entreprises et 6 000 emplois sur 275 hectares), dédiées à l'activité artisanale, commerciale et industrielle dont 10 concernées par le programme de requalification : Parc Aquatechnique et Eaux-Blanches à Sète, ZAE de la Peyrade à Frontignan (phase 1), les Hauts de Mireval, les Trouyaux (Poussan), la Catonnière (Bouzigues), Massilia (Marseillan), ZACOM de Marseillan, le Barnier (Frontignan), l'Embosque (Gigean).

¹²⁷ Hors annuités d'emprunt.

¹²⁸ Y compris fonds affectés.

tableau 19 : décomposition du financement des dépenses d'investissement (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF nette	12 310 850	10 900 424	11 931 136	8 371 066	8 422 671	51 936 147
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	302 553	2 777 710	5 963 574	4 744 986	3 472 853	17 261 675
+ Subventions d'investissement reçues	1 527 245	3 841 332	6 746 971	6 492 263	7 322 740	25 930 551
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	839 057	645 079	746 243	543 881	777 764	3 552 024
+ Produits de cession	127 704	0	0	0	83 900	211 604
= Financement propre disponible	15 107 408	18 164 544	25 387 924	20 152 196	20 079 928	98 892 001
- Dépenses d'équipement	12 541 280	23 769 772	34 593 028	24 451 274	20 884 690	116 240 044
- Subventions d'équipement (y compris en nature)	10 597 980	9 197 103	7 318 845	16 507 046	13 722 190	57 343 164
- Dons, subventions et prise de participation en nature, Participations et inv. financiers nets	1 708 477 ¹²⁹	763 066 ¹³⁰	671 931 ¹³¹	- 2 118 066 ¹³²	357 752 ¹³³	1 383 160
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 7 393	- 457	- 1 296	534	1 978	- 6 635
= Besoin (-) de financement	- 9 732 935	- 15 564 939	- 17 194 584	- 18 688 592	- 14 886 682	- 76 067 733
Nouveaux emprunts de l'année	0	6 000 000	21 200 000	18 000 000	16 440 000	61 640 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 9 732 935	- 9 564 939	4 005 416	- 688 592	1 553 318	- 14 427 733

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ce recours significatif à l'emprunt pour investir sur le territoire a été possible du fait du niveau relativement faible d'endettement hérité des deux EPCI précédents (95 € par habitant en 2017 pour une moyenne de catégorie de 342 €).

La soutenabilité de cette politique d'investissement pourrait être remise en cause à l'avenir si le rythme des dépenses est maintenu sans une progression suffisante des ressources propres et en particulier de l'autofinancement. Cette condition pourrait se révéler particulièrement délicate à remplir dans la mesure où les investissements réalisés vont générer une progression des dépenses de fonctionnement (charges financières, charges de personnel et charges à caractère général) qui, dans le contexte inflationniste actuel, pourrait dépasser les prévisions retenues au moment de leur réalisation. SAM devra par conséquent envisager de réduire ses dépenses d'investissement.

4.3. Une situation bilanciale révélatrice d'un amoindrissement des marges de manœuvre dont dispose SAM

4.3.1. Une progression rapide de l'endettement

L'encours de dette¹³⁴ a été multiplié par 5,8 depuis la fusion pour s'établir à près de 70 M€ en 2021. La capacité de désendettement¹³⁵ est ainsi passée de moins d'un an en 2017 à près de six ans en 2021 compte tenu également de la baisse concomitante de la CAF brute, un niveau qui reste encore nettement inférieur au seuil d'alerte. Cette politique d'endettement a bénéficié d'un

¹²⁹ Dont avance remboursable au budget ZAE (1,52 M€).

¹³⁰ Dont avance remboursable au BA ZAE Embosque (574 k€).

¹³¹ Dont avance remboursable à la SPLBT (500 k€).

¹³² Dont remboursement avance BA ZAE (1,52 M€), second versement avance SPLBT (1,2 M€), et remboursement avance SPLBT (1,7 M€).

¹³³ Dont intégration patrimoniale terrain conservatoire acquis à l'euro symbolique (1,74 M€) et remboursement avance BA Embosque (1,94 M€).

¹³⁴ BP + BA OM individualisé en 2021.

¹³⁵ Rapport entre la dette et la CAF brute.

contexte favorable qui a permis une baisse régulière du taux d'intérêt apparent¹³⁶ depuis 2017 pour atteindre 1,2 % en 2021.

tableau 20 : évolution encours de dette et capacité de désendettement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	4 295 140	12 083 274	21 073 923	41 035 676	56 712 625	1 220,4 %
- Annuité en capital de la dette	999 979	1 520 584	1 420 837	2 322 517	3 331 037	233,1 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 7 393	- 457	- 1 296	534	1 978	
+ Intégration de dettes	8 780 720	4 510 776 ₁₃₇	181 294	0	795	
+ Nouveaux emprunts	0	6 000 000	21 200 000	18 000 000	16 440 000	
= Encours de dette au 31 décembre	12 083 274	21 073 923	41 035 676	56 712 625	69 820 405	477,8 %
Capacité de désendettement en années	0,9	1,7	3,1	5,3	5,9	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il prévoyait une amélioration de la capacité de désendettement de l'intercommunalité à l'issue de l'exercice 2022. Les résultats provisoires de cet exercice semblent confirmer cette orientation.

4.3.2. Des réserves fortement mobilisées

SAM a également fortement mobilisé son fonds de roulement net global¹³⁸ (FRNG) depuis 2017 (- 14,4 M€). Fin 2021, celui-ci représentait 39,4 jours de charges courantes (7,5 M€) contre 144 jours au 1^{er} janvier 2017¹³⁹. Ce niveau ne permet plus à l'intercommunalité de faire reposer une partie substantielle du financement de ses investissements sur ses réserves.

Abondée par un besoin en fonds de roulement¹⁴⁰ (BFR) négatif¹⁴¹ (- 2,9 M€) grâce à la contribution des budgets annexes¹⁴², la trésorerie de fin d'exercice s'est établie à 10,4 M€ en 2021 soit 54 jours de charges courantes ce qui correspond à un niveau suffisant sans être abondant.

¹³⁶ Rapport entre les charges financières (833 k€ en 2021) et l'encours de dette (69,8 M€ en 2021).

¹³⁷ Intégration dette BA ex-CCNBT « musées » et « déchets ».

¹³⁸ Le fonds de roulement net global (FRNG) est calculé par la différence entre les financements disponibles à plus d'un an et les emplois stables (immobilisations).

¹³⁹ FRNG cumulé de Thau agglo et de la CCNBT de 20 046 264 € et charges courantes cumulées de 50 900 438 € au 31/12/2016.

¹⁴⁰ Le besoin en fonds de roulement (BFR) de l'EPCI est égal à la différence entre ses créances et ses dettes à court terme.

¹⁴¹ Les délais de paiement ont été réduits en 2020 mais n'ont jamais dépassé le seuil des 30 jours.

¹⁴² En particulier les BA assainissement (1,64 M€), transports (0,34 M€) et fouilles archéologiques (0,24 M€).

tableau 21 : évolution de la trésorerie de fin d'exercice et de ses composantes

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	10 313 328	3 110 165	7 166 578	6 477 987	7 509 347	- 7,6 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 12 217 896 ¹⁴³	- 13 407 423 ¹⁴⁴	- 6 686 595 ¹⁴⁵	976 841	- 2 922 487	
= Trésorerie nette	22 531 224	16 517 588	13 853 173	5 501 146	10 431 834	- 17,5 %
<i>en nbre de jours de charges courantes</i>	<i>156,3</i>	<i>98,1</i>	<i>81,5</i>	<i>30,6</i>	<i>54,1</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis sa création, en 2017, SAM a mené une politique d'investissement ambitieuse, avec 116 M€ de dépenses d'équipement et 57 M€ de subventions jusqu'en 2021. Toutefois, ces dépenses n'ont été couvertes qu'à 57 % par le financement propre disponible. L'intercommunalité a dû emprunter (61,4 M€) et puiser dans ses réserves : le FRNG a été réduit de 14,4 M€. L'encours de dette¹⁴⁶ a été multiplié par 5,8 depuis 2017 pour s'établir à près de 70 M€ en 2021. La capacité de désendettement de l'EPCI est ainsi passée de moins d'un an à près de six ans, du fait de la baisse concomitante de la CAF brute.

L'EPCI doit désormais veiller à améliorer ses performances financières s'il souhaite poursuivre la mise en œuvre d'une politique d'investissement sans alourdissement excessif de sa dette.

5. DES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX À RÉAJUSTER

5.1. Une modification des équilibres financiers entre communes et EPCI

L'analyse des budgets principaux¹⁴⁷ des communes et de l'EPCI donne à voir une modification des équilibres financiers au sein du bloc communal sur ce territoire.

En effet, entre 2017 et 2021, alors que la CAF brute du budget principal de SAM s'est réduite de 26,7 % (- 3,5 M€), celle de ses 14 communes membres a progressé de 24,1 % (+ 5,2 M€). La commune de Sète en particulier, qui représente 35 % de la population de l'EPCI et 54 % de la CAF brute cumulée des communes, a connu une nette amélioration en 2021 (+ 50,6 %) après une diminution de sa CAF brute de 45 % entre 2018 et 2020.

¹⁴³ Compte 44381 non soldé au 31/12 (subvention BA transport 5,35 M€) et contribution importante des BA (5,2 M€) notamment BA assainissement.

¹⁴⁴ Compte 44381 non soldé au 31/12 (subvention BA transport 8,55 M€) et encours fournisseurs important (3,3 M€).

¹⁴⁵ Importante contribution des budgets annexes (5,7 M€) notamment BA assainissement et transports.

¹⁴⁶ BP + BA OM individualisé en 2021.

¹⁴⁷ Cette analyse ne prend pas en compte les éventuels changements de périmètre des budgets principaux.

tableau 22 : évolution de la CAF brute (BP) des communes et de SAM (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
SÈTE	11 574 755	17 372 971	13 349 270	9 563 117	14 402 294	24,40 %
FRONTIGNAN	3 328 063	3 044 212	3 936 049	3 637 087	5 078 408	52,60 %
MARSEILLAN	1 963 874	2 156 686	2 477 215	2 289 410	3 104 479	58,10 %
BALARUC- LES-BAINS	3 862 193	4 028 955	3 794 469	2 577 243	2 830 594	-26,70 %
MÈZE	1 525 632	1 739 420	1 981 172	1 616 090	2 372 421	55,50 %
POUSSAN	1 330 862	1 227 544	1 164 419	1 424 921	1 255 796	-5,60 %
GIGEAN	982 622	974 691	1 247 216	1 311 207	1 069 011	8,80 %
BOUZIGUES	427 046	386 885	410 376	423 253	415 053	-2,80 %
MONTBAZIN	430 289	298 758	448 782	487 436	413 610	-3,90 %
VIC-LA- GARDIOLE	412 974	563 672	501 005	503 924	408 609	-1,10 %
BALARUC-LE- VIEUX	359 224	374 203	520 864	605 102	367 451	2,30 %
VILLEVEYRAC	652 358	553 701	628 714	479 888	355 679	-45,50 %
MIREVAL	257 541	220 067	191 456	277 904	327 229	27,10 %
LOUPIAN	205 353	122 225	167 622	87 568	205 808	0,20 %
Total communes	21 486 718	26 878 348	24 546 947	20 417 495	26 671 370	24,10 %
SAM	13 310 829	11 924 283	13 267 488	11 930 154	9 762 084	-26,70 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Cette évolution différenciée est manifeste sur les charges de personnel, premier poste des dépenses de fonctionnement. Elles ont en effet augmenté pour l'EPCI, comme cela a été relevé précédemment, sous l'effet de plusieurs facteurs (prises de compétences, mutualisations, évolution du niveau de services aux usagers, etc.) alors qu'elles baissaient légèrement dans les communes (- 0,5 % au total entre 2017 et 2021).

La réduction la plus importante concerne également la commune de Sète (- 8,3 %), en particulier du fait du transfert de personnels opérés en 2021 dans le cadre des mutualisations. Ce transfert est cependant compensé par une réduction de l'attribution de compensation (AC) versée à la commune, ce qui neutralise son effet sur la CAF communale.

tableau 23 : évolution des charges de personnel (BP) des communes (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
SETE	36 012 577	34 210 085	34 512 692	35 072 108	33 037 724	- 8,30 %
FRONTIGNAN	17 623 733	18 446 047	18 562 085	18 914 252	18 821 559	6,80 %
BALARUC-LES-BAINS	7 949 307	8 346 993	8 522 840	7 972 089	7 881 673	- 0,90 %
MEZE	7 279 414	7 393 555	7 428 517	7 402 801	7 704 739	5,80 %
MARSEILLAN	7 398 926	7 198 847	7 079 043	7 188 473	7 438 778	0,50 %
GIGEAN	3 011 277	2 949 152	2 857 417	2 987 013	3 269 873	8,60 %
POUSSAN	2 253 861	2 258 664	2 112 980	2 131 844	2 395 733	6,30 %
VILLEVEYRAC	1 411 277	1 502 474	1 632 250	1 823 673	1 954 946	38,50 %
VIC-LA-GARDIOLE	408 449	352 648	295 421	387 505	406 109	- 0,60 %
LOUPIAN	429 942	449 227	380 912	373 673	396 668	- 7,70 %
BALARUC-LE-VIEUX	343 232	302 690	324 519	340 971	384 785	12,10 %
MIREVAL	300 940	161 440	- 141 311	339 835	339 025	12,70 %
BOUZIGUES	287 959	304 915	316 502	332 292	324 320	12,60 %
MONTBAZIN	357 061	347 270	329 921	338 657	310 820	- 13,00 %
Total communes	85 067 955	84 224 006	84 213 788	85 605 185	84 666 753	- 0,50 %
SAM⁽¹⁾	20 965 654	22 455 795	22 563 335	23 971 007	23 351 149	11,4 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

(1) : cette donnée ne concerne que le budget principal

Parallèlement, SAM a assumé une part croissante de l'investissement du bloc communal sur son territoire. Alors que, en 2017, les communes finançaient 67 % des dépenses d'équipement, leur part s'est réduite à 55 % sur le reste de la période, avec un plancher de 51 % en 2020. SAM représente ainsi le premier acteur du territoire en termes de dépenses d'équipement (43 % entre 2017 et 2021), devant la commune de Sète (21 %).

tableau 24 : évolution des dépenses d'équipement (BP) des 14 communes et de SAM (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2018-2021
SAM	23 139 260	32 966 875	41 911 873	40 958 320	32 159 495	147 996 563
<i>soit %</i>	33 %	45 %	43 %	49 %	42 %	45 %
Communes	46 107 552	41 020 147	55 127 694	41 972 668	44 584 192	182 704 701
<i>soit %</i>	67 %	55 %	57 %	51 %	58 %	55 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tandis que l'endettement du budget principal de SAM progressait, pour financer ces investissements, celui des communes diminuait (- 6,3 %). À titre d'exemple, l'encours de dette de la commune de Sète, qui reste le plus important du territoire, a été réduit de 13,1 % entre 2017 et 2021. Parallèlement, la capacité de désendettement¹⁴⁸ des communes s'est redressée, bénéficiant également de l'augmentation de la CAF, relevée ci-dessus. Elle a rejoint en fin de période le même niveau que celui de SAM, qui a significativement augmenté (6,8 années).

¹⁴⁸ Rapport entre la dette et la CAF brute.

tableau 25 : évolution de la capacité de désendettement (budget principal) des communes et de SAM (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
CAF brute						
SAM	13 310 829	11 924 283	13 267 488	11 930 154	9 762 084	- 27 %
Communes	21 486 718	26 878 348	24 546 947	20 417 495	26 671 370	24 %
<i>Dont Sète</i>	11 574 755	17 372 971	13 349 270	9 563 117	14 402 294	24 %
Dettes						
SAM	12 083 274	21 073 923	41 035 676	56 712 625	66 348 679	449 %
Communes	193 321 731	183 925 597	181 858 215	175 422 040	181 098 606	- 6 %
<i>Dont Sète</i>	83 004 020	75 175 884	70 504 300	67 787 674	72 149 556	- 13 %
Capacité de désendettement (en années)						
SAM	0,9	1,8	3,1	4,8	6,8	649 %
Communes	9,0	6,8	7,4	8,6	6,8	- 25 %
<i>Dont Sète</i>	7,2	4,2	5,0	6,9	5,3	- 25 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

5.2. Des instruments de coopération à renforcer

Au regard de ces évolutions, la trajectoire de l'EPCI devrait être réinterrogée afin qu'elle reste compatible avec ses marges de manœuvre financières. Plusieurs instruments de coopération devraient être mobilisés en ce sens.

5.2.1. Un pacte financier et fiscal aux ambitions encore limitées

Le pacte financier et fiscal, qui est obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de ville¹⁴⁹, constitue un des instruments de la solidarité intercommunale. Il vise à analyser les situations budgétaires respectives des communes et de l'EPCI afin, à partir de la connaissance de leurs marges de manœuvre financières et fiscales, de pouvoir réaliser des projets concertés à l'échelle du bloc communal, en lien avec le projet de territoire.

Une première version du pacte financier et fiscal de SAM a été adoptée par délibération du 20 décembre 2017. Dans un contexte de fusion récente, ce document a surtout permis de dresser un état des lieux succinct de la situation financière et fiscale de l'EPCI et de ses membres, sans porter d'ambition particulière sur l'évolution de leurs relations. La délibération par laquelle le pacte a été adopté précisait en effet qu'il devait « entériner les relations financières existantes »¹⁵⁰ et qu'il n'avait « pas pour objectif d'encadrer étroitement les marges de manœuvre des élus dans leurs choix fiscaux ».

Ce pacte prévoyait une révision annuelle et précisait que « les propositions d'évolution, visant à améliorer les relations financières entre les collectivités, seront étudiées et proposées par le cycle administratif puis validées par le cycle politique, autant de fois que nécessaire ». Toutefois,

¹⁴⁹ En application des dispositions de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les intercommunalités signataires d'un contrat de ville disposaient d'un délai d'un an pour mettre en place un pacte financier et fiscal avec leurs communes membres. À défaut, elles étaient tenues d'instituer au profit des communes concernées par le contrat de ville une dotation de solidarité communautaire (DSC). Depuis la loi de finances pour 2020, ces obligations figurent à l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

¹⁵⁰ Délibération n° 2017-326 du 20 décembre 2017.

il n'a été réexaminé qu'en 2021, en application de l'obligation prévue par le législateur d'adopter un nouveau pacte à chaque nouvelle mandature¹⁵¹.

Le nouveau pacte, daté du 2 décembre 2021, qui a été adopté en concertation avec les communes membres, est lui aussi principalement consacré à l'analyse comparée de la situation financière de SAM et de ses 14 communes. La partie dédiée aux outils de solidarité rappelle simplement l'organisation préexistante en matière de mutualisation, de fonds de concours et de FPIC. Concernant l'approfondissement de la solidarité au sein du bloc communal, ce pacte se limite à présenter certains leviers d'actions mobilisables (répartition dérogatoire du FPIC, réallocation de fonds de concours non consommés) sans proposition concrète.

Au regard des trajectoires financières divergentes constatées au sein du bloc communal, SAM devrait, en concertation avec les communes, promouvoir une véritable stratégie financière intégrée, qui vise à la fois l'optimisation des ressources du territoire et leur adéquation avec les charges supportées par chacun des échelons. Elle pourrait s'appuyer notamment sur un plan pluriannuel d'investissement partagé.

Recommandation

5. Mettre en place, en concertation avec les communes, une véritable stratégie financière en approfondissant le pacte financier et fiscal. *Non mise en œuvre.*

La chambre prend acte de ce que l'ordonnateur s'est engagé, en réponse à ses observations provisoires, à consacrer les prochaines rencontres budgétaires à la coordination de la stratégie financière au sein du bloc communal qui pourrait aboutir, le cas échéant, à une révision du pacte financier et fiscal.

5.2.2. Des fonds de concours à mieux intégrer dans une démarche de territoire

Le levier offert par les fonds de concours n'est également que partiellement utilisé par l'intercommunalité.

En effet, les règles d'attribution retenues pour la période 2017-2020 prévoient une enveloppe forfaitaire par commune : la programmation de Thau agglo, qui prévoyait 1 M€ pour ses huit communes sur la période 2015-2020, a été maintenue et 500 k€ ont été attribués aux six communes de la CCNBT pour la période allant de 2017 à 2020. Elles ne prennent pas en compte les données démographiques, les besoins identifiés sur le territoire ni les capacités financières des communes. Elles ne comportent pas non plus de définition de la nature des projets communaux auxquels SAM apporte son soutien financier, ce qui lui aurait permis de les orienter vers ses politiques prioritaires.

¹⁵¹ Compte-tenu de la crise sanitaire, la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a reporté l'échéance d'un an soit au 31 décembre 2021.

tableau 26 : fonds de concours - programmation et réalisation 2015-2020 (en €)

	Commune	Enveloppe	Fonds de concours versés	Soit par habitant
Communes issues de Thau Agglo	Sète	1 000 000	969 625	19
	Frontignan	1 000 000	999 184	38
	Marseillan	1 000 000	1 000 000	71
	Balaruc-les-Bains	1 000 000	1 000 000	92
	Mireval	1 000 000	353 437	104
	Gigean	1 000 000	1 000 000	152
	Vic-la-Gardiole	1 000 000	1 000 000	253
	Balaruc-le-Vieux	1 000 000	1 000 000	361
Communes issues de la CCNBT	Montbazin	500 000	103 988	34
	Mèze	500 000	500 000	40
	Loupian	500 000	167 194	70
	Poussan	500 000	494 402	80
	Villeveyrac	500 000	485 705	124
	Bouzigues	500 000	308 259	163
TOTAL		11 000 000	9 381 794	74

Source : pacte financier et fiscal du 2 décembre 2021

Ce système était plus favorable pour les communes les moins peuplées. Toutefois, certaines d'entre elles n'ont pas consommé l'intégralité de leur enveloppe, ce qui peut suggérer une déconnexion par rapport aux besoins réels des territoires ou à leurs moyens financiers (le bénéficiaire devant assumer 50 % du coût des travaux).

Le règlement d'attribution des fonds de concours pour 2021-2026 a modifié leurs modalités de calcul. Au montant forfaitaire de 500 k€ par commune est ajoutée une part variable d'un montant total de 3 M€ calculé en fonction de la population. Cette nouvelle répartition permet de réduire les écarts de montants attribués par habitant tout en restant favorable aux communes les moins peuplées.

tableau 27 : fonds de concours - programmation 2021-2026 (en €)

Commune	Part fixe	Part variable	Enveloppe	En € par hab.
Sète	500 000	1 029 968	1 529 968	30
Frontignan	500 000	522 132	1 022 132	39
Marseillan	500 000	283 279	783 279	56
Mèze	500 000	254 422	754 422	60
Balaruc-les-Bains	500 000	220 053	720 053	66
Gigean	500 000	132 229	632 229	96
Poussan	500 000	124 354	624 354	102
Vic-la-Gardiole	500 000	79 907	579 907	147
Villeveyrac	500 000	79 221	579 221	147
Mireval	500 000	69 083	569 083	168
Montbazin	500 000	62 581	562 581	184
Balaruc-le-Vieux	500 000	56 200	556 200	200
Loupian	500 000	47 779	547 779	229
Bouzigues	500 000	38 792	538 792	285
TOTAL	7 000 000	3 000 000	10 000 000	79

Source : délibération n°2021-031 du 8 avril 2021

Ce nouveau règlement fait référence aux grands axes du projet de territoire, toutefois, ces derniers sont formulés de manière très générale. L'ordonnateur souligne que les fonds de concours, doivent, en application de l'article 2 de ce règlement, porter sur des investissements structurants en matière d'équipements ou d'aménagement et non sur des investissements de renouvellement.

Toutefois, une partie des exemples de financements qu'il met en avant concernent des opérations de rénovation.

Du fait de la réduction des marges de manœuvre financières de SAM, l'attribution des fonds de concours aux communes devrait être orientée dans la perspective d'une politique d'investissement concertée à l'échelle du territoire. Ces financements devraient ainsi porter en priorité sur des projets communaux présentant un intérêt supra-communal et s'inscrivant dans les priorités d'action de l'EPCI. Comme le souligne l'ordonnateur en réponse au rapport provisoire, une enveloppe complémentaire de 500 k€ a été mise en place pour la réalisation d'équipements « de rayonnement et d'usage supra-communal, pour lesquels plusieurs communes s'engagent à assurer une gestion collective par conventionnement ». La clause de revoyure prévue début 2024 par ce nouveau règlement d'attribution devrait permettre de réinterroger les critères d'affectation retenus sur la base d'un bilan des réalisations antérieures.

5.2.3. Une vigilance nécessaire sur les bénéfices attendus des mutualisations

SAM a mis en place un important programme de mutualisations avec ses communes. Il a repris les mutualisations qui avaient été réalisées auparavant au sein de Thau Agglo¹⁵² et de la CCNBT.

La nouvelle communauté d'agglomération dispose ainsi de plusieurs services communs¹⁵³ : ressources humaines, commande publique, finances, service informatique, affaires juridiques et service d'instruction des demandes d'autorisation au titre du droit des sols (ADS). SAM propose également aux communes un accès à son système d'information géographique (SIG) et à ses groupements de commandes (achats).

Les 14 communes peuvent participer au dispositif selon une organisation dite « à la carte » qui permet, pour chaque service mutualisé, à l'exception des ADS¹⁵⁴, de choisir le niveau d'intégration souhaité (partiel ou total). La commune-centre est la seule à prendre part à tous les domaines de mutualisation, avec, pour chacun, un niveau d'intégration maximal. Le poste de directeur général des services (DGS) est également mutualisé entre Sète et l'EPCI.

La création de ces premiers services communs avait conduit au transfert vers l'intercommunalité¹⁵⁵, le 1^{er} janvier 2016, de 51 agents provenant de trois communes, dont 44 de Sète, les autres étant issus de Frontignan et de Marseillan.

¹⁵² Le schéma de mutualisation de cet EPCI avait été adopté le 15 octobre 2015 avec effet au 1^{er} janvier 2016. Il a été complété à la suite de la fusion et adopté par le conseil communautaire de SAM le 20 décembre 2017. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

¹⁵³ Ils ont été créés en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

¹⁵⁴ Pour le service ADS un seul niveau d'intégration est proposé.

¹⁵⁵ Ces mutualisations ont été poursuivies par SAM après la fusion.

tableau 28 : services mutualisés au 1^{er} mai 2021 et niveau d'intégration

	ADS	Affaires juridiques	Finances	Informatique	Commande publique	RH
Sète	Unique	Total	Total	Total	Total	Total
Marseillan	Unique	Partiel	Total		Total	Total
Poussan	Unique	Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel
Bouzigues	Unique	Partiel	Total			Total
Balaruc le vieux	Unique	Partiel	Partiel		Total	Partiel
Loupian	Unique	Partiel			Total	Partiel
Mireval	Unique	Partiel			Total	
Vic la Gardiole	Unique	Partiel		Partiel	Partiel	Partiel
Balaruc les Bains	Unique	Partiel				Partiel
Gigean	Unique	Partiel			Partiel	
Villeveyrac	Unique	Partiel			Partiel	
Montbazin	Unique	Partiel				
Frontignan	Unique					
Mèze	Unique					

Source : bilan des mutualisations 2021 et délibération du conseil communautaire du 8 avril 2021, présentation CRC

Les communes contribuaient au coût de ces services par une réduction du montant des attributions de compensation (AC) versées par l'intercommunalité. Le montant total de ces participations s'élevait à 2,2 M€ en 2020, dont près de 80 % concernaient la commune de Sète.

Les conventions de mutualisation appliquées jusqu'en 2021 prévoyaient que l'EPCI finançait seul les charges de fonctionnement (hors personnel) de ces services, qu'elles soient directes (fluides, hébergement du service, téléphonie, assurances, maintenance informatique, formation, fournitures, etc.) ou indirectes (à travers les effets sur les autres services de l'intercommunalité : bâtiments, moyens généraux, informatique, etc.)¹⁵⁶. SAM payait également seule les dépenses d'investissement (logiciels, matériels, mobiliers, véhicules, etc.). Les communes ne participaient donc qu'au financement des charges de personnels. Toutefois, ces dernières étaient évaluées au moment de leur adhésion aux services communs et n'étaient révisées qu'en cas de départ définitif de personnels. Les augmentations des effectifs de ces services ou des coûts par agent (sous l'effet du glissement vieillesse technicité, GVT, par exemple) étaient entièrement financés par le budget de SAM. Cette disposition était donc favorable financièrement pour les communes.

tableau 29 : charges de personnel déduites des AC 2020 au titre des mutualisations (en €)

Sète	1 763 996
Marseillan	261 961
Poussan	97 096
Frontignan	42 614
Gigean	13 144
Vic la Gardiole	11 445
Balaruc-les-Bains	10 000
Balaruc-le-Vieux	7 011
Mireval	5 967
TOTAL	2 213 234

Source : pacte financier et fiscal 2021

¹⁵⁶ Les communes devaient financer ces charges de fonctionnement si une partie d'un service commun multisites était installée dans ses locaux.

Les modalités d'organisation et le périmètre des mutualisations ont été révisés en 2021, avec le nouveau schéma de mutualisation. De nouveaux services communs ont été créés entre SAM et de la ville de Sète (direction de la communication, direction des affaires générales, règlementaires et juridiques, direction des solidarités et de l'inclusion sociale territoriale, direction de la culture et du patrimoine, direction des sports, direction de l'attractivité et de l'innovation, direction de la voirie, des bâtiments et de l'ingénierie, etc. cf. l'organigramme en annexe). Ils emploient 123 personnes. 90 agents de la ville de Sète travaillant dans ces services communs ont été transférés à l'EPCI. Leur coût annuel est estimé à 4,1 M€ en année pleine¹⁵⁷. La délibération qui instaure cette nouvelle organisation précise que ces services communs sont susceptibles d'être élargis par la suite aux communes qui le souhaiteront¹⁵⁸.

tableau 30 : effectifs constitutifs des nouveaux services communs

	Nombre d'agents
Direction générale des services	10
Direction de la communication	1
Direction des affaires générales, règlementaires et juridiques	4
Direction des achats et moyens généraux	14
Direction des solidarités et de l'inclusion sociale territoriale	2
Direction de la culture et du patrimoine	3
Direction des sports	5
Direction de l'attractivité et de l'innovation	2
Direction de l'aménagement	4
Direction de la Voirie, des bâtiments et de l'ingénierie	72
Cellules transversales	6
TOTAL	123

Source : convention de services communs entre SAM et commune de Sète

De nouvelles conventions ont été conclues avec les 14 communes pour la période allant du 1^{er} mai 2021 au 31 décembre 2026. Elles encadrent toutes les mutualisations et sont assorties d'annexes dédiées à chaque type de service. Pour les services créés avant 2021, les modalités de calcul des participations des communes varient selon les activités concernées et le degré d'intégration (paiement à l'acte, forfaits mensuels ou annuels, prorata des volumes budgétaires, etc.).

La convention prévoit que le montant payé par chaque commune (par réduction de son attribution de compensation) est calculé sur la base des coûts réellement constatés sur l'année N-1. Un suivi régulier de l'application des conventions est prévu par la commission « ressources et coopération » de l'EPCI, la conférence des DGS et la conférence des maires, assistés d'une mission d'appui et de conseil aux communes.

Les annexes concernant spécifiquement les services nouvellement mutualisés avec Sète prévoient que les coûts payés par la commune sont calculés à partir des charges de personnel (rémunérations et frais de mission) et des véhicules de fonction ou de service, le cas échéant. Elles comportent ensuite une répartition des quotités de travail entre l'EPCI et la commune détaillée par agent.

Ces nouvelles modalités de calculs sont moins défavorables à SAM que le système précédent puisque les augmentations de coûts de personnel ne sont plus financées uniquement par

¹⁵⁷ Source : ROB 2022 SAM.

¹⁵⁸ Source : délibération n°2021-028 du 8 avril 2021.

l'EPCI. Toutefois, comme jusqu'en 2021, une partie des dépenses de fonctionnement des services mutualisés restent entièrement à la charge de l'intercommunalité (fluides, hébergement du service, téléphonie, assurances, maintenance informatique, formation, fournitures, etc.), de même que les dépenses d'investissement. Cet effet peut d'ailleurs également jouer en défaveur de la commune de Sète, puisqu'une partie des agents mutualisés travaillent dans ses locaux sans que ces frais de fonctionnement fassent l'objet de remboursements de la part de SAM.

Au regard de la situation financière de l'EPCI et de la réduction de sa CAF depuis sa création, il paraît important que la répartition des coûts des services mutualisés ne soit pas opérée à son détriment. Les apports pour les communes (notamment en économies de personnel et en qualité de service) pourraient être mis en avant, au regard de la participation qui leur est demandée, pour justifier un juste partage des coûts et les inciter à s'engager plus encore dans la démarche.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2017, les équilibres financiers du territoire ont évolué : la situation financière des communes s'est redressée avec globalement et en particulier pour la ville-centre, une augmentation de la CAF et une baisse de l'endettement.

Au regard de la fragilisation de sa situation financière, l'EPCI devrait engager une réflexion avec ses 14 communes membres sur leurs modalités de coopération en utilisant des leviers actuellement peu exploités, comme le pacte financier et fiscal, qui devrait être orienté dans la perspective d'une politique d'investissement concertée à l'échelle du territoire, ou l'attribution des fonds de concours, qui devraient porter en priorité sur des projets communaux présentant un intérêt supra-communal et s'inscrivant dans les priorités d'action de l'EPCI. SAM devrait également veiller à ce que l'important volume de mutualisations qu'elle a mis en place lui permette de réaliser des économies d'échelle et à ce que le partage du coût des services mutualisés ne soit plus opéré à son détriment, en intégrant un périmètre plus large de charges de fonctionnement dans le calcul des remboursements des communes.

ANNEXES

annexe 1 : territoire de SAM	76
annexe 2 : organigramme de SAM.....	77
annexe 3 : compétences de l'intercommunalité	78
annexe 4 : enjeux de préservation de l'environnement	81
annexe 5 : fiabilité des comptes	82
annexe 6 : analyse financière	84

annexe 1 : territoire de SAM

tableau 31 : population des 14 communes de SAM

	Population	soit %	superficie	soit %	densité
Sète	43 858	35 %	24	8 %	1 827
Frontignan	23 028	18 %	32	10 %	720
Marseillan	7 734	6 %	52	17 %	149
total communes littorales	74 620	59 %	108	35 %	691
Mèze	12 307	10 %	35	11 %	352
Balaruc-les-Bains	6 991	6 %	9	3 %	777
Poussan	5 993	5 %	30	10 %	200
Vic-la-Gardiole	3 373	3 %	18	6 %	187
Mireval	3 310	3 %	11	4 %	301
Balaruc-le-Vieux	2 648	2 %	6	2 %	441
Loupian	2 191	2 %	16	5 %	137
Bouzigues	1 643	1 %	3	1 %	548
total communes soumises à la loi littoral	113 076	89 %	236	76 %	479
Gigean	6 507	5 %	17	5 %	383
Villeveyrac	3 859	3 %	37	12 %	104
Montbazin	2 934	2 %	21	7 %	140
Total	126 376	100 %	310	100 %	408

Source : Insee, calculs CRC

tableau 32 : évolution de la population des 14 communes de SAM

	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2008	2008 à 2013	2013 à 2019
Variation annuelle moyenne de la population en %	0,4	1,3	1,5	1	1,9	0,9	0,3
due au solde naturel en %	0,2	0	0,1	0,1	0,2	0,1	- 0,1
due au solde apparent des entrées sorties en %	0,2	1,3	1,4	0,9	1,7	0,8	0,4

Source : Insee, périmètre de SAM au 1/1/2021

annexe 3 : compétences de l'intercommunalité

tableau 33 : compétences de SAM et définition de l'intérêt communautaire

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
Compétences obligatoires	
<p>Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code</p>	<p>Création et réalisation des zones d'aménagement concertées, à vocation mixte ou à vocation exclusive d'habitat situées dans l'un des secteurs à enjeux du SCoT, pour leur caractère emblématique et l'ampleur de leur contribution à la production de logements et à la mise en œuvre du PLH et/ou du PDU :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZAC Entrée Est de Sète - ZAC des Hierles de Frontignan - ZAC les Sesquiers à Mèze
<p>Actions de développement économique dans les conditions de l'art. L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme sans préjudice de l'animation touristique compétence partagée au sens de l'article L. 111-4 avec les communes</p>	<p>Pour la politique locale du commerce :</p> <ul style="list-style-type: none"> - études et observation des dynamiques économiques et commerciales du territoire - élaboration et adoption d'une stratégie de développement commercial - avis communautaires (CDAC) <p>Pour le soutien aux activités commerciales : <i>politique d'animation et d'actions commerciales :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - accompagnement et soutien à une fédération intercommunale - actions permettant de mettre en œuvre des pratiques commerciales (digitalisation, etc.) et des actions de promotion, animation, relance de la consommation visant le renforcement de l'attractivité des cœurs de ville - actions de prospection <p><i>amélioration de l'environnement urbain et commercial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - opérations d'aménagement en faveur de la création ou restructuration de centres commerciaux en quartiers prioritaires ou zones d'aménagement commercial (ZACOM) - soutien aux communes pour les opérations urbaines de redynamisation des cœurs de ville ayant un impact sur le commerce local - accompagnement à l'amélioration de des locaux d'activité des cœurs de ville (conseil) - aide à l'immobilier d'entreprise - pilotage des opérations de revitalisation des centres villes dans les appels à projets FISAC
<p>Équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</p>	<p>Politique du logement d'intérêt communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation financière aux opérations d'accession à la propriété et de location/accession - études sur le logement - soutien financier aux organismes intervenant dans le domaine de l'habitat - définition et la mise en œuvre d'une politique d'intervention foncière en vue du développement d'une offre diversifiée et équilibrée à la fois en terme de produits, de répartition spatiale et de mixité sociale : veille foncière et acquisitions foncières en accord avec la commune - mise en place de points d'information et de diffusion sur le logement <p>Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - financement et la garantie d'emprunts totale ou partielle d'opérations de construction, d'acquisition-amélioration,

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
	<p>d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement de logements locatifs sociaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - soutien financier aux actions de réhabilitation et de rénovation des logements conventionnés tels que définis à l'article L. 351-2 du CCH <p>Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation financière à des opérations de construction, d'acquisition-amélioration, d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement de logements locatifs très sociaux, de logements temporaires et d'hébergements spécifiques pour toute personne en difficultés économiques ou sociales ; - garantie d'emprunts totale ou partielle des opérations de logements locatifs très sociaux (ou de logements ou d'hébergements adaptés) - soutien aux structures d'insertion par le logement et aux services d'accompagnement vers et dans le logement <p>Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - financement des études pré-opérationnelles et de l'animation d'opérations programmées - participation financière aux travaux d'amélioration - participation au relogement (en cas de défaillance du propriétaire dans les cas de logements déclarés insalubres et/ou indécents).
Politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville	
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'art. L. 211-7 1°, 2°, 5° et 8° du code de l'environnement	
Accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage	
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	
Eau	
Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8	
Gestion des eaux pluviales urbaines (article L. 226-1)	
Compétences supplémentaires	
Protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Équipements listés par la délibération n° 2018-201 du 18/10/2018
Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire	Création ou aménagement et entretien de voirie : les voies d'accès au Mas conchylicoles telles qu'établies en annexe à la délibération n° 2017-238 du 30/11/2017
Soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la vie étudiante : participation à la définition des orientations en matière d'enseignement supérieur et de recherche	
Soutien aux structures d'insertion économique et sociale et gestion du dispositif « atelier de pédagogie personnalisée »	

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
Création, entretien et exploitation des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sur le territoire de la communauté d'agglomération	
Diagnostics et fouilles archéologiques préventives	
Mise en place et gestion d'un service d'enlèvement et de gardiennage des véhicules (art R. 32512 code de la route)	
Soutien, par un fonds d'intervention, aux sportifs de haut niveau pratiquant un sport individuel	
Installation, maintenance et entretien des abris voyageurs affectés au service public de transports urbains	
Capture des animaux dangereux (art L. 211-11 et suivants du code rural) et gestion d'une fourrière animale	
Collecte et traitement des déchets banals des professionnels et des déchets conchylicoles	
Enseignement de la musique et des arts dramatiques au sein des équipements communautaires	
Protection, entretien et mise en valeur des espaces naturels	Espaces listés dans la délibération n°2018-235 du 20 décembre 2018
Étude, gestion et travaux nécessaires à la protection de la nappe astienne	
Aménagement du pôle d'échange multimodal de Sète	
Soutien à l'organisation du festival de Thau	
Création d'une brigade de police rurale	
Animation et études d'intérêt général dans le cadre du SAGE telles que visées par l'article L. 211-17 du code de l'environnement afférentes à : - la lutte contre la pollution - la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines - la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques - l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous bassin ou un groupement de bassins ou un système aquifère correspondant à une unité hydrographique	
Soutien, par un fonds d'intervention, aux clubs sportifs de haut niveau et aux manifestations sportives d'envergure nationale, internationale et à rayonnement intercommunal	
Coordination du dispositif de généralisation de l'éducation artistique et culturelle (GEAC)	

Source : CRC selon les statuts et les délibérations de SAM portant définition de l'intérêt communautaire des compétences transférées

annexe 4 : enjeux de préservation de l'environnement

tableau 34: état de l'eau des étangs palavasiens au regard de la directive cadre sur l'eau

Etat Général (Moyen) - 2018						
Etat écologique (Moyen) - 2018				Etat chimique (Moyen) - 2018		
Compartiments	Physico-chimie	Phytoplancton	Macrophytes	Invertébrés-2015	Chimie eau	Chimie biote
Nombre stations	2	2	26	0	1	1
Etat DCE	Bon	Moyen	Moyen	/	Bon	Mauvais
Tendances de l'état	→	→	→	/	/	/

Programmes de suivis complémentaires

Compartiments	Nutriments dans les sédiments - 2011		Pesticides dans l'eau - 2017-2019	Chimie des sédiments - 2017
	Azote total	Phosphore total		
Nombre stations	53	53	1	3
Etat/niveau (hors DCE)	Médiocre	Médiocre	Risque fort	Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn, HAPs, PCBs
Tendance de l'état/niveau	→ (2006-2011)	→ (2006-2011)	/	→ (Pb) → (Cd, Cu, Li, Mn, Hg, Zn, HAPs, PCBs, DDTs, TBT)

Légende des tendances : ↘ Dégradation ; ↗ Amélioration ; → Stabilité ; « / » Inconnue.

Source : agence de l'eau « État des eaux lagunaires de Rhône-Méditerranée et de Corse », mars 2021

tableau 35 : dépenses consacrées par SAM à la collecte et au traitement des ordures ménagères

	2017	2018	2019	2020	Total	Moyenne annuelle
Fonctionnement	22 910 357,77	21 331 686,11	22 415 516,79	22 910 357,77	89 567 918,44	22 391 979
Investissement	1 973 108,44	2 546 660,52	5 433 404,94	1 973 108,44	11 926 282,34	2 981 570

Source : SAM, comptabilité fonctionnelle, calculs CRC

annexe 5 : fiabilité des comptes

SAM a opté depuis le 1^{er} janvier 2021 pour une mise en place anticipée du nouveau cadre budgétaire M57¹⁵⁹, dont la généralisation à toutes les catégories de collectivités est prévue au 1^{er} janvier 2024. Le référentiel M57 reprend les éléments communs aux cadres communal, départemental et régional existants en retenant les dispositions applicables aux régions en cas de divergences. Le référentiel M57 étend ainsi à toutes les collectivités les règles budgétaires assouplies dont bénéficiaient déjà les régions :

- gestion pluriannuelle des crédits ;
- fongibilité des crédits ;
- gestion des crédits pour dépenses imprévues.

L'instruction M57 met également en application progressive les dispositions adoptées par le conseil national de normalisation des comptes publics (CNoCP) concernant notamment :

- le traitement comptable des immobilisations et leur amortissement avec la mise en place de la règle du *prorata temporis* ;
- les provisions et dépréciations (obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation dès la perte de valeur d'un actif) ;
- la suppression de la notion de charges et produits exceptionnels¹⁶⁰ ;
- le suivi individualisé des subventions d'investissement versées¹⁶¹.

SAM s'est également engagée dans l'expérimentation du compte financier unique (CFU)¹⁶² au titre des exercices 2022 et 2023 (vague 2). La mise en place de cette nouvelle présentation des comptes locaux vise plusieurs objectifs :

- favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière ;
- améliorer la qualité des comptes ;
- simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable, sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

L'adoption du référentiel M57 était un prérequis pour participer à cette expérimentation.

L'appréciation de la qualité de l'information budgétaire et comptable produite par SAM est fondée sur un examen du cycle budgétaire depuis sa préparation jusqu'à son exécution. Les contrôles ont notamment porté sur :

- le débat d'orientation budgétaire, dont il peut être regretté qu'il ne se soit pas tenu au moment de la fusion (2017), a été réalisé dans les délais impartis en respectant les dispositions relatives à sa forme et son contenu ;

¹⁵⁹ Article 106 de la loi Notre.

¹⁶⁰ Certaines subdivisions des comptes 67 et 77 sont toutefois maintenues et requalifiées en charges et produits spécifiques (673/773, 675/775, 676/776).

¹⁶¹ L'entité versante comptabilise une subvention d'équipement à l'actif, au compte 204 « subvention d'équipement versée », si elle contrôle l'utilisation de la subvention et est en capacité de suivre le lien entre la subvention octroyée et l'immobilisation acquise ou créée par l'entité bénéficiaire. Une subvention non affectée au financement d'une immobilisation identifiée doit être comptabilisée en charge

¹⁶² Arrêté du 13 décembre 2019 fixant la liste des collectivités territoriales, des groupements et des services d'incendie et de secours admis à expérimenter le compte financier unique.

- les taux de réalisation des dépenses et recettes qui se révèlent satisfaisants sur la période tant en fonctionnement (96 % en dépenses et 100 % en recettes qu'en investissement (78 % en dépenses et 75 % en recettes) ;
- le niveau de restes à réaliser, limité grâce notamment à l'utilisation de la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement¹⁶³ ; l'examen d'un échantillon de pièces justificatives (RAR 2020 reportés en 2021) a permis de confirmer la maîtrise de la procédure d'inscription ;
- la procédure de rattachement des charges et produits au premier euro (pas de critères ou seuils de significativité) dont la mise en œuvre n'apparaît pas effective concernant les produits (aucun rattachement de produits n'a été effectué sur la période) ;
- les opérations à classer, relativement importantes en recettes (300 k€ en moyenne), qui doivent faire l'objet d'un suivi plus régulier en collaboration avec le comptable public afin d'améliorer leur rythme d'apurement ;
- les annulations de titres et de mandats, justifiées sur leur principe, mais dont le niveau¹⁶⁴ incite à engager un travail de fiabilisation de la procédure d'émission des titres et mandats (doublons, erreurs liquidation, mauvaises imputations) ;
- la concordance effective du compte administratif et du compte de gestion concernant le suivi des emprunts (compte 1641) ;
- les immobilisations en cours, dont la progression sur la période s'explique par l'évolution des dépenses d'équipement, et qui font l'objet d'un suivi et d'un apurement réguliers ;
- l'état de l'actif produit par le comptable et l'inventaire tenu par la collectivité (2021) qui présentent un bon niveau de concordance, les écarts relevés (inférieurs à 1 % des VNC¹⁶⁵) devront être résorbés dans le cadre des ajustements périodiques, notamment de fin d'exercice, entre le comptable et l'ordonnateur ;
- la comptabilisation de provisions spécifiquement dédiées aux dépréciations de créances en fonction de leur ancienneté depuis 2020¹⁶⁶ (taux de dépréciation de 25 %, 50 % ou 100 % selon que la créance ait été prise en charge en N-2, N-3 ou au-delà). Il convient également de relever que le contentieux historique opposant la société GDH (gestion de hydrocarbures) à Thau Agglo pour lequel une provision de 794 k€ avait été constituée, est éteint depuis le 10 novembre 2021¹⁶⁷, ce qui a permis à SAM de procéder à la reprise de sa provision en 2022.

¹⁶³ 17 AP ont été votées au BP 2022.

¹⁶⁴ 105 k€ en moyenne pour les mandats et 187 k€ pour les titres.

¹⁶⁵ 0,7 M€ sur un total général de 350 M€.

¹⁶⁶ Délibération n° 2020-112 du 5 novembre 2020 - 95 421 € au 31/12/2021.

¹⁶⁷ Pourvoit de GDH devant le Conseil d'État rejeté (arrêt du 10 novembre 2021).

annexe 6 : analyse financière

tableau 36: liste des budgets

Libellé budget	Libellé budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2021 (en €)	%
Budget principal	CA SETE AGGLO MEDITERRANEE	M57	70 090 630	53,52 %
Budget annexe	ASST-CA SETE AGGLO MEDITERRANEE	M49	9 331 869	7,13 %
Budget annexe	TRANSPORT-CA SETE AGGLO MEDITERRANEE	M43	14 982 884	11,44 %
Budget annexe	DECHETS PROFESSIONNELS-CABT	M4	3 258 223	2,49 %
Budget annexe	SPANC-CA SETE AGGLO MEDITERRANEE	M49	61 668	0,05 %
Budget annexe	PAE L'EMBOSQUE-CA SETE AGGLO MEDITERRANE	M57	1 822 835	1,39 %
Budget annexe	FOUILLES ARCHEO-CA SETE AGGLO MED	M4	378 838	0,29 %
Budget annexe	PHOTOVOLTAIQUE-CA SETE AGGLO MED	M41	60 089	0,05 %
Budget annexe	EAU-SETE AGGLOPOLE MEDITERRANEE	M49	5 552 882	4,24 %
Budget annexe	COLLECTE DECHETS-SAM	M57	25 428 755	19,42 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

tableau 37 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	8 528 780	8 411 096	8 137 002	8 052 039	7 984 949	- 1,6 %
Autres dotations	343 627	126 853	34 815	0	18 000	- 52,2 %
FCTVA	8 557	78 515	49 203	62 358	107 875	88,4 %
Participations	1 758 440	1 104 402	652 878	713 746	1 149 527	- 10,1 %
Dont État	320 865	317 169	59 584	401 306	451 119	8,9 %
Dont régions	0	68 423	130 893	36 000	240 831	
Dont départements	80 000	49 000	84 147	88 102	83 000	0,9 %
Dont communes	0	1 600	1 094	4 440	8 819	
Dont fonds européens	0	0	0	0	49 541	
Dont autres (dont eco-organismes)	1 357 575	668 210 ¹⁶⁸	377 160	183 899	316 218	- 30,5 %
Autres attributions et participations	2 323 790	2 321 190	2 964 471	3 153 652	3 573 303	11,4 %
Dont compensation et péréquation	2 323 790	2 321 190	2 964 471	3 153 652	3 549 832	11,2 %
Dont autres	0	0	0	0	23 471	
= Ressources institutionnelles	12 963 194	12 042 056	11 838 369	11 981 796	12 833 654	- 0,3 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

tableau 38 : subventions de fonctionnement versées (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	9 456 721	12 007 958	10 926 205	12 389 195	12 070 703	6,3 %
Dont subv. d'équilibre au BA transport	5 346 000	8 458 556	6 737 610	6 974 988	6 200 000	3,8 %
Dont subv. autres établissements publics (y c. rattachés)	1 251 449	543 012	1 082 802	1 028 577	791 555	- 10,8 %
Dont subv. aux personnes de droit privé	2 859 272	3 006 391	3 105 793	4 385 629	5 079 148	15,4 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

¹⁶⁸ Recettes de valorisation des déchets professionnels basculées sur le BA dédié.

tableau 39 : principales dépenses d'investissement (en €)

Opérations globalisées	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
CONSTRUCTION ET TVX BAT CULTURELS	5 559 473	5 407 427	5 891 374	4 256 118	2 223 138	23 337 529
CONSTRUCTION ET TVX BAT SPORTIFS	1 440 949	5 000 949	9 398 731	2 431 218	2 990 575	21 262 423
AIDES AUX ENTREPRISES	1 062 757	284 989	1 021 902	6 749 935	6 916 324	16 035 907
SUBVENTIONS HABITAT	2 296 971	2 631 438	2 655 000	3 942 656	3 949 086	15 475 152
Gemapi	0	0	0	9 243 559	4 718 556	13 962 115
REQUALIFICATION ZAE	7 054 106	5 729 301	25 188	373 545	293 430	13 475 570
AMENAGEMENT ET VOIRIES INTERCOMMUNALES	285 025	2 330 907	5 861 492	3 013 827	1 868 667	13 359 919
OPERATIONS D'AMENAGEMENT ZAC	893 802	1 153 653	1 617 191	2 428 362	3 953 675	10 046 684
SUBVENTIONS D'EQUIPEMENTS AUX COMMUNES	987 033	1 555 662	1 167 040	2 245 211	785 267	6 740 212
TRAVAUX EAUX PLUVIALES	217 543	1 570 755	2 328 947	1 131 683	1 428 560	6 677 488
TRAVAUX DE PROTECTION DU LITTORAL	643 844	2 082 550	3 714 801	0	0	6 441 195
INSTALLATIONS DE TRAITEMENT (DECHETTERIE)	0	0	4 049 613	481 808	0	4 531 421
PONT SADI CARNOT SETE	0	1 100 000	1 100 000	1 096 710	0	3 296 710
TOTAL GENERAL	20 441 503	28 847 632	38 831 279	37 394 632	29 127 279	154 642 325

Source : SAM, présentation CRC

tableau 40 : indicateurs situations bilancielle CABT et CCNBT au 31/12/2016

	CABT	CCNBT
Population 2016	98 189	27 293
Encours de dette du BP au 31/12/2016	4 295 140	8 780 720
Encours de dette du BP par habitant au 31/12/2016	44	322
Capacité de désendettement du BP au 31/12/2016	0,5	6,6
Fonds de roulement net global au 31/12/2016	13 297 980	6 748 284
FRNG en nb de jours de charges courantes au 31/12/2016	103	586

Source : CRC d'après les comptes de gestion

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
AC	attribution de compensation
ACV	Action cœur de ville
ADS	autorisation au titre du droit des sols
AMI	appel à manifestation d'intérêt
ANCT	agence nationale de la cohésion des territoires
BFR	besoin de fonds de roulement
BP	budget principal
BRAEC	bail réel d'adaptation à l'érosion côtière
BRGM	bureau de recherches géologiques et minières
CABT	communauté d'agglomération du bassin de Thau
CAF	capacité d'autofinancement
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CCNBT	communauté de communes du nord du bassin de Thau
CEPRALMAR	centre d'étude pour la promotion des activités lagunaires et maritimes
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGITT	contrat de gestion intégrée du territoire de Thau
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CLE	commission locale de l'eau
CPER	contrats de plan État-région
CPIE	centre permanent d'initiatives pour l'environnement
CRTE	contrat territorial de relance et de transition écologique
CTE	contrat de transition écologique
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	directeur général des services
DIA	déclaration d'intention d'aliéner
DIACT	délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DLAL	développement local mené par les acteurs locaux
DOB	débat d'orientation budgétaire
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBF	excédent brut de fonctionnement
EID	entente interdépartementale pour la démoustication du littoral méditerranéen
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier
EPTB	établissement public territorial de bassin
FCTVA	fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée
FEAMP	fonds européen pour les affaires maritimes et la pêches
FEDER	fonds européen de développement régional
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FRNG	fonds de roulement net global
FRNG	fonds de roulement net global
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GIEC	groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZC	gestion intégrée des zones côtières

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

GOU	grande opération d'urbanisme
GVT	glissement-vieillesse-technicité
IEM	indice d'exposition multiple
NGF	nivellement général de la France
NOTRÉ	loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OFB	office français de la biodiversité
PAS	projet d'aménagement stratégique
PCAET	plan climat-air-énergie territorial
PIA	programme d'investissements d'avenir
PLU	plan local d'urbanisme
PPA	projet partenarial d'aménagement
PPRI	plans de prévention des risques d'inondations
PSE	paiements pour services environnementaux
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SAM	Sète Agglopôle Méditerranée
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDCI	schémas départementaux de coopération intercommunale
SIG	système d'information géographique
SLGRI	stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SMBT	syndicat mixte du Bassin de Thau
SMVM	schéma de mise en valeur de la mer
SNGITC	stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
SOCLE	stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SRGITC	stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte
SYBLE	syndicat du bassin du Lez
TRI	territoire à risque important d'inondation
VNF	voies navigables de France
ZAN	zéro artificialisation nette

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 21 juin 2023 de M. François Commeinhes, président de de Sète Agglopôle Méditerranée

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**