



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTE DE COMMUNES SUD ROUSSILLON (Pyrénées-Orientales)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. UN TERRITOIRE INTERCOMMUNAL EXPOSÉ À DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET À DES RISQUES NATURELS	9
1.1. Une communauté de communes de taille modeste, dont l'économie repose principalement sur des activités touristiques	9
1.1.1. Une petite communauté de communes, située sur la côte méditerranéenne ..	9
1.1.2. Un territoire porté par son attractivité touristique, essentiellement balnéaire	10
1.2. Des enjeux environnementaux et des risques naturels marqués.....	12
1.2.1. Un territoire présentant des risques d'inondation et de submersion importants ainsi qu'un trait de côte en recul	12
1.2.2. Un espace sensible au plan environnemental, potentiellement soumis à des événements météorologiques extrêmes	15
2. UNE ACTION COMMUNAUTAIRE EN CONSTRUCTION FACE AUX RISQUES NATURELS	17
2.1. Une protection de l'espace naturel complexe à mettre en œuvre dans un contexte de responsabilités partagées.....	17
2.1.1. Un aménagement partagé du territoire	17
2.1.2. Une ressource en eau gérée par de nombreux acteurs.....	20
2.2. Une difficile conciliation entre développement et protection du littoral.....	27
2.2.1. Une économie qui repose principalement sur le tourisme	27
2.2.2. La recherche d'un équilibre avec les autres communes par le développement urbain sur le rétro-littoral	29
2.3. Une stratégie qui peine à se développer concrètement.....	31
2.3.1. Une organisation qui reflète peu les compétences de la CCSR en matière d'environnement et de développement durable.....	32
2.3.2. Des nombreuses études, des actions à concrétiser	33
2.3.3. Une stratégie à préciser et formaliser	34
3. DES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIERES ET UNE COOPERATION COMMUNAUTAIRE A APPROFONDIRE.....	37
3.1. Une situation financière favorable	37
3.1.1. La fiabilité des comptes	37
3.1.2. L'autofinancement	39
3.1.3. La politique d'investissement	44
3.1.4. La dette et la trésorerie	46
3.2. Des instruments de coopération communautaire à renforcer	48
3.2.1. De faibles reversements de fiscalité aux communes membres	48

3.2.2. L'absence de dotation de solidarité communautaire malgré des écarts de revenus et de potentiel financier entre les communes membres	48
3.2.3. Les fonds de concours	48
3.2.4. L'absence de mutualisations	49
3.2.5. Un pacte financier et fiscal à formaliser	50
ANNEXE	52
Réponses aux observations définitives.....	54

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Sud Roussillon au titre des exercices 2018 et suivants. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête des chambres régionales des comptes sur l'aménagement du littoral face aux enjeux environnementaux.

Un territoire exposé à des enjeux environnementaux et à des risques naturels, notamment sur sa frange littorale

Composée de six communes et de 24 156 habitants, la communauté de communes Sud Roussillon (CCSR) a connu un fort essor démographique. Son économie repose en grande partie sur les activités liées au littoral (tourisme balnéaire, activités portuaires).

La communauté de communes est particulièrement exposée à des risques d'érosion côtière, d'inondation et de submersion marine, qui vont s'aggraver sous l'effet du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer. À titre d'illustration, 61 % de la population intercommunale résidait en zone inondable en 2017 alors même que l'érosion côtière déjà observée s'accroîtrait encore selon les projections établies par les observatoires locaux et le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ces risques représentent une contrainte que la CCSR doit prendre en compte dans son modèle de développement urbain, de nombreux habitants et activités économiques étant présents dans les zones les plus vulnérables.

Une stratégie de prévention des risques naturels encore en construction

La CCSR s'est investie sur les enjeux environnementaux et la prévention des risques naturels par la commande de nombreuses études. Mais son organisation administrative ne reflète que l'exercice de ses compétences traditionnelles, sans inclure ses missions au titre de la défense contre la mer et plus largement sa politique de développement durable et de prévention des risques. L'information des élus et des citoyens en la matière pourrait également être renforcée.

Le dépassement des objectifs de construction de logements fixés par le schéma de cohérence territoriale en vigueur depuis 2013 et le soutien de l'intercommunalité au projet de requalification du port de sa ville-centre, Saint-Cyprien sont les signes de difficultés à contenir la pression foncière et témoignent que la conciliation entre développement économique et prise en compte des risques naturels n'est pas aisée. Dans le cadre de la définition de sa stratégie d'aménagement, la CCSR s'est fixée des objectifs de modération de la consommation foncière, retranscrits dans une charte dont le respect sera conditionnée à sa transcription dans le plan local d'urbanisme propre à chaque commune. Cette démarche demande à être complétée par sa déclinaison en termes de construction de nouveaux logements, l'alimentation en eau suivant les usages et les actions à mener face aux risques.

En matière d'inondations et de recul du trait de côte, les nombreuses études menées n'ont pas abouti à la définition d'une politique face aux prévisions d'aggravation des risques naturels. Celle-ci est rendue d'autant plus nécessaire que des investissements importants sont prévus au titre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. En matière de défense contre la mer (trait de côte, submersion, ouvrages), les interventions de la CCSR et de la commune de Saint-Cyprien sont emboîtées, chacune détenant des compétences sur les plages et les ouvrages.

D'importantes capacités financières qui permettraient une évolution vers une intercommunalité de projets pour répondre aux enjeux de protection du littoral

La CCSR présente une situation financière favorable et un niveau de réserves élevé qui lui permettraient, si elle le décidait, de renforcer son plan pluriannuel d'investissement afin de mieux concilier prise en compte des risques naturels et développement urbain et économique.

Elle dispose ainsi des moyens dont elle pourrait se saisir pour évoluer vers une intercommunalité de projets en construisant et en partageant une véritable stratégie d'aménagement au service de la protection du littoral.

Dans cette perspective, la communauté de communes, dont l'intégration communautaire demeure faible et dont les dépenses restent centrées sur ses compétences traditionnelles (eau, assainissement), devrait clarifier ses relations financières avec les communes membres à travers la conclusion d'un pacte financier et fiscal dont le principe a été écarté.

RECOMMANDATIONS

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

1. Accroître l'information des élus et du public sur les risques et les actions liés au changement climatique. *Non mise en œuvre*
2. Structurer l'organisation de la CCSR au regard des compétences environnementales prises en charge par la communauté de communes. *Non mise en œuvre*
3. Renforcer le plan pluriannuel d'investissement en mettant en place un suivi opération par opération. *Non mise en œuvre*
4. Gérer les opérations les plus importantes en AP/CP. *Non mise en œuvre*
5. Définir les règles d'attribution et de versement des fonds de concours sur la base de critères transparents. *Non mise en œuvre*
6. Mettre en place, en concertation avec les communes, une stratégie financière en se dotant d'un pacte financier et fiscal. *Refus de 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 la communauté de communes Sud Roussillon a été ouvert le 20 janvier 2023 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, adressée à Monsieur Thierry Del Poso, son président 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 9 juin 2023.

Lors de sa séance du 28 juin 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur Thierry Del Poso. De plus, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 27 octobre 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête des chambres régionales des comptes sur l'aménagement du littoral face aux enjeux environnementaux. Les thèmes analysés portent sur la prise en compte des enjeux environnementaux et la coopération entre les acteurs du territoire, les projets de développement et d'investissement de la collectivité sur son littoral ainsi que sa capacité financière à les mettre en œuvre.

1. UN TERRITOIRE INTERCOMMUNAL EXPOSÉ À DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET À DES RISQUES NATURELS

1.1. Une communauté de communes de taille modeste, dont l'économie repose principalement sur des activités touristiques

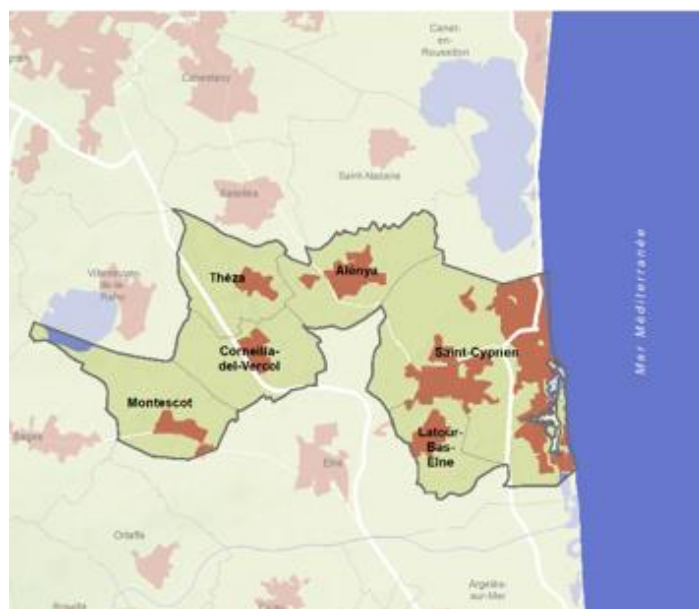
1.1.1. Une petite communauté de communes, située sur la côte méditerranéenne

La communauté de communes Sud Roussillon (CCSR) a été le premier établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des Pyrénées-Orientales. Elle a été créée le 1^{er} janvier 1993. Elle regroupe aujourd'hui 6 communes (Alénça, Latour-Bas-Elne, Corneilla-del-Vercol, MonteScot, Théza et Saint-Cyprien) et 24 156 habitants permanents¹ sur un territoire de 4 070 hectares.

L'EPCI est entouré des deux plus importantes intercommunalités du département : la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole (PMM, 36 communes et plus de 274 000 habitants en 2020) au nord, et la communauté de communes des Albères, de la Côte Vermeille et de l'Illobéris (CCACVI, 15 communes et près de 57 000 habitants), au sud.

La commune la plus peuplée de la CCSR est celle de Saint-Cyprien avec 11 048 habitants, soit près de la moitié de la population intercommunale. Il s'agit d'une commune littorale au sens de l'article L 321-2 du code de l'environnement. Les cinq autres communes comprennent entre 1 630 habitants (MonteScot) et 3 654 habitants (Alénça).

carte 1 : carte de l'intercommunalité



Source : CCSR

Avec seulement six communes membres, la CCSR se situe très en dessous de la moyenne française du nombre de communes par EPCI, qui était de 25 communes en 2021². Elle est d'ailleurs le plus petit EPCI à fiscalité propre du département des Pyrénées-Orientales en nombre de

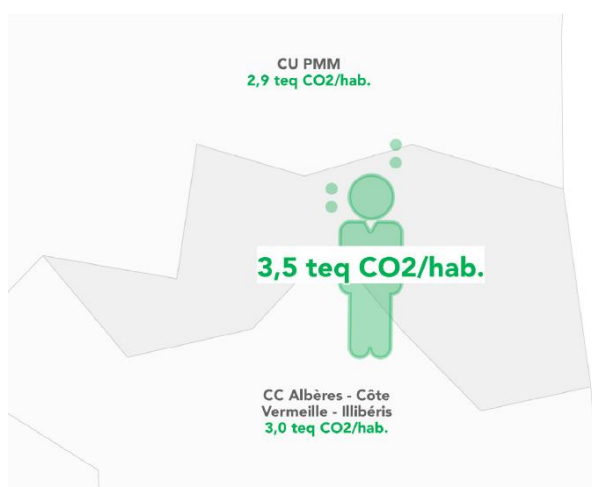
¹ Insee, RP 2020.

² Source : DGCL, bulletin d'information statistique n°163, mars 2022.

communes. Le périmètre de l'EPCI est par ailleurs inférieur aux communes composant le bassin de vie³ de Saint-Cyprien qui comporte 12 autres communes.

La CCSR se situe à moins de 20 km de Perpignan, dont la communauté urbaine constitue un pôle d'attraction pour la population de la CCSR. Même si la CCSR comptait 4 439 emplois sur son territoire en 2018, 64 % des 7 390 actifs⁴ travaillent hors de l'intercommunalité (45,4 % dans la communauté urbaine PMM et 16,4 % dans la CCACVI), engendrant des déplacements domicile-travail réalisés à 88 % en voiture. Ces flux ont des conséquences importantes en termes de trafic automobile et de pollution (45 kteq CO₂⁵ émis par le transport routier sur le total de 82 kteq CO₂ émis en 2019). Le niveau d'émission de gaz à effet de serre par habitant est supérieur à celui des intercommunalités voisines.

figure 1 : émissions de gaz à effet de serre par habitant en 2019



Source : AURCA – 40 indicateurs CCSR

1.1.2. Un territoire porté par son attractivité touristique, essentiellement balnéaire

La population de la CCSR a plus que quadruplé depuis 1968, date à laquelle elle comptait 5 309 habitants. L'EPCI connaît une croissance démographique plus importante que le département des Pyrénées-Orientales et la région Occitanie⁶. Cette évolution n'est pas due qu'à la ville-centre dont la population a évolué de 3 % entre 2013 et 2020. En effet, à l'exception de Montescot, les autres communes ont connu une dynamique démographique plus forte (notamment Latour-Bas-Elne et Théza).

³ Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (source : Insee).

⁴ Source : AURCA, 40 indicateurs CCSR 2022 (données INSEE).

⁵ Les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) sont exprimées en tonnes équivalent CO₂ (teq CO₂) et en kilos tonnes équivalent CO₂ (kteq CO₂).

⁶ Le taux annuel moyen de variation de la population entre 2013 et 2019 était de 1,5 % pour la CCSR (0,6 % pour le département et 0,7 % pour la région Occitanie).

tableau 1 : évolution du nombre d'habitants dans les communes composant la CCSR

	2013	2020	Evolution en nombre d'habitants	Evolution en pourcentage	Part de chaque commune dans la population totale en 2020
Saint-Cyprien	10 716	11 048	332	3,1%	46%
Alénia	3 358	3 654	296	8,8%	15%
Corneilla-del-Vercol	2 162	2 444	282	13%	10%
Latour-Bas-Elne	2 297	3 210	913	39,7%	13%
Montescot	1 734	1 630	-104	-6%	7%
Théza	1 691	2 170	479	28,3%	9%
CCSR	21 958	24 156	2198	10%	100 %

Source : CRC à partir des données Insee RP 2013 et 2020

Le territoire est marqué par le vieillissement de sa population. Par rapport au département et à la région, les habitants sont en moyenne plus âgés (38,4 % de personnes ont plus de 60 ans contre 32,7 % pour le département des Pyrénées-Orientales et 30 % pour la région Occitanie).

La communauté de communes bénéficie d'une situation géographique très favorable et d'une attractivité touristique importante, grâce à sa frange littorale constituée des six kilomètres de plage de Saint-Cyprien. Cette commune est la dernière des sept stations touristiques aménagées dans le cadre de la mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, menée par Pierre Racine⁷. Son aménagement a conduit à une très forte urbanisation. En haute saison, la population est pratiquement multipliée par neuf et avoisine les 100 000 habitants.

Le profil économique de l'EPCI est fortement marqué par le tourisme balnéaire.

La ville de Saint-Cyprien concentre les capacités d'hébergement d'environ 85 000 lits touristiques (28 135 lits marchands et 56 510 lits en résidences secondaires).

Selon l'office de tourisme de la ville, celle-ci a attiré 248 000 touristes en 2019 et réalisé 3,7 M de nuitées. Les retombées économiques sont estimées à 165 M€ et la taxe de séjour perçue s'est élevée à 0,7 M€ pour la commune de Saint-Cyprien.

Sur l'ensemble du territoire de la CCSR, environ 45 % des logements sont des résidences secondaires. Cette tendance semble cependant se modifier. Entre 2016 et 2020, plus de 90 % des 1 189 nouveaux logements construits (essentiellement à Saint-Cyprien) étaient des résidences principales⁸.

Le territoire se caractérise également par la présence d'un port de plaisance à Saint-Cyprien qui compte 1 900 places. Identifié comme un équipement majeur, structurant l'économie touristique et nautique de l'EPCI, le port fait l'objet de réflexions sur sa requalification.

L'afflux massif de touristes engendre des enjeux en matière de protection de l'environnement en particulier l'atteinte aux milieux naturels, aux paysages et à la diversité, les pollutions, la recrudescence du trafic automobile... Et ce d'autant plus que le littoral présente des fragilités. L'EPCI souhaite donc faire évoluer son modèle économique en le basant non plus sur un tourisme de masse mais sur un tourisme plus qualitatif et plus étalé sur l'année, notamment en investissant son rétro-littoral, zones moins fragiles sur le plan environnemental.

⁷ Également connue sous le nom de « Mission Racine », cette mission est une structure administrative créée le 18 juin 1963 par l'État pour conduire de grands travaux d'infrastructure en vue de développer le tourisme littoral dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Elle est à l'origine de la création des ports de plaisance et des stations balnéaires autour de marinas, de la Grande-Motte et du Cap d'Agde dans l'Hérault, de Gruissan et Port Leucate dans l'Aude, de Port Barcarès et Saint-Cyprien dans les Pyrénées-Orientales et de Port Camargue dans le Gard.

⁸ Source : AURCA, 40 indicateurs CCSR 2022.

1.2. Des enjeux environnementaux et des risques naturels marqués

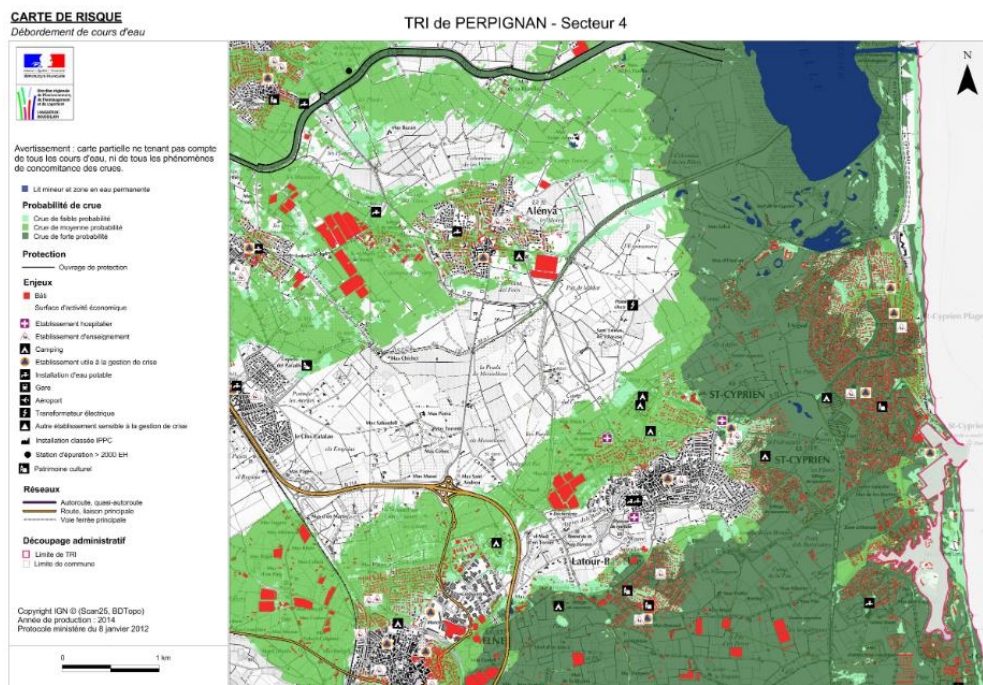
1.2.1. Un territoire présentant des risques d'inondation et de submersion importants ainsi qu'un trait de côte en recul

1.2.1.1. Une vulnérabilité importante aux risques d'inondation et de submersion

En matière d'occupation des sols, 43 % du territoire intercommunal est occupé par des surfaces agricoles et 37 % par des surfaces artificialisées. Les espaces naturels et les surfaces en eau représentent, respectivement, 20 % et 1 % du territoire. L'armature paysagère de l'EPCI est composée de la plaine agricole du Roussillon et de la côte sableuse et lagunaire de Saint-Cyprien. Bordé par la mer Méditerranée, le territoire est encadré par les fleuves côtiers du Tech au sud et du Réart au Nord ainsi que de l'étang du Canet-Saint-Nazaire. Le territoire présente la particularité d'être parcouru par un réseau de canaux, appelés « *agouilles* » (canaux d'irrigation et d'écoulement), notamment le canal d'Elne et l'agouille de la Mar.

Ces caractéristiques topologiques engendrent une vulnérabilité très importante du territoire intercommunal aux risques d'inondation et de submersion. Le territoire de la commune de Saint-Cyprien, traversé par un réseau important de canaux et bordé par la mer mais aussi les communes de Théza et Alénia, proches de l'étang de Canet-Saint-Nazaire au nord, sont particulièrement concernés.

carte 2 : carte des risques d'inondation par débordement de cours d'eau



Source : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon, décembre 2013

Le Territoire à Risque d'Inondation (TRI) Perpignan-Saint-Cyprien, qui couvre toutes les communes de la CCSR sauf Montescot, a été cartographié afin d'identifier les risques de submersions marines (tenant compte du débordement des étangs) et de débordement des principaux cours d'eaux (les débordements des affluents ou des cours d'eaux secondaires ne sont pas simulés).

Ainsi, 61 % de la population intercommunale résidait en zone inondable en 2017, soit 558 habitants de plus qu'en 2013. Plus de 80 % des zones à urbaniser à Théza et Alénia sont situées en zone inondable et 50 % à 80 % à Saint-Cyprien⁹. Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022 à 2027, adopté le 21 mars 2022, renforce les contraintes en limitant les possibilités d'aménagement dans les zones soumises au risque d'inondation.

tableau 2 : population et emplois soumis au risque d'inondation par débordement de cours d'eau

	Nombre d'habitants permanents en 2010	Scénario fréquent		Scénario moyen		Scénario extrême	
		Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés
Alénia	3020			823	74 à 135	1135	87 à 160
Corneilla-des-Vercol	2032			53	0	94	0
Latour-Bas-Elne	2170	1165	114 à 241	1222	120 à 251	1964	195 à 402
Montescot		nd					
Saint-Cyprien	10 508	4597	442 à 856	5948	561 à 1098	7663	687 à 1350
Théza	1 365			293	<50	505	80 à 150

Source : TRI Perpignan-Saint-Cyprien

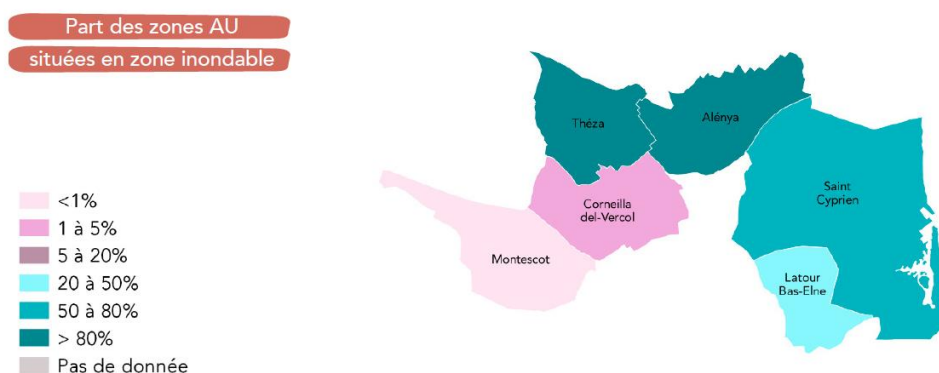
Dans le cas d'un scénario moyen, 45 % la population du territoire serait soumise au risque de débordement des cours d'eau. Concernant le risque de submersion, 40 % de la population de Saint-Cyprien est concernée dans le cadre d'un scénario moyen.

tableau 3 : population et emplois soumis au risque de submersion marine

	Nombre d'habitants permanents en 2010	Scénario moyen avec changement climatique		Scénario extrême	
		Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés
Saint-Cyprien	10 508	3817	424 à 8028	5401	561 à 1094

Source : TRI Perpignan-Saint-Cyprien

carte 3 : part des zones à urbaniser situées en zone inondable au sein de la CCSR



Source : AURCA

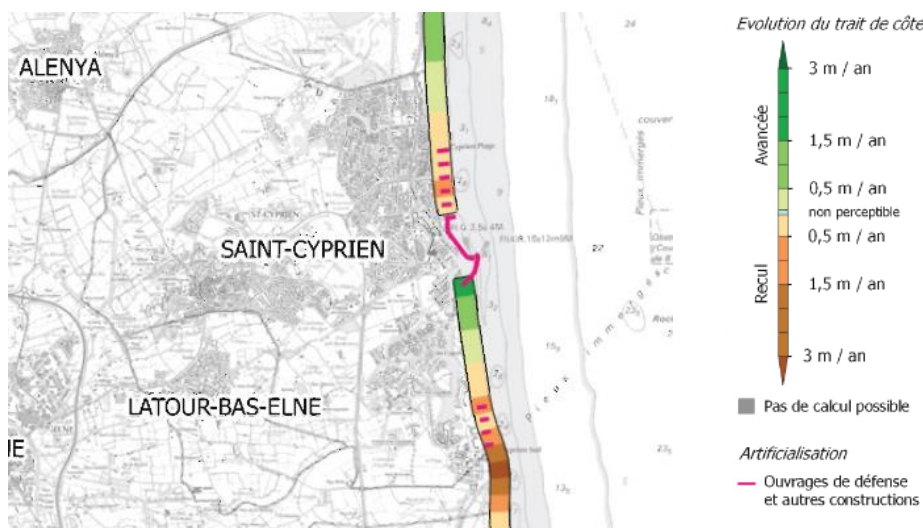
Les intercommunalités concernées par le risque d'inondation sont regroupées notamment au sein du Syndicat Mixte du Bassin Versant du Réart (SMBVR) qui couvre un territoire de 260 km² traversé par quatre rivières principales se jetant dans l'étang du Canet, dont le Réart et l'Agouille de la Mar.

⁹ Source : Agence d'urbanisme catalane Pyrénées Méditerranée, « Quarante indicateurs pour mieux comprendre les territoires de SCoT et PLUi, communauté de communes Sud Roussillon », édition 2022.

1.2.1.2. Des risques élevés d'érosion et de submersion marine

Le trait de côte est la ligne de séparation de la terre et de la mer. Par convention, elle est située à la limite des plus hautes eaux marines par temps calme. Les plages de la commune de Saint-Cyprien sont soumises à des phénomènes d'érosion côtière. L'indicateur national de l'érosion côtière établi par les services de l'Etat montre que le trait de côte est en recul de 0,5 mètres à 1,50 mètres par an au nord et au sud, alors même que les plages sont équipées d'épis.

carte 4 : indicateur national de l'érosion côtière



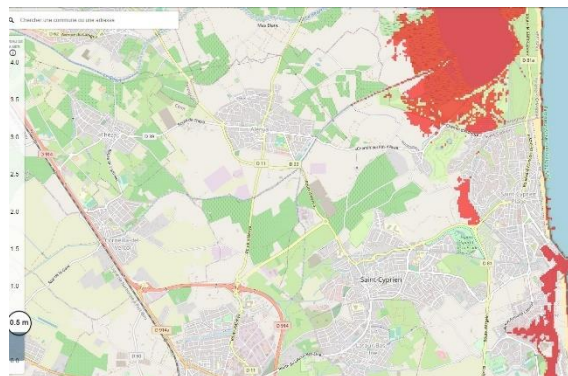
Source : Cerema, Ministère chargé de l'environnement

Selon les dernières prévisions en matière de changement climatique, la vulnérabilité de la commune aux risques naturels se serait aggravée. D'après le rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de février 2022¹⁰, le niveau de la mer Méditerranée pourrait s'élever de 0,15 à 0,33 mètre en 2050, et de 0,3 à 0,6 mètre en 2100, selon le niveau de réchauffement envisagé.

Des outils comme celui qui a été mis en ligne par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) donnent un aperçu des zones potentiellement concernées par une telle élévation du niveau de la mer.

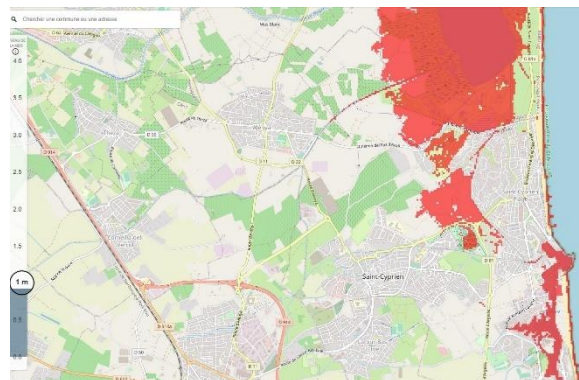
¹⁰ GIEC, « Cross-Chapter Paper 4 Mediterranean region », février 2022.

carte 5 : scénario d'élévation du niveau de la mer de 50 centimètres



Source : BRGM

carte 6 : scénario d'élévation du niveau de la mer de 1 mètre



Cette projection ne prend cependant pas en compte les risques qui pourraient s'ajouter en cas de tempête. Les zones exposées seraient plus étendues dans une telle hypothèse d'autant que le GIEC prévoit une augmentation de l'intensité des phénomènes météorologiques.

1.2.2. Un espace sensible au plan environnemental, potentiellement soumis à des événements météorologiques extrêmes

1.2.2.1. De nombreuses zones naturelles protégées

D'après le diagnostic préalable à l'étude d'éco-renaturation réalisée pour la CCSR en 2020, les deux-tiers des surfaces du territoire sont des espaces agri-naturels (soit 2 800 ha dont 58 % agricoles, 26 % végétalisés et 16 % en eau). Cette occupation du territoire constitue une spécificité forte de la CCSR pourtant proche du territoire urbain de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole.

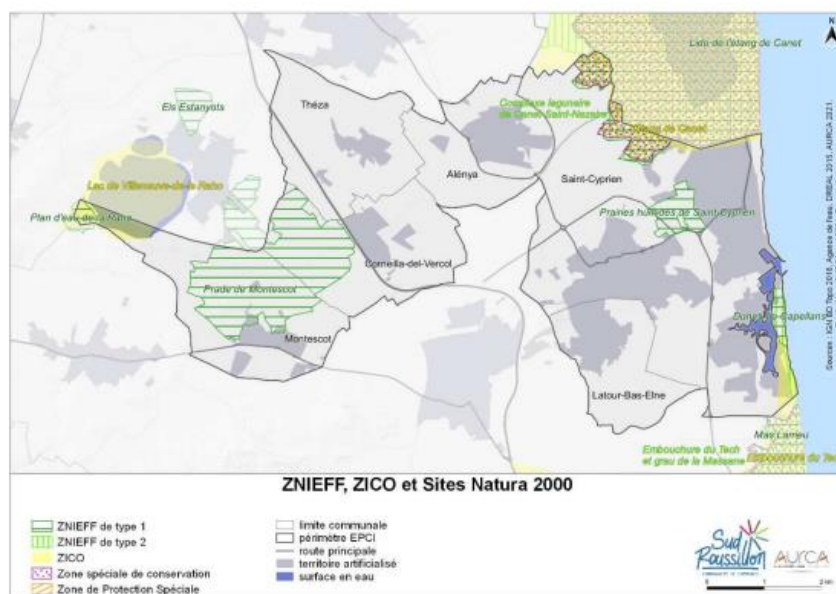
L'aménagement et l'artificialisation rapides des surfaces ont généré une dégradation foncière et paysagère importante. Depuis 1990, la consommation d'espace a été d'environ 30 ha/an durant les 20 premières années puis de 25 ha/an durant les dix dernières années. Ces surfaces ont été gagnées à 85 % sur des parcelles foncières agricoles.

Sur le territoire de la CCSR ou en bordure immédiate se situent également différents périmètres de protection de zones naturelles sur 681 hectares. Cela représente 16 % de la superficie de la CCSR, dont 2 sites NATURA 2000 de préservation des habitats et des espèces¹¹, 7 Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF), des Espaces Naturels Sensibles, des zones humides¹² ainsi que le Parc Naturel Marin du Golfe du Lion.

¹¹ Le complexe lagunaire de Canet et l'embouchure du Tech et Grau de la Massane.

¹² Dépressions salées de Montescot, l'Aygal, Mas Salva ...

figure 2 : les espaces naturels de la CCSR



1.2.2.2. Des événements météorologiques extrêmes aux répercussions importantes sur les activités humaines

Les communes de la CCSR sont périodiquement soumises à des événements météorologiques extrêmes qui donnent lieu à des reconnaissances de catastrophes naturelles¹³.

tableau 4 : les catastrophes naturelles dans les communes de la CCSR

Commune	Nombre de reconnaissances Cat Nat inondation (tous types) (Somme : coulée de boue, remontée de nappe, submersion marine)	Fréquence* moyenne de sinistres inondation (tous types)**	Coût moyen des sinistres inondation (tous types)	Coût cumulé inondation (tous types)
Alénia	9	Entre 0 et 1 ‰	Entre 2,5 et 5 k€	Entre 100 k€ et 500 k€
Corneilla-del-Vercol	10	Entre 1 et 2 ‰	Entre 0 et 2,5 k€	Entre 0 k€ et 100 k€
Latour-Bas-Erne	9	Entre 0 et 1 ‰	Entre 5 et 10 k€	Entre 100 k€ et 500 k€
Montescot	9	Entre 1 et 2 ‰	Entre 5 et 10 k€	Entre 100 k€ et 500 k€
Saint-Cyprien	16	Entre 2 et 5 ‰	Entre 5 et 10 k€	Entre 2 M€ et 5 M€
Théza	9	Entre 1 et 2 ‰	Entre 2,5 et 5 k€	Entre 100 k€ et 500 k€

Source : ONRN : indicateurs sur les dommages entre 1995 et 2019 (mise à jour mars 2013)

* la fréquence de sinistres est le rapport entre le nombre de sinistres et le nombre de risques assurés dans la commune

**** événement inondation au sens large (inondation et/ou coulée de boue, inondation par remontée de nappe, inondation par submersion marine).**

La tempête Gloria, en janvier 2020, a ainsi provoqué submersions marines et inondations. Les crues torrentielles résultant du vent et des fortes pluies ont charrié des déchets dans les cours d'eau et endommagé des éléments des réseaux d'eau et d'assainissement pour un montant estimé à 350 k€ par la CCSR.

¹³ Les communes sont compétentes pour établir une demande de reconnaissance de catastrophe naturelle, et non les EPCI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes Sud Roussillon compte six communes. La ville-centre, Saint-Cyprien, est côtière de la mer Méditerranée, ce qui lui confère la qualification de commune littorale au sens du code de l'environnement.

L'EPCI a connu un fort essor démographique. Son économie repose sur le tourisme de masse dans la lignée de la mission « *Racine* ». Si la ville-centre concentre l'activité touristique et économique de l'intercommunalité, l'ensemble du territoire intercommunal présente des enjeux environnementaux et des risques naturels marqués, principalement d'inondations et de submersion ainsi qu'un trait de côte en recul. Une proportion de 61 % de la population intercommunale résidait en zone inondable en 2017 et l'érosion côtière déjà observée s'aggraverait selon les projections établies par les observatoires locaux et le GIEC. Le territoire se caractérise également par la présence majoritaire d'espaces agri-naturels et d'espaces protégés.

Ces risques représentent une contrainte à prendre en compte dans le modèle de développement intercommunal, de nombreux habitants, activités économiques et équipements étant présents dans les zones les plus vulnérables. La conciliation de la préservation du littoral et de la prévention des risques naturels avec l'attractivité touristique et économique constitue par conséquent un enjeu important pour la CCSR.

2. UNE ACTION COMMUNAUTAIRE EN CONSTRUCTION FACE AUX RISQUES NATURELS

Si la communauté de communes a mis en œuvre des actions en matière d'entretien et de mise en valeur des espaces naturels, une politique plus ambitieuse de protection du littoral se heurte au développement d'un territoire dont l'économie repose essentiellement sur le tourisme.

2.1. Une protection de l'espace naturel complexe à mettre en œuvre dans un contexte de responsabilités partagées

Si la CCSR est compétente en matière d'aménagement du territoire, elle doit composer avec d'autres acteurs, ce qui complexifie l'action menée.

2.1.1. Un aménagement partagé du territoire

2.1.1.1. Un SCoT ancien et peu contraignant qui prend faiblement en compte les spécificités du littoral

Le développement du territoire est encadré par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui couvre 77 communes appartenant à quatre EPCI (la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, la communauté de communes Roussillon Conflent, la communauté de communes des Apres et la CCSR), pour une population totale de 340 751 habitants¹⁴.

¹⁴ Insee, RP 2020.

Un syndicat mixte, « Plaine du Roussillon », est chargé de son élaboration, de son suivi et de sa révision. Créé en 2003, il est actuellement administré par un comité syndical de 43 membres. Il compte un seul agent territorial, responsable du fonctionnement administratif.

Actuellement en cours de révision, le schéma en vigueur a été approuvé en novembre 2013 et est exécutoire depuis février 2014. Ayant fait l'objet de quatre contentieux, il est entré en vigueur en septembre 2017. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), seul opposable, définit les modalités d'application de la politique d'urbanisme dans le respect du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Les objectifs du SCoT sont ambitieux. Il envisage ainsi de réconcilier l'agriculture et l'environnement en protégeant les milieux naturels et les ressources, en préservant les espaces à vocation agricole (PAEN), en valorisant « *l'armature bleue et verte* » dans les aménagements, en assurant la prévention des risques et en promouvant un mode de développement durable sur le littoral. Le SCoT souhaite développer une stratégie d'habitat et d'activités touristiques en dehors des espaces proches du rivage. A ce titre, au moins 80 % des 10 000 logements nécessaires aux 11 communes concernées par les dispositions de la loi littoral doivent être orientés en dehors des espaces proches du rivage (résidences secondaires comprises). Moins de 2 000 logements peuvent être prévus dans ces espaces. Les opérations de renouvellement urbain ou d'extension au sein des tissus déjà urbanisés, le cas échéant en mobilisant le parc de résidences secondaires, doivent être privilégiées. En matière de projet de grands équipements, le développement du pôle sportif et culturel des Capellans à Saint-Cyprien est destiné à favoriser l'attractivité du territoire.

Le deuxième objectif entend articuler les dispositions réglementaires avec un urbanisme de projet pour construire la ville durable, en consolidant l'armature urbaine, en produisant une offre de logements plus diversifiée, en renouvelant la ville plutôt qu'en l'étendant, en maîtrisant l'étalement urbain, en maintenant la fonction commerciale des centre-bourgs, en prévoyant les projets d'équipements et de services, notamment touristiques et énergétiques. Le DOO prévoit, à échéance de 15 ans, la construction de 48 000 logements, pour accompagner la croissance démographique. Ces logements ont vocation à être répartis dans chacune des communes au sein des espaces déjà urbanisés ou dans de nouveaux quartiers. Au total, 2 700 logements sont prévus pour la CCSR, dont 1 500 à Saint-Cyprien et 1 200 dans les autres communes pour atteindre une taille critique. Un objectif de 20 % de logements locatifs sociaux est fixé. Enfin, pour les projets d'aménagement dans les secteurs à vocation dominante d'habitat, des conditions de densité de l'habitat, de choix des matériaux et de performance environnementale des constructions, de maintien de 10 % d'espaces verts, de diversité de l'offre, d'accessibilité par les transports en commun et de développement des modes doux sont prévus. Pour la CCSR, Saint-Cyprien est concerné avec un secteur de 81 ha pour 255 150 m² de logements dans le secteur de la Colomine. Des zones d'activités proches des petites communes étaient inscrites au DOO, dont 5 ha pour MonteScot, 9 ha pour Corneilla del Vercol et Théza et 35 ha pour Saint-Cyprien, Latour-Bas-Elne et Alénia.

Enfin, le troisième objectif souhaite définir un réseau multimodal efficient pour un maillage complet du territoire, en mettant en réseau les équipements pour assurer le rayonnement du territoire (TGV, aéroport, accessibilité du littoral, maillage viaire, accessibilité numérique), en construisant un schéma multimodal des déplacements, en organisant des modes doux de déplacement, en soignant le paysage et les entrées de ville. Le contournement de Saint-Cyprien depuis Perpignan est visé ainsi qu'une étude sur le devenir de la voie littorale du lido de l'étang du Canet-Saint-Nazaire et le raccordement de plusieurs voies vertes cyclables.

Pour autant, le document prend peu en considération les enjeux propres au littoral. Si en 2015, le syndicat mixte avait envisagé de mener une étude de faisabilité pour réaliser le volet

littoral, valant schéma de mise en valeur de la mer, la difficulté de mettre d'accord tous les élus littoraux et le fait que le domaine des activités liées à la mer ne prévoyait pas de grand développement à l'époque avaient amené le comité syndical à abandonner ce projet.

Le SCoT apporte donc très peu de réponses aux spécificités du territoire littoral. Le DOO développe une seule orientation dédiée au développement durable sur le littoral. Elle concerne l'identification des espaces remarquables et des espaces boisés classés, la définition des principales coupures d'urbanisation et la délimitation des espaces proches du rivage, qu'il appartient aux plans locaux d'urbanisme (PLU), pour l'ensemble des sites et espaces mentionnés, de délimiter à la parcelle, conformément à la loi.

Le DOO identifie les grands équipements, les zones commerciales et les principales extensions possibles dans les espaces proches du rivage, extensions dont les PLU devaient justifier le caractère limité et l'intégration au regard de leur environnement urbain. Il oriente la capacité d'accueil en dehors des espaces proches du rivage. Pour autant, sa lecture ne permet pas de distinguer ce qui relève des objectifs, fixés par le SCoT, des simples recommandations. Sur beaucoup de notions, il renvoie aux PLU communaux le soin d'assurer la compatibilité entre les dispositions de la loi Littoral et le SCoT.

En particulier, le SCoT n'a pas été l'occasion d'une réflexion stratégique d'ensemble sur la réponse à apporter au risque inondation. Il n'a pas été mis en compatibilité avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), pourtant adopté en 2015¹⁴. Il a également peu priorisé le développement des secteurs les moins exposés aux risques et aucune orientation n'a été précisée sur la recomposition spatiale des territoires littoraux¹⁵, ni au niveau du SCoT, ni au niveau communal.

De plus, par rapport aux objectifs fixés, il apparaît que de nombreux objectifs du SCoT n'ont pas été respectés. La part des PLU non totalement compatibles avec le SCoT reste élevée, même si la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme progresse. Pour la CCSR, le PLU de Saint-Cyprien est en cours de révision. Par ailleurs, le phénomène de péri urbanisation s'est poursuivi même si une majorité des nouveaux habitants s'est installée dans les secteurs visés. La CCSR a ainsi dépassé les objectifs fixés en matière de construction de nouveaux logements (155 % atteints, dont 106 % à Saint-Cyprien¹⁶ et 217 % dans les autres communes). La part des surfaces artificialisées a également continué d'augmenter au détriment des surfaces agricoles. De même, l'objectif de limitation des nouvelles constructions en zones proches du rivage n'a pas été respecté, notamment à Saint-Cyprien (plus de 30 % réalisés contre 20 % fixés). La part de l'utilisation de la voiture pour les trajets du quotidien s'est maintenue, générant des émissions de GES et une surconsommation énergétique. Enfin, la capacité d'accueil touristique a augmenté en zone rétro littorale et est montée en gamme, sans qu'elle diminue sur le littoral qui représente plus de 80 % de la capacité d'hébergement (notamment les campings).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat mixte justifie le retard pris dans la révision du SCoT, finalement adopté le 26 septembre 2023 par le comité syndical communautaire, par plusieurs événements (crise sanitaire, élections municipales). Il indique que les enjeux relatifs au recul du trait de côte ont bien été pris en compte mais que les stratégies à développer devront être étudiées lors d'une prochaine révision au regard des dernières études sur la question.

¹⁵ La recomposition spatiale est une démarche de relocalisation progressive des habitants et des activités économiques.

¹⁶ Alors que l'aménagement du secteur prévu à Saint-Cyprien (la Colomine) n'avait pas commencé en 2018.

La chambre constate l'importance du délai pris par le syndicat pour rendre le SCoT compatible avec les obligations légales. Elle observe également que les enjeux du territoire face au recul du trait de côte ne sont pour le moment pris en compte que par des orientations générales. Ils ne font pas l'objet d'une déclinaison dans le cadre d'une stratégie concrète et partagée, laquelle est reportée à une révision ultérieure du SCoT.

2.1.1.2. L'absence de plan intercommunal d'urbanisme

Le SCoT confie donc aux plans locaux d'urbanisme une partie importante de la mise en œuvre des orientations engagées. Alors qu'elle est chargée de l'aménagement du territoire, la CCSR ne dispose que de peu d'outils lui permettant de mettre en place une stratégie ambitieuse.

En effet, lors du renouvellement des exécutifs locaux en 2020, les communes de la CCSR se sont prononcées contre le transfert de la compétence « *plan local d'urbanisme* » à la communauté de communes. Chacune a donc conservé sa compétence.

La CCSR est, dans ce cadre, limitée aux avis qu'elle délivre lors de l'instruction des permis pour les compétences qu'elle exerce en matière d'eau, d'assainissement et de voirie. Elle a adhéré à la charte de lutte contre la cabanisation mise en place par les services de l'État, mais la compétence d'urbanisme reste communale.

2.1.2. Une ressource en eau gérée par de nombreux acteurs

La gestion de la ressource en eau, élément indispensable pour la protection du littoral, souffre des mêmes contraintes. Dotée de compétences structurantes pour l'aménagement de son territoire, la communauté de communes a également pris en charge la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement. Son action est cependant fragilisée par la multiplication des partenaires et par une organisation qui ne contribue pas à la lisibilité de sa politique.

2.1.2.1. Un syndicat de bassin versant qui exerce la majorité des compétences concernant la gestion des milieux aquatiques et de prévention contre les inondations

Les collectivités du département des Pyrénées-Orientales ont fait le choix, en 2017, de maintenir les syndicats de bassin versant des cours d'eau déjà existants plutôt que de créer un établissement départemental de bassin.

La CCSR a pris la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI) progressivement à partir de 2017. Elle a instauré une taxe depuis 2017 dont le produit, d'environ 440 k€ à cette date¹⁷, était réputé couvrir l'ensemble des charges liées à la compétence¹⁸.

En pratique, la CCSR a pris, dans un premier temps, en septembre 2017, les compétences strictement obligatoires¹⁹. Par délibération du 13 juin 2018, le conseil communautaire a approuvé la modification des statuts de la CCSR ajoutant la compétence « *Grand cycle de l'Eau- hors GEMAPI* ». Elle a transféré toutes les actions liées aux cours d'eaux au syndicat de bassin versant

¹⁷ Sur la base de 20 € par habitant, au sens INSEE, soit 24 000 habitants environ.

¹⁸ Source : compte-rendu de la réunion de la CLECT du 19/09/2018. Il n'y a donc pas de transfert de charges des communes au titre de la GEMAPI.

¹⁹ Items 1, 2, 5 et 8 de l'article L-211-7 du code de l'environnement.

et s'est donc dessaisie de ces compétences en vertu du principe d'exclusivité. Elle a conservé la défense contre la mer (trait de côte, submersion, ouvrages).

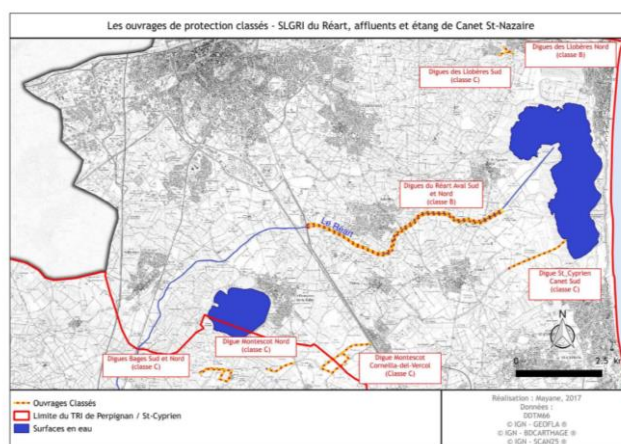
tableau 5 : répartition de la compétence GEMAPI et hors GEMAPI entre la CCSR et le SMBVR

Items de l'article L.211-7 du code de l'environnement, définissant la compétence GEMAPI	La compétence est exercée par :
1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Réart, ses Affluents et de l'étang de Canet St Nazaire (SMBVR)
2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;	SMBVR
5° La défense contre les inondations et contre la mer ;	SMBVR CCSR
8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;	SMBVR
12° (hors GEMAPI) L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin.	SMBVR

Source : CCSR

Le Syndicat Mixte du Bassin Versant du Réart, ses affluents et de l'étang de Canet Saint-Nazaire (SMBVR)²⁰ assure les missions de coordination des actions de réduction de la vulnérabilité du bassin aux inondations. Il prend également en charge les actions de préservation et de valorisation des milieux aquatiques et de la qualité de l'eau, notamment au travers un contrat de rivière. Il est aussi chargé de restaurer et d'entretenir la végétation et les bords des cours d'eau. Enfin, il assure les vérifications administratives et techniques nécessaires à la sécurité des ouvrages et des digues classées. Il a arrêté un premier programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du bassin versant de l'étang de Canet-Saint-Nazaire en 2012. L'actualisation du document a démarré en 2021.

figure 3 : digues et ouvrages classés gérés par le SMBVR :



Source : SLGRI

La CCSR est représentée au sein du syndicat mixte par 10 délégués sur un total de 40. Elle a indiqué qu'elle ne dispose pas d'un rapport d'activité annuel du SMBVR qui pourrait être

²⁰ Les statuts du SMBVR comportent les actions définies aux items 1, 2, 5, 8 et 12 de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

présenté aux élus communautaires. Elle ne dispose que des éléments d'exécution de l'année précédente, qui figurent en annexe de l'appel à contribution pour l'année en cours. Pourtant, près de la moitié de la taxe GEMAPI perçue par la CCSR²¹ est reversée en contribution au SMBVR. La CCSR est ainsi globalement le deuxième contributeur du syndicat avec plus de 20 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et même plus de 50 % pour les ouvrages sur l'Agouille de la Mar.

tableau 6 : affectation du produit de la taxe GEMAPI

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prev.)
Produit de la taxe GEMAPI	439 466	452 300	467 680	704 260	720 779	720 779
Contribution SMBVR en fonctionnement	190 000	215 552	209 698	219 749	239 593	229 178
SMBVR en investissement			93 299	31 470	42 339	80 967
Défense contre la Mer en investissement		49 269	375 404	321 083		
<i>dont dragage et rechargement en sable</i>			225 179			
<i>dont Wave Bumpers</i>			116 822	136 763		

Sources : comptes administratifs 2018 à 2021, compte financier unique 2022 et budget prévisionnel 2023²²

La communauté de communes place l'essentiel du résultat excédentaire du budget annexe GEMAPI en réserves. Elle en justifie la constitution par la perspective de lourds investissements de réparation des ouvrages sur les cours d'eau, gérés par le SMBVR et prévus par le PAPI.

2.1.2.2. La défense contre la mer, une compétence partagée entre la communauté de communes et les communes membres

Afin de bénéficier d'études et de partage de connaissance avec les intercommunalités voisines, la CCSR a adhéré à l'Observatoire de la Côte Catalane (ObsCat) en 2020.

Dans ce cadre, en lien avec l'Agence d'Urbanisme Catalane (AURCA) et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), une étude de préfiguration de la stratégie de gestion intégrée de la côte sableuse catalane face au changement climatique a été engagée en 2021. Un atlas cartographique des aléas actuels d'inondation par débordement des cours d'eaux et de submersion marine a été présenté en novembre 2022. Le CEREMA doit ensuite proposer des projections à 2050 tenant compte du changement climatique, qui compléteront la prévision d'érosion du trait de côte établie par l'Entente Interdépartementale pour la Démoustication (EID) en novembre 2021.

La CCSR participe chaque année au financement d'études pour un montant moyen de 30 000 €.

²¹ Dont le calcul est maintenu sur une base de 20 € par habitant, mais au sens DGF depuis 2021, soit 35 870 habitants.

²² Les *wave bumpers* sont des digues amovibles et modulaires destinées à lutter contre le risque de submersion marine.

Elle exerce en pratique, depuis 2019²³, la compétence de défense contre la mer en entretenant les ouvrages (épîs et digues de Saint-Cyprien) et en restaurant le cordon dunaire. Elle fait réaliser un relevé des ouvrages chaque année par un cabinet d'études.

A l'expiration des conventions de la commune de Saint-Cyprien, la CCSR a demandé, en novembre 2022, aux services de l'Etat, les autorisations d'occupation du domaine maritime pour les cinq épîs de la plage nord²⁴ et les quatre épîs de la plage sud.

Dans ce cadre, la CCSR entend compléter les études sur l'état des ouvrages et leur réelle utilité dans la lutte contre l'érosion avant de décider s'ils doivent être réparés (le budget envisagé jusqu'ici est de 100 k€ pour tous les épîs) ou, au contraire, déconstruits.

Elle a participé à la réfection de la digue des Fakirs, ouvrage portuaire de compétence communale, endommagée par plusieurs tempêtes. Elle a conclu une délégation de maîtrise d'ouvrage avec la commune de Saint-Cyprien, fait l'avance des travaux pour un montant d'environ 470 k€, dont elle indique qu'ils seront remboursés par la commune, au moins à hauteur des subventions obtenues (pour 221 k€).

En outre, depuis 2019, la CCSR a acquis des dispositifs novateurs, les *Waves Bumpers*, blocs de béton de 1 m de large, 1,20 m de haut, de forme concave, constituant les éléments d'une digue amovible pour protéger les plages de l'action des vagues durant l'hiver. Ils sont positionnés sur 240 mètres de la plage nord au niveau des accès à la plage ou des zones sensibles de la dune et retirés pour la saison estivale. La CCSR a payé environ 250 k€. Elle a obtenu des subventions du conseil départemental (15 708 €), de la région (32 912 €) et du fonds européen Feder (66 160, 80 €), soit près de 50 % de subventions. La CCSR dispose depuis novembre 2022 d'une AOT d'une durée de cinq ans pour l'installation des blocs sur le domaine maritime de la plage nord, cette expérimentation faisant l'objet d'un suivi par les services de l'Etat (DDTM).

Dans le cadre de sa compétence, la CCSR assure également l'entretien et la renaturation du cordon dunaire. Il s'agit de retenir le sable et de limiter le piétinement par la pose de ganivelles, de planter des espèces végétales adaptées et de lutter contre les plantes invasives.

La CCSR participe aux travaux du baladoir de Saint-Cyprien. Elle a restauré le cordon dunaire existant lors de la tranche 1. Pour la tranche 2, à partir de 2023, le bureau communautaire a décidé, lors de sa réunion de février 2023, la création d'une dune retenue par des ganivelles pour un montant de 200 k€ à la charge de la CCSR. Des interventions sont également prévues sur la plage sud.

La commune demeure toutefois compétente pour l'entretien et le nettoyage des plages en saison et après les tempêtes, dans le cadre de la concession du domaine maritime y compris pour les bois flottés dont l'utilisation possible en paillis avait été évoquée dans le PCAET.

La CCSR bénéficie également depuis juin 2021 d'une autorisation de dragage du port communal de Saint-Cyprien pour 10 ans et pour des volumes de sable maximum de 20 000 m³ par an. Elle a obtenu l'autorisation d'utiliser le sable issu du dragage pour recharger les casiers de plage creusés entre deux épîs. Pour la plage des Fakirs, à l'occasion des travaux en 2022-2023, le sable, en quantité insuffisante dans le port, a été acheté. La CCSR a passé un accord cadre avec une entreprise. Elle prévoit un budget de 300 k€ tous les deux ans pour cette opération. Le dernier dragage du port date de juin-juillet 2020. Il a permis de récolter environ 18 000 m³ de sable utilisé

²³ La prise de compétence a coïncidé avec le renouvellement des AOT des épîs, entretenus jusque-là par la commune, à partir de 2019.

²⁴ Hors premier épî dit expérimental qui appartient au domaine portuaire de la commune.

pour le rechargement des casiers de la plage nord jusqu'au milieu de la longueur de la plage environ. Le montant total des opérations est de 278 866 € TTC.

Les interventions de la CCSR et de la commune sont donc emboîtées, chacune détenant des compétences sur les plages et les ouvrages.

2.1.2.3. La gestion des eaux pluviales, une compétence encore majoritairement exercée par les communes membres

Le territoire de la CCSR est traversé par de nombreuses agouilles, canaux d'irrigation et d'écoulement des eaux pluviales et de rejet des eaux traitées, qui accroissent le risque d'inondation par débordement des cours d'eau ou par rupture d'une digue ou d'un équipement hydraulique (station de pompage, buse...).

Les modélisations réalisées de débordement ou de rupture de digues sont reprises dans les rapports de présentation des plans de prévention du risque inondation (PPRI) pour les 4 communes qui en sont dotées : Alénia (PPRI de 2000, principal cours d'eau : l'agouille de la Mar), Théza (PPRI de 2014, bassin du Réart), Saint-Cyprien (PPRI de 2021, Agouilles, Tech, étang du Canet) et Latour-Bas-Erne (PPRI de 2012, bassin du Tech). Les territoires de ces communes, bâties essentiellement en plaine, sont des zones d'aléas importants.

La prise de compétence de la gestion des eaux pluviales (GEPU) par les communautés de communes²⁵ reste facultative (art. L. 5214-16 du CGCT). La compétence s'étend sur les ouvrages (souvent liés à la voirie) et recouvre l'exploitation, les études, l'entretien, les travaux, mais aussi sur la gestion et l'aménagement en lien avec la GEMAPI (ruissellement, débordement), la lutte contre l'érosion et contre l'imperméabilité des sols.

Au sein de la CCSR, une étude a démarré en 2021 en vue de définir le contenu de la compétence qui pourrait être transférée. Pour sa première phase, elle a conclu à la difficulté d'inventorier les ouvrages (état des lieux achevé en 2023) et surtout les charges à transférer dont l'estimation appelle un travail ultérieur. En attendant, la compétence est toujours exercée intégralement par les communes principalement par Saint-Cyprien dont les dépenses d'entretien des canaux se sont élevées à 2 M€ entre 2018 et 2022.

2.1.2.4. La gestion de la production d'eau et la réutilisation des eaux usées, une politique gérée par la CCSR

La CCSR dispose des compétences eau et assainissement. Elle exerce en régie la construction et l'entretien des installations et des réseaux d'eau potable et de défense incendie ainsi que le service public d'assainissement non collectif. Elle a confié la gestion des deux stations de traitement des eaux usées sous forme de délégation de service public à Véolia pour 11 ans à compter du 1^{er} janvier 2016.

En matière de production d'eau potable, la CCSR exploite plusieurs forages d'eau dans les nappes souterraines profondes et achète de l'eau à la CCACVI voisine pour les usagers de MonteScot.

Elle produit environ 2,8 millions de m³ d'eau par année, en distribue 2,3 millions de m³, les pertes s'établissant à 0,5 million de m³.

²⁵ La prise de compétence est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération.

D'après les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable (RPQS) présentés chaque année au conseil communautaire, le nombre d'abonnés a augmenté de 1,3 % entre 2019 et 2021 et le volume prélevé de 6,7 % durant la même période. La consommation moyenne pondérée est de 195 m³ par abonné en 2021. Elle a augmenté de plus de 11 % depuis 2019²⁶. La chambre évalue que la consommation, au sein de la CCSR (62 m³/habitant), est supérieure de près de 15 % à la moyenne nationale²⁷ de 54,3 m³ par habitant en France en 2020.

tableau 7 : production d'eau potable entre 2019 et 2021

captage	population desservie	abonnés			consommation en m ³ /abonné			volume prélevé en m ³			rendement du réseau	prix TTC par m ³ pour 120 m ³	
		2021	2020	2019	2021	2020	2019	2021	2020	2019		2021	2020
THEZA	2 226	856	849	847	107	122	115	112 931	119 060	119 861	83,70%	1,98	1,98
ALENYA	3 706	1 622	1 677	1 724	136	121	120	252 821	234 405	238 875	80,80%	1,98	1,98
MONTESCOT*	1 686	734	745	748	112	108	108	117 668	111 768	122 404	70,10%	1,98	1,98
CORNEILLA DEL VERCOL	2 355	1 117	1 120	1 037	114	123	123	162 977	177 974	177 974	79,20%	1,98	1,98
LATOIR-BAS-ELNE ST-CYPRIEN	14 394	8 025	7 999	7 837	235	216	207	2 324 773	2 099 936	2 126 612	81,80%	1,98	1,98
total	24 367	12 354	12 390	12 193				2 971 170	2 743 143	2 785 726			

Source : RPQS – pour MonteScot, l'eau fournie est achetée à la CCACVI

La CCSR mène une action importante pour la détection et la réparation des fuites. Elle s'est dotée d'un dispositif de détection acoustique des fuites et entreprend des travaux de maintenance préventive ou de réparation des réseaux. Les dépenses d'investissement du budget annexe eau potable se sont élevées à 6,4 M€ HT en 2018 et 2022²⁸. Le rendement du réseau de distribution, qui mesure la part d'eau introduite dans le réseau consommée plutôt que perdue, est d'environ 80 % en 2021, conforme au niveau moyen des réseaux en France²⁹.

La CCSR diffuse, dans ses supports, des informations sur la qualité du service, sur l'accès à la ressource dans les nappes souterraines ou sur les travaux en cours. Mais elle ne déploie pas, auprès du grand public, de communication ou de politique incitative pour la diminution de la consommation d'eau potable. Le prix moyen par m³ de la CCSR pour une consommation de 120 m³ d'eau est fixé à 1,98 €, inférieur au niveau moyen français à 2,11 €.

La problématique de l'accès à la ressource en eau a toutefois été un des arguments soulevés dans l'objectif de limiter la croissance de la population du territoire dans le cadre du SCoT et de la charte du projet de territoire.

La CCSR attribue notamment l'évolution des consommations par habitant à la crise sanitaire et à la transformation des résidences secondaires (à Saint-Cyprien) en résidences permanentes.

En matière de traitement des eaux usées, les capacités nominales totales des deux stations s'élèvent à 84 667 équivalent-habitants. Elles paraissent donc correctement dimensionnées pour traiter les eaux usées y compris en période estivale.

²⁶ La consommation est établie sur la base des factures annuelles ou bi-annuelles. Il y a donc un décalage entre le volume produit, en année N et le volume consommé relevé en N+1.

²⁷ La chambre a rapporté les volumes consommés à la population DGF (35 874 habitants pour la CCSR en 2021), qui tient compte des résidents secondaires, pour englober la fréquentation touristique. Le calcul effectué pour cette évaluation est : 2 233 099 m³ d'eau facturés en 2021 aux abonnés domestiques (sources : RPQS des différents forages) / population DGF = 62 m³. Ce ratio est confirmé par la CCSR, suivant une autre méthode de calcul. Une carte des consommations par département est disponible sur le site internet du ministère de l'environnement, les Pyrénées-Orientales se situant au niveau de la moyenne nationale.

²⁸ En parallèle, les dépenses d'investissement sur le budget annexe Assainissement se sont élevées à 4,7 M€ HT entre 2018 et 2022.

²⁹ Source : rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement au 01/01/2021.

Le volume facturé a diminué de 4 % entre 2019 et 2021. Le prix facturé par m³ s'élève à 1,64 € en 2021, inférieur au prix moyen français de 2,19 € par m³.

tableau 8 : traitement des eaux usées

	population desservie	abonnés		volume facturé			prix	
	2021	2021	2020	2021	2020	2019	2022	2021
ouest (theza montescot)	6 267	2 703	2 711	274 577	312 996	289 130	1,65	1,64
est (alenyà, LBE, St C)	17 638	9 685	9 679	1 680 328	1 804 921	1 745 411	1,65	1,64
total				1 954 905	2 117 917	2 034 541		

Source : rapports annuels

D'après les rapports annuels, la qualité des eaux traitées est jugée conforme et constante par les organismes de contrôle, avant leur rejet en mer. Dans ce contexte, la CCSR a initié depuis une dizaine d'années des demandes de réemploi des eaux traitées pour des usages techniques (arrosage et lavage d'équipements) sans obtenir jusqu'ici d'autorisation. A l'occasion de la crise liée à la sécheresse du printemps 2023, le préfet de département a autorisé par arrêté du 9 mai 2023 la réutilisation de l'eau traitée pour l'arrosage partiel des golfs de Montescot et Saint-Cyprien et d'un terrain de sports. La CCSR indique qu'elle souhaite pouvoir accroître ces usages.

2.1.2.5. La protection des populations, une communication à renforcer

La première phase de l'étude de préfiguration de la stratégie de gestion intégrée de la côte catalane face au changement climatique, menée par le CEREMA dans le cadre de l'ObsCat, a abouti à la présentation des risques de submersion et d'inondations auxquels sont confrontés les territoires.

Lors du comité de pilotage de l'ObsCat en novembre 2022, il a été décidé que tous les maires des communes seraient associés aux prochaines étapes de présentation des hypothèses et de projection à échéance de 2050. Cette première restitution n'a pas été diffusée au grand public par la CCSR.

Dans le même temps, les études, notamment du GIEC, prévoient une hausse des températures sur le pourtour méditerranéen ainsi que celles de la mer, une augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes (pluies violentes, sécheresses sévères). Les problématiques de l'accès à l'eau dans les nappes souterraines très profondes et l'épuisement de la ressource sont évoqués.

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 et les dispositions réglementaires liées rendent obligatoires la mise en place, dans un délai de 5 ans, d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) « *dès lors qu'au moins une des communes membres est soumise à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde* ».

Le PICS est défini comme « un document d'organisation de la réponse opérationnelle à l'échelon intercommunal face aux situations de crise, au profit des communes impactées. Il organise la coordination et la solidarité intercommunale ».

La CCSR indique qu'elle dispose déjà d'un poste de commandement, totalement autonome en électricité et en moyens de communication, utilisé pour assurer la coordination des interventions, en cas d'incident du fonctionnement des pompes ou du traitement de l'eau.

La CCSR est également dotée d'un module de secours pour 30 personnes (aménagé pour 14 k€) qui peut être embarqué sur un camion, outil dont la chambre remet en question l'efficacité au regard des 25 000 habitants situés dans les zones à risque.

En conclusion, les mesures mises en place par la CCSR en matière de protection de citoyens et des activités économiques demeurent limitées au regard des enjeux.

Au regard des développements précédents, la chambre recommande à l'EPCI d' :

1. Accroître l'information des élus et du public sur les risques et les actions liés au changement climatique. *Non mise en œuvre*

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du CCSR s'est engagé à missionner le « service de communication pour construire une politique interne et externe de visibilité » auprès du public sur la prise compte des risques environnementaux.

La chambre note l'engagement de l'ordonnateur mais constate qu'à ce stade aucune mesure concrète n'a été prise. La recommandation est donc considérée comme non mise en œuvre.

2.2. Une difficile conciliation entre développement et protection du littoral

La CCSR est chargée du développement économique du territoire communautaire. C'est un enjeu fort, dans un territoire essentiellement dominé par une économie présentielle. Elle tente également de promouvoir un tourisme moins centré sur le littoral et un aménagement du territoire limitant l'artificialisation des sols.

2.2.1. Une économie qui repose principalement sur le tourisme

2.2.1.1. Des zones d'activités gérées par la communauté de communes

Le territoire de l'intercommunalité souffre d'un déficit d'emplois. Comme le montre le diagnostic du Contrat territorial de Relance et de Transition écologique (CRTE) pour la CCSR³⁰, le rapport est d'un emploi créé pour 18 nouveaux habitants actuellement. Pour renforcer l'emploi, la CCSR vise un rapport d'un pour sept à échéance de six années, et a, pour ce faire, mis en œuvre plusieurs initiatives afin de ne plus dépendre exclusivement du tourisme.

Elle a ainsi notamment repris les zones d'activités de Saint-Cyprien, Montescot et Alénia. Elle a également aménagé une pépinière d'entreprises (en 2017-2019) et un hôtel d'entreprises (en 2022)³¹. Un tiers-lieu va être aménagé dans le bâtiment des caves Ecoiffier à Alénia ainsi qu'un projet à Théza. Deux principaux projets d'extension des zones d'activité sont prévus au SCoT pour la CCSR (5 hectares à Saint-Cyprien et 7 hectares à Montescot). En complément, la CCSR décline actuellement les procédures de consultation pour lancer une zone de 40 ha dont elle maîtrise le foncier, aux abords du supermarché de Latour-Bas-Elne avant la mise en œuvre effective du SCoT en 2024, car ce projet n'y est pas listé.

³⁰ CRTE Sud Roussillon - Diagnostic page 17 (source schéma directeur de développement).

³¹ Deux agents de la CCSR sont en charge de l'animation de la pépinière et de l'hôtel d'entreprises. L'hôtel d'entreprises, situé au 1^{er} étage d'un bâtiment neuf, est loué par la CCSR pour 70 k€ par an. L'indice de révision prévu au bail est l'indice du coût de la construction (ICC) qui n'a plus à être utilisé depuis 2014 pour les locations professionnelles et dont l'évolution est de + 9,01 % sur un an au 4^{ème} trimestre 2022, l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) est à utiliser, dont l'évolution est de + 6,46 % sur un an au 4^{ème} trimestre 2022. La CCSR a établi un budget prévisionnel et fixé des tarifs de location des bureaux qui lui permette de couvrir ses charges.

La question de l'aménagement de la zone autour du port comporte également de nombreux enjeux. La commune de Saint-Cyprien a décidé, par délibération du 13 décembre 2016³², le transfert à la CCSR de deux parcelles de la zone, sur lesquelles deux entreprises nautiques bénéficiaient d'autorisations d'occupation du domaine public de 40 ans.

Les autorisations d'occupation temporaire ont été renouvelées pour 30 ans par la commune de Saint-Cyprien, juste avant la délibération de transfert, en novembre 2016, pour l'une et juste après la décision, en mars 2017 par anticipation de la fin du contrat, pour la seconde. N'ont ainsi pas été respectées, du fait de ces renouvellements anticipés, les dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (C3P) rendant obligatoire la mise en concurrence pour toute occupation du domaine public à des fins d'exploitation commerciale. Il en a été de même des dispositions de l'article R. 5314-30 du code des transports qui limite à 35 ans la durée des contrats d'utilisation du domaine portuaire. Enfin il n'a pas été fixé de montant de la redevance en tenant compte des résultats de l'activité économique des exploitants³³.

La CCSR, liée par ces deux seuls contrats, est faiblement présente au sein de la zone portuaire, dont la commune souhaite poursuivre le développement dans le cadre du projet de requalification de l'ensemble du quartier du port.

Ainsi, dans sa réponse de mai 2023 à la consultation du SCoT, le président de la CCSR a demandé des modifications du projet de DOO pour les espaces proches du rivage. Il souhaite notamment inscrire 2,5 ha pour le secteur de la zone technique portuaire sur les 5 ha prévus à Saint-Cyprien pour le développement de zones économiques. Cette zone a vocation à conforter le développement des activités nautiques mais aussi à permettre « une diversification par l'accueil d'activités non industrielles de recherche et développement dans les milieux nautique et marins et les énergies marines renouvelables, ainsi que la création d'un port à sec avec des services de maintenance et des activités nautiques ».

Le président de la CCSR précise également que les 13 ha destinés au projet de requalification du port comportent aussi un « *secteur mixte habitat, équipement et économie sur des espaces jusqu'ici délaissés* » de 10,5 ha pour 150 logements et 11 200 m² de surface de plancher.

Le DOO identifie clairement le projet de requalification du port de Saint-Cyprien et son extension ainsi que l'aménagement du quartier dans les espaces proches du rivage, sur 13 ha. La création d'un secteur d'habitat et d'équipements (260 logements pour 20 000 mètres carrés) est prévue. La commune, qui a demandé à réduire ce projet à 150 logements et 11 200 m² de surface de planchers, devra veiller à concilier ces objectifs dans son PLU en cours de révision.

2.2.1.2. La promotion du tourisme, une stratégie qui ne mise plus uniquement sur l'attrait de la plage mais qui reste essentiellement gérée par les communes

Le transfert de compétence de gestion des offices de tourisme n'est pas intervenu au sein de la CCSR. En effet, seuls deux offices de tourisme existaient avant 2017, à Alénia et Saint-Cyprien. Classée station de tourisme, Saint-Cyprien a choisi de conserver une gestion municipale et Alénia a opté pour l'intégration au sein d'un office municipal d'animation.

³² Suivant les dispositions de la loi NoTRé, la compétence économique a été transférée aux intercommunalités au 1^{er} janvier 2017.

³³ Les redevances, révisables suivant l'évolution des tarifs du port, sont d'environ 50 k€ par an.

La CCSR a adopté, en avril 2022, un schéma de diversification économique et touristique. Constatant les nouvelles habitudes de fréquentation et de consommation des vacanciers, la stratégie de l'EPCI a évolué en ce qu'elle ne repose plus uniquement sur l'attrait lié au littoral et à des plages. La « *déconcentration* » de la bande littorale constitue un des axes de cette stratégie, en proposant de nouvelles offres et d'autres loisirs dans les territoires rétro-littoraux tournés vers la nature, le patrimoine et la culture. Un objectif est aussi de permettre d'allonger la saison touristique.

Le schéma se décline en 33 actions pour un montant total de 25 M€ d'investissement. Certains projets sont structurants en matière d'aménagement (requalification du port de Saint-Cyprien, aménagement de l'entrée de ville de Saint-Cyprien, requalification des axes de circulation en centre-bourg de Latour-Bas-Elne) ou de préservation environnementale (aménagement du parc Jonquières de Théza, d'une crique forestière de 3000 m² le long de l'itinéraire cyclable).

Si par cette étude, la CCSR entendait définir une stratégie durable dans le secteur économique principal du territoire, elle n'a cependant pas été accompagnée de la réalisation d'actions concrètes ou les actions entreprises n'ont pas été accompagnées d'indicateurs d'efficacité.

2.2.2. La recherche d'un équilibre avec les autres communes par le développement urbain sur le rétro-littoral

La nécessité de préserver le littoral tout en permettant le développement du territoire est complexe à mettre en œuvre, s'agissant de l'installation de nouvelles populations.

La CCSR indique poursuivre un objectif d'équilibre entre les communes. Elle a conclu avec la région et le département un contrat « bourgs-centres » pour maintenir et promouvoir l'attractivité des six communes sur leur bassin de vie. Trois axes stratégiques y sont déclinés. Le premier vise à faire émerger des centralités fortes et des cœurs de villages attractifs et à poursuivre la montée en puissance des services de proximité. Le deuxième a pour objectif de faire participer les six bourgs-centres à l'enrichissement d'une offre touristique de qualité et à la diversification de l'économie de Sud-Roussillon. Le troisième consiste à agir pour l'adaptation et l'atténuation au changement climatique.

Dans les documents stratégiques, les problématiques d'aménagement et de promotion économique et touristique sont donc présentées avec les enjeux de développement durable. La volonté de la CCSR demeure cependant d'accompagner la poursuite du développement urbain en centre-bourg des communes et sur le littoral à Saint-Cyprien avec le projet de requalification du quartier du port.

Le nouveau SCoT est en cours d'adoption. La nouvelle version du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)³⁴ a été validée par le comité syndical en janvier 2023, le diagnostic territorial et le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) en février 2023. Une version provisoire du document d'orientation et d'objectifs est accessible depuis février 2023. Selon la réponse du président du SCoT, le projet du nouveau schéma a été arrêté par le comité syndical communautaire le 26 septembre 2023. La validation complète du SCoT est prévue en 2024.

Le projet de SCoT fixe le nombre de logements à construire à 4 150 au maximum pour la CCSR et parallèlement des objectifs de consommation économe de l'espace pour lutter contre

³⁴ Le PADD s'articule autour de trois thèmes : accueillir et valoriser, s'ouvrir et rayonner, préserver et s'adapter.

l'étalement urbain ont été proposés : 49,2 ha au maximum dans les 10 ans à venir, dont 24,6 ha dans les premiers 5 ans et 19,7 ha pour les 5 années suivantes, soit un total de 68,9 ha dans les 15 ans.

Le projet de SCoT recherche une meilleure accessibilité des logements et la part des logements sociaux doit être en moyenne de 20 % dans les PLH.

La CCSR est confrontée à un enjeu en matière de logements pour attirer des résidents permanents. Le foncier disponible est contraint, le parc de logements est inadapté (appartements touristiques meublés de petite surface) ou dégradé (centres-bourgs anciens et immeubles des années 70). Hors Saint-Cyprien, les maisons des autres communes atteignent un prix médian supérieur d'environ 15 % à celui du département.

tableau 9 : prix médian par m² des logements dans les communes de la CCSR

en €	prix m ² médian des appartements	prix m ² médian des maisons
Saint-Cyprien	3 210	3 350
Latour-Bas-Elne	nd	2 820
Comeilla del Vercols	nd	2 440
Alénia	nd	2 430
Montescot	nd	2 300
Théza	nd	2 080
Département des Pyrénées-Orientales	2 180	2 160

Source : immobilier.notaires.fr données sur 24 mois consultées le 15/06/23(838 ventes de maisons)

D'après l'atlas 2021 du logement social dans le département, la CCSR compte 760 logements sociaux publics soit un taux d'équipement de 6,9 %. 60,7 % de ces logements sont collectifs. Dans le cadre du Programme Départemental de l'Habitat (PDH) 2019-2024, un taux de variation moyenne annuelle de population de 1 % a été retenu pour la CCSR, soit une hausse de 1 400 à 1 500 habitants sur la période 2019-2024. Pour l'accueil de cette population, environ 1 140 résidences principales seront à produire et des efforts de réhabilitation du parc touristique vieillissant devront être menés³⁵ ainsi que des habitations dégradées des centres-bourgs.

De même, sur la base de campagnes de mesures et d'observation du trait de côte réalisées depuis 2009, l'ObsCat et l'entente interdépartementale pour la démoustication (EID) ont réalisé, en 2022, une étude prospective de la côte catalane à échéance de 2050. Elle sera complétée par une étude du CEREMA sur la stratégie du territoire côtier. Pour Saint-Cyprien, les prévisions font état d'un recul du trait de côte de 70 mètres maximum pour la plage sud³⁶ (touchant directement un camping, des propriétés privées dont une résidence pour seniors, des réseaux, des sentiers pédestres et cyclables) et 85 mètres de recul maximum pour la plage nord (touchant directement les concessions de plages, le baladoir, la digue des Fakirs, le boulodrome, un parking et les propriétés privées).

³⁵ Problématique de résidentialisation à Saint-Cyprien des retraités ayant acquis un logement secondaire il y a plusieurs décennies.

³⁶ Source : présentation de l'étude « trait de côte 2050 » de la CCSR. Les projections sont établies avec une incertitude de +/- 9 mètres.

figure 2 : recul du trait de côte à échéance 2050

Source : présentation de l'étude trait de côte 2050 CCSR – ObsCat - EID

Pour ces deux secteurs, l'étude indique que des recompositions spatiales dans les zones bâties seraient nécessaires pour garantir une largeur de plage et de dune suffisante à l'horizon 2050. Ces perspectives ne sont ni évoquées ni intégrées à la stratégie de l'EPCI en matière d'aménagement.

En conclusion, la CCSR prévoit la poursuite de l'aménagement du littoral à Saint-Cyprien. Parallèlement, elle mène une réflexion de modération, par exemple en matière de modèle touristique qu'elle souhaite orienter vers un tourisme plus qualitatif. Au regard des risques auxquels le territoire intercommunal est exposé, notamment en matière d'inondations, la chambre alerte la CCSR sur la nécessité de protéger ses espaces et de prendre en compte l'ensemble des enjeux, en saisissant l'opportunité que constitue la révision en cours du SCoT. Elle constate néanmoins que la réponse du Président du SCoT à ses observations provisoires renvoie certains aspects à une révision ultérieure du SCoT.

2.3. Une stratégie qui peine à se développer concrètement

La CCSR réalise différentes actions pour la protection, l'entretien et la mise en valeur des espaces naturels tels que l'aménagement d'un sentier littoral, le projet de renaturation par la plantation de 400 arbres à l'entrée de la ville de Saint-Cyprien, etc.

Elle agit également pour la valorisation des espaces agricoles. Depuis 2018, en lien avec les communes de Saint-Cyprien et Latour-Bas-Erne et avec la CCACVI³⁷, elle a sollicité le département pour la mise en valeur de terres incultes ou manifestement sous exploitées, en application des dispositions des articles L. 125-1 et R. 125-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit de susciter des projets d'installation d'exploitations agricoles sur des terres à potentiel plutôt que de les laisser gagner par l'aménagement urbain. Le conseil départemental a délibéré le 30 juin 2022 et arrêté la liste des parcelles concernées.

Dans le cadre de son PCAET, la CCSR a identifié l'objectif stratégique de « Protéger les espaces ruraux les plus menacés, en déployant un ou plusieurs PAEN³⁸, en complément de la mise en œuvre du PAEN d'Alénia existant ». Les zones déterminées par les communes et la CCSR seront reprises dans le SCoT et des modalités d'acquisition spécifiques (par les collectivités ou par la SAFER) seront possibles. Un projet de convention est en cours de signature entre les communes concernées et le département.

La CCSR communique régulièrement sur ses réseaux sociaux et ses publications sur ses actions en matière de développement durable et de préservation de l'environnement.

³⁷ CCACVI : communauté de communes Albères Côte Vermeille Illibérès.

³⁸ PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains.

Pour autant, son organisation reflète peu les compétences prises en charge en matière d'environnement et de développement durable, et certaines compétences ne sont prises en charge que partiellement, ce qui limite son action.

2.3.1. Une organisation qui reflète peu les compétences de la CCSR en matière d'environnement et de développement durable

La CCSR a structuré son intervention en matière d'environnement et de développement durable, au travers de deux commissions.

La « commission « *transition écologique et solidaire* » est en charge des thèmes du développement durable, de l'accessibilité, de la performance énergétique et des transports. Composée de 10 conseillers communautaires, elle ne s'était pas réunie fin mai 2023.

La « commission *développement économique et touristique – développement du territoire* » est compétente pour les thèmes des sentiers et pistes cyclables, de la dynamisation des bourgs-centres, de la pépinière d'entreprises, de la promotion du tourisme et du projet de territoire. Composée de 10 conseillers communautaires, elle s'est réunie le 8 février 2021.

L'organigramme des services administratifs, en revanche, ne distingue pas de mission transversale liée au développement durable ou à la GEMAPI.

Plus de 80 % des effectifs appartiennent aux services techniques, un tiers en lien avec la compétence déchets-ordures ménagères. La CCSR va progressivement « *robotiser* » la collecte entre septembre 2023 et 2025. Elle indique que 4 à 5 ETP sur les 7 à 8 gagnés pourraient être affectés à des activités en lien avec la restauration et l'entretien du cordon dunaire après des formations adaptées.

tableau 10 : répartition des effectifs par service (en équivalent temps-plein, mai 2023)

Service	ETP
Direction générale	20,46
Communication	1
Interventions économiques	1
Services techniques, dont :	
Aménagement	3
Atelier	4
Eau	14,8
Assainissement	6
Voirie Espaces verts	15
Déchets - Ordures ménagères	41
Eclairage public	6
Piscine intercommunale	14,64
<i>Total</i>	<i>126,9</i>

Source : CCSR

Les missions liées à l'environnement et à la prise en compte des risques ne sont pas, pour le moment, retracées dans l'organisation. La CCSR a indiqué que le recrutement d'un technicien est intervenu en mai 2023. Ses fonctions étaient en cours de définition à la fin de l'instruction mais il serait a priori chargé du suivi transversal de la GEMAPI et aurait la fonction de référent du Plan Climat Air Energie Territorial dans l'objectif d'en décliner les actions.

Par ailleurs, les mutualisations de personnels entre l'EPCI et les communes membres sont très faibles alors qu'elles pourraient utilement structurer l'action intercommunale dans le cadre de

l'exercice de ses compétences, par le biais de partages de compétences des personnels formalisés par des mutualisations entre communes membres et EPCI.

Au regard des développements qui précèdent, la chambre recommande à l'EPCI de :

2. Structurer l'organisation de la CCSR au regard des compétences environnementales prises en charge par la communauté de communes. *Non mise en œuvre*

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCSR a indiqué que le périmètre d'action et le niveau d'intégration de la communauté de communes sont établis entre les six communes dans une « *logique de proximité et de maîtrise des coûts* », ce qui a conduit à faire « *collectivement le choix de gérer nos services publics en régie, avec un souci permanent de transversalité et d'échanges* » entre ces communes. Il a par ailleurs précisé que des études ont été commandées et qui vont « *permettre désormais de mener concrètement des actions dans ce domaine* ».

La chambre constate néanmoins que l'organisation retenue reflète peu les compétences prises en charge en matière d'environnement et de développement durable, et ne concourt pas à faciliter l'action de l'EPCI. La réalisation annoncée d'actions à venir n'est pas documentée, ni dans la nature de ces actions ni en termes d'échéance. La recommandation est donc considérée comme non mise en œuvre.

2.3.2. Des nombreuses études, des actions à concrétiser

En matière de déplacements et de stationnements, la communauté a fait réaliser en 2021-2022 par des consultants (pour un montant de 36 150 € HT) le schéma directeur de mobilité, décliné par un plan de circulation dans chacune des communes prévoyant des aménagements, des changements de sens de circulation et des espaces partagés.

Elle a aussi établi une synthèse des linéaires cyclables réalisables sur son territoire (152,6 km de réseau) et a fait construire un plan cyclable dans le cadre de l'appel à projets national « *continuités cyclables 2020* » du fonds de mobilités actives, pour un montant de 10 525 € HT.

Le plan d'actions cyclable et de mobilité détaille les investissements prévus suivant leur échéance : 40 M€ d'ici 10 ans, 25 M€ dans 10 à 20 ans et 11,5 M€ au-delà de 20 ans³⁹.

La CCSR s'était aussi conformée aux obligations légales en lançant, à partir de mars 2018, l'élaboration de son Plan Climat Air Energie (PCAET). Il a été inclus dans le cadre de la convention-cadre 2019-2021 avec l'AURCA, qui a établi un diagnostic, un rapport environnemental⁴⁰, une stratégie et un plan d'actions. La stratégie s'articule autour de 7 ambitions, déclinées en 64 actions dans les domaines du tourisme, de la mobilité, de la rénovation énergétique⁴¹, de l'agriculture et de l'alimentation.

La CCSR dispose donc de documents stratégiques adaptant les objectifs d'aménagement et d'urbanisation aux enjeux environnementaux, mais la prise en compte des risques renforcés par

³⁹ Les principales opérations sont la liaison douce le long de la route départementale venant de Perpignan, le sentier Corneilla Théza, le sentier du canal d'Elne à Saint-Cyprien, le sentier littoral.

⁴⁰ Le rapport environnemental comporte notamment une analyse de l'accès à la ressource en eau, en plus des études des consommations énergétiques par type d'activités et des émissions de GES.

⁴¹ En complément des mesures en faveur de la rénovation, l'une des actions projetées par l'EPCI est de lancer un Programme Local de l'Habitat (PLH).

le changement climatique y est peu mise en avant et leur déclinaison en actions n'a pas débuté pour tous les axes.

Ainsi, alors que d'après le PCAET la pollution au sein du territoire est en partie liée à la circulation automobile sur les axes traversant la CCSR (plus de 40 000 véhicules par jour en 2019)⁴², dont les trajets du quotidien de ses habitants⁴³, la CCSR a décidé de ne pas prendre la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Dans le même temps, la commune de Saint-Cyprien a mis en place un réseau de transports en commun à l'échelle de son seul territoire. La conception et le maillage des transports auraient pu être envisagés au niveau intercommunal dans le cadre du PCAET et du plan mobilité, en complément des itinéraires et des voies cyclables. En l'occurrence, les aménagements réalisés sont essentiellement des tronçons d'itinéraires cyclables ou des sentiers multi-usages.

2.3.3. Une stratégie à préciser et formaliser

La CCSR a engagé les travaux d'élaboration de son projet de territoire par délibération de juillet 2018.

Un consultant a été missionné en 2019, pour accompagner la collectivité dans la démarche d'élaboration du schéma d'aménagement, pour un montant de 39 825 € HT en réalisant les analyses fonctionnelles et en animant des ateliers pour les élus. La démarche met en évidence l'importance du « *point mort démographique* », qui correspond au nombre de logements à construire, avec des caractéristiques actuelles de taille des ménages, d'occupation permanente ou non, pour une population constante. Au-delà de la stabilité démographique, toute capacité d'accueil supplémentaire est liée aux possibilités des équipements collectifs (en matière d'eau), au potentiel d'artificialisation des sols et à la prise en compte des risques naturels.

La CCSR s'est orientée vers un modèle territorial de développement soutenable et d'éco-renaturation. Elle a fait valoir cette volonté de contenir la croissance urbaine par un courrier adressé en mars 2020, dans le cadre de la révision du SCoT, qui prévoyait à l'origine une diffusion de l'expansion de la CU de Perpignan Méditerranée Métropole vers les territoires voisins.

Un diagnostic et une analyse économique et fonctionnelle, réalisés par un cabinet de conseil pour un montant de 31 305 € HT, a permis de synthétiser les caractéristiques des communes littorales et de la façade littorale et de les mettre en perspective avec les enjeux du tourisme, des modèles économiques, des centre-bourgs, des mobilités et de la préservation de l'environnement.

Dans le cadre du diagnostic, l'étude sur l'éco-renaturation du territoire a été présentée aux élus en septembre 2020. Elle montre l'occupation de l'espace à 70 % par des surfaces agri-naturelles et les limites du modèle d'urbanisation.

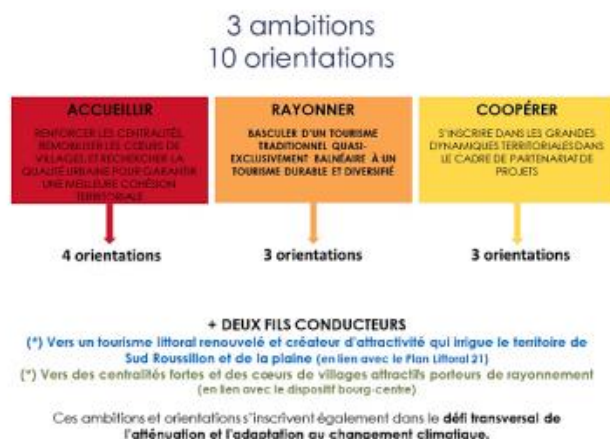
Cet état des lieux a permis de bâtir les axes de la stratégie d'aménagement. A cette fin, la CCSR a missionné l'Agence d'Urbanisme Catalane (AURCA)⁴⁴ en 2019 pour l'accompagner dans

⁴² Source : AURCA 40 indicateurs pour mieux comprendre les territoires de SCoT et PLUi – CCSR- mars 2022.

⁴³ Source : ibidem. La chambre évalue à environ 20 % la part des habitants de la CCSR dans le trafic automobile : 4570 actifs de la CCSR se déplacent hors du territoire pour le travail, dont 88 % en voiture X 2 trajets par jour /40 410 voitures/jour en retenant que l'autosolisme est pratiqué (a contrario, le calcul ne retient pas les trajets en voiture à l'intérieur de la CCSR évalués à 4963/jour).

⁴⁴ Les participations et études réalisées par l'AURCA pour la CCSR sont précisées dans la convention cadre 2019-2021, qui fait l'objet d'un financement spécifique de 150 000 € (élaboration du PCAET, stratégie de reconquête des bourgs-centres), en plus de la contribution statutaire (1 € par habitant et par an ; stratégie territoriale, révision du SCoT, rencontres territoriales...)

la démarche d'élaboration du projet de territoire Horizon 2026, qui est décliné en 3 axes stratégiques représentés ci-dessous.



Source : CCSR

Bien que le projet de territoire n'ait pas fait l'objet d'une adoption formelle en conseil communautaire, ses grandes orientations se sont articulées avec le Contrat Territorial Occitanie/Pyrénées-Méditerranée. Ce document, signé par la région, le département, la CU Perpignan Méditerranée, fixait pour la période 2018-2021, des objectifs en matière d'attractivité, de cohésion sociale, de développement économique et de l'emploi, tout en préservant la qualité de vie et le développement durable dans les territoires.

Les objectifs de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain du projet de SCoT pour le territoire ont été récemment déclinés dans une « *charte communautaire de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* », adoptée par le conseil communautaire le 12 avril 2023. Chacune des communes s'engage à transcrire les objectifs dans son PLU et les surfaces qui peuvent être aménagées sont réparties entre elles.

figure 5 : objectifs par commune de modération de la consommation foncière

UN FONCIER PARTAGÉ			
L'action économique est une priorité du projet de territoire communautaire.			
Cette charte reconnaît les Secteurs de Projet Stratégique (SPS) à vocation dominante économique fixés par le SCOT et répartit en suivant le foncier résiduel pour le développement urbain résidentiel.			
Les enveloppes foncières de chaque commune de la CCSR quantifiées ci-après incluent les équipements de type "voiries et réseaux associés", ainsi que les équipements publics et d'intérêt collectif.			
COMMUNES	Urbain résidentiel	Urbain économique	TOTAL
ALENYA	9 ha	0 ha	9 ha
CORNEILLA DEL VERCOL	5 ha	7 ha	12 ha
LATOIR BAS ELNE	7 ha	0 ha*	7 ha
MONTESCOT	7 ha	0 ha	7 ha
SAINT CYPRIEN	21 ha	5 ha*	26 ha
THEZA	7 ha	0 ha	7 ha
TOTAL	56 ha	12 ha	68 ha

Source : CCSR – Charte

Au-delà de cette charte, la répartition des objectifs de construction de nouveaux logements, l'alimentation en eau suivant les usages et les actions à mener face aux risques n'ont pas fait l'objet de décision partagée entre les communes de la CCSR alors qu'ils sont pris en compte dans la stratégie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCSR s'est investie sur les enjeux environnementaux et la prévention des risques naturels, en menant de nombreuses études qui alimentent les objectifs ambitieux de ses documents stratégiques. Si elle s'est dotée d'un PCAET fixant des objectifs de réduction de la consommation énergétique et de diminution de la pollution, les actions en découlant se limitent au développement de pistes cyclables et de voies vertes, l'EPCI ne s'étant pas déclaré autorité organisatrice des mobilités. L'aménagement d'un territoire centré sur la protection de son littoral fait cependant l'objet de responsabilités partagées, qui complexifient leur mise en œuvre concrète.

Malgré de nombreuses études, la stratégie intercommunale face aux prévisions d'aggravation des risques naturels peine à se construire en matière d'inondations et de recul du trait de côte. Ainsi, alors que la taxe GEMAPI a été fixée à la moitié du plafond autorisé, le budget annexe enregistre des excédents, les nombreuses études de préfiguration et d'intervention sur les ouvrages n'ayant pas pour l'heure abouti à des investissements. En matière de défense contre la mer (trait de côte, submersion, ouvrages), les interventions de la CCSR et de la commune sont emboîtées, chacune détenant des compétences sur les plages et les ouvrages. En matière de prévention des risques et des actions entreprises, l'information des élus et la communication en direction des citoyens pourraient être renforcées, ce à quoi le président de la CCSR s'est engagé dans sa réponse.

Les objectifs d'aménagement du schéma de cohérence territoriale en vigueur ont été dépassés à plusieurs niveaux par la CCSR, y compris dans les zones proches du rivage, signe de difficultés à contenir la pression foncière. En adéquation avec son projet de territoire, fondé sur un développement soutenable et l'éco-renaturation, la CCSR s'est fixé des objectifs de modération

de la consommation foncière pour le prochain SCoT, retranscrits dans une charte. Chaque commune s'est engagée à prendre en compte ces objectifs dans son PLU, resté de compétence communale. En matière de PLH, la CCSR en est restée au stade des intentions alors qu'il existe une problématique d'accès au logement sur le territoire.

Son organisation administrative reste centrée sur ses compétences traditionnelles de gestion des déchets, d'eau et d'assainissement. Elle n'identifie pas de fonctions en charge de sa compétence au titre de la défense contre la mer. Les commissions thématiques créées en matière d'environnement et de développement durable ne sont pas pleinement opérationnelles. Son projet de territoire n'a pas fait l'objet d'une adoption formelle en conseil communautaire. La répartition des objectifs de construction de nouveaux logements, l'alimentation en eau suivant les usages et les actions à mener face aux risques n'ont pas fait l'objet de décision partagée entre les communes membres.

3. DES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIERES ET UNE COOPERATION COMMUNAUTAIRE A APPROFONDIRE

3.1. Une situation financière favorable

3.1.1. La fiabilité des comptes

En 2022, outre son budget principal, la CCSR disposait de six budgets annexes (BA), dont les principaux concernaient les compétences eau et assainissement (M49), ainsi que la GEMAPI. Trois budgets annexes étaient consacrés aux zones d'activités de Saint-Cyprien, de Montescot et d'un tiers-lieu (créé en 2021). Le budget principal n'a pas connu de changement de périmètre sur la période de contrôle. Il représentait 70 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2022 (les BA eau et assainissement en représentant 27,4 %). Au regard de la thématique du présent contrôle, seul le budget principal a été analysé.

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que les charges à caractère général et de personnel des budgets annexes eau et assainissement étaient prises en charge par le budget principal contre un remboursement forfaitaire, ce qui ne permettait pas de déterminer avec précision le coût réel de fonctionnement⁴⁵. Elle recommandait à l'EPCI de procéder à la comptabilisation des charges de fonctionnement des budgets annexes pour leur montant réel afin d'établir le coût réel de ces services et de déterminer avec précision le prix à payer par les usagers. Cette refacturation forfaitaire a cessé en 2022 pour les charges à caractère général, qui sont dorénavant prises en charge au réel. Depuis 2022, les charges de personnel⁴⁶ sont également prises en charge selon un état détaillé prenant en compte les affectations précises des personnels travaillant dans ces services. La comptabilisation des charges réelles de fonctionnement est dès lors effective.

⁴⁵ Cette pratique avait été étendue au budget annexe GEMAPI à compter de sa création en 2017.

⁴⁶ Soit 0,5 M€ pour le budget annexe eau, 0,4 M€ pour le budget assainissement et 0,08 M€ pour le budget GEMAPI.

3.1.1.1. Le compte financier unique

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la CCSR s'est engagée dans l'expérimentation du compte financier unique (CFU) pour les exercices 2022 et 2023⁴⁷. Pendant cette période, le CFU se substitue au compte administratif et au compte de gestion, par dérogation aux dispositions législatives et réglementaires régissant ces documents. Cette présentation des comptes vise à favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière, à améliorer la qualité des comptes et à simplifier les processus entre l'ordonnateur et le comptable public.

La CCSR a mis en place les deux prérequis nécessaires à l'entrée dans cette expérimentation : la dématérialisation des documents budgétaires et l'application du référentiel budgétaire et comptable M57 (sauf pour les services publics industriels et commerciaux qui conservent la M49). Concrètement, le passage à cette nomenclature a nécessité un important travail de fiabilisation des écritures, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier, l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif du budget principal, la mise à jour des règles d'amortissement des budgets en M57 et des BA portant des services commerciaux en M49. Les procédures de contrôle interne sont décrites dans le règlement budgétaire et financier.

La chambre observe toutefois que la CCSR ne dispose pas encore d'un inventaire fiable pour la compétence économique, retracée dans trois budgets annexes. La CCSR indiquait lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2022 qu'un recensement des parcelles des zones d'activités et de leurs occupants serait effectué. Lors de l'instruction, la CCSR est convenue que les parcelles commercialisées dans les zones d'activités n'avaient pas fait l'objet d'un suivi et d'une valorisation rigoureuse en stocks et que des régularisations partielles étaient intervenues pour intégrer le déficit des budgets annexes (1 M€ entre 2018 et 2020 au titre de la ZA de Saint-Cyprien) dans le budget principal. Elle a indiqué que ces budgets annexes seraient prochainement clôturés, les commercialisations s'achevant sur ces zones d'activités.

3.1.1.2. Une information budgétaire à renforcer

Les articles L. 5211-3 et L. 2312-1 du CGCT prévoient la tenue des débats d'orientation budgétaire (DOB) dans le délai maximum de deux mois précédant le vote du budget. Sur la période 2018 à 2022, ce délai a été respecté par l'EPCI. En revanche, le délai entre le DOB et le vote du budget apparaît resserré (délai moyen de 14 jours⁴⁸).

S'agissant de l'information budgétaire, la communauté de communes établit un rapport d'orientations budgétaires (ROB), support du débat en conseil communautaire. Les rapports d'orientation budgétaire comportent, de façon succincte, toutes les informations listées à l'article L. 2312-1 du CGCT. La présentation des engagements pluriannuels et des orientations en matière d'investissement est en revanche lacunaire. Ainsi, si au chapitre « *programmes d'investissement* », sont listées les opérations, le montant prévu en N-1 et le montant effectivement réalisé, les investissements prévus en N se limitent à la présentation du plan pluriannuel d'investissement sans aucun détail sur la nature des investissements à effectuer ni leur calendrier de réalisation. De même, les rapports ne contiennent aucune information sur la structure de la dette, sa gestion ou son profil d'extinction. Le recours éventuel à des emprunts n'est jamais évoqué.

⁴⁷ Dans le cadre de la vague 2 de l'expérimentation prévue par l'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021. Aucune collectivité des Pyrénées-Orientales n'était inscrite en « vague 1 » pour une expérimentation de 2021 à 2023. La CCSR est la seule intercommunalité du département engagée dans cette expérimentation en « vague 2 » pour 2022 et 2023. La communauté de communes Agly-Fenouillèdes a rejoint la démarche en « vague 3 » pour 2023.

⁴⁸ Sans compter l'année 2020 pour laquelle ce délai pouvait être raccourci en raison de la situation sanitaire.

Les documents budgétaires de la communauté de communes (ROB, compte administratif, budget primitif et rapports) sont disponibles sur son site internet, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. Si l'information financière est diffusée, l'EPCI gagnerait néanmoins à structurer davantage ses ROB afin de délivrer une information complète à ses élus.

3.1.1.3. Des prévisions budgétaires à améliorer

En matière de prévisions budgétaires, si les taux de réalisation des dépenses et recettes en fonctionnement sont satisfaisants sur la période, ces derniers apparaissent faibles en investissement.

tableau 11 : taux de réalisation des prévisions pour le budget principal

Années	Recettes		Dépenses	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
2018	101,9%	32%	96,8%	49,9%
2019	102%	40,5%	98,4%	57,6%
2020	101,7%	50,4%	99,4%	68,2%
2021	101,9%	32%	92,4%	49,9%
2022	107,2%	32,7%	99,3%	24,9%

Source : comptes de gestion

Taux de réalisation = (mandats ou titres émis – annulations) / prévisions totales (BP et DM) en recettes et en dépenses (hors restes à réaliser)

Ces taux de réalisation illustrent la difficulté de l'EPCI à établir des prévisions annuelles fiables et à s'assurer de la bonne réalisation de ses prévisions. D'une part, si les investissements sont chiffrés et répartis sur la durée du mandat, le lien entre les prévisions budgétaires et les projets du plan pluriannuel d'investissement (PPI) n'est pas réalisé. D'autre part, deux projets d'envergure (la liaison structurante durable entre Alénia et Latour-Bas-Elne⁴⁹ estimée à 4 M€ et la collecte robotisée des déchets estimée à 2 M€) ont été prévus au budget prévisionnel 2022 mais ont été décalés en 2023. Enfin, les plus importants investissements du PPI sont concentrés sur la commune de Saint-Cyprien qui ne lance ses projets qu'en deuxième partie de mandat, ce qui explique également ces faibles taux.

3.1.2. L'autofinancement

Dans le cadre de l'analyse financière du budget principal, la chambre a neutralisé les charges à caractère général et de personnel des budgets annexes eau et assainissement pour ne refléter que les charges et produits imputables au budget principal.

Grâce à une augmentation des produits (+ 5,6 % en variation annuelle moyenne) plus importante que les charges de gestion (+ 2,9 %), l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a augmenté de 11,3 % en moyenne par an. En 2022, il s'établissait à près de 5 M€ et représentait 36 % des produits de gestion.

Après la prise en compte des résultats financier et exceptionnel, tous deux en diminution, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a représenté entre 23 % et 34,1 % des produits de gestion, ce qui constitue un niveau satisfaisant. Hormis en 2020, l'autofinancement de l'EPCI n'a

⁴⁹ Via le contournement de la commune de Saint-Cyprien par le Nord-Ouest.

cessé de croître pour atteindre son meilleur niveau en 2022, en s'établissant à 4,7 M€ soit 34,1 % des produits de gestion.

tableau 12 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	11 107 523	11 715 594	11 772 693	12 645 106	13 798 767	5,6%
= Charges de gestion (B)	7 865 499	8 326 352	8 762 351	8 734 501	8 830 330	2,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 242 024	3 389 242	3 010 342	3 910 605	4 968 438	11,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	29,2%	28,9%	25,6%	30,9%	36%	
+/- Résultat financier	-477 525	-436 816	-404 433	-343 403	-335 067	-8,5%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	84 641	0	-3 478	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	109 169	100 803	99 726	72 756	73 906	-9,3%
= CAF brute	2 873 668	3 137 869	2 705 635	3 636 479	4 707 276	13,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	25,9%	26,8%	23,0%	28,8%	34,1%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 5,6 % en variation annuelle moyenne sur la période, pour s'établir en 2022 à 13,8 M€. Cette dynamique résulte essentiellement de la hausse des ressources fiscales (+ 2,5 M€).

tableau 13 : évolution des produits de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 473 124	14 828 323	15 119 819	16 043 811	16 991 908	4,1%
+ Fiscalité reversée	-5 610 491	-5 655 701	-5 786 016	-5 618 556	-5 610 039	0,0%
= Fiscalité totale (nette)	8 862 633	9 172 622	9 333 803	10 425 255	11 381 869	6,5%
+ Ressources d'exploitation	647 370	755 787	584 840	630 672	772 937	4,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 324 051	1 529 498	1 609 375	1 302 392	1 368 635	0,8%
+ Production immobilisée, travaux en régie	273 469	257 686	244 674	286 787	275 326	0,2%
= Produits de gestion (A)	11 107 523	11 715 594	11 772 693	12 645 106	13 798 767	5,6%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales

Les ressources fiscales sont constituées de la fiscalité directe locale prélevée auprès des ménages, de la fiscalité économique, des taxes sur les activités de service et domaines, ainsi que de la taxe Gemapi. Elles ont augmenté de 3,6 % en variation annuelle moyenne et atteignaient 11 M€ en 2022.

Les impôts locaux représentent 65 % des produits fiscaux de la communauté de communes. Ils sont en croissance sur la période (+ 1,5 M€ soit +3,6 % en variation annuelle moyenne). L'augmentation des produits issus des taxes foncières et d'habitation s'explique par un effet base, les taux de fiscalité étant restés stables sur la période. 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 la TVA aux EPCI. Le montant attribué à la CCSR

s'établissait à 4,5 M€ en 2021 et à 4,8 M€ en 2022. Par ailleurs, la présence importante de résidences secondaires sur le territoire, 45 % de la totalité des logements, permet à la CCSR de conserver un levier fiscal au travers de la taxe d'habitation pour cette catégorie de logements.

La CCSR bénéficie d'un apport supplémentaire de produits liés à la fiscalité économique composée de la cotisation sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les surfaces commerciales, de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau. Cet apport a représenté près d'1 M€ en 2022 (contre 0,6 M€ en 2018) soit 8 % des impôts locaux.

Les taxes sur les activités de service et domaine et celles liées à l'environnement (GEMAPI) et l'urbanisation constituent les autres recettes fiscales de la communauté de communes.

La fiscalité reversée

La totalité de la fiscalité reversée par la CCSR représente 5,6 M€ en 2022, soit 6 % des ressources fiscales propres de l'EPCI.

Le montant des attributions de compensation (AC) est stable depuis 2019. Il a légèrement évolué suite à la réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), intervenue en septembre 2018. Le nouveau calcul des AC est intervenu avec retard par rapport aux charges transférées relatives aux compétences prises en charge au 1^{er} janvier 2017 (GEMAPI, zones d'activité, tourisme). La modification des AC s'est opérée en appliquant la procédure dérogatoire de fixation libre. Au final, elle a consisté à majorer l'AC de la commune de Saint-Cyprien de 50 622 € en compensation des loyers perçus par cette dernière sur les deux parcelles de la zone portuaire relevant depuis 2017 de la compétence communautaire.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), indicateur du niveau d'intégration d'un EPCI, est faible. Il est sensiblement inférieur au CIF moyen pour les EPCI de cette catégorie, ce qui témoigne de la faible intégration communautaire, limitée aux compétences obligatoires (déchets, eau potable et assainissement).

Concernant les deux autres composantes de la fiscalité reversée, la CCSR est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 0,01 M€ en 2022 et contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) à hauteur de 4,8 M€ en 2022. Le montant perçu au titre du FPIC, réparti selon la règle de droit commun, a augmenté sur la période. Pour 2022, cette répartition de droit commun a conduit l'EPCI à conserver 33 % du FPIC. Ne répondant pas aux critères d'éligibilité du fonds en 2020, la CCSR était sortie du dispositif en 2020 mais elle avait bénéficié d'une compensation de 50 %. Enfin, la CCSR ne verse pas de dotation de solidarité communautaire.

tableau 14 : détail de la fiscalité reversée

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
+ Reversements d'attribution de compensation	-1 045 656	-1 096 278	-1 096 278	-1 096 278	-1 096 278	1,2%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	257 243	262 655	132 340	299 800	308 317	4,6%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-4 822 078	-4 822 078	-4 822 078	-4 822 078	-4 822 078	0%
= Fiscalité reversée	-5 610 491	-5 655 701	-5 786 016	-5 618 556	-5 610 039	0%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont restées stables sur la période (0,8 % de variation annuelle moyenne). Elles s'établissaient à 1,4 M€ en 2022. Cependant, la dotation globale de fonctionnement est en hausse (+5,7 % en variation annuelle moyenne), portée par l'évolution favorable de la dotation d'aménagement, alors que les autres attributions et participations ont diminué (-17,9 %) en raison de la baisse des allocations compensatrices de fiscalité versées par l'Etat au titre des exonérations de taxe d'habitation.

Les ressources d'exploitation

Retraitées du remboursement des charges de personnel des budgets annexes eau et assainissement au budget principal, les ressources d'exploitation ont augmenté de 4,5 % en variation annuelle moyenne entre 2018 et 2022, où elles s'établissaient à 0,8 M€. Elles ont cependant connu une nette diminution en 2020 et 2021, en raison de la crise de la covid-19 qui a engendré une fermeture de la piscine intercommunale.

La CCSR bénéficie de revenus locatifs et de redevances (gendarmerie, parcelles du port de Saint-Cyprien) et des recettes issues des remboursements des charges à caractère général des budgets annexes eau et assainissement.

3.1.2.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé moins rapidement que les produits sur la période (+ 2,9 % en variation annuelle moyenne, + 1 M€ entre 2018 et 2022). Elles s'élevaient à 8,8 M€ en 2022. Cette évolution est principalement portée par les charges de personnel (+ 0,3 M€) et les charges à caractère général (+0,5 M€).

tableau 15 : évolution des charges de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 933 634	2 055 299	2 140 855	2 234 258	2 418 365	5,8%
+ Charges de personnel	4 121 996	4 259 275	4 476 253	4 442 357	4 407 987	1,7%
+ Subventions de fonctionnement	23 200	20 200	20 200	200	25 450	2,3%
+ Autres charges de gestion	1 786 669	1 991 578	2 125 043	2 057 686	1 978 527	2,6%
= Charges de gestion (B)	7 865 499	8 326 352	8 762 351	8 734 501	8 830 330	2,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général représentaient 2,4 M€ en 2022. Sur la période, elles ont varié de 5,8 % en moyenne annuelle pour une hausse mesurée de 0,5 M€. Le poste « *contrats de prestations de services avec des entreprises* » a connu la plus forte augmentation en 2022. Elle est liée à la passation d'un contrat de performance énergétique et d'exploitation pour la piscine intercommunale avec un prestataire impliquant le passage de certaines dépenses d'investissement en charges de fonctionnement, contre des économies d'énergie qui devraient être visibles dès 2023. Les autres postes sont globalement maîtrisés, malgré l'absence d'un plan de maîtrise des charges à caractère général qui pourrait se justifier dans un contexte inflationniste impactant notamment le coût des énergies.

Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de 1,7 % en variation annuelle moyenne sur la période 2018 à 2022. Elles s'établissaient à 4,4 M€ en 2022. Cette faible évolution démontre une maîtrise de la masse salariale qui s'explique par le non-remplacement de titulaires et un recours plus important à des personnels saisonniers et des contrats aidés, notamment dans les services opérationnels (espaces verts, collecte des déchets, eau et éclairage public). L'EPCI a également augmenté le temps de travail à la durée réglementaire de 1 607 heures en 2021, comme la chambre l'avait recommandé dans son précédent rapport. Cette mesure a notamment consisté à supprimer les 6 jours du président, accordés jusqu'ici.

La CCSR dispose encore d'une marge de manœuvre, qui consisterait à réduire le taux d'absentéisme dit « compressible » (maladie ordinaire, accidents de trajet, accidents de service). En 2021, 1 473 jours d'absence pour ces motifs ont été dénombrés pour 124,71 ETP, soit près de 12 jours d'absence par agent⁵⁰, représentant environ 170 k€ par an⁵¹. Elle a récemment limité le maintien du régime indemnitaire au-delà de 10 jours d'arrêt maladie.

Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont augmenté de 3,6 % en variation annuelle moyenne. En 2022, elles s'établissaient à 1,9 M€ (soit +0,15 M€ depuis 2018). Elles sont constituées des contributions au syndicat interdépartemental de transport, de traitement et de valorisation des ordures ménagères et des déchets assimilés (SYDETOM), lesquelles ont augmenté en raison de la modernisation de la déchetterie, du traitement de certains déchets par la CCACVI et de la mise en place d'une recyclerie.

⁵⁰ Source : rapport social unique 2021 de la CCSR.

⁵¹ Calcul : charges de personnel / ETP / 360 jours x nombre de jours d'absence « compressibles ».

L'EPCI a pris en charge de 2018 à 2020 les déficits de la zone d'activité située à Saint-Cyprien (cf. *supra*).

3.1.3. La politique d'investissement

Sur la période, la communauté de communes a réalisé 14,9 M€ de dépenses d'équipement⁵², soit une moyenne annuelle de 3 M€. Les principaux investissements ont concerné des travaux de voirie et l'aménagement de sentiers, des équipements relatifs aux ordures ménagères et la rénovation de la déchetterie, ainsi que l'acquisition de véhicules et la réalisation de projets de développement durable et d'économies d'énergie.

Entre 2018 et 2022, le financement propre de la CCSR a entièrement couvert ses dépenses d'équipement (106,1 %). Alors qu'elle n'avait pas de besoin de financement en 2022, elle a néanmoins eu recours à l'emprunt, pour un montant de 2,5 M€ en prévision de l'aménagement de sentiers multi-usages et voies douces.

tableau 16 : le financement des dépenses d'investissement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	2 873 668	3 137 869	2 705 635	3 636 479	4 707 276	17 060 928
- Annuité en capital de la dette	1 066 848	981 031	973 972	986 938	1 049 849	5 058 639
= CAF nette ou disponible (C)	1 806 820	2 156 838	1 731 663	2 649 541	3 657 427	12 002 290
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	517 780	622 518	685 554	559 921	348 033	2 733 806
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	394 901	86 113	250 320	0	276 165	1 007 500
+ Produits de cession	1 700	21 760	0	2 500		25 960
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	914 381	730 391	935 874	562 421	624 198	3 767 266
= Financement propre disponible (C+D)	2 721 201	2 887 229	2 667 538	3 211 962	4 281 625	15 769 555
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)</i>	<i>81,8%</i>	<i>107,5%</i>	<i>82,1%</i>	<i>137,3%</i>	<i>131,2%</i>	<i>106,1%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 328 374	2 685 535	3 250 201	2 338 734	3 262 752	14 865 596
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de	0	1 125 000	0	0	75 041	1 200 041
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	200	0	0	0		200
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-607 372	-923 306	-582 663	873 228	943 832	-296 281
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	544 742	0	0	2 500 000	3 044 742
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-607 372	-378 564	-582 663	873 228	3 443 832	2 748 461

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'EPCI gère en opération l'ensemble de ses dépenses d'équipement et n'a mis en place aucune autorisation de programme/crédit de paiement (AP/CP) alors que plusieurs opérations auraient pu être suivies de la sorte en raison de leur importance ou de leur durée (par exemple, le matériel relatif aux ordures ménagères, certaines opérations de voirie)⁵³.

⁵² Elle a par ailleurs réalisé des investissements pour 6,4 M€ HT sur le budget annexe Eau et 4,7 M€ HT sur le budget annexe Assainissement entre 2018 et 2022.

⁵³ La CCSR avait testé la mise en place d'une dizaine AP/CP en 2009. Cette démarche a été rapidement abandonnée, la communauté de communes estimant que son suivi était trop lourd et complexe.

La communauté de communes s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2020 à 2026⁵⁴, à tort nommé « pacte financier et fiscal ». Ce PPI retrace sur la durée du mandat les projets intercommunaux projetés dans chaque commune et les équipements communs. D'un montant total de 31 M€, le PPI concerne le budget principal (18 M€), les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement (12 M€) et la GEMAPI (1 M€). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCSR a indiqué que le montant du PPI a été porté à 40 M€ car la CCSR a été lauréate d'appels à projet et a reçu de nombreuses subventions. Des enveloppes financières sont définies par commune, à partir des données fiscales et des capacités financières de chacune observées l'année précédant la mise en place du PPI. Ainsi, des aménagements ont été opérés : pour le PPI 2020-2026, 1 M€ correspondant à la charge GEMAPI (dragage du port uniquement) ont été retirés de l'enveloppe de Saint-Cyprien et répartis entre les autres communes.

figure 6 : le plan pluriannuel d'investissement 2020-2026 de la CCSR

	TOTAL 2020-2026	MONTANT EAU ET ASSAINISSEMENT	MONTANT BUDGET GÉNÉRAL	GEMAPI
EQUIPEMENTS COMMUNS	6 000 000,00 €		6 000 000,00 €	
ALÉNYA	2 540 000,00 €	1 057 600,00 €	1 482 400,00 €	
CORNEILLA-DEL-VERCOL	1 340 000,00 €	611 300,00 €	728 700,00 €	
LATOUR-BAS-ELNE	2 545 831,00 €	914 200,00 €	1 631 631,00 €	
MONTESCOT	982 343,00 €	443 500,00 €	538 843,00 €	
SAINT-CYPRIEN	16 322 600,00 €	8 481 300,00 €	6 841 300,00 €	1 000 000,00 €
THÉZA	1 269 226,00 €	492 100,00 €	777 126,00 €	
TOTAL	31 000 000,00 €	12 000 000,00 €	18 000 000,00 €	1 000 000,00 €

Source : la CCSR (synthèse du PPI)

Les montants votés peuvent augmenter en fonction de l'éligibilité de projets à des dispositifs. Toutefois, le dépassement d'une enveloppe à l'issue du PPI est imputé sur le plan suivant, alors qu'en cas de consommation inférieure au montant fixé par le PPI, l'enveloppe suivante n'est pas abondée d'autant.

Depuis sa mise en place en 2020, près de 40 % des montants inscrits au PPI ont effectivement été réalisés à mi-parcours. Si la part la plus importante des investissements est consacrée aux projets situés sur la commune de Saint-Cyprien, la chambre relève que la réalisation du PPI la concernant est relativement faible au terme de trois années d'application (28 %). L'ordonnateur a indiqué que l'EPCI a choisi de concentrer la réalisation de ces investissements en seconde partie de mandat. Au final, le PPI s'apparente plus à une liste de projets répartie en enveloppe par commune qu'à un document stratégique et programmatique.

⁵⁴ Un précédent PPI avait été établi pour la période 2014 à 2020.

tableau 17 : plan pluriannuel d'investissement 2020 à 2026 de la CCSR et taux de réalisation de 2020 à 2022

	Total 2020-2026	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Réalisé 2022	Total réalisé 2020 2022	% de réalisation
Équipements communs	6 000 000	836 256	779 300	1 863 066	3 478 622	58 %
Alénia	2 540 000	314 892	201 142	833 547	1 349 581	53 %
Corneilla-del-Vercol	1 340 000	162 002	61 406	45 742	269 150	20 %
Latour-Bas-Elne	2 545 831	514 940	366 475	675 144	1 556 559	61 %
Montescot	982 343	349 172	141 212	29 051	519 435	53 %
Saint-Cyprien	16 322 600	1 977 896	809 469	1 839 208	4 626 574	28 %
Théza	1 269 226	104 211	42 332	27 696	174 239	14 %
Total	31 000 000	4 259 369	2 401 337	5 313 454	11 974 161	39 %

Source : CRC d'après le DOB 2023

Le PPI est demeuré au stade de document d'orientation où les crédits correspondant aux projets sont présentés à l'échelle du mandat. Les projets d'équipements communs ou par commune ne sont pas détaillés. L'EPCI n'en a pas fait un outil de pilotage et de suivi de ses investissements. En effet, il n'est pas couplé avec les prévisions budgétaires et ne fait pas l'objet d'un suivi pluriannuel par opération. La mise en place d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP), dont les modalités de gestion ont été améliorées dans le cadre de l'application de la M57⁵⁵, pourrait faciliter ce suivi pluriannuel.

En conséquence, la chambre recommande à la CCSR de :

3. Renforcer le plan pluriannuel d'investissement en mettant en place un suivi opération par opération. *Non mise en œuvre*
4. Gérer les opérations les plus importantes en AP/CP. *Non mise en œuvre*

3.1.4. La dette et la trésorerie

3.1.4.1. L'endettement

L'encours de la dette est passé de 12,3 M€ à 11,3 M€. La capacité de désendettement est très favorable, seulement deux années.

L'emprunt mobilisé en 2019 avait pour objet le financement de diverses voiries. Celui de 2022, d'un montant de 2,5 M€ concernait le financement de l'aménagement de sentiers multi-usages et de voies douces.

3.1.4.2. Les réserves

Le fonds de roulement net global (FRNG) traduit l'excédent de capitaux stables par rapport aux emplois durables, permettant de financer le cycle d'exploitation. Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Bien que, entre 2018 et 2020, des prélèvements sur le fonds de roulement aient été effectués afin de couvrir le besoin de financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG) a été alimenté par le

⁵⁵ Si l'usage des AP/CP demeure facultatif en M57, leurs modalités de gestion ont été améliorées par rapport à la M14. Ainsi les dépenses suivies en AP/CP peuvent être exécutées avant le vote du budget de l'exercice dans la limite d'un tiers des crédits de paiement ouverts au cours de l'exercice précédent. Enfin, les autorisations de programme devront obligatoirement être votées lors de délibérations budgétaires et une présentation d'un bilan de gestion pluriannuelle devra être réalisée lors du vote du compte financier.

recours à des emprunts pour un montant total de 3 M€ (2,5 M€ en 2022). Le FRNG est conséquent : il s'établissait à 4,6 M€ fin 2022, représentant 171 jours de charges courantes (contre 55 jours en 2018).

tableau 18 : évolution du fonds de roulement global, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie de fin d'exercice

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 251 698	872 756	290 093	1 163 321	4 607 152	38,5%
- Besoin en fonds de roulement global	222 470	-469 768	-1 580 529	-1 580 195	-3 882 257	
=Trésorerie nette	1 029 228	1 342 524	1 870 622	2 743 516	8 489 410	69,5%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	45,0	55,9	74,5	110,3	305	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En alimentant son fonds de roulement par le biais d'un emprunt supérieur à son besoin de financement, l'EPCI s'est doté d'importantes réserves pour financer ses dépenses d'investissement à venir. L'EPCI indique que de nombreux projets d'investissement ont été ou vont être engagés⁵⁶. Le niveau d'investissements serait de l'ordre de 5 M€ en 2023, de même en 2024, par rapport à une moyenne annuelle de 3 M€ sur la période contrôlée.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre les créances et les dettes à court terme. Il est négatif depuis 2019, ce qui signifie que la communauté de communes est en situation d'excédent de financement d'exploitation. Le BFR est favorablement impacté par les encaissements sur les budgets annexes eau et assainissement qui génèrent d'importantes liquidités (1,8 M€ depuis 2018). Cet excédent contribue à alimenter le fonds de roulement et, par ricochet, la trésorerie de l'EPCI.

La trésorerie correspond à la différence entre le FRNG et le BFR. Sous l'effet conjugué d'un fonds de roulement en constante augmentation et d'un BFR négatif, la trésorerie de l'EPCI n'a cessé de progresser. Elle s'établit fin 2022 à 8,5 M€, soit 305 jours de charges courantes (contre 1 M€ fin 2018, soit 45 jours de charges courantes).

Au regard de sa capacité structurelle à réaliser des investissements et de ses marges financières, la CCSR doit se doter d'une prospective financière. A défaut d'un pilotage renforcé des investissements, selon une programmation pluriannuelle dimensionnée aux capacités financières, l'EPCI pourrait à terme se poser la question d'un ajustement à la baisse du niveau de taxation. La question se poserait en effet si la CCSR n'utilisait pas les montants dont elle dispose pour réaliser ses projets environnementaux et financer la transformation de son économie résidentielle et de tourisme de masse, consommateur de ressources, vers une économie plus sobre environnementalement.

⁵⁶ Redynamisation économique des centres-bourgs des communes du rétro-littoral, collecte robotisée des déchets, investissements liés à la GEMAPI pour le Réart, requalification du port de Saint-Cyprien.

3.2. Des instruments de coopération communautaire à renforcer

3.2.1. De faibles reversements de fiscalité aux communes membres

Le montant des reversements annuels de la CCSR aux communes membres, opérés par le versement d'attributions de compensation est faible. Il s'élevait à 1,1 M€ en 2022, soit 17 % de la fiscalité levée par l'intercommunalité.

La part de la fiscalité levée par la CCSR et conservée par celle-ci représentait près de 83 % et est restée relativement stable sur la période, traduisant le caractère limité des compétences transférées à l'intercommunalité.

tableau 19 : le montant des reversements aux communes

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fiscalité levée par les communes (A)	18 934 369	19 510 289	19 527 065	20 730 331	21 536 493
Fiscalité levée par le groupement (B)	5 049 906	5 248 678	5 314 239	5 906 948	6 392 266
Total communes et groupement (C=A+B)	23 984 275	24 758 967	24 841 304	26 637 279	27 928 759
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D) <i>D : fiscalité transférée ou reçue par le groupement</i>	4 004 250	4 152 400	4 217 961	4 810 670	5 295 988
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	16,70%	16,77%	16,98%	18,06%	18,96%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	79,29%	79,11%	79,37%	81,44%	82,85%
Fiscalité perçue par les communes après reversements de l'EPCI (F=A-D)	19 980 025	20 606 567	20 623 343	21 826 609	22 632 771

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

3.2.2. L'absence de dotation de solidarité communautaire malgré des écarts de revenus et de potentiel financier entre les communes membres

La communauté de communes n'a pas institué de dotation de solidarité communautaire (DSC). Ce mécanisme de péréquation financière a vocation à lisser les écarts de richesse entre les communes membres. Pourtant, les écarts de revenus et de potentiel financier pondérés à la population intercommunale sont importants entre communes membres. Ainsi, alors que la commune de Saint-Cyprien représente 45,5 % de la population de l'EPCI, l'écart de revenu et de potentiel financier, pondérés par la population est de 53 % par rapport aux autres communes membres. La CCSR pourrait décider de réduire ces écarts en instituant une DSC, conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

3.2.3. Les fonds de concours

En 2019, l'intercommunalité a complété ses investissements directs par le versement de subventions d'équipement, qui correspondent aux fonds de concours. A titre d'illustration, les subventions concernant la réparation des dommages de la digue des Fakirs ont été demandées et versées à la commune de Saint-Cyprien (pour environ 221 k€), alors que celle-ci a conclu un contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage avec la CCSR, qui a réalisé et payé les travaux (pour 470 k€) sur cet ouvrage portuaire de compétence communale.

Sur la période, la CCSR a alloué des fonds de concours pour un montant de 1,1 M€ à trois communes : Saint-Cyprien (0,7 M€⁵⁷), Alénia (0,3 M€) et Montescot (0,1 M€). Ces montants ont été attribués en 2019. Ils concernaient « le financement de voiries » à Saint-Cyprien, des « travaux

⁵⁷ Le conseil communautaire avait validé un fonds de concours d'1 M€ en 2017.

d'aménagement du centre-ville » à Alénia, de « travaux d'aménagement et de voirie » à Montescot. L'imprécision des intitulés des opérations et des motivations des délibérations n'a pas permis d'identifier précisément le caractère « communautaire » des opérations.

La CCSR ne s'est pas dotée d'un règlement d'attribution et de versement des fonds de concours. L'ordonnateur justifie cette absence par des versements dont le principe demeure exceptionnel, complétant les plans de financement des communes dès lors que leurs projets servent le projet de territoire et sont inscrits dans le contrat territorial Occitanie ou le CRTE. Les données démographiques ne sont pas prises en compte, ni les capacités financières des communes. En l'absence d'un pacte financier et fiscal définissant la nature des soutiens financiers de l'EPCI, l'allocation des fonds de concours pourrait être analysée comme un droit de tirage des communes, en fonction de leurs besoins.

Si l'EPCI et les communes concernées délibèrent conformément à l'article L. 5214-16-V du CGCT⁵⁸, aucune convention n'est signée. Le versement des fonds de concours s'effectue sur présentation des factures mandatées, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

En 2023, la CCSR a sollicité des fonds de concours auprès des communes de Latour-Bas-Erne et d'Alénia. Elle a justifié ces demandes par la nature des investissements réalisés, qui consistent à requalifier les entrées de ville et dont le financement inscrit au PPI 2020-2026 ne couvre pas le montant des travaux. Les deux communes auraient sollicité, en cours d'opération, la réalisation de prestations supplémentaires accessoires aux travaux sur les réseaux et la voirie. Cependant, la nature des travaux réalisés ne permet pas d'établir qu'ils correspondent à des prestations de compétence communale ni au montant du fonds de concours demandé à ces deux communes, montant qui semble par ailleurs forfaitaire.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande à la CCSR de :

5. Définir les règles d'attribution et de versement des fonds de concours sur la base de critères transparents. *Non mise en œuvre*

3.2.4. L'absence de mutualisations

Le poids de la CCSR dans les charges de gestion du bloc communal est relativement stable (de 22,5 % à 24,8 % sur la période). Or, entre 2018 et 2022, les charges de gestion ont progressé de 9,7 % au niveau du bloc communal. La forte progression des charges du groupement (+24,7 %) n'a ainsi pas été compensée par une réduction, ni même une stabilisation des charges des communes membres.

L'EPCI et la commune de Saint-Cyprien n'ont pas mis en place de mutualisations de fonctions ou de services, à l'exception, en 2022, du « conseil en systèmes d'information et de communication » (0,5 ETP d'informaticien). Si la mutualisation d'autres fonctions support, telles que les marchés publics et les finances sont évoquées par la CCSR, elle n'est pensée qu'à la faveur de départs à la retraite. Cette quasi absence de mutualisation est le signe d'une faible volonté d'accroître l'intégration communautaire, la ville-centre souhaitant conserver ses services, alors que les autres communes membres pourraient bénéficier de l'expertise de l'administration intercommunale au travers de plus fortes mutualisations, voire de services communs.

⁵⁸ Il dispose que « pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

3.2.5. Un pacte financier et fiscal à formaliser

La CCSR ne dispose pas d'un pacte financier et fiscal qui vise à réduire les disparités de charges supportées et des recettes perçues par les communes membres et l'EPCI. Tel qu'indiqué supra, son PPI est souvent et indûment dénommé de la sorte alors qu'il ne concerne que les investissements. Bien que la conclusion d'un tel pacte reste aujourd'hui facultative⁵⁹, son adoption constituerait une opportunité de renforcer la solidarité territoriale avec les communes membres.

En raison d'une faible intégration communautaire, limitée aux compétences obligatoires, d'absence de DSC, de règles clairement établies pour le versement des fonds de concours et de mutualisations quasiment inexistantes, la CCSR pourrait se doter d'un tel pacte qui comporterait un engagement formalisé entre communes et communauté permettant d'analyser leurs relations financières et fiscales. Adossé à son projet de territoire, le pacte financier et fiscal compléterait les outils de la CCSR en définissant le niveau de ressources adéquat pour les membres de l'intercommunalité au regard des compétences transférées, tout en renforçant la péréquation intra-communautaire. Par ailleurs, ce pacte constituerait un levier permettant de préserver les marges de manœuvre et le niveau d'investissement à l'échelle d'un territoire.

Au regard des développements précédents, la chambre recommande à la CCSR de :

6. Mettre en place, en concertation avec les communes, une stratégie financière en se dotant d'un pacte financier et fiscal. *Refus de mise en œuvre*

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCSR a indiqué que « la stratégie financière a volontairement éludé le principe d'un pacte financier et fiscal, en permettant à la Communauté de communes Sud Roussillon d'agir en mode projet et en évitant toute redistribution de la fiscalité supplémentaire au sein des budgets communaux. Enfin le PPI devra sans doute évoluer mais sans que cela ne passe nécessairement par un pacte financier et fiscal. »

La chambre insiste sur l'intérêt d'adopter un tel pacte et constate que l'ordonnateur ne prévoit pas de mettre en œuvre la recommandation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période contrôlée, la CCSR a dégagé une capacité d'autofinancement supérieure à 27 % de ses produits de gestion, grâce au dynamisme de ses ressources fiscales. La CCSR a, dans le même temps, maîtrisé ses charges de gestion. Le financement propre disponible a ainsi couvert 106 % des dépenses d'équipement réalisées entre 2018 et 2022. Alors qu'elle n'était pas en situation de besoin de financement, elle a eu recours à l'emprunt, alimentant ainsi son fonds de roulement de manière importante.

Bien qu'elle ait formalisé un plan pluriannuel d'investissement, ce dernier n'est pas abouti. Constitué d'enveloppes réparties par commune sur la durée du mandat, ce document n'a pas été établi en fonction des capacités financières de l'EPCI alors que celles-ci sont importantes. Sa dimension pluriannuelle reste très faible faute d'un suivi pluriannuel de l'investissement et par opération. Il n'est pas traduit dans les prévisions budgétaires. Le niveau de réserves financières paraît élevé au regard des projets mis en œuvre par la CCSR. Selon les indications de l'ordonnateur, celles-ci seraient gagées par de nombreux projets dont la réalisation devrait débiter

⁵⁹ Seules les communautés urbaines, les métropoles et les EPCI signataires d'un contrat de ville en ont l'obligation depuis la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

et s'intensifier avant la fin du mandat en cours. Au regard des enjeux environnementaux auxquels elle est exposée et des moyens dont elle dispose, la CCSR serait ainsi en capacité de formaliser une stratégie d'investissement plus aboutie conciliant prise en compte des risques naturels et développement urbain et économique.

Dans cette perspective, la communauté de communes, dont l'intégration communautaire demeure faible et dont les dépenses restent centrées sur ses compétences traditionnelles (eau, assainissement), doit clarifier ses relations financières avec les communes membres pour les rendre plus lisibles, transparentes et solidaires et mettre en œuvre les conclusions des nombreuses études réalisées sur les enjeux environnementaux et climatiques.

ANNEXE

annexe 1 : une action communautaire en construction face aux risques naturels

L'observatoire de la côte catalane (Obscat)

L'observatoire, animé par l'Agence d'urbanisme catalane Pyrénées Méditerranée (AURCA), a été créé en 2013. Les différentes intercommunalités l'ont progressivement rejoint (Perpignan Méditerranée Métropole, commune de Leucate, CC du Sud Roussillon et CC Albères Côte Vermeille Illibérès). C'est pour l'instant le seul observatoire mutualisé en Occitanie, qui apporte et partage des connaissances scientifiques auprès des élus pour leur permettre d'orienter leurs actions sur le thème du littoral.

Il est en charge de suivre l'évolution de la côte sableuse sur plus de 40 kilomètres entre Leucate (Aude) et Le Racou (à Argelès-sur-Mer), notamment les risques d'érosion et de submersion marine, à travers l'observation du littoral (collecte de données) et l'analyse de phénomènes (interprétation des données). L'observatoire permet également une mutualisation des informations et porte des actions d'animation et de communication auprès des élus et des citoyens.

En plus des campagnes de relevés sédimentaires et bathymétriques réalisées depuis sa création, l'ObsCat a noué des partenariats scientifiques pour la réalisation d'études avec l'Université de Perpignan, l'Entente interdépartementale pour la démoustication (EID), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Globalement, l'Obscat est financé pour moitié par l'Agence de l'eau et pour moitié par les autres adhérents.

Depuis fin 2021, l'ObsCat, en association avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), a lancé une étude sur la préfiguration d'une stratégie d'adaptation de gestion de la côte sableuse face au changement climatique, à horizon 2050.

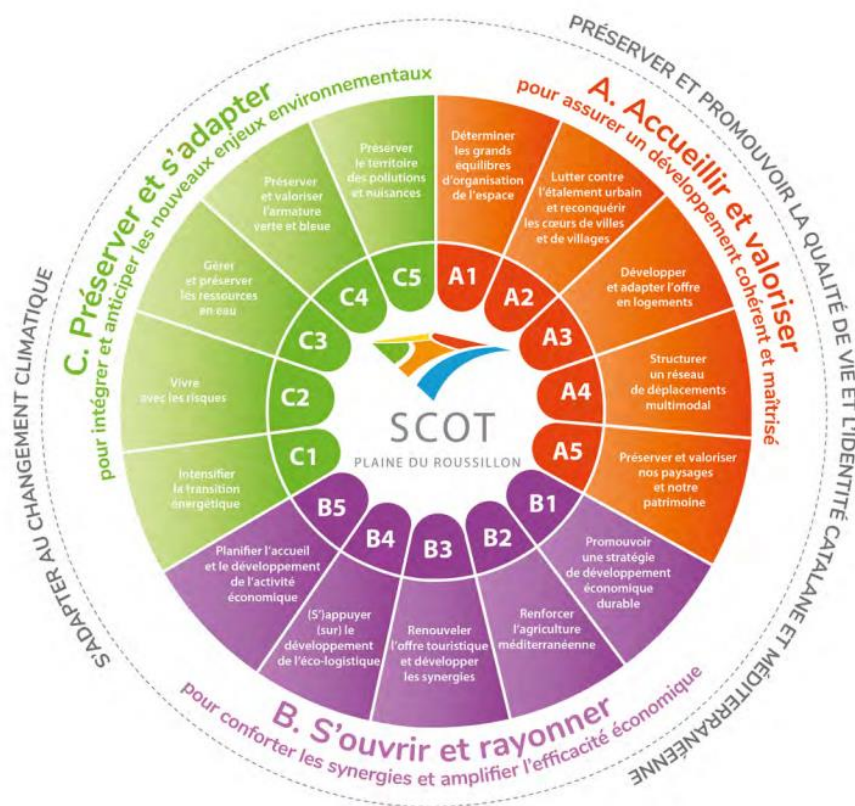
figure 3 : axes stratégiques du schéma de diversification économique et touristique

Enjeux : préparer un territoire touristique rebondissant, apte à se renouveler.

1. **Déconcentrer la bande littorale pour créer un nouvel espace de gammes touristiques composé par 4 fonds : 1 fond mer et littoral, 1 fond vert, 1 fond culture patrimoine, 1 fond filières et découverte.** La continuité touristique du littoral va naturellement vers le rétro littoral en vue d'étendre la continuité économique.
2. **Définir une stratégie de « station-territoire intelligent » pour libérer l'accès à l'offre** soutenue par le déploiement massif de services numériques dans l'ensemble des actions publiques à vocation touristique, tel que :
 - Architecture numérique de services et de données connectant aux informations (météo port par ex), à la connaissance des offres, à l'hybridation des loisirs, ...
2. **Acter politiquement la transition carbone du territoire en** prenant une part active et responsable en matière de développement durable et à ce titre, initier un projet de COP locale. D'une manière générale, la collectivité doit encourager les initiatives privées afin de créer la politique vertueuse qui distinguera la CCSR dans l'offre tourisme loisirs du territoire (mise en place de chaînes d'approvisionnement propres, transition thermique des bâtiments et décarbonation des équipements publics, création d'un indice low-carbon spécifique qui pourrait servir de référence et d'élément de communication, etc ...), ce choix doit figurer dans le message touristique.
3. **Prendre le parti de faire de la CCSR un territoire à « économie touristique permanente ».** L'idée est de ne pas cloisonner, ni restreindre l'activité aux activités du littoral, pas plus qu'aux seules activités saisonnières. La notion d'économie permanente doit progressivement faire son chemin pour permettre un meilleur équilibre économique des investissements.

Source : CCSR

figure 4 : les objectifs du PADD (janvier 2023)



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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 19 octobre 2023 de Monsieur Thierry DEL POSO, Président de la communauté de communes Sud Roussillon

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-greffe@crtc.ccomptes.fr
X@crcoccitanie