



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

CONTRÔLE COORDONNÉ SUR L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE ET COMMUNE DE PORT-LA-NOUVELLE (Aude)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. UN LITTORAL ATTRACTIF : LE DÉFI DE CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET PROTECTION DE VASTES ZONES NATURELLES	9
1.1. Un patrimoine naturel riche qui constitue un atout environnemental mais aussi une contrainte d'aménagement.....	9
1.1.1. Un besoin de renforcement du tissu économique dans un contexte de fortes croissance démographique et disparités sociales.....	9
1.1.2. Une configuration spatiale obligeant à une artificialisation différenciée et globalement limitée, en dépit des pressions liées aux activités humaines	13
1.1.3. Un fractionnement des compétences en matière d'aménagement qui pourrait être contrebalancé par une mutualisation des outils communautaires existants	16
1.2. Des politiques de valorisation et de préservation du littoral qui pourraient gagner en cohérence	18
1.2.1. Une action intercommunale de promotion touristique qui devrait tirer les conséquences de l'organisation de la compétence sur le territoire	18
1.2.2. Port-la-Nouvelle : des équipements pour accroître son attractivité	20
1.2.3. Une gouvernance des espaces naturels complexe	25
2. UNE IMPLICATION AVÉRÉE SUR LES RISQUES LITTORAUX À CONVERTIR EN UNE ACTION PUBLIQUE STRUCTURÉE.....	29
2.1. Un risque technologique concentré à Port-la-Nouvelle dont la surveillance pourrait être encore améliorée	29
2.2. Un renouvellement des connaissances sur les aléas littoraux, à l'initiative des acteurs du territoire, qui crée de nouvelles responsabilités.....	30
2.2.1. Une profonde mutation de la dynamique de l'érosion	30
2.2.2. Un aléa de submersion marine qui s'avèrerait plus important qu'anticipé ..	32
2.3. Un territoire mobilisé dans la durée mais qui a d'importants progrès à réaliser à court terme en matière de protection des populations.....	36
2.3.1. Un système de réponse aux aléas littoraux à rénover rapidement	36
2.3.2. Une politique volontariste de projection sur le long terme qui mériterait d'être recentrée et rendue davantage opérationnelle	40
3. LE PROJET D'EXTENSION PORTUAIRE : DES IMPACTS PRÉVISIBLES CONTRASTÉS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET ENVIRONNEMENTALE	48
3.1. Une opération à vocation économique, présentée comme nécessaire à la pérennité de l'infrastructure	48
3.2. Un risque de déséquilibre entre les retombées économiques et financières et les externalités environnementales négatives.....	50
3.2.1. Un retour sur investissement qui dépendra de la réalisation d'objectifs économiques ambitieux.....	50
3.2.2. Un projet occasionnant d'importantes externalités environnementales négatives.....	56

3.3. Un suivi à renforcer	60
ANNEXES.....	63
Réponses aux observations définitives.....	68

SYNTHÈSE

Un littoral confronté à un triple défi d'adaptation aux aléas climatiques, de préservation des espaces naturels et de développement économique

L'intégralité du littoral audois relève de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne. Ce territoire attractif se caractérise par une forte croissance démographique et des fragilités socioéconomiques qui nécessitent de développer l'accès au logement ainsi qu'une économie dépendante du tourisme et du port de commerce de Port-la-Nouvelle.

Toutefois, l'aménagement de l'espace est soumis à une double contrainte. D'une part, la présence de vastes espaces naturels protégés constituent autant un atout environnemental qu'un obstacle à l'artificialisation des sols. Elle oblige à définir des orientations différenciées entre communes littorales et non littorales. Si le Grand Narbonne esquisse une telle logique à travers son schéma de cohérence territoriale, il peut difficilement aller plus loin en l'absence de plan local d'urbanisme intercommunal. D'autre part, le trait de côte subit depuis plusieurs années un véritable retournement de la dynamique de l'érosion, celle-ci se généralisant à l'ensemble du littoral en s'accroissant. Cette nouvelle situation est susceptible d'exercer une influence notable sur l'intensité du risque technologique à Port-la-Nouvelle et de l'aléa de submersion marine. À l'avenir, les élus devront donc veiller à ce que les documents de prévention ou d'aménagement, comme le plan de prévention des risques littoraux, intègrent bien les dernières données disponibles.

En définitive, le Grand Narbonne et ses communes membres sont confrontés à long terme à un trilemme : ils ne pourront conduire une stratégie conciliant à la fois l'adaptation aux aléas littoraux, la préservation des espaces naturels et le développement des activités humaines. Si actuellement les deux derniers objectifs sont privilégiés, une politique de recomposition spatiale, qui conduira à revoir à la baisse les ambitions en matière de développement côtier, est envisagée par l'intercommunalité.

Une action publique à mettre en cohérence avec les enjeux du territoire

Face aux enjeux qui caractérisent le littoral audois, le Grand Narbonne et la commune de Port-la-Nouvelle doivent mobiliser plusieurs politiques publiques à des échelles de temps différentes.

À court terme, l'arbitrage entre valorisation et protection du littoral pourrait gagner en cohérence. La commune devra notamment régulariser les conditions d'attribution et les redevances des sous-traités de plage, lors de leur prochain renouvellement en 2024. De la même manière, la gouvernance complexe des espaces naturels devrait conduire le Grand Narbonne à inscrire sa contribution dans une logique pluriannuelle. Cette participation témoigne toutefois de la volonté de trouver un équilibre entre développement touristique et préservation de l'environnement. Celui-ci a d'ailleurs été regardé comme trop défavorable au tourisme par la commune de Port-la-Nouvelle qui a préféré se retirer de la cogestion de la réserve naturelle régionale de l'île de Sainte-Lucie en 2021.

L'adaptation aux aléas littoraux requiert, pour sa part, une réponse graduée. Dans un contexte de forte dispersion des dispositifs de protection, l'exercice à l'échelle intercommunale de la défense contre la mer, actuellement assumée par les communes, doit constituer une priorité afin de faire émerger une stratégie cohérente et écarter tout risque juridique. Le Grand Narbonne se distingue, en revanche, par son volontarisme en matière de sensibilisation et d'association des acteurs locaux aux enjeux littoraux de long terme, en particulier en matière de recomposition spatiale. Cette orientation s'est traduite par des démarches institutionnelles innovantes, comme le club littoral. Pour améliorer encore l'impact de son organisation, la communauté d'agglomération devrait cependant veiller à ce que son intervention n'ait pas pour effet de démultiplier les dispositifs similaires et d'exclure systématiquement les communes non littorales. En effet, la recomposition spatiale obligera à concevoir un nouveau modèle fondé sur une solidarité financière et spatiale en lien avec l'arrière-pays.

Un suivi du projet d'extension du port de commerce de Port-la-Nouvelle à renforcer au regard de son caractère structurant pour les années à venir

L'extension du port de commerce de Port-la-Nouvelle, qui vise à préserver sa position dans les flux commerciaux et à l'ériger en acteur dans le domaine des énergies renouvelables (hydrogène et éoliennes), est la principale opération d'aménagement du territoire. Bien qu'elle soit dirigée par la région Occitanie et son délégataire, elle a des conséquences tangibles pour la commune et le Grand Narbonne en matière économique, financière et environnementale. De ce fait, elle se situe à l'intersection des principaux enjeux littoraux existants et présente un caractère structurant pour les années à venir.

En l'état, les impacts prévisibles du projet pour les deux entités sont contrastés. Si la communauté d'agglomération participe au financement des travaux à hauteur de 30 M€, elle le fait dans des conditions, notamment d'échelonnement des acomptes, avantageuses. Néanmoins, elle devrait aussi prendre en charge l'aménagement des voiries reconnues d'intérêt communautaire attenantes au port, en lieu et place de la commune de Port-la-Nouvelle. Le surcroît d'activité engendré par l'extension devrait permettre aux deux organismes de bénéficier d'un retour sur investissement, sous forme de recettes fiscales supplémentaires. Leur ampleur dépendra des évolutions de la législation fiscale et de l'atteinte des objectifs économiques. A cet égard, le projet de création d'un arrière-port à La Palme intervient tardivement et ne paraît pas compatible avec les dispositions de la loi littoral.

En outre, l'aménagement du port aura localement de fortes incidences environnementales. Des dizaines d'espèces sont perturbées ou menacées par les travaux et les nouvelles installations. Si des mesures compensatoires ont été prises par la région, elles n'associent que marginalement la commune de Port-la-Nouvelle et le Grand Narbonne. En parallèle, l'agrandissement du port est susceptible d'entraîner une aggravation de l'érosion à ses alentours, exacerbant en retour l'aléa de submersion marine ainsi que le risque technologique.

Pour toutes ces raisons, la communauté d'agglomération et la commune doivent renforcer leur suivi, actuellement lacunaire, de ce projet. En ce sens, le Grand Narbonne a sollicité la région afin que les études d'impact, les statistiques et les bases de données relatives au port lui soient communiquées.

RECOMMANDATIONS

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

À l'attention de la commune :

1. En 2024, attribuer les sous-traités de plage, conformément aux dispositions des articles R. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques et 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *Non mise en œuvre.*

À l'attention de la communauté d'agglomération :

2. Rendre effective la défense contre la mer à l'échelle intercommunale, conformément aux dispositions des articles L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et L. 566-12-1 du code de l'environnement. *Non mise en œuvre.*

3. Modifier les statuts afin de permettre le transfert à l'échelon intercommunal de la maîtrise d'ouvrage effective des projets d'aménagement en cours concernant le quai du port et l'avenue de la mer, en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

À l'attention de la commune et de la communauté d'agglomération :

4. Renforcer le suivi des activités et de l'opération d'extension du port de Port-la-Nouvelle. *Mise en œuvre partielle par la communauté d'agglomération du Grand Narbonne. Non mise en œuvre par la commune de Port-la-Nouvelle.*

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 coordonné des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne et de la commune de Port-la-Nouvelle, à compter de 2018, a été ouvert par lettres du président de la troisième section par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, adressées le 13 janvier 2023 à MM. Didier Mouly et Henri Martin, respectivement ordonnateurs en fonctions du 15 juillet 2020 au 8 octobre 2023 et depuis 2018. Un courrier a également été adressé le 22 février 2023 à M. Jacques Bascou, précédent ordonnateur de la communauté d'agglomération, jusqu'au 14 juillet 2020.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont respectivement eu lieu les 6, 13 et 14 juin 2023 avec les intéressés.

Lors de sa séance du 22 août 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires, sous la forme d'un rapport unique¹, qui ont été transmises à MM. Mouly et Martin. M. Bascou, en qualité de précédent ordonnateur, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 17 novembre 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

¹ Article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

1. UN LITTORAL ATTRACTIF : LE DÉFI DE CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET PROTECTION DE VASTES ZONES NATURELLES

1.1. Un patrimoine naturel riche qui constitue un atout environnemental mais aussi une contrainte d'aménagement

1.1.1. Un besoin de renforcement du tissu économique dans un contexte de fortes croissance démographique et disparités sociales

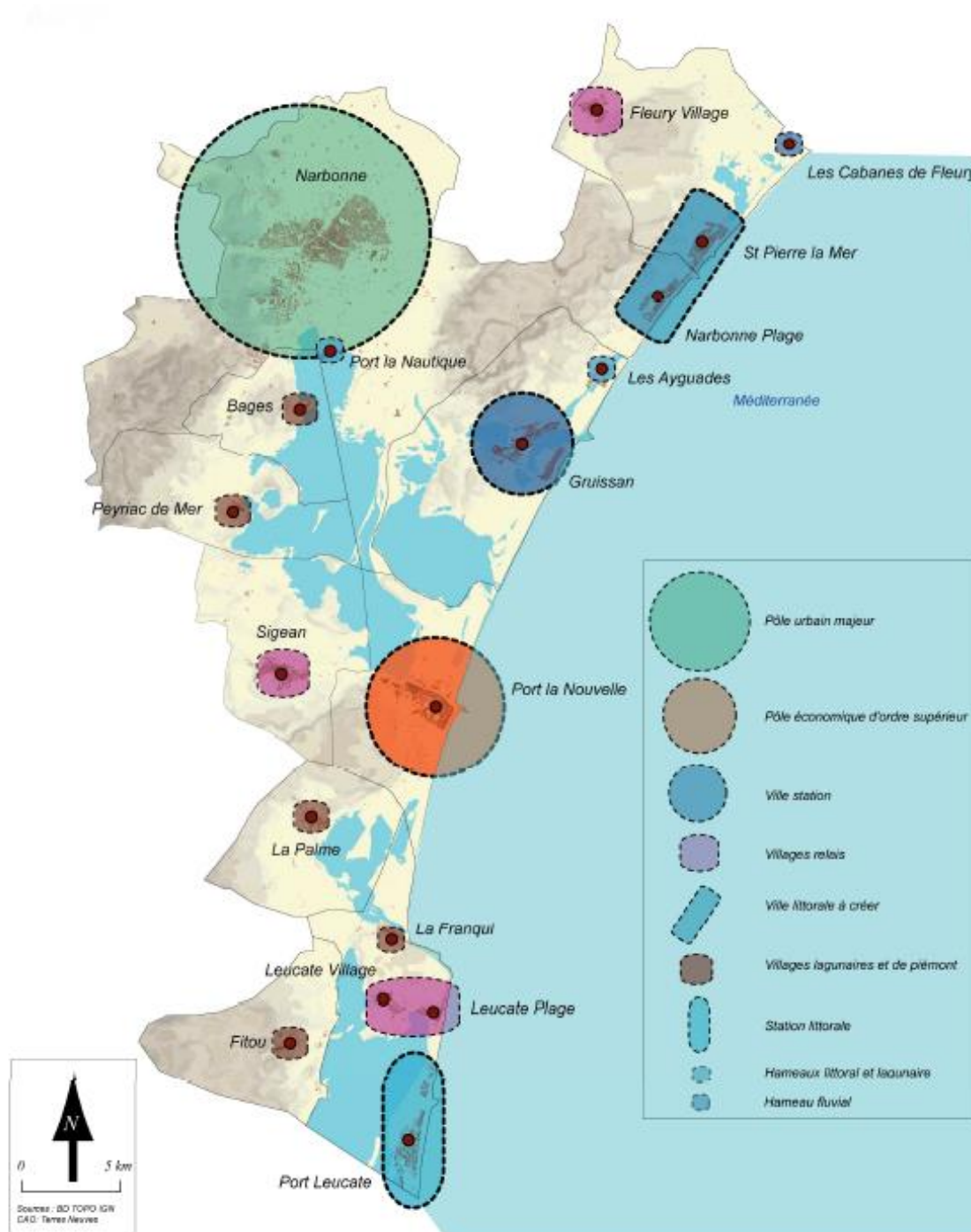
La communauté d'agglomération du Grand Narbonne regroupe 37 communes dont l'ensemble des communes du littoral audois. Ce dernier comprend 42 kilomètres d'un trait de côte quasi-intégralement sableux, adossé à un complexe lagunaire important et au piémont des Corbières. Au total, neuf communes de la communauté d'agglomération relèvent des dispositions de la loi littoral², parmi lesquelles six ont un débouché direct sur la mer Méditerranée³.

Géographiquement, la façade audoise s'articule autour de trois pôles structurants (urbain, touristique et économique).

² Articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

³ Du nord au sud, Fleury (Saint-Pierre-la-Mer), Narbonne (Narbonne-Plage), Gruissan, Port-la-Nouvelle, La Palme et Leucate.

carte 1 : armature urbaine du littoral du Grand Narbonne



Source : Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Narbonne.

Narbonne, commune littorale la plus peuplée d'Occitanie (56 000 habitants dont environ 3 000 à Narbonne-Plage), forme un pôle urbain majeur. La ville-centre connaît la croissance de population la plus élevée au sein d'un territoire qui, à l'exception de Fleury, se caractérise par son dynamisme démographique, en comparaison des autres communes littorales de la Méditerranée et *a fortiori* françaises. La hausse de la population résulte d'un solde migratoire fortement positif – le solde naturel étant de son côté négatif⁴ – ce qui témoigne de l'attractivité du littoral audois.

⁴ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

L'importance de l'activité touristique pour l'économie de la communauté d'agglomération (85 % des emplois relèvent du secteur tertiaire et 80 % des nuitées ont lieu sur l'une des six communes littorales)⁵ rend compte également de cette attractivité. Les pôles touristiques de Gruissan et de Leucate, portés par leurs nombreux résidents secondaires, en sont les principaux moteurs. Les deux collectivités proposent des activités et accueillent des compétitions sportives en relation avec le vent et la glisse. Leucate a d'ailleurs été désignée comme centre de préparation pour les Jeux olympiques 2024. Narbonne-Plage, Saint-Pierre-la-Mer (Fleury) et Port-la-Nouvelle sont des espaces touristiques qui, bien que de second rang, demeurent essentiels à l'échelle du Grand Narbonne.

Avec un coût du logement significativement plus faible que la moyenne et la médiane des communes littorales méditerranéennes, le peuplement est, sur l'ensemble de la zone, relativement moins élitiste que dans les stations touristiques les plus prisées, notamment de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

tableau 1 : l'attractivité des communes littorales du Grand Narbonne

	Population INSEE 2020	Evolution annuelle moyenne de la population INSEE 2014-2020 (en %)	Population DGF 2022 ⁶	Pourcentage de résidences secondaires en 2019	Taux d'évolution annuel du nombre de résidences secondaires 2013-2019 (en %)	Loyer moyen au m ² d'un appartement type en 2022 (en €)	Capacité touristique par habitant en 2022 ⁷
Fleury	3 713	-1	11 628	78	0,36	9,7	0,58
Gruissan	5 131	0,9	15 673	79	0,84	11,8	0,26
La Palme	1 712	0,5	2 071	27	3,55	10,4	0,18
Leucate	4 581	0,7	18 404	84	0,33	10,7	0,36
Narbonne	56 123	1,0	62 865	16	2,12	10	0,06
Port-la-Nouvelle	5 905	0,8	10 285	57	-0,45	10,6	0,15
Moyenne des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	16 493	0,4	19 943	47	1,36	13,7	0,32
Médiane des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	3 204	0,3	4 166	50	1,36	12,5	0,16

Source : CRC d'après les données de l'INSEE, de la DGCL, de l'ANIL et de l'office de tourisme intercommunal du Grand Narbonne.

L'attrait pour la mer se retrouve, à une échelle plus fine, dans la localisation des biens mis en location, ceux-ci étant plus nombreux à proximité de la côte. A Port-la-Nouvelle, ce phénomène s'accompagne d'une hausse des prix de l'immobilier près de la plage.

⁵ Source : INSEE et communauté d'agglomération du Grand Narbonne (CAGN).

⁶ La population DGF est le résultat de la somme de la population INSEE et des résidents secondaires.

⁷ Nombre de lits touristiques en hébergement marchand (hôtels, campings, résidences de tourisme, villages vacances, auberges de jeunesse, centres sportifs, etc.) divisé par la population INSEE.

**carte 2 : les locations, y compris de courte durée, et le prix moyen au m² du foncier bâti à
Port-la-Nouvelle**



Source : CRC d'après la base Sirene et le système d'information géographique de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

La commune forme, par ailleurs, le pôle économique du territoire, en raison de la présence d'un port de commerce régional. Cette infrastructure diversifie l'économie locale et permet une production de richesses au-delà de la saison estivale. L'intérêt du port régional pour le Grand Narbonne et la commune de Port-la-Nouvelle, ainsi que l'opération d'extension en cours de réalisation, font l'objet d'observations détaillées dans la suite du rapport (cf. *infra*).

La diversification économique offerte par le port répond à un besoin d'autant plus fort que le littoral du Grand Narbonne, en dépit de ses atouts, est confronté à des défis structurels qui sont encore plus aigus que sur le reste du territoire intercommunal : le taux de chômage des résidents permanents est à près de 21 % et il atteint même 22 % à Port-la-Nouvelle (19 % à l'échelle de l'EPCI), quand le taux de pauvreté est compris entre 16 et 24 %⁸.

encadré 1 : la demande de logement social à l'échelle du Grand Narbonne

En raison des caractéristiques socioéconomiques de la population, la demande de logement social à l'échelle de l'EPCI (5 demandes en cours pour une attribution) se situe au-dessus de la médiane (2,6) et de la moyenne française (4,4)⁹. De plus, 54 % des demandes du département de l'Aude sont le fait des habitants de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

L'intercommunalité compte, au 1^{er} janvier 2021, 8 209 logements sociaux. Entre 2020 et 2021, le parc social du Grand Narbonne s'est accru de 2,1 %, un taux équivalent à celui de la région. Le loyer moyen des logements sociaux (5,5 €/m²) est, en revanche, inférieur à la moyenne régionale (5,8 €/m²).

Au total, huit communes membres de la CAGN sont soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales, en vertu des dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Selon le dernier bilan triennal de l'application de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), seules les communes de Gruissan et Leucate, pôles touristiques, n'ont pas atteint ce seuil et sont par conséquent carencées.

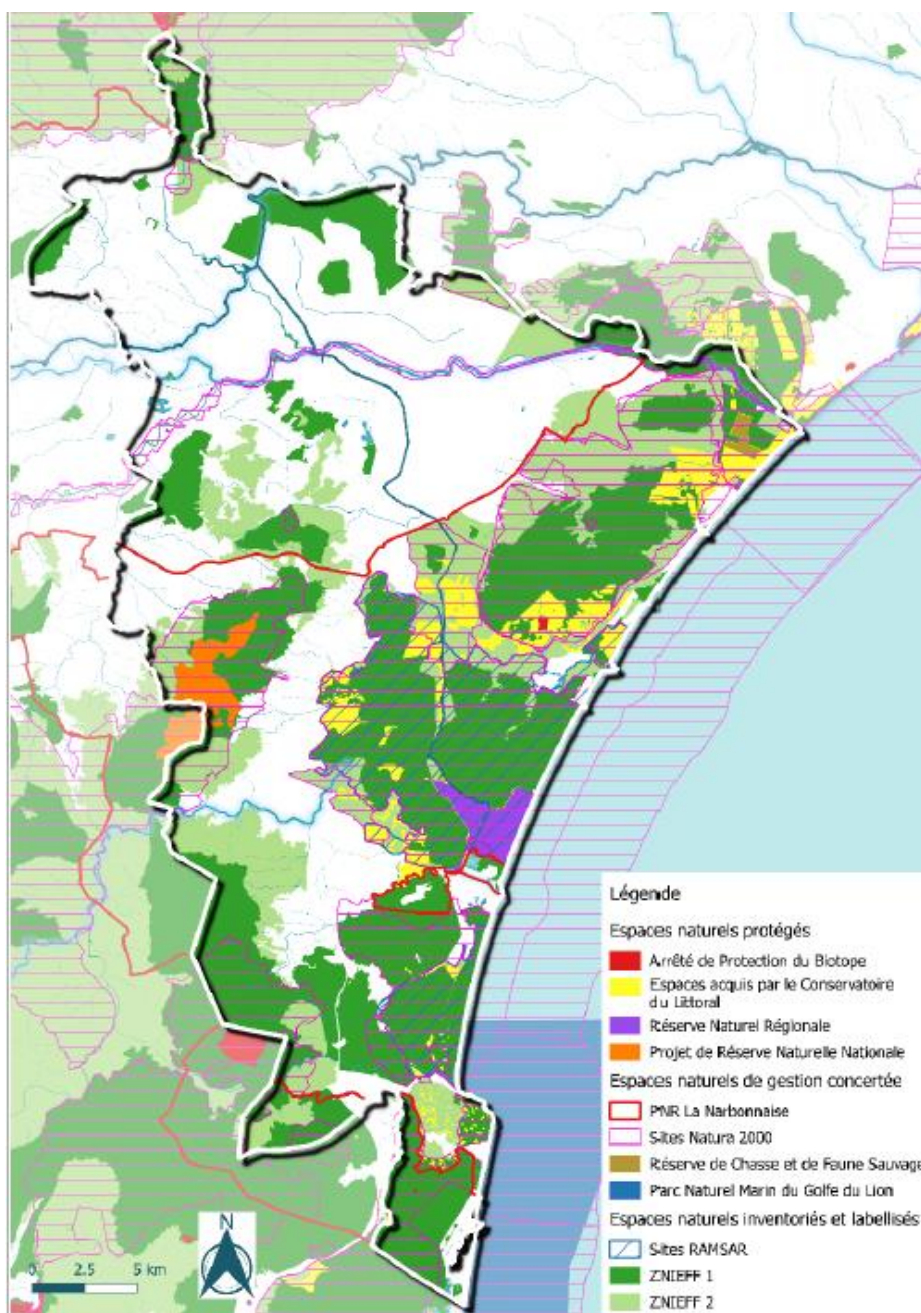
⁸ Source : INSEE.

⁹ Source : Système national d'enregistrement (SNE).

1.1.2. Une configuration spatiale obligeant à une artificialisation différenciée et globalement limitée, en dépit des pressions liées aux activités humaines

Outre la mer, le littoral du Grand Narbonne comprend, en retrait des plages, de vastes espaces boisés et lagunes littorales qui abritent de nombreuses espèces protégées. En dehors des sols artificialisés – pour l'essentiel les cœurs de ville – la quasi-totalité de la zone est ainsi formée d'espaces naturels, y compris dans une ville industrialo-portuaire comme Port-la-Nouvelle (84 % de l'emprise).

carte 3 : les espaces naturels du Grand Narbonne



Source : SCoT du Grand Narbonne.

Alors que les besoins économiques et en logements sont importants, en raison de la pression démographique combinée à la forte proportion de résidences secondaires¹⁰, cette configuration environnementale, entre mer et espaces naturels, a des implications fortes sur l'aménagement du territoire. Elle constitue un obstacle à l'artificialisation, y compris en continuité des zones déjà urbanisées comme l'autorisent les dispositions de la loi littoral.

Les contraintes en la matière ne sont cependant pas uniformes, de sorte que les trajectoires sont différenciées en fonction des communes : l'urbanisation est majoritairement intensive sur la côte, qui tend déjà vers son maximum d'artificialisation, dans une logique de densification de l'existant, tandis qu'elle est davantage extensive en profondeur des terres, comme à La Palme et Narbonne. Ces deux collectivités se distinguent par un taux d'espace consommé et un taux d'évolution annuel du nombre de logements élevés par rapport aux standards du territoire et de l'ensemble des communes de la façade méditerranéenne. A l'inverse, à Port-la-Nouvelle, la croissance du nombre de logements et la taille des biens construits s'avèrent largement en deçà de ces valeurs.

tableau 2 : l'occupation de l'espace et sa dynamique

	Densité de population 2019 (hab/km²)	Superficie (en ha)	Part de la surface communale artificialisée en 2018 (en %)	Taux d'espace consommé par rapport à la surface communale 2009-2021 (en %)	Taux d'évolution annuel du nombre de logements 2013-2019 (en %)	Surface moyenne des logements commencés (constructions neuves) 2015-2019 (en m²)
Fleury	73	5 127	6	0,3	0,72	85,6
Gruissan	117	4 365	9	0,4	1,06	72,6
La Palme	62	2 747	5	1,6	2,86	117,9
Leucate	196	2 355	19	0,3	0,57	91,7
Narbonne	321	17 296	14	1	1,76	79,4
Port-la-Nouvelle	203	2 855	18	0,6	0,42	70,7
Moyenne des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	456	4 275	21	0,9	1,2	96,4
Médiane des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	130	2 297	13	0,7	0,97	89,6

Source : CRC d'après les données de l'INSEE, de la DGCL, de Land Cover, du Commissariat général au développement durable et de l'Observatoire de l'artificialisation.

À l'issue d'un traitement statistique (cf. annexe 1), il est possible, en définitive, de dresser une typologie replaçant les communes côtières du Grand Narbonne dans un cadre régional. Elle confirme l'appréciation spécifique portée sur La Palme et la ville-centre et souligne avec acuité l'identité touristique de la façade audoise, puisque les quatre autres collectivités représentent à elles seules un tiers de la catégorie des communes touristiques périurbaines ou rurales relativement accessibles.

¹⁰ La communauté d'agglomération évalue dans son SCoT le besoin en logements à 24 050 d'ici à 2040, dont 7 000 pour les communes du littoral, hors Narbonne (9 000 logements pour cette seule collectivité).

carte 4 : typologie des communes occitanes de la façade littorale méditerranéenne

Source : CRC d'après les bases de données référencées sous les tableaux 1 et 2.

La notion d'artificialisation différenciée trouve d'ailleurs à s'appliquer, mais à une échelle beaucoup plus macroscopique, dans les orientations du SCoT. En vue de préserver les espaces naturels du territoire et limiter l'imperméabilisation des sols, le Grand Narbonne prévoit de limiter la consommation foncière à la moitié de la consommation annuelle moyenne constatée entre 2016 et 2019 (40 hectares en moyenne par an sur les 20 prochaines années¹¹). Pour tenir compte des

¹¹ La communauté d'agglomération évalue à 800 hectares le besoin de consommation d'espace sur 20 ans pour répondre à la dynamique démographique, réparti comme suit : 200 hectares pour le développement économique, 550 hectares à vocation résidentielle et 50 hectares pour les équipements, en particulier touristiques.

prescriptions de la loi littoral¹² et limiter la consommation des espaces à vocation résidentielle, l'EPCI a fixé la part des nouveaux logements à construire au sein des enveloppes urbaines existantes à 60 % pour les communes littorales, contre 50 % pour le reste de l'agglomération.

encadré 2 : le processus de révision du SCoT

La procédure d'approbation du SCoT révisé illustre les difficultés à concilier préservation du patrimoine naturel et développement des activités humaines.

Le préfet de l'Aude a suspendu à deux reprises le caractère exécutoire du schéma, contestant la classification des espaces remarquables retenue par l'EPCI qui n'intégrait pas le lido du Mouret à Leucate ou l'île Saint-Martin à Gruissan. De la même manière, le représentant de l'Etat a pu estimer que les orientations relatives au principe d'inconstructibilité sur la bande des 100 mètres, aux concessions de plage et à la définition des espaces urbanisés étaient insuffisamment précises.

Il s'en est suivi deux modifications successives du document en 2020, avant l'adoption définitive de la troisième proposition de révision début 2021.

1.1.3. Un fractionnement des compétences en matière d'aménagement qui pourrait être contrebalancé par une mutualisation des outils communautaires existants

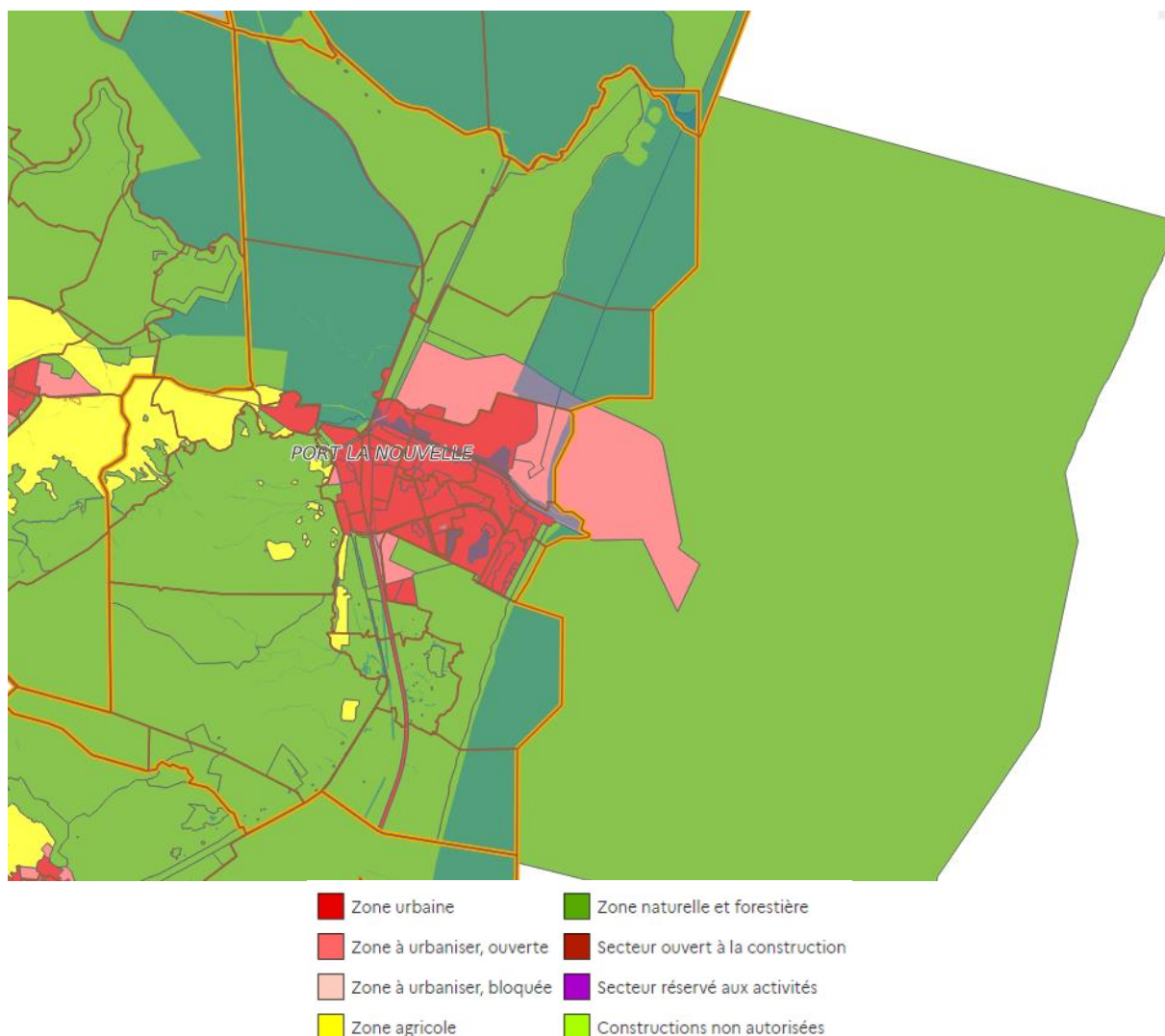
Les orientations du SCoT n'ont pas vocation, par définition, à régir dans le détail les situations des communes membres. En l'absence de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), il incombe à chacune d'entre elles de règlementer localement l'utilisation des sols.

Dans ce cadre, Port-la-Nouvelle se trouve dans une position particulière. Son PLU interdit l'extension de l'artificialisation en dehors des zones déjà urbanisées ou lorsqu'elle aurait pour effet d'affecter les forêts et milieux semi-naturels afin de préserver le territoire. De ce fait, en ajoutant les prescriptions du plan de prévention des risques littoraux (cf. *infra*), la commune n'est quasiment plus en mesure d'accorder de permis de construire. Elle ne peut donc que très difficilement contribuer aux objectifs de construction définis dans le SCoT.

La seule exception notable concerne l'extension du port de commerce – 86 hectares exclus du plafond d'artificialisation de 200 hectares sur 20 ans fixé par l'agglomération au titre du développement économique – qui, à la suite d'une révision *ad hoc* du PLU, peut empiéter sur des espaces naturels protégés au sud de l'île de Sainte-Lucie. Cependant, cette exception ne s'appliquera pas à l'arrière-port que le Grand Narbonne souhaiterait créer sous forme de zone d'activités économiques (ZAE) : en l'absence de foncier disponible, Port-la-Nouvelle ne pourra pas bénéficier des potentielles retombées économiques et financières afférentes (cf. *infra*).

¹² Outre l'obligation de procéder à l'urbanisation en continuité des zones déjà urbanisées, la loi littoral interdit les constructions à moins de 100 mètres de la limite haute du rivage (« bande des 100 mètres ») et exige de préserver des coupures d'urbanisation.

carte 5 : le PLU de la commune de Port-la-Nouvelle



Source : Géoportail-urbanisme.

L'échelon intercommunal, s'il est dépourvu de la compétence PLU, dispose tout de même de quelques leviers en matière d'aménagement. En effet, outre le SCoT et la création des ZAE, le Grand Narbonne met à disposition de ses communes membres un service commun¹³ d'instruction des demandes d'urbanisme. Toutefois, seule Fleury y a adhéré parmi les communes littorales. Ce service étant concurrencé par celui de Port-la-Nouvelle¹⁴ qui regroupe cinq communes membres dont La Palme, il ne peut y avoir d'économies d'échelle au niveau de l'EPCI. Afin de rationaliser les moyens existants, la constitution d'un service unique serait par conséquent souhaitable.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération consacre trois agents à l'administration d'un système d'information géographique (SIG, aussi appelé géomatique). Ce dernier permet de représenter dans l'espace de nombreuses variables (localisation des autorisations d'urbanisme délivrées sur le territoire, occupation des sols, propriété des parcelles, périmètres administratifs, prix de l'immobilier, logements sociaux etc.), ce qui facilite leur suivi. À l'aide de cet outil, il n'a pas été relevé de permis de construire dans les zones inconstructibles des communes littorales entre 2013 et 2022.

¹³ Article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴ Article L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Or, le service de géomatique de l'intercommunalité n'est pas librement accessible aux communes membres. À Port-la-Nouvelle, la collectivité développe sa propre solution en interne, en espérant pouvoir l'interfacier à terme avec le SIG. Il ne peut ainsi y avoir d'économies d'échelle et un référentiel partagé sur les enjeux d'aménagement à l'échelle du Grand Narbonne.

En conclusion, l'EPCI dispose d'un outil abouti qui pourrait être mobilisé plus largement, en particulier dans le cadre de l'exercice de la compétence PLU par les communes membres. Une mutualisation, sous forme de service commun ou de conventions de prestation de services, ouvrirait également la voie à une participation financière des utilisateurs intéressés.

En fin de contrôle de la chambre, l'ordonnateur alors en fonctions avait indiqué que plusieurs démarches d'animation et d'accompagnement technique avaient été engagées en vue d'une telle mutualisation.

1.2. Des politiques de valorisation et de préservation du littoral qui pourraient gagner en cohérence

Eu égard à la tension existante entre, d'une part, la nécessité de promouvoir le logement et les activités économiques sur la côte et, d'autre part, la préservation des espaces naturels, les politiques conduites en la matière revêtent une importance particulière pour le territoire. A cet égard, des pistes d'évolution pourraient être envisagées.

1.2.1. Une action intercommunale de promotion touristique qui devrait tirer les conséquences de l'organisation de la compétence sur le territoire

Le tourisme étant un enjeu majeur pour la façade méditerranéenne du Grand Narbonne, sa promotion, qui est de compétence intercommunale, constitue une politique de première importance.

Pour exercer cette mission, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un office de tourisme intercommunal, l'office de tourisme de la Côte du Midi (OTCM), sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Ce dernier regroupe seulement quatre des six communes du littoral audois. Les communes de Gruissan et de Leucate, principaux pôles d'attraction en matière touristique, ont fait le choix de rester autonomes et disposent, par conséquent, de leur propre office de tourisme¹⁵. Dans leurs réponses respectives, les ordonnateurs de ces deux collectivités ont affirmé que leur décision permettait, à leur sens, de préserver la visibilité et les capacités d'action des plus importantes stations balnéaires du territoire, en concentrant les équipements et plusieurs compétences complémentaires au sein d'une structure unique. En revanche, Port-la-Nouvelle a décidé de ne pas quitter le cadre communautaire, à la suite de son classement en station de tourisme en 2019.

Le Grand Narbonne ou OTCM n'ont conclu aucune convention de coopération ou de partenariat avec Gruissan et Leucate ou leur office de tourisme afin de coordonner leurs interventions, bien que, selon le maire de Gruissan, un tel conventionnement soit « *parfaitement possible, sous réserve de respecter les stratégies de marque des stations* ». Pour autant, la communauté d'agglomération a participé au financement de la promotion de la filière « glisse et

¹⁵ Par dérogation, les dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales permettent aux communes classées stations de tourisme de conserver, concurremment avec leur EPCI, la compétence « promotion du tourisme, dont création des offices de tourisme ».

vent » dans le ressort de ces deux collectivités, en concluant chaque année des conventions de prestation de services. À ce titre, la commune de Leucate a été personnellement prestataire de l'agglomération pour un montant total de 126 k€ depuis 2018. Selon son ordonnateur, un conventionnement partenarial n'était pas nécessaire dès lors que la collaboration s'exerce au sein des organes de gouvernance de l'office et de l'agglomération.

tableau 3 : les dépenses du Grand Narbonne en faveur de la promotion de la filière glisse et vent

En euros	2018	2019	2020	2021	2022
Promotion de l'image et du rayonnement du Grand Narbonne pendant le Mondial du vent par la commune de Leucate	30 000	40 000	20 000	0	36 000
Partenariat avec des sportifs de haut niveau pour la promotion de l'image et le rayonnement du Grand Narbonne	7 000	38 000	20 000	0	0
Promotion de l'image et du rayonnement du Grand Narbonne pendant le défi Kite et Wind de Gruissan	40 000	42 500	40 000	30 000	0
Total dans le ressort de Gruissan et Leucate	77 000	120 500	80 000	30 000	36 000
Autres actions	0	0	65 000	14 000	0

Source : CRC d'après les données de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

L'intercommunalité a ainsi financé des prestations, dont certaines ont profité directement à la commune de Leucate, alors même que cette dernière n'a pas souhaité rejoindre OTCM. La CAGN a engagé, des dépenses, qui visent à exploiter la notoriété d'événements sportifs dans le but d'attirer des touristes sur le territoire de deux collectivités, sans bénéficier en contrepartie directe du produit de la taxe de séjour restée communale. Celle-ci s'est élevée à 391 k€ à Gruissan et 466 k€ à Leucate en 2022, ce qui représente au total 45 % des recettes perçues par l'EPCI (1,9 M€). Dans sa réponse, le maire de Leucate a souligné que sa collectivité participait indirectement au fonctionnement d'OTCM, en tant que troisième commune contributrice de la communauté d'agglomération, du fait de la subvention d'équilibre versée chaque année par celle-ci.

La chambre note aussi que le président de l'office de tourisme intercommunal était jusqu'en 2020 le maire de Gruissan, 1^{er} vice-président chargé du tourisme au sein de l'EPCI, auquel lui a succédé, pour cette dernière responsabilité, le maire de Leucate qui préside en parallèle l'office de tourisme communal (cf. *infra*). D'après ce dernier, le cumul des deux fonctions permet « de créer un lien organique entre les offices de tourisme qui, sans préjudice à leur indépendance, peuvent déployer leurs actions dans un cadre de concertation et d'information tant au niveau communautaire que communal. »

Dans ce contexte, le Grand Narbonne gagnerait à mettre en cohérence ses interventions et son organisation, de manière à mieux tenir compte des modalités d'exercice de la compétence « promotion du tourisme » ainsi que des orientations de son SCoT qui érigent Saint-Pierre-la-Mer et Narbonne-Plage en « villes littorales à créer » dans le cadre de la stratégie de développement touristique. Le maire de Leucate a indiqué qu'il considérerait favorablement cette préconisation.

À titre subsidiaire, les flux financiers en faveur de la promotion du tourisme devraient être émis exclusivement par OTCM dès lors que la communauté d'agglomération lui a délégué cette compétence. Après une réduction des sommes émanant de l'EPCI à partir de 2021, l'ordonnateur en fonctions lors du contrôle a indiqué que les dépenses étaient, en définitive, intégralement transférées à l'office de tourisme depuis le budget primitif 2023.

Enfin, malgré un maillage important de chemins littoraux, la compétence randonnée est demeurée communale. Son mode exercice est variable sur le territoire, certaines communes (La Palme, Leucate et Port-la-Nouvelle) l'ayant déléguée à un syndicat, quand d'autres (Narbonne et Fleury) l'ont conservée en propre. Dans ces conditions, il est plus difficile pour la communauté d'agglomération d'incorporer les sentiers de randonnée dans sa stratégie de promotion touristique, l'entretien ou la signalétique n'étant pas homogènes d'une collectivité à une autre.

1.2.2. Port-la-Nouvelle : des équipements pour accroître son attractivité

1.2.2.1. L'exploitation déléguée du casino et du camping

Tant le nombre de nuitées touristiques que les capacités d'accueil sont faibles à Port-la-Nouvelle par rapport aux collectivités voisines (cf. tableau 1). Pour autant, le tourisme demeure important pour la commune. Cette dernière recrute chaque année, entre les mois d'avril et de septembre, un contingent de saisonniers pour faire face à l'afflux de population durant la période estivale. Hors période de crise sanitaire, le coût annuel a été supérieur à 500 k€, ce qui représente environ 7 % de ses charges de personnel.

tableau 4 : les saisonniers recrutés par la commune

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'équivalents temps-plein	101	98	72	76	75
Coût en euros	524 179	547 306	358 254	431 505	516 012

Source : CRC d'après les données de la commune de Port-la-Nouvelle.

La commune de Port-la-Nouvelle dispose d'un casino et d'un camping municipal. Ces deux services ont fait l'objet de délégations de service public qui ont été renouvelées respectivement en 2018 et 2022 pour une durée de 20 et 25 ans. Chacun d'eux offre une illustration des difficultés rencontrées par la collectivité en matière de positionnement touristique.

Le casino est situé en bord de mer, de sorte que la commune doit sous-traiter à l'exploitant un immeuble d'une superficie de 727 mètres carrés que l'État lui a préalablement concédé sur son domaine public maritime. Alors que, sous l'empire de la convention signée en 2003, la redevance annuelle versée par le délégataire au titre de cette sous-concession avait été fixée à 30,5 k€ et indexée sur l'indice du coût de la construction, elle n'est plus que de 30 k€ initialement dans celle conclue en 2022. En euros constants, la perte annuelle s'élève à près de 10,5 k€ pour Port la Nouvelle. En tout état de cause, les modalités de calcul de la redevance ont été déterminées forfaitairement par la commune, alors qu'elles auraient dû être « fonction de l'économie générale du contrat »¹⁶.

De plus, ces montants ont pendant longtemps présenté un caractère purement théorique : de 2014 à 2022, devant les difficultés financières du casino, la commune a décidé d'abaisser la redevance à 18 k€, prenant en charge par là même une partie du risque d'exploitation de la délégation.

De fait, la situation économique du casino est défavorable. Alors que les exercices pré-pandémie étaient déjà déficitaires (-89 k€ et -20 k€ en 2018 et 2019) dans un contexte de stagnation du chiffre d'affaires (1,8 M€), se sont ajoutées les fermetures provoquées par la crise

¹⁶ Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

sanitaire. Le déficit a ainsi atteint 574 k€ en 2020, puis 28 k€ en 2021. Le montant du prélèvement sur le produit des jeux en est d'autant plus marginal pour la commune. Il témoigne du manque de compétitivité du casino de Port-la-Nouvelle par rapport à ceux de Leucate et de Gruissan.

tableau 5 : les prélèvements sur le produit des jeux

	2018	2019	2020	2021	2022
Port-la-Nouvelle	46 854	53 412	32 720	30 148	55 546
Gruissan	737 619	687 837	683 936	511 366	785 934
Leucate	322 740	379 960	313 341	251 914	576 305

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société délégataire a indiqué vouloir améliorer sur le long terme et en lien avec la commune la compétitivité de l'établissement afin de constituer une offre complémentaire aux casinos de Gruissan et de Leucate. Elle aurait ainsi investi 740 k€ sur l'exercice 2023 pour procéder à un réaménagement global de l'établissement ainsi qu'à un renouvellement des jeux proposés, conformément au plan d'investissement annexé à la nouvelle convention de délégation de service public.

Les données des comptes prévisionnels d'exploitation, qui figurent également en annexes, interrogent cependant sur les perspectives de retour à l'équilibre : l'évolution des produits apparaît optimiste, au regard de leur niveau et de leur dynamique actuels, tandis que les charges sont manifestement sous-estimées. Sur ce dernier point, la société a souligné qu'elle s'était fondée sur les projections d'inflation disponibles au moment du dépôt de sa candidature. Il s'ensuit que, compte tenu de l'augmentation du taux d'inflation depuis lors, le risque de déséquilibre d'exploitation s'est aggravé.

Par ailleurs, la redevance qui doit être versée par le délégataire à la commune est inférieure à celle fixée dans la convention. Si, selon la société, il s'agit d'une erreur matérielle, il conviendra d'ajuster les comptes prévisionnels puisque, par application des stipulations contractuelles, « *le Casino s'est fermement engagé à verser une redevance annuelle d'un montant de 30 000 euros* ».

Le camping municipal est concerné par une évolution similaire. Il est lui aussi déficitaire sur la période de contrôle (- 29 k€, - 76 k€ et - 33 k€ en 2019, 2020 et 2021 avec un chiffre d'affaires annuel compris entre 100 et 700 k€) et subit une baisse de fréquentation tendancielle que la crise sanitaire a exacerbée. La localisation du camping municipal – dans le centre-ville, relativement éloigné de la plage et de la nature, à la différence des campings privés concurrents – ne constitue pas un avantage économique, eu égard au tropisme littoral (cf. carte 22). Il permet néanmoins à la collectivité de proposer une offre de logement abordable à destination des saisonniers. Afin de gagner en attractivité, le délégataire s'était engagé à conduire une série d'investissements (1,75 M€ sur les trois derniers exercices) et à déployer une offre de mobile-homes (2 M€). Malgré le déficit, les objectifs ont été atteints en matière d'investissements généraux, ce qui, en revanche, est loin d'avoir été le cas s'agissant des mobiles-homes (environ 150 k€ dépensés).

Dans l'hypothèse d'une détérioration de la situation financière de l'opérateur du camping, la commune de Port-la-Nouvelle pourrait être contrainte de reprendre l'activité en régie de manière transitoire, en vertu du principe de continuité des services publics. En revanche, ce risque est écarté s'agissant du casino, puisque les jeux « *ne constituent pas, par eux-mêmes, une activité de service public* »¹⁷. La commune de Port-la-Nouvelle devra, dans un cas comme dans l'autre, assurer une surveillance étroite des deux délégations afin de prévenir toute rupture brutale de service.

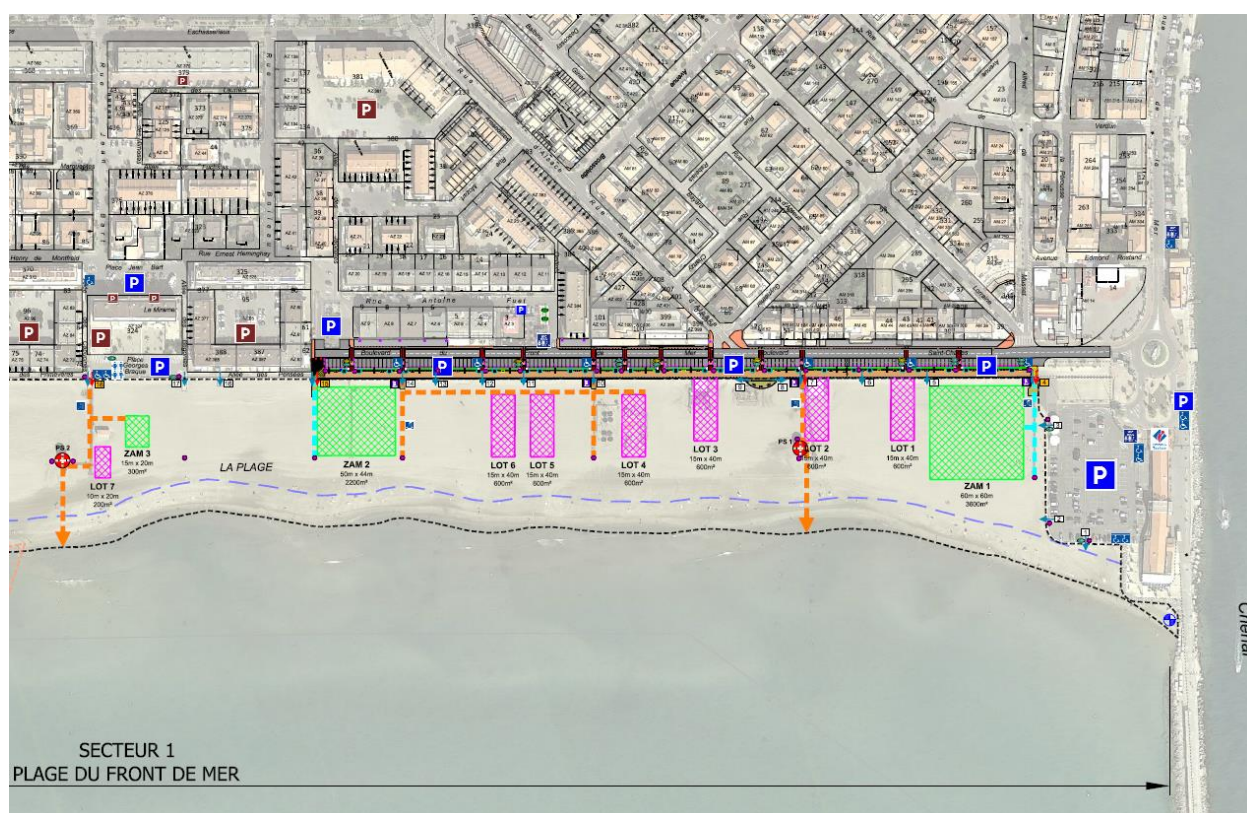
¹⁷ Conseil d'État, 19 mars 2012, n° 341562.

1.2.2.2. Une gestion des plages concédées présentant d'importants risques juridiques

Port-la-Nouvelle est une station balnéaire qui compte 13 kilomètres de plage appartenant au domaine public maritime. Par un arrêté préfectoral du 27 décembre 2021, l'État a renouvelé, pour une période de douze ans, la concession de plage accordée à la commune. Auparavant limitée à la plage du Front de mer (1 340 mètres, 16 hectares), celle-ci intègre désormais la plage des Montilles, ce qui représente, au total, une superficie de 141 hectares et un linéaire de 3 877 mètres.

Toutefois, les lots et les zones d'activité municipale (ZAM) restent majoritairement implantés sur la plage du Front de mer (8 lots sur 9 et 4 ZAM sur 5). En 2022, la commune a lancé une procédure d'attribution de sous-traités pour l'exécution du service public balnéaire qui concerne seulement 7 des 9 lots existants, excluant notamment celui situé sur la plage des Montilles.

carte 6 : les lots et les ZAM sur la plage du Front de mer



Source : commune de Port-la-Nouvelle.

D'après la collectivité, personne n'aurait manifesté d'intérêt pour le lot en question, réservé aux activités nautiques, depuis plusieurs années. Dès lors, il aurait pu ne pas être incorporé à la concession en 2022, à plus forte raison que cette extension est contradictoire avec les orientations du SCoT selon lesquelles le nombre total de lots sur les plages audoises ne doit pas augmenter afin de maintenir le *statu quo* entre développement économique et protection de la biodiversité.

En tout état de cause, le cahier des charges de la concession autorise, s'agissant de ce lot, le déploiement d'une activité de location de matériel de plage, en plus des activités nautiques. En décidant de ne pas soumettre le lot à un appel à candidatures, la commune n'a donc pas maximisé ses chances de succès.

En effet, comme la procédure d'attribution des sous-traités est identique à celle des délégations de service public¹⁸, elle comporte une phase de publicité et de mise en concurrence préalables. L'examen des diligences conduites sur la période de contrôle fait ressortir de nombreux risques juridiques à cet égard.

S'agissant des conditions d'attribution des lots, plusieurs irrégularités peuvent être relevées¹⁹ :

- le conseil municipal ne se prononce pas sur le principe des sous-traités après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux et ne statue pas « *au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* » ;
- la commune a été en capacité de produire des comptes-rendus des réunions de la commission de délégation de service public mais pas de rapports d'analyse des candidatures et des offres. Même s'il n'y a qu'une candidature par lot, hypothèse la plus fréquente depuis 2018, cette formalité demeure obligatoire ;
- les documents sur lesquels se prononce le conseil municipal ne lui sont pas transmis au moins quinze jours avant la date de la délibération ;
- en 2020, les sous-traités ont été attribués par décisions du maire, alors que cette prérogative ne relevait pas des pouvoirs spéciaux qui lui avaient été conférés pour faire face à la crise sanitaire. Ces décisions n'ont pas été portées postérieurement à la connaissance du conseil municipal.

Surtout, à l'occasion du dernier renouvellement des sous-traités d'exploitation, l'un des membres de la commission de délégation de service public s'est trouvé en situation de conflit d'intérêts : alors qu'il connaissait personnellement l'un des soumissionnaires, il s'est prononcé, le 26 janvier 2022, sur l'admission des candidatures et il n'a pas quitté la salle, le 14 mars 2022, lors de la sélection des offres. Il a aussi pris part au vote de la délibération entérinant l'attribution des lots. Ce type de situation serait susceptible d'exposer l'intéressé à un risque de sanction pénale. En réponse, l'élu a indiqué qu'il s'agissait d'une erreur consécutive à un manque de vigilance de sa part.

La commune et l'intéressé sont appelés à faire preuve d'une vigilance d'autant plus forte que le montant de la redevance annuelle fixée pour le lot litigieux était particulièrement faible (3 000 euros, soit cinq euros le m²), en comparaison des autres lots.

¹⁸ Article R. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁹ Articles L. 1411-4, 1411-5 et 1411-7 du code général des collectivités territoriales ; article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

tableau 6 : les redevances des emplacements sous-traités en 2022

Numéro de lot	Surface (en m²)	Redevance annuelle (en euros)	Montant de la redevance au m² (en euros)
1	600	5 200	8,7
2	600	5 300	8,8
3	600	5 300	8,8
4	150	2 300	15,3
5	600	3 000	5
6	600	3 000	5
7	200	1 100	5,5
Total	3 350	25 200	

Source : CRC d'après les pièces transmises par la commune de Port-la-Nouvelle.

Comme pour la délégation de service public du casino, la commune n'a d'ailleurs pas été en mesure de fournir une méthodologie fonction de l'économie générale des conventions de sous-traité de concession, permettant de justifier les montants des redevances. Pour appréhender cette économie, elle devra préalablement exiger la production des comptes de résultat de tous les candidats sur les trois derniers exercices, conformément aux dispositions de ses propres avis d'appel public à la concurrence, puis, en cours d'exécution, du rapport annuel prévu à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique. Une fois ces démarches accomplies, une part variable, indexée sur le chiffre d'affaires des concessionnaires, devrait être introduite.

Par ailleurs, une meilleure valorisation du domaine public maritime concédé s'impose dans l'absolu dès lors que les redevances forfaitaires versées ne représentent qu'une part minime des « charges de littoralité » supportées par la commune au titre de l'entretien, de la valorisation et de la sécurité des plages (coût net total de 291 k€ en 2022). Ce coût, établi à partir de la comptabilité fonctionnelle, est de surcroît incomplet, la commune ne ventilant pas les charges de personnel des opérations d'entretien quotidien des plages²⁰, les dépenses engagées ponctuellement pour leur nettoyage à la suite de coups de mer et la redevance annuelle versée à l'Etat qui s'élève au minimum à 4 600 €. Au total, la qualité du service rendu par la collectivité est attestée par des labels (pavillon bleu, démarche qualité eaux de baignade) dont bénéficient les entreprises installées sur la plage.

tableau 7 : les dépenses engagées au titre de l'entretien, de la valorisation et de la sécurité des plages

En euros	2018	2019	2020	2021	2022
Fonctionnement	192 930	203 306	202 765	203 456	209 480
Investissement	209 032	4 216	17 520	4 165	106 446
Total	401 962	207 522	220 285	207 621	315 926

Source : CRC d'après les données de la commune de Port-La-Nouvelle.

Au regard de tout ce qui précède, la chambre recommande à la commune de Port-la-Nouvelle de :

1. En 2024, attribuer les sous-traités de plage conformément aux dispositions des articles R. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques et 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *Non mise en œuvre.*

²⁰ Cinq heures agent par jour de juin à septembre pour le nettoyage du sable et un agent à temps complet pour le ramassage des papiers et l'enlèvement des poubelles en juillet et août.

La procédure à suivre étant contraignante et chronophage pour la collectivité, la durée de validité des sous-traités, aujourd'hui de deux saisons, pourrait être allongée jusqu'à cinq ans, sous réserve que leur date d'échéance ne dépasse pas celle de la concession²¹.

Le Grand Narbonne et ses communes membres pourraient également envisager que les concessions de plage soient transférées au niveau intercommunal. De la sorte, les procédures pourraient être uniformisées, les durées des sous-traités harmonisées et les orientations définies dans le SCoT directement appliquées. Cependant, l'ordonnateur en fonctions au moment du contrôle avait indiqué que les élus du Grand Narbonne n'avaient pas la volonté de s'engager dans cette voie pour le moment.

1.2.3. Une gouvernance des espaces naturels complexe

Au-delà du bloc communal, d'autres entités participent à la gouvernance des espaces littoraux avec pour conséquence une superposition des périmètres d'intervention.

1.2.3.1. Une participation du Grand Narbonne au syndicat mixte du parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée qui pourrait être rationalisée

Le syndicat mixte du parc naturel régional (PNR) de la Narbonnaise en Méditerranée recouvre le territoire de la CAGN, à l'exception de la partie située au nord de la ville-centre. De ce fait, la communauté d'agglomération et 27 communes en sont membres. À l'instar de l'EPCI, sa mission est de préserver l'environnement et de promouvoir un tourisme durable.

Chaque année, la communauté d'agglomération verse au syndicat une participation de 265 k€. À cette somme s'ajoute le cofinancement d'actions spécifiques, comme la lutte contre les dépôts sauvages ou l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) du Grand Narbonne, qui a représenté jusqu'à 38 % de la cotisation depuis 2018. Un agent du PNR a également été mis à disposition de la communauté d'agglomération pour animer son conseil de développement entre 2018 et 2020. Cette organisation oblige la CAGN à signer annuellement des conventions avec le parc, définissant les actions financées et les modalités de paiement

tableau 8 : les relations financières entre la CAGN et le syndicat mixte du parc naturel régional de la Narbonnaise

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Participation annuelle	265 000	265 000	265 000	265 000	265 000
Cofinancement d'actions dont chantier d'insertion	100 000	100 000	100 000	86 000	70 000
Mise à disposition d'un agent	22 209	23 523	19 763	0	0
Total	387 209	388 523	384 763	351 000	335 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les pièces produites par la CAGN.

Or, la cotisation annuelle devrait idéalement couvrir l'ensemble des besoins partagés par la CAGN et le PNR, de manière à éviter les financements croisés qui opacifient la gestion publique locale. Si la communauté d'agglomération n'était pas en mesure d'atteindre cet objectif, elle pourrait au moins, à des fins de planification et de simplification administrative, conclure des conventions pluriannuelles avec le syndicat mixte.

²¹ Dispositions combinées des articles R. 3114-2 du code de la commande publique et R. 2124-14 du code général de la propriété des personnes publiques. A titre d'exemple, avec une concession d'une durée de douze ans, comme en l'espèce, Port-la-Nouvelle pourrait organiser trois procédures d'attribution valides durant quatre exercices chacune.

Par ailleurs, les subventions versées par un EPCI doivent participer de la mise en œuvre des seules compétences qui lui sont dévolues, conformément au principe de spécialité. La lutte contre les dépôts sauvages est une prérogative relevant, en l'espèce, des pouvoirs de police des maires²². Elle doit, dès lors, être menée, au premier chef, par les communes qui peuvent être aidées à cette fin par le syndicat mixte du PNR. D'après le précédent président de la CAGN, les financements apportés ont pu bénéficier à une opération, coordonnée par l'Etat, de nettoyage et de réhabilitation de la route départementale 6009 entre Narbonne et La Palme, dans un contexte où le principe de spécialité était difficile à appréhender. Pour l'avenir, le Grand Narbonne devra s'abstenir de contribuer à la lutte contre les dépôts sauvages, comme ce fut le cas en 2022, ou convaincre les maires des communes membres de transférer leur pouvoir de police. En réponse au rapport provisoire aux observations provisoires, le président de la CAGN en fonctions lors du contrôle avait indiqué qu'il n'était « *pas prévu que cette action soit à nouveau programmée dans les futures conventions* ».

Du côté de la commune de Port-la-Nouvelle, les liens avec le PNR sont moins importants et consistent en une participation annuelle d'environ 7 k€ et jusqu'en 2020 au cofinancement d'une patrouille équestre dans la réserve naturelle régionale (RNR) de Sainte-Lucie (13,5 k€).

1.2.3.2. Une position communale en faveur de la fréquentation touristique sur l'île de Sainte-Lucie divergente de celle de ses partenaires

La gestion de l'île de Sainte-Lucie (825 hectares), située sur le territoire de Port-la-Nouvelle au nord du port de commerce, entre la mer Méditerranée et les étangs de Bages-Sigean et de l'Ayrolle, révèle des arbitrages différents en matière de valorisation et de protection des espaces naturels.

Depuis 2009, Sainte-Lucie, qui fait partie intégrante du PNR, est soumise à un statut spécial en raison de son classement en RNR. A ce titre, la réglementation relative à la faune, la flore, la circulation et les activités, ainsi que l'organisation de la gestion de la réserve sont définies par la région Occitanie. Toutefois, l'île et ses plages sont respectivement de la propriété du Conservatoire du littoral et de l'Etat. Enfin, jusqu'en 2021, le syndicat mixte du PNR et la commune de Port-la-Nouvelle assuraient la cogestion de la réserve avec l'appui technique de l'Office national des forêts (ONF). En application de la convention de gestion du site, la commune s'occupait de la protection et de la gestion du patrimoine culturel et historique, de l'accueil du public, des sentiers, de l'entretien forestier et de la police de la nature.

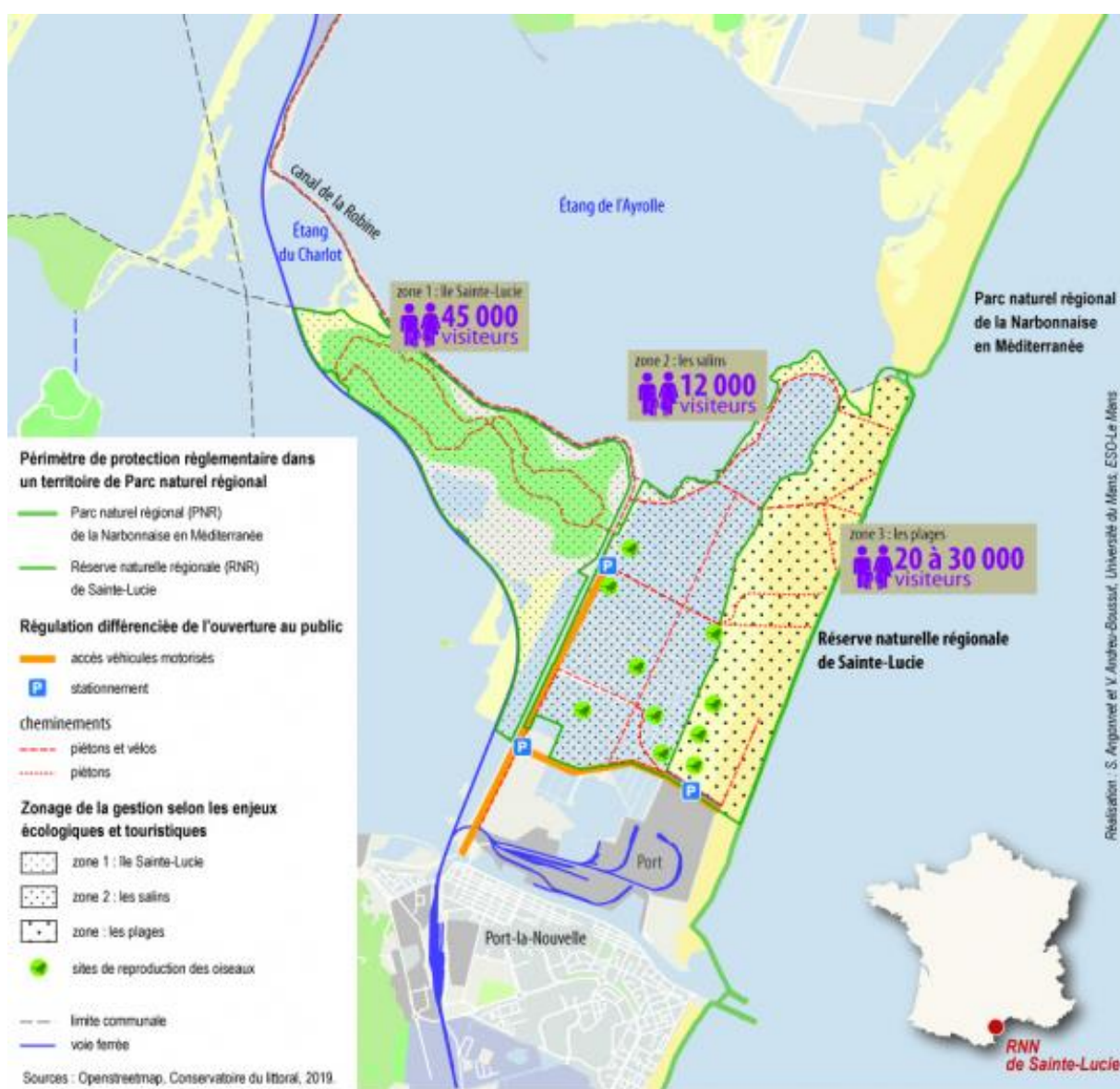
En 2021, à l'échéance de cette convention, la commune a décidé d'abandonner sa fonction de gestionnaire de l'île de Sainte-Lucie, du fait de désaccords avec les autres parties prenantes. La collectivité souhaitait que les modalités d'accès du public soient élargies et jugeait élevé le montant des charges qui lui incombait au titre de ses responsabilités (260 k€ entre 2018 et 2021). Par une délibération du 12 décembre 2022, le conseil municipal a également rendu un avis défavorable sur l'extension de 117 hectares du périmètre d'intervention du Conservatoire sur le domaine public maritime, craignant une restriction excessive des activités touristiques, nautiques et halieutiques.

²² Article L. 541-3 du code de l'environnement. Depuis la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, les maires peuvent transférer leur pouvoir de police en matière de dépôts sauvages au président de l'intercommunalité (article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales). Par un arrêté du 21 janvier 2021, le président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne a pris acte du refus des maires de lui transférer ce pouvoir.

La commune a ainsi cherché à tirer profit de « *l'inversion spatiale du processus d'ouverture et de fermeture de l'accès aux usagers* » dans le but d'accroître la fréquentation touristique²³.

Ces divergences de points de vue entre Port-la-Nouvelle et les autres acteurs de la RNR peuvent s'analyser à l'aune des intérêts contraires en présence. Pour la commune, l'accent mis sur l'activité touristique répond à un besoin local de développement économique, celui-ci étant perçu comme la solution aux déséquilibres sociaux du territoire. En revanche, il ressort des comptes-rendus du comité consultatif de la RNR que, pour un acteur plus éloigné, qui a conçu la réserve comme une mesure environnementale exemplaire (la région), ou dont les compétences principales s'identifient plus nettement à la préservation de l'environnement (le Conservatoire du littoral et le syndicat mixte du PNR), l'objectif de protection est doté d'une plus forte pondération.

carte 7 : les enjeux touristiques et environnementaux de l'île de Sainte-Lucie



²³ Avec la création de la réserve, les plages, qui étaient auparavant largement ouvertes au public, en ont été progressivement protégées, notamment contre la motorisation. En même temps que s'est opéré ce mouvement, le cœur de l'île, qui était faiblement accessible, a été peu à peu aménagé en espace touristique (cf. Céline Chadenas, Vincent Andreu-Boussut, Céline Barthon, Xavier Michel et Arnaud de Lajarte, « La gouvernance des espaces protégés : vers un partage de la nature ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 20-1, mai 2020).

Dans cet enchevêtrement institutionnel, la communauté d'agglomération du Grand Narbonne n'est pas directement partie à la RNR. Néanmoins, par une convention du 7 janvier 2021, elle a été associée à la construction d'un « refuge littoral », lieu d'accueil touristique inspiré des refuges de montagne. Le découpage financier du projet, d'un montant total de 2 M€, fait lui aussi intervenir une multitude d'acteurs : le Grand Narbonne, l'Union européenne, la région Occitanie et le conseil départemental de l'Aude prennent en charge 10 % du coût (201 k€), le reliquat de 20 % étant laissé au Conservatoire du littoral. Ni la commune de Port-la-Nouvelle ni le syndicat mixte du PNR, tous deux gestionnaires du site à l'époque, n'ont participé.

1.2.3.3. Une prise en compte des enjeux environnementaux qui n'est pas entièrement absente de la stratégie communale de développement

Si, au sujet de l'île de Sainte-Lucie, la commune de Port-la-Nouvelle a poussé vers un nouvel équilibre plus favorable à l'ouverture touristique, cela ne signifie pas pour autant que les enjeux environnementaux n'ont pas été pris en compte dans ses arbitrages.

Par son projet d'aménagement du « complexe lagunaire de La Palme », la collectivité envisage de mieux maîtriser les flux touristiques, en créant des aires de stationnement et une piste cyclable reliant la zone à Sainte-Lucie. Dans ce cadre, elle a mandaté plusieurs cabinets d'études (66 k€) afin de mesurer les incidences de l'opération sur les habitats, la faune et la flore, conformément à ses obligations s'agissant d'un site Natura 2000²⁴.

Le projet constitue un investissement de premier plan puisqu'en fonction du scénario retenu le montant prévisionnel des travaux est évalué à 7 M€ ou 8,3 M€, auxquels il convient d'ajouter 766 k€ au titre de l'aménagement des parkings²⁵. La société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Occitanie a été mobilisée par la commune afin de procéder à l'achat de six parcelles (entre 580 k€ et 683 k€) par le biais du droit de préemption dont elle est bénéficiaire²⁶. La commune a, pour sa part, acquis cinq parcelles.

En définitive, cet exemple témoigne de la capacité de Port-la-Nouvelle à mener un projet hybride, conciliant développement touristique et protection de l'environnement. Il offre également une illustration de la charge financière supplémentaire induite par la présence d'espaces naturels sur les territoires littoraux.

CONCLUSION SUR LA CONCILIATION ENTRE DÉVELOPPEMENT ET PROTECTION DES ZONES NATURELLES

Compte tenu d'une situation géographique privilégiée, entre mer et espaces naturels, les principales activités du littoral audois reposent sur le tourisme et l'industrie portuaire. Cette attractivité engendre une dynamique démographique qu'il est difficile d'absorber *a fortiori* qu'une partie de la façade est proche de son maximum d'artificialisation. Dans ce contexte, le SCoT du Grand Narbonne fixe des objectifs d'urbanisation généraux mais différenciés entre zones littorales et non littorales qui, en l'absence de PLUi, ne prennent pas entièrement en compte les spécificités locales, notamment à Port-la-Nouvelle. Afin de créer une culture partagée des enjeux d'aménagement du littoral, la communauté d'agglomération pourrait aller au terme des démarches

²⁴ Article L. 414-4 du code de l'environnement.

²⁵ A titre de comparaison, les dépenses d'investissement de la commune se sont établies à 17,8 M€ sur la période 2018-2021.

²⁶ Article 1^{er} du décret du 2 août 2017 autorisant la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural Occitanie à exercer le droit de préemption et à bénéficier de l'offre amiable avant adjudication volontaire.

engagées en vue de la mutualisation de son système d'information géographique avec les communes membres.

La conciliation du développement socioéconomique avec la préservation du patrimoine environnemental est au centre de plusieurs actions. Il en va ainsi de la gestion des plages concédées par l'Etat à Port-la-Nouvelle. Si la commune mobilise des moyens importants pour leur entretien, elle ne valorise pas correctement, en retour, les sous-traités confiés à des opérateurs privés et elle s'expose à des risques juridiques. Ce point importe d'autant plus que la collectivité, qui est moins attractive que les stations balnéaires voisines, ne dispose que de peu de ressources issues directement de l'activité touristique.

Pour sa part, le Grand Narbonne aurait tout intérêt à simplifier son soutien au syndicat mixte du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée, en le déclinant selon une logique pluriannuelle. De fait, la gouvernance des espaces naturels est complexe, comme l'illustre également la gestion de la RNR de Sainte-Lucie. Cette dernière a été au centre de divergences portant sur l'équilibre à tenir entre ouverture touristique et protection de l'environnement, au point que la commune de Port-la-Nouvelle a décidé d'en abandonner la cogestion. Pour autant, la collectivité ne peut se détacher totalement de cet enjeu, ainsi qu'en témoigne son projet d'investissement visant à mieux contrôler les flux touristiques au niveau du complexe lagunaire de La Palme.

2. UNE IMPLICATION AVÉRÉE SUR LES RISQUES LITTORAUX À CONVERTIR EN UNE ACTION PUBLIQUE STRUCTURÉE

2.1. Un risque technologique concentré à Port-la-Nouvelle dont la surveillance pourrait être encore améliorée

Port-la-Nouvelle est une commune industrialo-portuaire. Sans même tenir compte des émissions maritimes, son pouvoir de réchauffement global²⁷ est estimé à plus de 500 000 tonnes équivalent CO₂ en 2018, ce qui est supérieur à des villes comme Nîmes ou Perpignan. Avec la présence de huit installations industrielles classées (ICPE), dont quatre entreprises SEVESO seuil haut et une entreprise SEVESO seuil bas²⁸, la collectivité concentre le risque technologique au sein du Grand Narbonne.

Deux commissions de suivi de site (CSS), l'une consacrée à la zone portuaire et l'autre à la cimenterie Lafarge située à l'entrée de la ville, sont chargées du suivi de l'activité de ces ICPE et de l'information du public sur les dangers ou inconvénients encourus²⁹. Elles réunissent l'Etat, des collectivités territoriales, les exploitants et les riverains. Le maire de Port-la-Nouvelle représente sa collectivité au sein des deux CSS. La communauté d'agglomération en est également membre.

La CSS de la cimenterie Lafarge, installation classée mais non SEVESO, a été créée sur demande de la municipalité par arrêté préfectoral du 31 juillet 2019, à la suite de plusieurs rejets de poussière de coke de pétrole. Tout en estimant, lors de la dernière réunion de la commission, le 16 septembre 2022, que cette pollution ne présentait pas de risque sanitaire, la préfecture de l'Aude a, par arrêté du 20 janvier 2023, mis en demeure la société de réduire ses émissions et

²⁷ D'après l'INSEE, « le pouvoir de réchauffement global (PRG) exprime, en milliers de tonnes équivalent CO₂, l'effet cumulé des substances émises dans l'air qui contribuent à l'accroissement de l'effet de serre. »

²⁸ Les installations classées SEVESO sont des sites de stockage d'hydrocarbures dans le périmètre du port de commerce.

²⁹ Articles L. 125-2-1, R. 125-8-1 à R. 125-8-5 et L. 511-1 du code de l'environnement.

d'entreprendre des actions de nettoyage. Cette mesure a été prise en réaction à un nouvel incident qui s'est produit entre les 24 et 26 décembre 2022.

Au vu de cette actualité, la constitution d'une commission de suivi de site spécifique à la cimenterie Lafarge était une initiative appropriée. Cependant, pour qu'elle puisse pleinement remplir son rôle d'instance de dialogue, de suivi et d'information, elle devrait se réunir au moins une fois l'an³⁰, conformément aux dispositions de l'article R. 125-8-4 du code de l'environnement. À cause de la crise sanitaire, la CSS de la zone portuaire n'a pas non plus connu de séance en 2020 et 2021. Au-delà de l'obligation réglementaire, il ressort des comptes-rendus produits que les commissions sont des lieux d'échanges et de partage de connaissances utiles, permettant à l'autorité de contrôle (l'État) et aux exploitants de rendre des comptes de manière institutionnalisée aux parties prenantes publiques (les collectivités territoriales), comme privées (les riverains et leurs associations).

Les arrêtés constitutifs et les comptes-rendus de la commission relative à la cimenterie Lafarge de Port-la-Nouvelle ne sont pas publiés sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)³¹, contrairement aux autres CSS de la région Occitanie.

2.2. Un renouvellement des connaissances sur les aléas littoraux, à l'initiative des acteurs du territoire, qui crée de nouvelles responsabilités

2.2.1. Une profonde mutation de la dynamique de l'érosion

Le littoral de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne est concerné par l'érosion du trait de côte. Les connaissances sur l'amplitude et l'intensité du phénomène ont considérablement évolué depuis 2020.

Jusqu'à cette date, les seules données disponibles publiquement étaient issues de l'indicateur national de l'érosion côtière, produit en 2018 par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Il s'agit d'une moyenne annuelle de l'érosion ou de l'accrétion³² du littoral calculée sur un intervalle de temps d'au moins 69 ans dans l'Aude. D'après cette source, Fleury, le secteur nord de la plage de Leucate, le lido attenant à l'étang du Grazel situé sur la commune de Gruissan et l'embouchure du port de commerce de Port-la-Nouvelle sont les plus touchés par le recul du trait de côte, à hauteur de 0,5 à 1,5 mètre par an. À l'inverse, la zone sud de Leucate et le reste du territoire nouvellois connaissent un phénomène d'accrétion sédimentaire de 0,5 à 3 mètres par an. Au total, il apparaît que l'Aude, hors quelques « points chauds » (hotspots), ne fait pas partie des départements les plus affectés par l'érosion en France.

Toutefois, un diagnostic réalisé en 2020 par le syndicat mixte du Delta de l'Aude (SMDA) et le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR)³³ met en évidence un double retournement de tendance entre 2009 et 2019 : d'une part, l'érosion se généralise à l'ensemble du trait de côte, y compris aux endroits où l'accrétion avait cours, et, d'autre part, elle atteint une intensité qui n'avait pas été mesurée jusqu'alors. Sur cette période, la commune de Port-la-

³⁰ Depuis sa création en 2019, seulement deux réunions ont eu lieu, le 3 octobre 2019 et le 16 septembre 2022.

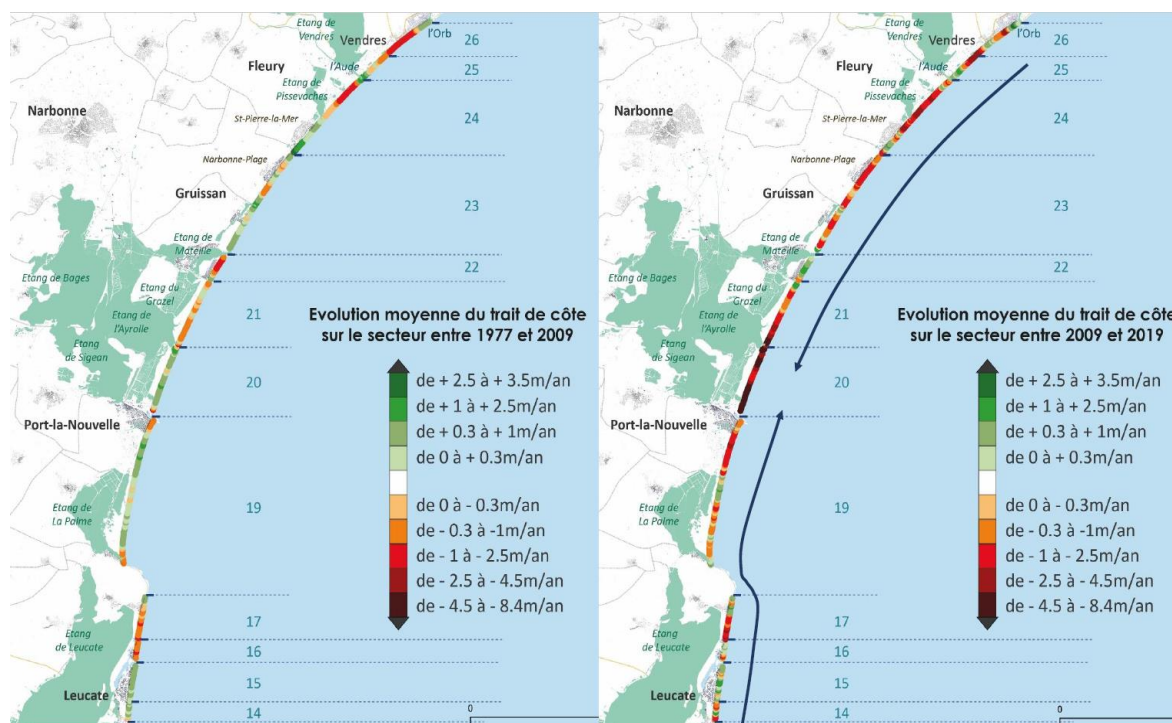
³¹ <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/information-du-public-et-commission-de-suivi-de-r470.html>

³² Au contraire de l'érosion, l'accrétion est un phénomène de progression du trait de côte par accumulation de sédiments.

³³ Le SMDA et le SMMAR deux établissements publics chargés de mettre en œuvre la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

Nouvelle connaît un recul particulièrement sensible de son trait de côte, le lido situé à proximité de l'étang d'Ayrolle, par exemple, régressant de 4,5 à 8,4 mètres par an.

carte 8 : l'évolution du trait de côte



Source : diagnostic territorial du SMMAR et du SMDA.

Selon le SMMAR, la présence d'ouvrages (épis, digues, jetées) et l'anthropisation de l'espace, dont sont responsables les aménagements à proximité des cours d'eau, ont rendu chronique le phénomène d'érosion, en affectant le fonctionnement naturel des cellules hydro-sédimentaires. En conséquence, la dernière décennie ne présente pas de caractère exceptionnel et le rythme auquel le trait de côte recule devrait se maintenir, voire s'accélérer, dans les années à venir.

Malgré ce diagnostic, dans l'Aude, seule Fleury figure dans le décret du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral. La commune de Port-la-Nouvelle, par exemple, n'a pas donné suite à la proposition faite en ce sens par le préfet de l'Aude par courrier du 4 janvier 2022.

Afin d'expliquer son refus, l'ordonnateur soutient que « *Port La Nouvelle est un des rares secteurs du Golfe du Lion à voir son trait de côte avancer* » et qu'en conséquence le rechargement de la plage ne serait pas nécessaire. Pour ce faire, il s'est appuyé, d'une part, sur l'indicateur national de l'érosion côtière du CEREMA et, d'autre part, sur une étude de 2020 de la DREAL et de la région portant sur la gestion des sédiments du littoral d'Occitanie. Cette dernière indique qu'un important gisement de sable est présent au niveau du port de Port-la-Nouvelle mais qu'il résulte des opérations de dragage liées aux travaux d'agrandissement. Elle relève aussi que la plage et le trait de côte de deux zones ont gagné en volume et en largeur ou sont restés stables, entre 2009 et 2015.

Néanmoins, la DREAL et la région constatent que trois zones se caractérisent par des pertes de matière et une érosion toutes deux significatives, dont celle de l'entrepôt pétrolier situé au cœur des installations portuaires.

L'absence de référence au diagnostic codirigé par le SMMAR et le SMDA, qui, à la différence de l'approche historique de l'indicateur national, offre une perspective centrée sur la dynamique contemporaine du trait de côte, illustre le besoin d'une information actualisée et d'une sensibilisation plus forte sur cet enjeu (cf. *infra*).

2.2.2. Un aléa de submersion marine qui s'avèrerait plus important qu'anticipé

2.2.2.1. Un territoire largement exposé

La submersion marine est une inondation de la zone côtière par la mer. Elle se produit ponctuellement dans des conditions météorologiques extrêmes mais peut être aggravée ou même devenir permanente en raison du changement climatique (tempêtes plus violentes et plus fréquentes, élévation du niveau de la mer) et du recul du trait de côte.

L'examen des données rétrospectives d'exposition des communes membres du Grand Narbonne fait ressortir des situations hétérogènes et une absence de corrélation entre fréquence, exposition et intensité de l'aléa submersion. À Port-la-Nouvelle, par exemple, près de 95 % de la population est soumise à un risque de submersion marine extrême³⁴ (*maxima* de l'EPCI), alors que le coût cumulé par habitant des sinistres y est le plus faible.

Replacé au sein de l'ensemble des communes de la façade méditerranéenne, le territoire trouve toutefois sa cohérence dans son fort niveau d'exposition. Seule Narbonne fait exception, le centre-ville de la ville-centre se situant en retrait par rapport à la mer. Selon l'étude du SMMAR et du SMDA, ce sont au total 50 000 personnes qui sont concernées au sein de l'agglomération pour des dégâts maximaux potentiels de 600 M€.

³⁴ « L'indicateur est calculé sur une emprise potentielle d'inondations extrêmes, appelée l'enveloppe approchée des inondations potentielles (EAIP) par submersion marine. Cette enveloppe regroupe les données des crues historiques, les crues centennales modélisées et des données issues de la géologie et de la topographie. Elle prend en compte les inondations par submersions marines et les inondations par rupture d'ouvrages de protection contre les submersions marines (l'efficacité de ces ouvrages n'est pas prise en compte). Le sur-aléa en cas de rupture d'ouvrage n'est pas considéré, de même que les tsunamis et l'érosion du trait de côte. » Port-la-Nouvelle fait partie des dix communes françaises les plus exposées.

tableau 9 : l'aléa de submersion marine sur le territoire du Grand Narbonne

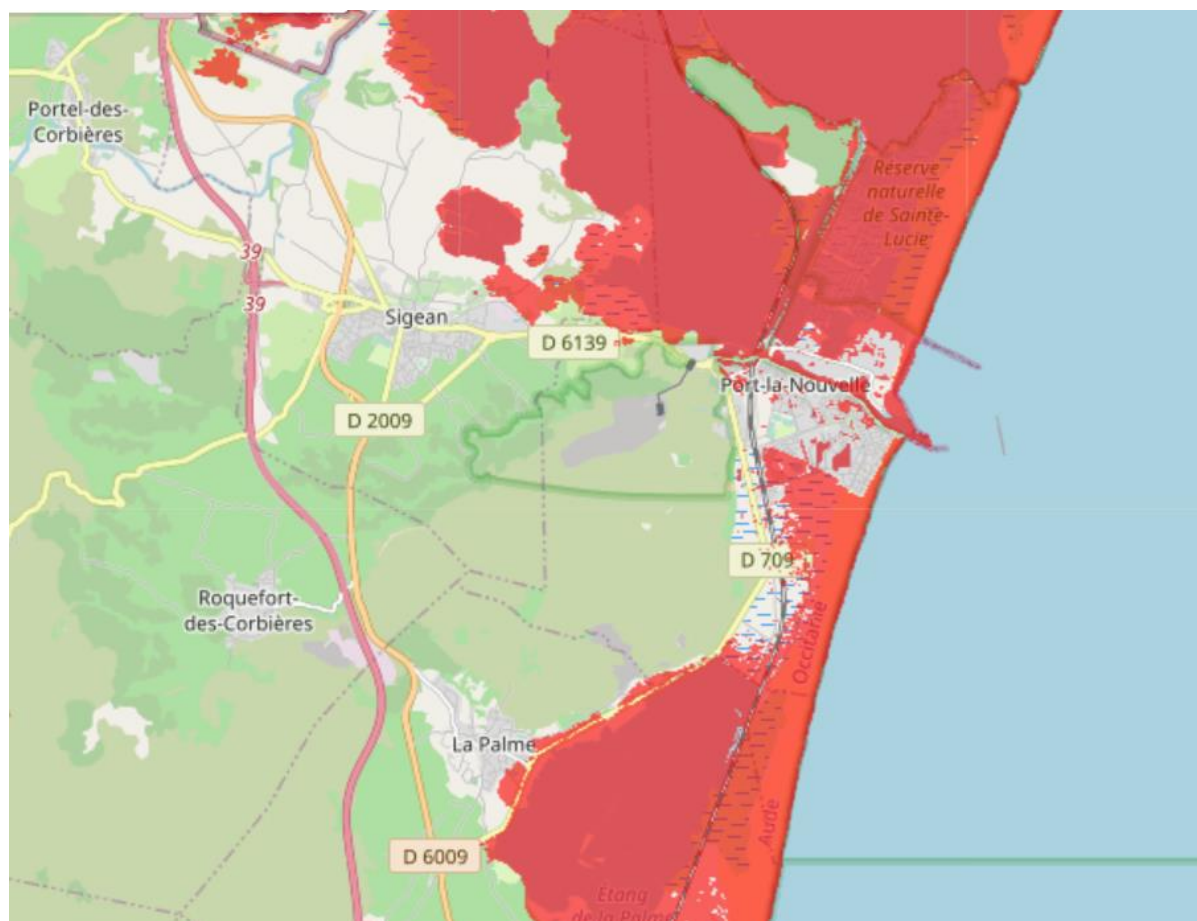
	Part de la population soumise à un risque de submersion extrême	Nombre de reconnaissances de catastrophe naturelle depuis 1982	Coût moyen des submersions depuis 1982	Coût cumulé par habitant des submersions depuis 1982
Fleury	23 %	21	Entre 5 et 10 k€	Entre 1 k€ et 10 k€
Gruissan	74 %	12	Entre 2,5 et 5 k€	Entre 1 k€ et 10 k€
La Palme	26 %	14	Entre 2,5 et 5 k€	Entre 100 et 500 €
Leucate	52 %	16	Entre 5 et 10 k€	Entre 1 k€ et 10 k€
Narbonne	3 %	26	Entre 5 et 10 k€	Entre 500 et 1 k€
Port-la-Nouvelle	93 %	11	Entre 5 et 10 k€	Entre 100 et 500 €
Moyenne des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	11 %	11		
Médiane des 177 communes de la façade littorale méditerranéenne	4 %	10		

Source : CRC d'après les données de Géorisques.

À l'avenir, la morphologie du littoral audois sera modifiée par l'élévation du niveau de la mer provoquée par le changement climatique. Avec une augmentation d'un mètre, les lagunes et les étangs deviendraient partie intégrante de la Méditerranée. À Port-la-Nouvelle, des zones critiques, comme les campings privés, la RNR de Sainte-Lucie (pôle naturel et touristique) et la majorité du port de commerce et de ses ICPE (pôle économique) disparaîtraient sous la mer, tandis que des pans du centre-ville seraient menacés. Par suite, les conséquences sur le tourisme, le risque technologique et l'activité économique seraient majeures pour le Grand Narbonne. Ce scénario pourrait se concrétiser dès 2100, selon le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³⁵.

³⁵ D'après le rapport de février 2022, à cette échéance, la mer Méditerranée pourrait s'élever de 30 centimètres à 1,1 mètre en fonction de l'intensité de la hausse des températures.

carte 9 : zones exposées à Port-la-Nouvelle à la submersion marine du fait d'une élévation d'un mètre du niveau de la mer à marée haute par rapport à 2016



Source : Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

2.2.2.2. Un aléa potentiellement sous-estimé rendant d'autant plus indispensable le respect des prescriptions réglementaires

Les données présentées ne prennent pas en considération l'interaction entre recul du trait de côte et aléa de submersion marine. Au vu des nouvelles connaissances sur la dynamique de l'érosion apportées par l'étude du SMMAR et du SMDA, ce dernier est donc vraisemblablement sous-estimé.

Localement, un constat similaire peut être formulé au sujet de l'actuel plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de Port-la-Nouvelle, adopté le 6 novembre 2019. Même si une grande partie du territoire urbanisé est répertoriée comme soumise à un risque fort ou modéré (cf.

annexe 2), le zonage sur lequel repose les prescriptions en matière d'aménagement n'établit pas de lien avec le recul du trait de côte. Du reste, le commissaire enquêteur affirmait dans son rapport que « *l'aléa érosion est moins important dans l'Aude que dans les autres départements littoraux de la région.* »

Ainsi, selon le SMMAR, sans être caduc, le PPRL, d'une part, n'est pas à jour des dernières modélisations existantes sur la cinétique des tempêtes marines et les zones les plus sensibles face au risque de submersion et, d'autre part, devrait être révisé à court terme afin d'intégrer un scénario d'élévation du niveau de la mer de 40 à 60 centimètres d'ici à 2100. Comme indiqué *supra*, ce scénario est optimiste par rapport aux projections du GIEC, lequel estime probable une élévation de plus d'un mètre.

Au regard de ce qui précède, la commune de Port-la-Nouvelle devra veiller à ce que les dernières données disponibles sur le risque de submersion marine soient intégrées et les effets du recul du trait de côte modélisés, lors de la prochaine révision du PPRL. Il s'agit à la fois d'un enjeu de prévention des risques et de prise de conscience collective.

Si les prescriptions du PPRL ont été prises en compte de manière satisfaisante pour les opérations d'aménagement relatives au camping municipal et aux équipements publics sportifs et scolaires, il en a été autrement au sujet de la principale opération résidentielle de la période de contrôle (340 logements).

Lorsque les aménagements en relation avec ce projet ont été intégrés au PLU de la collectivité, ils étaient alors conformes aux dispositions en vigueur et avaient été spécialement autorisés par les services de l'Etat en 2013 et 2015. Or, en contradiction avec ces premières autorisations, une partie de l'emprise a été classée en aléa fort de submersion marine, à la suite de l'approbation du PPRL en 2019, faisant obstacle à toute nouvelle construction.

La commune a pourtant délivré une quarantaine de permis de construire dans la zone en question, postérieurement à ce changement de réglementation. Selon l'ordonnateur, la modélisation réalisée en 2011 à l'origine du classement en aléa fort de ce secteur serait erronée en ce qu'elle ne tiendrait pas compte de travaux de remblaiement effectués. La chambre ne peut que rappeler le caractère réglementaire et opposable de ce plan et que seul l'Etat est susceptible d'y apporter les amendements nécessaires, le cas échéant.

Le PPRL fixe, par ailleurs, une série de mesures obligatoires afin de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, devant être adoptées avant novembre 2021 ou 2024. Si les préconisations relatives à la sauvegarde des personnes ont bien été suivies d'effet, plusieurs de celles relatives à la protection des lieux habités et des biens n'ont toujours pas été prises, alors même que le délai imparti a expiré. Il en va ainsi des diagnostics concernant les établissements recevant du public et les bâtiments collectifs situés en zone submersible. Sur ce point, la commune a conduit une étude pilote portant sur le bâtiment abritant le casino et l'un des bureaux de l'office de tourisme intercommunal³⁶. Afin qu'il soit satisfait au contenu du PPRL, la démarche devra être étendue à tous les bâtiments et se traduire par l'adoption de mesures de protection spécifiques. La commune s'est engagée à procéder à ces évolutions.

³⁶ L'étude a été exigée par la préfecture dans le cadre de la concession accordée à la commune sur le domaine public maritime (cf. *supra*).

2.3. Un territoire mobilisé dans la durée mais qui a d'importants progrès à réaliser à court terme en matière de protection des populations

2.3.1. Un système de réponse aux aléas littoraux à rénover rapidement

2.3.1.1. Parachever les initiatives prises s'agissant de la prévention des risques majeurs

Aux termes de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, toute personne a un droit à l'information sur les risques majeurs – technologiques et naturels prévisibles – auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent. Il en résulte, pour les maires des communes exposées, une obligation d'information du public, par tout moyen approprié, sur les caractéristiques de ces risques, les mesures de prévention et de sauvegarde, les modalités d'alerte et d'organisation des secours.

La mise en œuvre de cette obligation par la commune de Port-la-Nouvelle révèle un certain nombre de bonnes pratiques mais également des marges de progression.

En premier lieu, la collectivité a mis en place plusieurs dispositifs d'information des populations. Des actions de communication sont réalisées au sein du magazine communal, sur le site internet de la ville et par l'intermédiaire de campagnes publicitaires. Ces supports d'informations reprennent l'ensemble des risques majeurs auxquels la commune est exposée et les mesures de prévention associées.

En deuxième lieu, la commune dispose depuis 2011 d'une réserve de sécurité civile d'une vingtaine de bénévoles qui, chaque année, reçoit une formation spécifique à un type de risque. En 2022, les participants ont bénéficié d'une sensibilisation à la submersion marine.

En troisième lieu, Port-la-Nouvelle satisfait à l'obligation de produire un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)³⁷. Le livrable, actualisé pour la dernière fois en 2020, est bien conçu mais n'est accessible que dans une version antérieure sur le site internet Géorisques du ministère de la transition écologique. Il y a donc lieu pour la commune de se rapprocher des services de l'Etat afin que le dernier document en vigueur puisse être diffusé à l'ensemble de la population.

En quatrième et dernier lieu, Port-la-Nouvelle s'est dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS)³⁸ dont la dernière mouture date également de 2020. Celui-ci devra être complété du DICRIM³⁹. Par ailleurs, depuis la loi climat et résilience du 22 août 2021, les intercommunalités doivent se doter d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) au plus tard le 26 novembre 2026, dès lors qu'au moins une de leurs communes membres est soumise à l'obligation d'élaborer un PCS⁴⁰. En l'espèce, le Grand Narbonne a demandé au SMMAR de l'accompagner dans cette démarche en vue d'une adoption courant 2024.

³⁷ Article R. 125-11 du code de l'environnement.

³⁸ Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

³⁹ Article 3 du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

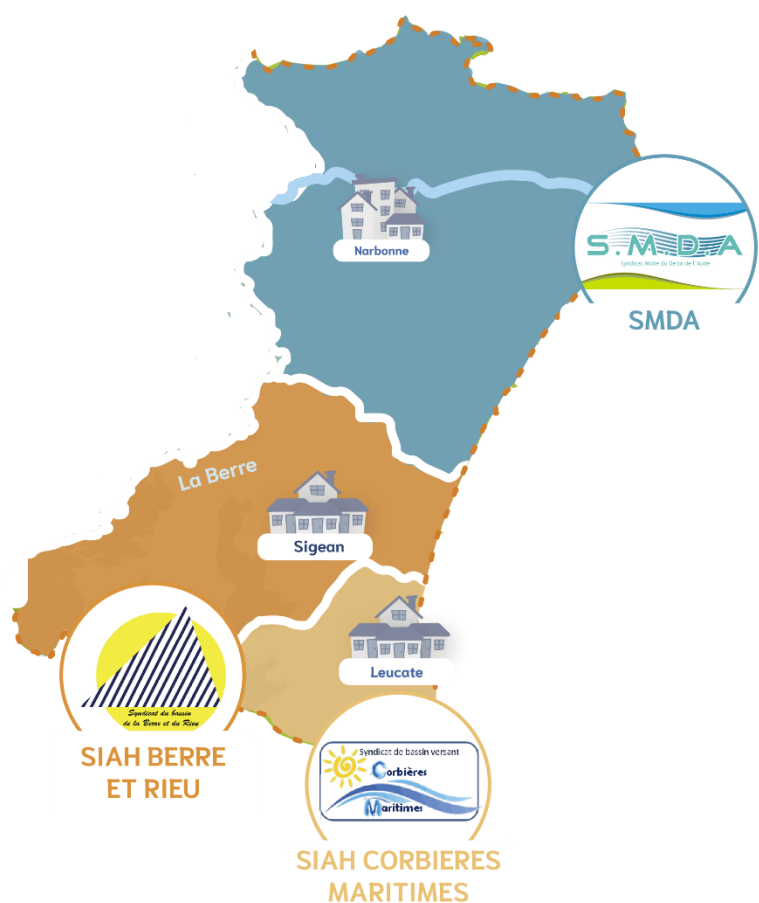
⁴⁰ Article L. 731-4 du code de la sécurité intérieure.

2.3.1.2. La défense contre la mer : une mission intercommunale à exercer pour faire émerger une doctrine territoriale cohérente et prévenir tout risque juridique

Une responsabilité de facto communale, en méconnaissance des dispositions en vigueur

La compétence GEMAPI a été transférée au Grand Narbonne par les communes membres le 1^{er} janvier 2018, en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Ce transfert n'a pas eu d'incidence sur ses modalités d'exercice qui demeurent confiées à cinq syndicats dont trois interviennent sur le littoral audois, la segmentation organique reflétant une logique de découpage par bassin.

carte 10 : les syndicats de bassin intervenant sur le littoral audois



Source : SMMAR

Alors que la défense contre la mer est au nombre des missions définissant la GEMAPI⁴¹, la création, l'entretien et l'aménagement des ouvrages afférents ont, dans les faits, été laissés à la responsabilité des communes. Cette gestion communale des ouvrages de défense contre la mer, en méconnaissance des lois et règlements en vigueur, recèle d'importants risques juridiques et constitue un obstacle à l'émergence d'une réponse opérationnelle cohérente.

Tout d'abord, jusqu'en 2021, ni la communauté d'agglomération, ni les syndicats n'avaient une connaissance exhaustive des infrastructures existantes sur le territoire. Durant cet exercice,

⁴¹ Article L. 211-7 du code de l'environnement.

dans la continuité du diagnostic portant sur le recul du trait de côte, le SMDA et le SMMAR ont élaboré un « atlas » qui recense, sur la base de fiches exhaustives, l'ensemble des ouvrages.

La situation à Port-la-Nouvelle illustre avec acuité les déficiences de l'organisation actuelle. La commune, qui ne perçoit pas la taxe GEMAPI, a procédé en 2018 à la reconstruction de la digue du front de mer (405 k€). Dans la mesure où ni la communauté d'agglomération, ni le syndicat de bassin de la Berre et du Rieu (gestionnaires de droit), voire la commune (gestionnaire de fait), n'ont demandé son classement à la préfecture, cette qualification de « digue » est devenue impropre au plus tard le 1^{er} janvier 2023. De ce fait, l'infrastructure devrait être en principe neutralisée, en dépit des travaux effectués et de sa finalité protectrice⁴².

Par ailleurs, la digue des Salins, située en retrait de la plage de la Vieille Nouvelle, est à l'abandon. Puisqu'elle se trouve au sein de la réserve naturelle régionale de Sainte-Lucie, la commune estime qu'elle est de la propriété du Conservatoire du littoral. En revanche, il s'agit d'un enrochement qui appartient à la commune mais est géré par le PNR, selon le SMDA et le SMMAR. Enfin, les dernières digues présentes sur la commune ont la particularité d'être portuaires. Elles sont bâties en mer et sont détenues par la région Occitanie.

carte 11 : les ouvrages de défense contre la mer situés à Port-la-Nouvelle



Source : commune de Port-la-Nouvelle.

En d'autres termes, un même type d'ouvrage (une digue), dans le périmètre d'une unique commune (Port-la-Nouvelle), est donc tour à tour du ressort de trois organismes différents (commune, Conservatoire du littoral ou PNR et Région Occitanie). Au-delà des digues, le diagnostic du SMMAR et du SMDA identifie un grand nombre d'autres dispositifs de protection plus ou moins en bon état (murets, enrochements, merlons et cordons reconstitués ou naturels). En l'absence très souvent d'identité entre le gestionnaire de fait, quand il existe, et le propriétaire de droit, la situation, à l'image de Port-la-Nouvelle, est complexe sur le territoire.

⁴² Article R. 562-14 du code de l'environnement. Les gestionnaires des systèmes d'endiguement doivent respecter plusieurs obligations dont la réalisation d'une étude de dangers et la déclaration préalable des travaux effectués.

Transformer la défense contre la mer en une mission intercommunale effective

La CAGN dispose néanmoins d'outils pour remédier à la situation : les digues construites avant le 28 janvier 2014 ou aménagées postérieurement à cette date, ainsi que les ouvrages ou infrastructures qui n'ont pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions mais s'avèrent, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, de nature à y contribuer, appartenant à toute personne publique, doivent être mises gratuitement à la disposition de l'EPCI à fiscalité propre par voie de conventions⁴³.

Par suite, la CAGN, en collaboration avec les syndicats mixtes du territoire, devra rapidement clarifier et régulariser les modalités de mise en œuvre de la défense contre la mer. Pour ce faire, les élus intercommunaux devront rapidement s'accorder sur l'autorité qui aura la charge de cette mission, le Grand Narbonne pouvant décider soit de l'exercer en propre, soit de rendre effective la délégation qui avait été formellement donnée aux syndicats de bassin en 2018⁴⁴. Quelle que soit l'option retenue, l'EPCI pourra s'appuyer sur le travail de recensement réalisé par le SMMAR et le SMDA pour signer les conventions de mise à disposition des ouvrages. La communauté d'agglomération devrait envisager, en parallèle, de compléter le volet GEMAPI de son SIG, aujourd'hui assez limité en informations, en y intégrant les données de l'atlas et des représentations du recul prévisible du trait de côte.

A cet égard, les élus communaux et intercommunaux devront, au cours du processus décisionnel, désigner la strate responsable de la protection contre l'érosion. Cette mission, parce qu'elle relève autant de l'aménagement du territoire que de la défense contre la mer, peut être confiée, au choix, à la communauté d'agglomération, aux syndicats chargés de mettre en œuvre la GEMAPI ou aux communes membres.

Une fois tous ces prérequis remplis, le Grand Narbonne et les syndicats pourront élaborer une stratégie intercommunale de défense contre la mer, identifiant les infrastructures critiques pour le territoire, notamment les systèmes d'endiguement, ainsi que les besoins présents ou à venir. Cette stratégie devra nécessairement s'accompagner d'une programmation financière.

La communauté d'agglomération a perçu chaque année depuis 2018 entre 1,65 et 1,9 M€ au titre de la taxe GEMAPI. Ces montants ont été intégralement reversés aux syndicats dont elle est membre. Rapportés à la population DGF (entre 9,31 et 10,84 € par habitant), ils sont sensiblement inférieurs à la moyenne des intercommunalités ayant instauré la taxe et comprenant au moins une commune de la façade méditerranéenne (14,2 € par habitant en 2021)⁴⁵. En outre, le consentement à payer moyen pour la protection des habitations et la fonction récréative des plages a été estimé, en 2016, à 0,61 € courant par an et par ménage résident pour un hectare de plage du Languedoc-Roussillon menacé de disparition⁴⁶. Le Grand Narbonne dispose donc potentiellement de marges de manœuvre, en cas de besoin, afin d'assurer le financement des opérations de défense contre la mer.

Au regard de tous les éléments qui précèdent, la chambre recommande à la communauté d'agglomération du Grand Narbonne de :

⁴³ Article L. 566-12-1 du code de l'environnement.

⁴⁴ La compétence GEMAPI est, en effet, séable en application des dispositions de l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Source : CRC.

⁴⁶ Hélène Rey-Valette, Bénédicte Rulleau, Yann Balouin et Cécile Hérivaux, « Enjeux, valeurs des plages et adaptation des territoires littoraux à la submersion marine », *Économie rurale*, 351 | 2016, 49-65.

2. Rendre effective la défense contre la mer à l'échelle intercommunale, conformément aux dispositions des articles L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et L. 566-12-1 du code de l'environnement. *Non mise en œuvre.*

A défaut, l'EPCI, les syndicats de bassin ou les communes gestionnaires de fait⁴⁷, ainsi que leurs élus⁴⁸, pourraient voir leur responsabilité engagée dans l'hypothèse de la réalisation d'un dommage provoqué par une submersion marine.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAGN en fonctions au moment du contrôle, comme son prédécesseur, ont expliqué que la priorité avait été donnée à un traitement global du risque d'inondation, le territoire y étant fortement exposé et n'ayant, à l'inverse, pas connu « *d'événements significatifs liés aux risques littoraux* ». Néanmoins, la chambre souligne que ces deux volets de la compétence sont complémentaires dès lors que ces risques sont susceptibles de se renforcer mutuellement. En tout état de cause, l'ordonnateur en fonctions au moment du contrôle avait affirmé que « *la défense contre la montée des eaux constituera le prochain objectif* » en matière de GEMAPI ».

2.3.2. Une politique volontariste de projection sur le long terme qui mériterait d'être recentrée et rendue davantage opérationnelle

2.3.2.1. Des orientations futures en matière d'aménagement qui, en l'état, ne traduisent qu'une prise en considération partielle des aléas littoraux

La stratégie d'aménagement du Grand Narbonne, telle qu'elle est développée dans le SCoT, est actuellement incomplète à double titre : d'une part, elle n'a pas encore été actualisée des nouvelles tendances en matière d'érosion et de submersion marine ; d'autre part, la prise en compte de ces aléas littoraux n'a été que partielle lors de la dernière révision substantielle du SCoT en 2021, au vu des connaissances qui étaient disponibles à cette époque.

À cet égard, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) recommandait déjà en 2019, dans son avis sur ladite révision du SCoT, de compléter celui-ci par une analyse des évolutions du trait de côte et des risques littoraux. Or, ces recommandations n'ont pas toutes été suivies d'effets.

Ainsi, bien que le SCoT fasse état du risque d'érosion et expose les enjeux qui s'y rattachent, il n'intègre pas une analyse de la dynamique du trait de côte. Comme vu dans les paragraphes précédents, cette mission a été remplie par les syndicats GEMAPI. La dissociation entre aménagement et GEMAPI peut expliquer que les éléments de diagnostic, pourtant connus depuis 2020, n'aient pas été intégrés dans le SCoT révisé de 2021.

En définitive, la communauté d'agglomération est face à une alternative. La nouvelle donne scientifique pourrait justifier, à court terme, une nouvelle modification du contenu du SCoT. Or, celle-ci serait facteur d'instabilité juridique pour les particuliers et les communes responsables des PLU et de coûts supplémentaires pour le Grand Narbonne.

⁴⁷ Aux termes de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, les gestionnaires d'ouvrages ne sont exonérées de leur responsabilité qu'à la condition que les obligations légales et réglementaires applicables à la conception, l'exploitation et l'entretien des ouvrages de prévention des submersions ont été respectées (voir notamment les articles R. 562-12 et suivants du code de l'environnement pour les systèmes d'endiguement).

⁴⁸ 4^e alinéa de l'article 121-3 du code pénal.

Dans le même temps, les observations de la MRAe ont d'autant plus de valeur aujourd'hui qu'elles avaient été formulées à un moment où les premiers résultats de l'étude du SMMAR et du SMDA n'étaient pas connus. Par ailleurs, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée 2022-2027, tout comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), disposent que les SCoT doivent prévoir des mesures cohérentes et appropriées pour la gestion de l'érosion côtière ainsi que des submersions marines et organiser, le cas échéant, la recomposition spatiale du territoire. L'adoption future, sans échéance précise, d'une doctrine d'aménagement renouvelée, comportant des dispositions plus ambitieuses en la matière, figure d'ailleurs parmi les objectifs qui ont été annoncés par la communauté d'agglomération à l'occasion du diagnostic territorial.

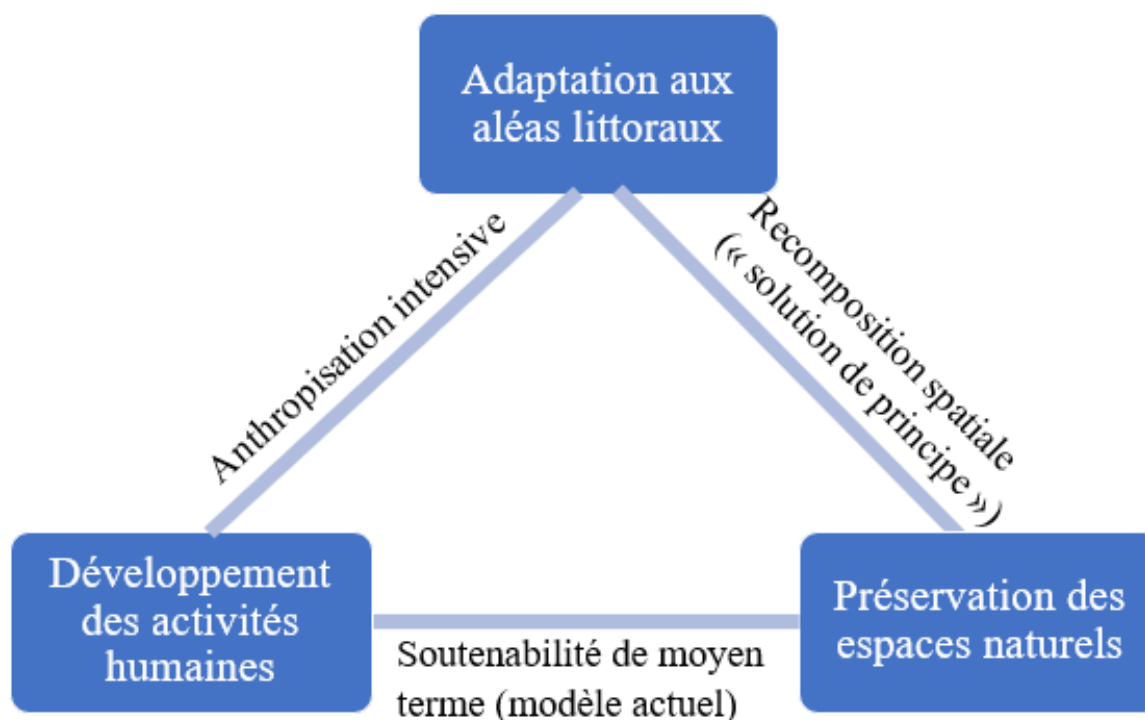
Pour répondre à cette exigence, la CAGN devra reproblématiser le SCoT et réexaminer ses orientations initiales sous l'angle de la recomposition spatiale. En effet, bien que le concept soit actuellement employé dans le document, avec celui de recul stratégique, et présenté comme « *la solution de principe* », sa déclinaison opérationnelle (prise en compte du risque érosion par les aménagements doux et la préservation des cordons dunaires, identification des structures jouant un rôle de protection ou d'atténuation du risque de submersion ou encore expérimentation des habitats flottants) n'en procède que très partiellement⁴⁹.

Le basculement vers la recomposition spatiale, dès lors qu'il conduira à substituer à l'objectif de développement côtier celui d'adaptation aux aléas littoraux, devra être anticipé par tous les acteurs. De fait, en ajoutant les importantes contraintes liées à la présence d'espaces naturels en retrait immédiat de la côte (cf. *supra*), l'aménagement du littoral audois se présente, à long terme, sous la forme d'un trilemme (ou triangle des incompatibilités) : seuls deux objectifs sur trois pourront être simultanément atteints parmi l'adaptation aux aléas littoraux, le développement des activités humaines (entreprises et logement) sur la côte et la préservation des espaces naturels⁵⁰.

⁴⁹ D'après la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), la recomposition spatiale « peut être envisagée comme une opération d'aménagement dont la réalisation peut s'étendre sur plusieurs années, voire décennies » et qui vise à « soustraire progressivement les activités, les biens et les personnes des menaces, tout en maintenant le plus longtemps possible les activités sur les secteurs impactés. »

⁵⁰ Pour poursuivre à la fois les objectifs d'adaptation aux aléas littoraux et de développement, les collectivités publiques devraient adopter un modèle d'aménagement consistant à anthropiser le foncier immédiatement disponible, à savoir les espaces naturels protégés (premier côté du triangle). Au contraire, le choix de la recomposition spatiale conduira à déplacer les activités humaines en profondeur, au-delà de ces derniers, faisant obstacle à la construction de nouveaux logements ou au déploiement d'activités sur la côte (deuxième côté). Enfin, le modèle actuel, qui néglige les aléas littoraux pour permettre un développement protecteur de l'environnement, ne sera certainement plus soutenable dans le futur (troisième côté).

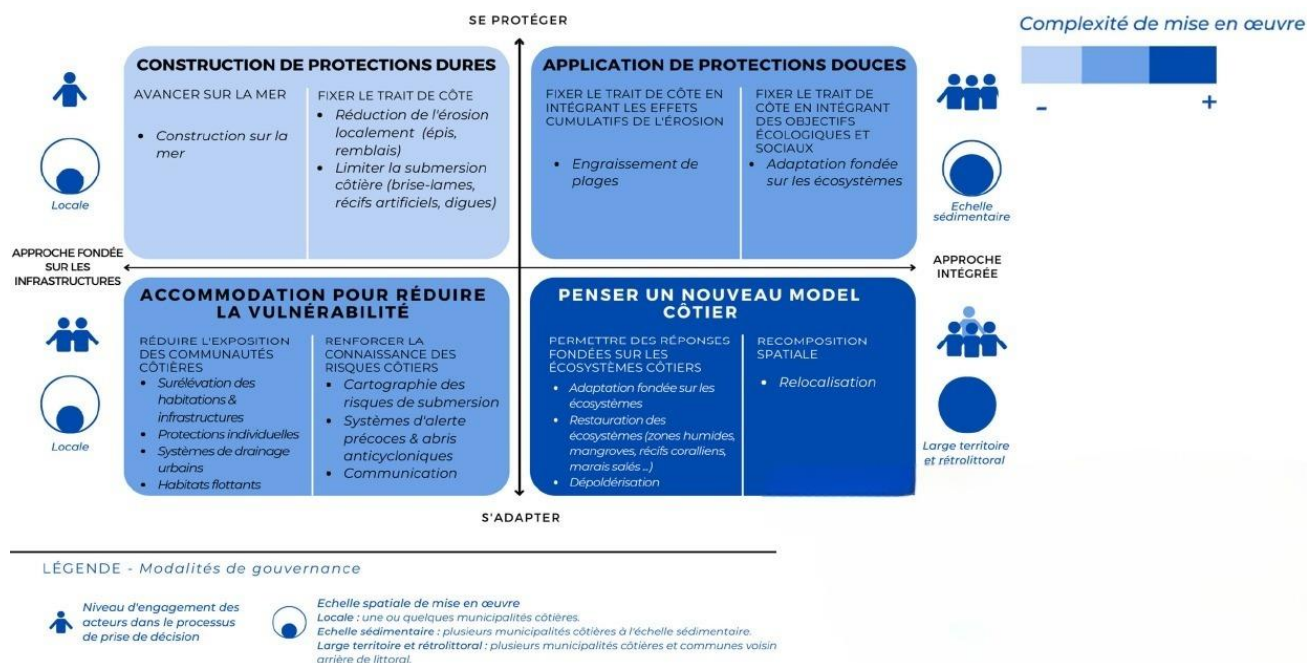
figure 1 : le triangle des incompatibilités du littoral audois



Source : CRC.

Or, la commune de Port-la-Nouvelle ne s'est, par exemple, pas encore inscrite dans une telle démarche d'anticipation, la notion n'étant pas invoquée une seule fois dans les documents constitutifs de son PLU. Au regard de son degré d'exposition aux aléas littoraux et afin de garantir la compatibilité future de sa stratégie d'aménagement avec celle du Grand Narbonne, elle pourrait, dès à présent, engager des réflexions sur ce sujet, en profitant de la dynamique induite par l'étude du SMMAR et du SMDA à laquelle elle a été associée.

Cette situation témoigne de ce que la mise en œuvre de la recomposition spatiale sera rendue plus difficile en l'absence de PLUi. En effet, elle requiert de penser un nouveau modèle côtier complexe à instaurer et fondé sur la solidarité institutionnelle et spatiale, *via*, par exemple, la mise à disposition de foncier dans l'arrière-pays.

graphique 1 : les différentes stratégies d'adaptation aux aléas littoraux et leur complexité de mise en œuvre

Source : Bongarts Lebbe et al., *Designing Coastal Adaptation Strategies to Tackle Sea Level Rise*, Front. Mar. Sci., 2021.

Pour réussir, ce nouveau modèle devra également emporter l'adhésion préalable des populations et des élus, voie sur laquelle le Grand Narbonne a commencé à s'engager.

2.3.2.2. Des synergies à développer afin de créer les conditions propices à l'avènement d'une stratégie d'adaptation

La communauté d'agglomération du Grand Narbonne est organisatrice ou partie à quatre instances ayant pour objet le littoral. Au vu du public concerné, des thématiques traitées, du territoire couvert et des buts poursuivis, ces organes ne sont ni des lieux d'expertise ni des organes ayant vocation à traiter ces enjeux de manière universelle.

tableau 10 : les instances du Grand Narbonne traitant du littoral

		Instances auxquelles participe la communauté d'agglomération du Grand Narbonne		Organes de gouvernance de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne	
		Mer en mouvement (SMMAR et SMDA)	La Mer monte (PNR)	Club littoral	Conseil de développement (CODEV)
Public concerné	Elus locaux				
	Représentants de la société civile				
	Grand public				
Thématiques traitées	Aléas littoraux (submersion marine et érosion)				
	Protection de l'environnement				
	Tourisme				
	Aménagement				
	Autres thématiques sans lien avec le littoral				
Territoire couvert	Espaces littoraux				
	Autres espaces				
Buts poursuivis	Information et sensibilisation				
	Concertation publique participative				
	Propositions opérationnelles				
	Actions directement mises en œuvre				
Score d'exhaustivité (total de réponses positives sur 14)		8	7	7	8

Source : CRC.

Une situation de concurrence entre deux programmes connexes qui appelle un soutien plus ciblé de la part du Grand Narbonne

L'étude du SMMAR et du SMDA à laquelle participe la communauté d'agglomération comprend une dimension de sensibilisation et de concertation auprès du public. Baptisée « Mer en mouvement », cette démarche vise à susciter une prise de conscience générale au sujet des aléas littoraux. A cette fin, elle associe élus, experts et citoyens dans le but de favoriser l'acceptabilité sociale des futures stratégies d'aménagement qui seront adoptées, en particulier dans leur volet recomposition spatiale.

En ce qui concerne les méthodes employées, des séminaires, une enquête et des réunions publiques, des visites de terrain, des ateliers, et des entretiens ont été conduits. Des bornes photos ont aussi été installées à proximité des plages afin que les promeneurs puissent s'informer et contribuer au suivi de l'évolution du trait de côte. Pour convaincre sans effrayer et ainsi lutter à la fois contre les biais d'optimisme et de *statu quo* qui ont pu être renforcés par les premières données disponibles sur l'érosion (cf. *supra*), une stratégie de communication a été déployée. Elle repose sur des éléments de langage diffusés aux élus et animateurs, la mobilisation de la presse écrite locale, des vidéos à caractère pédagogique et la réalité augmentée.

Si tous ces leviers apparaissent cohérents au regard des bonnes pratiques identifiées par la littérature scientifique⁵¹, la participation à ces événements a été relativement faible. De plus,

⁵¹ Saskia E. Werners, Russell M. Wise, James R.A. Butler, Edmond Totin, Katharine Vincent, "Adaptation pathways: A review of approaches and a learning framework", *Environmental Science & Policy*, Volume 116, 2021, pages 266-275.

l'effort se concentre sur les communes littorales, alors que l'adaptation aux aléas nécessitera à terme une solidarité financière et institutionnelle de l'arrière-pays, surtout dans le cadre de la recomposition spatiale envisagée.

En parallèle, la communauté d'agglomération a contribué au programme de recherche, de sensibilisation des populations et de médiation scientifique « la Mer monte » initié par les élus du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée. Ce programme avait pour particularité d'être dédié à l'étude de l'élévation du niveau de la mer et de ses effets. Dans ce cadre, le Grand Narbonne, mais aussi le SMMAR, ont apporté un appui financier et technique au projet « salinité des aquifères et des sols littoraux narbonnais » (SALIN) qui a étudié la problématique de la salinité des sols face au changement climatique et à l'élévation du niveau de la mer. Des manifestations à destination du grand public, de même nature que celles de Mer en mouvement, ont été organisées.

La coexistence de ces deux démarches – Mer en mouvement et la Mer monte – aux appellations, acteurs, enjeux et méthodes connexes reste une source de confusion pour les élus et le public. L'attention portée aux aléas littoraux par les élus, la presse et les citoyens, ainsi que la participation aux événements, ne peuvent que pâtir, en l'absence de coordination, de la présence de stratégies de communication distinctes et de sollicitations croisées. Or, la prise de conscience souhaitée par le Grand Narbonne ne peut avoir lieu que si ce dernier parvient à mettre au premier plan ces problématiques (effet d'agenda) et à influencer leur perception (effet de cadrage)⁵².

Dès lors, afin d'éviter que des programmes ne se fassent concurrence, la CAGN, eu égard à son rôle de tiers régulateur et financeur représenté au PNR et dans les syndicats de bassin par ses élus, devrait opter, à l'avenir, pour un soutien sélectif ou subordonné à une collaboration formalisée par voie de convention.

Enfin, le Grand Narbonne pourrait, dès à présent, engager un processus d'adhésion à une structure de suivi permanent du littoral méditerranéen, comme l'Observatoire de la côte sableuse catalane (OBSCAT) dont est déjà membre la commune de Leucate. De cette façon, il pourrait bénéficier d'une expertise constante et continuer à mobiliser durablement sur la question des aléas littoraux. En octobre 2020, un rapport de l'EID soulignait, du reste, que « *l'érosion des grandes plages de l'Aude semble un phénomène nouveau qu'il serait intéressant de suivre à l'avenir et dans les prochaines études.* ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions lors du contrôle a indiqué que la création d'un observatoire départemental de l'eau était envisagée, comprenant plusieurs thématiques dont celle du suivi du trait de côte. Dans ce cadre, un groupe de travail associant les services géomatique et aménagement du Grand Narbonne ainsi que le SMMAR devait se réunir en novembre 2023. Le retour d'expérience de l'OBSCAT devrait également être sollicité.

Des passerelles à créer entre les instances de gouvernance afin de bâtir une solidarité de fait entre communes littorales et non littorales

Les deux organes de gouvernance propres à la communauté d'agglomération s'adressent à deux catégories de *leaders* d'opinion⁵³ (élus communaux et représentants de la société civile) sur des thématiques similaires mais des périmètres distincts.

⁵² Jacques Gerstlé, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, p. 731-752.

⁵³ En théorie sociologique de la communication, les *leaders* (ou relais) d'opinion sont des personnalités qui, par leurs compétences, leurs réseaux ou leurs activités, peuvent exercer une influence sur de nombreux individus.

Le premier d'entre eux, le « club littoral », a été mis en place par la CAGN en septembre 2021. Il consiste en un temps d'échanges et de partages de bonnes pratiques, réunissant chaque semestre des élus des communes littorales. Une session a été consacrée à la présentation des principaux résultats de l'étude Mer en mouvement au cours de laquelle les élus ont évoqué la recomposition spatiale, témoignant en l'occurrence d'un dialogue transversal entre instances.

En 2022, un conseil de développement (CODEV) a également été installé. Cet organe participatif regroupe dans quatre collèges (environnement, économie et emploi, tourisme, culture et cadre de vie) des représentants de la société civile afin qu'ils réfléchissent aux enjeux actuels et futurs du territoire et puissent transmettre des recommandations aux élus. Les premiers travaux ont débouché sur plusieurs propositions relatives au littoral :

- « construire sur pilotis dans les zones inondables » ;
- « construire des projets fonciers éphémères et modulables avec des maisons que l'on monte et que l'on démonte » ;
- « créer un fonds de naturalisation de nos espaces par l'Agglo avec contribution entreprises (sponsors) » ;
- déployer le brevet d'initiation à la mer dans de nouveaux établissements scolaires du secondaire « pour faire le lien entre les jeunes habitants et le potentiel nautique de notre territoire ».

Le CODEV sert aussi à interpeller les élus, par exemple, sur l'état d'avancement du projet de création d'une « Wind Valley » qui devait réunir les acteurs et les grands événements des sports de glisse et du vent. Une session devrait prochainement avoir lieu sur l'extension du port de Port-la-Nouvelle.

Afin d'accroître la portée des travaux du club littoral et du CODEV, les deux organes pourraient accueillir occasionnellement du public. Le club littoral pourrait également être ouvert, de manière permanente ou ponctuellement, aux élus intercommunaux et aux représentants de communes non littorales pour renforcer la légitimité de l'instance. En effet, l'avenir du littoral audois ne saurait concerner que les collectivités du trait de côte : un fonctionnement cloisonné serait susceptible de faire obstacle à l'émergence de la solidarité institutionnelle, financière et spatiale nécessaire à l'aménagement futur du territoire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions lors du contrôle avait souligné que la dernière réunion du club littoral portant sur l'élaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) avait montré la nécessité d'associer les communes situées en rétro-littoral aux réflexions sur les opérations de recomposition spatiale. D'après lui, l'association de ces communes pourrait être réalisée par le biais du club littoral ou de la future gouvernance de la SLGITC à laquelle participera l'ensemble des partenaires publics concernés.

En tout état de cause, les travaux de ces instances devront être relayés par des élus communautaires.

2.3.2.3. Faire émerger un véritable portage politique de la question littorale

Pour traiter des enjeux ayant trait au littoral, la communauté d'agglomération a fait le choix d'une incarnation politique unique, en déléguant au 5^e vice-président la promotion du développement touristique, du littoral, de l'économie maritime, de la croissance bleue et des zones d'activité économique.

Toutefois, la délégation de cet élu est, dans les faits, circonscrite ou concurrencée par celle d'autres conseillers communautaires. Il en va ainsi s'agissant de la stratégie de développement, de promotion et de gestion des installations portuaires qui exclut la principale d'entre elles, à savoir le port de Port-la-Nouvelle confié au 3^e vice-président, maire de la commune. De même, alors que le 5^{ème} vice-président est responsable du développement et de l'aménagement du littoral ainsi que du suivi du SCoT, ces missions sont, en pratique, assurées par le 9^{ème} vice-président chargé de la politique du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Celui-ci représente notamment le Grand Narbonne, avec le 13^{ème} vice-président chargé de la transition écologique, de la croissance verte et du développement durable, au sein du club littoral et de Mer en mouvement. Enfin, le 11^{ème} vice-président est responsable de la GEMAPI, compétence qui, en principe, comprend la défense contre la mer (cf. *supra*).

En somme, seule la promotion du développement touristique n'est pas visée par des délégations concurrentes. Néanmoins, cette compétence est exercée par l'office de tourisme intercommunal de la Côte du Midi qui n'est pas présidé par le 5^{ème} vice-président⁵⁴.

En d'autres termes, la gestion de l'aménagement et des risques littoraux est loin d'être portée par une seule personnalité politique, malgré la volonté de concentration manifestée. Un travail de redéfinition et de clarification du périmètre de la délégation devra donc être effectué pour parvenir à cet objectif.

Pour sa part, la commune de Port-la-Nouvelle n'a pas identifié d'élus chargés des thématiques relevant du littoral. Cependant, la collectivité a décidé de procéder à une subdivision extrêmement fine des matières communales pour que chacun des huit adjoints au maire et des 19 conseillers municipaux reçoive sa propre délégation.

Tableau 11 : les matières se rapportant au littoral déléguées aux élus de la commune de Port-la-Nouvelle

Elus	Matières déléguées
2 ^e adjoint	Tourisme, développement économique et événementiel
6 ^e adjoint	Sécurité des plages et supervision de la réserve communale de sécurité
Conseiller municipal n° 1	Mer, nautisme, interface ville/port (relations avec le secteur portuaire, qualité des eaux)
Conseiller municipal n° 2	Festivités et station (supervision de la logistique des festivités, participation aux actions de tourisme balnéaire)
Conseiller municipal n° 3	Cadre de vie et développement durable (suivi des actions environnementales et des opérations de sensibilisation)
Conseiller municipal n° 4	Prévention des risques et réserve communale de sécurité (participation à l'élaboration et au suivi des documents de prévention, aide à la coordination logistique de la réserve communale de sécurité)
Conseiller municipal n° 5	Finances et délégations de service public
Conseiller municipal n° 6	Politiques environnementales et parc naturel régional de la Narbonnaise

Source : CRC d'après les arrêtés de délégation de la commune de Port-la-Nouvelle.

Outre que cet éclatement risque de faire obstacle à l'émergence d'une réflexion globale sur le littoral, plusieurs délégations sont irrégulières car redondantes entre elles⁵⁵.

Au regard de tout ce qui précède, la communauté d'agglomération et la commune devraient réexaminer le périmètre des délégations attribuées aux élus dans les matières qui se rapportent au littoral. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAGN en

⁵⁴ L'élus préside l'office de tourisme de Leucate qui demeure autonome (cf. *supra*).

⁵⁵ L'environnement, le tourisme et la réserve communale de sécurité sont inscrits dans le champ d'au moins deux délégations. Cette organisation, qui « ne permet pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'acte, le titulaire de la délégation », est irrégulière (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268).

fonctions au moment du contrôle a indiqué qu'un réexamen était en cours et qu'une clarification devait ainsi être apportée.

CONCLUSION SUR L'APPREHENSION DES RISQUES LITTORAUX

Les communes du littoral audois et la communauté d'agglomération du Grand Narbonne doivent composer avec trois grandes catégories de risques qui se renforcent mutuellement : un risque technologique, le recul du trait de côte et un aléa de submersion marine.

Si les risques technologiques, concentrés à Port-la-Nouvelle, sont traités de manière globalement satisfaisante, en revanche, les mutations récentes de la dynamique de l'érosion et son interaction avec l'aléa de submersion marine doivent être mieux connues et faire l'objet d'une action publique davantage structurée.

A court terme, le Grand Narbonne et la commune de Port-la-Nouvelle devraient ainsi rénover leur système de réponse aux aléas littoraux, en instaurant une défense contre la mer intercommunale. Un important travail de clarification des modalités de gestion des ouvrages aura à être engagé par l'EPCI, en lien avec les communes membres et les syndicats de bassin, afin de régulariser la situation et de bâtir une stratégie de préservation contre la submersion marine et le recul du trait de côte. Les acteurs pourront s'appuyer, à cette fin, sur le diagnostic territorial produit par le SMMAR et le SMDA.

A plus long terme, l'adaptation du territoire au changement climatique pourrait avoir des effets significatifs sur l'aménagement de l'ensemble du territoire. Bien qu'il évoque d'ores et déjà le concept de « recomposition spatiale », le Grand Narbonne n'en tire pas encore toutes les conséquences pour l'avenir, son SCoT reposant sur un état des aléas côtiers partiellement caduc.

Néanmoins, la communauté d'agglomération a créé ou prend part à plusieurs instances traitant des enjeux littoraux dans le but de faire progresser la réflexion et la prise de conscience des élus et des citoyens. Elle devrait veiller, dans ce cadre, à mieux associer les communes non littorales et à empêcher, dans la mesure du possible, les situations de concurrence entre programmes. De la sorte, l'acceptabilité sociale de la recomposition spatiale et de ses implications en matière de solidarité financière et spatiale pourrait être maximisée. La révision des délégations attribuées aux élus dans les matières qui concernent le littoral, en faisant émerger un portage politique clair, participerait également de l'atteinte de cet objectif. Des engagements avaient été pris en ce sens par l'ordonnateur en fonctions au moment du contrôle.

3. LE PROJET D'EXTENSION PORTUAIRE : DES IMPACTS PRÉVISIBLES CONTRASTÉS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET ENVIRONNEMENTALE

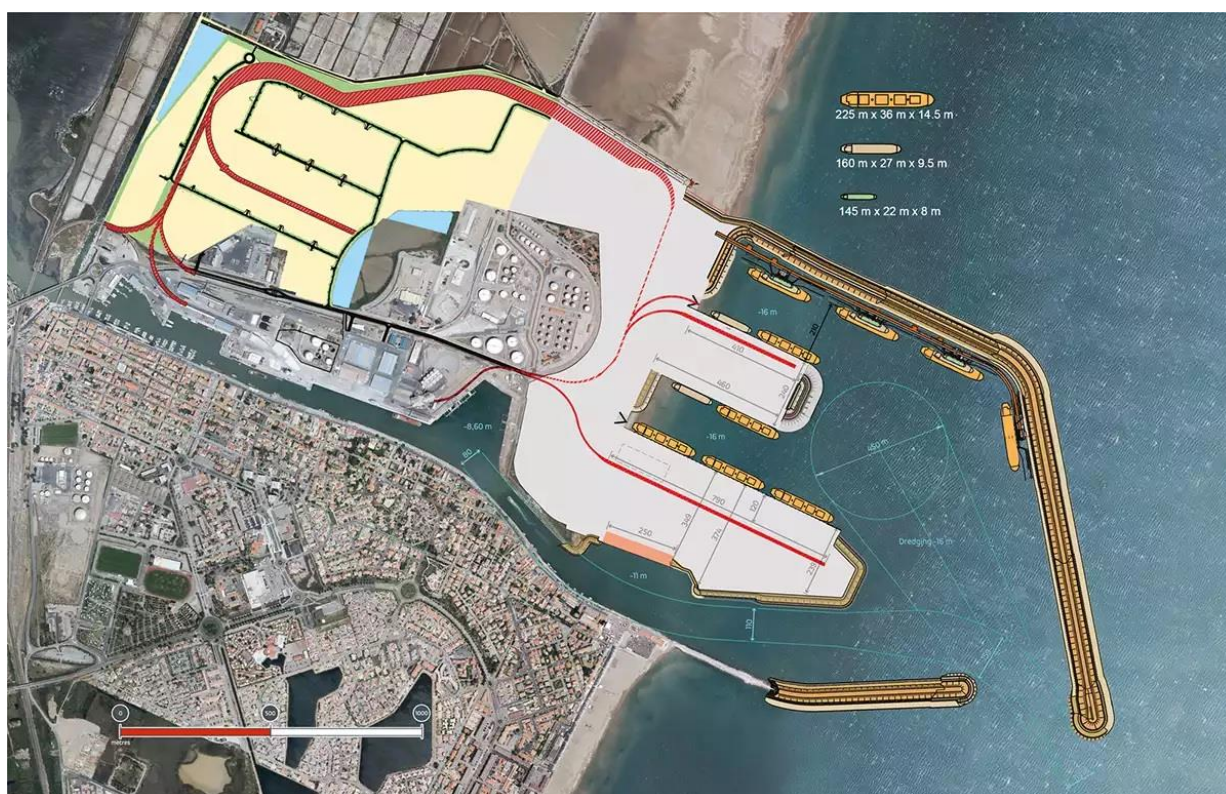
3.1. Une opération à vocation économique, présentée comme nécessaire à la pérennité de l'infrastructure

Propriété successive des régions Languedoc-Roussillon et Occitanie depuis 2007, le port de commerce de Port-la-Nouvelle, troisième port méditerranéen français et quinzième port à l'échelle métropolitaine, fait l'objet d'un important projet de réaménagement et d'extension.

Cette opération doit permettre de lever les freins à l'attractivité du port, en traitant les problèmes structurels d'accessibilité et de diminution des escales et des tonnages. L'objectif est que le port puisse demeurer un pôle économique régional, pourvoyeur actuellement de plus de 300 emplois directs ou indirects. L'aménagement d'un parc logistique⁵⁶ et d'un nouveau bassin permettant d'accueillir des navires plus imposants est prévu afin de redynamiser le trafic⁵⁷.

Le projet comprend également un volet de développement des industries « vertes » qui se matérialise par la création d'un terminal⁵⁸ dédié aux énergies marines renouvelables et à la construction d'éoliennes flottantes. Ce faisant, la Région souhaite instaurer une synergie avec les parcs éoliens maritimes de Gruissan et Leucate et profiter de la croissance de la filière hydrogène.

carte 12 : le port de commerce à l'issue des travaux



Source : site internet du port de commerce de Port-la-Nouvelle.

Le 9 mars 2021, la Région a confié la gouvernance du port de commerce à la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) Port-la-Nouvelle par l'intermédiaire d'une concession de service public de 40 ans au titre de laquelle la société est chargée d'aménager, exploiter, gérer et développer l'infrastructure. En tant que concessionnaire, la SEMOP est le maître d'ouvrage de la phase 2 du projet dont la date d'achèvement prévisionnelle est fixée à 2030.

⁵⁶ La réalisation du parc se décompose en deux étapes que sont le remblaiement et la desserte de la « plate-forme Nord » de 20,6 hectares et l'aménagement du reste du parc (80 hectares).

⁵⁷ Le nouvel avant-port est délimité par une nouvelle digue au nord de 2,5 kilomètres et une digue au sud qui a été prolongée de 600 mètres.

⁵⁸ La réalisation du terminal vert s'effectue en deux temps : la construction d'un quai à colis lourds de 250 mètres adossé à un terre-plein de 7 hectares a été terminée en 2022 et un second quai de 300 mètres et de 23 hectares de terre-plein devrait être opérationnel en 2026.

3.2. Un risque de déséquilibre entre les retombées économiques et financières et les externalités environnementales négatives

3.2.1. Un retour sur investissement qui dépendra de la réalisation d'objectifs économiques ambitieux

3.2.1.1. Un cofinancement de la part du Grand Narbonne assorti de dispositifs préservant ses intérêts financiers

Le coût global des travaux d'extension, toutes phases comprises, est évalué à plus de 600 M€. Estimée initialement à 200 M€ HT, la première phase du projet d'extension est cofinancée par la Région, le département de l'Aude et la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

Tout en étant supposée s'élever à hauteur de 15 % du montant de l'opération, la contribution de la CAGN ne peut dépasser 30 M€. Ce mécanisme de plafonnement préserve ses intérêts financiers : le coût de la première phase étant désormais prévu à 250 M€ HT, l'EPCI n'aura pas à verser 7,5 M€ supplémentaires pour maintenir son taux de participation constant.

En outre, les modalités de versement ont été révisées en 2016 par un avenant à la convention initiale. Originellement prévu en six acomptes échelonnés de 2010 à 2015, le paiement de la contribution de la communauté d'agglomération a été étalé sur 19 ans pour s'achever en 2029.

L'annuité de l'exercice 2019, fixée à 7 M€, a été en partie couverte par un emprunt de 3,5 M€. Depuis 2020 et jusqu'à échéance, le Grand Narbonne verse 1,6 M€ par an, ce qui représente 14 % de son volume d'investissement moyen par exercice sur la période 2018-2021. Le rééchelonnement de la participation, effectué sans contrepartie, a permis de réduire la charge annuelle nominale et réelle du projet pour l'EPCI.

tableau 12 : l'échéancier de la contribution financière du Grand Narbonne

En M€	2010-2016	2017-2018	2019	2020-2029	Total
Montant	2,5	2,1 par an	7,1	1,6 par an	30

Source : CRC d'après les pièces produites par la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

En revanche, le contrôle de l'utilisation des fonds est lacunaire. La communauté d'agglomération n'a pu fournir que le planning prévisionnel des travaux, non actualisé à l'aune des réalisations, et, en dépit des stipulations de la convention, un état annuel des dépenses limité aux seuls exercices 2018 et 2022.

De surcroît, l'existence de participations croisées est susceptible d'engendrer un risque de conflit d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ainsi, à titre d'illustration, lors du vote par le conseil communautaire, le 6 juin 2019, du second avenant à la convention de cofinancement, un ancien vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne, également 1^{er} vice-président régional et désormais président de la SEMOP Port-la-Nouvelle, s'est trouvé dans cette situation. Le renoncement à son mandat de conseiller communautaire en 2020 a toutefois permis de mettre un terme à ce risque.

3.2.1.2. Une participation financière indirecte de la commune de Port-la-Nouvelle complexifiant la gouvernance de la zone portuaire

Une hausse de participation dans une société actionnaire minoritaire du port de plaisance concomitante à la segmentation des activités portuaires

S'il forme un ensemble spatialement homogène, le port de Port-la-Nouvelle accueille trois types d'activités différentes : la pêche, le commerce et la plaisance. Gérée dans sa totalité par la CCI de l'Aude jusqu'en 2021, l'infrastructure a, depuis la création de la SEMOP, été scindée en deux pôles, l'un commercial et l'autre regroupant les ports de pêche et de plaisance. Cette décision a été prise à la suite du refus des pêcheurs de voir leur activité dépendre de la nouvelle société.

carte 13 : les trois activités portuaires



Source : étude économique et financière de décembre 2012.

La gestion des ports de plaisance et de pêche fait ainsi l'objet d'une délégation de service public distincte qui a été accordée pour une durée de 5 ans à la société par actions simplifiées (SAS) 3PLN créée spécialement à cette fin. Ses actionnaires sont la CCI de l'Aude (90 % du capital) et la SEM d'aménagement Alenis (10 % du capital, soit 15 k€), dont la CAGN et la commune de Port-la-Nouvelle sont elles-mêmes actionnaires.

Ce montage n'a pas été sans incidence financière pour la commune. De fait, cette dernière a renforcé sa présence au sein de la SEM Alenis, en achetant 300 actions (17,8 k€) en 2020, concomitamment à la constitution de 3PLN. Malgré cette nouvelle prise de participation, la commune ne détient que 6,75 % du capital d'Alenis, exerçant, au total, une influence infime sur la gestion du port de plaisance.

L'aménagement du quai du port et de l'avenue de la mer : une compétence communale non établie, une intervention intercommunale qui serait, en tout état de cause, plus cohérente

Dans le prolongement de l'opération d'extension, la ville de Port-la-Nouvelle a lancé un projet d'aménagement global du quai du port et de l'avenue de la mer, axe à l'interface entre la partie urbaine de la commune et le port.

Le coût de l'opération est estimé à 13,6 M€, hors maîtrise d'œuvre, ce qui en fait un projet majeur pour la commune, ses dépenses d'investissement s'étant établies à 17,8 M€ sur la période 2018-2021.

La capacité d'intervention de la commune sur cette voirie n'est cependant pas établie puisque celle-ci est reconnue d'intérêt communautaire par le Grand Narbonne, au titre de la compétence optionnelle « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire »⁵⁹. En ce qui la concerne, les statuts de l'établissement précisent que cette qualification n'est censée emporter qu'une « participation aux travaux d'aménagement et d'entretien de la voirie », par le biais d'un fonds de concours *ad hoc*⁶⁰. Une telle interprétation de la loi n'est toutefois pas régulière : en vertu du principe d'exclusivité des EPCI et d'inséparabilité de la compétence, dès lors que la voie a été déclarée d'intérêt communautaire, le Grand Narbonne doit se substituer à Port-la-Nouvelle pour son aménagement et son entretien.

Outre les aspects juridiques, le transfert vers une maîtrise d'ouvrage intercommunale de l'aménagement du quai du port et de l'avenue de la mer pourra avoir une incidence positive en matière de cohérence de l'action publique. Puisque l'opération est complémentaire des travaux d'extension du port de commerce cofinancés par la CAGN, une gestion communautaire permettra de rationaliser le nombre d'acteurs impliqués sur la zone portuaire et d'avoir une vision globale des coûts directs et indirects. La communauté d'agglomération soulignait, du reste, dans des délibérations du 24 mars 2022 et du 16 février 2023, l'intérêt supra-communal de cette voirie décrite comme constituant « un enjeu majeur en termes de croissance économique, d'écomobilité, de sécurité et de résilience ». Interrogé sur ce point, le maire de la commune de Port-la-Nouvelle a, pour sa part, indiqué qu'il partageait le même constat.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération du Grand Narbonne de :

3. Modifier les statuts afin de permettre le transfert à l'échelon intercommunal de la maîtrise d'ouvrage effective des projets d'aménagement en cours concernant le quai du port et l'avenue de la mer, en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

En réponse à cette recommandation, le président de la CAGN en fonctions au moment du contrôle a affirmé vouloir conduire une réflexion avec la commune de Port-la-Nouvelle en vue de régulariser la situation.

⁵⁹ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁰ La commune a, par ce mécanisme, reçu la somme de 657 k€, soit seulement 4,8 % du coût de l'opération.

3.2.1.3. Des effets économiques dont l'ampleur exacte reste à déterminer

Une incidence sur l'emploi à mieux cerner et à amplifier d'une dimension touristique

Pour la commune et l'intercommunalité, la création d'emplois est l'un des intérêts majeurs du projet d'agrandissement du port. Au total, l'évaluation socioéconomique de l'opération soutient qu'entre 1 700 et 1 800 emplois directs et indirects seront créés pendant la phase de construction et 814 emplois du fait de la hausse d'activité en fonctionnement. Faute d'information communiquée par la CAGN, l'incidence réelle des travaux sur les créations d'emplois locaux ne peut cependant être reconstituée.

Outre les effets en matière d'activité et d'emploi, l'extension du port, en renforçant le caractère industriel de Port-la-Nouvelle, est susceptible d'affecter sa fréquentation touristique. À ce stade, la commune considère que l'extension, en dépit des atteintes à l'environnement, n'aura pas d'impact négatif en la matière. Au contraire, elle souhaiterait l'inscrire dans une stratégie de développement d'un tourisme industriel, en profitant de l'implantation des usines de fabrication des éoliennes et d'hydrogène. Néanmoins, les demandes de labellisation en Grands Sites Occitanie Sud de France déposées par la collectivité auprès du comité régional de tourisme et des loisirs n'ont, pour le moment, pas abouti.

Comme la promotion touristique du site relève de la compétence de l'office de tourisme intercommunal, celui-ci pourrait réengager une démarche de valorisation de l'infrastructure dans le cadre de négociations pour l'établissement d'un contrat de destination⁶¹.

Par ailleurs, l'Etat s'est doté, depuis 2011, d'un plan de développement du tourisme industriel qui s'accompagne d'appels à projet. La communauté d'agglomération pourrait instaurer une veille au titre de ce dispositif et, le cas échéant, préparer une candidature en collaboration avec la région Occitanie et la commune.

La zone d'activités économiques de La Palme : un projet d'arrière-port contraire aux dispositions de la loi littoral

L'extension portuaire devrait engendrer des opportunités de développement économique dépassant le périmètre de l'infrastructure, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. Bien que les gains économiques à la concentration spatiale des activités soient avérés⁶², la faible disponibilité du foncier constitue un réel obstacle à l'implantation de nouvelles chaînes de valeur à proximité du port.

Face à cette difficulté, le Grand Narbonne a fait le choix d'aménager une nouvelle zone d'activités économiques (ZAE), non pas à Port-la-Nouvelle, mais sur la commune de La Palme. Aux termes du SCoT, ce pôle économique de 40 hectares doit permettre de renforcer l'écosystème portuaire *via* la constitution d'un arrière-port (*hinterland*) et la position de l'EPCI sur des filières à fort potentiel de différenciation. Le secteur retenu, situé à proximité de l'autoroute A9 et à 10 minutes de Port-La-Nouvelle, est bien desservi et se trouve hors des zones de risque délimitées par le PPRL.

⁶¹ Selon le ministère de l'économie et des finances, un contrat de destination organise les actions portant sur l'attractivité et la compétitivité de l'offre, les marchés cibles, en particulier internationaux, et la qualité d'accueil.

⁶² L'agglomération des entreprises provoque des externalités positives parmi lesquelles une meilleure circulation des informations et des idées, la création d'un bassin de main-d'œuvre spécialisé ou l'amélioration des relations entre clients et fournisseurs. Duranton, Gilles & Puga, Diego, 2004. "Micro-foundations of urban agglomeration economies," in: J. V. Henderson & J. F. Thisse (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 4, chapitre 48, pages 2063-2117.

Cependant, la ZAE constitue une extension de l'urbanisation. Par conséquent, sa réalisation doit s'inscrire dans la continuité des zones déjà urbanisées, conformément aux dispositions de la loi littoral qui sont toujours directement opposables aux décisions d'aménagement et d'urbanisme, y compris dans l'hypothèse où ces dernières seraient autorisées par le SCoT et le PLU en vigueur⁶³.

En l'espèce, l'emprise foncière de l'opération se situe à proximité du hameau dit « des Cabanes » qui est formé d'une vingtaine de constructions cadastrées mais est séparé d'environ deux kilomètres du centre-ville par des terres agricoles. Ce hameau de quatre hectares est qualifié par l'EPCI dans son SCoT de « *village d'accompagnement des centralités principales* », ce qui lui permet d'affirmer que l'aménagement de la ZAE sera réalisé en continuité d'une zone déjà urbanisée et dispose d'une assise juridique. Or, suivant la jurisprudence, eu égard à sa petite taille et sa faible densité de population, il ne constitue ni une agglomération ni un village⁶⁴. Par suite, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, le projet serait contraire aux dispositions de la loi littoral.

Au surplus, l'emprise de l'opération comprend des terrains sur lesquels sont plantées des vignes d'appellation d'origine contrôlée Corbières et Fitou. La réalisation de la ZAE sur cet espace est donc contradictoire avec les orientations fixées par le SCoT qui prescrivent de préserver et de développer la filière viticole.

Le projet doit encore être validé par les services de l'Etat et ne pourra être porté qu'avec l'accord des propriétaires fonciers concernés. Même si ces incertitudes devaient être finalement levées, la mise en service de la zone ne pourra intervenir avant la fin de l'extension portuaire, en raison de l'obligation d'effectuer des travaux préalables (construction d'une nouvelle station d'épuration et rénovation des réseaux). Ce retard est susceptible de porter préjudice à la ZAE : des entreprises pourraient décider de s'implanter sans attendre son achèvement, y compris en dehors du Grand Narbonne, ce qui aurait également pour effet, en l'absence d'externalités d'agglomération, de réduire l'efficacité du tissu productif.

Bien que le contenu du volet « énergies renouvelables » ait été défini assez tardivement, l'opération de réaménagement du port demeure portée par la Région depuis une quinzaine d'années. La création de la ZAE aurait pu, dès lors, être davantage anticipée. Cette situation privera, pour un temps, l'EPCI d'une partie des retombées fiscales indirectes – non évaluées à ce stade – qui participent du bilan financier de l'opération.

3.2.1.4. Un bilan financier prévisionnel à actualiser

L'implantation d'entreprises sur le parc logistique nouvellement aménagé engendrera des recettes ponctuelles pour la commune, au travers de la taxe d'aménagement, et des ressources plus pérennes pour les deux organismes *via* les taxes foncières et la contribution économique territoriale.

La communauté d'agglomération n'a pas procédé à une évaluation des retombées financières de l'opération. En revanche, la commune a mandaté, en 2021, un cabinet d'études afin que celui-ci estime les gains fiscaux pour elle, la CAGN et le département de l'Aude. Port-la-Nouvelle, acteur indirect de l'opération, a ainsi fait réaliser une étude avec ses propres

⁶³ Conseil d'Etat, 31 mars 2017, n° 392186.

⁶⁴ Conseil d'Etat, 27 juillet 2009, n° 306946 ; Conseil d'Etat, 9 novembre 2015, n° 372531.

moyens au profit de tiers financeurs. Par conséquent, un portage de l'étude par l'intercommunalité eut été plus cohérent.

L'évaluation réalisée repose sur une extrapolation du rendement des impôts locaux perçus dans le cadre du fonctionnement historique du port. Cette extrapolation est effectuée sur le fondement de la surface logistique nouvellement aménagée (1,16 fois la surface historique), après correction de divers biais.

tableau 13 : les retombées fiscales estimées pour la commune de Port-la-Nouvelle et la communauté d'agglomération du Grand Narbonne

montants en € courants		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Commune de Port-la-Nouvelle	TFB - produit direct				201 055	408 141	621 395	840 954
	TFB - compensation				190 306			
	Taxe d'aménagement	1 024 310	1 039 674	1 055 269				
	Taxe sur les éoliennes maritimes (5)	21 011	21 326	21 646	21 971	22 301	22 635	22 975
	TOTAL	1 045 321	1 061 001	1 076 916	413 331	430 442	644 030	863 929

montants en € courants		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Grand Narbonne	TFB - produit direct				5 540	11 247	17 123	23 174
	TFB - compensation				5 391	10 943	16 661	22 548
	CFE - produit direct			80 641	245 552	415 392	590 272	684 716
	CFE - compensations			78 463	238 921	404 175	574 333	666 226
	CVAE			41 508	84 261	128 287	173 615	176 219
	TEOM				2 662	5 403	8 227	11 133
	TOTAL	0	0	200 612	582 327	975 447	1 380 231	1 584 015

Source : audit financier de la commune de Port-la-Nouvelle.

Le parc logistique étant en cours d'aménagement, la simulation ne peut, à ce stade, être actualisée des permis de construire ou d'aménager déposés. Les évolutions fiscales survenues entretemps appellent, en revanche, deux corrections.

En premier lieu, la revalorisation du montant de la taxe d'aménagement – de 767 à 886 € par mètre carré en 2023 – provoquerait, toutes choses égales par ailleurs, un surcroît de recettes pour Port-la-Nouvelle de 223 k€..

En second lieu, avec la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui pourrait, en l'état du droit, intervenir le 1^{er} janvier 2024⁶⁵, le Grand Narbonne serait privé des recettes supplémentaires afférentes prévues à partir de 2026. A l'inverse de la commune, la modification de la législation fiscale entraînerait une perte potentielle de l'ordre de 604 k€ d'ici à 2030 et qui se prolongerait postérieurement à cette date. La communauté d'agglomération devra donc veiller à bien intégrer ce différentiel dans ses hypothèses de croissance des produits.

⁶⁵ Article 55 de la loi de finances pour 2023.

tableau 14 : bilan financier de l'opération d'extension du port pour le Grand Narbonne d'ici à 2030

En €	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Retombées financières potentielles corrigées de la CVAE	0	0	159 104	498 066	847 160	1 206 616	1 407 796
Participation du Grand Narbonne	1 628 038	1 628 038	1 628 038	1 628 038	1 628 038	1 628 037	0
Solde	-1 628 038	-1 628 038	-1 468 934	-1 129 972	-780 878	-421 421	1 407 796

Source : CRC d'après les données produites par la commune de Port-la-Nouvelle et la communauté d'agglomération du Grand Narbonne.

Au surplus, ces éléments ne tiennent pas compte des dépenses et des recettes liées à l'aménagement de la ZAE. Dans l'hypothèse où cette dernière serait autorisée, un travail d'évaluation du coût des investissements devra être mené.

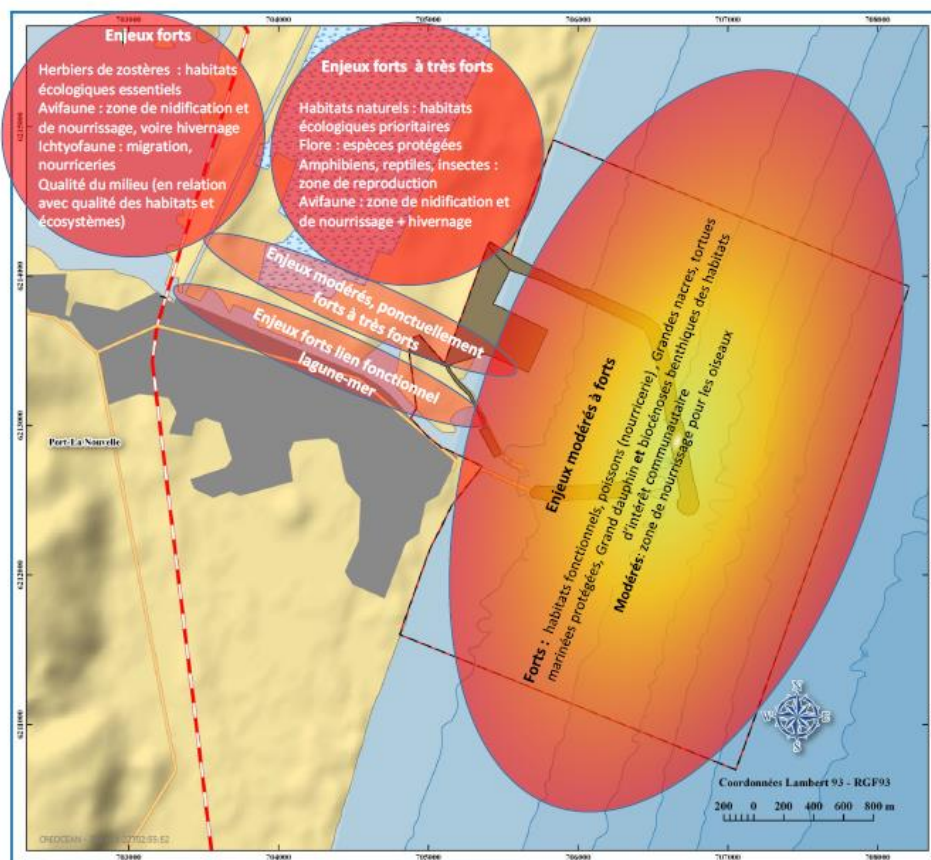
3.2.2. Un projet occasionnant d'importantes externalités environnementales négatives

3.2.2.1. Des atteintes à la biodiversité qui concernent au premier chef Port-la-Nouvelle et son intercommunalité

Au-delà des aspects économiques et financiers, le projet d'extension portuaire est source d'externalités environnementales négatives. L'extension portuaire a lieu effectivement dans le périmètre ou à proximité d'espaces protégés⁶⁶ et jouxte à la fois le site classé du canal de la Robine et la réserve naturelle régionale de Sainte-Lucie. En raison de l'imperméabilisation de zones naturelles et du dragage, l'impact du projet sur l'écosystème est fort, la région ayant dû solliciter des dérogations pour détruire ou perturber 76 espèces au total. Dès les études préparatoires, le maître d'ouvrage concluait qu'il n'était pas possible de compenser ces incidences sur l'emprise même du port et qu'aucune mesure d'évitement ne pouvait être adoptée.

⁶⁶ Le projet interfère avec le site d'intérêt communautaire (SIC) « côtes sableuses de l'infralittoral languedocien », la zone de protection spéciale (ZPS) « côte languedocienne ». Il borde la ZPS « étang du narbonnais » et la zone spéciale de conservation (ZSC) « complexe lagunaire de Bages-Sigean » et se situe à proximité de la ZPS « étang de La Palme » et de la ZSC « complexe lagunaire de La Palme ».

carte 14 : les enjeux de l'extension sur l'écosystème



Source : étude d'impact régionale transmise par la commune de Port-la-Nouvelle.

Puisque la zone de travaux représente une part substantielle de leur territoire, la commune et l'EPCI sont les principaux concernés par les externalités environnementales négatives. Ils ont chacun procédé à une modification de leurs documents d'urbanisme afin d'autoriser le projet. Auparavant, le PLU communal prévoyait des dispositions très contraignantes sur le site d'implantation de l'extension qui interdisaient toute construction et toute occupation, à l'exception d'aménagements légers ne portant pas atteinte aux écosystèmes.

Les délibérations successives du conseil municipal de Port-la-Nouvelle modifiant la réglementation en matière d'urbanisme ont été accompagnées des études d'impact de la région. En revanche, la CAGN, qui présente pourtant la qualité de ces études comme « *un paramètre décisif pour réduire les impacts [sur la biodiversité locale] de ce projet d'intérêt régional* », n'a pas été en mesure de les produire.

Le suivi lacunaire des incidences environnementales du projet s'avère d'autant plus regrettable que le Grand Narbonne participe directement aux travaux à hauteur de 30 M€. Les élus devraient, en conséquence, être informés de tous les enjeux qui s'y rapportent. À ce sujet, le précédent ordonnateur de la CAGN a indiqué qu'il était conscient des incidences environnementales et que, sous sa gestion, l'agglomération avait « *toujours demandé que l'impact des travaux sur le milieu naturel, lagunaire et marin soit mesuré au fur et à mesure de leur avancement* ». Ces questions auraient été « *posées régulièrement, notamment dans le cadre de la Commission nationale du débat public* » ou d'une réunion du conseil portuaire.

Afin de limiter l'impact environnemental de l'agrandissement du port, des mesures compensatoires ont été prises qui concernent essentiellement la RNR de Sainte-Lucie attenante à

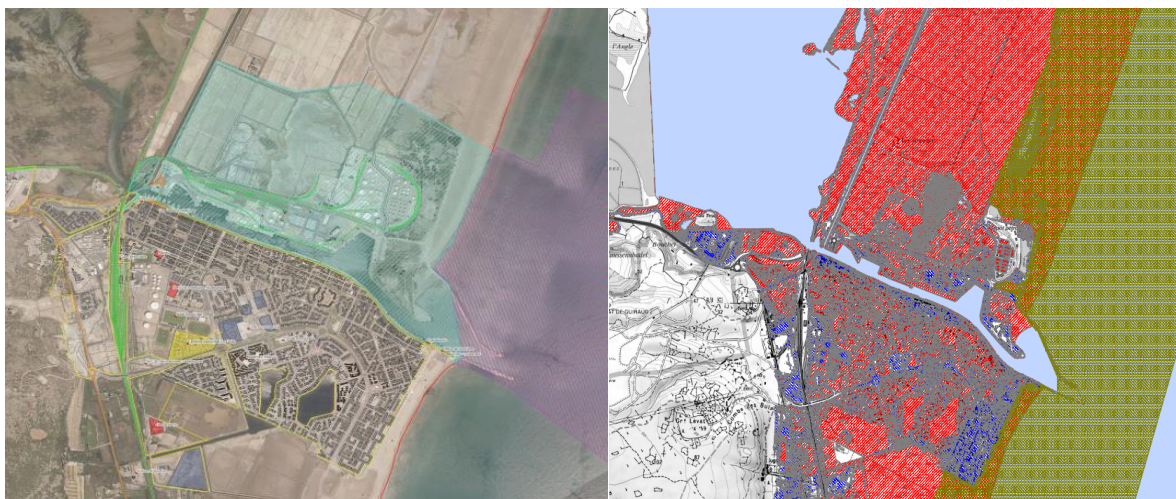
l'infrastructure. Elles sont formalisées au sein d'une convention tripartite signée entre la région, le PNR de la Narbonnaise en Méditerranée et le Conservatoire du littoral. Port-la-Nouvelle et le Grand Narbonne n'y sont pas associés, bien que la commune ait transféré à la région plusieurs parcelles de son domaine privé dans le cadre d'une des mesures compensatoires (des travaux pour lutter contre la présence d'engins motorisés sur la plage de la Vieille Nouvelle).

3.2.2.2. Une potentielle aggravation des risques littoraux

Outre les effets directs sur la biodiversité, le projet d'extension est exposé aux aléas de submersion marine et d'érosion comme il est susceptible de les aggraver.

L'essentiel de l'extension de l'infrastructure portuaire concerne une zone soumise à un aléa fort de submersion, accentuant les risques technologiques inhérents à l'activité du port de commerce.

carte 15 : l'exposition de l'infrastructure portuaire au risque de submersion marine



Source : PPRL de Port-la-Nouvelle.

Sur ce point, la commune de Port-la-Nouvelle s'est opposée à toute nouvelle installation qui comporterait un risque technologique non circonscrit à la zone portuaire. Elle s'est ainsi prononcée contre le stockage de l'hydrogène dans les sous-sols. Cet objectif a été atteint, même s'il existe des incertitudes quant à l'évaluation du risque, en raison du caractère innovant de la filière hydrogène.

Pour autant, même si les études d'impact transmises par la commune présentent le risque technologique comme majeur et mentionnent que la submersion marine pourrait avoir un impact modéré sur l'infrastructure, les incidences de l'interaction entre ces deux aléas sur l'intégrité des aménagements, des personnes et l'environnement ne sont pas détaillées. Par ailleurs, la MRAe relevait dans un avis de juin 2022 que les émissions sonores et de polluants atmosphériques, en phase de travaux comme d'exploitation, n'avaient pas été estimées.

L'autorité environnementale constatait plus largement que la prise en considération des effets du changement climatique, notamment sur l'élévation du niveau de la mer et la submersion marine, était insuffisante. Or, de ces données dépendent la longévité des infrastructures portuaires et, par suite, le volume total des retombées économiques et financières pour le Grand Narbonne et Port-la-Nouvelle. Cette dimension du projet est d'autant plus importante que :

- d'une part, en l'absence d'échange entre le bloc communal et la région, les informations contenues dans les études d'impact ne tiennent pas compte des nouvelles connaissances existantes sur la dynamique du recul du trait de côte dans le secteur et de leurs implications en matière de submersion marine (cf. *supra*) ;
- d'autre part, l'agrandissement du port pourrait, en tant que tel, exacerber le recul du trait de côte, bien qu'il n'y ait pas de consensus sur la question.

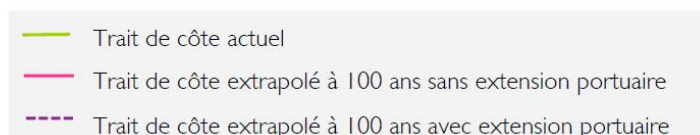
Tout en retenant que l'opération entraînera une modification progressive du transport sédimentaire, les études d'impact font état d'effets positifs sur l'érosion. L'extension est regardée comme étant susceptible d'arrêter le recul du trait de côte et les opérations de dragage de matériaux sableux réalisées à l'occasion des travaux comme permettant de recharger les plages.

Toutefois, en 2015, une étude prospective, reprise dans le nouveau plan de gestion de la RNR Sainte-Lucie, soulignait l'effet aggravant de l'extension portuaire sur le secteur de la plage de la Vieille Nouvelle. Dans la même perspective, selon un travail universitaire présenté en novembre 2022⁶⁷, les constructions portuaires de Port-la-Nouvelle bloquent la dérive sédimentaire littorale et constituent, dès lors, une cause anthropique d'érosion.

carte 16 : l'effet de l'extension portuaire sur l'érosion de la plage de la Vieille Nouvelle*



Fig. 15 : Analyse prospective de l'évolution du trait de côte (© CREOCEAN 2015)



Source : plan de gestion de la réserve naturelle régionale de Sainte-Lucie 2022-2031.

*Simulation ne prenant pas en compte les données du diagnostic territorial sur la nouvelle dynamique de l'érosion.

Enfin, le SMMAR a indiqué qu'il se posait de « sérieuses questions » mais qu'il lui était prématuré, à ce stade, d'apporter un diagnostic précis.

En tout état de cause, les effets potentiels sur l'érosion ont conduit l'autorité environnementale à recommander, dans son avis relatif à la réalisation de la phase 2 du parc logistique, d'instituer un suivi morphologique d'une durée minimale de 5 ans après la mise en exploitation.

⁶⁷ Raphaël Certain, *Les Ports de plaisance de la région Occitanie face au défi du changement climatique*, assemblée générale de l'Union des villes portuaires d'Occitanie (UVPO), 17 novembre 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le précédent ordonnateur de la CAGN a fait valoir que l'impact du projet sur le trait de côte présentait un caractère « évident » mais que, en l'absence de travaux, d'une part, le port serait devenu obsolète et, d'autre part, l'érosion aurait continué à se manifester sous l'effet du changement climatique. A cet égard, il a souligné que « *la transition énergétique, le développement des énergies nouvelles, les politiques d'économie énergétiques ont été au centre des politiques menées par l'agglomération du Grand Narbonne* », lui permettant d'obtenir plusieurs labels nationaux, et que l'installation d'éoliennes flottantes au large de Port-la-Nouvelle témoignait d'une capacité d'adaptation aux aléas littoraux.

Cependant, au vu des incertitudes inhérentes à l'opération, la communauté d'agglomération et la commune devraient s'informer des impacts du projet portuaire sur les risques littoraux et la pollution, en demandant régulièrement des données actualisées à la région et à son délégataire. Port-la-Nouvelle devra être particulièrement vigilante, de manière à être en mesure de solliciter de l'exploitant portuaire des mesures conservatoires ou compensatoires, y compris de nature financière, en cas d'aggravation du recul du trait de côte.

3.3. Un suivi à renforcer

Au regard de tout ce qui précède, les impacts prévisibles en matière socioéconomique et environnementale du projet pour Port-la-Nouvelle et la communauté d'agglomération du Grand Narbonne sont hétérogènes et font l'objet, dans toutes ses composantes, d'un suivi lacunaire. Si les impacts économiques expliquent le consensus entre parties prenantes, les deux catégories d'externalités environnementales négatives (perturbation de l'écosystème et intensification potentielle des risques littoraux) appellent l'attention des deux organismes.

tableau 15 : synthèse des impacts économiques, financiers et environnementaux prévisibles

	Port-la-Nouvelle	Grand Narbonne
Externalités environnementales	Destruction et perturbations d'espèces sur une large partie du territoire (--) Mesures compensatoires (+) Risque d'aggravation de l'érosion sur une large partie du territoire (--) Risque technologique, émissions sonores et pollution (-)	Destruction et perturbations d'espèces sur une partie du territoire (-) Mesures compensatoires (+) Risque d'aggravation de l'érosion sur une partie du territoire (-) Risque technologique, émissions sonores et pollution (-)
Retombées économiques	Création d'emplois (++) Impossibilité d'accueillir des activités annexes (-) Tourisme (?) : à déterminer et pourrait dépendre de l'obtention d'une labellisation	Créations d'emplois (++) Faisabilité incertaine de la ZAE de La Palme (-)
Retombées financières	Taxe d'aménagement (++) Aménagement du quai du port et de l'avenue de la mer (--)	CFE (+++) Suppression de la CVAE (-) Perte potentielle de recettes fiscales en raison de la faisabilité incertaine de la ZAE de La Palme (-) Participation financière au projet d'extension (-)

Source : CRC.

Le renforcement du suivi de l'opération par le Grand Narbonne, en sa qualité de financeur, et par la commune de Port-la-Nouvelle, principale entité concernée géographiquement, pourra être effectué de deux manières complémentaires.

En premier lieu, l'agglomération et la commune devraient s'appuyer davantage sur les structures permanentes existantes, en particulier le conseil portuaire. Alors que ce dernier doit se réunir au moins deux fois par an⁶⁸, cette obligation n'a été respectée sur la période de contrôle qu'en 2022. S'il ressort des comptes-rendus communiqués que l'instance remplit correctement les missions qui lui sont assignées, ni Port-la-Nouvelle ni le Grand Narbonne n'ont été en mesure de produire les statistiques relatives au trafic du port et à la pollution de l'air et de l'eau qu'ils sont en droit d'obtenir⁶⁹. Ces bases de données pourraient être sollicitées par les deux organismes.

En complément, s'agissant des activités de pêche, la commune pourra demander à ce que le conseil consultatif local d'exploitation, qui n'a pas été convoqué durant toute la période sous revue, tienne séance au moins une fois chaque année⁷⁰, dès lors que l'activité sera affectée par l'extension du port de commerce⁷¹.

En second lieu, la communauté d'agglomération et la commune devraient mobiliser les instances créées spécifiquement pour la durée des travaux. En plus du comité de pilotage qui réunit les trois financeurs, la région a instauré un comité scientifique, un comité de liaison avec les usagers et un comité de suivi environnemental. A l'instar des études d'impact, la communauté d'agglomération n'a pu produire aucun compte-rendu de ces instances.

Au regard de tous les développements qui précèdent, la chambre recommande donc à la communauté d'agglomération du Grand Narbonne et à la commune de Port-la-Nouvelle de :

4. Renforcer le suivi des activités et de l'opération d'extension du port de Port-la-Nouvelle. Mise en œuvre partielle par la communauté d'agglomération du Grand Narbonne. Non mise en œuvre par la commune de Port-la-Nouvelle.

En réponse à cette recommandation, l'ordonnateur en fonctions lors du contrôle a indiqué que le Grand Narbonne allait se doter d'un binôme d'interlocuteurs, formé d'un vice-président et d'un agent, pour participer aux organes de pilotage et de contrôle du port et ainsi assurer un meilleur suivi de l'infrastructure. En outre, la présidente de la région a été sollicitée par courrier afin que les études d'impact, les statistiques et les bases de données existantes soient communiquées aux services intercommunaux.

CONCLUSION SUR LES IMPACTS PRÉVISIBLES DE L'EXTENSION PORTUAIRE

L'extension du port de Port-la-Nouvelle est une opération de grande ampleur qui vise, d'une part, à renforcer la compétitivité de l'infrastructure et, d'autre part, à développer de nouvelles activités en lien avec les énergies renouvelables. Situé sur une zone attenante à des espaces remarquables, exposé aux risques littoraux et subventionné par le Grand Narbonne à hauteur de 30 M€, cet aménagement soulève des enjeux à la fois financiers, économiques et environnementaux à l'impact global contrasté.

Si le Grand Narbonne a su préserver ses intérêts financiers, le contrôle de l'usage de sa contribution s'est jusqu'à présent révélé parcellaire et a été à l'origine d'un conflit d'intérêts chez

⁶⁸ Article R. 5314-23 du code des transports.

⁶⁹ Article R. 5314-22 du code des transports.

⁷⁰ Article D. 932-15 du code rural et de la pêche maritime.

⁷¹ A titre subsidiaire, la collectivité a participé, au côté de la CCI de l'Aude et de la région, au financement des nouveaux kiosques destinés à la vente directe de poissons à hauteur de 16 k€ en 2022

un élu représentant communautaire et régional. Par le biais de l'opération de rénovation du quai du port et de l'avenue de la mer, la commune de Port-la-Nouvelle s'est quant à elle mise dans une position de financeur indirect sans en avoir la compétence.

Le retour sur investissement dépendra de la performance économique du port. Le projet devrait permettre la production de valeur pendant la phase de travaux, puis, de manière plus pérenne, grâce au maintien et à la création de nouveaux emplois. Toutefois, le suivi de ces effets par l'intercommunalité et la commune s'avère insuffisant, les premières retombées effectives n'étant pas connues. De même, l'incidence de l'opération sur la fréquentation touristique reste à évaluer et pourrait faire l'objet d'une stratégie de valorisation au titre du développement du tourisme industriel. Enfin, le projet de constitution d'un arrière-port envisagé par le Grand Narbonne à La Palme risque d'être remis en cause du fait de son incompatibilité avec les dispositions de la loi littoral.

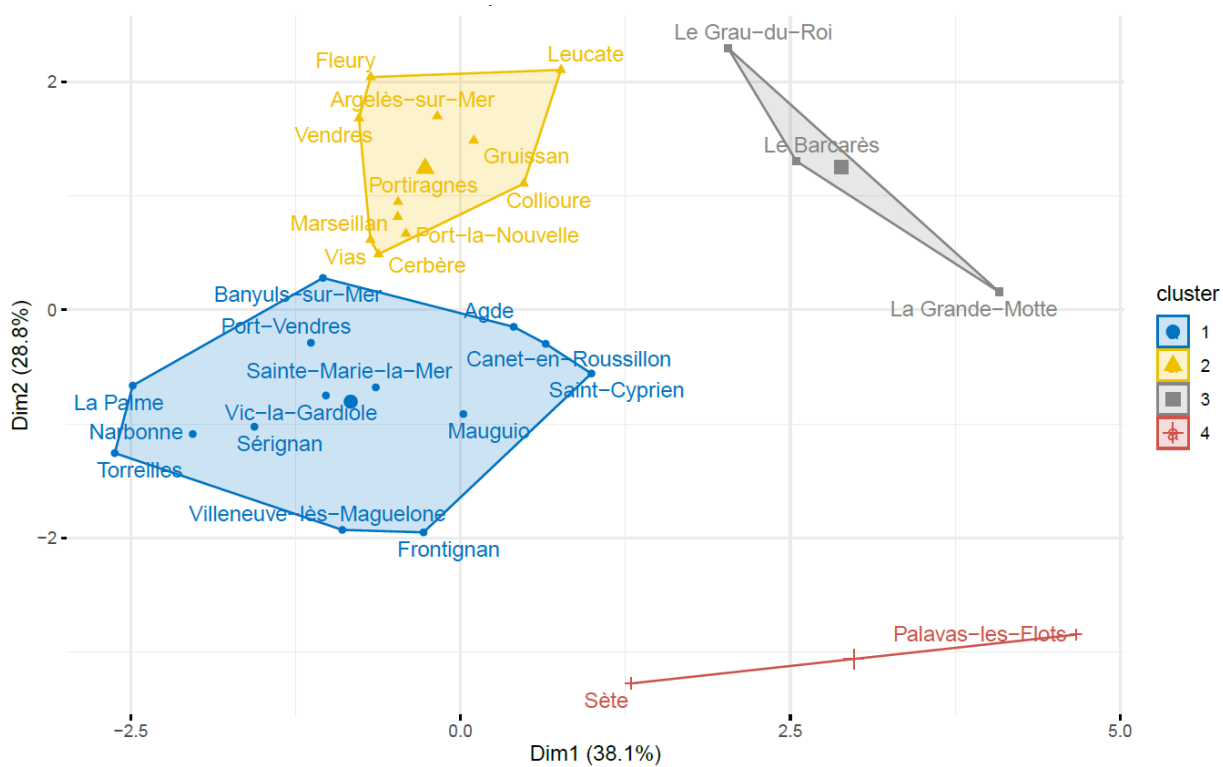
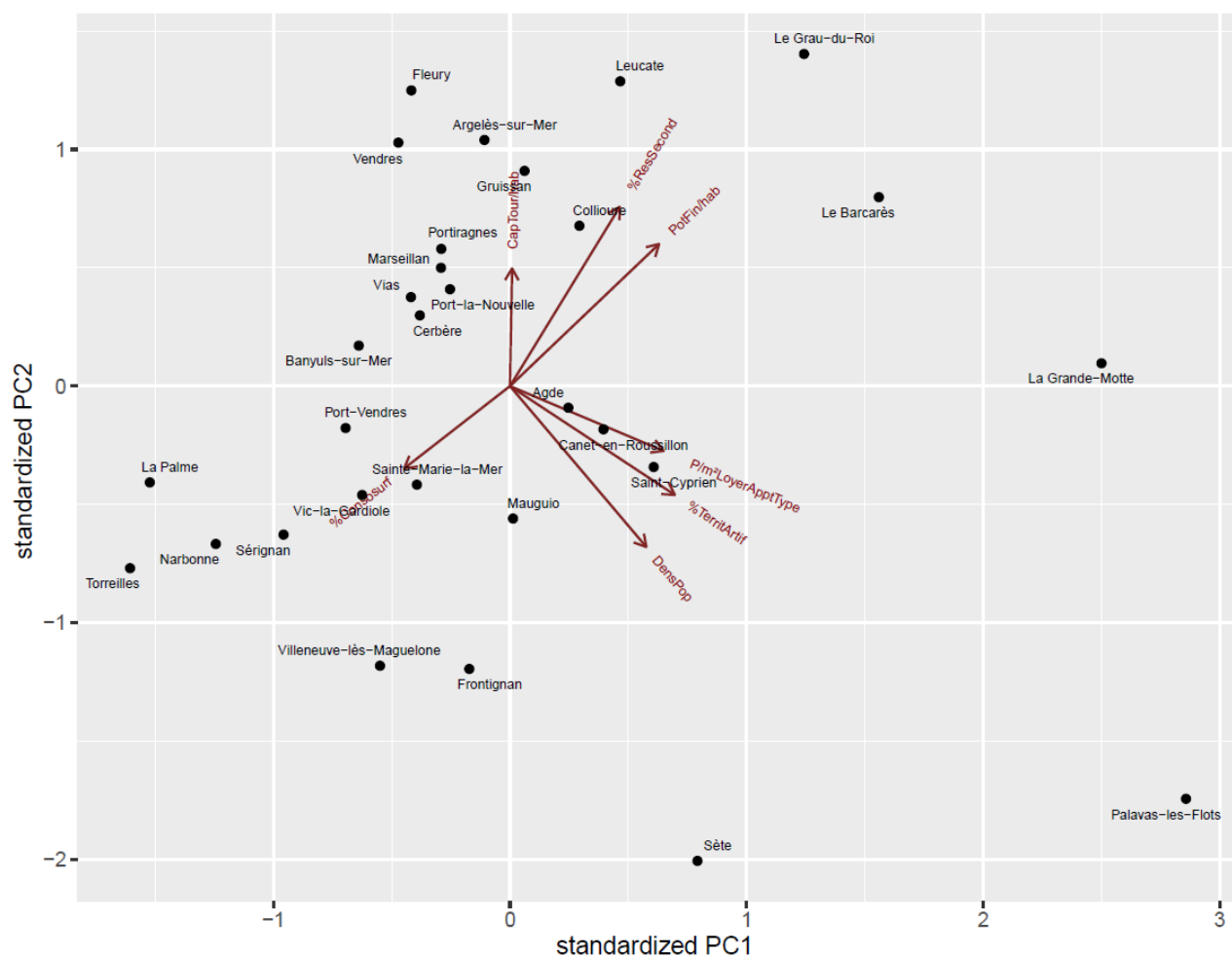
Une meilleure connaissance des retombées économiques et financières s'avère d'autant plus nécessaire que le projet occasionne d'importantes externalités environnementales négatives. Il s'accompagne effectivement de la destruction ou de la perturbation de nombreuses espèces, d'un renforcement du risque technologique et d'une potentielle aggravation du recul du trait de côte. Or, les élus communautaires ne peuvent avoir qu'une vision partielle de cet aspect de l'extension du port dès lors que les études d'impact ne leur ont pas été communiquées.

En définitive, un suivi étroit et une délimitation claire du rôle de chaque acteur paraissent indispensables dans toutes les dimensions de l'opération. A cette fin, le Grand Narbonne et Port-la-Nouvelle pourraient solliciter les organes de pilotage et de contrôle du port institués de manière permanente ou pour la durée des travaux. La communauté d'agglomération a engagé de premières démarches en vue d'appliquer cette recommandation.

ANNEXES

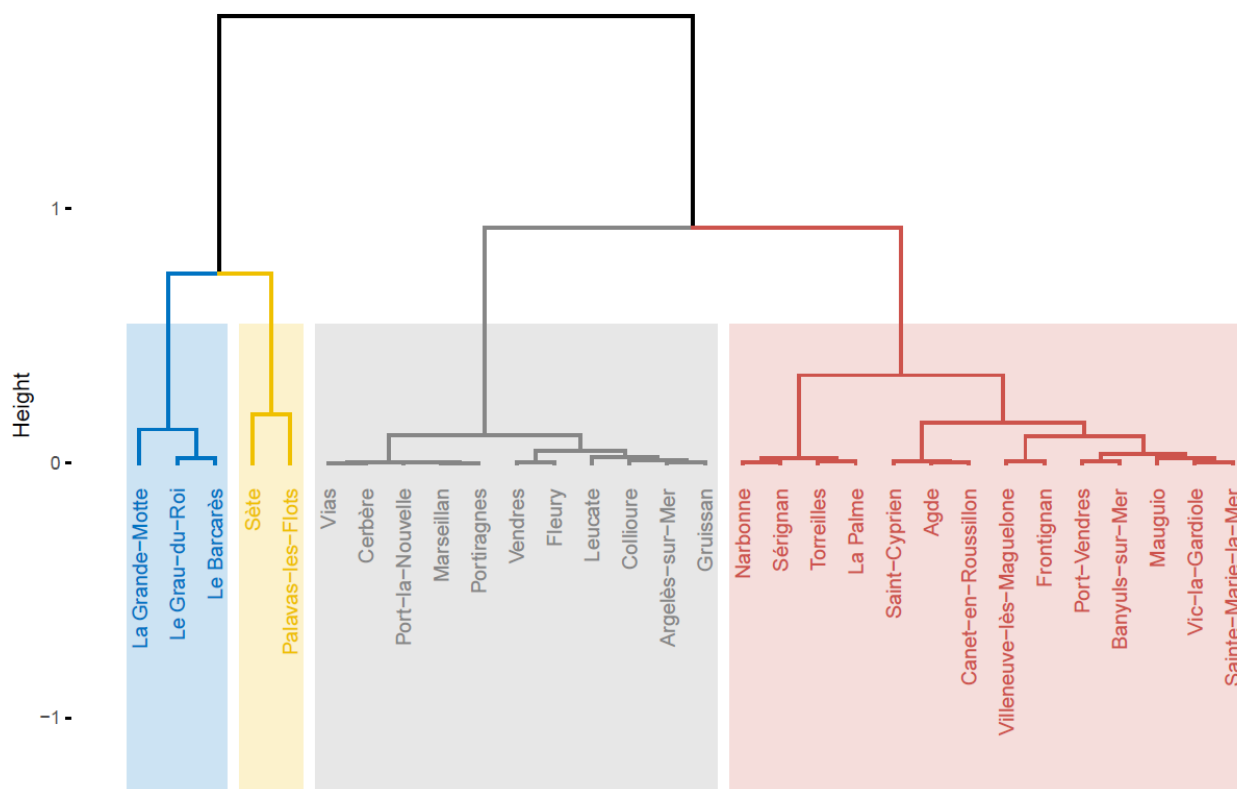
annexe 1 : catégorisation (<i>clustering</i>) sur analyse en composantes principales	64
annexe 2 : l'exposition de Port-la-Nouvelle à la submersion marine	66
annexe 3 : le risque technologique sur la zone portuaire de Port-la-Nouvelle.....	67

annexe 1 : catégorisation (*clustering*) sur analyse en composantes principales



Les communes relativement moins touristiques dotées d'un potentiel de développement (cluster n° 1)	Les communes touristiques périurbaines ou rurales relativement accessibles (cluster n° 2)	Les stations balnéaires haut de gamme (cluster n° 3)	Les communes fortement anthropisées (cluster n° 4)
- Taux de consommation des surfaces relativement élevé - Capacité touristique par habitant, potentiel financier ⁷² par habitant et proportion de résidences secondaires relativement faibles	- Proportion de résidences secondaire et capacité touristique par habitant relativement élevées - Taux d'artificialisation et densité de population relativement faibles	Potentiel financier par habitant, prix moyen au mètre carré d'un appartement type et proportion de résidences secondaires significativement plus élevés	Densité de population et taux d'artificialisation significativement plus élevés
15 communes dont La Palme et Narbonne	12 communes dont Fleury, Leucate, Gruissan et Port-la-Nouvelle	3 communes (Le Barcarès, Le Grau-du-Roi et La Grande-Motte)	2 communes (Sète et Palavas-les-Flots)

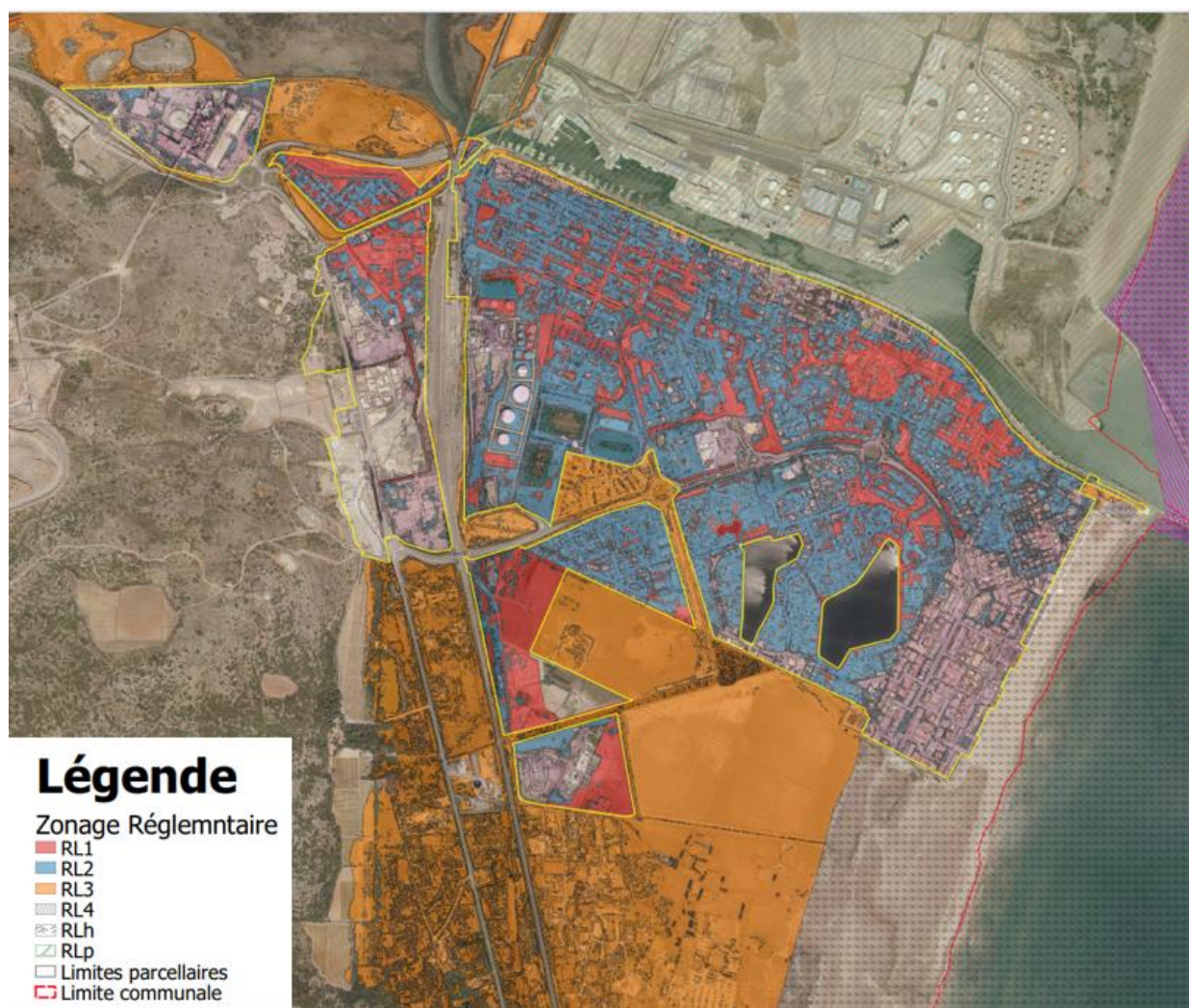
Source : CRC d'après les bases de données référencées sous les tableaux 1 et 2.



Source : CRC d'après les bases de données référencées sous les tableaux 1 et 2.

⁷² Article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

annexe 2 : l'exposition de Port-la-Nouvelle à la submersion marine

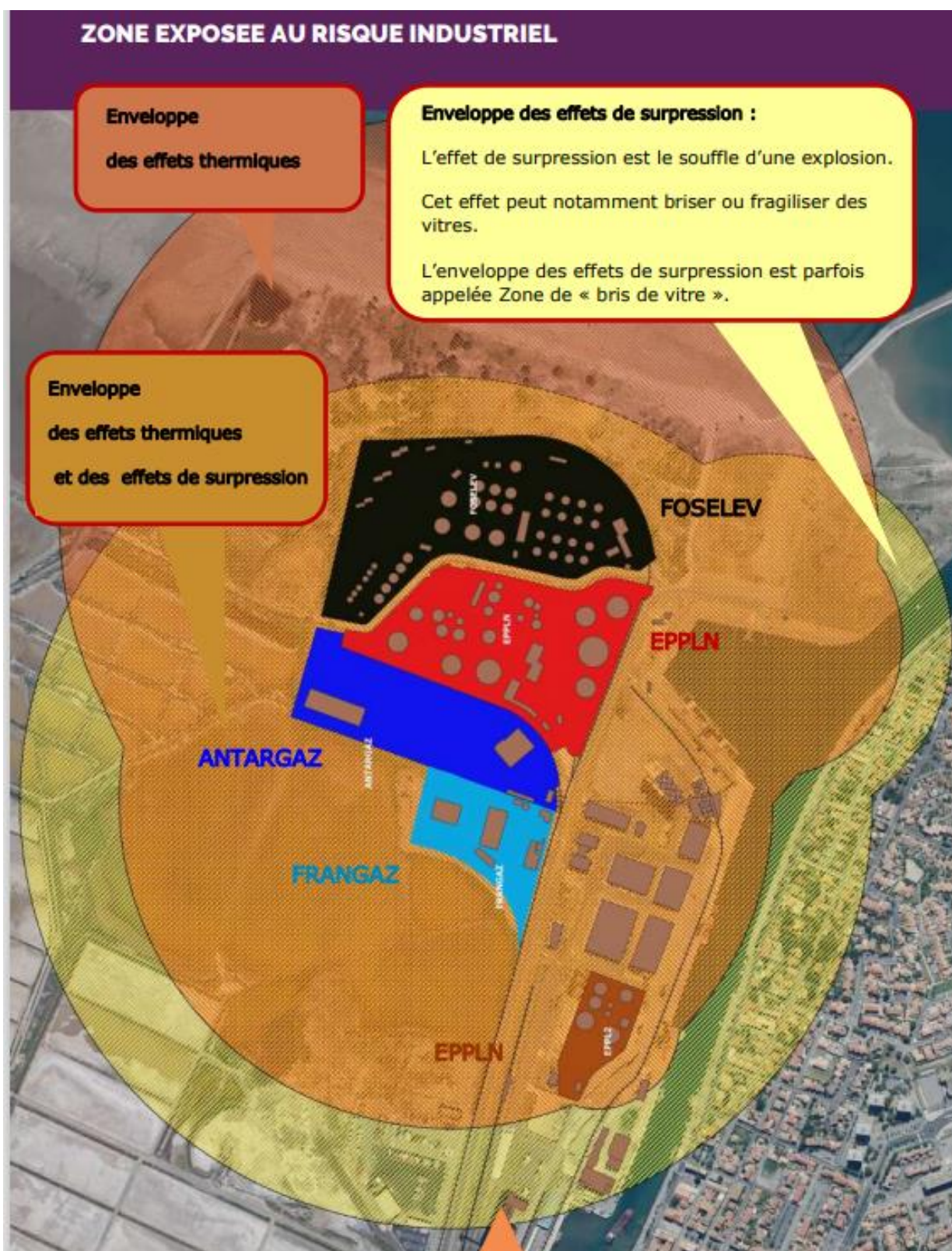


Source : PPRL de Port-la-Nouvelle.

D'après le PPRL :

- la zone RL1 correspond à la zone soumise à un aléa fort de submersion marine (niveau supérieur ou égal à 0,50 m), dans les espaces urbanisés ;
- la zone RL2 correspond à la zone soumise à un aléa modéré de submersion marine (niveau inférieur à 0,50 m), dans les espaces urbanisés ;
- la zone RL3 correspond à la zone soumise à un aléa de submersion marine, dans les espaces non ou peu urbanisés ;
- la zone RL4 correspond à la zone soumise à un aléa modéré de submersion marine, lié aux effets du changement climatique, dans les espaces urbanisés ;
- la zone RLp correspond à la zone pouvant être soumise à la submersion marine (quel que soit le niveau d'aléa), dans le secteur de la zone d'activité portuaire existante et son extension, en cours de réalisation ;
- la zone RLh correspond à la zone soumise à un aléa fort lié à l'action mécanique des vagues (déferlement et processus de jet de rive), celle-ci pouvant générer des surcotes marines jusqu'à 3 m NGF.

annexe 3 : le risque technologique sur la zone portuaire de Port-la-Nouvelle



Source : DICRIM de Port-la-Nouvelle

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 13 décembre 2023 de Monsieur Bertrand MALQUIER, Président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne

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-grefte@crtc.ccomptes.fr
X @crococcitanie