



Rapport d'observations définitives

SYNDICAT MIXTE DU LITTORAL DE LA SEINE-MARITIME

(Seine-Maritime)

Exercices 2019 à 2022

Observations délibérées le 8 septembre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - INTRODUCTION.....	2
A - Rappel de la procédure.....	2
B - Méthodologie.....	2
1 - Un contrôle qui s'inscrit dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte .	2
2 - Principaux points examinés	3
3 - Méthodologie employée	3
II - LE SYNDICAT MIXTE DU LITTORAL DE LA SEINE-MARITIME : UNE SPECIFICITE LOCALE.....	3
A - La genèse de la création du SML76	3
1 - La défense contre les inondations et contre la mer, l'une des composantes de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations	4
2 - Une volonté partagée du département de la Seine-Maritime et des services de l'État.....	5
3 - Un syndicat qui couvre la totalité de la frange littorale de la Seine-Maritime	5
B - Un outil de coopération tourné essentiellement vers la connaissance du territoire.....	6
1 - Présentation du syndicat et de ses compétences	6
2 - Un syndicat qui dépend encore des moyens mis à sa disposition par le département.....	7
3 - La gestion des ouvrages présents sur le territoire de la Seine-Maritime en question	7
C - Le fonctionnement interne du SML76	8
1 - Les instances	8
2 - Les documents de pilotage	9
3 - L'évaluation de l'activité	10
III - L'AMORCE D'UNE ORGANISATION COMMUNE DU VOLET LITTORAL DE LA GEMAPI	11
A - Les caractéristiques et la connaissance du littoral	11
1 - Une large façade maritime exposée à la mobilité du trait de côte.....	11
2 - En amont de la création du SML76, la faible prise en compte du risque lié à la mobilité du trait de côte.....	11
B - Les outils mis en place par le SML76	12
1 - Améliorer la connaissance du territoire à travers la « stratégie littoral 76 »	12
2 - Partager des données au service de la décision	12
3 - La définition de la stratégie et de son plan d'action.....	12
4 - Le traitement des risques d'érosion littorale et d'inondation.....	13
5 - Les opérations de rechargement en galets.....	13
C - Une « stratégie littoral 76 » qui doit composer avec de multiples partenaires institutionnels	14
1 - Une « stratégie littoral 76 » qui doit s'intégrer dans divers documents de planification	14
2 - Les liens avec les partenaires institutionnels à entretenir	14
D - Un premier bilan et des modalités de financement.....	14
1 - Les premiers enseignements	14
2 - L'absence de traçabilité de la gestion des ouvrages	15
3 - Le règlement de la redevance au titre de l'occupation du domaine public maritime.....	15

IV - DES MOYENS ARTICLES AUTOUR DES TROIS COMPETENCES DU SML76.....	16
A - Présentation générale du budget.....	16
B - Un budget principal consacré à la compétence de coordination et d'élaboration de la stratégie commune.....	17
1 - Fonctionnement	17
2 - Investissement	18
C - Deux budgets annexes relatifs aux compétences « GEMAPI » et « maintien des plages » .	19
1 - Le fonctionnement.....	19
2 - L'investissement.....	20
D - L'absence de programmation pluriannuelle des investissements	20
E - La trésorerie	20
F - L'information financière et budgétaire	21
1 - Les rapports d'orientation budgétaire	21
2 - Les annexes des documents budgétaires	21
G - Une fiabilité des comptes à améliorer	22
1 - L'inventaire physique et comptable et l'amortissement	22
2 - La comptabilité d'engagement	22
3 - Les restes à réaliser	22
4 - Les provisions	23
5 - Une prévision budgétaire à améliorer	23
V - LA GESTION INTERNE	23
A - Un recrutement progressif qui a accompagné la montée de compétences	23
1 - L'évolution des effectifs.....	23
2 - Le régime indemnitaire.....	24
3 - Les lignes directrices de gestion.....	24
4 - Le temps de travail.....	25
5 - L'utilisation des véhicules de service	25
B - La conformité au règlement général de protection des données (RGPD).....	25
C - Les marchés publics	25
1 - Analyse de la fonction achat	25
2 - Analyse d'un échantillon de marchés	26
GLOSSAIRE ET DEFINITIONS.....	28

SYNTHESE

Le syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime (SML76) a été créé au 1^{er} janvier 2020 à l'initiative du département de la Seine-Maritime, qui ne pouvait plus assurer, à compter du transfert aux intercommunalités de la compétence relative à la gestion du milieu aquatique et à la prévention des inondations (GEMAPI), la gestion des ouvrages de défense contre la mer, mission historique dont il avait la charge.

Ses statuts attribuent au syndicat une compétence principale obligatoire, qui est d'assurer la coordination et la mise en place d'une stratégie commune de ses membres en matière de GEMAPI, et deux compétences optionnelles de gestion des ouvrages de prévention des submersions marines ainsi que de maintien des plages. Cette répartition des missions se reflète dans son organisation budgétaire structurée autour d'un budget principal et de deux budgets annexes « GEMAPI » et « maintien des plages ».

Toutefois, en raison du périmètre limité de ses compétences statutaires, le SML76 n'a pas vocation à exercer l'ensemble de la compétence GEMAPI définie à l'alinéa 5 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, laquelle continue à être exercée pour partie par ses membres.

La mise en place d'une « adhésion à la carte » dans les statuts du SML76 ne permet pas la clarification de la notion de « coordination » et de « gestion de biens » mis à sa disposition.

Enfin, la question de la prise en charge financière par le SML de l'assurance responsabilité civile des ouvrages qui sont mis à sa disposition doit également être tranchée, afin d'éviter tout risque de contentieux aux conséquences financières potentiellement dommageables pour le syndicat.

La création du SML76 a toutefois permis d'amorcer la coordination des différents acteurs concernés par le recul du trait de côte et de ses conséquences, notamment la question d'éventuelles recompositions spatiales d'activités, d'infrastructures et de logements, sur un territoire où, malgré une façade maritime fortement exposée aux divers risques d'érosion et de submersion marine, la question était faiblement prise en compte.

Deux années après sa création, une nouvelle phase dans la montée en compétences du syndicat a été amorcée en fin d'année 2021 avec le lancement de la « stratégie littoral 76 ». Celle-ci a pour objectifs principaux de dresser un bilan de l'existant, d'organiser l'information et la communication sur les risques vis-à-vis des élus et des populations, et de planifier les actions de protection des territoires. Elle s'appuie sur les travaux d'une « commission littoral » qui réunit plus d'une trentaine d'acteurs, qu'il s'agisse de collectivités locales, des services de l'Etat ou de personnalités qualifiées intéressées par le sujet.

Les impacts financiers de cette stratégie en cours d'élaboration n'ont pour l'heure pas été évalués ni débattus en comité syndical. Le SML76 tire ses principales ressources des cotisations de ses membres, qui lui ont permis de se constituer une trésorerie abondante (1,8 M€ à fin 2022) lui permettant d'assurer le démarrage de ses activités mais dont il conviendra de déterminer rapidement l'usage. L'élaboration puis la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'investissements devraient permettre d'améliorer les taux de consommation de ses crédits qui restent pour l'heure assez faibles mais également de réduire de manière subséquente son niveau de trésorerie. Plus globalement, les moyens (humains et financiers) devront être dimensionnés aux missions dévolues au SML76 dans les mois à venir.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Modifier les statuts en détaillant les modalités de calcul des contributions des membres ainsi que de l'assurance responsabilité civile des ouvrages mis à disposition ;
2. établir une feuille de route interne en lien avec les objectifs fixés, la décliner en actions, définir des indicateurs et établir des rapports d'activité annuels ;
3. mettre en place une comptabilité analytique qui retrace les dépenses et recettes relatives aux différentes compétences du syndicat ;
4. se doter d'un outil de suivi d'exécution des marchés articulé avec le logiciel financier ;
5. élaborer une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Procéder à la publication électronique des actes et modifier le règlement intérieur en conséquence ;
7. adopter un règlement budgétaire et financier ;
8. veiller à la fiabilité des comptes en mettant en place un inventaire physique et comptable, une comptabilité en droits constatés, en justifiant les restes à réaliser inscrits au budget et en inscrivant les ouvrages mis à disposition dans le bilan ;
9. prendre une nouvelle délibération relative à l'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA) conforme à la réglementation.

I - INTRODUCTION

A - Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime (SML76) à partir de l'année 2019. Par lettre en date du 17 janvier 2023, le président de la chambre en a informé M. Alain Bazille, son président.

L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 3 avril 2023. Lors de sa séance du 25 avril 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bazille et un extrait du rapport a été transmis à la direction départementale des Territoires et de la Mer. Seul M. Bazille a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 8 septembre 2023 le présent rapport d'observations définitives.

B - Méthodologie

1 - Un contrôle qui s'inscrit dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes relative à la gestion du trait de côte, portant sur un territoire allant de la façade du nord de la France au sud de la façade atlantique, et à laquelle a participé la chambre régionale des comptes Normandie.

L'enquête visait à déterminer l'évolution des réponses apportées par les entités publiques au recul du trait de côte : l'approche centrée sur la défense contre la mer étant remise en cause du fait de son efficacité limitée et du coût d'entretien et environnemental élevé des ouvrages, la question du financement de la gestion du trait de côte a été examinée par les juridictions financières au regard de projets locaux qui dépassent souvent les capacités des collectivités concernées.

2 - Principaux points examinés

L'examen de la gestion a été conduit pour répondre dans un premier temps aux objectifs de l'enquête sur la gestion du trait de côte, à savoir :

- la connaissance du territoire et du risque lié à l'érosion et à la submersion marine ;
- le périmètre et la méthode d'élaboration de la stratégie de protection et d'adaptation au risque d'érosion côtière ;
- le bilan des actions mises en œuvre depuis la création du syndicat mixte du littoral 76 (SML76).

Les caractéristiques de l'établissement public, son fonctionnement, les enjeux financiers et la gestion des achats ont également été contrôlés.

3 - Méthodologie employée

Le contrôle a été conduit dans le cadre retenu pour l'enquête au plan national précitée.

Un questionnaire spécifique a été transmis aux membres du syndicat mixte du littoral et des visioconférences ont été organisées avec certains d'entre eux afin de connaître leurs motivations pour rejoindre ce syndicat et leurs attentes futures quant à la gestion du trait de côte. Le bilan de ces entretiens est retracé au fil de l'eau dans le rapport ci-après.

II - LE SYNDICAT MIXTE DU LITTORAL DE LA SEINE-MARITIME : UNE SPECIFICITE LOCALE

A - La genèse de la création du SML76

Historiquement, le département de la Seine-Maritime assurait de manière facultative la gestion de la majeure partie des ouvrages de défense contre la mer sur sa frange littorale, qu'il s'agisse des digues de protection contre les submersions marines ou des ouvrages de protection des fronts de mer et de maintien des plages.

Dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) a été confiée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compter du 1^{er} janvier 2018. A l'issue d'une période transitoire, à compter du 1^{er} janvier 2020, le département ne pouvait plus assurer cette gestion qui relève exclusivement de la compétence des EPCI.

1 - La défense contre les inondations et contre la mer, l'une des composantes de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

a - La compétence GEMAPI

La compétence en matière de GEMAPI vise à ce que le bloc communal aborde de manière conjointe la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques (gérer les ouvrages de protection contre les inondations, faciliter l'écoulement des eaux notamment par la gestion des sédiments, gérer des zones d'expansion des crues, gérer la végétation dans les cours d'eaux et leurs abords immédiats) et l'urbanisme (mieux intégrer le risque d'inondation et le bon état des milieux naturels dans l'aménagement de son territoire et dans les documents d'urbanisme).

Les missions relevant de la compétence GEMAPI sont définies au 1°, 2°, 5°, 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Le cinquième alinéa concerne particulièrement la défense contre les inondations et contre la mer.

Le cas de la Seine-Maritime est particulier puisque nombre d'ouvrages de protection contre la mer étaient placés sous la responsabilité du département (25 ouvrages de protection contre les submersions marines et 104 ouvrages de maintien des plages, de protection des fronts de mer et d'accès à la mer).

Il est à noter qu'il existe sur la façade maritime de la Seine-Maritime trois catégories d'ouvrages :

- les systèmes d'endiguement qui sont concernés par la compétence GEMAPI (ouvrages dits « gémapiens ») ;
- les ouvrages de gestion du trait de côte ou de maintien des plages (de type perrés, épis) qui sont hors de la compétence GEMAPI ;
- et enfin les ouvrages d'accès et de descente à la mer (escaliers, rampes à bateaux) qui sont également hors périmètre de la compétence GEMAPI.

Au regard de ses compétences statutaires limitées, le SML76 n'a pas vocation à exercer l'intégralité de la compétence GEMAPI (cf. *infra*) ; il est chargé de la seule gestion des digues classées sur le territoire de la Seine-Maritime.

La mise en place d'une « adhésion à la carte » dans les statuts du SML76 ne permet toutefois pas la clarification de la notion de la « gestion de biens » qui sont mis à sa disposition ou dont il a contractuellement la charge.

b - Le financement de la compétence GEMAPI

Pour financer l'exercice de cette compétence, les EPCI peuvent faire supporter cette dépense sur leur budget général ou mettre en place la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite taxe GEMAPI, y compris lorsqu'ils ont transféré l'exercice de tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes. Prévue à l'article 1530 bis du code général des impôts, cette taxe est facultative, plafonnée et affectée. La taxe GEMAPI ne peut être utilisée que pour les missions relevant de la compétence GEMAPI.

Seuls deux membres du SML76 ont mis en place cette taxe : les communautés de communes des Falaises du Talou et des Villes Sœurs.

Les membres du SML76 ont fait part de leur préoccupation quant au financement actuel et futur des conséquences liées au recul du trait de côte : en effet, outre les difficultés de mise en place de cette taxe qui repose sur le contribuable local, ils estiment que la question du recul du trait de côte ne devrait pas être portée uniquement par les territoires qui y font face, mais par l'ensemble du territoire national qui profite des aménités des communes balnéaires. De plus, sur un même territoire situé en frange littorale, certains EPCI ont mis en

place cette taxe alors que d'autres, situés à seulement quelques kilomètres, ne l'ont pas votée mais profitent des retombées économiques et touristiques.

2 - Une volonté partagée du département de la Seine-Maritime et des services de l'État

Le syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime est un syndicat mixte dit « ouvert » qui rassemble actuellement trois syndicats de bassins versants, cinq établissements publics de coopération intercommunale et le département de la Seine-Maritime.

Il est né d'un double portage des services du département de la Seine-Maritime et des services de l'État et a été conçu comme un « outil de coopération¹», pour construire une stratégie de gestion de la frange littorale au regard des risques d'inondation, de submersion marine et d'éboulement de falaises dans le contexte du changement climatique.

La convention conclue entre le département et le SML76 acte l'adhésion du département pour une durée de cinq ans renouvelable ainsi que précisé dans la note ministérielle du 3 avril 2018. Cette adhésion arrivera à échéance en 2025.

Sa constitution a été précédée de consultations qui ont eu lieu au cours des années 2018 à 2020 avec les collectivités et syndicats de bassins versants présents sur le territoire.

La majorité des membres s'accordent pour indiquer que la création du SML76 s'est construite de manière concertée, dans une logique de solidarité.

Toutefois, si l'adhésion a fait l'objet de délibérations concordantes des collectivités favorables à la création du syndicat mixte, des élus du syndicat de bassin versant de l'Arques, qui craignaient une position hégémonique du département, ont fait part de certaines réticences à la création du syndicat, tandis que ceux de la communauté de communes des Villes Sœurs, EPCI qui est déjà membre du syndicat mixte baie de Somme grand littoral picard, ont préféré attendre une année supplémentaire avant de valider leur adhésion.

Certains membres manifestent encore la crainte d'un désengagement futur du département de la Seine-Maritime dans le financement du syndicat, et donc dans le financement de la stratégie à venir.

3 - Un syndicat qui couvre la totalité de la frange littorale de la Seine-Maritime

Les statuts initiaux (fixés par arrêté préfectoral du 6 décembre 2019) précisent la liste des huit membres constitutifs dont l'adhésion a été approuvée par des délibérations de leur assemblée : le département de la Seine-Maritime, la communauté urbaine Le Havre Seine-Métropole, la communauté d'agglomération Fécamp Caux Littoral, la communauté de communes de la Côte d'Albâtre, la communauté de communes Falaises du Talou, le syndicat du bassin Versant de l'Arques, le syndicat du bassin versant Saône et Viennes et Scie et le syndicat du bassin versant de l'Yères et de la Côte.

S'agissant du secteur dieppois, le SML76 indique que la compétence en matière de GEMAPI ayant été transférée aux syndicats de bassins versants, les EPCI concernés (la communauté de communes Terroir de Caux et la communauté d'agglomération de la région dieppoise) n'ont pas souhaité adhérer au SML76 « afin d'éviter un doublon », mais sont toutefois présents au sein de la « commission littoral 76 » (cf. *infra*). De ce fait, le port de Dieppe, qui n'est pas un ouvrage gémapien², ne rentre pas dans le cadre de la gestion du SML76.

¹ Tel que précisé dans les statuts.

² Un ouvrage dit « gémapien » est un ouvrage de défense contre les inondations et contre la mer. Ces ouvrages sont conçus ou aménagés en vue de la protection contre les inondations par débordements de cours d'eau et submersions marines.

Par arrêté du 30 juin 2022, les statuts ont été revus pour intégrer un nouveau membre, la communauté de communes des Villes Sœurs et le territoire autour de la ville du Tréport.

De ce fait, la totalité du littoral est intégrée au périmètre d'action du SML76.

La chambre observe la situation particulière du syndicat du bassin versant (SBV) de l'Yères et de la Côte qui ne dispose pas de la compétence GEMAPI (alors même que les statuts précisent que seuls peuvent adhérer les membres ayant cette compétence) et dont l'adhésion a fait l'objet d'une disposition particulière. Le SML76 précise que cette adhésion répond à une logique de continuité territoriale. Cette adhésion est toutefois contraire aux statuts et devrait conduire soit à l'exclusion du SBV, soit à la révision des statuts du SML76. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 indique travailler à une modification de ses statuts, en lien avec les services de la préfecture, afin de clarifier l'adhésion des membres dits « non gémapiens ».

B - Un outil de coopération tourné essentiellement vers la connaissance du territoire

1 - Présentation du syndicat et de ses compétences

Les statuts ont été rédigés en application des dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT portant sur les syndicats mixtes associant les collectivités territoriales et leurs groupements.

a - Les compétences

La compétence principale du SML76 est de « *coordonner et d'élaborer une stratégie commune et de concertation en matière de gestion du milieu aquatique et de la prévention des inondations (GEMAPI) par submersion marine et d'adaptation au changement climatique qui en résulte ainsi qu'au recul du trait de côte à l'échelle de la frange littorale du département de la Seine-Maritime, en réunissant les acteurs compétents en tout ou partie en matière de GEMAPI [...] et les acteurs ayant d'autres compétences en lien avec ces enjeux littoraux, notamment le département* ». Il est précisé que la notion de « gestion » se réfère aux biens dont le SML76 est propriétaire, ceux pour lesquels il bénéficie d'une mise à disposition et ceux dont il a la charge de manière contractuelle et conventionnée.

Chaque membre qui intègre le SML76 adhère obligatoirement à cette compétence principale. Les membres peuvent aussi adhérer à des compétences optionnelles au nombre de deux :

- en matière de GEMAPI, la gestion des ouvrages de protection contre les submersions marines et le réaménagement des exutoires des fleuves côtiers pour le rétablissement de la continuité écologique ;
- en matière de protection des fronts de mer, le maintien des plages et l'accès à la mer, associés aux ouvrages.

La notion de « *coordination et d'élaboration d'une stratégie commune et de concertation dans le domaine de la gestion du milieu aquatique et de la prévention des inondations* », qui constitue le noyau autour duquel le SML76 s'est constitué, apparaît pour l'heure imprécise quant à ses applications opérationnelles. Les statuts n'explicitent pas qui mettra en œuvre la stratégie et les scénarios qui en découleront.

En effet, dans la mesure où tous les EPCI membres n'ont pas mis en place la taxe GEMAPI, et que tous les membres du SML76 ne s'accordent pas sur le transfert au SML76 de l'intégralité de la compétence précisée au cinquième alinéa de la compétence GEMAPI (« *la défense contre les inondations et contre la mer* »), le contenu de la « *coordination* » se limite au déploiement de la « *stratégie littoral 76* » dont les impacts financiers n'ont pour l'heure

ni été évalués ni débattus. La construction du budget du SML76 en un budget principal et deux budgets annexes illustre cette séparation des missions et des compétences du syndicat mixte.

b - Les missions

En lien avec les compétences optionnelles, le syndicat assure différentes missions sur les ouvrages mis à disposition par les membres telles que la mise en œuvre des prescriptions réglementaires, l'inspection des ouvrages ou le suivi de leur démantèlement, la programmation des travaux, la participation aux études relatives à la biodiversité ou la surveillance des ouvrages et des stocks sédimentaires.

Le SML76 ne dispose ni d'une feuille de route permettant d'apprécier le degré de réalisation de ces objectifs, ni d'indicateurs qui déclinent en étapes, ou délais, les actions à mener en vue de la concrétisation de sa stratégie.

La chambre lui recommande par conséquent la mise en place d'un programme de travail déclinant les modalités de réalisation des objectifs qu'il s'est fixés.

2 - Un syndicat qui dépend encore des moyens mis à sa disposition par le département

Le SML76 a dû dans un premier temps se structurer en s'appuyant sur les moyens mis à sa disposition par le département : recrutement des équipes, installation dans des locaux réhabilités par le département, acquisition de moyens logistiques (logiciels de comptabilité, équipements, véhicules etc.). Le syndicat rembourse au département les charges correspondantes.

Une première convention de partenariat a été approuvée par délibération du comité syndical le 14 février 2020, ses dispositions couvrant l'année 2020. Il y était précisé que pour l'année en cours, et de manière à permettre la continuité du service, le département « *assurait (pour le syndicat) les missions d'ingénierie administrative, juridique et financière indispensables au démarrage du syndicat, qu'il gérait les ouvrages et mettait à sa disposition ses ressources logistiques internes et mutualisées* ».

Une deuxième « *convention de partenariat logistique 2021-2023* » fixant le loyer, les charges de fonctionnement, le mobilier, et l'informatique a été conclue le 21 juin 2021 jusqu'au 31 décembre 2023 et au-delà par reconduction tacite. Un avenant est intervenu courant 2022 pour la mise à disposition de locaux supplémentaires et l'utilisation de logiciels informatiques.

Le syndicat et le département de la Seine-Maritime ont indiqué que la convention devrait être renouvelée pour une partie de son objet, à savoir la mise à disposition de moyens logistiques (locaux, appuis réseaux informatique, etc.) et humains (mise à disposition de l'ingénieur littoral par convention du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022).

3 - La gestion des ouvrages présents sur le territoire de la Seine-Maritime en question

Pour ce qui concerne la gestion des ouvrages de prévention des submersions marines (la compétence GEMAPI), seuls le département de la Seine-Maritime, le syndicat mixte de bassin versant Saône Vienne et Scie, la communauté de communes des Villes Sœurs, la communauté urbaine Le Havre Seine-Métropole et la communauté de communes de la Côte d'Albâtre ont mis leurs ouvrages à la disposition du SML76. Aucune convention bipartite n'est passée avec les membres qui adhèrent à cette compétence GEMAPI, alors même qu'une convention existe avec le département.

De ce fait, tous les ouvrages présents sur le littoral de la Seine-Maritime ne font pas l'objet d'une mise à disposition auprès du SML76. En dehors des ouvrages dits « *gémapiens* » (c'est-à-dire de protection contre les inondations) qui sont la propriété du

département ou ceux mis à disposition par les EPCI, chaque membre est libre de mettre à disposition ses ouvrages ou de les garder en gestion propre.

Ainsi, la gestion d'ouvrages communaux et non gémapiens, non mis à la disposition du SML76, va devenir de plus en plus prégnante du fait de leur coût d'entretien. Le syndicat a évoqué le cas de la commune de Sainte-Marguerite-sur-Mer et la demande de réhabilitation d'une descente à la mer, pour laquelle une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage a été signée entre la municipalité et le syndicat. L'intervention (ingénierie et travaux) a été entièrement à la charge de la commune.

Il existe également, sur le territoire, des ouvrages dits « sans maître »³. Ces structures sont nommées ainsi en raison d'un problème d'identification du propriétaire. La commune de Saint-Jouin-Bruneval est confrontée à cette difficulté, avec la présence d'un ouvrage dont le propriétaire (commune de Saint-Jouin-Bruneval ou le port du Havre (HAROPA) n'est pas clairement identifié.

Le syndicat a indiqué qu'il prévoyait de travailler avec les collectivités concernées par la présence de ces ouvrages sur les dangers liés à l'absence de leur entretien.

S'agissant de l'assurance « responsabilité civile » des ouvrages mis à disposition par le département, la première convention précisait que ces derniers étaient couverts par l'assurance du département jusqu'au 31 décembre 2020 ; la deuxième convention court jusqu'au 31 décembre 2023, ce qui signifie qu'à l'échéance, l'assurance du département ne couvrira plus les dommages liés à la mise à disposition de ces ouvrages.

Le SML76 a indiqué que cette question était particulièrement sensible eu égard au coût que les assurances représenteraient dans son budget, s'il venait à les prendre en charge.

La question des assurances des ouvrages mis à disposition par les autres membres n'a fait l'objet d'aucune convention avec le SML76, certains EPCI estimant que la mise à disposition d'ouvrages n'entraînait pas la propriété et que leur compagnie d'assurances ne souhaitait pas couvrir ces biens.

La chambre recommande au SML76 de clarifier cette question dans ses statuts.

C - Le fonctionnement interne du SML76

1 - Les instances

a - Le comité syndical

Le comité syndical est l'organe délibérant du SML76. Il est composé de l'ensemble des délégués titulaires désignés par les membres, pour la durée de leur mandat dans les instances qui les ont désignés.

Les statuts prévoient quatre réunions annuelles minimum, à chaque fois que le président du syndicat le juge utile, ou à la demande des deux tiers des délégués.

Une répartition des voix y est également détaillée avec 50 % en faveur du département et 50 % pour l'ensemble des EPCI et SBV pour la compétence principale et

³ Le décret « digues » du 12 mai 2015 prévoit que seuls peuvent être classés les systèmes d'endiguement protégeant plus de trente personnes. Les ouvrages qui ne seront pas repris ou classés en système d'endiguement n'ont pas vocation à être intégrés aux projets réalisés au titre de la protection contre les inondations et contre la mer (alinéa 5° du paragraphe I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), en tant qu'ouvrages soumis aux dispositions réglementaires de la rubrique 3.2.6.0. Ainsi, les ouvrages de protection contre les inondations, publics ou privés, non classés en tant que systèmes d'endiguement s'apparenteront à des remblais en zone inondable. Ils ne seront plus alors considérés comme des ouvrages de protection contre les inondations ou les submersions marines. Ces ouvrages ne seront donc pas mis gratuitement à la disposition de l'autorité exerçant la compétence GEMAPI et leur propriétaire restera responsable de ces ouvrages (source : ministère de la transition écologique).

optionnelle 1. Pour la compétence optionnelle 2, les EPCI et SBV représentent un tiers des voix et le département les deux tiers.

La chambre note le poids des voix du département de la Seine-Maritime pour chaque « collègue » de vote, en tant que contributeur majoritaire et alors même que la majorité des compétences et missions exercées par le SML76 relève initialement de la responsabilité des EPCI.

Les membres l'expliquent par l'importance du financement du syndicat assuré par celui-ci, mais également par sa légitimité historique sur la gestion des ouvrages.

La chambre observe que si le SML76 procède en début de séance au décompte des voix pour chacune des compétences exercées, les délibérations portant sur l'exercice des trois compétences sont prises à l'unanimité des membres, y compris par des adhérents n'ayant pas opté pour les compétences optionnelles. Cette pratique, non conforme à ses statuts, est susceptible de fragiliser juridiquement les délibérations du comité syndical.

La chambre rappelle au SML76 que les délégués ont voix délibérative uniquement pour les dossiers relatifs à la compétence à laquelle leurs collectivités et établissements de rattachement ont adhéré et l'invite, en conséquence, à procéder à un décompte des voix par compétence lors de chaque vote. En réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 indique qu'il précisera ces éléments.

b - Le bureau et le président

La composition du bureau et les délégations du président n'appellent pas d'observations de la chambre.

c - La commission littoral 76

La commission littoral 76 a été mise en place par le comité syndical, à partir du 11 mai 2021, sur proposition du président.

Son objectif est de « *définir une stratégie globale de gestion du littoral en lien avec les missions du syndicat et des autres acteurs du territoire concernés* »⁴. Si le SML76 peut s'appuyer sur cette instance pour nourrir sa stratégie, cette commission ne peut se substituer aux instances du syndicat pour l'exercice d'une de ses compétences. La définition de l'objectif de la commission doit en conséquence être reformulée dans le règlement intérieur du syndicat. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 précise que la commission évolue dans un format plus large visant à rassembler davantage d'acteurs et indique qu'il a bien pris note du fait que son rôle devait être explicité dans le règlement intérieur de l'établissement.

Cette instance n'a pas vocation à intervenir dans le fonctionnement interne du syndicat, mais plutôt en articulation avec ce dernier. En effet, sa création et son animation relèvent du syndicat, mais sa fonction permet d'élargir l'accès à la « stratégie littoral 76 » à des acteurs associés (cf. *infra* les outils mis en place par le SML76).

Elle s'est réunie deux fois depuis sa création en 2021.

2 - Les documents de pilotage

a - Les statuts

Les statuts ont été validés par arrêté préfectoral le 6 décembre 2019, comme le prévoit l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴ Source : règlement intérieur du syndicat.

Ils ont été mis à jour le 17 mars 2022, avec l'entrée d'un nouveau membre au sein du syndicat et l'adhésion à la compétence optionnelle n° 1 du syndicat de bassin versant Saône, Vienne et Scie.

b - Le règlement intérieur

Le SML76 est doté d'un règlement intérieur, comme précisé dans l'article 24 des statuts. Il a été mis à jour le 22 septembre 2022, après la révision des statuts.

Il précise le fonctionnement des instances du SML76 ainsi que les règles de publicité des actes du syndicat.

Il est rappelé que l'article L. 2131-1 du CGCT impose la publication électronique des actes pour les communes de plus de 3 500 habitants à compter du 1^{er} juillet 2022. Cette nouvelle obligation de publication concerne également les syndicats mixtes ouverts par renvoi de l'article L. 5721-4 du CGCT. La publication s'applique à la liste des délibérations et les comptes rendus de séance. Le SML76, qui dispose d'un site internet, ne se conforme pas encore à cette obligation.

La chambre lui demande de procéder à cette publication dématérialisée et de changer son règlement intérieur afin de se conformer aux dispositions législatives en vigueur.

3 - L'évaluation de l'activité

Durant le second semestre 2020 et surtout à compter de l'année 2021, l'équipe en place, encore incomplète, a débuté les rencontres auprès des acteurs locaux pour présenter le syndicat et échanger sur les enjeux du littoral.

L'année 2021 a permis au syndicat de mettre en œuvre sa compétence principale autour de la « stratégie littoral 76 ». Avec le recrutement d'une chargée de mission, la commission littoral, instance de débats et de préparation de la stratégie, a pu être créée et les premières réunions organisées.

Parallèlement à l'élaboration de la stratégie, le SML76 indique avoir poursuivi son travail d'information courant 2022 des acteurs du littoral et des populations avec l'organisation :

- d'ateliers de formation à destination des collectivités ;
- de réunions d'information et d'échange sur la vulnérabilité des activités économiques aux risques naturels littoraux et aux conséquences du changement climatique pour les entreprises ;
- la création et l'animation d'une commission des associations littorales (réseau de relais d'information et d'animation, conception d'outils de sensibilisation en commun, intervention en milieu scolaire etc.).

Le SML76 ne tient toutefois pas de rapport d'activité de l'ensemble des actions entreprises en lien, notamment, avec les actions d'information des populations ou les travaux menés sur les ouvrages. La chambre lui recommande la mise en place de ce rapport.

III - L'AMORCE D'UNE ORGANISATION COMMUNE DU VOLET LITTORAL DE LA GEMAPI

A - Les caractéristiques et la connaissance du littoral

1 - Une large façade maritime exposée à la mobilité du trait de côte

Le département de la Seine-Maritime dispose d'une large façade maritime (environ 140 km de côtes), allant du Havre au Tréport, sur lesquelles sont implantées 39 communes littorales et 7 EPCI, soit 270 000 habitants.

Les caractéristiques du territoire sont mentionnées dans la note de « stratégie territoriale du SML76 » qui a été produite pour répondre à l'appel à projets « notre littoral pour demain⁵ ».

Le littoral est principalement bordé de hautes falaises crayeuses, lesquelles subissent une forte érosion, accélérée par le réchauffement climatique ; mais il est également composé de nombreuses valleuses⁶ et fleuves côtiers, avec des enjeux de submersions et d'inondations fortes.

2 - En amont de la création du SML76, la faible prise en compte du risque lié à la mobilité du trait de côte

Quelques exemples significatifs permettent d'ores et déjà d'illustrer le repli des habitations et des activités potentiellement concernées par le risque d'éboulement de falaises à moyen terme (à titre d'exemples : éboulement de la falaise au nord de Fécamp en août 2016 et en février 2023, éboulement de Dieppe-Pourville qui a conduit à déplacer la route départementale en août 2022, effondrement sur la commune de Criel-sur-Mer avec les évacuations et démolitions d'habitations en novembre 2022, la relocalisation du camping municipal de Quiberville, etc.).

Pourtant, d'après les entretiens qui ont été menés et le retour fait par le SML76, la plupart des membres du SML76, en amont de sa création, n'avaient mis en place aucune stratégie particulière pour s'adapter aux effets du réchauffement climatique en général et de la mobilité du trait de côte en particulier. Peu de documents d'urbanisme intègrent de façon précise le risque d'éboulement de falaises (identification du risque, anticipation des phénomènes et adaptation de l'aménagement du territoire). L'entretien des ouvrages dits « gémapiens » était effectué au coup par coup, en fonction des événements climatiques, et peu de moyens, notamment humains, n'étaient consacrés à la question de la gestion du trait de côte.

La plupart des plans locaux d'urbanisme (PLU ou PLUi) ne réglementent pas l'usage de zones menacées par l'érosion, et ce n'est que très récemment que des travaux d'aménagement ont été refusés au titre des espaces naturels (ex : pour la commune de Saint-Jouin-Bruneval, sur sa plage sud).

La cartographie de l'aléa du trait de côte n'est pour l'instant pas établie au niveau départemental et, pour l'heure, le SML76 ne dispose pas de diagnostics permettant d'élaborer différents scénarios à court, moyen ou long terme associant des degrés de probabilité ou estimant le nombre de logements et de structures potentiellement affectés par le recul du trait de côte. Il renvoie à la mise en place de la « stratégie littoral 76 » (cf. *infra*). Le SML76 précise

⁵ Dispositif régional d'accompagnement financier pour l'adaptation au changement climatique.

⁶ La valleuse est une petite vallée suspendue par rapport au niveau de la mer du fait du recul rapide d'une falaise ou d'une émergence ou régression brutale.

néanmoins que la mise à jour de l'étude de 2018 du CEREMA⁷ (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est intégrée à la stratégie.

B - Les outils mis en place par le SML76

1 - Améliorer la connaissance du territoire à travers la « stratégie littoral 76 »

A partir du second semestre 2021, le syndicat a débuté son intervention sur la mise en place d'une stratégie par une première étape consistant à « rééquilibrer » les connaissances du territoire. L'équipe du SML76 a indiqué être allée à la rencontre de tous les élus, soit les trente communes du littoral ayant un accès à la mer. Des ateliers thématiques ont rassemblé élus et acteurs en amont de la tenue de la commission littoral courant 2021 et 2022 et dans le cadre de l'élaboration de la stratégie littoral.

2 - Partager des données au service de la décision

Depuis l'été 2021, plusieurs études ont été lancées préalablement à l'élaboration de la « stratégie littoral 76 » et du plan d'action qui en découlera.

Le diagnostic en cours de réalisation par différents cabinets d'études sous la coordination du SML76 dans le cadre de la « stratégie littoral 76 » viendra compléter ces premiers éléments.

La chambre souligne qu'il conviendra, une fois cette collecte d'informations achevée, de mettre à jour régulièrement les données afin de maintenir un niveau suffisant de connaissance du territoire.

3 - La définition de la stratégie et de son plan d'action

A l'issue de ce travail préparatoire, il s'agira, « *pour les élus, acteurs locaux et la population d'élaborer collectivement des scénarii prospectifs de travail, et pour chaque territoire identifié, des modes de gestion afin de prévenir les risques* »⁸ et de rédiger la « *stratégie littoral de la Seine-Maritime* » à l'horizon 2024.

Celle-ci devra prendre en compte les différents documents stratégiques intégrant les mêmes objets (recul du trait de côte, préservation des espaces naturels, préservation de l'eau, prévention des risques et inondations, etc.).

Le SML76 précise qu'à l'issue de l'étape de rédaction de la « stratégie littoral 76 », un comité de pilotage (COPIL) sera mis en place pour valider celle-ci et prendre les décisions qui la concernent, avec un maintien de la commission littoral 76 pour préserver la dimension « fédératrice » de la stratégie. Un comité technique (Cotech) viendra alimenter ces deux instances, ainsi que des réunions publiques et rencontres avec les partenaires – acteurs du littoral. Une fois la stratégie adoptée, il conviendra de décliner ses objectifs en actions opérationnelles à travers un programme global d'actions.

Le syndicat et ses membres auront la responsabilité de porter cette stratégie et le programme d'actions global au sein des différentes instances auxquelles ils participent, mais ils devront également veiller à l'inscrire dans les futurs documents de planification et en particulier les plans locaux d'urbanisme à venir.

Le syndicat étudie également la législation concernant les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte et les opportunités qu'elle offre, notamment en matière de financement.

⁷ Étude sur le recul du trait de côte sur le littoral de la Seine-Maritime 2018.

⁸ Extrait de la note de présentation Stratégie et Littoral de la Seine-Maritime – SML76.

La chambre souligne le caractère ambitieux de l'objectif d'adopter une stratégie d'ici 2024 eu égard à la complexité du sujet traité et à la multitude d'acteurs concernés. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 précise que la clarification de la compétence principale interviendra dans le cadre du déploiement de la « stratégie littoral ». La chambre rappelle néanmoins que les statuts du syndicat mixte ainsi que ses ressources devront nécessairement évoluer afin de pouvoir mettre en œuvre les actions d'adaptation aux conséquences du changement climatique qui seront définies dans le cadre de sa « stratégie littoral ».

4 - Le traitement des risques d'érosion littorale et d'inondation

La gestion du trait de côte, telle que définie par le législateur aux articles L. 321-13 A et suivants du code de l'environnement, est articulée autour de deux axes :

- l'évolution du trait de côte et les phénomènes hydrosédimentaires susceptibles d'entraîner l'érosion et l'accrétion littorales ;
- un risque d'érosion littorale identifié distinctement de celui du risque d'inondation (et donc de submersion marine, qui constitue une modalité de l'inondation).

Le diagnostic du risque d'érosion littorale n'apparaît pas à proprement parler comme étant distinct de celui de submersion maritime dans les documents d'élaboration de la « stratégie littoral 76 » du SML76.

Or le traitement différencié de ces risques conditionne l'éligibilité à des financements aux programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et au fonds de prévention des risques majeurs (FPRM). La structuration du SML76 permet toutefois une vision partagée du recul du trait de côte, avec des moyens en partie quantifiables (ceux alloués au maintien des plages).

De ce fait, les ouvrages de protection se retrouvent avec une double finalité qui mêle la lutte contre l'érosion des falaises et la submersion marine et, pour l'heure, la question du fléchage du financement des actions de gestion du trait de côte selon qu'est en cause l'érosion des falaises ou la submersion marine n'est pas déterminée.

Le SML76 indique ne pas avoir engagé de démarche spécifique sur cette question. La chambre l'engage, par conséquent, à le faire. En réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 précise être en attente des évolutions de la réglementation dans le sens d'une clarification des ressources disponibles et des circuits de financement pour chaque risque.

5 - Les opérations de rechargement en galets

Le SML76 indique avoir procédé à une seule opération de rechargement en galets sur la plage de Criel-sur-Mer en fin d'année 2022 pour un montant dépassant 39 000 € TTC. Il précise que l'opération concernait une digue classée dont une partie n'est constituée que d'un seul cordon de galets, ce dernier étant à lui seul un élément constitutif du système d'endiguement.

L'opération a été financée en section de fonctionnement et a fait l'objet d'une convention portant autorisation temporaire du domaine maritime avec les services de l'Etat. Au titre de sa compétence principale, le SML76 a prévu de lancer des études qui lui permettront de mieux connaître la répartition, le comportement actuel et futur des stocks et du transit sédimentaire du littoral de la Seine-Maritime.

La chambre rappelle au SML76 que ces dépenses, imputées en investissement, pourraient être éligibles au FCTVA.

C - Une « stratégie littoral 76 » qui doit composer avec de multiples partenaires institutionnels

1 - Une « stratégie littoral 76 » qui doit s'intégrer dans divers documents de planification

Dans le cadre de l'élaboration de la « stratégie littoral », le travail doit être mené en cohérence avec l'ensemble des documents cadres élaborés ou en cours sur le territoire à l'initiative des services de l'Etat, des établissements publics et/ou des collectivités.

Il existe notamment 5 schémas de cohérences territoriaux (SCoT) littoraux sur le territoire du SML, dont trois sont approuvés (pays des Hautes Falaises, pays du plateau de Caux Maritime, pays interrégional Bresle Yères) et deux sont en cours de modification ou révision (Le Havre-Seine-Métropole et Pays Dieppois-Terroir-de-Caux).

Le SML76 n'a pour l'heure pas été associé à l'élaboration de ces documents eu égard à sa création récente.

2 - Les liens avec les partenaires institutionnels à entretenir

Les institutionnels présents sur le littoral de la Seine-Maritime sont nombreux et interviennent sur divers champs (qu'il s'agisse du développement économique, du tourisme, de la production, de la pêche, de l'aménagement du territoire, de la gestion des espaces naturels, des risques, des activités de loisir, des études techniques, de la recherche, de l'éducation etc.). Le SML76 doit donc travailler en étroite coopération avec une multiplicité d'acteurs, publics ou privés, tous membres de la commission littoral.

D - Un premier bilan et des modalités de financement à définir

1 - Les premiers enseignements

Concernant la stratégie mise en place, il est difficile d'en dresser un bilan, en raison de la jeunesse de la structure et de la définition en cours de la « stratégie littoral 76 ».

Il est également difficile d'évaluer si les moyens alloués à la structure et à la mise en œuvre de ses missions seront adéquats (cf. *infra* la réalisation budgétaire). La « stratégie littoral 76 » n'aborde en effet aucun aspect financier et renvoie au plan d'actions qui sera mis en place.

De même, la volonté affirmée par les membres de travailler à la recherche d'une cohérence territoriale fondée sur une approche plus géographique et géologique qu'administrative ne présage pas des moyens que ces derniers pourront consacrer à la mise en œuvre du plan d'actions global.

Lors d'une rencontre organisée pour les besoins de l'enquête avec les opérateurs de l'État, ces derniers ont indiqué que différentes aides existaient mais avaient une finalité incitative. Les montants disponibles actuels ne permettent pas l'accompagnement de toutes les personnes concernées par le recul du trait de côte et l'adaptation au changement climatique (particuliers, collectivités, monde économique, etc.).

Pour preuve, l'enveloppe « fonds vert » 2023, d'un montant de 2 milliards d'euros, vise à soutenir l'ensemble des projets de transition écologique portés par les collectivités, de la rénovation énergétique des bâtiments publics aux protections de bâtiments contre les vents cycloniques, en passant par le recul du trait de côte et la protection contre les inondations.

Le département de la Seine-Maritime a fait part de ses interrogations quant à la pérennité des moyens financiers qu'il consacre à la gestion des ouvrages face à la hausse de leur coût d'entretien.

Seules la communauté de communes Falaises du Talou et la communauté de communes des Villes Sœurs ont mis en place la taxe GEMAPI, mais le prélèvement n'atteint pas les plafonds autorisés.

Par conséquent, la question du financement des actions découlant de la « stratégie littoral 76 » n'est pas réglée et doit encore faire l'objet d'une concertation entre les membres du syndicat.

La chambre les invite à agir dans ce sens.

2 - L'absence de traçabilité de la gestion des ouvrages

D'après le SML76, l'évaluation des besoins financiers sur le long terme est difficile compte tenu de l'objet de ces ouvrages. Si leur « durée de vie » peut être estimée dans des conditions dites « normales », il devient compliqué de mesurer l'impact des aléas climatiques répétés sur ces dernières. C'est pourquoi le syndicat effectue des contrôles réguliers sur site, à chaque événement climatique particulier (tempêtes, grandes marées, etc.).

A ce jour, le syndicat ne possède pas d'outil formalisé permettant le suivi de toutes les interventions réalisées et programmées sur l'ensemble des ouvrages gérés par le SML76 depuis sa création.

Certains membres du syndicat évoquent la possibilité, voire le souhait, de supprimer progressivement, totalement ou partiellement les ouvrages présents sur le littoral de la Seine-Maritime.

Le diagnostic actuellement en cours, dans le cadre de la « stratégie littoral 76 », et les différentes études de dangers qui l'accompagnent doivent permettre d'en évaluer les impacts financiers. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 précise que chaque opération sur les ouvrages fait l'objet d'un rapport de réception précis et d'un rapport de visite technique. Il indique travailler à la mise en place d'un logiciel de système d'information permettant de partager les données relatives au suivi des digues.

A ce jour, il n'est envisagé aucun nouveau projet structurant sur le littoral (en dehors de la reconstruction d'un épi en bois endommagé, programmé avant la création du syndicat). S'il devait y avoir un tel projet, le syndicat précise que celui-ci devrait être validé dans le cadre de la « stratégie littoral 76 ».

La chambre invite le SML76 à se doter rapidement d'un outil de suivi notamment financier de la gestion des ouvrages (suivi des dépenses par ouvrage, anticipation des besoins, évaluation du rapport coût/bénéfice), facilitant les prises de décisions liées à l'avenir de ces ouvrages, dans le cadre de la « stratégie littoral 76 ».

3 - Le règlement de la redevance au titre de l'occupation du domaine public maritime

A la suite de la mise à disposition des ouvrages au titre de la compétence GEMAPI, le SML76 a conclu une convention d'occupation du domaine public maritime avec les services de l'Etat, comprenant le versement d'une redevance. Cette convention fait suite à un avenant du 27 janvier 2023 à la convention initiale entre l'Etat et le département de la Seine-Maritime signée le 24 décembre 2001, précisant les modalités de règlement des redevances domaniales qui seraient exigibles au titre de cette occupation.

Or l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques précise qu'une autorisation peut être délivrée gratuitement :

- « 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

- 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ».

Le montant de cette redevance s'est élevé à 31 539 euros entre 2020 et 2022.

En l'absence d'exploitation commerciale du domaine public maritime occupé par le SML76, la chambre considère que le paiement de cette redevance n'apparaît pas fondé et pourrait être contesté devant les juridictions administratives.

IV - DES MOYENS ARTICULES AUTOUR DES TROIS COMPETENCES DU SML76

A - Présentation générale du budget

Le budget du syndicat est élaboré selon la nomenclature de l'instruction budgétaire et comptable M57, dont le choix a été fait lors du comité syndical du 14 février 2020, au motif qu'il s'agit de l'instruction « *la plus récente* » et qu'elle « *facilite l'accompagnement du conseil départemental 76 pour le démarrage du syndicat* ».

Il est rappelé que dans ce cadre budgétaire et comptable, les entités doivent disposer d'un règlement budgétaire et financier qui, dans le cadre du SML76, aurait dû être adopté par l'organe délibérant pour indiquer les grandes règles budgétaires auxquelles l'entité doit se conformer.

Le SML76 n'ayant pas mis en place ce règlement, la chambre lui demande de procéder à son vote dans les plus brefs délais.

Les crédits en recettes et dépenses du syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime sont répartis et gérés dans trois budgets :

- un budget principal correspondant à la compétence dite principale qu'est l'élaboration de la stratégie littorale. Ce budget est dénommé « SM du littoral 76 » ; chaque entité membre du SML76 adhère d'office à cette compétence et participe au budget correspondant ;
- un budget annexe pour la compétence optionnelle dite « numéro 1 » en lien avec la GEMAPI, budget dénommé « GEMAPI - SML76 » ;
- un budget annexe pour la compétence optionnelle dite « numéro 2 » en lien avec le maintien des plages, dénommé « Maintien des plages – SML76 ».

La mise en place de ces différents budgets ne permet pas de suivre la mobilisation de la taxe GEMAPI, qui est perçue par les intercommunalités qui l'ont mise en place et destinée à couvrir les travaux et interventions en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations. Elle n'apparaît donc pas dans les recettes du syndicat, qui ne perçoit que des contributions de ses membres calculées selon des modalités définies dans les statuts. Il n'est par conséquent pas possible de déterminer la part de taxe GEMAPI versée par les collectivités membres au SML76 sur le total des participations qu'elles perçoivent.

Par ailleurs, la répartition en un budget principal et deux budgets annexes ne traduit pas une compétence « générale » du syndicat et deux missions particulières. Les trois missions qui lui sont confiées sont clairement définies et les compétences dites optionnelles (GEMAPI et maintien des plages) sont des attributions que le SML76 est tenu d'exercer et qui revêtent un caractère tout aussi important que la mission principale. Si la séparation en trois budgets a pu apparaître comme une nécessité afin de retracer séparément en comptabilité des prestations choisies à la carte, il est dérogé ici à l'unité budgétaire pour des raisons d'affichage et non de fond.

Enfin, le SML76 n'a pas été en mesure d'évaluer financièrement la répartition des moyens humains et financiers dans la mise en œuvre des différentes compétences. Dans la perspective du déploiement de la « stratégie littoral 76 », la chambre lui recommande de mettre en place une comptabilité analytique retraçant les dépenses et les recettes relatives aux différentes compétences et actions du syndicat (amélioration du risque, surveillance de l'érosion, alerte et gestion de crise, prise en compte du risque d'érosion et de submersion dans l'urbanisme, réduction de la vulnérabilité, etc.).

B - Un budget principal consacré à la compétence de coordination et d'élaboration de la stratégie commune

Ce budget retrace les recettes et dépenses engagées pour mener à bien la compétence dite principale du syndicat.

1 - Fonctionnement

a - Les ressources

1) *Les ressources prévues dans les statuts : les contributions des membres*

Les taux des contributions et leur montant maximum ont été définis lors des travaux préparatoires concertés entre les membres fondateurs. Le département de la Seine-Maritime, historiquement chargé de la gestion des ouvrages de défense contre la mer, a ainsi proposé de financer 50 % du budget principal, sur la base de ses dépenses passées. Les autres membres se répartissent les 50 % restants selon des modalités fixées dans les statuts et suivant les missions du syndicat auxquelles ils adhèrent.

Ces taux de participation appellent plusieurs observations :

- le pourcentage de contribution fixé au titre de la compétence principale dans les statuts est fonction de la population (50 %) et du kilométrage de littoral propre à chaque membre (50 %), sans qu'il soit précisé comment ces paramètres avaient été appliqués pour le calcul des contributions ;
- un plafond maximal de cotisation est indiqué pour chacun dans les statuts ; cette disposition visait à rassurer les candidats à l'adhésion lors de la création du syndicat, période durant laquelle l'étendue des missions et le fonctionnement du SML76 n'étaient pas perçus avec précision. Or ce plafond maximal est fixé et reconduit chaque année par le comité syndical lors du vote du budget et les délibérations du comité n'expliquent pas ce choix ;
- les modalités de calcul des montants maximum et les critères retenus pour déterminer les pourcentages n'ont pas été définis de manière précise dans les statuts : ainsi la participation de la communauté de communes des Villes Sœurs ne prend en compte qu'une partie de la population (du fait de la participation de cet EPCI à un autre syndicat situé dans la Somme), ce que les statuts ne précisent pas ;
- le syndicat de bassin versant de l'Yères et de la côte n'est pas intégré au calcul de cotisation par répartition car il ne dispose pas de la compétence GEMAPI. Son adhésion est soumise à une participation forfaitaire de 2 000 € au budget principal.

Par conséquent, la chambre n'est pas en mesure de contrôler si certaines collectivités se situeraient sous le taux maximal avec l'application des critères précités ou si d'autres bénéficient déjà du plafonnement que leur accorde ce même taux. L'équité des participations n'est donc pas vérifiable.

En l'état actuel, les contributions plafonnées représentent au total une recette de 249 200 €. Celle-ci est décorrélée des charges de fonctionnement, qui restent à la fin de la période de contrôle très inférieures aux recettes. La chambre recommande par conséquent au

syndicat de définir un lien entre le montant des dépenses de fonctionnement prévues au budget et les financements issus des membres.

Abstraction faite des recettes correspondant au remboursement par les budgets annexes de la part de salaire des personnels affectés aux missions optionnelles et pris en charge initialement par le budget principal, les recettes du budget principal sont issues à 100 % des contributions des membres en 2020, 84 % en 2021 et 100 % en 2022. Seules s'y ajoutent des subventions en 2021 et 2022.

La mise à jour des statuts et l'adhésion de deux nouvelles entités n'ont pas donné lieu à une augmentation de cotisations pour la mission principale, ce qui peut s'expliquer par le fait que le périmètre d'élaboration de la « stratégie littoral 76 » reste pour l'heure identique. Les contributions relatives à la mission optionnelle « GEMAPI » ont en revanche progressé du fait de l'adhésion des deux nouveaux membres et des deux ouvrages ainsi entrés dans le périmètre de gestion du syndicat.

La chambre demande au SML76 de détailler dans ses statuts les modalités de calcul des différentes participations des adhérents.

2) *Les subventions*

Dans le cadre de l'appel à projet « notre littoral pour demain », la région Normandie a décidé de participer financièrement à l'élaboration de la « stratégie littoral76 ». Cette participation ne concerne par conséquent que la mission dite principale du SML76 et le budget correspondant. La somme faisant l'objet de la convention signée le 22 novembre 2021 porte sur 80 000 € dont un acompte de 60 %, soit 48 000 €, ont été versés en 2021. Le reliquat le sera sur présentation avant le 31 décembre 2024 des pièces justifiant des dépenses.

Au même titre, l'agence de l'eau Seine-Normandie a octroyé une aide de 133 460 € dont 80 % ont été versés en 2022. Ce type de recettes est donc ponctuel.

b - Les dépenses

Le niveau des dépenses figurant au compte administratif ainsi que leur nature révèlent qu'elles ont atteint un rythme normal d'année pleine.

Les dépenses de fonctionnement du budget principal sont en grande partie constituées de dépenses de personnel qui représentent entre 80 et 85 % des dépenses de fonctionnement en moyenne. Cette proportion s'explique par la nature de la mission d'élaboration de la « stratégie littoral 76 », qui est avant tout une mission d'information et de coordination ne requérant que des moyens matériels limités.

Les dépenses de fonctionnement hors frais de personnel, constituant les 20 % restants des charges, telles que les fournitures, les frais de carburant, les frais d'assurance de véhicules, les frais d'adhésion à d'autres organismes, ont logiquement augmenté avec la mise en place des activités régulières du SML76 en année pleine et le recrutement progressif des agents dont les emplois avaient été décidés à la création du syndicat.

2 - Investissement

Peu de mouvements affectent la section d'investissement. Seuls des achats en matériel sont effectués pour un montant limité pour le fonctionnement courant du syndicat. Les autres dépenses concernent des projets précis comme l'étude de faisabilité d'un système de prévision et d'alerte submersion marine en lien avec le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) de l'Etat.

C - Deux budgets annexes relatifs aux compétences « GEMAPI » et « maintien des plages »

1 - Le fonctionnement

a - Les recettes

Les deux missions dites optionnelles n'ont pour se financer que les seules contributions des membres qui y souscrivent. A l'instar du budget principal, c'est le montant plafond des contributions qui est voté pour chacun des exercices. Le total de ces dernières a augmenté entre 2021 et 2022 du fait de l'adhésion de nouveaux membres. Toutefois, comme pour la mission principale, les modalités de calcul de ces plafonds et leur répartition entre les membres hors département ne sont pas expliquées dans les statuts.

Il en découle un déséquilibre structurel faisant chaque année apparaître un excédent qui ne reflète ni l'activité ni les besoins en fonctionnement de ces missions optionnelles.

Le financement de la compétence optionnelle 2 (maintien des plages) est réparti entre le département de la Seine-Maritime et la communauté de communes de la Côte d'Albâtre selon deux modalités :

- mutualisation de l'ingénierie au prorata du nombre de systèmes concernés (88 % pour le département et 12 % pour la communauté de communes de la Côte d'Albâtre) ;
- chacun des deux membres propriétaires d'ouvrages finance à 100 % les travaux courants de ceux qu'il a mis à la disposition du syndicat.

b - Les dépenses

Le SML76 indique que les budgets annexes remboursent au budget principal une partie des charges dont la clé de répartition est le temps de travail des agents consacré à chacune des missions, indiquée dans les ROB (rapport d'orientation budgétaire). Cette clé s'applique aux frais d'utilisation des véhicules, aux loyers des locaux, salaires et charges, matériel informatique, ainsi qu'aux frais divers (réceptions, déplacements, petites fournitures etc.). Cette clé fondée sur le temps de travail des agents ne reflète pas l'utilisation réelle des moyens pour le compte de chacune des missions.

Cette méthode est en effet contestable au sens où chaque budget se rapporte à une mission particulière exercée par le SML76. A ce titre, une mission n'a pas à supporter les frais de fonctionnement d'une autre mission, même à titre transitoire. Les budgets annexes ayant leurs propres réserves et capacité d'investissement, une telle pratique, peu transparente au plan budgétaire, revient à faire financer un service par des contributeurs qui n'y participent pas à due proportion.

En 2022, les dépenses de personnel reversées au budget principal représentent 80 % des dépenses de fonctionnement pour le budget « GEMAPI » et 74 % pour le budget de « maintien des plages ». Le deuxième poste de dépenses est celui de l'entretien courant des ouvrages dont la part dans le budget de fonctionnement n'est que de 23 % pour la mission « GEMAPI » et 15 % pour la mission de « maintien des plages ».

On constate sur ces budgets annexes que les recettes ne sont pas corrélées aux dépenses et qu'un excédent structurel apparaît à chaque fin d'exercice, sans que celui-ci soit expliqué ni justifié.

La chambre demande par conséquent au syndicat d'ajuster les contributions aux charges réelles supportées par ces deux budgets.

2 - L'investissement

Les études spécifiques et les travaux dits « structurants », c'est-à-dire qui engagent ou prolongent la qualité et la pérennité d'un ouvrage, sont financés aux termes des statuts par le biais de conventions entre le syndicat et le membre concerné fixant la répartition des contributions entre les parties.

Les opérations réalisées en 2021 et 2022 montrent cependant que leur financement provient exclusivement du membre ayant délégué la gestion de l'ouvrage, avec dans certains cas une participation du département ou d'une autre entité intéressée. Les réserves du syndicat ne sont pas mises à contribution, excepté dans le cas du diagnostic de la continuité écologique des exutoires des rivières Durdent et Dun, pour une partie minoritaire (20 % soit environ 35 000 €) par rapport à celle du co-financier.

En 2022, avec l'adhésion au SML76 de la communauté de communes des Villes Sœurs (et l'extension de l'adhésion du syndicat de bassin versant (SBV) Saône, Vienne et Scie à la compétence optionnelle 1), les montants des participations au budget principal (et annexe GEMAPI) ont été recalculés entre les EPCI et SBV. La part du département restant à 50 %, la charge des autres membres a mécaniquement diminué.

D - L'absence de programmation pluriannuelle des investissements

Les budgets annexes « GEMAPI » et « maintien des plages » sont financés par les membres ayant adhéré à ces missions. Pour les travaux « non courants », une convention doit être signée afin de solliciter la participation financière correspondante auprès des membres concernés et d'éventuels co-financiers. Dans les deux cas, une programmation pluriannuelle doit être établie afin d'anticiper la levée des fonds correspondants.

Or les prévisions de dépenses sont effectuées au fil de l'eau. Le SML76 indique qu'en égard à l'imprévisibilité des aléas climatiques et des dégâts qui pourraient en résulter, une programmation serait complexe à mettre en œuvre.

Lors de la survenue de dégâts, le SML76 signale à l'EPCI les besoins de travaux (ou inversement) et ces derniers définissent ensemble le calendrier de réalisation et de financement.

Compte tenu des enjeux financiers liés à la fois à l'entretien des ouvrages et à la planification des actions de la « stratégie littoral 76 », la chambre recommande la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

En réponse au rapport d'observations provisoires, le SML76 indique que l'élaboration d'un PPI ne serait envisageable que pour les ouvrages dont l'usure est linéaire et prévisible, ce qui n'est pas le cas pour les ouvrages littoraux dont il a la charge et dont l'état peut évoluer en une ou deux marées. Toutefois, la chambre rappelle que la mise en place d'une programmation pluriannuelle pourrait permettre de déterminer en sus des opérations programmables une enveloppe financière pour réaliser chaque année les travaux d'urgence non programmables.

E - La trésorerie

Le SML76 a débuté son activité en 2020, en période de crise sanitaire, sans apport en capitaux. Seule la part inutilisée des contributions de fonctionnement imputées au compte 747 « Participations », autrement dit les résultats excédentaires de fonctionnement, a constitué les fonds propres du syndicat. Cette situation remet en lumière un dysfonctionnement financier structurel de l'entité depuis sa création : l'absence de lien entre les recettes votées par l'assemblée délibérante et les charges supportées par les trois budgets. Dans l'hypothèse où les recettes auraient été mises en regard et décidées après détermination des dépenses, les résultats budgétaires n'auraient pas permis la constitution de

fonds propres, ou dans des proportions largement inférieures, ce qui aurait par ailleurs mis en évidence la difficulté de débiter une activité sans apport en capital.

La trésorerie se situe à 1,8 M€ en fin d'année 2022, incluant les trésoreries des deux budgets annexes. Son niveau pléthorique est largement alimenté par le besoin en fonds de roulement négatif, dont le montant a doublé en deux ans (- 1,2 M€ fin 2022). Parallèlement, le fonds de roulement des trois budgets a fortement augmenté.

La chambre constate que ce niveau de trésorerie est décorrélé des besoins actuels du SML76. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il s'agit d'une situation transitoire, amenée à évoluer à terme par la mise en œuvre de sa stratégie littoral. Toutefois, l'incertitude sur le contenu de cette dernière, et de ses impacts financiers subséquents, ne peut justifier une thésaurisation durable de ses ressources. Le financement de la « stratégie littoral 76 » doit être étudié parallèlement à la stratégie elle-même.

Pour ce qui est des deux budgets annexes « GEMAPI » et « maintien des plages », les fonds propres dégagés par les excédents sont eux aussi importants, compte tenu du montant relativement limité des budgets, mais seront tout à fait insuffisants pour financer un ou des projets « structurants », coûteux par définition et dont le risque de survenue ne peut que s'accroître avec le changement et les aléas climatiques. Jusqu'en 2022, chacun de ces projets sur un ouvrage est pris en charge non par le syndicat mais par le membre qui a mis à disposition ce dernier.

Le recours à l'emprunt apparaît pour l'heure risqué dans la mesure où son remboursement mobiliserait une partie non négligeable des contributions annuelles des membres. La « stratégie littoral 76 » devra par conséquent définir le financement des travaux et faire accepter collectivement cette politique qui engagera les membres.

F - L'information financière et budgétaire

1 - Les rapports d'orientation budgétaire

Les rapports d'orientation budgétaire se rapportant aux exercices 2021 et 2022 et présentés fin 2020 et début 2022 sont organisés de façon semblable. Ils ne contiennent aucun élément relatif à la programmation pluriannuelle. Il est rappelé que le rapport, prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, doit comporter la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

S'agissant d'un document budgétaire destiné à éclairer le vote des membres de l'assemblée délibérante, la chambre recommande au syndicat d'apporter davantage d'éléments justifiant les montants présentés.

2 - Les annexes des documents budgétaires

La qualité des documents budgétaires doit, elle aussi, faire l'objet d'une attention, dans la mesure où des annexes sont parfois manquantes. Ainsi, la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes pour l'année 2021 est absente. L'annexe relative à l'état du personnel est, en fonction des exercices, soit manquante soit incomplète.

Le SML76 a indiqué avoir eu quelques difficultés à compléter ces documents et qu'il veillerait à leur cohérence.

G - Une fiabilité des comptes à améliorer

1 - L'inventaire physique et comptable et l'amortissement

Le suivi du patrimoine, qui incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public, implique plus spécifiquement pour l'ordonnateur la tenue d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable, et, pour le comptable, la tenue de l'état de l'actif immobilisé.

Le SML76 tient un inventaire physique (hors ouvrages mis à disposition) dont la valeur s'établit à 1 886 892,63 € mais ne tient pas un inventaire comptable. De plus, l'état transmis inclut des travaux courants qui, d'après les documents d'orientation budgétaire, ne font pas partie de l'investissement.

Les états de l'actif immobilisé transmis par le comptable s'établissent (tous budgets confondus) à 1 960 515,46 €.

La chambre demande au SML76 de produire un inventaire physique et comptable concordant avec l'état de l'actif établi par le trésorier.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'amortissement, l'article 3.2 des statuts dispose que les compétences optionnelles exercées par le syndicat et auxquelles ont adhéré les membres concernés entraîne au titre de l'article L. 1321-1 du CGCT la mise à disposition des biens correspondants. Cette mise à disposition ne comporte, par principe, aucun transfert en pleine propriété de personne publique à personne publique.

Toutefois, l'entité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire, possède tous pouvoirs de gestion, assure le renouvellement des biens mobiliers, peut autoriser l'occupation des biens remis et en perçoit les fruits et produits.

A ce titre, les biens devraient figurer à l'actif aux comptes 217 « immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition » par la contrepartie du compte 1027 « mise à disposition ». La chambre constate que les biens remis par les membres, énumérés à l'annexe 4 des statuts sans avoir fait l'objet d'un procès-verbal de remise (qui n'est toutefois pas obligatoire), ne figurent pas au bilan. Seuls les travaux « structurants » dont ils font l'objet sont imputés aux différents comptes 217. Il appartient au syndicat de procéder à leur amortissement, en se conformant à la délibération fixant les durées d'amortissement des biens.

Cette absence d'amortissement fausse les comptes et les ratios bilanciers.

2 - La comptabilité d'engagement

Les syndicats mixtes étant soumis aux mêmes règles budgétaires et comptables que les collectivités, ils ont pour obligation de tenir une comptabilité d'engagement.

Le syndicat n'a pas été en mesure de produire un état des engagements non soldés en fin d'exercice ou en cours d'année, ce qui traduit l'absence de comptabilité d'engagement. La chambre lui demande de tenir une comptabilité en droits constatés.

3 - Les restes à réaliser

Au budget primitif 2022, le SML76 a inscrit des crédits au titre des restes à réaliser en dépenses d'investissement, soit :

- 191 174,40 € en dépenses d'investissement au budget annexe « GEMAPI » ;
- 361 455,16 € en dépenses d'investissement au budget annexe « maintien des plages ».

Les pièces produites au titre des restes inscrits au budget annexe « GEMAPI » ne justifient que le montant de 22 809,60 €, soit un écart de 168 364,80 €. En conséquence, ces écritures ne sont pas justifiées.

La chambre demande à l'établissement public de veiller à la fiabilité des restes à réaliser inscrits dans son budget.

4 - Les provisions

Le SML76 n'a inscrit aucun crédit au compte 15 « Provisions pour risques et charges ». Il est rappelé que les provisions pour risques et charges sont des passifs non financiers dont l'échéance et/ou le montant n'est pas fixé de façon précise. Tel est notamment le cas des provisions pour compte épargne-temps, qu'il appartient au syndicat mixte de constituer.

5 - Une prévision budgétaire à améliorer

a - Le budget principal

Les taux d'exécution en dépenses de fonctionnement sont en baisse constante au fil des trois exercices. Ainsi en est-il du chapitre 011 (frais de gestion courante), dont le taux d'exécution oscille chaque année entre 26 et 28 %, aucune décision modificative ne venant corriger la prévision initiale erronée.

En investissement, les taux sont encore plus faibles.

La chambre rappelle au syndicat la nécessité de prévoir au plus juste les crédits votés, de façon à justifier le niveau des ressources mobilisées.

b - Les budgets annexes

Le budget annexe consacré au « maintien des plages et de l'accès à la mer » voit son taux d'exécution être chaque année inférieur à 50 % en dépenses de fonctionnement, hormis en 2022 où il remonte à 70 %. Ces taux appellent les mêmes remarques et questionnements que pour le budget principal, avec la particularité que les projets affectés à l'investissement (dits « structurants ») sont déterminés à l'avance dans le rapport d'orientation budgétaire et devraient donner lieu à une prévision budgétaire précise débouchant sur un taux d'exécution plus élevé. Ils varient ici de 16 à 86 %.

Une programmation pluriannuelle des investissements permettrait au syndicat d'établir des prévisions budgétaires plus précises.

V - LA GESTION INTERNE

A - Un recrutement progressif qui a accompagné la montée de compétences

1 - L'évolution des effectifs

L'équipe du syndicat mixte est actuellement composée de six personnes.

Le recrutement du personnel a eu lieu de manière progressive, sur deux ans, après délibérations du comité syndical.

Les postes du directeur, de la chargée de mission « stratégie littoral » et du technicien littoral relèvent de contrats à durée déterminée (CDD) de droit public de trois ans.

L'ingénieur littoral est mis à disposition à titre onéreux par le département de la Seine-Maritime, pour 0,75 équivalent temps plein (0,25 ETP restant au sein du CD76) dans le cadre d'une convention. Celle-ci a pris fin le 31 décembre 2022. Le SML76 indique qu'une nouvelle convention pour la période 2023-2024 a été signée avec le département de la Seine-Maritime, avec un ajustement de la mise à disposition de l'agent pour 0,8 de son temps de travail.

Certaines quotités de travail sont consacrées aux budgets annexes, et leurs interventions sont rattachées financièrement à ces budgets à travers des contributions des budgets annexes vers le budget principal.

2 - Le régime indemnitaire

Lors de la création du syndicat et de la constitution des équipes (année 2020), les décrets relatifs à la mise en place du RIFSEEP pour la filière technique n'étaient pas encore parus. C'est pourquoi le syndicat n'a mis en place celui-ci que pour la filière administrative dans un premier temps.

En 2022, il a été étendu à la filière technique, avec la parution des arrêtés relatifs au cadre d'emploi des techniciens supérieurs du développement durable et ingénieurs des travaux publics de l'État, le 5 novembre 2021.

Les modalités de versement de l'indemnité tenant compte des fonctions, des sujétions et de l'expertise (IFSE) n'appellent pas d'observations.

Pour ce qui concerne en revanche, le complément indemnitaire annuel tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA), s'il est précisé que son versement peut être effectué en une ou deux fois, il n'est pas mentionné sur quel mois ce versement s'opère.

Enfin, une disposition à l'annexe de la délibération n° 2020-02-10 prévoit une modulation du CIA au prorata des absences, ce qui est illégal (arrêt du 31 août 2020 de la cour administrative d'appel de Versailles). En vertu du principe de parité avec les fonctionnaires de l'Etat, la modulation du CIA doit être fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, selon les critères définis par délibération.

La chambre demande au SML76 de prendre une nouvelle délibération pour les critères d'attribution du CIA.

3 - Les lignes directrices de gestion

L'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, introduit par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, crée une nouvelle obligation pour l'autorité territoriale, à savoir l'adoption de lignes directrices de gestion (LDG), après avis du comité technique (transformé en comité social territorial après le renouvellement général des instances en 2022).

Ces lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent également les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours.

Alors que les LDG devaient avoir été adoptées au 1^{er} janvier 2021, celles du SML76 ont été élaborées durant les mois de mars-avril 2022 et présentées en comité technique le 21 septembre 2022. Validées le 13 décembre 2022, elles prévoient une mise en application à partir du 1^{er} octobre 2022, pour une période de cinq ans.

Leur contenu appelle les observations suivantes :

- dans sa forme, le document ne reprend pas les items devant figurer dans les LDG, à savoir un état des lieux, des orientations générales, une stratégie pluriannuelle de politique des ressources humaines et la promotion et valorisation des parcours ; la

déclinaison de ces différents items est effectuée au fil de l'eau ; les orientations générales ne sont pas présentées de manière formelle ;

- une « coquille » s'est glissée concernant l'emploi du directeur, présenté comme un attaché alors qu'il relève du cadre d'emploi des ingénieurs ;
- le document ne se décline pas en indicateurs précis, propres au SML76 et à sa montée en compétences : ainsi, pour ce qui est de l'égalité entre les femmes et les hommes, aucune précision n'est apportée quant aux évolutions et actions concrètes de l'établissement dans ce domaine.

4 - Le temps de travail

Le règlement intérieur, mis à jour en septembre 2022, organise la vie et les conditions d'exécution du travail au sein du SML76, notamment les modalités relatives au temps de travail (nombre d'heures, cycles de travail, heures supplémentaires, etc).

La durée de travail et les heures supplémentaires n'appellent pas d'observations. Le syndicat indique avoir mis en place un système provisoire de la gestion du temps de travail et précise rechercher une solution complètement automatisée dans un souci de « gain de temps collectif ».

La chambre recommande à la structure de concrétiser cette démarche pour permettre une gestion optimisée des ressources humaines.

5 - L'utilisation des véhicules de service

En l'absence de carnets de bord, la chambre demande au SML76 de tenir un suivi des utilisations des véhicules de service.

B - La conformité au règlement général de protection des données (RGPD)

Le SML76 a conclu avec l'association ADICO une convention pour se conformer aux obligations qui découlent de la mise en place du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le SML76 ne détient pas le registre de traitement des données. Il précise qu'il en disposera à la suite de la rencontre prévue avec le prestataire ADICO.

La chambre appelle à la vigilance du syndicat quant à la conformité des caméras placées pour la surveillance des plages avec la protection des données personnelles.

C - Les marchés publics

1 - Analyse de la fonction achat

Le SML76 ne s'est pas doté d'un document détaillant la politique d'achat ou la stratégie globale de commande publique.

L'ordonnateur indique que les valeurs de marchés sont estimées à partir d'échanges avec des structures ayant eu une expérience similaire. La précision de cette méthode demeure toutefois aléatoire (voir marché Artelia-MO, *infra*). Avec la volatilité des prix des matériaux, le SML76 devra être vigilant sur les modalités d'estimation du besoin et sur la possibilité de révision des prix.

Le syndicat a mis en place divers tableaux pour le suivi d'exécution des marchés. Les dates de réception des travaux n'y sont toutefois pas indiquées, ce qui ne permet pas de mettre en évidence les délais d'exécution et les éventuels retards (avec les pénalités

correspondantes). Le taux d'exécution financière, permettant de réduire les risques de dépassement, n'est pas non plus indiqué.

Avec la montée en charge des opérations d'intervention à venir sur les ouvrages, et donc des marchés de travaux qui y seront associés, la chambre recommande au syndicat mixte de se doter d'un outil de passation et de suivi d'exécution des marchés articulé avec le logiciel financier.

2 - Analyse d'un échantillon de marchés

a - Marché de prestation intellectuelle - outils de communication du SML76 (société : Heureux qui communique)

Ce marché de service relève de la procédure adaptée sans obligation de mise en concurrence, en raison de son montant, inférieur à 40 000 € H.T.

Le SML76 a transmis un dossier de présentation à six agences de communication, dont cinq ont soumis des offres (une d'entre elles a été déclarée non recevable car incomplète à la fin du délai).

Alors que le candidat retenu a précisé dans son mémoire technique ne pas être en mesure de livrer le site Internet dans les délais déterminés par le cahier des charges, cette question n'est pas relevée dans le rapport d'analyse des offres (RAO) et n'a pas fait l'objet d'une modulation dans la note technique globale.

Le marché a été notifié le 14 septembre 2020, pour une durée d'un an, reconductible une fois.

Les montants versés, au 31 décembre 2022, représentent 63 % du montant total du marché, initialement prévu. Ce faible taux d'exécution met en avant une surestimation du besoin et la nécessité d'une évaluation plus fine en amont de ce marché.

b - Marché de prestations de maîtrise d'œuvre et apparentées relatives aux ouvrages d'infrastructures maritimes sous la gestion du SML76 (société : Artelia)

Avec une estimation de la valeur de marché en dessous du seuil européen des fournitures courantes et des services (entre 90 000 € et 214 000 € HT), la consultation a été réalisée dans le cadre d'une procédure adaptée avec publicité réglementée, sous la forme d'un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande (article R. 2131-12 du code de la commande publique).

Le SML76 réalise ses estimations de besoin à partir de données partagées par d'autres structures similaires. Pour ce marché, cette méthode s'est là encore révélée inefficace.

En effet, l'estimation du marché de maîtrise d'œuvre relative aux ouvrages d'infrastructure maritime a été réévaluée durant la consultation, en raison d'une « sous-estimation initiale de la valeur unitaire des prestations à réaliser ». Le montant des prestations estimé a évolué, passant de 100 000 € HT tel que décrit dans le règlement de la consultation à 140 000 € HT dans le rapport d'analyse des offres, soit une augmentation de 40 %.

Cette modification n'a fait l'objet d'aucune information des candidats potentiels. L'ordonnateur indique que la sous-estimation initiale ne remettant pas en cause les conditions de consultation ni d'analyse des offres, le SML76 n'a pas considéré qu'il y avait un intérêt particulier à informer les candidats.

La chambre rappelle l'importance de l'évaluation des besoins de l'acheteur préalablement au lancement d'une procédure de passation d'un marché.

L'accord-cadre à bons de commande a été établi le 21 janvier 2021, pour une période d'un an, renouvelable par reconduction tacite trois fois. Il est actuellement dans sa seconde reconduction.

Le taux d'exécution de la deuxième année démontre un besoin croissant en maîtrise d'œuvre, lequel risque d'évoluer à la hausse.

La chambre invite le SML76 à assurer un suivi rigoureux de ce marché sur l'année 2023 afin de pouvoir anticiper les risques liés à un éventuel dépassement de l'enveloppe. L'évaluation de ce marché avec le prestataire permettra de relever les éventuels manquements aux clauses contractuelles afin que la reconduction tacite ne soit pas automatisée.

c - Marché de travaux de réhabilitation des ouvrages de défense contre la mer entre Le Havre et Le Tréport (société Valerian Spie Batignolles)

Il s'agit d'un accord-cadre mono-attributaire pour un marché à bons de commande, passé selon une procédure adaptée, avec publicité réglementée, son montant estimé avec un maximum de 800 000 € étant inférieur au seuil européen (5 350 000 HT).

Il a débuté le 21 janvier 2021, pour une durée d'un an, renouvelable deux fois, et a fait l'objet de publicités sur le BOAMP et MPE76 (portail des marchés publics) qui n'appellent pas d'observations.

Les modalités de passation du marché n'appellent pas d'observations.

A la lecture du document de suivi pour l'année 2021, il apparaît que l'espace prévu pour saisir la date de réception des travaux n'est pas complété, ce qui ne permet pas de contrôler les délais d'exécution des travaux, et donc le calcul d'éventuelles pénalités de retard. Ainsi, les bons de commande n° 19 et 19-sup de l'année 2021, dont les délais de réalisation ont été dépassés de sept jours, n'ont pas fait l'objet de pénalités, comme précisé dans les documents contractuels, soit pour un montant de 23 136,66 €, sans délibération du comité syndical.

De même sur l'année 2022, un retard dans l'exécution d'un des bons de commande n'a pas donné lieu à pénalité (d'un montant de 33 414,27 €), sans que le conseil syndical ait approuvé cette exonération.

La chambre demande au SML76 la saisie systématique des dates de réception des travaux dans l'outil de suivi et l'application des pénalités en cas de retard dans la réalisation de ceux-ci, sauf exonération décidée par le comité syndical.

GLOSSAIRE ET DEFINITIONS

AESN :	Agence de l'Eau Seine-Normandie
AURH :	Agence d'urbanisme de la région havraise
BRGM :	Bureau de recherches géologiques et minières
CAFCL :	Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral
CCCA :	Communauté de communes de la Côte d'Albâtre
CCFT :	Communauté de communes Falaises du Talou
CCVS :	Communauté de communes des Villes Sœurs
CD76 :	Département de la Seine-Maritime
CEPRI :	Centre européen de prévention du risque inondation
CEREMA :	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CTEC :	Contrat territorial eau climat
CTSN :	Comité pour le développement du tourisme et des sports nautiques
CULHSM :	Communauté urbaine Le Havre Seine-Métropole
DDTM76 :	Direction départementale des territoires et de la mer de la Seine-Maritime
DSF :	Document stratégique de façade
EDD :	Étude de danger
ENS :	Espaces naturels sensibles
EPAGE :	Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB :	Etablissement public territorial de bassin
GEMAPI :	Gestion de milieux aquatiques et prévention des inondations
GIEC :	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPMH :	Grand port maritime du Havre
MAPTAM :	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NLPD :	Notre littoral pour demain
NOTRe :	Nouvelle organisation territoriale de la République
PAPI :	Programme d'actions et de prévention des inondations
PCS :	Plan communal de sauvegarde
PGD :	Plan de gestion différenciée
PGRI :	Plan de gestion des risques inondations
PLU(i) :	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PMCO :	Pôle métropolitain Côte d'Opale
PPRL :	Plan de prévention des risques littoraux
PPRN :	Plan de prévention des risques naturels
RCE :	Rétablissement des continuités écologiques
ROLNHF :	Réseau d'observation du littoral Normandie Hauts de France
SBVA :	Syndicat du bassin versant de l'Arques
SBVSVS :	Syndicat des bassins versants Saône Vienne et Scie
SBVYC :	Syndicat du bassin versant de l'Yères et de la Côte
SCoT :	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE :	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
SML76 :	Syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime

Epi : Un épi est un ouvrage hydraulique rigide construit au bord de l'océan ou sur une berge de rivière pour freiner les courants d'eau et limiter les mouvements de sédiments.

Ouvrage dit « gémapien » : ouvrage de défense contre les inondations et contre la mer. Il est conçu ou aménagé en vue de la protection contre les inondations par débordements de cours d'eau et submersions marines.

Digue : ouvrage linéaire de protection contre les inondations ou submersions, en surélévation par rapport au terrain naturel, faisant partie d'un système de protection contre les inondations de cours d'eau ou de mer.