



Rapport d'observations définitives

SYNDICAT MIXTE BESSIN URBANISME

(exercices 2018 à 2020)

SYNDICAT MIXTE TER'BESSIN

(exercices 2021 et 2022)

(Calvados)

Exercices 2018 à 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	1
II - LE TERRITOIRE ET SON TRAIT DE COTE	2
A - Le syndicat mixte Ter'Bessin	2
1 - Le syndicat et ses compétences.....	2
2 - La prise de compétence GEMAPI	2
B - Les caractéristiques naturelles du territoire	3
C - Le territoire	4
III - LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SON INTEGRATION DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	4
A - Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	4
B - Le plan de prévention des risques littoraux du Bessin	5
C - L'identification des risques à l'échelle locale	7
1 - Les conclusions de l'étude préalable à la prise de compétence GEMAPI	7
2 - L'intégration des risques dans le schéma de cohérence territoriale du Bessin.....	8
3 - La loi climat et résilience et l'identification des territoires particulièrement vulnérables.....	9
4 - Le plan climat air énergie territoriale du Bessin	9
5 - La prise en compte du risque dans les plans locaux d'urbanisme.....	11
IV - LA STRATEGIE LOCALE	12
A - La définition d'une stratégie de gestion de la bande côtière.....	12
B - L'étude de danger	12
C - La création d'un pôle GEMAPI.....	13
V - LES FINANCES	13
A - L'équilibre global	13
B - La capacité d'autofinancement	15
C - Le fonds de roulement et la trésorerie	16
D - L'investissement.....	16

SYNTHESE

Le syndicat mixte Ter'Bessin s'étend sur la partie nord-ouest du Calvados et regroupe trois communautés de communes : Bayeux Intercom, Isigny Omaha Intercom et Seulles Terre et Mer, soit 123 communes pour 73 500 habitants. Le territoire compte 55 km de côtes maritimes dont une partie est proche du niveau de la mer, ce qui le rend potentiellement submersible en cas d'élévation du niveau de la Manche. Ce littoral est émaillé de multiples ouvrages de lutte contre la submersion : digues, épis, enrochements...

En 2022, après une étude préalable détaillée, le syndicat Ter'Bessin a reçu des trois EPCI membres la compétence en matière de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et protection des inondations (GEMAPI) pour les communes exposées au risque de submersion marine.

Le recul du trait de côte, qui relève de la GEMAPI, est appréhendé par les différents documents stratégiques existants mais à des degrés d'intensité divers. Ainsi, le SCOT du Bessin ne fait qu'évoquer le sujet sans définir d'orientation, raison pour laquelle il sera prochainement mis à jour. Le plan climat du syndicat contient plusieurs orientations en lien avec le trait de côte dont deux sont d'ores et déjà mises en œuvre. Le territoire du syndicat est partiellement couvert par un plan de prévention des risques littoraux, approuvé par le préfet en août 2021. Ce plan a pour effet de rendre inconstructible une partie du littoral.

Le syndicat est en passe de se doter d'une stratégie de gestion de la bande côtière et a entrepris la mise à jour des autorisations administratives des systèmes d'endiguement. Il a également créé un service chargé de la GEMAPI composé de six agents.

Le syndicat bénéficie d'une situation financière saine et parvient à dégager une capacité d'autofinancement équivalente à 40 % des produits de gestion en 2022. Toutefois, l'exercice de la compétence GEMAPI, qui nécessitera des interventions sur une partie des ouvrages existants, devrait se traduire par un besoin de financement sans commune mesure avec ses capacités actuelles, ce qui le conduira à solliciter des financements extérieurs et vraisemblablement à s'endetter.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme de travaux l'examen de la gestion du syndicat mixte Bessin urbanisme, devenu syndicat mixte Ter'Bessin en 2021.

Ce contrôle a été ouvert dans le cadre d'une enquête commune à plusieurs chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes relative à la gestion du recul du trait de côte. La période d'examen porte sur les années 2018 à 2022.

La lettre de notification a été adressée par le président de la chambre, le 28 février 2023 à M. Arnaud Tanquerel, président en fonction, et le 19 avril 2023 à M. Patrick Gomont, président jusqu'en 2020. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 11 mai 2023 avec M. Gomont et le 12 mai 2023 avec M. Tanquerel.

Le contrôle a donné lieu à des échanges écrits entre le syndicat et le rapporteur, à des entretiens avec le directeur général des services et à la visite des ouvrages de lutte contre la submersion marine de la commune d'Asnelles.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 17 mai 2023, ses observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur. Des extraits ont été adressés à l'ancien ordonnateur. La chambre n'a pas reçu de réponse de l'ordonnateur, ni de son prédécesseur.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 26 juillet 2023, le présent rapport d'observations définitives.

II - LE TERRITOIRE ET SON TRAIT DE COTE

A - Le syndicat mixte Ter'Bessin

1 - Le syndicat et ses compétences

Le territoire du syndicat mixte Ter'Bessin, qui a pris la succession du syndicat mixte Bessin urbanisme le 1^{er} janvier 2021, s'étend sur la partie nord-ouest du Calvados et regroupe trois communautés de communes : Bayeux Intercom, Isigny Omaha Intercom et Seules Terre et Mer, soit 123 communes pour 73 500 habitants.

Le syndicat mixte Ter'Bessin est chargé d'élaborer le schéma de cohérence territoriale (SCOT), d'assister ses membres dans l'élaboration des documents de planification (plan local d'urbanisme, plan local de l'habitat, ...), d'assister ses membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan climat énergie territorial et d'instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le syndicat est également compétent en matière de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la protection contre les inondations (GEMAPI)¹.

2 - La prise de compétence GEMAPI

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la GEMAPI est une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. La loi en limite les contours à l'aménagement des bassins versants, à l'entretien et à l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, à la défense contre les inondations et contre la mer et à la protection et la restauration des zones humides.

Les trois communautés de communes réunies au sein du syndicat mixte Bessin urbanisme devaient donc exercer cette compétence, directement ou par délégation. C'est à cette fin qu'une étude préalable a été confiée à un bureau d'études en 2018, étude qui a conduit les trois EPCI à transférer cette compétence au syndicat plutôt que de l'exercer eux-mêmes, solution qui est apparue la plus efficace parmi les différents scénarios étudiés².

La compétence GEMAPI se subdivise en deux sous-compétences au contenu très différent : la gestion des milieux aquatiques (GEMA) et la protection contre les inondations (PI). Cette dernière comporte la lutte contre l'érosion côtière.

La compétence en matière de protection contre les inondations consiste à assurer « le portage d'études, de programmes de travaux et la conduite d'actions

¹ Le syndicat mixte Bessin urbanisme a été créé par arrêté préfectoral du 10 novembre 2015. Les compétences actuelles ont été définies par un arrêté du 14 janvier 2022.

² Les EPCI avaient le choix entre trois scénarios :

1/ Création d'un syndicat à l'échelle du trait de côte des trois EPCI-FP avec des missions obligatoires telles que la gestion des milieux aquatiques et les missions optionnelles telles que la gestion des systèmes d'endiguement (études, travaux).

2/ Création d'un service interne dans chaque commune chargée des obligations relevant du gestionnaire des systèmes d'endiguement autorisé, en application du décret digues.

3/ Transmettre la compétence GEMAPI à Bessin urbanisme.

Après analyse, le scénario n° 3 a été choisi en fonction de plusieurs critères : l'acceptabilité politique, la faisabilité administrative, l'optimisation des moyens et l'efficacité. Il s'agissait également du scénario le moins onéreux, avec un coût estimé sur cinq ans de 121 000 €.

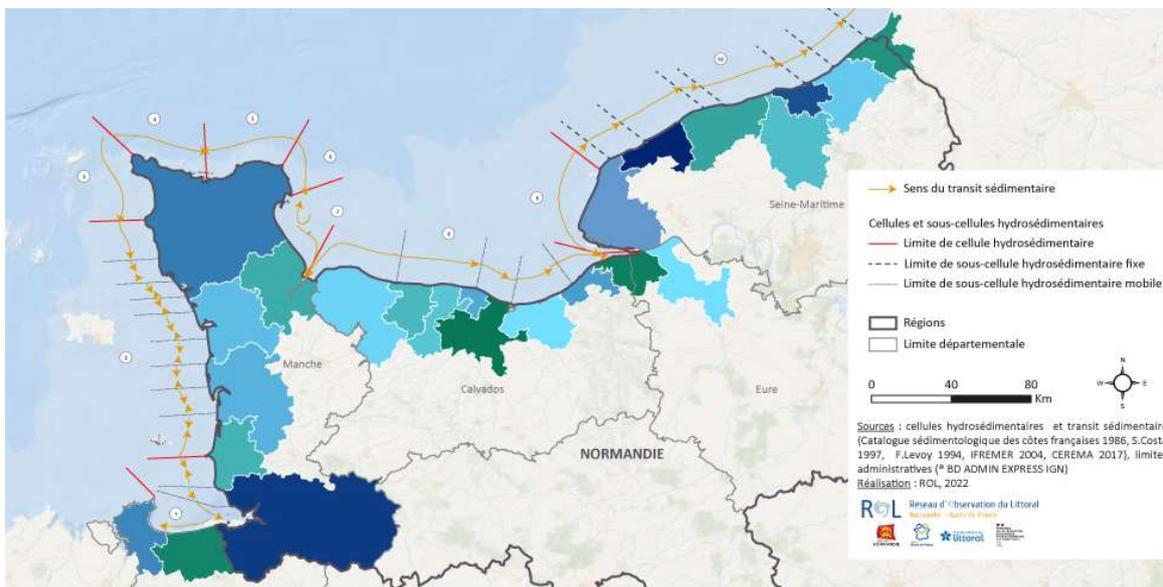
d'animation, de concertation et de communication visant la définition et la gestion des systèmes d'endiguement identifiés sur le périmètre du syndicat », d'une part, et « le portage d'étude stratégique de gestion du trait de côte à l'exclusion de travaux³ », d'autre part.

Cette répartition a pour effet de limiter la compétence aux communes exposées au risque de submersion marine et sur lesquelles des ouvrages ont été construits, et à exclure celles qui ne le sont pas, comme Arranches-les-Bains et Tracy-sur-Mer, pour des raisons topographiques (l'altitude de leur littoral les préserve de toute submersion).

B - Les caractéristiques naturelles du territoire

Avec 55 kilomètres, la bande côtière du territoire du syndicat représente 45 % des côtes du département. La côte du département du Calvados correspond à une seule cellule hydro-sédimentaire qui s'étend de l'estuaire du canal de Carentan à la mer jusqu'à l'estuaire de la Seine⁴. Dans l'idéal, l'appréhension de la problématique du trait de côte et de la submersion marine devrait donc être traitée à cette échelle. Il faut néanmoins observer que le territoire du syndicat correspond approximativement à deux sous-cellules, ce qui sans être idéal présente une approche certainement plus efficace que si les trois EPCI avaient exercé leur compétence à l'échelle de leur trait de côte. Le regroupement des trois EPCI au sein du syndicat mixte paraît donc répondre à un objectif d'efficacité, efficacité qui sera renforcée lorsque des collaborations, encore embryonnaires, auront été mises en place avec les EPCI voisins.

Carte n° 1 : Les cellules hydro sédimentaires et EPCI littoraux normands



Source : réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France

³ Les statuts précisent que « cette mission s'entend à l'exclusion du portage d'étude et de conduite d'actions d'animation, de concertation et de communication ou encore de travaux visant à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ayant pour finalité la prévention des inondations ».

⁴ Une cellule hydro-sédimentaire est une portion du littoral indépendante du point de vue du transit des sédiments ; ces cellules sont délimitées en Manche par des pointes rocheuses, des embouchures de fleuves ou des aménagements (digue, cale, etc.).

C - Le territoire

La population du territoire du syndicat Ter'Bessin a augmenté de 24,5 % entre 1968 et 2019 pour atteindre 73 500 habitants. Cette évolution symbolise le dynamisme du territoire. Bien que la communauté de communes Seules Terre et Mer soit la moins peuplée, l'évolution de sa population a connu une hausse significative entre 1968 et 2019, avec une augmentation de presque 70 %. Depuis 2013, la population connaît un léger recul.

La densité du territoire du syndicat a augmenté de 34,6 % entre 1968 et 2019 pour atteindre 94,2 habitants au kilomètre carré en 2019, mais elle demeure très inférieure à la densité du département (125,25 habitant/km²).

La médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 22 530 € en 2020, légèrement supérieure au revenu disponible du département (22 180 €). La communauté de communes Seules Terre et Mer connaît un niveau de vie supérieur à celui des deux autres EPCI, avec un revenu disponible de 23 740 € et 55,6 % de ménages imposables. Ce territoire connaît également un taux d'activité supérieur (71,3 % des actifs ont un emploi contre 65,5 % et 66,3 %) et un taux de chômage plus bas que les deux autres EPCI (5,9 % des actifs contre 9,1 % et 8,6 %). Dans les trois EPCI, les actifs sont majoritairement employés dans le secteur tertiaire (commerce, transport, administration). L'agriculture (sylviculture⁵ et pêche) et l'industrie sont plus présentes dans le territoire d'Isigny avec 19 % et 18 % des emplois (2019) contre 11 % sur le territoire de la communauté de communes Seules Terre et Mer et 3,5 % et 13 % sur celui de Bayeux.

Le littoral est donc soumis à une pression démographique modérée, ce qui constituera un élément facilitant l'éventuel repli des équipements à l'intérieur des terres.

III - LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SON INTEGRATION DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

La gestion du risque induit par le recul du trait de côte passe par une connaissance fine du risque.

A - Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document de planification adopté à l'échelle régionale ayant une vocation stratégique de long terme.

Le SRADDET de la région Normandie a été approuvé le 2 juillet 2020. Le recul du trait de côte et le risque de submersion y sont évoqués à plusieurs reprises. Il évalue la montée des eaux en se référant aux travaux du GIEC, qui estime que d'ici à 2100 le niveau se sera élevé de 60 cm à 2 mètres, mais assoit ses orientations sur une montée du niveau d'1 mètre. Le SRADDET n'identifie pas précisément ni l'ampleur du recul du trait de côte ni sa localisation.

Il retient plusieurs orientations en lien avec ces thématiques, dont celle d'adapter les périmètres de réflexion et d'intervention aux dimensions des cellules hydro-sédimentaires, en renvoyant aux outils d'aménagement de l'espace (SCOT et PLU), et invite les acteurs à « réfléchir à l'échelon intercommunal à la perspective de recompositions spatiales à moyen terme (horizons 2050 et 2100), en anticipant les besoins à venir d'implantations en zone arrière-littoral et les besoins de déplacement d'activités au sein des

⁵ La sylviculture est un ensemble des techniques permettant la création et l'exploitation rationnelle des forêts tout en assurant leur conservation et leur régénération.

espaces proches du rivage lorsque le retrait est imposé par l'évolution du trait de côte ou l'évolution du lit des fleuves ».

Le STRADDET a le mérite d'identifier clairement la problématique du recul du trait de côte mais, en termes d'identification des risques, son apport reste limité.

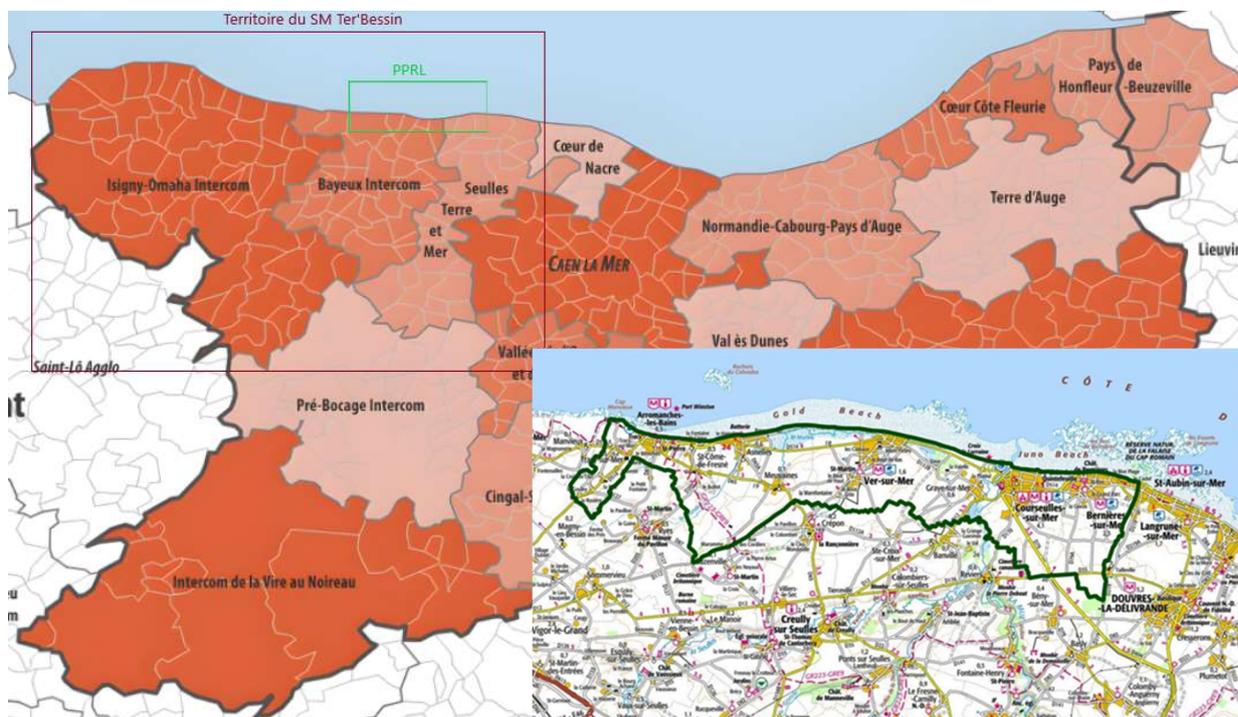
B - Le plan de prévention des risques littoraux du Bessin

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est une variante du plan de prévention des risques naturels prévisibles. C'est un outil de gestion des risques naturels qui permet de cartographier les risques de submersion marine et qui régleme l'urbanisation des zones exposées. Après approbation, il doit être annexé au document d'urbanisme de la commune ou de l'EPCI. Il vaut servitude d'utilité publique et s'impose à tous (État, collectivités, particuliers, entreprises, etc.). Il interdit les constructions nouvelles dans les zones fortement exposées et les autorise sous certaines conditions en zones de risque modéré, déjà urbanisées. Le PPRL peut également prescrire, pour le bâti existant, des mesures obligatoires et définir des recommandations permettant de diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens⁶.

À la suite de la tempête Xynthia en 2010, deux plans de prévention des risques littoraux ont été prescrits dans le Calvados : celui du Bessin, soit neuf communes, et celui de Dives-Orne, soit huit communes.

Le plan de prévention des risques littoraux du Bessin a été approuvé par arrêté préfectoral du 10 août 2021. Il s'étend sur les communes d'Arromanches-les-Bains, Asnelles, Bernières-sur-Mer, Courseulles-sur-Mer, Graye-sur-Mer, Meuvaines, Saint-Côme-de-Fresné, Tracy-sur-Mer et Ver-sur-Mer. Toutes ces communes sont situées dans le périmètre des communautés de communes Bayeux Intercom et Seules Terre et Mer. Le territoire de la communauté Isigny-Omaha Intercom n'est donc pas concerné.

Carte n° 2 : Carte des intercommunalités du Calvados et périmètre du PPRL

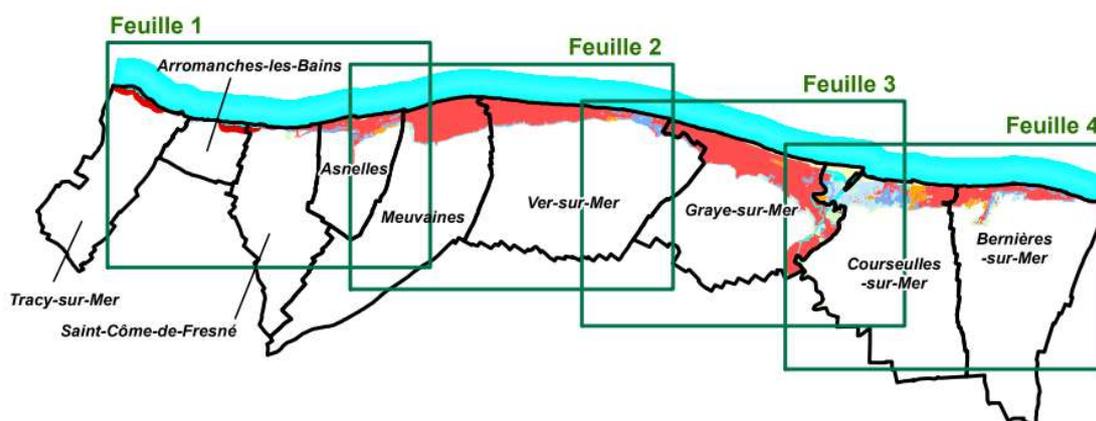


Source : plan de prévention des risques littoraux du Bessin

⁶ Code de l'environnement, articles L. 562-1 à L. 562-9.

Un règlement et un document graphique ont été réalisés. Ils ont pour vocation de délimiter les zones exposées en distinguant plusieurs niveaux de risques et en identifiant les zones déjà urbanisées faisant l'objet de dispositions particulières. Les zones les plus exposées (zones rouges sur la carte) « sont inconstructibles à l'exception de certains cas particuliers. Le règlement applicable à ces zones vise à préserver la fonction de stockage et de ralentissement des écoulements et ce, afin de ne pas augmenter les effets de l'aléa de submersion sur les zones urbanisées voisines, à éviter l'apport de population nouvelle, et ne pas aggraver la vulnérabilité de la population existante ». Les zones bleues peuvent « admettre l'apport de population nouvelle, ne pas aggraver la vulnérabilité de la population résidente, permettre la densification et le renouvellement urbain ».

Carte n° 3 : Schéma d'assemblage du PPRL Bessin



Source : PPRL du Bessin

Certaines communes, comme Asnelles ou Ver-sur-Mer, sont fortement urbanisées, y compris dans les zones à fort risque. Au contraire, pour les communes de Meuvaines ou Tracy-sur-Mer, le risque ne pèse que sur des zones peu urbanisées. Aucun ouvrage à risque dit spécial n'a été identifié sur le territoire du PPRL⁷. Toutefois, certains ouvrages à risque dit normal sont situés dans des zones à risques de submersion ou d'érosion⁸. Il s'agit principalement d'habitat, d'entreprises agricoles et ostréicoles ou de BTP, ainsi que d'un musée situé dans la commune de Courseulles-sur-Mer.

Chaque secteur fait l'objet d'un jeu de cartes identifiant le risque de submersion marine et le risque d'érosion⁹, comme dans l'exemple qui suit.

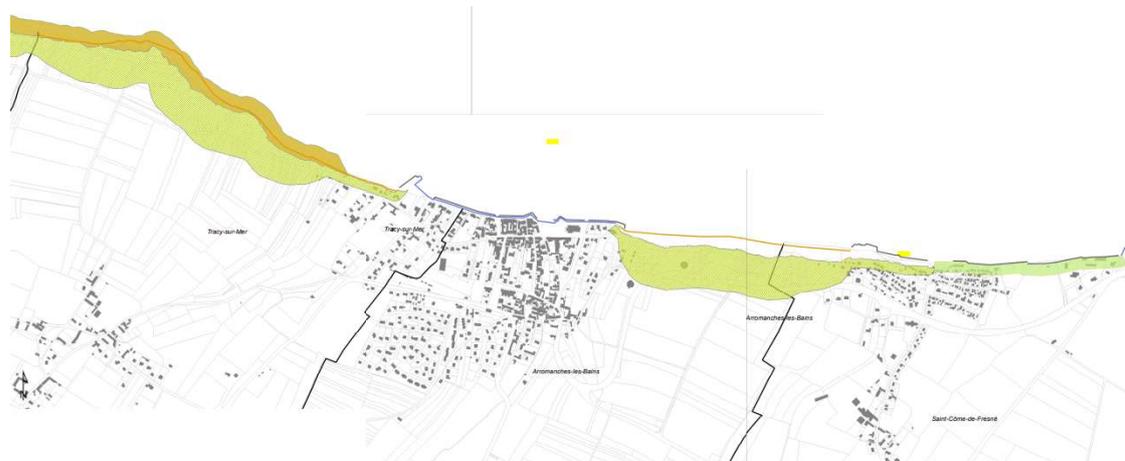
⁷ Cette classe correspond à des installations de type nucléaire, barrages, ponts, industries SEVESO, qui font l'objet d'une réglementation parasismique particulière.

⁸ Cette classe correspond notamment au bâti dit courant (maisons individuelles, immeubles d'habitation collective, écoles, hôpitaux, bureaux, etc.).

⁹ L'aléa de submersion marine a été représenté à travers trois scénarios :

- un scénario de référence, qui intègre une surélévation de 20 cm du niveau marin par rapport au niveau actuel pour tenir compte de son évolution à court terme du fait du réchauffement climatique ;
- un scénario à échéance 100 ans, qui intègre une surélévation de 60 cm du niveau marin par rapport au niveau actuel. Si le trait de côte est susceptible d'évoluer, c'est sa position probable à échéance 100 ans qui est prise en compte. Toutes les autres hypothèses sont identiques à celles du scénario de référence ;
- un scénario en l'absence d'ouvrage, qui intègre l'hypothèse d'une ruine généralisée des ouvrages de protection, toutes les autres hypothèses étant identiques à celles du scénario de référence. Ce scénario n'est étudié qu'à titre informatif.

Carte n° 4 : Carte des zones exposées ; communes de Tracy-sur-Mer, Arromanches les bains et Saint Côme de Fresné



Source : PPRL du Bessin, feuille n° 1

Le PPRL estime le recul moyen à 0,14 m/an. Cette valeur moyenne recouvre toutefois des réalités très variables selon les secteurs, allant de 1 m à 24 m (dune de Graye-sur-Mer) pour une période de référence de 43 ans, soit des taux annuels compris entre 0,02 m/an et 0,55 m/an.

La problématique du recul du trait de côte a été traitée en prenant en compte le risque de migration des dunes et de l'érosion des côtes sableuses, d'une part, de l'érosion des falaises, d'autre part. Toutefois, l'aléa de migration dunaire a été considéré comme « négligeable », en raison d'un nombre important d'ouvrages de protection même si la dynamique locale des côtes sableuses semble indiquer que certaines dunes pourraient se déplacer en direction de l'intérieur des terres, dont celle de Graye-sur-Mer. Dans certains cas, comme à Tracy-sur-Mer, le risque de recul du trait de côte porte sur des surfaces importantes mais peu urbanisées. Dans d'autres, comme pour la commune de Saint-Côme-de-Fresné, le risque est moins élevé mais affecte la plupart des zones urbanisées du littoral. Le nombre d'installations (habitations, commerces, ...) concernées n'est pas évalué.

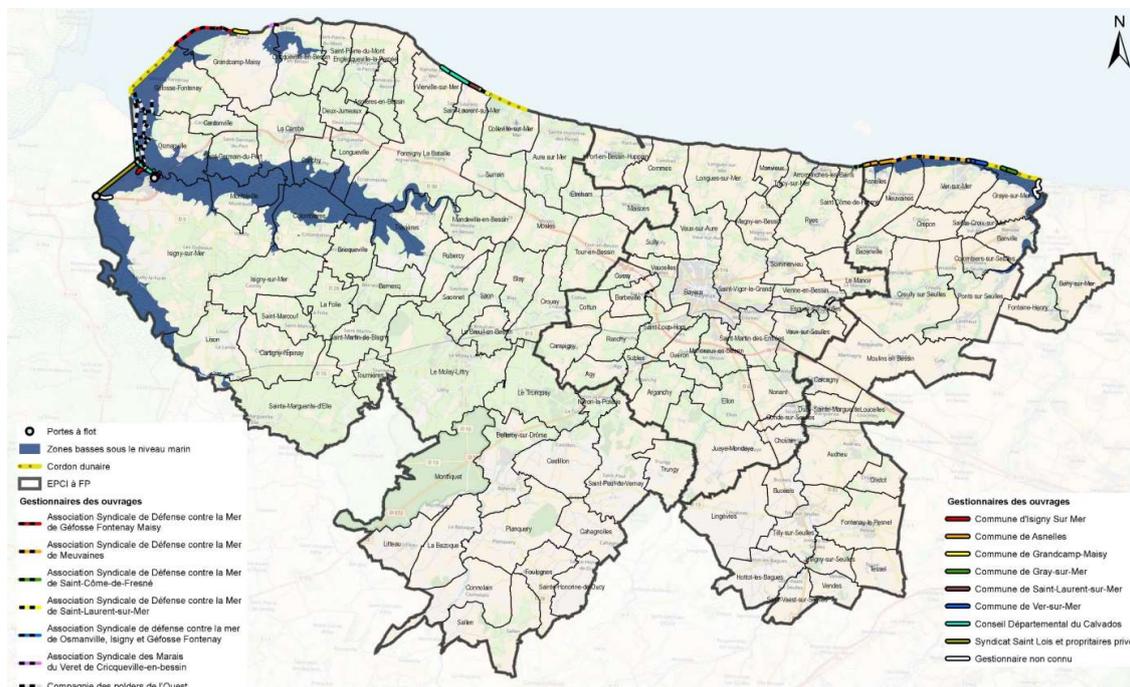
C - L'identification des risques à l'échelle locale

1 - Les conclusions de l'étude préalable à la prise de compétence GEMAPI

L'étude préalable à la prise de compétence GEMAPI comporte un état des lieux précis s'appuyant sur les documents disponibles, dont le PPRL. Il identifie une dizaine de communes exposées à un risque de submersion marine, généralement situées en front de mer mais parfois à l'intérieur des terres, comme Isigny-sur-Mer.

Le diagnostic a également permis de recenser les ouvrages de protection, principalement constitués de digues, d'épis et d'enrochements. Cette soixantaine d'ouvrages sont gérés par des structures de nature variée : communes, département du Calvados, syndicat, propriétaires privés, associations etc., et sont dans un état globalement satisfaisant. L'état d'entretien de ces ouvrages n'est cependant pas toujours documenté. Le diagnostic repose donc sur une analyse partiellement visuelle.

Carte n° 5 : Ouvrages de protection contre les submersions marines sur le territoire de Bessin urbanisme



Source : étude de gouvernance GEMAPI

Tous les ouvrages recensés protègent individuellement moins de 3 000 personnes¹⁰. Selon leur implantation, les ouvrages ne concernent pas les mêmes enjeux (enjeux humains, enjeux agricoles, etc.).

Pour chaque gestionnaire d'ouvrage, un descriptif a été réalisé, détaillant les études et travaux réalisés, les actions en cours de réalisation ou à venir ainsi que les moyens associés quand ils ont pu être identifiés. Par exemple, le coût de la gestion des épis de l'association syndicale de défense contre la mer de Ver-sur-Mer et de Meuvaines n'a pas été précisé, faute de données.

Un état des lieux financier a été réalisé et détaillé par gestionnaire, permettant d'identifier les charges et recettes liées aux actions GEMAPI et aux missions complémentaires. Mais sa portée n'est que très relative car il repose sur des données anciennes et partielles.

2 - L'intégration des risques dans le schéma de cohérence territoriale du Bessin

Le syndicat mixte est chargé de l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi, la modification et la révision du schéma de cohérence territoriale du Bessin. Approuvé en 2018, le SCOT du Bessin a été révisé en 2022 et couvre la totalité du territoire du syndicat, soit 990 km².

Dans sa version initiale, le SCOT aborde le risque de submersion marine notamment grâce à l'identification des zones inondables, c'est-à-dire celles situées sous le niveau marin, augmenté de 20 cm pour tenir compte du changement climatique. Il recense également les risques liés aux mouvements de terrain ainsi que les risques miniers, mais la problématique du risque d'érosion côtière n'a pas été abordée. Le recul du trait de côte est désormais identifié comme un enjeu majeur. C'est à ce titre que le SCOT identifie

¹⁰ Code de l'environnement, article R. 214-113 : Classe C : population protégée comprise entre 30 et 3 000 personnes. Un rapport de surveillance périodique doit être effectué une fois tous les six ans et une étude de danger une fois tous les vingt ans.

douze communes exposées au risque d'érosion¹¹. Néanmoins, et en dépit de ces constats, le SCOT ne comporte pas d'orientations définies et formalisées afin de prévenir les risques. Pour corriger ces lacunes, le syndicat mixte Ter' Bessin a d'ores et déjà prévu d'engager la révision de son SCOT en 2024.

3 - La loi climat et résilience et l'identification des territoires particulièrement vulnérables

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets prend en compte la nécessaire recomposition des territoires concernés (20 000 km du littoral français sont touchés) et notamment la relocalisation progressive de l'habitat et des activités affectés par l'érosion. La vulnérabilité des territoires a été déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littoral et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène. Le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établit une liste de communes particulièrement vulnérables¹².

L'inscription d'une commune sur cette liste emporte des conséquences pour la collectivité puisqu'elle devra réaliser une carte des zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente et cent ans¹³. De même, l'EPCI dont elle est membre devra engager dans l'année suivant l'inscription de ladite commune la révision de son PLUi pour tenir compte de la carte précitée et en tirer les conséquences sur les droits à construire, c'est-à-dire en n'autorisant que les seuls travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes, ainsi que les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ou encore les extensions des constructions existantes, à condition qu'elles soient démontables¹⁴. L'EPCI disposera également d'un droit de préemption spécifique afin d'acquérir des biens situés dans les zones exposées au recul du trait de côte et de conclure des baux réels d'adaptation à l'érosion côtière.

Deux communes situées dans le périmètre couvert par le syndicat figurent dans ce décret : Asnelles et Saint-Côme-de-Fresné. Ces deux communes sont par ailleurs incluses dans le périmètre du PPRL.

Une fois dressées les cartes des zones exposées au recul du trait de côte, les PLUi de la communauté de communes Seules Terre et Mer et de la communauté de communes Bayeux Intercom devront être révisés.

4 - Le plan climat air énergie territorial du Bessin

La loi impose aux EPCI de plus de 20 000 habitants d'adopter un plan climat énergie territorial (PCAET). Ce plan doit définir des objectifs stratégiques et opérationnels, un programme d'action et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

Le syndicat mixte est chargé de l'élaboration du PCAET, de sa mise en œuvre ainsi que de son suivi.

Un PCAET a été adopté en 2019. Il couvre la période 2020 à 2026. Le diagnostic comporte une analyse de la vulnérabilité du territoire face aux effets du changement climatique. Est ainsi appréhendée la vulnérabilité face à la montée globale du niveau marin (estimée entre 44 cm et 141 cm), au risque de submersion marine et au risque de

¹¹ Il s'agit des communes d'Isigny-sur-Mer, d'Osmanville, de Géfosse-Fontenay, de Cricqueville-en-Bessin, de Saint-Pierre-du-Mont, d'Englesqueville-la-Percée, de Louvières, de Vierville-sur-Mer, de Saint-Laurent-sur-Mer, de Colleville-sur-Mer, de Saintes-Honorine-des-Pertes, de Port-en-Bessin-Huppain, de Commes, de Longues-sur-Mer et de Manvieux. Les communes situées dans le PPRL ont également été intégrées.

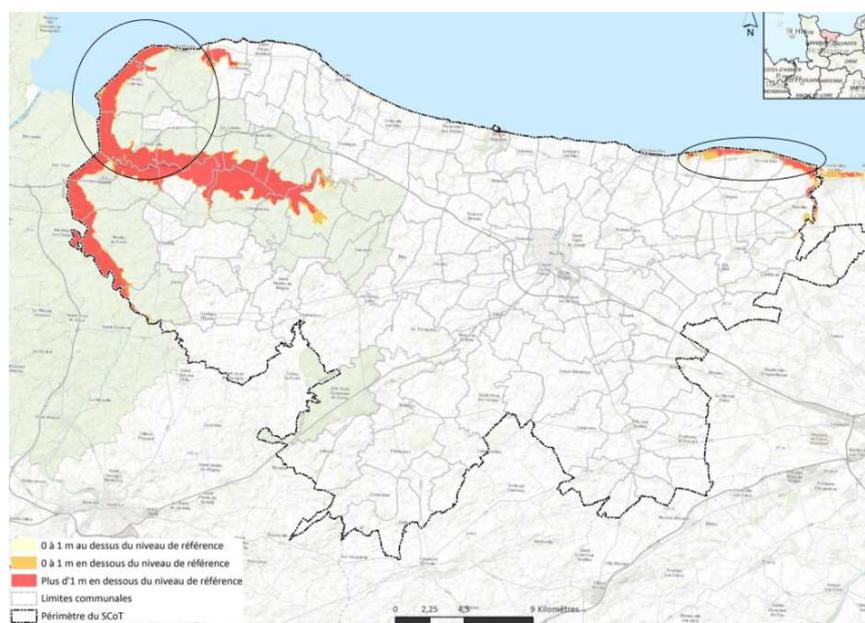
¹² Code de l'environnement, article L. 321-15.

¹³ Code de l'urbanisme, article L. 212-22-2.

¹⁴ Code de l'urbanisme, article L. 121-22-2 et L. 121-22-4.

mouvements de terrain. Ce diagnostic est agrémenté de cartes identifiant les zones exposées.

Carte n° 6 : Zones exposées au risque de submersion¹⁵



Source : PCAET du Bessin

Le plan d'actions du PCAET comprend quatre axes, dont l'adaptation au changement climatique et le développement d'une culture du risque. Ces axes se déclinent en 94 actions dont quatre sont en lien avec la problématique du recul du trait de côte :

- « 57 - Créer une commission « Transition énergétique et adaptation au changement climatique » dans chacune des collectivités territoriales du Bessin ;
- 60 - Mettre en place une stratégie de communication dédiée à la transition énergétique et à l'adaptation au changement au changement climatique sur le Bessin ;
- 76 - Mettre en place le dispositif régional "Notre Littoral pour Demain" à l'échelle du Bessin ;
- 85 - Créer une unité GEMAPI du Bessin portée par Bessin Urbanisme ;
- 86 - Développer un projet pilote de délocalisation d'entreprise dont l'activité est menacée par la montée globale du niveau marin ».

Seules les actions 57 et 60 ont été totalement mises en œuvre. Les autres sont en cours de réalisation (création d'un service GEAMPI, stratégie). Le projet pilote de délocalisation est en attente d'éléments tirés des études lancées en 2022 et qui permettront de déterminer l'entreprise susceptible d'être délocalisée.

Pour assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PCAET, le syndicat Ter'Bessin a procédé au recrutement d'un chargé de mission. Un observatoire de la transition énergétique et du changement climatique a pour mission de réunir les informations et d'effectuer les calculs nécessaires pour remplir les indicateurs de suivi de chaque action. Enfin un comité de pilotage composé d'élus et de partenaires stratégiques se réunit deux fois par an. Une évaluation complète du PCAET sera effectuée en 2023, c'est-à-dire à mi-parcours, comme le prévoit la réglementation.

¹⁵ SCOT du Bessin – 1 Rapport de présentation – livret 2 – Etat Initial de l'environnement – page 145. D'après sources : DREAL Normandie – fond : ESRI – Topomap 2015.

5 - La prise en compte du risque dans les plans locaux d'urbanisme

Le syndicat mixte Ter'Bessin a pour mission d'accompagner les communautés de communes membres dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et d'habitat.

Les communautés de communes Bayeux Intercom et Isigny Omaha Intercom disposent d'un PLUi, contrairement à celle de Seullles Terre et Mer dont le PLUi est en cours d'élaboration, la phase de diagnostic s'étant achevée fin 2022. En conséquence, les documents d'urbanisme des communes membres de cet EPCI restent applicables.

La chambre a choisi de contrôler l'intégration du risque d'érosion dans le PLUi de Bayeux Intercom, ainsi que le PLU d'Asnelles (communauté de communes Seullles Terre et Mer).

a - L'intégration de l'érosion côtière dans le PLUi de Bayeux Intercom

La communauté de communes Bayeux Intercom dispose d'un PLUi depuis le 30 janvier 2020, modifié en 2021 pour tenir compte des conclusions du PPRL.

Les risques naturels, notamment ceux liés à l'eau, dont le recul du trait de côte, y sont identifiés et les zones exposées sont rendues inconstructibles par le règlement graphique. De plus, le PLUi ne s'est pas borné au périmètre géographique du PPRL mais a identifié d'autres zones à risques, notamment celles situées en dessous du niveau marin de référence (cas de la commune de Port-en-Bessin-Huppain), les rendant également inconstructibles.

Le risque de recul du trait de côte paraît donc correctement pris en compte.

La loi climat et résilience prévoit que les orientations générales du PLUi doivent désormais prendre en compte « l'adaptation des espaces agricoles, naturels et forestiers, (l'adaptation) des activités humaines et des espaces urbanisés exposés au recul du trait de côte »¹⁶. La loi assigne également aux orientations d'aménagement et de programmation le soin d'anticiper « la réorganisation du territoire rendue nécessaire par la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations ». Enfin, la loi prévoit l'identification des « emplacements réservés à la relocalisation d'équipements, de constructions et d'installations exposés au recul du trait de côte, en dehors des zones touchées par ce recul »¹⁷.

Ces nouvelles exigences, adoptées en 2021, devront être intégrées au PLUi de la communauté de communes Bayeux Intercom.

b - L'intégration de l'érosion côtière dans le PLU de la commune d'Asnelles

Dans l'attente de la parution prochaine du PLUi de la communauté de communes Seullles Terre et Mer, le PLU de la commune d'Asnelles, adopté en juillet 2019, reste applicable. Ce document est antérieur au PPRL du Bessin et n'a pas été révisé après son approbation. Néanmoins, le PPRL y fait référence pour indiquer que le PLU devra être modifié après son adoption.

Au-delà de cette mention, le PLU n'aborde ni la problématique du recul du trait de côte ni celle de la submersion marine. Seule la notion de risque est abordée, de manière très générale : « *La commune est également soumise à des risques naturels, notamment liés à la présence de l'eau par la mer et la Gronde et doit veiller à gérer ces risques et ne pas les accentuer* »¹⁸.

Le PLU n'est pas allé au-delà de ces bonnes intentions puisque les zones classées à risques par le PPRL restent constructibles, ce qui compte tenu de la date

¹⁶ Code de l'urbanisme, article L. 151-5.

¹⁷ Code de l'urbanisme, articles L. 151-7 et L. 151-41.

¹⁸ Source : PADD d'Asnelles, page 15.

d'adoption du PLU (2019) et de la date d'engagement des études préalables au PPRL (2016) paraît imprudent. Le syndicat mixte, chargé d'instruire les demandes d'urbanisme, veille cependant à la mise en œuvre des prescriptions du PPRL qui s'impose en dépit des insuffisances du PLU.

*

Au regard des documents analysés, il apparaît que le risque de recul du trait de côte a été identifié tant au niveau régional que local mais à des degrés variables.

IV - LA STRATEGIE LOCALE

A - La définition d'une stratégie de gestion de la bande côtière

En 2022, le syndicat Ter'Bessin a lancé une étude aux fins d'élaborer une stratégie de gestion de la bande côtière à l'échelle du Bessin, s'appuyant pour cela sur le dispositif régional s'intitulant « Notre littoral pour demain » qui permet à chaque territoire éligible de bénéficier d'un soutien financier et logistique¹⁹.

Cette étude comporte quatre objectifs :

- se projeter à court, moyen et long terme, afin de poser des bases techniques partagées de projection d'évolution du trait de côte, et de prendre en compte les perspectives d'évolution de toutes les activités du territoire ;
- construire une stratégie partagée de gestion de la bande côtière avec l'ensemble des élus et acteurs du territoire, en les associant étroitement à la démarche ;
- formaliser un plan d'actions territorialisé, phasé dans le temps et décliné en fiches actions (logique d'efficience) ;
- anticiper ainsi la prochaine révision du SCOT Bessin sur ses volets « littoral » et « adaptation au changement climatique ».

Parmi les principaux « livrables » attendus, figurent un diagnostic contenant plusieurs analyses (analyse du fonctionnement hydro-sédimentaire et des aléas, analyse des ouvrages et des politiques de gestion de prévention des risques, analyse des jeux d'acteurs et des perceptions des populations, etc.), l'élaboration de plusieurs orientations de gestion à travers différents scénarios, et enfin la définition d'une stratégie et d'un plan d'actions.

Le délai estimé de réalisation de la mission est de 24 mois. Il permettra au syndicat de structurer son action et d'éclairer la prochaine révision du SCOT du Bessin en 2024.

B - L'étude de danger

Avec le transfert de la compétence GEMAPI, le syndicat à vocation à devenir gestionnaire des ouvrages de lutte contre la submersion marine.

Or tous les systèmes d'endiguement ne bénéficient pas d'une autorisation à jour : neuf d'entre eux doivent être régularisés. Pour certains systèmes, l'étude de préfiguration n'a pas permis d'identifier précisément les ouvrages constitutifs du système d'endiguement (secteur d'Isigny-sur-Mer). Pour d'autres, des modifications doivent être apportées, d'où la nécessité de présenter une nouvelle demande d'autorisation.

¹⁹ La région Normandie s'est donné comme objectif de mobiliser et soutenir les collectivités du littoral normand souhaitant se lancer dans la définition collective d'une stratégie de gestion durable de leur bande côtière. Ce dispositif permet de bénéficier de formations, de données techniques, et d'un appui et d'un suivi technique ; il permet de financer l'étude à hauteur de 50 % maximum des dépenses, dans la limite de 40 000 € par territoire. En l'espèce, le coût de l'étude est de 119 950 € HT.

Le syndicat a donc lancé une étude en mai 2022, pour un montant total de 877 732 € HT (tranches ferme et optionnelle)²⁰. La tranche optionnelle sera affermée lorsque les études techniques complémentaires permettront de choisir entre plusieurs modes d'actions possibles (agir sur tel ouvrage ou sur tel autre, en fonction de son état et du coût prévisionnel de son entretien).

À terme, le syndicat pourrait devoir gérer 20,5 km d'ouvrages, très majoritairement des digues. Pour l'heure, seule la gestion des ouvrages publics a été transférée au syndicat Ter'Bessin, représentant 9,5 km.

C - La création d'un pôle GEMAPI

Le transfert de la compétence a nécessité la création d'un pôle GEMAPI. Celui-ci est composé de six agents : un ingénieur littoral et génie civil, trois techniciens et deux chargés de mission.

Le service n'a débuté sa structuration que très récemment et devrait se renforcer dans les années à venir pour atteindre une dizaine d'agents.

V - LES FINANCES

A - L'équilibre global

En 2022, le taux d'exécution du budget a atteint le niveau anormalement faible de 55 % en dépenses de fonctionnement et 81 % en recettes, et 48 % en dépenses d'investissement et 11 % en recettes. Cette situation, qui s'explique par des restes à réaliser sous-évalués et par la mise en place progressive de la compétence GEMAPI²¹, ne saurait être pérennisée.

La capacité d'autofinancement brute s'est très nettement améliorée sur la période, passant de 6,2 % des produits de gestion en 2018 à 39,9 % en 2022. Les dépenses d'équipement ont fortement augmenté durant la période pour atteindre 293 852 € en 2022, soit un niveau qui reste encore très modeste. La dette, déjà faible les années précédentes, s'est entièrement éteinte en 2022.

²⁰ Une étude de dangers précise les risques auxquels un ouvrage peut exposer la population, directement ou indirectement en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'ouvrage. Elle repose sur une démarche d'analyse des risques qui doit s'appuyer sur une description suffisante de l'ouvrage, de son environnement immédiat et éloigné, concerné par les causes ou les conséquences des accidents potentiels. (Source : DREAL).

²¹ Les restes à réaliser ont été évalués non pas sur la base des engagements pris mais sur la base du montant des dépenses estimées. Or les dépenses engagées doivent être enregistrées en comptabilité d'engagement pour leur montant réel. En fin d'exercice, le solde des engagements pris non payés constitue les restes à réaliser.

Tableau n° 1 : L'équilibre du budget principal

	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 18-22	évol 2018-2022	
Produits de gestion (A)	571 191 €	536 999 €	777 219 €	838 627 €	1 721 065 €	31,8 %	201,3 %	1 149 873 €
Charges de gestion (B)	534 850 €	597 757 €	571 099 €	661 235 €	1 034 881 €	17,9 %	93,5 %	500 031 €
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	36 342 €	-60 757 €	206 119 €	177 392 €	686 184 €	108,5 %	1788,2 %	649 842 €
en % des produits de gestion	6,4 %	-11,3 %	26,5 %	21,2 %	39,9 %			
Résultat financier	-650 €	-486 €	-320 €	-150 €	-11 €	-64,1 %	-98,3 %	640 €
CAF brute	35 691 €	-61 244 €	205 800 €	179 078 €	686 173 €	109,4 %	1822,5 %	650 482 €
en % des produits de gestion	6,2 %	-11,4 %	26,5 %	21,4 %	39,9 %			
Annuité en capital de la dette	9 873 €	10 037 €	10 204 €	10 373 €	2 620 €	-28,2 %	-73,5 %	-7 253 €
CAF nette	25 818 €	-71 281 €	195 596 €	168 705 €	683 553 €	126,8 %	2647,6 %	657 735 €
Recettes d'inv. hors emprunt	13 002 €	8 920 €	24 000 €	38 679 €	46 070 €			33 068 €
Financement propre disponible	38 820 €	-62 361 €	219 596 €	207 384 €	729 623 €	108,2 %	1779,5 %	690 803 €
Dépenses d'équipement	11 824 €	59 731 €	26 410 €	30 065 €	293 852 €	123,3 %	2385,1 %	282 028 €
Besoin de financement	26 995 €	-122 092 €	193 186 €	177 319 €	435 771 €	100,4 %	1514,2 %	408 775 €
Encours de la dette au 31/12	33 235 €	23 197 €	12 993 €	2 620 €	0 €			-33 235 €
Capacité de désendettement (années)	0,9	N.S.	0,1	0,0	0,0			

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne

Les charges courantes ont augmenté de 17,9 % par an entre 2018 et 2022, sous l'effet de l'augmentation des charges de gestion qui elle-même s'explique par la hausse des charges de personnel (+ 18,8 %). En effet, les effectifs pourvus à temps complet sont passés de 8 agents en 2018 à 20 agents en 2022. Cette hausse se justifie principalement par la création du service GEMAPI en 2022, qui a exigé un recrutement important avec l'embauche d'un ingénieur, de trois techniciens et de deux chargés de mission. En conséquence, les charges de personnel ont augmenté de 55 % (+ 282 754 €) entre 2021 et 2022.

Tableau n° 2 : Les charges courantes

	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 2018-2022
Charges à caractère général	128 097 €	111 451 €	115 568 €	129 920 €	220 451 €	14,5 %
Charges de personnel	398 109 €	477 610 €	443 494 €	510 920 €	793 674 €	18,8 %
Autres charges de gestion	8 644 €	8 695 €	12 037 €	20 395 €	20 755 €	24,5 %
Charges de gestion	534 850 €	597 757 €	571 099 €	661 235 €	1 034 881 €	17,9 %
Charges d'intérêts et pertes de change	650 €	486 €	320 €	150 €	11 €	-64,1 %
Charges courantes	535 500 €	598 243 €	571 419 €	661 385 €	1 034 891 €	17,9 %

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne

Les recettes de fonctionnement du syndicat ont progressé de 31,8 % entre 2018 et 2022. Elles sont très majoritairement composées de recettes institutionnelles, qui sont en fait des transferts de fiscalité. Les ressources d'exploitation sont issues de mises à disposition de deux salariés auprès de la commune de Bayeux.

Tableau n° 3 : Les ressources financières du syndicat

	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 2018-2022
Ressources d'exploitation	35 251 €	50 863 €	53 176 €	50 406 €	58 221 €	13,4 %
Ressources institutionnelles	535 940 €	486 136 €	724 042 €	788 221 €	1 662 841 €	32,7 %
dt taxe GEMAPI			100 689 €	50 756 €	732 024 €	
Total	571 191 €	536 999 €	777 219 €	838 627 €	1 721 063 €	31,8 %

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne

L'augmentation de 32,7 % par an des recettes institutionnelles s'explique principalement par la perception nouvelle de la taxe GEMAPI reversée dès 2020 au syndicat par les EPCI membres pour un montant total de 883 000 € sur les trois années, dont une partie était destinée à financer les premières études prospectives. La répartition entre les trois EPCI est assise sur des indicateurs objectifs (surface du territoire, linéaire d'ouvrage de lutte contre la submersion par exemple), ce qui explique que le montant versé par chaque EPCI varie de 7 € par habitant à 13 €, soit un montant qui reste éloigné du maximum fixé par la loi à 40 €.

B - La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement permet de mesurer la capacité de la collectivité à financer ses investissements par ses excédents de fonctionnement. Après une période d'incertitude liée à des décalages dans la perception des contributions des EPCI membres, la situation s'est stabilisée à partir de l'exercice 2020. En 2022, la CAF brute représentait 37,4 % des produits de gestion, ce qui a permis au syndicat d'engager l'étude stratégique de gestion de la bande côtière et les études de danger.

Cette performance est due à une bonne tenue de l'excédent brut de fonctionnement mais également à l'amélioration constante du résultat financier liée à la diminution de l'endettement.

Dans ces conditions, il apparaît que le syndicat dispose d'une solide capacité à financer ses investissements futurs.

Tableau n° 4 : La capacité d'autofinancement brute et nette

	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 2018-2022
Excédent brut de fonctionnement	36 342 €	-60 757 €	206 119 €	177 392 €	686 184 €	108,5 %
+/- Résultat financier	-650 €	-486 €	-320 €	-150 €	-11 €	-64,1 %
Autres produits et charges	0 €	0 €	0 €	1 836 €	0 €	
CAF brute	35 691 €	-61 244 €	205 800 €	179 078 €	686 173 €	109,4 %
en % des produits de gestion	6,2 %	-11,4 %	26,5 %	21,4 %	39,9 %	
Dotations nettes aux amortissements	42 355 €	13 352 €	50 263 €	51 841 €	63 459 €	10,6 %
Dotations nettes aux provisions	0 €	0 €	0 €	-26 500 €	0 €	
Quote-part des subventions d'inv. transférées	13 390 €	0 €	14 583 €	14 583 €	14 583 €	2,2 %
Résultat section de fonctionnement	6 726 €	-74 596 €	170 120 €	168 321 €	637 297 €	212,0 %
CAF brute	35 691 €	-61 244 €	205 800 €	179 078 €	686 173 €	109,4 %
Annuité en capital de la dette	9 873 €	10 037 €	10 204 €	10 373 €	2 620 €	-28,2 %
CAF nette	25 818 €	-71 281 €	195 596 €	168 705 €	683 553 €	126,8 %
CAF brute moyenne	209 100 €					
Annuité moyenne	8 622 €					

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne

C - Le fonds de roulement et la trésorerie

Durant l'ensemble de la période sous revue, le fonds de roulement net global et la trésorerie nette étaient positifs. En 2022, la trésorerie a représenté l'équivalent de 72 jours de charges courantes, signe d'une certaine aisance.

D - L'investissement

Jusqu'à-là, les dépenses d'équipement financées par le syndicat ont été limitées essentiellement aux études stratégiques et de danger. Le développement de la compétence GEMAPI aura pour effet de porter les investissements à un niveau très supérieur, soit entre 0,6 M€ par an et 3 M€ selon les scénarios esquissés, ce qui conduira le syndicat à solliciter un ajustement des contributions des trois EPCI membres et, vraisemblablement, à s'endetter.

Tableau n° 5 : Le financement des investissements

	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	35 691 €	-61 244 €	205 800 €	179 078 €	686 173 €
en % des produits de gestion	6,2 %	-11,4 %	26,5 %	21,4 %	39,9 %
Annuité en capital de la dette	9 873 €	10 037 €	10 204 €	10 373 €	2 620 €
CAF nette ou disponible	25 818 €	-71 281 €	195 596 €	168 705 €	683 553 €
Recettes d'inv. hors emprunt	13 002 €	8 920 €	24 000 €	38 679 €	46 070 €
Financement propre disponible [A]	38 820 €	-62 361 €	219 596 €	207 384 €	729 623 €
Dépenses d'équipement [B]	11 824 €	59 731 €	26 410 €	30 065 €	293 852 €
Ratio A/B (taux d'indépendance financière)	328,3 %	N.S.	831,5 %	689,8 %	248,3 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	26 995 €	-122 092 €	193 186 €	177 319 €	435 771 €
Encours de dette du BP au 31 décembre	33 235 €	23 197 €	12 993 €	2 620 €	0 €
Capacité de désendettement	0,9	N.S.	0,1	0,0	0,0

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne