



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**SYNDICAT MIXTE DES BASSINS
HYDRAULIQUES DE L'ISÈRE
(SYMBHI)
(Département de l'Isère)**

Exercices 2015 et suivants

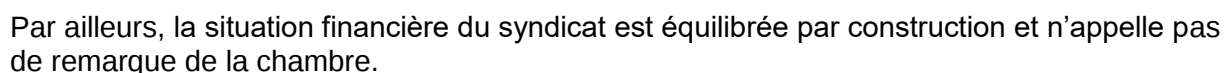
Observations définitives
délibérées le 7 décembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1- L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID 19	8
2- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET DU BASSIN DE L'ISÈRE.....	8
3- LE CADRE GÉNÉRAL D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE.....	10
3.1- Les bassins hydrographiques.....	10
3.2- Les évolutions législatives récentes et la compétence GEMAPI	11
4- LES STRATÉGIES LOCALES ET LES OUTILS OPÉRATIONNELS MOBILISÉS SUR LE TERRITOIRE DU SYMBHI.....	13
4.1- La place du SYMBHI dans la stratégie de l'État.....	13
4.2- Les autres acteurs opérationnels de la compétence GEMAPI en Isère	16
4.2.1- Les organismes et les financements de l'Etat	16
4.2.2- L'association départementale dissoute Isère-Drac-Romanche	17
4.2.3- L'association du bassin versant de l'Isère.....	17
4.3- Le département, une implication volontariste, sans obligation réglementaire	19
5- LES COMPÉTENCES ET L'ACTIVITÉ DU SYMBHI	21
5.1- La définition des compétences	21
5.1.1- Un champ de compétence particulièrement large	21
5.1.2- Les statuts perfectibles de 2021	22
5.1.3- Un champ de compétence peu lisible.....	23
5.2- La stratégie d'évolution du SYMBHI	24
6- LA GESTION DU SYMBHI	26
6.1- La gouvernance du SYMBHI	26
6.1.1- Les instances statutaires	26
6.1.2- Les indemnités des élus	26
6.2- Les ressources humaines	27
6.2.1- La fonction ressources humaines au sein du syndicat.....	27
6.2.2- La faiblesse des moyens humains propres, notamment des fonctions administratives, au regard des ambitions affichées.....	29
6.2.3- La régularité des procédures de recrutement	32
6.2.4- Le régime indemnitaire du syndicat.....	33
6.2.5- Des conventions perfectibles entre le département et le SYMBHI.....	33
6.3- La commande publique.....	36
6.3.1- La répartition des achats entre les différentes catégories de marchés.....	36
6.3.2- Le recours à un mandataire	37
6.3.3- Les commandes passées hors marché	40
6.3.4- La nécessaire poursuite de la structuration de la fonction achat	40
6.4- Le système d'information : un chantier qui doit être prioritaire.....	41
6.5- Conclusion intermédiaire sur la gestion et la recherche d'autonomie du SYMBHI	42
7- LE PROJET DE NOUVEAUX LOCAUX.....	43
7.1- La définition du projet	43
7.2- Les conditions de mise en œuvre du projet.....	45
7.3- La légalité du montage	45
7.4- Des clauses très favorables au cocontractant	47
8- LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYMBHI.....	48
8.1- L'organisation de la fonction budgétaire et comptable.....	48
8.1.1- La qualité de l'information budgétaire.....	48
8.1.2- La qualité de la prévision budgétaire	48
8.2- Le contexte financier du syndicat mixte	49
8.2.1- Le budget de fonctionnement du SYMBHI	49
8.3- Les conditions du financement de la compétence par les EPCI	51

8.4-	Le financement des investissements	52
<u>9-</u>	<u>ANNEXES.....</u>	<u>55</u>

Créé en 2004 à l'initiative du département de l'Isère pour porter des travaux de prévention des inondations de la rivière Isère, le syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI) s'est progressivement affirmé comme un acteur clé des politiques du « grand cycle de l'eau » du territoire. À la faveur de la clarification législative des compétences dans le domaine de l'eau, débutée en 2014 (loi MAPTAM) qui définit les contours d'une nouvelle compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), le syndicat a diversifié ses activités et élargi son périmètre d'intervention avec l'adhésion de huit établissements de coopération intercommunale (EPCI). Sa fusion en 2019 avec l'association départementale Isère Drac Romanche (ADIDR) qui gère 250 km de digues a renforcé opportunément le positionnement du syndicat qui en 2021, compte 11 membres et déploie son action sur toute la partie iséroise de la rivière Isère.



Pour autant le SYMBHI reste dépendant du département de l'Isère et ne peut paradoxalement prétendre à être labellisé comme établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou comme établissement public territorial de bassin (EPTB), ce qui est compromet son développement.

Si plusieurs EPCI ont été amenés à se fédérer au sein du SYMBHI pour l'exercice de la compétence GEMAPI, le syndicat demeure très dépendant du département pour son organisation comme pour sa capacité à porter financièrement les actions relevant de cette politique. En effet, même si les EPCI sont seuls compétents pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et la prévention des inondations, et également seuls habilités à percevoir la taxe instaurée à cet effet, le département reste très présent dans ce domaine, comme la loi le lui permet. Cet engagement volontariste de la collectivité départementale renforce la crédibilité au SYMBHI mais elle est aussi pour lui un facteur de fragilité car l'intervention départementale, notamment financière, n'a aucun caractère obligatoire et donc pérenne.

L'émancipation du SYMBHI vis-à-vis du département est un objectif prioritaire de ses membres. La réussite de cette ambition est conditionnée à une structuration et à un renforcement des fonctions supports du syndicat. Ce dernier ne dispose pas encore de procédures propres, et n'a pas défini de stratégie pour sa gestion interne. Ainsi son système d'information, aujourd'hui fragmenté et fragile est encore très éloigné des standards de sécurité attendus. En matière de ressources humaines, la plupart des recrutements récents ont été effectués par voie contractuelle, et ne sont donc pas durables. En termes de commande publique, la gestion du syndicat est perfectible. En particulier, il convient de mettre fin au recours systématique sans publicité ni mise en concurrence préalable à une société publique locale départementale, alors que les conditions légales du « contrôle analogue » permettant une telle dérogation ne sont pas réunies.

Par ailleurs, soucieux de fédérer les compétences locales sur le bassin de l'Isère et d'assurer une vision aval-amont, le département de l'Isère, a créé en 2017 avec le département de la Savoie et sous l'impulsion de l'Etat, une association de préfiguration d'un EPTB. Il la préside en alternance avec le département de la Savoie. Forte de 29 membres dont le SYMBHI et huit de ses onze membres, l'association entend demander sa labellisation comme EPTB. La loi impose toutefois que seuls des EPCI et les EPAGE soient membres d'un EPTB. A ce jour, le SYMBHI ne peut pas accéder à ce statut. En effet, la compétence GEMAPI qui lui a été transférée sur le territoire métropolitain souffre d'une enclave, excluant sa labellisation en EPAGE. A terme, l'EPTB pourrait donc être constitué sans le syndicat et alors même que des EPCI lui ayant confié la compétence GEMAPI en seraient membres.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : clarifier les compétences du syndicat par la réécriture et l'adoption de nouveaux statuts.

Recommandation n° 2 : définir et mettre en œuvre une stratégie de ressources humaines dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en lien avec la recherche d'un exercice des missions en autonomie.

Recommandation n° 3 : définir et arrêter les modalités de remboursement des mises à disposition de services avec le département.

Recommandation n° 4 : réserver les relations contractuelles de quasi régie aux situations pour lesquelles le contrôle analogue est mis en œuvre.

Recommandation n° 5 : élaborer le schéma directeur du système d'information et y inclure les mesures de sécurisation nécessaires.

Recommandation n° 6 : réinterroger sans délai le projet de construction de nouveaux locaux.

Recommandation n° 7 : améliorer les programmations financières pour aboutir à un plan pluriannuel d'investissement et à un plan pluriannuel de fonctionnement en vue de conforter le pilotage financier de l'investissement et éviter les excès de niveau du fonds de roulement.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI) pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 6 janvier 2021, adressée à M. Fabien Mulyk, président du syndicat mixte depuis 2015.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} juin 2021 avec M. Mulyk.

Lors de sa séance du 15 juin 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 8 juillet 2021 à M. Mulyk, ainsi que, pour celles les concernant, aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 décembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID 19

La crise sanitaire et son impact sur le syndicat ont fait l'objet d'un questionnaire spécifique. Opérateur de la compétence « gestion de l'eau et des milieux aquatiques » (voir *infra*), le syndicat n'a pas de lien direct avec des usagers. Les impacts de la crise sanitaire et des confinements liés à l'épidémie de la COVID 19 ont donc surtout porté sur son fonctionnement interne, la crise n'ayant pas affecté ses relations avec ses prestataires externes.

En synthèse, il résulte de ces déclarations que dès la phase de premier confinement, le SYMBHI a pu adapter son fonctionnement quotidien, sous la contrainte des difficultés communes à toutes les organisations (mise en place du travail à distance, disponibilité des masques, du gel hydro-alcoolique, de matériels informatiques adaptés, notamment). Sa grande proximité avec le département et une agilité certaine liée à sa taille ont permis au SYMBHI d'honorer ses engagements et d'assurer une continuité du processus de décision.

Les projets ont pu se poursuivre, aucun prestataire externe n'ayant été défaillant. L'activité opérationnelle du syndicat est principalement estivale, en période d'étiage, période qui a été beaucoup moins impactée par les restrictions de déplacement et d'activité.

Enfin, l'impact financier de la crise n'est pas encore quantifié et semble a priori très mesuré.

2- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET DU BASSIN DE L'ISÈRE

La rivière Isère prend sa source en Savoie et se jette dans le Rhône à quelques kilomètres au nord de Valence. Sa gestion est donc un enjeu commun à trois départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes (la Savoie, l'Isère et la Drôme). Etendu à ses affluents, le bassin versant s'étend même aux confins des Hautes-Alpes, avec le Drac et la Romanche qui y prennent leur source.

Ce bassin versant¹ est caractérisé par un relief très contrasté² et des conditions climatiques influencées par les montagnes environnantes. Le régime hydrologique de l'Isère est pluvio-nival : les plus hautes eaux ont lieu au printemps et en début d'été (précipitations les plus élevées et fonte des neiges) et l'étiage³ est en hiver.

A partir du XIX^{ème} siècle, de grands chantiers d'endiguement ont été entrepris, pour protéger les populations et avec également pour objectif de maîtriser les lits des cours d'eau. Leur domestication s'est également traduite par la construction d'ouvrages hydro-électriques, alors que leurs fonds étaient drainés pour prélever des graviers utilisés pour la construction de routes et de bâtiments.

Le fonctionnement naturel des cours d'eau du bassin a donc été modifié : les digues entravent l'étalement lors des crues, les lits sont sur-creusés par les prélèvements de graviers et les barrages et autres ouvrages modifient artificiellement les débits.

¹ Le bassin versant de l'Isère couvre 11 800 km² et l'Isère s'écoule sur 286 km.

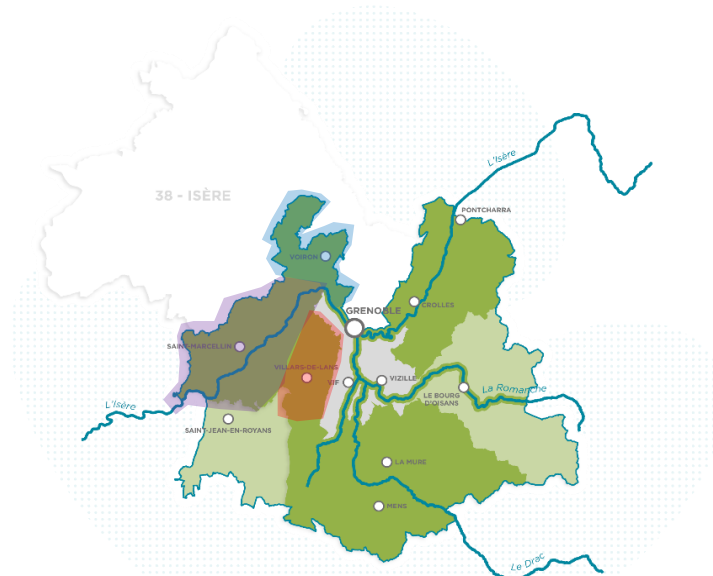
² L'Isère prend sa source à 3 482 m d'altitude et s'écoule à la manière d'un torrent dans la vallée de la Tarentaise jusqu'à ce que la pente s'adoucisse à l'approche d'Albertville. Elle effectue ensuite l'essentiel de son parcours dans la plaine sur de faibles pentes et va se jeter dans le Rhône à 8 km au nord de Valence (Institut des risques majeurs).

³ Étiage : plus bas niveau des eaux.

Sur ces constats, le SYMBHI a été créé en 2004, à l'initiative du département de l'Isère associé à huit syndicats intercommunaux⁴, avec l'ambition de fédérer les initiatives locales. Il a été chargé de l'aménagement et de la gestion des rivières du Sud-Isère (statuts de 2004).

Au gré des évolutions législatives, en particulier la loi MAPTAM⁵ de 2014 qui attribue au bloc communal la compétence gestion de l'eau et des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), et des textes suivants qui en précisent les modalités d'application, le SYMBHI a fait évoluer son périmètre par l'adhésion de nouvelles communautés de communes, mais aussi son champ d'intervention avec des transferts de compétences.

Carte 1 : Territoire d'intervention du syndicat en 2021



Source : site Internet SYMBHI.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, et l'adhésion de la communauté de communes de Royans-Vercors, le syndicat compte onze membres représentés également par trois délégués au sein du conseil syndical.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières.

		Effectifs en 2020	39 agents ⁶
11 membres adhérents en 2020		Moyenne 2015-2020 des	
Recettes de fonctionnement	3,5 M€	dépenses d'investissement	18,1 M€
Charges de personnel	2,2 M€	recettes d'investissement	19,9 M€

Source : comptes de gestion 2015-2020

L'objectif du syndicat est de devenir l'opérateur unique de la compétence GEMAPI sur son territoire, avec notamment sa labellisation en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), comme l'indiquent ses statuts applicables au 1^{er} janvier 2021.

⁴ Syndicat intercommunal des torrents du Saint-Eynard, syndicat intercommunal d'aménagement du bassin hydraulique de Bièvre-Liers-Valloire, syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre, syndicat intercommunal à vocation unique de la Fure, syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique des Quatre vallées du Bas-Dauphiné, syndicat intercommunal du Lavanchon, syndicat interdépartemental d'aménagement du Guiers et de ses affluents, syndicat intercommunal de la Morge et de ses affluents.

⁵ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Complétée par la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République. La loi reporte le transfert au 1^{er} janvier 2018.

⁶ Au 1^{er} janvier 2021.

3- LE CADRE GÉNÉRAL D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE

3.1- Les bassins hydrographiques.

Historiquement assuré en proximité par les communes ou l'État, en fonction des risques de crues et d'inondations, la gestion du « grand cycle de l'eau » a fait l'objet depuis les années 1960 de réglementations précises et contraignantes tendant à adapter au mieux les responsabilités et compétences à une échelle dépassant les limites administratives, peu cohérentes avec la logique de bassins versants, et en précisant le périmètre d'intervention des acteurs.

Depuis la loi sur l'eau de 1964⁷, les ressources en eau sont gérées en France à l'échelle de 12 bassins⁸ (districts) hydrographiques⁹ délimités par les lignes de partage des eaux superficielles.

Carte 2 : Les bassins hydrographiques français



Source : Agence de l'eau Artois-Picardie

Le bassin hydrographique Rhône-Méditerranée est constitué de l'ensemble des bassins versants français - dont celui de l'Isère - sur lesquels toute goutte d'eau ruisselle vers les cours d'eau qui alimentent le Rhône, ses affluents et les fleuves côtiers pour rejoindre un même exécutoire commun, la mer Méditerranée. Il recouvre environ 121 600 km² et 20 % du territoire national, cinq régions, 29 départements, 14 millions d'habitants, 1 000 km de côtes et 11 000 cours d'eau.

Organisé et élaboré au niveau du bassin versant, sous l'égide du préfet coordonnateur à l'échelle du bassin, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE¹⁰) est le

⁷ Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

⁸ Sept bassins métropolitains : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie. Cinq bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte.

⁹ Bassin hydrographique : grand bassin versant découpé en plusieurs régions hydrographiques, elles-mêmes divisées en secteurs hydrographiques, sous-secteurs hydrographiques et zones hydrographiques (glossaire eau et milieux aquatiques).

¹⁰ La loi sur l'eau de 1992 a institué deux outils de planification :

- à l'échelle des grands bassins hydrographiques, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), d'une durée de cinq ans, fixent les orientations et dispositions pour atteindre une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et définissent les objectifs qualitatifs et quantitatifs pour les masses d'eau ;

document prescriptif fixant le cadre pour atteindre une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il constitue donc le fondement des démarches de planification et des outils contractuels ensuite déployés à l'échelle des bassins hydrographiques et des sous-bassins par les acteurs publics locaux : schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), contrats de milieux. Une commission locale de l'eau (CLE) est chargée d'élaborer de manière collective, de réviser et de suivre l'application du SAGE.

En 2021, le périmètre d'intervention du SYMBHI est concerné par quatre des six SAGE en cours de mise en œuvre sur le grand bassin de l'Isère : Drac-Romanche porté par la métropole de Grenoble (le SYMBHI est membre de la commission locale de l'eau¹¹), Bas-Dauphiné Plaine de Valence (100 communes de la Drôme, 40 de l'Isère dont 35 sur le périmètre du syndicat qui est membre de la CLE), Bièvre Liers Valloire (une petite partie du périmètre pour les eaux souterraines concerne le bassin versant Paladru Fure, et donc le territoire du SYMBHI), Drac Amont car une partie du périmètre concerne la Communauté de communes de la Matheysine qui est membre du SYMBHI. Néanmoins, c'est le conseil départemental qui est membre de la CLE et non le SYMBHI.

3.2- Les évolutions législatives récentes et la compétence GEMAPI

La période sous revue a été marquée par une évolution significative des compétences dans le domaine de l'eau et de leur répartition entre collectivités territoriales, notamment par la définition légale d'une compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et la lutte contre les inondations, dite « compétence GEMAPI ».

Le législateur a souhaité resserrer les liens entre gestion de l'eau, urbanisme et aménagement du territoire en attribuant obligatoirement la compétence GEMAPI aux communes et à leurs groupements. Les objectifs poursuivis sont notamment de structurer la maîtrise d'ouvrage, de clarifier les responsabilités, de lutter contre leur dispersion et de rechercher « une vision globale des problématiques inondations et de gestion de l'eau à une échelle cohérente : celle des bassins versants »¹².

En application du I bis, de l'article L. 211-7 du code de l'environnement les communes sont ainsi compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui recouvre les missions suivantes définies au I :

« 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
2° entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
5° défense contre les inondations et contre la mer ;
8° protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ».

- à l'échelle des sous-bassins versants, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), portés par des acteurs publics locaux.

¹¹ CLE : commission locale de l'eau, commission de concertation instituée par le préfet pour l'élaboration, la révision et le suivi d'un SAGE donné.

¹² Idem.

Cependant, en application des lois MAPTAM¹³ du 27 janvier 2014 et NOTRé¹⁴ du 7 août 2015 la compétence du « grand cycle de l'eau » relève des EPCI depuis le 1^{er} janvier 2018¹⁵, sous réserve toutefois des actions précitées réservées aux communes par le code de l'environnement.

Cette prise de compétence à l'échelle intercommunale s'applique théoriquement de manière automatique et ne nécessite ni délibération, ni arrêté préfectoral. Lorsque des communes exerçaient des missions en matière de gestion de l'eau et de prévention des inondations avant le 1^{er} janvier 2018, l'intercommunalité les reprend donc à cette date en application du principe de représentation-substitution¹⁶. Cependant la modification des statuts des EPCI pour faire état de cette prise de compétence est de bonne gestion.

La mise en place de la GEMAPI n'emporte pas la disparition des syndicats mixtes préexistants, qui avaient compétence en la matière mais implique une réflexion sur leur positionnement et leurs perspectives. Ils conservent après cette date, tout ou partie de la compétence qu'ils exerçaient, sous réserve que les EPCI ne la leur aient pas retirée. De même, les EPCI compétents peuvent choisir de se regrouper en syndicats mixtes (SM) pour l'exercice total ou partiel de la compétence GEMAPI, par délégation ou par transfert, ce qui permet notamment de dépasser les limites du territoire intercommunal

Les politiques publiques de l'eau s'accommodant mal en effet, des frontières administratives et institutionnelles usuelles et par souci d'opérationnalité, la loi GEMAPI de 2017¹⁷ a même ouvert, sous conditions, la possibilité aux départements (voir ci-après) et aux régions de poursuivre des actions en la matière, et a refondé l'établissement public territorial de bassin (EPTB) en tant que syndicat mixte ayant pour vocation en particulier, mais non exclusivement, la coordination des actions GEMAPI sur une échelle territoriale large correspondant à un grand bassin versant. Elle a instauré en outre un syndicat mixte dédié aux actions GEMAPI, l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), regroupant les intercommunalités à une échelle plus restreinte et correspondant à un petit bassin versant (voir infra).

Enfin, la thématique des digues est également un enjeu clé de la réforme GEMAPI, avec la nécessité d'organiser les compétences et les responsabilités en la matière. La législation a ainsi dû être complétée de dispositions facilitant la reprise en gestion par les « nouvelles autorités compétentes » des digues existantes ou autres ouvrages de même nature, présentant un intérêt non contestable dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI (voir annexe pour plus de détail)¹⁸.

¹³ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁴ Loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République. La loi reporte le transfert au 1^{er} janvier 2018.

¹⁵ La compétence GEMAPI a été ajoutée à la liste des compétences obligatoires exercées de plein droit par les métropoles, communautés urbaines/ d'agglomération/ de communes (modifications du code général des collectivités territoriales (CGCT) : L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5215-20-1).

¹⁶ Par dérogation au principe d'exclusivité, ce mécanisme permet aux communes de transférer à l'EPCI des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats mixtes ou de communes, sans avoir au préalable à retirer ces compétences aux syndicats concernés (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competenances-0#__RefHeading__16_587734144).

¹⁷ Loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

¹⁸ Pour accompagner la GEMAPI et renforcer progressivement la protection des territoires les plus exposés au risque d'inondation ou, le long du littoral, au risque de submersion marine, le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, dit "décret digues" porte création d'une réglementation adaptée aux systèmes d'endiguement. Ce décret a été modifié par le décret n° 2019-895 du 28 août 2019.

L'activité, le périmètre et les actions du SYMBHI depuis 2015 s'inscrivent donc dans un cadre modifié qui l'a déjà conduit à évoluer. Dans ce nouveau contexte, le syndicat a pour ambition de pérenniser son existence en fédérant les actions des EPCI dans un cadre imposant une vision dépassant les périmètres et les seules problématiques communautaires et portant sur l'aval comme sur l'amont.

Une carte des EPAGE et EPTB du bassin Rhône-Méditerranée en 2021 est présentée en annexe.

4- LES STRATÉGIES LOCALES ET LES OUTILS OPÉRATIONNELS MOBILISÉS SUR LE TERRITOIRE DU SYMBHI

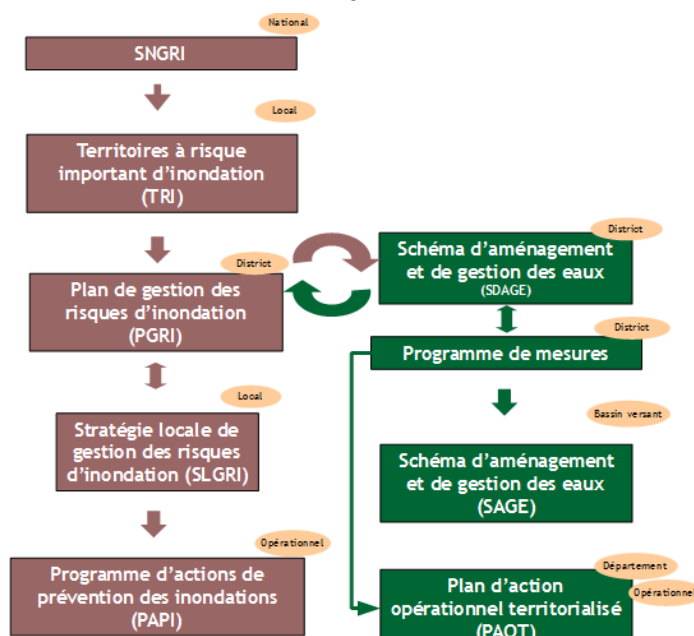
4.1- La place du SYMBHI dans la stratégie de l'État

Pour la prévention du risque inondation, à la suite de la directive européenne de 2007¹⁹, l'État a élaboré une stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI), a déterminé sur chaque grand district les territoires à risque important d'inondation (TRI) et a établi un plan de gestion du risque inondation (PGRI). Ce plan doit permettre la prise en compte de ce risque dans l'ensemble des politiques du territoire (aménagement, gestion de l'eau).

Pour le bassin versant de l'Isère, trois TRI ont été déterminés pour la période 2016-2021 : Albertville, Grenoble / Voiron et Romans-sur-Isère / Bourg-de-Péage.

Au niveau local, des stratégies locales de gestion du risque inondation (SGLRI) doivent ensuite être élaborées. Le schéma de planification est donc le suivant :

Schéma 1 : Articulation des niveaux de planification en matière de risque inondation



Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

¹⁹ Directive n° 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, transposée complètement par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article 221), le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

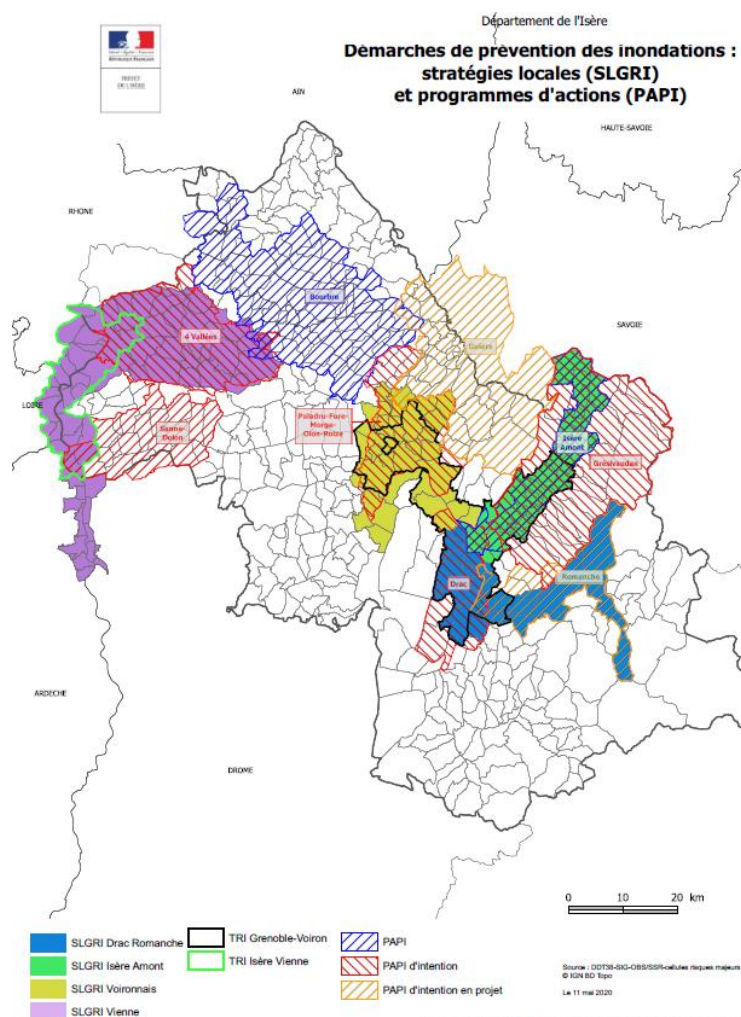
S'agissant des trois SGLRI²⁰ sur le grand bassin versant de l'Isère, le SYMBHI est impliqué dans la stratégie Grenoble-Voirion, elle-même composée de trois sous-stratégies locales (Isère amont, Drac - Romanche, Voironnais). Le syndicat a co-élaboré cette stratégie avec la direction départementale des territoires (DDT) de l'Isère. Il est l'un des acteurs de sa mise en œuvre, avec l'ensemble des collectivités concernées et les services de l'État.

La mise en œuvre opérationnelle des stratégies locales est assurée dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), démarche contractualisée entre l'État et les collectivités. Elle a pour objectif de fédérer les acteurs d'un territoire autour d'une stratégie commune et de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Le dispositif PAPI se décompose en une phase études et une phase travaux. Le SYMBHI est porteur²¹ du PAPI Isère-amont (complet) et de de trois PAPI d'intention (Drac, Fure-Morge-Olon, Grésivaudan), d'un PAPI en cours d'élaboration (Oisans-Romanche). Pour les trois autres PAPI du grand versant de l'Isère, il n'intervient pas ou n'est pas intervenu (Combes de Savoie, Tarentaise, Maurienne).

²⁰ Source DREAL Auvergne-Rhône-Alpes. Également SLGRI de l'Isère et SLGRI des affluents de l'Isère, dans le département de la Drôme : ces SLGRI sont situées sur la partie aval de l'Isère, proche de la confluence avec le Rhône. SLGRI d'Albertville, dans le département de la Savoie. Le SYMBHI n'est pas partie prenante de cette SLGRI.

²¹ Le porteur du PAPI a la charge de présenter le dossier de candidature puis, après labellisation du PAPI, d'en assurer l'animation, la coordination et le suivi. Il a la responsabilité, en concertation avec les différents maîtres d'ouvrage, du pilotage du diagnostic, de l'élaboration de la stratégie, de conception du programme d'actions et s'assure de la mise en œuvre opérationnelle des actions ainsi que de leur évaluation (source DREAL Auvergne-Rhône-Alpes).

Carte 3 : SLGRI et PAPI sur le territoire du département de l'Isère



Source : DDT 38

Le SYMBHI est donc un acteur majeur de la prévention des inondations sur son périmètre d'intervention.

Enfin, la DREAL recense quatre contrats de rivière sur le périmètre du SYMBHI, dont un contrat terminé (Vercors Eau pure 2013-2019) qui était porté par le parc naturel régional (PNR) du Vercors, Sud-Grésivaudan (2015-2020), Paladru-Fure-Mogre-Olon-Roize (2016-2021), Drac-Isérois (2018-2024). Pour ces contrats, le syndicat assure l'animation, la coordination, le suivi du programme.

Depuis sa création, le SYMBHI a été partie prenante :

- ♦ du projet Romanche Séchilienne, entre 2006 et 2016 pour l'aménagement de la rivière Romanche dans la plaine de Vizille (neuf communes, linéaire d'environ 12 km) pour un investissement d'environ 25,5 M€ HT²² (au lieu de 28 M€ prévus au départ, afin « d'assurer une réponse conjuguée au risque de crue centennale de la Romanche, et au risque naturel majeur de la Séchilienne sous l'aspect de ses conséquences hydrauliques [...] », en prenant « en compte au mieux de l'ensemble des intérêts gravitant autour de la rivière, dont la valorisation environnementale, et le développement des loisirs » ;

²² Financements : État, département de l'Isère, région, agence de l'eau, Union européenne.

- ♦ du projet Isère amont, lancé en 2004, pour la protection contre les inondations²³ de 29 communes du département de l'Isère (300 000 habitants) entre Pontcharra et Grenoble, sachant que deux autres objectifs du projet ont ensuite été intégrés : le retour à un meilleur état écologique de la rivière et des aménagements de loisirs. Les travaux ont été achevés fin 2020 pour un montant de plus de 130 M€.

4.2- Les autres acteurs opérationnels de la compétence GEMAPI en Isère

4.2.1- Les organismes et les financements de l'Etat

L'État accompagne la prise de compétence GEMAPI dans sa dimension réglementaire, assure la cohérence d'ensemble de l'action de la puissance publique et apporte un soutien financier très important aux projets portés par les acteurs institutionnels compétents.

Notamment, le préfet coordonnateur de bassin délimite le périmètre d'intervention des EPTB et des EPAGE en respectant :

- ♦ la cohérence hydrographique du périmètre d'intervention ;
- ♦ l'adéquation des missions de l'établissement public et de son périmètre d'intervention ;
- ♦ la disposition de capacités techniques et financières pour mener à bien les différents projets ;
- ♦ la limitation de la superposition avec le périmètre d'un autre EPTB ou d'un autre EPAGE (sauf dérogation expresse pour préserver la masse d'eau).

L'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, établissement public de l'État, participe à la mise en œuvre des politiques nationales et européennes pour l'eau. Elle a pour mission d'apporter aux élus et aux usagers de l'eau, en collaboration avec les services de l'État, une vue d'ensemble des problèmes liés à la gestion de l'eau et les moyens financiers leur permettant de lutter contre les pollutions, de gérer et préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques.

L'agence de l'eau aide les collectivités, les acteurs économiques et agricoles à garder une eau en quantité suffisante et à améliorer la qualité des rivières, plans d'eau, nappes, eaux littorales. Ses missions visent davantage la gestion des milieux aquatiques que la prévention des inondations, sujet d'intérêt majeur pour le SYMBHI.

Au-delà des aides directes à l'investissement sur les projets, l'agence de l'eau finance en particulier l'ingénierie et les postes d'animation des PAPI.

La DDT (direction départementale des territoires), accompagne les acteurs de terrain dans la réalisation de leurs investissements. Partenaire du SYMBHI dans la conduite de ses travaux, la DDT assure notamment le contrôle et la conformité des opérations engagées.

Durant la période sous contrôle, le SYMBHI a reçu, dans ce cadre, plus de 665 k€ de subventions de fonctionnement dont plus de 82 % provenant de l'agence de l'eau.

²³ SYMBHI : les travaux « relèvent d'une nouvelle approche. Le principe n'est plus de contenir à toute force la rivière, mais plutôt, de lui redonner de la place là où cela est possible, d'accompagner et guider son mouvement naturel. Dans cette optique, le Symbhi a donc réalisé une série d'aménagements sur les digues, dans le lit de la rivière, sur les berges et dans la plaine. Les champs d'inondations contrôlés (CIC) constituent un point clé de ce dispositif. Ces zones de stockage de l'eau ralentissent considérablement la progression de la crue, en déviant le surplus d'eau dans des zones où leur impact sera le moins nocif possible : des zones agricoles ou des espaces naturels. Le projet Isère amont compte 16 champs d'inondation contrôlée, d'une capacité cumulée de 35 millions de m³ ».

4.2.2- L'association départementale dissoute Isère-Drac-Romanche

La protection par système d'endiguement n'est pas une obligation de la structure compétente pour la GEMAPI mais un choix de gestion du risque inondation.

Le linéaire de digues actuellement classé en France est estimé à 9 000 km par le Ministère de la Transition écologique et solidaire. Jusqu'à la loi MAPTAM²⁴, toute personne physique ou morale, publique ou privée, pouvait mettre en place des digues dès lors qu'elle respectait la réglementation. Cependant, le nombre élevé de digues « orphelines » et les difficultés à identifier les gestionnaires dans certains cas ont poussé le législateur à clarifier leur maîtrise d'ouvrage.

L'attribution de la compétence GEMAPI aux intercommunalités n'a pas de conséquence mécanique sur la propriété des cours d'eau et les obligations des propriétaires, notamment en matière d'entretien.

L'association départementale d'aménagement Isère-Drac-Romanche (ADIDR) créée en 1936 avait pour mission l'entretien du système de protection contre le risque inondation (les digues) dans les plaines de l'Isère, du Drac et de la Romanche sur environ 250 km²⁵. L'association était composée du conseil général de l'Isère, de 68 communes et de 14 associations syndicales de propriétaires comprises dans le périmètre protégé. L'État intervenait en tant qu'autorité de tutelle et comme propriétaire d'un peu moins de 10 % du linéaire, selon le SYMBHI.

Dès 2018 (arrêté préfectoral du 21 décembre 2018) le préfet de l'Isère a dissous l'association départementale et prévu que le SYMBHI se substitue à elle « *dans l'exercice de ses missions et dans les contrats et conventions* ». Le linéaire confié dans ce cadre représente environ 250 km²⁶. La rapidité du choix de confier la gestion des digues au SYMBHI surprend, sachant qu'en 2021 les réflexions relatives à l'organisation de la globalité de la compétence GEMAPI n'ont pas encore abouti au niveau du bassin.

Cette décision qui a conduit à l'intégration du champ d'intervention de l'ADIDR dans celui du SYMBHI, a permis d'assurer la continuité du service de protection par système d'endiguement²⁷ et rendre plus cohérente l'activité du SYMBHI.

Avec le transfert des compétences et des personnels de l'ADIDR, le SYMBHI s'affirme alors sur le territoire comme un acteur majeur de la GEMAPI.

4.2.3- L'association du bassin versant de l'Isère

Créée en 2017 pour une durée de cinq ans, l'association du bassin versant de l'Isère (ABVI) a « *vocation à préfigurer un établissement public de bassin* » (article 2 des statuts) et, à cet effet, d'en « *poser les bases statutaires, la stratégie, les missions et la future organisation* ». Elle est basée au sein du conseil départemental de l'Isère.

Les statuts prévoient d'autres missions : être un lieu de coordination, de dialogue et d'échanges sur les enjeux de la gestion de l'eau concernant l'ensemble du bassin ; coordonner les études déjà entreprises et les cahiers des charges des futures études relatives à la stratégie globale à l'échelle du bassin ; réaliser ou faire réaliser des études générales d'intérêt

²⁴ Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁵ Source SYMBHI.

²⁶ Source SYMBHI.

²⁷ Cette intégration n'est pas une obligation de la structure compétente pour la GEMAPI mais un choix de gestion efficace du risque d'inondation.

global à l'échelle du bassin ainsi que celles éventuellement nécessaires pour la création d'un EPTB ; ou encore représenter les collectivités du bassin et leurs groupements dans les échanges avec l'État, ses établissements publics et les titulaires des concessions hydrauliques sur les débats relatifs aux enjeux de la gestion de l'eau.

L'assemblée générale constitutive de l'ABVI a eu lieu le 23 octobre 2017, sous la présidence du préfet de Savoie et du président du comité de bassin, dans les locaux du conseil départemental de l'Isère. À cette date, le conseil d'administration est composé des onze membres suivants :

Tableau 2 : Composition du conseil d'administration de l'association lors de sa création

Composition du CA élu le 23 octobre 2017		
Savoie	Isère	Drôme
Département de la Savoie	Département de l'Isère	Communauté d'agglomération
Syndicat Mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie	Grenoble Alpes Métropole	Valence Romans Agglo (suppléant Arche Agglo)
Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise	Communauté d'agglomération du Pays voironnais	
Syndicat du Pays de Maurienne	Communauté de communes du Pays du Grésivaudan	
Syndicat Mixte du Bassin Versant de l'Arly	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère	

Source : PV de l'assemblée générale constitutive

La présidence est assurée à tour de rôle par les départements de l'Isère et de la Savoie. En 2017, le premier est représenté par M. Mulyk qui est également président du SYMBHI. L'association compte 29 membres en mars 2021, dont 9 EPCI de l'Isère, et le SYMBHI.

Huit des onze membres du SYMBHI sont aussi membres directs de l'association, ce qui conduit à s'interroger sur l'existence d'une communauté de vue et de stratégie entre les autres membres du syndicat. En 2019, l'activité (voir procès-verbal de l'assemblée générale du 27 novembre 2019) a pu être réalisée sans appel à cotisation des membres ; la co-présidente représentant le département de la Savoie indique que « *l'association s'appuie sur les services des deux départements* ».

Deux procès-verbaux d'assemblée générale (2018 et 2019) mettent en évidence des débats sur les stratégies « individuelles » de membres et la difficulté à converger pour définir les missions du futur EPTB. L'association est ainsi partagée entre être un outil opérationnel ou être un lieu d'échanges et de partage d'information, voire une fédération d'EPCI et d'EPAGE à même de peser ensemble sur les enjeux locaux. L'étendue du territoire et la diversité des centres d'intérêt ou des priorités propres à chacun des membres multiplient les sujets de débat, au détriment de l'objet premier de l'association qui est de préfigurer un EPTB.

Une assemblée générale de l'association tenue en avril 2021 a redéfini une feuille de route reposant sur les étapes suivantes :

- ♦ juin : rédaction d'un cahier des charges pour sélectionner un prestataire chargé d'accompagner l'association dans la préparation des statuts du futur syndicat mixte et dans l'élaboration du dossier de labellisation ;
- ♦ de septembre à décembre : préparation des statuts et écriture du dossier de candidature EPTB ;
- ♦ fin 2021-début 2022 : « validation » lors d'une assemblée générale ;
- ♦ dépôt du dossier officiel.

L'ordonnateur qui a communiqué ces informations en réponse au rapport d'observations provisoires n'a pas précisé si ce calendrier était tenu.

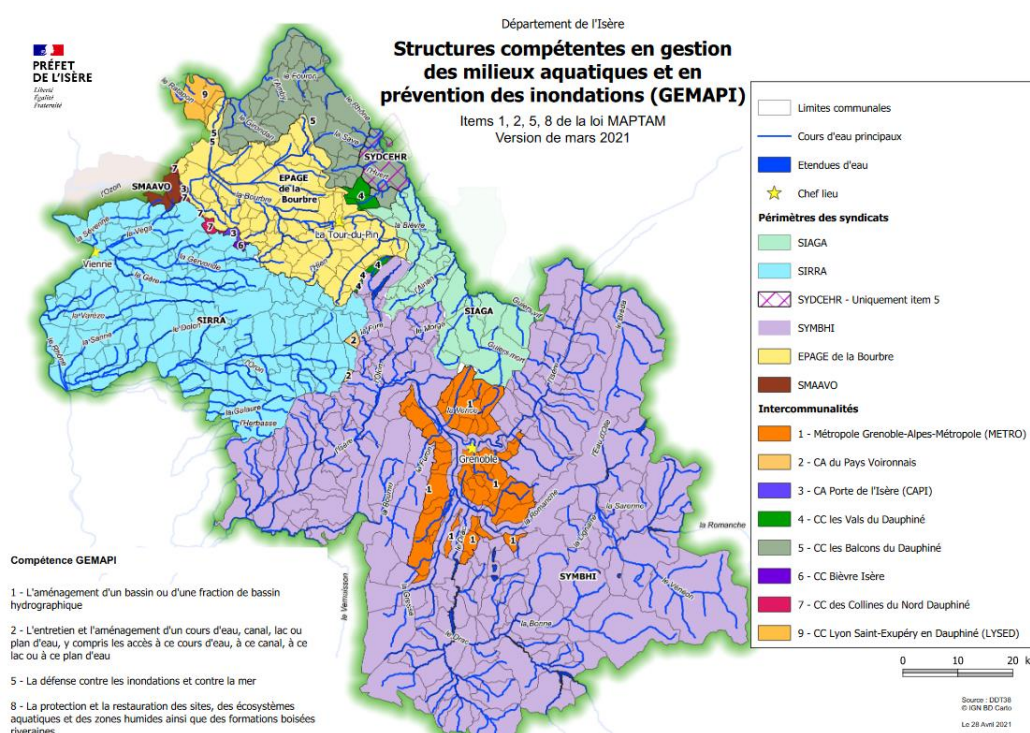
4.3- Le département, une implication volontariste, sans obligation réglementaire

La loi NOTRe²⁸ a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions dont les compétences sont désormais énumérées précisément par le CGCT. La politique de l'eau n'est pas au nombre des compétences départementales ainsi reconnues²⁹.

Cependant, en matière de GEMAPI, un dispositif transitoire a été organisé par la loi. Les départements qui exerçaient des missions en la matière jusqu'à l'entrée en vigueur de GEMAPI pouvaient continuer à intervenir jusqu'au 31 décembre 2019 et, depuis le 1^{er} janvier 2020, leurs actions peuvent être poursuivies sous réserve de la conclusion de convention d'une durée de cinq ans avec le ou les EPCI concernés (loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, dite loi « Fesneau »).

Six syndicats interviennent, à des degrés variés, sur le territoire du département de l'Isère en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Carte 4 : Structures "gémapiennes" de l'Isère



Source : DDT 38.

²⁸ La loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁹ L. 321161 du CGCT : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

Le département de l'Isère est membre des syndicats ayant les périmètres d'intervention les plus étendus de son territoire : le SIRRA³⁰, l'EPAGE de la Bourbre³¹ et le SYMBHI. Il contribue significativement à leur financement, en fonctionnement comme en investissement et apporte un soutien au SIAGA³² dont il n'est pas membre.

Tableau 3 : Subventions du département de l'Isère aux organismes GEMAPI en 2020 en €

	Fonctionnement	Investissement
SIAGA	30 000	22 260
SIRRA	120 000	535 842
SYMBHI	755 485	1 351 542
EPAGE de la Bourbre	57 000	206 688
CC Balcons du Dauphiné	0	6 669
SYDCEHR ³³	0	0
SMAAVO	0	0
TOTAL	962 485	2 123 001

Source : Conseil départemental de l'Isère

Le département intervient à un niveau très élevé dans le fonctionnement du SYMBHI du fait de la taille de la structure, mais également du transfert de l'ADIDR au SYMBHI, dont il assurait déjà une partie importante du fonctionnement.

Historiquement très impliqué dans la gestion du grand cycle de l'eau et la prévention des inondations, comme l'illustre notamment la création du SYMBHI en 2004 ou sa présence dans l'ADIDR, le département de l'Isère a maintenu son intervention après 2017 et la mise en place de la compétence GEMAPI confiée aux EPCI.

Le 14 décembre 2017, il définit ainsi des orientations claires qui motivent son intervention et son soutien aux structures compétentes, à l'accompagnement des territoires et à la structuration de l'exercice de cette compétence :

- ♦ soutien d'un objectif cible de mise en place ou de confortement de quatre syndicats mixtes à compétence GEMAPI structurants sur son territoire : le SYMBHI, le syndicat interdépartemental du Guiers et de ses affluents (SIAGA), étendu à la rivière de la Bièvre, le syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre (SMABB), étendu aux autres affluents isérois du Rhône à l'amont de Lyon et le syndicat isérois des rivières Rhône aval (SIRRA), à partir de la fusion des quatre syndicats existants sur les affluents du Rhône à l'aval de Lyon ;
- ♦ participation à leur gouvernance sans en revendiquer la présidence, sauf en ce qui concerne le SYMBHI qu'il cèdera aux EPCI membres à compter de 2021 ;
- ♦ proposition d'un protocole de mutualisation de l'ingénierie avec les syndicats par la mise à disposition d'un pôle départemental d'ingénierie hydraulique ;
- ♦ participation en tant que membre fondateur de l'ABVI, dont il assure la présidence en alternance avec le département de la Savoie.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental a confirmé le souhait du département de poursuivre son intervention *« mais aussi et surtout des EPCI, car, en transférant la compétence GEMAPI, ils ont fait le choix de cette évolution »*. Il souligne que ses propositions institutionnelles, financières et d'ingénierie ont été *« plébiscitées »* par les EPCI *« tout comme le préfet et l'agence de l'eau »*.

³⁰ Syndicat isérois des rivières Rhône aval.

³¹ Au premier janvier 2021, le SMABB (syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre) a changé de nom et de statut pour devenir l'EPAGE de la Bourbre (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux de la Bourbre).

³² Le syndicat intercommunal du Guiers et de ses affluents (SIAGA) est un EPAGE depuis fin 2019.

³³ Syndicat intercommunal de défense contre les eaux du haut Rhône (SYDCHER).

Les modalités de soutien financier et technique sont arrêtées et un appel à projets en continu sur la période 2018-2021, doté d'une enveloppe de 10 M€ pour quatre ans, est mis en place.

Enfin, comme indiqué ci-avant, le département participe à l'ABVI qui a vocation à fédérer l'ensemble des acteurs du grand cycle de l'eau du bassin.

Par son implication, notamment financière, le département de l'Isère est donc l'un des premiers acteurs de la politique de l'eau sur son territoire, indépendamment de la relation étroite qu'il entretient avec le SYMBHI.

Au-delà des considérations financières ou des limites juridiques de son action, le département a permis de fédérer et de coordonner les EPCI du territoire. Cette intervention fédératrice renforcera à terme l'efficacité de la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à l'échelle des sous bassins.

Toutefois, la compétence GEMAPI n'est pas une compétence départementale, et le rôle actuel du département n'est pas pérenne. Son action est exposée à des changements de stratégie ou de priorités notamment financières des exécutifs des collectivités et organismes détenteurs de la compétence, ce qui n'est pas sans risque pour la poursuite de la politique.

Le président du conseil départemental a précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'en dépit d'un contexte réglementaire qu'il qualifie de « *contraint* », le « *consensus local* » est fort s'agissant de la politique départementale en la matière et que sa collectivité entend « *continuer à accompagner la structuration et le déploiement de la compétence GEMAPI* ».

La chambre ne peut cependant que renouveler son constat quant à la fragilité d'un dispositif reposant non pas sur une compétence instituée, mais sur le nécessaire accord des parties prenantes.

5- LES COMPÉTENCES ET L'ACTIVITÉ DU SYMBHI

5.1- La définition des compétences

5.1.1- Un champ de compétence particulièrement large

Lors de sa création en 2004, le SYMBHI, qui compte alors quatre membres, se caractérise par un large objet territorial³⁴ et technique³⁵. Il assure « *notamment* » déjà la gestion du risque inondation, la restauration et de la préservation de la qualité des eaux de surface, la restauration géomorphologique des cours d'eau ou encore l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource. Cependant dans les fait sa mission principale est de porter des grands projets d'aménagements sur les rivières Isère, Drac et Romanche, sur les thèmes de la protection contre l'inondation et de la préservation des milieux naturels liés à l'eau. Il était donc à l'origine essentiellement un aménageur.

Entre 2004 et 2021, les statuts du syndicat ont été modifiés à plusieurs reprises, et de manière particulièrement structurante à compter de 2016. Ces évolutions statutaires sont la traduction juridique des deux objectifs de l'exécutif du syndicat mixte et du département :

³⁴ « [...] Sur les territoires de ses départements membres et notamment sur le bassin versant de l'Isère [...] ».

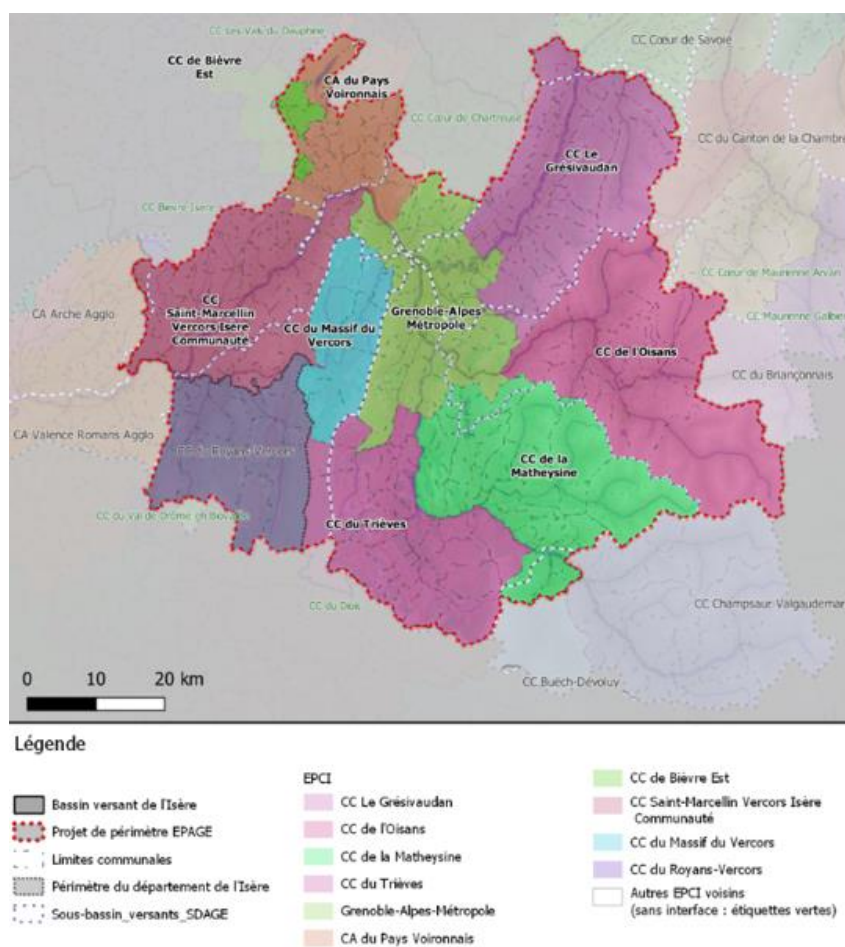
³⁵ Élaboration des plans d'aménagement, aménagement de cours d'eau, entretien des ouvrages de protection contre les crues.

- ♦ étendre son périmètre d'intervention par l'adhésion de nouveaux membres ;
- ♦ étendre son champ de compétence et s'affirmer comme chef de file de la nouvelle compétence GEMAPI en Isère.

5.1.2- Les statuts perfectibles de 2021

En 2021, le périmètre d'intervention du SYMBHI couvre désormais dix EPCI dont deux sont situés en partie en dehors du bassin versant de l'Isère (communauté de communes de la Bièvre-Est et communauté d'agglomération du Pays Voironnais).

Carte 5 : Périmètre d'intervention du SYMBHI en 2021



Source : SYMBHI.

Formellement, ses statuts devraient faire l'objet d'améliorations :

- ♦ la suppression d'une « coquille » qui perdure depuis plusieurs versions et faisant état d'une application des statuts au 1^{er} janvier 2018 ;
- ♦ la suppression de la référence à la période transitoire pour l'exercice de missions GEMAPI pour le compte du département³⁶ ;
- ♦ la précision que les compétences « hors GEMAPI » confiées par les membres ne s'inscrivent pas dans le cadre posé par le code de l'environnement du fait d'une rédaction approximative (L. 211-7) ;
- ♦ la clarification de la distinction entre les transferts d'actions GEMAPI et les autres.

³⁶ Fin de la période transitoire en 2020.

Le SYMBHI s'est engagé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à corriger ce point lors de la prochaine révision des statuts, sans en préciser l'échéance.

5.1.3- Un champ de compétence peu lisible

Dans leur rédaction actuelle, certains transferts de compétences au syndicat sont insuffisamment définis, ce qui rend incertaine la répartition des compétences et des responsabilités, particulièrement regrettable en matière de prévention et de gestion du risque inondation. Pour seule illustration, pour le Pays Voironnais, le champ territorial du transfert opéré au bénéfice du SYMBHI indique sans plus de précision « *tout ou partie du périmètre des communes de [...]* » avant d'en énumérer pas moins de 23. La carte annexée aux statuts ne compense pas cette imprécision. Le SYMBHI a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il considérerait la répartition « très claire et nette » y compris pour le Voironnais. La chambre est néanmoins réservée sur ce point.

Les souplesses prévues à l'article L. 5211-61 du CGCT³⁷, qui autorise le transfert ou la délégation par chaque EPCI au syndicat, de tout ou partie de la compétence GEMAPI, ne favorise pas son plein exercice par le syndicat, son pilotage et la lisibilité de son action.

Elle est susceptible de rendre difficile la mise en œuvre opérationnelle des compétences par les chargés d'intervention. À titre d'exemple, le syndicat est compétent pour « *l'amélioration de la gestion quantitative de l'eau et de la satisfaction des usages* » pour le compte de la communauté de communes du Trièves, mais n'exerce cette compétence pour Le Grésivaudan qu'en période d'étiage. De même, pour le bassin versant Fure-Morge-Olon-Roizen³⁸ le SYMBHI exerce certaines compétences hors GEMAPI mais uniquement sur « *tout ou partie du périmètre des communes de Poliénas, Saint-Quentin-sur-Isère, Morette, Crasse et Vatilieu* ».

La répartition des compétences avec Grenoble-Alpes-Métropole (GAM) n'échappe pas à cette complexité, comme l'illustre l'éclatement entre plusieurs structures des différentes compétences assurées par le syndicat intercommunal de la Gresse, du Drac aval et de leurs affluents (SIGREDA), suite à sa dissolution. Par arrêté du préfet de l'Isère du 17 décembre 2018, ce syndicat mixte fermé ne regroupant que des communes et un groupement échappait jusque-là totalement au périmètre d'invention du SYMBHI. Au 1^{er} janvier 2019. Les neuf communes membres du SIGREDA, également membres de GAM, ont vu leur compétence GEMAPI transférée à GAM puis au SYMBHY. Le SYMBHI exerce donc désormais la totalité de la compétence GEMAPI pour seulement neuf communes métropolitaines. Il considère pour sa part que l'intervention partagée de GAM et du SYMBHI permet une « *meilleure lisibilité du paysage institutionnel* » par rapport à la situation antérieure, du fait du passage de trois à deux intervenants.

³⁷ Article L. 5211-61 du CGCT : « [...] En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...] peut transférer à un [...] un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de cette compétence [...] ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce transfert total ou partiel peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'établissement public territorial ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement.

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut déléguer à un syndicat mixte mentionné à l'article L. 213-12 du code de l'environnement l'ensemble des missions mentionnées au troisième alinéa du présent article, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Cette délégation totale ou partielle peut être réalisée au profit d'un tel syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de ce territoire. Une telle délégation obéit aux modalités prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 1111-8 [...] ».

³⁸ Communauté de communes de Saint-Marcellin-Vercors-Isère.

Le syndicat indique que GAM a choisi de lui transférer la compétence pour les grands cours d'eau (Isère, Drac, Romanche, Gresse) « *dont le bassin versant dépasse largement son territoire, et de l'exercer en régie pour les affluents internes à son territoire* » pour des raisons « *hydrologiques* » et de « *gestion urbaine* »³⁹. Ce choix de GAM est pénalisant pour le syndicat car il a pour effet de créer une enclave au sein du périmètre métropolitain. Le syndicat s'efforce d'en minimiser la portée⁴⁰ en soulignant l'absence « *d'inconvénients en termes de cohérence amont-aval et de gestion des quatre rivières* », tout en admettant qu'ils nécessitent une coordination forte avec GAM sur les projets concernant les deux structures. La chambre note que le bon fonctionnement d'une telle organisation reste tributaire de la volonté des exécutifs respectifs.

La complexité d'une telle organisation n'est pas en cohérence avec les objectifs initiaux annoncés du législateur : clarification des compétences, réduction de leur enchevêtrement, mutualisation des moyens et des compétences techniques.

Recommandation n° 1 : clarifier les compétences du syndicat par la réécriture et l'adoption de nouveaux statuts.

5.2- La stratégie d'évolution du SYMBHI

Au fil de ses évolutions et dans une période marquée par l'avènement de la nouvelle compétence GEMAPI, le syndicat a d'abord affiché l'objectif ambitieux d'accéder au statut d'établissement public territorial de bassin (EPTB).

Ainsi, le 23 novembre 2015, un projet d'évolution statutaire en deux temps était présenté aux élus du conseil syndical.

Il était alors fait référence à une contribution du syndicat à la mise en place d'un EPTB ou à l'acquisition directe de cette qualité par le SYMBHI⁴¹.

³⁹ « Ce choix de répartition est lié à plusieurs facteurs :

Hydrologiques : en dehors des cours d'eau transférées, les autres sont quasi exclusivement internes au territoire métropolitain (des sources jusqu'à la confluence avec les quatre cours d'eau cités). Ils sont en majorité de nature torrentiel (forte pente, transport solide, cinétique de crue rapide). De plus, leur débit (y compris en crue) est très peu significatif par rapport au débit des quatre grands cours d'eau gérés par le SYMBHI. Dès lors une gestion internalisée ne présente pas d'inconvénient en terme de cohérence amont-aval et de gestion des quatre rivières par le SYMBHI.

Gestion urbaine : la connexion de ces cours d'eau avec les axes hydrologiques à l'aval, en zone urbaine, est très artificialisée. Une très grande partie de ces petits cours d'eau sont busés et peuvent être équipés d'ouvrages mixtes (pluviaux, ouvrages d'art, voiries) : Verderet (busé), Sonnant (busé après plage de dépôt), Charmeyran (passage dans le pont du tram), torrent de Jaillières (chantourne busée) ...etc. Dès lors, leur gestion est de type « urbaine » (et non plus de type rivière – cours d'eau naturel) et elle très étroitement imbriquée avec celle des autres compétences métropolitaines (eaux pluviales, assainissement, voirie, ouvrages d'art) » (note SYMBHI).

⁴⁰ « En conclusion, si la situation est moins satisfaisante institutionnellement qu'un transfert complet du territoire de la Métropole, en pratique cette dichotomie ne pose pas de problème pour la cohérence et l'efficacité de l'action publique, dans la mesure où un tel transfert demanderait en retour une forte coordination également vis-à-vis de la Métropole au niveau technique avec les différents services concernés (au niveau des eaux pluviales, de l'assainissement, des ouvrages d'art et de la voirie notamment), au niveau urbanisme (interface PLUi, PAPI, révisions PPRi), et au niveau financier (budget annexe GEMAPI à la Métropole avec levée de la taxe GEMAPI). La coordination sur la gestion des astreintes respectives resterait également nécessaire en cas de transfert, et serait sans doute plus complexe vu l'imbrication avec les compétences métropolitaines en territoire urbanisé. À priori, il existe peu de cas de figure où une Métropole se place au milieu d'un syndicat comme le SYMBHI, et une situation avec de multiples petits syndicats en « marguerite » autour de la Métropole (cas habituel) ne permettrait pas la mutualisation des ressources humaines et techniques que la SYMBHI permet ».

⁴¹ Au titre des compétences « complémentaires » les statuts de juillet 2016 prévoient explicitement « contribuer à la mise en place d'un EPTB sur le bassin versant de l'Isère, avec le cas échéant la possibilité pour le syndicat d'acquérir la qualité d'EPTB ».

La seconde étape prévue par la « délibération cadre » de 2015 était l'adoption de nouveaux statuts, applicables en janvier 2018, date légale de prise de compétence des EPCI en matière de GEMAPI.

Toutefois, s'il s'était d'abord positionné comme candidat au statut d'EPTB, le SYMBHI a ensuite recentré sa démarche.

Ainsi, en septembre 2017, le conseil syndical a adopté une seconde « *délibération d'orientation (...) dans le cadre de la mise en place de la compétence GEMAPI (lancement de l'étape 2 de la révision des statuts et évolution vers le statut d'EPAGE)* » qui rappelle les travaux déjà engagés et dessine de nouvelles perspectives. Il précise toutefois continuer à assurer « *toutes les coordinations nécessaires pour assurer une gestion cohérente avec les autres parties de sous bassins versants [...] situés hors des limites du département (Hautes-Alpes et Savoie pour la haute Romanche, Savoie pour Isère amont, Drôme pour Isère aval)* »⁴².

Il n'est cependant plus question d'acquérir directement la qualité d'EPTB, le syndicat exprimant alors la volonté d'adhérer au futur cadre juridique qui pourrait résulter, au niveau du bassin versant de l'Isère, d'une réflexion engagée sous l'impulsion de l'État, de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et « *avec le soutien actif des départements de l'Isère et de la Savoie* ». Dès 2018, les statuts entérinent cette inflexion de stratégie en indiquant que le syndicat a finalement vocation à acquérir le statut d'EPAGE⁴³ pour exercer la compétence GEMAPI.

En mai 2021, le syndicat est toujours en phase préalable à un dépôt de dossier de labellisation EPAGE et continue de participer à la réflexion en vue de la constitution éventuelle d'un EPTB du bassin versant de l'Isère.

En dépit de ce volontarisme, l'acquisition de la qualité d'EPAGE apparaît complexe au regard des dispositions du code de l'environnement qui prévoient que le préfet coordonnateur de bassin délimite le périmètre d'un EPAGE en respectant notamment « *la cohérence hydrographique [...] d'un seul tenant et sans enclave* » (article R. 213-49 du code de l'environnement). Or, GAM n'a pas transféré l'ensemble de la compétence GEMAPI au syndicat et son territoire constitue de ce point de vue une enclave.

Le SYMBHI et la Métropole font état, en réponse aux observations provisoires de la chambre, d'un courrier du préfet coordonnateur de bassin de septembre 2021 qui reprend leurs engagements réciproques pour lever les difficultés actuelles de la labellisation du SYMBHI, et leur volonté d'aboutir. Le préfet relève la bonne volonté des parties et « *la solidité du partenariat* » entre les deux organismes pour « *formaliser de manière pérenne l'articulation cohérente [de leurs] missions* ».

Pour autant, la problématique de l'évolution statutaire reste toujours en réflexion au second semestre 2021, même si elle pourrait trouver une solution. La place du SYMBHI, dans sa configuration actuelle, parmi les principaux acteurs et décideurs de la politique de l'eau en Isère, apparaît encore en jeu.

⁴² La délibération de 2017 prévoit également la fusion des moyens et missions de l'ADIDR et du SYMBHI « *pour permettre que ces compétences techniques puissent bénéficier, si les EPCI concernés le souhaitent, aux ouvrages importants situés ou projetés sur les affluents* ».

⁴³ « *[...] Une fois la qualité d'EPAGE acquise, il pourra se voir déléguer [...] toute ou partie de la compétence relative à la [GEMAPI]* ».

En effet, depuis la fin de l'année 2020, la qualité d'EPAGE est nécessaire à un syndicat mixte ouvert pour adhérer à un EPTB, problématique identifiée dès 2018⁴⁴. Cet échelon supérieur est celui des échanges structurants entre organismes exerçant la compétence GEMAPI et l'avenir du SYMBHI semble très incertain s'il ne peut adhérer à la future structure, alors même que huit de ses onze membres lui ayant transféré la compétence GEMAPI en seraient adhérents.

Le syndicat semble pouvoir envisager trois solutions :

- ♦ conserver le statut de syndicat mixte ouvert actuel, mais en renonçant à toute extension de périmètre par de nouvelles délégations (Cf. communauté de communes du Briançonnais) ;
- ♦ solliciter une labellisation sur un territoire plus restreint, pour respecter l'obligation de continuité territoriale ;
- ♦ obtenir le transfert de la totalité de la compétence GEMAPI sur l'ensemble du territoire de la Métropole, ce qui supprimerait l'enclave.

6- LA GESTION DU SYMBHI

6.1- La gouvernance du SYMBHI

6.1.1- Les instances statutaires

L'article 9 des statuts du syndicat précise les modalités de fonctionnement du comité syndical (composition, modalités de vote, périodicité, quorum, notamment). Ces dispositions statutaires sont respectées sur l'ensemble de la période.

Durant les trois dernières années, le comité syndical s'est réuni à une fréquence élevée (sept réunions du comité syndical au minimum par an), avec un bon niveau en fin de période, en lien avec l'actualité du syndicat, en phase d'expansion (le taux de participation passe de 42 % en 2017 à 55 % en fin de période).

L'ordre du jour des séances du comité syndical est le plus souvent très dense, les procès-verbaux des comités syndicaux font montre d'un débat nourri et d'une implication des délégués dans les dossiers proposés.

6.1.2- Les indemnités des élus

L'article R. 5723-1 du CGCT dispose que « *les indemnités maximales votées par les organes délibérants des syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions pour l'exercice*

⁴⁴ Voir PV de l'assemblée générale de l'ABVI de 2018 : « La loi Fesneau du 30 décembre 2017 ouvre une possibilité sur un pas de temps raccourci : elle assouplit certaines dispositions autour de la GEMAPI et introduit notamment la possibilité pour un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un syndicat mixte ouvert d'ici 2020, ce qui lèverait l'obstacle juridique initial de constitution de l'EPTB et qui a conduit à la création d'une Association Loi 1901. Les élus ont donc demandé s'il y a un intérêt à accélérer le calendrier de création d'un EPTB pour bénéficier de la disposition transitoire permise par la Loi. À l'issue de cette analyse, deux alternatives ont été examinées : - Les membres pourraient s'inscrire dans les dispositions prévues par la loi Fesneau pour bénéficier de ces souplesses et créer l'EPTB d'ici fin 2019, ce qui permettrait l'adhésion de tous les membres de l'Association, y compris ceux qui ne seront pas EPAGE après 2020 ; - L'Association pourrait sinon préparer le dossier de constitution de l'EPTB afin de le soumettre aux prochains exécutifs locaux, mis en place à la suite des futures élections intercommunales, qui prendront alors la décision. L'inconvénient serait l'impossibilité de faire adhérer des syndicats mixtes ouverts qui n'auraient pas le statut d'EPAGE ».

effectif des fonctions de président ou de vice-président sont déterminées en appliquant au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique le barème suivant [...] », barème construit sur des strates de population.

À la suite d'une question du syndicat, le préfet de l'Isère a précisé par courrier du 31 décembre 2018 au président du SYMBHI « *qu'il résulte de l'examen de l'ensemble des critères, et en particulier de l'enjeu que constitue la question des inondations dans l'Isère, que votre syndicat me semble pouvoir bénéficier d'une assimilation démographique à une commune de plus de 10 000 habitants. Il vous appartient d'adopter cette assimilation par délibération du comité syndical.* ».

Le syndicat n'a pas pris de délibération en ce sens, ni mentionné cette assimilation dans ces statuts.

En raison de l'assimilation à une commune de 10 000 habitants, le barème de l'indemnité du président devrait être de 10,83 %, et celle des vice-présidents de 4,33 %. Or les délibérations successives depuis 2015 fixent le taux à 18,71 % pour le président, soit le taux maximum correspondant à une population de plus de 200 000 habitants, le SYMBHI considérant que la population de ses membres classait le syndicat dans cette strate.

Le nombre maximum de vice-présidents pour le SYMBHI est de 20 % du nombre de ses membres ; il peut être porté à 30 % par les deux tiers du comité syndical.

Tableau 4 : Évolution de la composition du syndicat mixte

	2015-2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'élus	28	18	24	30	33
Nombre maximum de vice-présidents	10	6	8	10	11
Nombre effectif de vice-présidents	4	6	8	10	11

Source : SYMBHI.

Le nombre de vice-présidences est conforme aux textes en vigueur. Jusqu'en 2020, tous ne sont pas rémunérés. Les taux des indemnités sont variables selon les années pour les vice-présidents, sans lien apparent avec les missions ou les délégations confiées. Enfin, depuis novembre 2020, chaque vice-président reçoit une indemnité correspondant à 1,87 % du l'INM maximum de la fonction publique.

La chambre invite le SYMBHI à clarifier la situation indemnitaire de ses élus, par l'adoption d'une nouvelle délibération qui soit conforme à la législation applicable et claire sur son assimilation démographique.

6.2- Les ressources humaines

6.2.1- La fonction ressources humaines au sein du syndicat

Avant 2019 le syndicat ne disposait pas d'effectif propre. Les effectifs mobilisés par le syndicat ont par ailleurs été multipliés par quatre depuis lors.

6.2.1.1- Une fonction ressources humaines à construire

La politique de ressources humaines et le suivi du personnel du SYMBHI, comme les autres fonctions support, ne relèvent pas d'un service dédié, mais sont assurés dans le cadre d'un « *pôle administratif / ressource unique* », également chargé d'autres missions comme les moyens généraux, la commande publique ou les finances.

Cette organisation tient probablement à la relative jeunesse de la structure et à sa dépendance encore effective au département de l'Isère, au moins jusqu'en 2019 et les débuts des transferts par d'autres EPCI de personnels alimentant ce pôle. Le SYMBHI considère pour sa part que *« la taille de la structure n'amène pas à la constitution d'un service ou d'une unité dédiée aux RH »*.

Le syndicat ne dispose pas de procédure écrite ni de stratégie définie en matière de ressources humaines : absence de règlement intérieur, de politique de formation, de gestion des parcours professionnels, de politique de santé au travail, de politique égalité homme-femmes, de démarche de gestion des compétences, ce qui peut surprendre compte tenu des enjeux importants pour la communauté de travail à construire avec l'intégration de nouveaux agents, d'origines diverses, et de nombreux recrutements. Le SYMBHI a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que le regroupement *« dans une structure unique des agents en provenance de huit structures différentes a constitué un défi organisationnel et managérial »*, ce que la chambre constate tout en relevant que cette situation renforce davantage encore la nécessité de conduire le chantier organisationnel. Le syndicat estime par ailleurs que peu de structures de sa taille disposent de documents formalisés.

Au vu de ses ambitions et de la croissance probable de ses effectifs à terme, le syndicat gagnerait toutefois à inscrire sa politique de ressources humaines dans la durée et dans une stratégie spécifique et autonome, élaborée et partagée avec ses élus.

En particulier, il apparaît important de rendre compte au conseil syndical et de produire un rapport sur l'état de la collectivité, sur la politique de formation, de rémunération et de recrutement, sans nécessairement se référer en la matière aux pratiques du conseil départemental. Dans une perspective d'autonomisation, le syndicat ne peut pas s'en tenir à indiquer que *« les règles [...] sont au maximum alignées sur celles du Département : régime indemnitaire [...] règlement du temps de travail, participation à la prévoyance et à la mutuelle santé »*.

6.2.1.2- *Une organisation des ressources humaines issue du processus d'absorption des EPCI*

Le syndicat n'est pas doté d'une politique de recrutement. Ses effectifs augmentent au gré des transferts et des adhésions qui seuls structurent les effectifs. Pour illustration, l'organigramme 2020 compte 12 agents sur 36 issus de l'ADIDR et du SIGREDA⁴⁵, à la suite de la reprise de leurs missions par le SYMBHI.

Le syndicat ne se positionne pas clairement en substitution des EPCI ayant transféré les compétences, mais davantage comme une agrégation ou une fédération d'EPCI comme l'illustre la thématique de la localisation territoriale de ses équipes qui reconduit l'implantation initiale des EPCI (*« les services du SYMBHI sont localisés à Grenoble avec une présence sur les territoires [...] afin de maintenir une présence technique locale en lien avec les riverains, élus et acteurs de chaque territoire »*⁴⁶). Elle est confrontée au projet en cours de construction d'un siège (voir focus *infra*) regroupant l'ensemble des personnels sur un même site. Le syndicat défend au contraire en réponse aux observations provisoires de la chambre que *« la présence physique des équipes en proximité avec les services des EPCI est un choix tout à fait conscient et revendiqué »*. La chambre considère plutôt que le contexte de construction de nouveaux locaux a vocation à réunir la totalité du personnel.

⁴⁵ Syndicat intercommunal de la Gresse, du Drac et de leurs affluents.

⁴⁶ Note SYMBHI.

S'agissant de l'animation du collectif de travail, le syndicat considère que le « management » est « clairement dissocié du département, comme cela se formalise par exemple avec des instances internes distinctes : le comité de direction [qui] réunit tous les 15 jours les responsables d'unités territoriales, [...] du pôle ouvrage [...] du pôle ressources, [...] le directeur et le directeur-adjoint [...] » et la réunion « environ une fois par mois » d'un comité réunissant les techniciens et ingénieurs « pour diffuser des référentiels techniques et capitaliser sur l'expérience [...] ».

Le syndicat n'a pas fait état d'une démarche de réflexion collective ou d'accompagnement des équipes provenant des transferts réguliers de missions et effectifs. Le SYMBHI a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « la démarche d'intégration des différentes équipes pré existantes [avait] fait l'objet de deux séminaires avec l'ensemble des agents et d'entretiens individuels ».

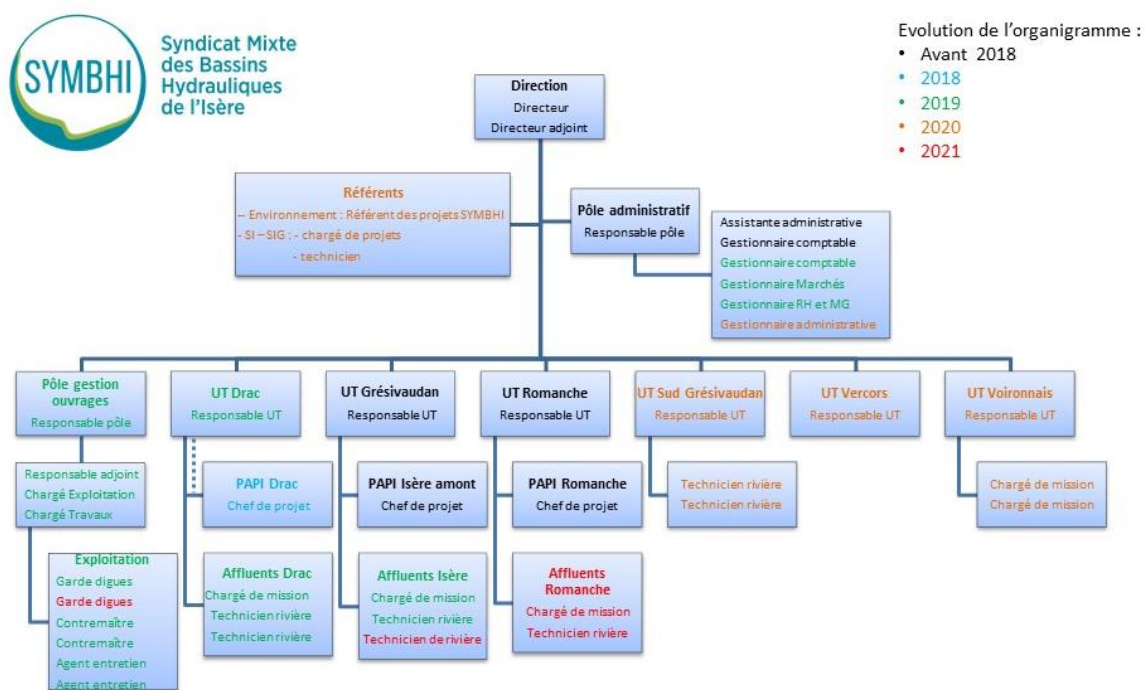
Enfin, les statuts de juillet 2016, qui marquent l'entrée de Grenoble-Alpes-Métropole dans le syndicat en tant qu'EPCI, sont les premiers à évoquer une politique de recrutement du syndicat et à distinguer explicitement les possibilités suivantes (article 5) : le recrutement direct, les mises à disposition de moyens et de personnel et « plus généralement, [la possibilité de] bénéficier de toutes les dispositions légales relatives lui permettant de recourir aux services d'agents territoriaux ».

6.2.2- La faiblesse des moyens humains propres, notamment des fonctions administratives, au regard des ambitions affichées

6.2.2.1- La faiblesse relative de la fonction administrative

Le syndicat a synthétisé les évolutions de son organigramme entre 2018 et 2021 dans le document ci-dessous. Il compte 41 agents en 2021.

Organigramme 1 : Évolution de l'organigramme du SYMBHI depuis 2018



Source : SYMBHI.

Selon le site internet du syndicat les missions sont réparties entre :

- ♦ six unités territoriales en charge d'un secteur géographique et des relations avec ses acteurs ;
- ♦ un pôle ouvrage en charge de l'entretien et de la gestion des digues ;
- ♦ un pôle ressource compétent pour la gestion administrative et financière du syndicat.

L'écart entre les fonctions techniques et administratives s'est creusé.

Tableau 5 : Évolution des effectifs, de leur origine et de leur filière entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Filière administrative « SYMBHI »	0	0	0	0	3	4
Filière technique « SYMBHI »	0	0	0	0	15	20
Agents MAD ⁴⁷ administratif	5	5	5	4	4	4
Agents MAD technique	3	3	3	3	6	8
Total filière administrative	5	5	5	4	7	8
Total filière technique	3	3	3	3	21	28
Total	8	8	8	7	28	36

Source : SYMBHI

En 2020, le pôle administratif regroupe sept agents : trois sont mis à disposition à 100 % de leur quotité de service par le département de l'Isère, les autres ont été transférés du SIGREDA, de l'ADIDR ou du syndicat mixte du Lac et des Rivières du Voironnais (SYLARIV). Les sept agents du pôle administratif / ressources précité représentent un peu moins de 20 % des effectifs en 2020, ce qui est sous-dimensionné au regard des ambitions d'autonomisation affichées depuis 2017 et des enjeux financiers ou en termes de contrôle de l'activité des prestataires et mandataires. D'autant plus que trois agents, bien que travaillant exclusivement pour le syndicat, exercent leurs missions à temps partiel (80 %).

La direction du pôle est assurée par une attachée mise à disposition par le département.

La constitution de ce pôle n'a pas été précédée d'une réflexion sur les charges de travail effectives et d'une projection sur les besoins en compétences à moyen terme d'un syndicat en quête d'autonomie. Elle relève davantage des nécessaires intégrations d'agents issus des transferts. Par ailleurs, la spécialisation des agents transférés, plutôt orientée sur des missions comptables et financières ou relatives à l'achat public, peut déséquilibrer ce pôle administratif qui a vocation à terme à traiter de l'ensemble des fonctions supports du syndicat y compris les ressources humaines.

Le syndicat précise que « la charge de travail est très conséquente et toujours dans l'optique de finaliser l'autonomisation par rapport au département [...] il est prévu de la renforcer pour accompagner la montée en puissance des capacités opérationnelles (Cf. vote du BP 2021) ».

Certains agents des unités territoriales sont d'ailleurs mobilisés en renfort des fonctions support comme, à titre d'exemple, la responsable de l'unité territoriale Drac chargée du suivi du projet de nouveaux locaux (voir infra). Le syndicat a rappelé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la décision du conseil syndical du 11 mai 2021 de recruter un « responsable commande publique ». La chambre relève que cette délibération concerne plutôt un poste de « gestionnaire des achats » et ouvre ce recrutement aux cadres d'attaché comme de rédacteur (grades rédacteur ou rédacteur principal).

⁴⁷ MAD : mis à disposition.

6.2.2.2- Jusqu'en 2019 : des ressources exclusivement départementales

Entre 2020 et 2021, les effectifs auraient progressé soit de cinq agents selon certains documents transmis, soit de trois agents selon le site internet du syndicat. Le syndicat doit veiller à la cohérence des informations qu'il publie.

Le syndicat a indiqué que son personnel était constitué :

- des agents mis à disposition (jusqu'en 2019, seul le département de l'Isère pourvoie des effectifs dans ce cadre conventionnel et assure « *toute leur gestion RH [...]* » ;
- des « *agents salariés du SYMBHI qui relèvent des règles instaurées par le SYMBHI et des stipulations de leur contrat pour les contractuels* ».

En 2021, huit agents sur 41 (ou 39 selon le site internet) ont été recrutés directement par le syndicat.

Tableau 6 : Effectifs et agents du syndicat par origine administrative en 2021

Origine	Équivalents temps plein				Agents			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
ADIDR	2	4	4,8	10,8	2	4	5	11
CC Oisans	0,5	1		1,5	1	1		2
MAD département	4,9	3,2		9,1	8	4		12
RECRUTEMENT DIRECT SYMBHI	2,6	4,8		7,4	3	5		8
SIGREDA	2	0,8		2,8	2	1		3
SMVIC	1	1		2	1	1		2
SYLARIV	2		1	3	2		1	3
Total général	15	14,8	5,8	36,6	19	16	6	41

Source : CRC ARA d'après des données SYMBHI.

12 agents sont mis à disposition par le département. Aucun agent du département ne relève de la catégorie C (agents d'exécution). Ils appartiennent en majorité à la catégorie A (cadres), ce qui est à relier au positionnement des agents départementaux sur les missions décisionnelles et d'encadrement.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il considèrerait pour sa part que « *l'adossement partiel aux moyens humains et matériel du Département a été un atout fort pour réussir ce pari managérial, la mise à disposition des agents départementaux étant un facteur de stabilité (au vu des compétences avérées et de l'implication des agents concernés auprès du syndicat, ainsi que de leur faible turn over)* ».

La chambre note néanmoins que l'efficacité de ce dispositif au regard d'autres modes d'organisation n'est pas démontrée et, enfin, que l'accès du syndicat à une plus grande autonomie, recherchée par l'exécutif, reste incertain, même si l'ordonnateur vise « *un point de complétude à l'horizon de l'installation dans le siège permettant de regrouper sur un site les agents basés à Grenoble [...]* ».

Les effectifs issus de l'ancienne ADIDR (11 agents) constituent le second vivier principal d'agents, confortant une compétence « *prévention inondation* » dominante.

Pour 2021, le syndicat a déclaré que quatre nouveaux agents étaient attendus : une chargée de mission et une technicienne de rivières (transferts de la communauté de communes de l'Oisans) pour l'unité Romanche ; une technicienne de rivière pour l'unité Grésivaudan. Les échanges relatifs à la commande publique ont également permis d'identifier un projet de recrutement en la matière.

Recommandation n° 2 : définir et mettre en œuvre une stratégie de ressources humaines dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en lien avec la recherche d'un exercice des missions en autonomie.

6.2.3- La régularité des procédures de recrutement

En 2021, 25 des 36,6 ETP présents dans l'organigramme du syndicat sont des agents contractuels.

Sur les 25 contractuels présents en 2021, près de 15 sont en CDI dont 12 par simple reprise des contrats précédents.

La majorité des agents sous contrats à durée indéterminée sont ainsi un héritage de l'ancienne ADIDR.

Trois agents ont fait l'objet d'un passage en contrat à durée indéterminée lors des transferts, dans le respect des dispositions de l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la durée cumulée des contrats précédents excédant six années.

Hors transferts, le SYMBHI a procédé à huit recrutements directs. À l'exception du directeur adjoint, fonctionnaire territorial, recruté par voie de mutation du conseil départemental, tous les nouveaux agents ont été recrutés, pour des missions techniques⁴⁸, par voie contractuelle.

Si la part très importante de contractuels dans la structure s'explique par les statuts initiaux des agents transférés au SYMBHI, la chambre s'étonne que sept des huit nouveaux agents recrutés directement ne soient pas titulaires. Ce choix de gestion questionne l'intention d'inscrire l'action du syndicat dans la durée au travers d'un effectif stable et pérenne, et ce, indépendamment de la difficulté à recruter des personnels dans le domaine de l'eau avec la montée en puissance de la compétence GEMAPI. Le SYMBHI a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que « *le choix de recruter des agents contractuels ne répond pas à un choix de gestion. Cet état de fait résulte des choix individuels et indépendants faits lors de chaque jury* ».

S'agissant des conditions juridiques de ces recrutements, pour l'ensemble des contrats analysés, les dispositions applicables sont celles de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa version modifiée par la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019.⁴⁹

Tous les recrutements ont bien fait l'objet d'une délibération du conseil syndical, comme requis par l'article 34 de la loi précitée. Les éléments relatifs aux jurys de recrutement sont listés dans un fichier Excel sans autre documentation pour retracer les candidatures reçues et les entretiens organisés (lettres de candidature, convocations, rapports) et les dossiers de recrutement ne comportent pas assez d'éléments permettant de garantir la correcte application de la réglementation relative au recrutement de contractuels.

Le SYMBHI s'est engagé en réponse aux observations provisoires de la chambre à « *mieux assurer la traçabilité des procédures en conservant les documents afférents* ». La chambre prend note de cet engagement.

⁴⁹ Loi n°2019-828 du 6 août 2019.

6.2.4- Le régime indemnitaire du syndicat

En 2021, les agents travaillant pour le syndicat sont mis à disposition par le département de l'Isère ou originaires de l'ADIDR et des différents EPCI dans le cadre des transferts évoqués précédemment.

L'absence de doctrine interne en matière de ressources humaines et la règle des « avantages acquis » au moment des transferts conduisent à des disparités entre agents, même si le syndicat déclare que ses règles « *sont au maximum alignées sur celles du Département : régime indemnitaire (sauf le CIA⁵⁰ qui n'a pas encore été instauré au Département mais que la Préfecture a demandé au SYMBHI de mettre en place sans attendre), règlement du temps de travail, participation à la prévoyance et à la mutuelle santé [...]* ».

Cette recherche d'harmonisation salariale conduit le SYMBHI à intégrer au sein de ses effectifs des agents transférés dans des conditions financières plus favorables mais à missions constantes.

Pour illustration, le syndicat a précisé, que pour l'unité territoriale « sud Grésivaudan » (trois agents) les coûts sont passés de « [...] 117 751 € en 2019 à 127 798 € en 2020, les salaires ayant été réévalués au titre de l'harmonisation des rémunérations dans le cadre du régime indemnitaire du SYMBHI... ».

Ces décisions pour maintenir les niveaux de rémunération posent parfois des questions de régularité. Le préfet de l'Isère a adressé le 15 mai 2019 un recours gracieux au président du syndicat pour demander le retrait de la délibération du 7 mars 2019, qu'il considérait illégale au regard des dispositions de l'article 88 de la loi précitée du 26 janvier 1984⁵¹ modifiée, notamment sur les dispositions relatives à la prise en compte de l'expérience professionnelle⁵². Le SYMBHI a demandé en juillet 2019 au préfet de revenir sur sa demande arguant que la délibération en cause avait « [...] pour objet principal d'assurer la continuité de rémunération des agents [...] » issus de l'ancienne ADIDR, dans l'attente d'une nouvelle délibération à l'automne 2019.

En août 2019, le préfet a rappelé au syndicat l'obligation de mettre en place le CIA, partie intégrante du RIFSEEP, ce qui a été fait par délibération du comité syndical en date du 4 novembre 2020.

6.2.5- Des conventions perfectibles entre le département et le SYMBHI

Les dépenses de personnel du syndicat sur la période sont en nette augmentation sur les exercices 2018 et 2019 (multiplié par trois entre 2017 et 2019), après une période de parfaite stabilité. En 2020, elles marquent un recul de 5,7 % par rapport à l'exercice précédent.

Elles incluent le remboursement au département de l'Isère pour les effectifs mis à disposition, et la rémunération des agents qu'il emploie directement.

Les conditions juridiques de la mise à disposition appellent plusieurs remarques.

⁵⁰ Complément indemnitaire annuel devant être obligatoirement instauré pour compléter l'indemnité de fonction de sujétion et d'expertise (IFSE).

⁵¹ Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵² « [...] Je vous précise que s'il est, à mon sens, tout-à-fait possible, pour le comité syndicat, de prendre, parmi ses critères d'attribution de l'IFSE, l'expérience professionnelle, il ne peut le faire en créant, ex nihilo, un plafond dédié à ce critère ».

La mise à disposition des agents du département au SYMBHI relève de l'article L. 5721-9 du CGCT. L'article L. 5111-1 n'est pas applicable car il ne s'agit pas en l'espèce de convention de prestations de service.

Article L. 5721-9 du CGCT (extraits)

Les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des groupements de collectivités peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou groupements membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les groupements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou le groupement des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1, les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

Le [...] président de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

La convention de mise à disposition de 2005⁵³ conclue avec le département de l'Isère vise ces dispositions mais est insuffisamment précise pour être considérée comme juridiquement satisfaisante.

Elle ne s'essaie ainsi pas à une estimation du nombre d'agents concernés et recourt à des formules imprécises telles que « *les agents du conseil général, et notamment du service de l'eau, en charge des questions d'hydraulique* ». L'absence d'une telle précision conduit à un remboursement du SYMBHI au département sur la base d'un forfait (d'environ 200 000 €), dont le montant est d'autant moins liée aux frais réellement engagés qu'il couvre également les moyens mobiliers, immobiliers et informatiques mis à disposition.

Le 5 décembre 2018, un premier avenant à la convention de 2005 a revalorisé le montant de la contribution forfaitaire annuelle pour le porter à 432 392 € (en valeur 2018), et apporté des précisions supplémentaires sur les conditions d'assistance du département (voir tableau ci-dessous). Néanmoins, le nombre d'agents concernés, leur quotité de travail et leurs missions ne sont toujours pas précisés.

**Tableau 7 : Assistance apportée par le département au SYMBHI
(Annexe 1 à la convention de 2005 modifiée par avenant en 2018)**

	Étendue de l'assistance apportée par les directions ressources du département en 2018	Modalités de poursuite de l'assistance sur la période 2019-2021
Achat public	1- Mise à disposition d'outils (logiciel Marco et plateforme de dématérialisation) et formations et expertise associées 2- Réponse à des demandes sur des sujets d'expertises, et inclusion dans le réseau de gestionnaires marchés du département pour partage d'expertise et d'expérience.	Poursuite de l'adossment en l'état jusqu'en 2021
Budget et comptabilité	1- Mise disposition de l'outil IGDA, ainsi que de la formation et de l'expertise associées. 2- Intervention sur certains points de la procédure budgétaire comme la gestion patrimoniale ou la	Poursuite de l'adossment jusqu'en 2021 pour l'outil (yc formations et expertise associées)

⁵³ Article 3.

	Étendue de l'assistance apportée par les directions ressources du département en 2018	Modalités de poursuite de l'assistance sur la période 2019-2021
	création de la maquette budgétaire dans IGDA, édition des recettes. 3- Validation du mandatement (SAF8)	Autonomisation d'ici fin 2019 sur le suivi budgétaire et la validation du mandatement moyennant formation préalable
RH et indemnités des élus	1- Gestion RH des huit agents mis à disposition du SYMBHI. 2- Calcul des indemnités des élus	Poursuite de la gestion RH jusqu'en 2021 pour les agents mis à disposition et les indemnités des élus. Gestion autonome des RH des agents en provenance des autres structures
Informatique	Fourniture et maintenance de la totalité des moyens informatiques du SYMBHI	Organiser l'autonomisation à l'occasion du changement de locaux du SYMBHI.
Véhicules	Fourniture et maintenance de la totalité des moyens en véhicules du SYMBHI	Organiser l'autonomisation à l'occasion du changement de locaux du SYMBHI
Locaux et moyens matériels associés	Fourniture et maintenance de la totalité des locaux et mobilier associé du SYMBHI	Organiser l'autonomisation à l'occasion du changement de locaux du SYMBHI.

Source : SYMBHI (avenant 1 à la convention de 2005).

La méthode de détermination du forfait de 2018 est très approximative : elle prévoit une part égale à 25 % de la masse salariale, sans réelle justification. L'ordonnateur a précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'elle est le « *résultat d'un travail commun des services du département et de ceux du SYMBHI* ». Il a déclaré, mais sans documents à l'appui, que le département avait « *fait l'exercice d'estimer le coût analytique de l'environnement de travail [...]* », et en avait conclu « *que le montant se rapproche généralement de 25 % du coût salarial* ».

Un avenant n° 2 a porté le montant total dû au titre de l'exercice 2019 à 587 821 €. Ce montant est déterminé après l'application dans les faits d'un taux de 25 % aux dépenses de personnel (470 256,66 €). Ce taux n'est toutefois mentionné ni par la convention, ni par aucun des avenants successifs. Les modalités de sa détermination n'ont pas non plus été précisées.

À la suite de ces avenants, les remboursements au département de l'Isère ont progressé de près de 36 % entre 2018 et 2019, pour une augmentation du nombre d'agents mis à disposition de sept à dix.

Un avenant n° 3 daté du 4 décembre 2020 a porté les sommes remboursées au département en 2020 à 592 502 €, soit une nouvelle augmentation, faible, inférieure à 1 % et comprenant le forfait de 25 %.

Le syndicat doit clarifier rapidement les conditions de calcul des remboursements qu'il effectue au titre des personnels, biens, matériels et locaux mis à disposition.

En l'état, le forfait acquitté en contrepartie des mises à disposition, notamment de moyens humains, n'est toujours pas basé sur une méthode fixée en amont et notamment sur un coût unitaire et un « nombre d'unités » (ETP, postes de travail) prédéterminés. Ces imprécisions ne permettent pas une bonne information des élus et des citoyens.

Recommandation n° 3 : définir et arrêter conventionnellement les modalités de remboursement des mises à disposition de service avec le département.

6.3- La commande publique

6.3.1- La répartition des achats entre les différentes catégories de marchés

Le syndicat passe peu de marchés publics « formalisés ». Pour illustration, au 27 avril 2021, son site internet recensait cinq consultations en cours (quatre de travaux et une de services). À la même date, son mandataire, la société publique locale (SPL) Isère Aménagement, ne prenait en charge aucune consultation pour le compte du syndicat.

Le tableau ci-dessous recense le nombre total de marchés formalisés sur la période, portés par le syndicat et par son mandataire. Jusqu'en 2019 ce nombre est très peu élevé.

Tableau 8 : Nombre de marchés formalisés passés pour les besoins du SYMBHI au cours de la période 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Appels d'offres	6	3	1	1	38	25
Procédure adaptée (MAPA)	7	9	12	6	24	22
Procédure négociée sans publicité et sans mise en concurrence						1
<i>Total marchés « formalisés »</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>7</i>	<i>62</i>	<i>48</i>

Source : SYMBHI.

Le syndicat explique la bascule de 2019 par le passage d'une période au cours de laquelle la « *grande majorité des marchés étaient relatifs aux grands projets [...] sous mandat de la SPL* » consécutifs à l'élargissement de son activité « *aux compétences qui lui étaient transférées depuis le 1^{er} janvier [2019] par l'ADIDR, le SIGREDA et la CC du Grésivaudan* ». Cette dynamique s'est poursuivie en 2020 avec la poursuite des transferts.

La liste détaillée des marchés conclus entre 2015 et 2020 recense 154 contrats dont 48 sont « *gérés par la SPL* » (38 de travaux et 10 de services). La problématique du recours au mandat est abordée infra.

Tableau 9 : Montants en € HT et répartition des marchés attribués au cours de la période 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Travaux	13 161 267	4 797 155	18 910 043	5 152 461	15 823 733	10 888 651
% travaux	74	65	94	97	84	82
Services attribués	4 486 215	2 486 000	1 015 800	9 988	2 274 465	1 721 499
% services	25	33	5	0,18	12	13
Hors marché (LC)	26 409	63 676	56 268	139 062	704 666	516 810
% du hors marché	0,15	0,87	0,28	2,62	3,74	3,94
Total	17 673 892	7 346 831	19 982 112	5 301 511	18 832 864	13 126 961

Source : CRC ARA d'après données SYMBHI.

Le poids des marchés de travaux est financièrement élevé en raison des missions du syndicat. En montants, les achats dits « hors marché », sur simple devis, ne représentent qu'une part résiduelle des achats conclus, ce qui n'épuise pas pour autant la problématique de l'agrégation (« computation ») des besoins et de suivi des seuils, par exemple sur la base d'une nomenclature⁵⁴.

⁵⁴ Pour illustration, certains de ces achats simplifiés, cumulés à des achats passés selon la procédure adaptée

Le SYMBHI n'a conclu aucun contrat « formalisé » de fournitures depuis 2017, ce qui témoigne probablement de sa dépendance au département pour son fonctionnement courant (fournitures de bureau, produits d'hygiène, papier) mais aussi d'un problème de méthode de calcul des seuils déclenchant des obligations de publicité et de mise en concurrence en application du code de la commande publique (voir infra point relatif aux achats hors marchés).

6.3.2- Le recours à un mandataire

Pour les travaux qu'il engage, le SYMBHI a recours systématiquement à la SPL Isère Aménagement, dont il est un actionnaire très minoritaire. Pour autant, le volume des commandes passées le place comme le troisième client de la SPL en termes de chiffre d'affaires en 2017 et 2018.

Tableau 10 : Montant total des contrats notifiés à la SPL Isère Aménagement par le SYMBHI entre 2015 et 2020 (y compris avenant)

SYMBHI	2015	2018	2019	2020	Total
AMO / études	1 194 675		21 819	159 913	1 376 407
Mandat de réalisation	2 929 000	1 589 650			4 518 650
Total	4 123 675	1 589 650	21 819	159 913	5 895 057

Source : Isère Aménagement

6.3.2.1- La relation « in house » en question

Le syndicat n'organise pas de mise en concurrence préalable à la désignation de la SPL Isère Aménagement pour l'exécution des contrats considérés ; l'absence de mise en concurrence avec d'autres opérateurs économiques est fondée sur la relation de quasi-régie (ou « in house ») qui le lierait à la société.

FOCUS ***In house / quasi-régie***

Certains contrats sont exonérés du respect du code de la commande publique (CCP)⁵⁵ compte tenu de la situation de « quasi-régie » (« in house ») qui lient les entités co-contractantes.

Selon la jurisprudence et la réglementation, cette dérogation à la mise en concurrence suppose des conditions cumulatives :

- le pouvoir adjudicateur doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- l'entité attributaire doit exercer plus de 80 % de son activité pour le pouvoir adjudicateur (ou les pouvoirs adjudicateurs qui le contrôlent) ;
- aucun actionnaire privé ne participe au capital.

Voir fiche technique de la direction des affaires juridiques « les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public ».

Le SYMBHI est bien actionnaire de la société. Une délibération du conseil communautaire de décembre 2011 autorise ainsi sa participation au capital social de la société à hauteur de 2 % (6 000 €, soit 60 actions d'une valeur nominale de 100 €)⁵⁶.

auraient peut-être nécessité la mise en œuvre d'appels d'offres.

⁵⁵ L. 2511-1 du CPP.

⁵⁶ En pratique, le capital détenu par le syndicat est encore moins important (1,2 % voir *infra*).

Le statut de SPL garantit la satisfaction du critère relatif à l'absence de capitaux privés. En revanche, l'exigence de contrôle analogue n'est pas satisfaite⁵⁷.

Le CCP prescrit en effet que ce contrôle implique « [...] *une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée* ».

Le règlement intérieur (RI) de la SPL prévoit que « *les collectivités non représentées directement au conseil d'administration [...] seront réunies en assemblée spéciale* »⁵⁸, ce qui est le cas du SYMBHI compte tenu de sa faible participation au capital. Par ailleurs, « *ces collectivités participent au conseil d'administration en tant qu'administrateurs (les représentants désignés par l'assemblée spéciale) ou censeurs* » et « *sont membres permanents du comité technique [...]* ». La mission et le mandat de censeur est sans définition légale et le RI ne précise pas non plus ce point.

Le SYMBHI relève de l'assemblée spéciale et est donc représenté au conseil d'administration par les délégués de cette assemblée (trois communes, dans la pratique). Or l'assemblée spéciale se réunit peu et, selon les procès-verbaux, le niveau de représentation effective du SYMBHI est particulièrement faible.

Par ailleurs, si tous les petits actionnaires ont été désignés comme censeurs⁵⁹, ils sont en pratique peu nombreux lors des réunions. En outre, le comité technique créé pour permettre aux petits actionnaires de se réunir pour « *les grandes étapes de la vie de la société telles : la préparation du budget, l'arrêté des comptes, les grandes étapes stratégiques, et chaque fois que nécessaire* » (voir notamment articles 3 et 4 du RI), n'a pas été réuni depuis 2015 (dernière réunion le 24 novembre 2015).

L'assemblée spéciale n'est pas dépourvue de pouvoirs car le règlement prévoit (article 3) que « *le ou les représentants de l'assemblée spéciale au conseil d'administration auront un mandat impératif concernant les décisions retenues par l'assemblée spéciale [et ne] pourront délibérer sur des points [...] non examinés [...]* » par ses soins. Cependant, le SYMBHI n'a participé à aucune réunion de cette assemblée au cours des années 2018 à 2020 et n'a donné son pouvoir qu'à deux reprises pour onze réunions pour y être représenté.

Le syndicat ne peut pas non plus être considéré comme exerçant sur la SPL un contrôle « conjointement » avec d'autres autorités publiques, analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services conformément au cadre jurisprudentiel européen⁶⁰.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat a indiqué que « *la participation de ses représentants dans ses instances a été trop faible entre 2018 et 2021* » et s'engage à y remédier rapidement. La chambre prend note de cet engagement.

En conséquence, l'attribution de contrats (marchés ou concessions) à la SPL Isère Aménagement sans formalité préalable de publicité et de mise en concurrence, sur le fondement juridique d'une relation de « quasi régie », doit être réinterrogée sans délai.

⁵⁷ Statuts de la SPL au cours de la période sous revue : 24 janvier 2014 et 19 mai 2017 – statuts.

⁵⁸ Article 2b.

⁵⁹ « *L'Assemblée Générale Ordinaire peut nommer à la majorité des voix, pour une durée de 3 ans renouvelables, un ou plusieurs censeurs choisis par les actionnaires et en dehors d'eux. Les censeurs assistent avec voix consultative aux séances du Conseil d'Administration. Ils ne peuvent participer au décompte des voix et n'ont pas de voix délibérative. Ils ne sont pas rémunérés* » (article 17 des statuts).

⁶⁰ Voir notamment arrêt du 29 novembre 2012 de la Cour de justice de l'union européenne (C-182-11 Econord Spa).

Recommandation n° 4 : réserver les relations contractuelles de quasi régie aux situations pour lesquelles le contrôle analogue est effectivement mis en œuvre.

6.3.2.2- Les autres problématiques liées aux travaux confiés à la SPL

La relation avec la SPL est problématique à plusieurs égards.

Dans une démarche plus globale de formalisation du processus d'achat et notamment de définition claire des rôles et des responsabilités des intervenants, au service d'une sécurité juridique accrue, notamment des procédures externalisées, le syndicat doit délibérer rapidement sur les missions de sa commission d'appel d'offres⁶¹ qui est pour le moins compétente pour l'attribution des marchés sous appel d'offres passés par la SPL en tant que mandataire.

Par ailleurs les modalités selon lesquelles il est fait appel à la SPL, le plus souvent sous forme de mandat ne sont pas précisément définies. Si la signature des conventions de mandat est autorisée par le conseil syndical, les lettres de commande (achats hors marchés) adressées à la même SPL échappent à son examen préalable. Le SYMBHI doit donc définir précisément, dans le cadre d'une délibération du conseil syndical, les règles applicables.

La chambre rappelle par ailleurs que les SPL n'ont pas vocation à exercer des fonctions supports pour le compte de leurs membres⁶², alors qu'en l'espèce la société assure l'ensemble des étapes de passation et d'exécution des marchés « délégués ». La légalité d'un mandat aussi large est donc mise en question.

Pour illustration, par convention de mandat de maîtrise d'ouvrage publique du 24 juillet 2018, le préfet de l'Isère a confié au SYMBHI en tant que mandataire « *conformément aux dispositions du titre premier de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 [...] le soin de réaliser les études dans le tronçon du lit du Drac délimité ci-dessous, au nom et pour le compte de l'État [...]* ». Dans ce cadre, le syndicat est notamment chargé de définir les conditions administratives et techniques de réalisation des prestations, préparer les marchés, les signer et les gérer. Mais, par convention de quasi-régie de mandat de maîtrise d'ouvrage du 23 octobre 2018 le SYMBHI confie à son tour à la SPL Isère Aménagement « *de faire réaliser en son nom, pour son compte et sous son contrôle, les prestations relatives à l'élaboration et la mise en œuvre du [PAPI] d'intention Drac* » et notamment : « *[...] le montage des pièces administratives et financières des marchés publics, ainsi que le suivi et l'exécution financière de ces marchés, [...]* », la mission de « *[...] cadrer les prestataires externes qui réaliseront les différentes études [...] contrôler et analyser [...] les livrables produits [...] participer aux réunions de validation intermédiaire et finale [...], assister le SYMBHI dans les actions de concertation et de communication [...]* » et venir « *en appui sur la gestion des différents contrats qui sont à passer sur les actions pour lesquelles le SYMBHI est maître d'ouvrage* ».

Le syndicat considère que « *ces opérations sont réalisées [...] dans le cadre des compétences qui lui sont transférées, et n'a reçu pour seul mandat que celui de l'État sur le domaine public fluvial du Drac. Dès lors ses relations avec la SPL sont des relations classiques d'une collectivité compétente avec son mandataire* ».

Il est rappelé enfin que le mandataire est soumis aux règles applicables au maître d'ouvrage lorsqu'il intervient dans le cadre du ou des mandats. Le syndicat doit s'assurer que son mandataire se conforme à l'ensemble de ses obligations. Le suivi financier et comptable des

⁶¹ Le SYMBHI n'a pas délibéré sur les missions de la CAO.

⁶² Circulaire du 29 avril 2011 (NOR : COTB1108052C), du Ministère de l'intérieur relative au régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

marchés confiés à la SPL est effectué par le SYMBHI. Ses chefs de projet ont accès à l'outil de suivi de la facturation GESPRO du mandataire, mais sans précisions quant à l'effectivité de tels contrôles. La faiblesse des effectifs du SYMBHI (voir infra) affectés à la mission commande publique interroge quant à l'étendue du contrôle pouvant être effectivement mené.

6.3.3- Les commandes passées hors marché

La chambre rappelle à titre liminaire que la mise en concurrence et la conclusion d'un contrat écrit est obligatoire pour tout achat dès lors que son estimation financière est supérieure ou égale à un seuil défini par décret (actuellement fixé à 40 000 € HT). Il est par ailleurs proscrit de multiplier les commandes inférieures à ce montant pour acquérir un même type de prestations et éviter les obligations de publicité, de mise en concurrence et de formalisme.

En 2021, le recensement des besoins d'achat du SYMBHI qui est fait au stade de la programmation budgétaire ne semble pas suivi d'une phase d'agrégation (« computation ») dans un outil de type nomenclature permettant d'identifier, pour chaque achat, des règles de passation applicables conformes à la réglementation. Cette organisation ne permet notamment pas de prendre en compte la récurrence de certains achats - devant normalement être agrégés - pourtant inhérents à l'activité du syndicat, comme en matière de maîtrise d'œuvre (plus d'une dizaine de marchés recensés pour la seule année 2021).

Pour ces achats, l'organisation d'une procédure de passation formalisée, qui peut relever du niveau européen selon les seuils, pour attribuer - le cas échéant à plusieurs titulaires - un contrat s'exécutant ensuite par commandes successives, est de nature à garantir le respect de la réglementation, contrairement à la situation actuelle de successions de « petits » contrats isolés.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que « la conclusion d'un marché transversal est effectivement envisagée, mais nécessite un minimum de réflexion préalable (et donc de ressource humaine dédiée) [...], ce sera l'une des missions du chargé de commande publique récemment recruté ». La chambre prend note de cet engagement.

Le syndicat doit définir et respecter les règles de mise en concurrence applicable à ses achats de faible montant qui constituent une zone de fragilité. Ces achats doivent être suivis dans l'outil de computation des besoins dont il doit nécessairement se doter.

6.3.4- La nécessaire poursuite de la structuration de la fonction achat

Un document de procédures administratives pour la période antérieure à 2018⁶³ précise que le syndicat « *dispose d'un AMO Isère aménagement qui gère les marchés [...] de A à Z, le SYMBHI étant en relecture sur toutes les phases (DCE/ PUB/ RAPPORT/ ATTRIBUTION)* » mais que « *certaines marchés transversaux restent en propre au SYMBHI [...]* » et que leur rédaction « *se fait grâce au logiciel MARCO* ».

Ce document fixe un cadre uniquement formel, par exemple pour la création des dossiers de suivi des marchés notifiés ou leur saisie dans le logiciel comptable. Il ne s'agit donc pas donc d'un document d'organisation du processus de la commande publique qui fixerait les règles, les rôles et les responsabilités.

⁶³ Le syndicat a déclaré qu'il a été mis à jour jusqu'en 2017.

Les documents dits de « process » élaborés à partir de 2019⁶⁴ retracent de façon très synthétique les grandes étapes des procédures mais ne mentionnent pas les étapes de validation et les responsabilités associées. Leur dimension contraignante n'est pas démontrée.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les données telles que fixées dans l'annexe 15 du code de la commande publique et relatives aux marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT doivent être publiées. Cette obligation, si elle a été renforcée, existait déjà sous une forme simplifiée antérieurement. Le site internet du syndicat contient bien un onglet « marchés attribués » mais il indique que la « rubrique sera bientôt mise à jour ». Le syndicat doit se mettre en conformité avec la réglementation.

La chambre encourage un portage fort du processus d'achat par la direction du syndicat⁶⁵. Les premières démarches et efforts de rationalisation entrepris doivent être poursuivis et soutenus⁶⁶ par une diffusion par voie hiérarchique des documents élaborés ou leur compilation dans un document unique de type « guide interne » qui gagnerait également à être présenté aux élus du conseil syndical.

Cet effort de formalisation doit donc être intensifié en intégrant les éléments suivants :

- ♦ rappeler les règles, principes, seuils, obligations issus du code de la commande publique (CPP) tels que mis en œuvre et traduits dans l'activité du syndicat ;
- ♦ organiser la phase cruciale d'exécution ;
- ♦ prévoir formellement les étapes de validation hiérarchique ;
- ♦ faire suivre le recensement des besoins au stade de la programmation budgétaire par une phase de computation dans un outil de type nomenclature permettant de déterminer les règles de passation à respecter ;

Outre la sécurisation des procédures, cet effort de formalisation pourrait constituer une étape significative dans la démarche d'autonomisation revendiquée par le syndicat.

6.4- Le système d'information : un chantier qui doit être prioritaire

Le système d'information, élément important de la performance de gestion, et central dans le cadre de la recherche d'autonomie du syndicat, a fait l'objet d'un audit.

Depuis sa création en 2004 jusqu'en 2019, le SYMBHI s'appuyait sur le système d'information du département de l'Isère, qui a fourni l'intégralité des outils jusqu'à l'élargissement de ses missions et l'intégration de deux nouvelles structures.

Aujourd'hui, l'intégration et l'inter-opérabilité des différents systèmes n'est pas acquise. Les deux principaux sites (hors locaux du département) sont situés dans les locaux distants du siège et l'inventaire du parc informatique présente une grande hétérogénéité de matériels, de systèmes d'exploitation et de logiciels. Les process de maintenance sont également hétérogènes, comme de nombreux processus qui ont vocation demain à être uniformisés. La dette technique en matière de sécurité doit également être comblée sans délai.

⁶⁴ Point confirmé par courriel du 30 avril 2021.

⁶⁵ Pour illustration, les documents dits de « process » (par exemple la « procédure marchés SYMBHI ») citent le prénom de l'agent concerné et non ses fonctions et témoignent d'un besoin de clarification au niveau des agents exécutants en charge effective des tâches « marchés ».

⁶⁶ Le corpus interne en matière de commande publique recensé à l'occasion du contrôle repose actuellement sur six documents relatifs à la stricte organisation. Soit un tableau relatif aux grandes étapes de la passation d'un marché ; un tableau similaire pour les avenants ; une procédure pour l'organisation et la convocation d'une CAO ; une fiche de recensement des besoins ; une fiche d'élaboration de marchés. Ces documents ne sont ni datés, ni signés, alors que ceux établissant des règles gagneraient en portée si tel était le cas.

Ces constats nécessitent la mise en place d'un plan d'action et des choix structurants que le schéma directeur des systèmes d'information doit rapidement proposer. La construction d'un véritable système d'information nécessite des délais importants. Elle a été pourtant été reportée dans la perspective de la construction du nouveau siège.

Recommandation n° 5 : élaborer le schéma directeur du système d'information et y inclure les mesures de sécurisation nécessaires.

6.5- Conclusion intermédiaire sur la gestion et la recherche d'autonomie du SYMBHI

Le préambule de l'avenant de 2018 de la convention liant le département et le SYMBHI décrit le processus « *qui tend à détacher [le syndicat] progressivement du département* » comme suit :

- ♦ depuis le 1^{er} janvier 2018, représentation paritaire du département et de Grenoble-Alpes-Métropole au sein du conseil syndical (40 % chacun). Les 20 % restants étant détenus par les EPCI membres ;
- ♦ à partir de 2021, présidence exercée par le représentant d'un EPCI ;
- ♦ intégration à partir du 1^{er} janvier 2019 des agents de l'ADIDR et d'une partie des agents du SIGREDA.

L'avenant indique que « *ce mouvement d'autonomisation programmée doit être maîtrisé afin de permettre au SYMBHI de monter progressivement en compétence [...] sur des sujets sur lesquels il ne dispose aujourd'hui ni de l'expertise ni des moyens humains suffisants pour les porter en toute autonomie* ».

Sur le plan de l'organisation, cette volonté d'émancipation du syndicat peine à se concrétiser car elle se heurte aux difficultés suivantes :

- ♦ la structure des ressources humaines du syndicat, fondée sur des agents mis à disposition ou sous statut contractuel, n'inscrit pas le SYMBHI dans la durée ;
- ♦ le système d'information actuel est aujourd'hui très fragmenté, et le processus d'urbanisation d'un système autonome ne pourra aboutir dans les délais annoncés ;
- ♦ dans un contexte de montée en puissance du syndicat et d'augmentation de ses effectifs, le manque de procédures propres au syndicat l'oblige à s'appuyer sur les procédures du département ;
- ♦ en matière d'achat public, les procédures sont très largement externalisées auprès d'Isère Aménagement, sans réel contrôle, ce que le SYMBHI conteste ;
- ♦ enfin, la non labélisation en EPAGE interdirait au syndicat d'adhérer à un EPTB, alors même que certains de ses membres participeront à cette instance d'échange et de définition stratégique des orientations dans le domaine de la GEMAPI, ce qui risque de le priver de sa reconnaissance institutionnelle.

Avec la stabilisation de son périmètre, la consolidation de l'organisation du SYMBHI doit être mise en œuvre pour accompagner et valider sa prise d'autonomie revendiquée.

La direction du syndicat a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que le personnel « *est très majoritairement salarié direct du SYMBHI et que « si l'autonomie n'est pas complète, elle est importante et elle progresse* », que le SDSI est « *bien identifié comme un chantier structurant* » ou encore que lorsque « *les procédures du département conviennent [il faut] s'appuyer dessus [pour] éviter de disperser l'énergie des agents pour recréer ce qui est réutilisable* ». La chambre note que cette « réutilisation » ne doit pas se traduire, dans les faits, par une absence de réflexion sur les enjeux spécifiques du syndicat au service de l'ensemble de ses membres.

7- LE PROJET DE NOUVEAUX LOCAUX

7.1- La définition du projet

L'histoire du syndicat, créé sous l'impulsion départementale, ainsi que les récents transferts d'effectifs pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, expliquent la relative dispersion des agents travaillant pour son compte (locaux du département, de GAM, anciens locaux de l'ADIDR, parc naturel régional du Vercors, de Saint-Marcellin-Vercors-Isère communauté⁶⁷, de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, de la communauté de communes de l'Oisans).

Le coût annuel de cet hébergement multi-sites est estimé à 160 000 € TTC pour 2021⁶⁸ par le syndicat.

À ce jour, seuls 33 agents⁶⁹ exercent la totalité de leur mission à Grenoble. L'estimatif communiqué par le syndicat recense 41 agents qui seront particulièrement concernés par l'implantation grenobloise mais pour des temps d'occupation variable : dix agents présents à 100 %, 16 agents à 75 % et 15 à 50 % soit un total de 29,5 ETP.

Alors que la collectivité de travail reste largement à structurer à la suite des transferts intervenus depuis 2019, le SYMBHI n'a pas pu documenter de démarche de concertation relative au regroupement d'équipes actuellement et historiquement dispersées sur le territoire⁷⁰. Le syndicat a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les 13 agents mis à disposition et hébergés par le département de l'Isère rejoindraient le nouveau site. Il a également précisé que ces agents comme « *les salariés directs du SYMBHI* » étaient « *régulièrement informés* » de l'avancée du projet « *via les comités de direction et les réunions d'équipe des différents pôles et unités* ».

Il convient de noter en complément qu'à moyen terme, la stabilité des effectifs et des besoins du syndicat n'est pas acquise compte tenu du déploiement toujours en cours de la compétence GEMAPI⁷¹.

Les objectifs poursuivis dans le cadre du projet de construction du siège à Grenoble ne sont pas clairement identifiés, hormis celui de mettre « *le SYMBHI en situation de devenir propriétaire de ses locaux* ». Le syndicat a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il souhaitait « *avant tout pouvoir regrouper l'ensemble de ses équipes en même lieu* » et que « *devenir propriétaire ne constitue pas par pour le SYMBHI une fin en soi mais plutôt une opportunité en cas de conditions économiques plus avantageuses [...]* »

⁶⁷ Saint-Marcellin-Vercors-Isère Communauté.

⁶⁸ Location, taxe, charges de copropriété, électricité, assurance, entretien.

⁶⁹ 19 agents uniquement du syndicat exercent la totalité de leur temps de travail dans les locaux grenoblois du chemin des Marronniers, auxquels s'ajoutent 13 agents mis à disposition par le département pour une partie de leur activité (rue Jean-Bocq) et le directeur adjoint.

⁷⁰ Chemin des Marronniers à Grenoble (17 agents), rue Jean-Bocq à Grenoble (14 agents), communauté de communes de l'Oisans (deux agents) ; communauté de communes de la Matheysine (un agent) ; station d'épuration de Tullins (trois agents) ; parc naturel régional du Vercors (un agent) ; Saint-Marcellin-Vercors-Isère communauté (trois agents).

⁷¹ « *À l'horizon 2030, si l'on envisage les scénarios possibles d'évolution de la gestion de la compétence GEMAPI sur le territoire de vocation du SYMBHI, l'hypothèse la plus impactante serait l'élargissement du périmètre d'intervention aux affluents métropolitains actuellement gérés par Grenoble Alpes Métropole. Ce scénario conduirait à priori à une augmentation des effectifs de 5 à 7 personnes (si le transfert en complet et qu'il ne s'accompagne pas d'une délégation en retour sur les parties les plus urbanisées). Les locaux du SYMBHI pourraient donc accueillir au maximum à l'horizon 2030, 44 de ses agents, 3 agents extérieurs (France Dignes) et 5 à 7 de GAM ou issus de GAM. Soit un total de 52 à 54 agents avec des ratios de présence allant de 10 à 100 %.* » (Réponse SYMBHI).

notamment en comparaison avec une location. La chambre rappelle qu'une étude comparative et complète des coûts et des avantages des différentes solutions envisageables aurait été efficace avant l'engagement du projet, pour permettre notamment, une décision éclairée des élus.

Le syndicat a fait le choix de confier à la SPL Isère Aménagement la construction du nouveau siège, via une concession de travaux. Il semble que la possibilité d'acheter des biens déjà disponibles sur le marché n'a pas fait l'objet d'une recherche très approfondie.

Le traité attribué à la société publique locale Isère Aménagement pour une durée de 26 ans porte sur la construction et la maintenance d'un bâtiment que le SYMBHI occupera pour partie moyennant un loyer annuel de 50 445 € HT pendant 23 ans. Avant le début des travaux, le SYMBHI devra verser un acompte de 800 000 € (soit environ 35 k€ par année de location⁷²). Au terme du contrat, il devra racheter le bien pour un montant de 300 k€.

Les études préalables ont été conduites avec ou par la SPL (durée de la concession, montant des loyers, montant de l'acompte au démarrage des travaux, montant de cession de l'investissement total, scénarios capacitaires)⁷³.

Annoncée pour mars 2021, la signature du contrat de concession a été effective le 25 mai 2021⁷⁴. Dans ces conditions, le calendrier prévisionnel (traité de concession⁷⁵) prévoyant une livraison des locaux en juin 2023 à l'issue de 15 mois de travaux pourra difficilement être tenu.

Les délibérations approuvant l'achat de la parcelle départementale devant accueillir le projet ont été prises le 28 mai 2021 pour le conseil départemental et le 15 juin 2021 pour le conseil syndical.

Le terrain est inclus dans une zone dont le réaménagement a été confié à la même SPL par le département de l'Isère. La valeur vénale de la totalité de la parcelle à aménager par la société a été estimée à 960 000 € par le service des domaines en avril 2019 (d'une validité d'un an, cette estimation doit être renouvelée). La partie devant accueillir le siège du syndicat est chiffrée à 180 000 € par une délibération du conseil syndical de janvier 2021 qui précise que cet achat se fera « *au prix des domaines durant l'année 2021* ». Aucun autre avis du domaine n'a été transmis sur cette question. Le syndicat considère cependant que « $960\,000\text{ €} / 16\,000\text{ m}^2 = 60\text{ €/m}^2$ soit pour la parcelle SYMBHI : $2862\text{ m}^2 \times 60 = 171\,720\text{ €}$ ». La rigueur de la méthode interroge et ne permet pas en tout état de cause de justifier les 180 000 € précités.

À ce stade du projet, la localisation et le coût prévisionnel du siège sont donc arrêtés, le contrat de concession est signé et le terme du projet de construction fixé.

L'expression des besoins est toutefois lacunaire : la commande faite à Isère Aménagement tient en une page (page 21 du projet de traité de concession) et elle décrit les besoins de façon très générale, voire sommaire.

⁷² Loyer pour les surfaces occupées par des tiers : 21 860 € HT pour une surface utile prévisionnelle de 168 m².

⁷³ Note SYMBHI de mars 2021.

⁷⁴ Réponse SYMBHI.

⁷⁵ Le document transmis porte la mention « projet » mais le syndicat a néanmoins confirmé qu'il s'agissait des documents définitifs.

7.2- Les conditions de mise en œuvre du projet

Pour mémoire, la convention de mise à disposition conclue entre le département et le syndicat, dans la version amendée en 2018, repousse « l'autonomisation » du syndicat à la date d'installation dans les nouveaux locaux dans plusieurs domaines : fourniture et maintenance de la totalité des moyens informatiques, des moyens en véhicules, en locaux mais aussi en mobilier. De fait, le syndicat a choisi de lier l'aboutissement du chantier statutaire et l'autonomisation initiés en 2017 à la réalisation de ce projet de locaux.

Par ailleurs, le SYMBHI a pour objet de réaliser des études, acquisitions foncières et travaux « *dans les champs d'intervention relevant de son objet* », c'est-à-dire pour l'exercice de la compétence GEMAPI (voir notamment statuts applicables en 2021). Or le contrat passé avec la SPL soulève une question de légalité car il s'agit de faire réaliser un ensemble de bureaux et de places de stationnement, dont 177 m² sur 885 ont vocation à être loués à des occupants tiers, ce qui excède la vocation de l'établissement. Cette option paraît donc particulièrement fragile au regard du principe de spécialité.

Le choix de faire construire un bâtiment neuf et dépassant les seuls besoins du syndicat interroge en outre quant à l'efficacité de la dépense publique compte tenu des délais de réalisation plus longs et de l'objectif d'autonomisation du syndicat.

Le SYMBHI aurait pu envisager d'acquérir et d'aménager des locaux déjà existants, d'autant plus que le marché de l'immobilier tertiaire à Grenoble est dynamique mais peu tendu. De nombreux sites sont proposés à la vente ou à la location pour des surfaces compatibles avec les besoins exprimés par le SYMBHI.

Le SYMBHI considère pour sa part que « *le choix de faire construire est un choix d'opportunité qui permet d'avoir des locaux correspondant aux besoins et aux usages du SYMBHI* » et que « *l'autonomisation [...] est un processus progressif qui n'a pas de raison objective d'être complétée urgemment* ». S'agissant du lieu d'implantation, le syndicat a indiqué ne pas avoir eu besoin de rechercher des alternatives car le terrain retenu répond à un critère de localisation centrale par rapport à son périmètre d'intervention. Il estime enfin que le projet répond à un critère financier (« *financement à budget constant, si possible en basculant en investissements des dépenses qui sont aujourd'hui totalement en fonctionnement* »). Il est néanmoins observé que la répartition géographique actuelle des effectifs du syndicat permet d'ores et déjà une bonne présence sur l'ensemble de ce territoire.

7.3- La légalité du montage

Le contrat de concession (article 2) est conclu avec la SPL pour une durée dite maximale de 26 ans mais néanmoins prorogeable par avenant, dont 23 ans d'exploitation. La délibération de janvier 2021 évoque pour sa part une durée de 25 ans.

Il s'agit d'une « *concession de travaux valant autorisation de construire et d'exploiter un ensemble immobilier de bureaux sur le site des Glairons à Saint-Martin-d'Hères* ».

Le syndicat a déclaré que, en tant que membre de la SPL, il s'était « *naturellement* » tourné vers elle pour « *identifier s'il était possible* » de lui confier le projet, ce qui permettait de faire appel à une « *entité ayant l'habitude de construire et de gérer des bâtiments de façon à ne pas mobiliser l'énergie des équipes SYMBHI hors du cœur de métier du syndicat, tout en gardant la maîtrise du projet via la quasi-régie* ».

Le syndicat n'a pas organisé de publicité ni de mise en concurrence. La chambre note que l'expression des besoins (document infra portant les entêtes du syndicat et de la SPL) date de

juin 2018. Par ailleurs, il est rappelé que la chambre considère qu'il n'est pas possible de qualifier de « in house » ou « quasi-régie » la relation entre le syndicat et la SPL. De ce fait, l'attribution du contrat de concession aurait dû à faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable.

Par ailleurs, comme indiqué ci-avant l'article 1^{er} du contrat indique que la convention porte sur une « concession de travaux ».

Or le code de la commande publique (CCP) prévoit en son article L. 1121-1, qu'un contrat de concession est un contrat qui confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un opérateur économique à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés.

L'article L. 1121-2 du même code prévoit deux types de concession de travaux :

- ♦ soit l'exécution, soit la conception- exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au présent code ;
- ♦ soit la réalisation ou la conception- réalisation d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante.

Au regard de l'étendue des missions confiées à la SPL (conception⁷⁶, réalisation, mais aussi exploitation, maintenance, financement), le contrat en cause ne s'inscrit pas dans ces hypothèses.

S'agissant de réaliser un ensemble de bureaux et de places de stationnement, il ne semble pas non plus possible d'évoquer une erreur de plume et de considérer qu'il s'agit d'une concession de services portant sur la gestion d'un service⁷⁷ ou d'un service public⁷⁸.

S'agissant du risque, le préambule du contrat définit le risque transféré au concessionnaire comme « *lié à l'exploitation de l'ouvrage* ». Néanmoins, les clauses du contrat ne permettent pas de considérer que le concessionnaire supporte un risque d'exploitation conforme aux exigences de la réglementation qui imposent une réelle exposition aux aléas du marché (aucune assurance de pouvoir amortir les investissements ou les coûts)⁷⁹.

Le montant de l'opération est arrêté à 2 145 670 € HT et 37 % seront financés en amont par le SYMBHI qui versera un acompte de 800 000 € selon l'échéancier suivant⁸⁰ : 300 000 € dans

⁷⁶ Voir 2.2 : le concessionnaire est chargé des études. Article 9 : il établit le programme même s'il est basé « sur la définition des besoins du concédant ».

⁷⁷ L. 1121-3 du CPP : « *Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquies des biens nécessaires au service. La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales* ».

⁷⁸ L. 1411-1 du CGCT : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code* ».

⁷⁹ L. 1121-1 du code de la commande publique.

⁸⁰ Article 22 du contrat de concession.

les trois mois suivants la signature du contrat, 200 000 € lors de l'obtention du permis de construire et 300 000 € lors du démarrage des travaux. Une grande partie du prix sera donc versée avant même que la construction n'ait débutée. Le risque d'exploitation est d'autant plus modéré que :

- le montant des loyers annuels est fixé à 72 305 € HT dont 50 445 € HT sont acquittés par le seul SYMBHI (près de 70 %)⁸¹ ;
- en cas de non atteinte des taux de remplissage des locaux, selon l'article 22 du contrat, le SYMBHI pourra verser au concessionnaire « *une somme lui permettant d'atteindre cet équilibre sur la base duquel le contrat a été conclu [...] en cas de trésorerie cumulée négative atteignant 100 000 € HT ou un résultat cumulé d'exploitation prévisionnel négatif* ».

Ainsi, le choix de la concession, semble avoir été motivé par le souhait de bénéficier pour la construction du siège du syndicat de « *l'opportunité d'intégrer un projet d'aménagement immobilier sur un tènement dédié aux futures archives départementales [...] et de permettre un « financement à budget constant (donc sans appel de fond auprès des membres au-delà de leurs contributions actuelles) et si possible en basculant en investissement une partie des dépenses qui sont aujourd'hui totalement en fonctionnement* » (délibération du 28 janvier 2021). Le SYMBHI considère que cela relève de la bonne gestion.

7.4- Des clauses très favorables au cocontractant

Certaines dispositions du contrat sont particulièrement favorables au concessionnaire.

Il en est ainsi, pour illustration, de l'article 14 relatif au sinistre incendie (« [...] *En cas de sinistre, le concessionnaire sera tenu de procéder à la reconstruction [...]. Toutefois dans ce cas le concédant et le concessionnaire prévoient de se rencontrer afin d'examiner les conditions de prise en charge financière liées à la gestion du sinistre et à la reconstruction de l'ouvrage* ») ou encore de l'article 22 précité. Le SYMBHI a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que « *la clause contractuelle prévoit une discussion, elle n'engendre aucune obligation pour le SYMBHI de financer la reconstruction* ». Dès lors, la question de la nécessité de cette clause se pose.

L'article 27.2 autorise le concessionnaire à résilier le contrat en cas de non-respect par le concédant de ses obligations. Une telle résiliation est possible si le contrat l'a prévue⁸², ce qui est donc le cas en l'espèce et témoigne donc d'une rédaction favorable au concessionnaire. La clause ne rappelle pas la faculté pour l'administration, le SYMBHI, de s'opposer à cette rupture des relations contractuelle pour un motif d'intérêt général.

Le détail des engagements réciproques est très peu documenté, laissant totale liberté au concessionnaire pour finaliser le projet. Le syndicat considère pour sa part que « *le propre de la relation de quasi régie est la proximité entre les deux entités et le contrôle de la collectivité sur sa SPL. Dès lors, il n'a pas paru indispensable de décrire les engagements aussi précisément que dans un contrat avec un concessionnaire privé* ».

La chambre rappelle à nouveau ses réserves quant à la réalité de la relation de quasi régie entre les deux entités tenant à celle de l'effectivité de l'exercice d'un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services, par le président du SYMBHI sur la SPL.

⁸¹ Article 17.2 du contrat de concession.

⁸² DAJ, Fiche technique « la résiliation unilatérale par l'administration des marchés publics et des contrats de concession », mise à jour le 1^{er} avril 2019.

Les relations de confiance anciennes entre le SYMBHI et Isère Aménagement, comme la volonté du syndicat de voir rapidement son projet de nouveaux locaux se concrétiser, l'ont sans doute emporté sur la définition d'un niveau d'exigence adapté vis-à-vis du concessionnaire.

Recommandation n° 6 : réinterroger sans délai le projet de construction de nouveaux locaux.

8- LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYMBHI

8.1- L'organisation de la fonction budgétaire et comptable

Le syndicat fait application de la nomenclature M52 (nomenclature plutôt destinée aux départements).

La fonction budgétaire et comptable repose principalement sur des agents totalement mis à disposition par le département (en 2021, les agents sont désormais tous agents du SYMBHI), qui appliquent les règles et les procédures du département. Le guide des procédures, très lacunaire sur les procédures financières du syndicat, s'apparente davantage à un retro planning sur les échéances comptables et statutaires qu'à un guide permettant de fiabiliser la fonction.

La chambre invite le syndicat à mettre en place des procédures écrites, partagées, qui renforceront sa prise effective d'autonomie.

8.1.1- La qualité de l'information budgétaire

En vertu des articles L. 5722-1 et L. 2312-1 du CGCT, le syndicat est tenu de communiquer au conseil syndical un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport doit ensuite donner lieu à un débat d'orientations budgétaires.

Les ROB sont complets au regard des obligations légales.

Le calcul des cotisations des membres est détaillé et fait l'objet d'un document propre à chaque EPCI membre, présenté en comité syndical.

8.1.2- La qualité de la prévision budgétaire

Le calcul du taux d'exécution budgétaire, soit le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées au budget primitif (BP), permet d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire du syndicat.

Tableau 11 : Taux d'exécution budgétaire 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles de fonctionnement	62 %	75 %	67 %	85 %	75 %
Recettes réelles de fonctionnement	65 %	68 %	87 %	69 %	62 %
Dépenses d'investissement	75 %	64 %	76 %	78 %	62 %
Recettes d'investissement	81 %	69 %	69 %	67 %	85 %

Source : BP + DM, comptes administratifs

Globalement, les taux d'exécution sont faibles, en recettes comme en dépenses, en investissement comme en fonctionnement. Les évolutions importantes qu'a connu le syndicat peut expliquer ce niveau de prévision perfectible. Pour autant, le syndicat doit désormais porter une attention renforcée à la qualité de sa prévision budgétaire, qui pourrait notamment s'appuyer sur une programmation pluriannuelle des investissements et sur une programmation pluriannuelle de fonctionnement plus fines.

8.2- Le contexte financier du syndicat mixte

La structure financière du SYMBHI reflète son mode de fonctionnement : opérateur des EPCI membres, l'engagement et le niveau des dépenses est fonction des opérations qu'il conduit pour eux.

Ses recettes sont ainsi fournies par les commanditaires des opérations engagées (les EPCI), avec des cofinancements importants du département, de l'agence de l'eau et de l'État. Le fonctionnement courant de la structure est fixé statutairement, département et GAM assurant à parité 80 % des besoins du syndicat, les 20 % restant à charge des autres EPCI et répartis selon les règles qui prévalaient pour le fonctionnement de l'ADIDR⁸³.

Sans ressources fiscales propres (la taxe GEMAPI est perçue par les EPCI, Cf. infra), le syndicat est financé par les cotisations de ses membres. Les opérations qu'il engage sont couvertes par les subventions liées aux opérations. En conséquence, le SYMBHI n'a pas recours à l'emprunt. La seule dette (3,5 M€ en 2020) correspond aux dettes transférées au SYMBHI par les EPCI et syndicats adhérents, cette dette étant par ailleurs couverte par une subvention du département, illustrant une nouvelle fois la volonté forte de ce dernier de structurer les acteurs de la compétence GEMAPI au sein du SYMBHI.

Compte tenu de son mode de fonctionnement (les dépenses sont par construction couvertes par les engagements de ses membres), le SYMBHI ne présente aucun risque sur le plan financier, sous réserve que ses membres financeurs ne soient pas défaillants.

8.2.1- Le budget de fonctionnement du SYMBHI

En lien avec l'adhésion de nouveaux membres, le budget de fonctionnement du SYMBHI a été multiplié par 7,5 durant la période sous contrôle.

Tableau 12 : Budget de fonctionnement du SYMBHI de 2015 à 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres	0	0	0	0	0	0
dotations et participations	411 387	386 126	461 720	531 225	2 003 931	3 541 130
=Produits de gestion (A)	411 387	386 126	461 720	531 225	2 027 067	3 542 099
Charges à caractère général (hors MAD CD38)	204 738	244 726	144 616	264 161	885 786	1 059 109
Charges de personnel	164 029	164 000	164 000	345 914	1 352 482	1 822 436
dont charges de personnel direct	0	0	0	0	849 644	1 348 434

⁸³ La répartition entre EPCI hors Métropole s'effectue sur la base de la combinaison suivante :

- pour 2/3 sur le critère de la « clé historique ADIDR » qui prend en compte la valeur cadastrale protégée et de la population communale) ; cette valeur est nulle pour les EPCI non concernés par un système d'endiguement sur l'Isère, le Drac et la Romanche
- pour 1/6 sur le critère « Surface de l'EPCI dans le bassin versant de l'Isère » ;
- pour 1/6 sur le critère « Population de l'EPCI sur le bassin versant de l'Isère ».

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
estimation charges personnel MAD CD 38 ⁸⁴	164 029	164 000	164 000	345 914	502 838	474 002
+ Autres charges de gestion	13 079	13 928	13 386	14 139	102 134	17 657
=Charges de gestion (B)	381 847	422 654	322 002	624 213	2 340 403	2 899 201
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	29 540	- 36 528	139 718	- 92 988	- 313 336	642 898
<i>en % des produits de gestion</i>	7,2 %	- 9,5 %	30,3 %	- 17,5 %	- 15,5 %	18,2 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC MAD : mises à disposition

Plus de 60 % des charges de gestion sont des charges de personnel.

Avec les transferts de compétence, les EPCI nouveaux adhérents du syndicat ont transféré les personnels liés (ou ont été recrutés directement par le SYMBHI). Les conditions financières de ces mouvements sont neutres pour les EPCI, même si la rémunération de ces agents a pu être améliorée par alignement sur le régime indemnitaire du SYMBHI. L'attribution par le département d'une subvention de fonctionnement de 30 000 € par an au bénéfice des unités territoriales correspondantes a compensé les surcoûts éventuels pour les EPCI.

Les décalages entre les appels de cotisations et les mandatements ainsi que les délais de mise en place effectifs des nombreux transferts ont conduit à des déséquilibres entre charges et recettes de gestion ; l'excédent brut de fonctionnement s'est trouvé négatif sur quelques exercices.

Ce déficit temporaire est sans conséquence et ne remet pas en cause l'équilibre structurel du budget.

L'essentiel des recettes de fonctionnement du SYMBHI provient des cotisations de ses membres. La cotisation versée par chacun distingue la contribution au fonctionnement courant du syndicat, selon des clés de répartitions inscrites dans les statuts (40 % pour le département et pour GAM, 20 % pour les autres EPCI), et une partie liée aux coûts de fonctionnement rattachés aux opérations menés pour chacun des membres. Par exemple, le projet Drac – Affluents qui ne concerne que trois EPCI, n'est financé que par ces trois EPCI (communautés de communes Le Grésivaudan, du Trièves et de la Matheysine). Ce mode de calcul, très précis et au plus près du coût de sollicitation de chaque membre aux services du SYMBHI, peut s'apparenter à une facturation de prestation de service. Transparent et nullement contesté, il intègre, comme pour les travaux, le principe de solidarité amont-aval qui s'applique pour la clé de répartition entre les EPCI. Le département, qui n'a pas de compétence en la matière et n'est donc pas prescripteur de projets sous GEMAPI, contribue toutefois à la partie « projets » des coûts de fonctionnement par un financement aux projets en application d'un règlement d'intervention dont il s'est doté en décembre 2017, et régulièrement mis à jour (en sus de l'abondement destiné aux unités territoriales susmentionnées).

Le calcul du montant de la cotisation de chaque membre fait l'objet, chaque année, d'une présentation très détaillée, claire et transparente, qui fait consensus au sein du conseil syndical.

⁸⁴ L'estimation du coût salarial des mises à disposition du département correspond, comme indiqué dans la convention, à 75 % des frais de mise à disposition. Le SYMBHI impute l'ensemble du remboursement au département au compte 6287 (remboursement de frais), sans distinguer les coûts de mise à disposition du personnel qu'il conviendrait d'imputer au compte 6419.

Tableau 13 : Détail des cotisations de fonctionnement des membres €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Département de l'Isère	350 000	350 000	350 000	240 968	546 969	755 485
Grenoble-Alpes-Métropole	3 106	2 830	95 228	239 821	657 989	930 265
Communauté de communes Grésivaudan	16 155	14 716	13 832	42 659	476 177	526 778
Communauté de communes de l'Oisans	3 106	2 830	2 660	7 777	20 041	34 220
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais				19 189	58 945	219 355
Communauté de communes Saint-Marcellin-Vercors-Isère				4 989	14 445	174 239
Communauté de communes du Trièves					18 517	12 087
Communauté de communes de la Matheysine					22 996	14 934
Communauté de communes du Massif du Vercors						3 896
Communauté de communes de Bièvre Est						10 874
Communauté de communes Royans-Vercors						
TOTAL	372 367	370 376	461 720	555 403	1 816 079	2 682 133

Source : SYMBHI

La différence entre le montant des cotisations des tableaux 19 et 20 est due à des subventions ou des dotations de l'État ou de la région Auvergne-Rhône-Alpes, sur des projets précis. En effet, le SYMBHI perçoit des subventions de l'État pour les postes d'animateurs PAPI (crédits budgétaires des actions du « programme 181 « Prévention des risques » relatives à la prévention des risques naturels et hydrauliques). Ces aides financent jusqu'à 40 % du montant d'un poste d'animation PAPI (plafonné à 60 000 €/an).

8.3- Les conditions du financement de la compétence par les EPCI

Avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, une collectivité prenant en charge des travaux de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations avait la faculté d'instaurer une redevance pour service rendu, conformément aux articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime, et L. 211-7-1 du code de l'environnement.

L'article 56 de la loi a remplacé cette redevance par une taxe facultative, plafonnée et affectée, applicable dès 2015 (la compétence GEMAPI pouvant être exercée par anticipation).

La taxe doit être votée chaque année par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent, qui détermine un produit global attendu. Elle fait l'objet d'un double plafonnement :

1. un plafonnement par habitant : son produit ne peut dépasser 40 € par habitant résidant dans le périmètre concerné pour chaque exercice budgétaire ;
2. un plafonnement global : son produit global est limité au montant annuel des charges prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement.

La recette cible est répartie sur les quatre principales taxes perçues au profit des collectivités territoriales (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale), proportionnellement aux recettes que chacune procure à la commune ou à l'EPCI. Le produit de cette taxe est strictement affecté à « l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement », conformément à l'article L. 1530 du code général des impôts, elle concerne les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Les EPCI membres du SYMBHI n'ont pas tous instauré de taxe et certains projets sont ainsi financés par autofinancement. À l'inverse, certains EPCI collectent aujourd'hui plus de taxe que nécessaire aux projets qu'ils portent actuellement.

Tableau 14 : Produit de la taxe GEMAPI perçue par les EPCI membres €

EPCI	2018	2019	2020	2021
Grenoble-Alpes-Métropole ⁸⁵	2 500 000	2 500 000	2 500 000	3 030 000
Communauté de communes du Grésivaudan	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Communauté de communes de l'Oisans	-	-	-	-
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	*	*	*	*
Communauté de communes Saint-Marcellin-Vercors-Isère	-	-	-	-
Communauté de communes de la Matheysine	200 000	200 000	200 000	200 000
Communauté de communes du Trièves	0	25 000	75 000	75 000
Communauté de communes du Massif du Vercors		46 000	46 000	46 000
Communauté de communes de Bièvre Est	-	-	-	-
Communauté de communes Royans-Vercors	-	22 000	22 000	22 000

- = pas de taxe GEMAPI instaurée par l'EPCI

* = taxe répartie sur plusieurs syndicats

Source : SYMBHI d'après données EPCI, membres

8.4- Le financement des investissements

À l'instar du fonctionnement du syndicat, l'ensemble des investissements, dont le syndicat est maître d'ouvrage, est financé par les contributions extérieures, et notamment celles des EPCI. Après déduction des différentes subventions (département, État, agence de l'eau, notamment), la cotisation appelée pour chaque membre inclut en investissement la quote-part de financement des projets qui le concerne.

Comme pour le fonctionnement, la contribution des membres en investissement est en effet directement liée à l'importance des projets relevant de leur territoire.

Le département, qui n'engage aucun projet, reste le financeur principal du SYMBHI.

Tableau 15 : Cotisation d'investissement des membres du SYMBHI, en k€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Département de l'Isère	3 120	3 460	4 330	4 746	6 333	995	22 986
Grenoble-Alpes-Métropole	3 460	3 142	2 254	2 854	4 556	2 503	18 771
Communauté de communes du Grésivaudan	399	427	334	365	836	973	3 336
Communauté de communes de l'Oisans	54	26	1	10	15	7	115
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais				0	66	264	331
Communauté de communes Saint-Marcellin-Vercors-Isère				0	5	450	456
Communauté de communes du Trièves					34	62	97
Communauté de communes de la Matheysine					166	128	295
Communauté de communes du Massif du Vercors						55	55
Communauté de communes de Bièvre Est						15	15
Communauté de communes Royans-Vercors							0
TOTAL	7 035	7 057	6 919	7 975	12 016	5 455	46 460

Source : SYMBHI

Sur la période considérée, le SYMBHI a collecté plus de 46 M€ auprès des collectivités pour financer les investissements qu'il porte en tant que maître d'ouvrage, mais qui sont donc financés par des membres ou des tiers.

⁸⁵ GAM reverse une partie de la taxe perçue au SYMBHI et finance par ailleurs des actions qu'elle porte en propre.

Les fonds européens, dont le FEDER, sont peu mobilisables sur l'Isère, le programme opérationnel spécifique ne concernant que l'axe Rhône.

Certains des crédits mobilisés par l'agence de l'eau pour le SYMBHI peuvent relever du contrat de plan État Région (CPER). Il ne s'agit pas pour autant de crédits spécifiques ou supplémentaires mais de crédits de droit commun de l'agence, qui peuvent être orientés CPER quand ils entrent dans des lignes contractualisées. Ce montage reste toutefois très limité car en Auvergne-Rhône-Alpes, le conseil régional cofinance très peu les actions de restauration de cours d'eau soutenus par l'agence.

Investissement majeur de la période (83,3 M€), le projet Isère Amont⁸⁶ tranches 2 et 3 a été livré en 2021. Il n'a nécessité aucun recours à l'emprunt par le syndicat, et, en principe, aucun auto-financement. Le principal financeur en est l'État au travers du FPRNM (fonds de prévention des risques naturels majeurs), le département, puis les EPCI (87 % pour la Métropole et 13 % pour la communauté de communes du Grésivaudan), et l'agence de l'eau.

Tableau 16 : Plan de financement Isère Amont tranches 2 et 3.

Financier		Participation	Part
Etat BOP181		166 022 €	0,2%
Etat FPRNM		32 668 747 €	39,2%
Agence de l'Eau RMC		7 505 867 €	9,0%
Symbhi	Conseil général de l'Isère	26 472 393 €	51,6%
	Intercommunalités	16 485 119 €	
		83 298 148 €	

Source : SYMBHI

Sur la période sous revue, les subventions reçues, ajoutée au FCTVA (fond de compensation de la TVA), excèdent de plus de 10 M€ les dépenses d'équipement engagées.

Tableau 17 : Financement des investissements de 2015 à 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Somme
= CAF nette ou disponible (C)	18 891	- 36 212	106 581	- 119 988	- 830 277	100 434	- 760 572
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 147 246	3 907 613	2 494 094	0	4 660 888	2 834 500	17 044 341
+ Subventions d'investissement reçues	23 032 250	13 454 371	12 740 584	10 104 988	22 517 528	20 723 825	102 573 547
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	26 179 496	17 361 984	15 234 679	10 104 988	27 178 416	23 558 324	119 617 888
= Financement propre disponible (C+D)	26 198 387	17 325 772	15 341 260	9 985 000	26 348 139	23 658 758	118 857 315
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	22 810 935	16 893 556	17 710 326	14 395 201	14 697 776	22 054 724	108 562 518
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	3 387 452	432 216	- 2 386 316	- 4 001 037	11 400 790	1 483 085	10 316 191

Source : comptes de gestion

Ces excédents cumulés génèrent une trésorerie très importante, correspondant à 1 500 jours de charges courantes, ce qui est excessif. Il conviendrait d'adapter les recettes, et notamment les cotisations des membres, à un niveau plus conforme aux besoins réels du syndicat.

⁸⁶ Projet lancé en 2004, pour la protection contre les inondations de 29 communes du département de l'Isère (300 000 habitants) entre Pontcharra et Grenoble.

Tableau 18 : Formation de la trésorerie nette de 2015 à 2020

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	239 781	3 627 233	4 059 449	1 673 134	-2 327 903	10 222 541	12 333 896
- Besoin en fonds de roulement global	53 855	- 185 144	- 32 288	- 8 707 626	- 5 610 230	- 96 488	- 85 351
=Trésorerie nette	185 926	3 812 378	4 091 737	10 380 760	3 282 327	10 319 028	12 419 247
<i>en jours de charges courantes</i>	217	3 644	3 534	11 767	1 919	1 548	1 512

Source : comptes de gestion

Le SYMBHI indique que sa trésorerie est devenue fortement excédentaire du fait, d'une part, de la phase de finalisation du projet Isère Amont qui génère de la trésorerie par des flux importants de recettes (FCTVA et subventions notamment) et, d'autre part, en raison des excédents cumulés par les EPCI et confiés au syndicat dans le but de financer les gros programmes de travaux à venir et, enfin, du fait des aides exceptionnelles versées par le département correspondant au montant de capital restant dû des emprunts transférés respectivement par la communauté de communes Saint-Marcellin-Vercors-Isère et le SYLARIV.

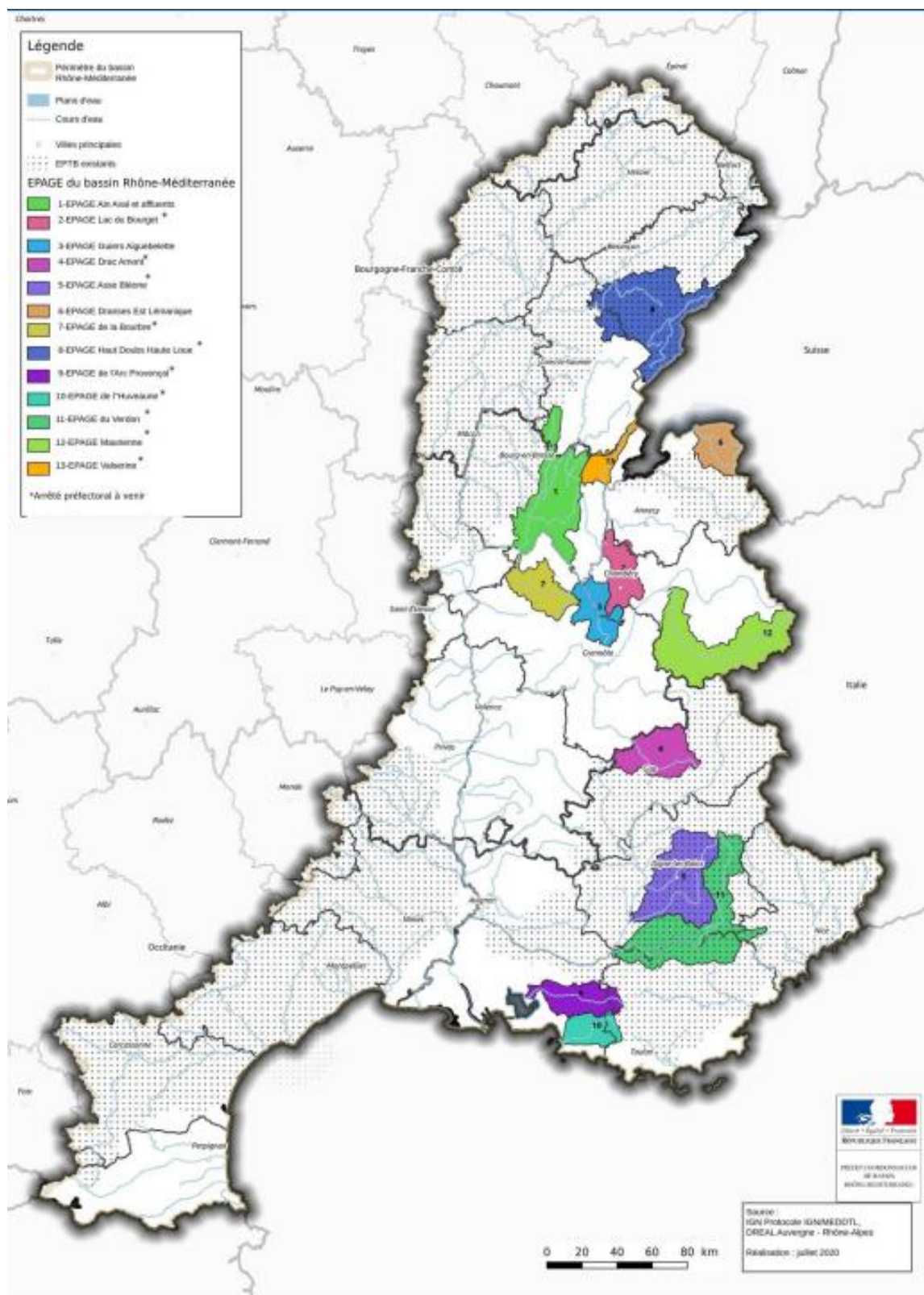
Au vu du montant élevé des indemnités de remboursement anticipé prévues dans les contrats d'emprunt concernés, le SYMBHI a fait le choix de ne pas les rembourser et de garder ces fonds en trésorerie pour financer les travaux en cours et à venir (tout en continuant à rembourser les échéances d'emprunt) : « *Le niveau actuel de trésorerie du SYMBHI est trop élevé par rapport au niveau de ces excédents cumulés, la priorité donnée ces deux dernières années à l'activité opération du syndicat et à la réussite de ses mutations ayant laissé de côté l'attention au niveau de trésorerie. Il est donc prévu un travail pour le faire diminuer, notamment par la rétrocession aux membres d'excédents générés sur le projet Isère amont.*

La chambre invite le SYMBHI à ajuster au mieux les flux financiers générés par son activité réelle et prévisionnelle.

Recommandation n° 7 : améliorer les programmations financières pour aboutir à un plan pluriannuel d'investissement et à un plan pluriannuel de fonctionnement en vue de conforter le pilotage financier de l'investissement et éviter les excès de niveau du fonds de roulement.

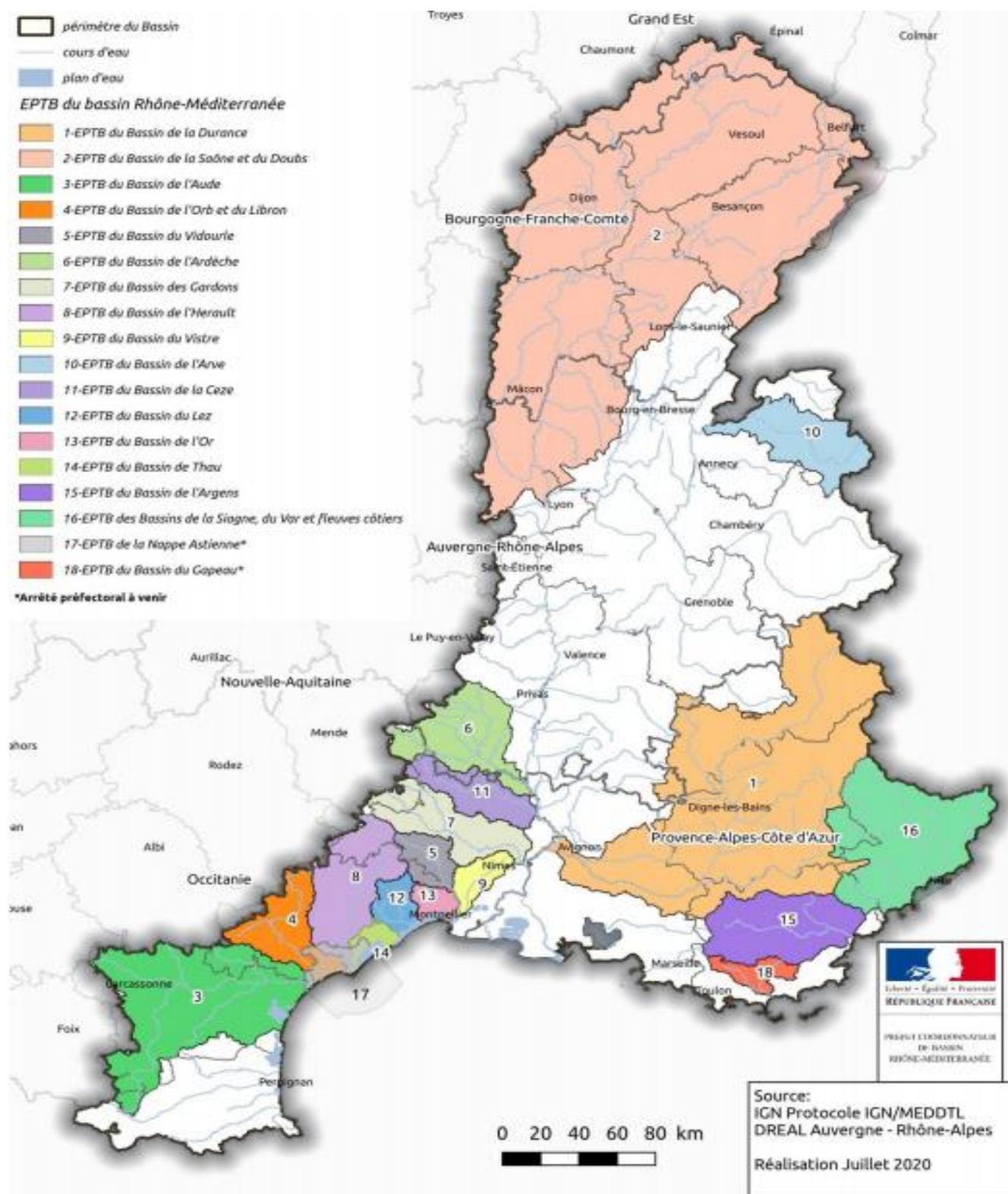
9- ANNEXES

Carte 6 : Les EPAGE dans le bassin Rhône-Méditerranée



Source : projet de SDAGE 2022-2027 Rhône Méditerranée

Carte 7 : Les EPTB dans le bassin Rhône-Méditerranée



Source : projet de SDAGE 2022-2027 Rhône Méditerranée

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr