

1

Le plan Loire

PRESENTATION

Le bassin de la Loire, qui s'étend sur 118 000 km², soit le cinquième du territoire national, occupe une place exceptionnelle dans l'espace français. Le fleuve et ses affluents traversent 25 départements dans neuf régions et intéressent près de neuf millions d'habitants, soit 15 % de la population. Les enjeux humains, économiques et culturels y sont considérables : les vals de la Loire moyenne abritent 300 000 personnes, 13 000 entreprises et de très nombreux monuments historiques sur les 110 000 hectares qui furent recouverts d'un à quatre mètres d'eau par les grandes crues du milieu du 19^{ème} siècle. Ces vals sont inscrits depuis le 30 novembre 2000 au patrimoine mondial de l'humanité au titre des paysages culturels.

Or, pour la prévention des inondations, les collectivités publiques interviennent, de manière générale, dans un cadre juridique obsolète et avec un enchevêtrement et une confusion des compétences, que la Cour a analysés dans son rapport public de 1999 (pages 123 et suivantes). Dans le cas de la Loire, les responsabilités de l'Etat sont toutefois prépondérantes : non seulement le fleuve est domanial, mais une partie de son cours et de ses affluents est en outre soumise depuis 1783 à un régime spécial pour la défense contre les inondations (articles 55 à 61 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure) et l'essentiel des levées appartient à l'Etat.

Dans le même rapport, la Cour a aussi relevé les ambiguïtés de la doctrine technique du ministère chargé de l'environnement en matière de protection contre les eaux, globalement peu favorable aux grands travaux d'aménagement des cours d'eau sans démontrer l'équivalence de solutions alternatives, ainsi qu'un manque de transparence dans le choix des crues de référence.

Le Plan Loire, dont le premier volet est consacré à la lutte contre les inondations, regroupe un ensemble de travaux d'aménagement à buts multiples et de mesures de gestion des eaux du fleuve et de ses affluents.

Outre l'intérêt suscité par son caractère exceptionnel et son ampleur financière, ce programme permet d'illustrer à grande échelle les difficultés de répartition ou d'identification des responsabilités entre les acteurs publics et les limites des options techniques retenues.

La Cour a contrôlé l'exécution du Plan Loire par l'Etat de 1994 à 1999, tandis que la chambre régionale des comptes (CRC) du Centre a vérifié la gestion de l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) entre 1990 et 1998, afin de parvenir à une vision globale des problématiques.

Bien que depuis longtemps corsetée de digues, ou levées, la vallée de la Loire a connu une série de très importantes inondations en 1846, en 1856¹ puis en 1866. Le choix entre les mesures préconisées à l'époque – amélioration de l'endiguement, recalibrage du lit, création de déversoirs pour l'expansion des crues, ouvrages de retenue en amont – est encore au cœur des débats 150 ans plus tard.

Le programme d'aménagement de 19 déversoirs, préconisé sous le Second Empire, n'a été que partiellement réalisé ; des levées ont été localement rehaussées. Après une longue période d'inaction, les réflexions n'ont repris qu'après la dernière guerre, aboutissant en 1975 à la décision de construire le barrage de Villerest, mis en service en 1984, sous maîtrise d'ouvrage de l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire, à laquelle a succédé en 1983 l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), syndicat mixte à l'assise élargie. La crue subite de la haute Loire, qui a fait huit morts et provoqué d'importants dégâts à Brives-Charensac le 21 septembre 1980, avait en effet mis en évidence la nécessité d'améliorer l'annonce des crues et de renforcer la solidarité entre les collectivités ligériennes.

Le 13 février 1986, un contrat de plan particulier était signé entre l'Etat, l'agence de bassin Loire-Bretagne et l'EPALA. Il prévoyait notamment la construction, en dix ans, de quatre barrages : Serre-de-la-Fare sur la Loire, Le Veudre sur l'Allier, Chambonchard sur le Cher et Naussac II en complément d'un ouvrage existant sur le haut Allier.

Dans les années qui ont suivi, l'émergence de nouvelles conceptions environnementales a conduit l'Etat à remettre en cause certains projets tels que ceux de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard et

¹ 7,50 m et 7 500 m³/s à Tours ; 8 000 m³/s à Gien et encore plus au Bec d'Allier ; 160 ruptures de digues et 300 maisons détruites.

à rechercher des solutions dites « alternatives ». Ce changement d'orientations a provoqué de vives tensions avec l'EPALA et la création, en 1992, d'une commission d'enquête par l'Assemblée nationale. C'est dans ce contexte qu'a été approuvé par le gouvernement, le 4 janvier 1994, un « Plan Loire grandeur nature » qui a pour triple objectif d'assurer la sécurité des populations face au risque d'inondation, la satisfaction des besoins en eau et la restauration de la diversité écologique du milieu, selon un programme décennal. Une charte d'exécution, précisant les modalités d'intervention et la participation financière des différents partenaires, a été signée entre l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'EPALA le 6 juillet 1994.

Les observations de la Cour et de la CRC du Centre portent sur le contenu et la réalisation du Plan Loire ainsi que sur la manière dont il a été organisé et géré.

Carte des aménagements de la Loire

I – Le contenu et la réalisation du Plan Loire

Les trois volets du Plan ont donné lieu à des réalisations inégales.

A – La sécurité des populations face au risque d'inondation

1 – L'identification et la prise en compte du risque d'inondation

Le Plan Loire a prévu la publication de cartes de risques, la mise en conformité des documents d'urbanisme avec les principes d'interdiction ou de limitation des implantations nouvelles en zones inondables et l'établissement de plans d'évacuation des populations. La mise en oeuvre de ces mesures a subi d'importants retards :

- après cinq années et malgré des progrès récents, les atlas des zones inondables ne sont pas encore tous publiés et les dossiers communaux synthétiques (DCS), documents destinés à l'information des populations, ne sont disponibles que dans un quart des 1 122 communes concernées ;

- l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondations (PPR), qui conditionne la révision des documents d'urbanisme existants et dont la prescription a été tardive, ne sera pas achevée avant la fin de 2002 pour la Loire entre Nevers et Nantes (en janvier 2000, seulement 14 des 253 communes étaient couvertes par un plan) et avant 2005 pour l'ensemble du bassin ; dans l'attente de ces documents, la procédure des projets d'intérêt général (PIG) a toutefois été utilisée pour engager la révision des plans d'occupation des sols (POS) ;

- les plans d'évacuation sont quasi-inexistants, la direction de la défense et de la sécurité civiles s'étant désintéressée de l'application de sa directive initiale donnée en 1994.

Ces retards sont imputables à l'Etat qui n'a pas mis en place les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il avait fixés lui-même et qui a méconnu l'une de ses responsabilités majeures.

2 – Les moyens d’annonce des crues et d’alerte

Le Centre régional informatisé par le système de télémesures pour l’aménagement de la Loire (CRISTAL) a été mis en place de 1982 à 1985, afin d’assurer une veille permanente de l’état hydrologique du bassin, de prévoir et d’annoncer les crues et les étiages et de faciliter la gestion du barrage écrêteur de Villerest. Il se composait initialement de 130 stations de mesures installées sur le cours de la Loire et de ses affluents, surveillées automatiquement et transmettant en temps réel les informations de débit au centre de gestion d’Orléans.

L’Etat, responsable de l’annonce des crues, s’est préoccupé dès 1991 de l’obsolescence de ce réseau, dont certains éléments, notamment les ordinateurs, n’étaient plus fabriqués. Selon le texte du Plan Loire, il devait en engager lui-même la modernisation, mais la charte d’exécution, seul document signé par les parties, a précisé que sa responsabilité se limiterait à l’étude préalable à cette action. De fait, les dépenses financées par l’Etat sur le chapitre budgétaire 57-20 ont concerné cette seule étude, ainsi que les travaux nécessaires d’extension des locaux de la DIREN du Centre, alors que la modernisation proprement dite du réseau CRISTAL a été réalisée par l’EPALA et subventionnée sur le chapitre 67-20.

L’opération, qui a commencé en 1996, a porté, en première phase, sur la modernisation du réseau de collecte de données. Elle a été mise à profit pour étendre la collecte standardisée d’informations aux bassins du Cher et de la Maine (le premier étant jusqu’alors équipé d’un dispositif différent, le second n’étant pas couvert du tout), améliorer l’information en période de crues et mieux anticiper les événements grâce à l’utilisation de logiciels d’aide à la prévision et à la gestion ainsi que d’images d’un radar construit en Haute-Loire par Météo-France et subventionné dans le cadre du Plan Loire. La seconde phase, en cours, concerne les améliorations du système de conduite centralisée du réseau.

Le devis de 5,58 M€ initialement prévu pour les seuls travaux de modernisation sera dépassé car, avec l’extension au bassin de la Maine, la dépense sera de l’ordre de 7,6 M€. En outre, le coût de maintenance et de fonctionnement du réseau, qui a augmenté de près de 30 % entre 1994 et 1999, est appelé à croître encore, du fait de la sophistication des installations.

3 – Les mesures d’accompagnement spécifiques à la haute Loire et à la Loire moyenne

a) Les mesures concernant la haute Loire

Le Plan Loire a confirmé l’abandon du projet de barrage de Serre-de-la-Fare et a arrêté un programme d’aménagement présenté comme alternatif.

La décision de renoncer au projet de barrage écrêteur de crues de Serre-de-la-Fare, en raison d’un impact négatif sur l’environnement, a été prise unilatéralement par l’Etat alors que tous les rapports d’experts avaient préalablement montré l’intérêt de l’ouvrage pour une bonne protection et souligné la moindre efficacité des solutions alternatives à cet égard.

Ce barrage, dont le coût prévisionnel était estimé à 106,7 M€ et qui était dimensionné pour une crue de période de retour de 500 ans (débit de 2 500 m³/s), participait d’une approche globale de la prévention des inondations de la Loire et visait, outre la protection de Brives-Charensac et de la haute vallée, à atténuer le risque de brèches dans la partie amont de la Loire moyenne. La solution alternative retenue, qui a consisté, sur le site de Brives-Charensac, à supprimer les obstacles au libre écoulement des eaux (notamment par le déménagement d’usines), à recalibrer le lit majeur et à prolonger l’endiguement, est une solution locale, tendant à éviter la submersion de la digue de la ville contre une crue de débit de 2 200 m³/s, telle que celle de 1980, sans contribuer à réduire les risques en aval.

Outre l’inconvénient de revenir sur un engagement signé, l’abandon du projet initial a rendu inutiles 12,43 M€ de dépenses engagées par l’EPALA pour les études et acquisitions effectuées dans le cadre du protocole de 1986, subventionnées par l’Etat à hauteur de 2,79 M€, sans compter la dotation de 0,75 M€ du fonds de compensation pour la TVA qu’il n’a pas récupérée, bien que les études n’aient pas été suivies de travaux. Par ailleurs, du fait du mécontentement des élus locaux à la suite de sa décision, l’Etat n’a pas trouvé de partenaires pour cofinancer les travaux alternatifs et en a supporté seul le coût, soit 51,5 M€, alors que sa participation à la construction du barrage devait être de l’ordre de 40 M€.

Le coût de la solution alternative, qui a plus que doublé par rapport à l’estimation de 22,9 M€ figurant dans le Plan Loire, comprend 3,99 M€ d’études, 24,33 M€ de travaux et 23,13 M€ d’acquisitions foncières. L’importance de ce dernier poste tient aux indemnités, d’un montant de

21,54 M€, accordées aux trois entreprises expropriées dont des installations se trouvaient dans le lit majeur du fleuve.

b) Les mesures concernant la Loire moyenne

Le Plan Loire avait prévu que le projet de barrage du Veudre sur l'Allier, jugé prioritaire en 1979 mais toujours reporté, ferait l'objet d'une décision définitive au plus tard le 31 décembre 1998, à l'issue d'une étude globale sur la Loire moyenne dont l'objectif était d'évaluer l'efficacité d'une politique alternative de renforcement des levées et de restauration du lit. Une équipe pluridisciplinaire a été recrutée par l'agence de l'eau pour conduire cette étude.

Les travaux de cette équipe de huit personnes ont permis d'approfondir et d'actualiser les connaissances sur l'ensemble ligérien ainsi que d'assurer une meilleure cohérence des actions de l'Etat, de l'agence de l'eau et de l'EPALA, partenaires du Plan Loire.

Cinq ans d'études ont abouti à la publication, le 30 juin 1999, d'un diagnostic, assorti de propositions pour la suite du programme, évaluée à un coût total compris entre 457 M€ et 610 M€. L'équipe pluridisciplinaire, qui estime à 6,10 Md€, pour leur part évaluable, les dommages que causerait une inondation comparable à celle de 1856, avec ruptures de digues et remontée de la nappe phréatique, y préconise, afin d'assurer à l'ensemble de la Loire moyenne une protection « *nettement améliorée* » face aux crues de période de retour de 200 ans, un dispositif comprenant le barrage du Veudre, lequel permettrait en outre, avantage non quantifié, de décorrélérer les pics de crue de la Loire et de l'Allier.

Le préfet coordonnateur de bassin, considérant qu'il serait impossible de financer un programme limité à 457 M€ en moins de 15 à 20 ans - alors qu'une grave inondation obligerait l'Etat à dégager d'urgence une somme dix fois supérieure au titre de sa garantie à la Caisse centrale de réassurance - et qu'il fallait renforcer au préalable les digues, a proposé le 15 juin 1999 de repousser l'ouvrage du Veudre en toute fin de période. En arrêtant le 23 juillet 1999 un Plan Loire n° 2 pour les années 2000 à 2006, le gouvernement a décidé un nouvel apport de l'Etat de 53,36 M€ destiné à la sécurité des populations, sans décision explicite sur les investissements à financer. Cette participation, qui peut entraîner environ 152 M€ de travaux, peut être la première de trois tranches septennales de réalisations. Toutefois, une programmation claire et publique des aménagements à entreprendre paraît maintenant indispensable à la compréhension de la politique de l'Etat, à la mobilisation de ses partenaires et à l'information de la population qui, toujours exposée à un risque majeur pouvant se concrétiser d'un jour à

l'autre, a besoin de savoir avec certitude ce qui est prévu pour l'en préserver.

La décision de faire ou ne pas faire l'ouvrage du Veudre, qui devait être prise au plus tard en 1998, ne pourra de toute façon plus être différée longtemps car la réalisation d'autres travaux en dépend directement. Les cotes de certaines levées à renforcer n'étant pas les mêmes dans l'un ou l'autre cas, l'incertitude ferait courir le risque d'un dimensionnement inadéquat, aux conséquences techniques et financières non négligeables.

Par ailleurs, le choix de l'aléa de référence, comme la Cour l'avait relevé dans son rapport public de 1999, pourrait faire l'objet d'un débat, qui paraît avoir été éludé en restreignant la problématique à la réalisation éventuelle du seul barrage du Veudre, dont la capacité utile de 70 millions de m³, ajoutée aux 120 millions de m³ de la retenue de Villerest, représente 40 % du besoin de stockage de 500 millions de m³ dont faisait état le Conseil économique et social, dans son rapport de 1957, pour faire face à une crue de périodicité de 500 ans et d'un débit de 9 500 m³/s (au lieu de 8 000 m³/s) au Bec d'Allier.

c) La politique renforcée d'entretien du fleuve

Elle comprend le renforcement des 136 levées, d'une longueur de 726 km, dont 77 % sont la propriété de l'Etat, la restauration du lit du fleuve et son entretien. Les travaux de renforcement ont consisté à stabiliser les digues et à réduire leur perméabilité, par drainage côté val et enrochement côté fleuve, ainsi qu'à réactiver les seuils des déversoirs devenus inopérants du fait de l'abaissement de 1 à 2,50 m du lit du fleuve en un siècle. S'agissant des levées, les objectifs contractuels définis pour la période 1994-1998 avec les régions du Centre et des Pays de la Loire ont été atteints et le montant des études et travaux engagés a dépassé celui qui était prévu pour le programme décennal. En revanche, le programme n'a été réalisé qu'à 69 % pour la restauration du lit et à 50 % pour l'entretien.

B – La satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau

1 – Les mesures destinées à l'alimentation en eau des hautes vallées de l'Allier et du Cher

a) Le barrage de Naussac II

Conçu pour compléter l'alimentation en eau d'un premier barrage, Naussac I, construit par l'Etat sur un affluent du haut Allier, l'ouvrage de Naussac II, cofinancé par l'Etat (ministère de l'agriculture et de la pêche), l'agence de l'eau et l'EPALA, a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de ce dernier. Il se compose d'un bassin de retenue, d'une galerie souterraine et de turbines à double effet permettant de pomper l'eau pour remplir la retenue principale en hiver et au printemps et de produire de l'électricité en période de soutien d'étiage au cours de l'été et en début d'automne, cette fonction, secondaire, visant à réduire les coûts d'exploitation.

Si l'ouvrage de Naussac II a été achevé en 1997 et mis en exploitation en 2000, les procédures devant conduire au choix d'un exploitant unique pour le nouvel ensemble hydraulique, devenu hydroélectrique, n'avaient pas encore abouti au 31 décembre 2001, date de la fin de la concession de l'exploitation de Naussac I.

b) Le barrage de Chambonchard

L'Etat avait repris ce projet dans le Plan Loire, en limitant sa contribution à la réalisation d'une retenue de 50 millions de m³ pour les besoins en eau de la vallée du Cher. Il laissait les collectivités locales libres d'en porter la capacité, à leur seule charge, jusqu'à 80 millions de m³ pour développer l'activité touristique autour du barrage. C'est le choix retenu en 1994 par l'EPALA, qui a dépensé à ce titre 14,42 M€, avec un apport de 2,07 M€ du ministère de l'agriculture. Toutefois, bien que l'ouvrage ait été déclaré d'utilité publique en décembre 1996 (décision confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 14 avril 1999), l'Etat a décidé en juillet 1999 de ne plus apporter de financement à cette opération, en optant pour un programme qualifié d'alternatif. Il a été suivi dans cette décision par l'agence de l'eau. Ces désengagements ont conduit l'EPALA à renoncer à l'opération et à ouvrir un contentieux en dédommagement devant le juge administratif.

Le programme alternatif, pour ce qui concerne l'alimentation en eau potable et industrielle des villes de Montluçon et de Commentry, consiste à mieux utiliser le potentiel des barrages hydroélectriques de Rochebut et de Prat, en partenariat avec Electricité de France, pour garantir un débit réservé de 1,3 m³/s, très inférieur à l'objectif de 4 m³/s visé avec le barrage de Chambonchard, et à rechercher des solutions complémentaires qui sont encore à l'étude.

Une nouvelle fois, l'Etat est revenu sur un engagement, ce qui a rendu inutiles d'importantes dépenses publiques et suscité un contentieux.

2 – Les mesures destinées au relèvement de la ligne d'eau

Des mesures ont été prises pour limiter l'extraction des granulats dans le lit mineur de la Loire. En revanche, la complexité des études engagées, notamment la modélisation de l'estuaire, ainsi que les délais d'enquête font que, jusqu'en 2000, peu de travaux ont été entrepris et peu de crédits dépensés pour relever la ligne d'eau.

C – La restauration de la diversité écologique du milieu

Ce troisième volet du Plan Loire comprenait plusieurs opérations destinées à restaurer la libre circulation des poissons migrateurs : aménagement d'un pont-barrage à Vichy, destruction des barrages de Maisons-Rouges, à la confluence de la Vienne et de la Creuse, et de Saint-Etienne-du-Vigan, sur l'Allier. Les premiers résultats sont satisfaisants.

Des mesures tendant à reconquérir l'estuaire étaient également prévues. Seule une étude de modélisation a été réalisée. Elle devrait permettre le lancement d'importants travaux à partir de 2000, pour assurer la protection des zones humides et l'extension contrôlée des installations du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire. La remise de terrains au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été particulièrement lente. Pour le moment, l'estuaire est encore loin d'avoir été « reconquis ».

Enfin, un ambitieux programme de reconstitution des milieux naturels, prévu pour 16,8 M€, n'a eu comme suites concrètes que quelques opérations financées dans le cadre d'un contrat européen Life et la réalisation, avec beaucoup de retard et pour un coût dépassant largement les estimations, d'une éclosérie de saumons en Haute-Loire.

D – Un bilan général incertain et contrasté

1 – Le bilan financier

Il est difficile de dresser un bilan financier exact de l'exécution du Plan Loire. Au stade des prévisions, certaines opérations n'ont pas été chiffrées dans la charte d'exécution de juillet 1994, d'autres n'y ont pas été inscrites, notamment celles qui ont été décidées par l'Etat seul : Brives-Charensac, Maisons-Rouges et Saint-Etienne-du-Vigan, par exemple. Au stade de l'exécution, le suivi du Plan ne repose sur aucun document financier de synthèse. La comptabilité des opérations, qui est tenue empiriquement, souffre de plusieurs défauts : les crédits sont transmis aux différents ordonnateurs secondaires sans que le préfet coordonnateur en soit systématiquement informé, les autorisations de programme sont mal fléchées, l'application informatique « nouvelle dépense locale » (NDL), qui ne permet pas de restitutions synthétisées, est inopérante et les paiements ne sont pas suivis. Pour le Plan Loire 2, le nouveau logiciel comptable INDIA pourrait produire les agrégats utiles tels que les délégations et les subdélégations d'autorisations de programme, les engagements et les mandatements mais, aucune directive n'ayant été donnée aux préfets pour harmoniser le codage des opérations, les conditions d'une maîtrise des flux financiers ne sont toujours pas réunies.

Les estimations reconstituées par la Cour pour les « dépenses engagées » proviennent soit d'interrogations directes, soit d'éléments épars et hétérogènes figurant dans le tableau de bord, irrégulièrement actualisé, dont dispose le préfet coordonnateur de bassin². Elles ne peuvent donc être considérées comme la parfaite traduction comptable des dépenses du Plan Loire. Ces difficultés, déjà signalées par la Cour dans son rapport public de 1998 à propos des contrats de plan Etat-région, font s'interroger sur la fiabilité des comptes rendus d'exécution présentés au gouvernement.

Sous ces réserves, le Plan Loire, qui prévoyait 277 M€ de dépenses en dix ans, a donné lieu, de 1994 à 1999, à 207 M€ d'engagements, soit un taux de réalisation de 75 % en six ans, globalement satisfaisant. S'agissant de la sécurité des populations, le montant prévu de 132,6 M€ a été dépassé avec 140,5 M€ engagés, pour deux causes différentes : l'avancement rapide des travaux de renforcement des levées et

² Autorisations de programmes déléguées, arrêtés attributifs de subvention, commandes ou marchés, parfois mandatements.

l'important surcoût des aménagements de Brives-Charensac. Les dépenses effectuées au titre de la restauration écologique se sont élevées à 17 M€, liées principalement à l'effacement de deux barrages et à l'intégration du programme Life. Mais les mesures tendant à satisfaire les besoins en eau, avec 49,56 M€, n'atteignent que 39 % des 128,1 M€ prévus, du fait de l'abandon du barrage de Chambonchard et des retards pris pour le relèvement de la ligne d'eau.

Alors qu'en application de la charte il devait apporter 42 % du financement, l'Etat, qui a dépensé 109,95 M€, a dû soutenir le Plan Loire à hauteur de 53 %. Les engagements qu'il a pris au titre du programme interrégional 2000-2006 (le Plan Loire 2) étant de 114,3 M€, il renouvelle son effort global, ce qui témoigne d'une volonté et d'une constance dans la politique ligérienne qu'il convient de souligner tant elles avaient manqué dans le passé. L'Etat concentrera ses nouveaux efforts sur deux axes, traités à parité : 53,4 M€ seront consacrés au milieu naturel et 51,8 M€ à la sécurité des populations contre les inondations. Le volet de la ressource en eau ne recevra que 9,15 M€. Le nouveau plan traduit donc une forte inversion des priorités : le triplement des actions en faveur de la protection du milieu est compensé par une division par 2,7 des sommes consacrées à la sécurité des populations.

2 – Les résultats

Entre 1994 et 1999, le Plan Loire a incontestablement fait progresser les réflexions et les réalisations. Jamais autant d'études n'avaient été lancées, avec des moyens aussi importants, de l'amont à l'aval du fleuve ; l'effet devrait s'en faire sentir pendant les années, voire les décennies, prochaines. Les conditions de la sécurité des populations riveraines, même s'il reste encore beaucoup à faire, ont été améliorées : par une meilleure maîtrise des règles d'urbanisme et le début de la mise en place de plans de prévention, par une modernisation du dispositif de prévision et d'annonce des crues, par le renforcement accéléré des levées et la relance de l'entretien du lit. Le fleuve, grâce à la fin des extractions et aux travaux de restauration, commence à retrouver une partie de sa « grandeur nature ».

Toutefois, cette appréciation doit être nuancée par les considérations suivantes :

1° Tant à l'égard du protocole d'accord de 1986 que du Plan Loire et de sa charte d'exécution, l'Etat est revenu sur certains de ses engagements (Serre-de-la-Fare, Chambonchard). Ses revirements ont créé des difficultés avec des partenaires qui ont estimé avoir été lésés ou floués ; ils ont compromis, par contrecoup, la réalisation d'opérations qui

ne trouvent plus de financement ; ils sont sources de contentieux et rendent inutiles des dépenses publiques d'un montant élevé.

2° On peut s'interroger sur les raisons de ces revirements. L'abandon du barrage de Serre-de-la-Fare a été expressément décidé « *en raison de son impact négatif sur l'environnement* » et contre les conclusions de toutes les études relatives à la sécurité des populations ; celui de Chambonchard est motivé par des raisons agricoles et environnementales, sans qu'ait été résolu non plus le problème de l'alimentation en eau qui en était la justification principale. Par ailleurs, la décision sur le barrage du Veudre est toujours différée. Ainsi court-on le risque que des situations paroxystiques (sécheresse ou inondation exceptionnelle) conduisent un jour à des remises en cause hâtives et coûteuses.

II – L'organisation et la gestion du Plan Loire

A – Les principaux acteurs

La mise en œuvre du Plan Loire associe, par des liens multiples et enchevêtrés, deux sphères publiques : celle de l'Etat, qui intervient par les actions de la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement et de ses services déconcentrés ainsi que par l'intermédiaire d'un établissement public placé sous sa tutelle, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, d'une part, et celle des collectivités territoriales, associées dans l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), d'autre part.

1 – L'organisation de l'Etat

Au sein de l'Etat, la direction de l'eau, responsable du pilotage du Plan Loire, s'est appuyée sur le préfet coordonnateur de bassin (préfet de la région du Centre), assisté par la direction régionale de l'environnement (DIREN), seul service déconcentré compétent dans le domaine de l'eau sur l'étendue du bassin mais aux effectifs réduits. Les moyens du préfet ont toutefois été renforcés par un chargé de mission interministériel à mi-temps, assisté d'un collaborateur permanent au titre de secrétaire général. Les travaux du Plan ont été menés dans le cadre habituel de l'organisation départementale de l'administration de l'Etat, sous la responsabilité des préfets de département s'appuyant sur les directions départementales de

l'équipement (DDE). Le groupe de travail mensuel réuni autour du préfet coordonnateur ne constituait pas une structure de projet.

La légèreté du dispositif placé auprès du préfet coordonnateur n'a pas été adaptée à l'ampleur financière et à l'étendue territoriale du Plan Loire, qui représentait pourtant un programme global et exceptionnel, composé d'opérations identifiées. La mise en œuvre du Plan, qui aurait pu se prêter à la constitution d'une direction de projet échappant aux cloisonnements de l'organisation traditionnelle de l'Etat, a souffert d'un manque de concertation sur le plan technique et d'une absence de coordination sur le plan administratif. Pour les travaux de renforcement des levées par exemple, découpés par département et gérés par annuités de financement, aucun appel d'offres européen n'a été organisé et aucun échange n'a eu lieu sur les estimations financières, trop élevées et mal actualisées, ni sur les résultats des appels d'offres successifs ou parallèles.

Le ministère de l'environnement a attendu l'an 2000 pour confier une mission d'expertise sur l'organisation de l'Etat pour le Plan Loire au conseil général des ponts et chaussées, dont le rapport a conclu à l'intérêt de doter les services déconcentrés d'une cellule d'appui technique. Mais rien n'a été décidé à ce jour. Aucune amélioration n'est envisagée non plus sur les plans administratif et budgétaire, le ministère se satisfaisant du statu quo. Ainsi, pour poursuivre la mise en œuvre du Plan Loire, l'Etat continue à exclure de créer une véritable structure de pilotage de programme.

Enfin, outre les services internes à l'Etat, la direction de l'eau a aussi sollicité pour le Plan Loire l'agence de l'eau Loire-Bretagne, établissement public de l'Etat chargé de protéger la ressource en eau dans le bassin, tant en qualité que quantité. Si la prévention des inondations touche aux missions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, celle-ci ne prélevait plus de redevances à ce titre depuis 1994, année de lancement du Plan. Elle ne disposait donc pas de ressources propres, ni de spécialistes qualifiés, pour son volet sécurité des populations, d'où l'artifice de sa participation financée par l'Etat par différentes voies. L'agence a en fait servi à la direction de l'eau de support administratif pour les études de la Loire moyenne et de l'estuaire et d'écran pour les travaux de lutte contre les inondations, qu'elle ne pouvait subventionner faute de redevances.

2 – L'organisation de l'EPALA

a) Les missions et les moyens de l'EPALA

L'EPALA est le syndicat mixte le plus vaste de France : il regroupe six régions, 16 départements, 19 villes de plus de 30 000 habitants ou leurs groupements et dix syndicats intercommunaux d'aménagement (SICALA) et couvre un territoire de 100 000 km². Sa création, à la suite de la catastrophe survenue en septembre 1980 à Brives-Charensac en Haute-Loire, a été autorisée par arrêté du ministre de l'intérieur le 22 novembre 1983. Ses missions, qui doivent s'exercer dans le respect des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales, ne se limitent pas à la protection contre les inondations (construction et gestion d'ouvrages publics, réalisation de tous aménagements) mais sont étendues à l'amélioration du régime et de la qualité des eaux, au développement des activités économiques et à la protection de l'environnement dans le bassin de la Loire.

L'effectif de l'EPALA se limite à dix personnes, auxquelles s'ajoutent, pour faire fonctionner le réseau CRISTAL, quatorze agents de l'Etat. Sa modeste taille, conjuguée à l'absence de service technique, répondait à un souci d'économie, inspiré par la possibilité d'utiliser les moyens existants des services de l'Etat et de l'agence de l'eau, mais conduit à s'interroger sur les conditions de la création et de l'extension des attributions d'une structure territoriale, peu à même d'assumer ses missions de maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée, et a fortiori sur les transferts de responsabilités que l'Etat lui a consentis. Toutefois, au titre de la nouvelle convention-cadre avec l'Etat et l'agence de l'eau, des réflexions ont été engagées en vue de renforcer l'encadrement technique de l'EPALA.

Or, les collectivités territoriales, qui, pour la première période du Plan Loire (1994-1999), n'ont été associées à sa conception et à son exécution qu'indirectement, par leurs contributions financières transitant par l'EPALA et par leur participation au comité de bassin Loire-Bretagne, deviennent des acteurs directs du plan Loire n° 2 (2000-2006). En premier lieu, les régions, à travers les contrats de plan Etat-région, programmeront avec les préfets les opérations de la suite du Plan. La convention du 20 décembre 2000 entre l'Etat, l'Agence de l'eau et l'EPALA pour le programme interrégional « Loire grandeur nature 2000-2006 » confirme le rôle de l'établissement public territorial de bassin.

b) Le financement de l'EPALA

Hors subventions d'équipement à des tiers et versements à l'Etat des fonds de concours encaissés pour son compte, les charges réelles de fonctionnement de l'EPALA sont de l'ordre de 2,3 M€ par an. Ses dépenses d'investissement, en raison notamment de l'abandon des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard auxquels l'Etat a renoncé, ont fluctué entre des maxima de 19 M€ et des minima de 9 M€.

Que ce soit pour la construction ou le fonctionnement des ouvrages, l'EPALA n'individualise pas les cotisations dues par les collectivités membres en fonction des « *avantages retirés et des nuisances supportées* », comme l'y invitent ses statuts, mais les globalise par département, chaque région d'appartenance leur en reversant le quart. Ainsi, en l'absence de décompte, les communes ou leurs établissements spécifiques et les SICALA ne contribuent ni aux investissements ni à l'exploitation des barrages. La majorité d'entre eux, soit dix villes sur dix-neuf et sept SICALA sur dix, ne concourt pas davantage au fonctionnement administratif de l'établissement, certains départements ne sollicitant pas leur participation. Ces membres qui ne cotisent plus prennent néanmoins part aux décisions du syndicat mixte.

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement de l'EPALA sont artificiellement majorées chaque année par l'ouverture croissante de crédits pour dépenses imprévues, qui restent inemployés mais permettent de maintenir des cotisations de fonctionnement élevées. En 1998, ces crédits atteignaient 3 M€ et le taux plafond de 7,5 % autorisé par rapport à des dépenses prévisionnelles correctement calculées n'était plus respecté depuis longtemps, un taux maximal de 38 % ayant été constaté en 1996. La dérive de la procédure comptable ne peut se justifier par la constitution de provisions visant à faire face à des charges exceptionnelles liées à la sécurité des ouvrages.

Cet artifice contribue à expliquer pourquoi les comptes du syndicat mixte affichaient un excédent cumulé de 7,1 M€ fin 1999. Cette aisance financière résulte toutefois pour l'essentiel des ressources inutilisées sur les opérations suspendues du fait du retrait de l'Etat. L'EPALA a aussi souscrit 8 M€ d'emprunts de 1993 à 1995, non pour financer ses investissements mais pour avancer à deux collectivités membres le montant de leurs contributions spécifiques.

B – Les relations entre acteurs pour l'exécution du Plan Loire

1 – Les relations entre l'Etat et l'agence de l'eau

Le recrutement par l'agence de l'eau de l'équipe pluridisciplinaire pour conduire l'étude globale de la Loire moyenne ainsi que l'octroi des subventions de l'Etat pour le plan Loire illustrent le recours irrégulier à un établissement public. La direction de l'eau a considéré que l'agence agissait en son nom propre et selon son régime plus souple, alors que cette dernière n'était que son mandataire et aurait dû se plier aux règles du mandant, à savoir celles de l'Etat. Le mandat ou la délégation de maîtrise d'ouvrage ne permettent pas en effet à une personne publique d'échapper à son propre cadre juridique ni d'éluder les contrôles s'imposant à elle.

a) L'équipe pluridisciplinaire pour l'étude globale de la Loire moyenne

La conduite du programme d'études sur la Loire moyenne et le recrutement de l'équipe pluridisciplinaire, dont la responsabilité incombait à l'Etat, maître d'ouvrage désigné dans la charte, ont été assurés pour son compte par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, dans le cadre d'ordres de service se référant à une convention générale de 1973 qualifiant elle-même de mandats les demandes d'actions émises par le ministère. Le recours même à un mandataire était illicite en matière de personnel. Les règles de la fonction publique de l'Etat et l'obligation d'ouverture de postes budgétaires ont été transgressées. L'équipe a été rémunérée à tort sur des crédits d'investissements.

L'agence de l'eau, qui a recruté l'équipe et sous-traité les études d'hydraulique et de risque, n'avait pas de compétence antérieure dans ce domaine. L'équipe pluridisciplinaire a joui d'une grande autonomie au sein de l'établissement public, qui n'a servi en l'espèce que de support administratif commode, alors que la DIREN de bassin, qui aurait dû jouer ce rôle, souffrait d'un effectif insuffisant.

b) L'octroi et le contrôle des subventions de l'Etat

Une subvention doit être versée directement au maître d'ouvrage bénéficiaire et ne peut être subdéléguée. Or, pour financer le plan Loire, la direction de l'eau a fait transiter des subventions de l'Etat aux collectivités territoriales par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Le

cheminement de ses subventions est encore plus opaque lorsque la direction de l'eau délègue simultanément d'autres crédits aux préfets pour subventionner les mêmes maîtres d'ouvrage : pour les passes à poissons dans son pont-barrage, la ville de Vichy a ainsi reçu en janvier 1995 deux aides de l'Etat, l'une de 0,46 M€ du préfet de la région Centre, l'autre de 0,3 M€ qui a transité par l'agence de l'eau.

Non seulement l'agence de l'eau n'était pas habilitée à recevoir les subventions de l'Etat pour le Plan Loire mais en outre, par méconnaissance des effets du mandat, l'octroi des subventions par la direction de l'eau peut confiner à l'absurde quand l'Etat se subventionne lui-même : pour modéliser l'estuaire de la Loire, l'agence de l'eau a reçu deux subventions de 0,12 M€ chacune provenant de l'Etat, l'une directement de la direction de l'eau et l'autre par l'intermédiaire du préfet de la région Pays de la Loire, alors qu'elle n'était pas le véritable maître d'ouvrage de l'étude, dont la conduite lui avait été déléguée par l'Etat.

D'une manière générale, l'emploi des subventions de l'Etat au titre du plan Loire, faute des pièces justificatives élémentaires, n'a pas été sérieusement contrôlé par la direction de l'eau ni par les préfets. L'interdiction, absolue jusqu'en 1999, d'anticiper les travaux a été peu respectée, certaines subventions étant même accordées par les préfets après achèvement des travaux.

2 – Les relations entre l'Etat et l'EPALA

Les opérations de modernisation du réseau CRISTAL et de construction du barrage mobile de Pont-Rousseau confirment la dépendance de l'EPALA envers l'Etat sur le plan technique et peuvent susciter des interrogations sur la pertinence de son choix comme maître d'ouvrage nominal, voire sur la régularité du régime juridique appliqué. Pour la réalisation de l'ouvrage de Naussac II, pour lequel l'Etat a décliné ses responsabilités, l'EPALA est tributaire d'une société d'économie mixte.

a) La modernisation du réseau CRISTAL

Le réseau CRISTAL remplit deux fonctions principales : l'annonce des crues, responsabilité exclusive de l'Etat sur le bassin de la Loire, et la gestion du barrage de Villerest, incombant à l'EPALA. Il assure aussi une fonction dérivée, l'alimentation de la banque de données sur l'eau de l'Etat.

Les responsabilités de gestion du réseau sont artificielles et complexes : les deux partenaires en supportent à parité les frais de fonctionnement et de maintenance ; l'Etat met à disposition de l'EPALA les agents du centre de gestion des barrages, dont il rémunère les heures normales de service, en lui laissant le soin de leur verser les indemnités d'astreinte.

La modernisation du système, qui n'est pas achevée, couvre en fait trois réseaux différents : le réseau CRISTAL d'origine, propriété de l'EPALA, sauf les installations de jaugeage appartenant à l'Etat, le réseau d'annonce de crues du Cher, propriété de l'Etat, et l'extension au bassin de la Maine, fonction n'intéressant que ce dernier. L'opération est financée à 50 % par l'Etat, 23 % par l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 27 % par l'EPALA.

Par convention du 24 octobre 1996, postérieure de plus d'un an à son lancement, la maîtrise d'ouvrage de la modernisation a fini par être "confiée" à l'EPALA, à la fois au titre de sa propriété nominale sur le réseau à moderniser – propriété partielle, en réalité, et réductrice par rapport aux finalités du système – et pour des raisons de souplesse administrative. Or, l'EPALA n'a pas assumé les principaux attributs d'un maître d'ouvrage : l'initiative et la décision de modernisation ont été prises par l'Etat ; l'élaboration du programme et la direction technique de l'opération ont été assurées par la DIREN Centre, maître d'ouvrage de l'étude de définition en 1994, puis maître d'œuvre et conducteur d'opération en phase de réalisation, au point de superviser l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ; les installations modernisées doivent, à leur achèvement, être remises à l'Etat, reconnu comme futur propriétaire du réseau, à l'exclusion des équipements de conduite avancée du barrage de Villerest. La "*maîtrise d'ouvrage transitoire*" récemment évoquée par l'EPALA pour qualifier son propre rôle manque de fondement juridique.

b) La construction du barrage de Pont-Rousseau

L'aménagement de la Sèvre Nantaise, qui se jette dans l'estuaire de la Loire, est juste antérieur au plan Loire mais n'en est pas moins révélateur de la dilution des responsabilités entre l'Etat et l'EPALA.

Les collectivités territoriales ou groupements concernés, principalement la région des Pays de la Loire, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise et la ville de Nantes, ont décidé de construire le barrage mobile de Pont-Rousseau qui est une écluse destinée à maintenir un niveau d'eau suffisant pour la navigation. Ils en ont confié en 1986 la maîtrise d'ouvrage à l'EPALA. Son coût final de 14,25 M€, supporté pour 47 % par l'EPALA et pour 14 % par l'Etat et

ses établissements publics, a presque doublé par rapport au devis initial de 7,5 M€ en raison des graves lacunes de l'étude des fondations, dont l'instabilité a provoqué une longue interruption du chantier en 1991 et dont le coût est passé de 0,24 M€ à 3,23 M€.

L'EPALA, dépourvu de compétences techniques, s'est appuyé, sans aucune convention, sur le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire pour la conception de l'ouvrage et le service maritime de la navigation de Nantes pour la "direction technique" des travaux. Le port autonome a délégué à son tour les études des fondations à deux autres services de l'Etat, le centre d'études techniques de l'équipement de Bretagne et le laboratoire régional de l'équipement d'Angers. L'EPALA a fait reprendre l'étude des fondations par des bureaux d'études privés. L'Etat a reconnu en novembre 1992 sa responsabilité dans les avatars du chantier et a versé une contribution complémentaire de 1,22 M€, l'EPALA renonçant à tout recours contentieux.

c) La construction de l'ouvrage de Naussac II et la gestion du complexe de Naussac

L'ouvrage de Naussac II vise à parfaire le remplissage en eau du barrage de Naussac I, en service depuis 1981 dans le bassin du haut Allier et destiné à régulariser les débits de la Loire et de l'Allier. Bien que le complexe des deux ouvrages soit indissociable et que l'Etat soit resté propriétaire du premier barrage, l'EPALA a endossé la maîtrise d'ouvrage de Naussac II. Sa réalisation a été confiée à une société d'économie mixte, la Société pour la mise en valeur de l'Auvergne et du Limousin (SOMIVAL), concessionnaire du barrage de Naussac I. L'EPALA l'a chargée d'une triple mission de maîtrise d'œuvre, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'études, dont les études d'impact.

Le coût total de l'opération, dont l'estimation initiale était de 25,9 M€, avoisine les 35 M€. L'EPALA a entériné le choix du type de pompe-turbine réversible pour Naussac II, antérieurement déterminé par la SOMIVAL, bien qu'il conduisît à une absence de compétition pour la suite. L'EPALA a ainsi commandé de gré à gré en 1991 à la société détentrice de leur brevet d'étude les études hydrauliques et mécaniques d'adaptation des prototypes, pour un montant total de 2,21 M€, et au constructeur titulaire des droits de fabrication au niveau européen les équipements de la centrale hydroélectrique, pour un prix de 9,92 M€. Les travaux de génie civil, dont les offres ont été dépouillées par la SOMIVAL, ont coûté 9,87 M€.

En mars 1998, l'EPALA a confié jusqu'à la fin 2001 l'exploitation de l'ouvrage de Naussac II, par marché public, à la SOMIVAL, qui gérait déjà Naussac I.

Enfin, la concession d'une durée de 25 ans renouvelable que l'Etat avait accordée à la SOMIVAL en 1976 pour aménager et exploiter le barrage de Naussac I expire aussi le 31 décembre 2001 mais ne sera pas renouvelée, le ministère de l'agriculture ayant rejeté en 1992 la demande du concessionnaire au motif que l'EPALA était pressenti pour gérer l'ouvrage. Le concessionnaire a été subventionné par l'Etat et l'agence de l'eau pour la construction de l'ouvrage et intégralement financé par l'agence pour sa gestion.

Le complexe hydraulique de Naussac, pourtant indissociable, est actuellement partagé entre deux personnes publiques et soumis à des régimes juridiques opposés : la concession pour Naussac I, la superposition d'une autorisation et d'un règlement spécial hydroélectrique pour Naussac II, exploité dans le cadre d'un marché public. La poursuite de son exploitation en 2002 risque de se trouver face à une impasse juridique en raison des négligences de l'Etat.

La dévolution d'une nouvelle concession pour Naussac I suscite un conflit de compétences entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, conflit pour lequel l'arbitrage du Premier ministre n'a toujours pas été sollicité. Par ailleurs, l'EPALA souhaite gérer l'ensemble du complexe de Naussac, mais sans transfert de propriété de Naussac I. Il se propose néanmoins de lancer un appel d'offres global, alors que la gestion d'un ouvrage appartenant à l'Etat n'entre pas dans ses missions statutaires d'établissement public territorial. Faute de transfert de propriété, lequel impliquerait en outre une procédure spéciale s'agissant d'un barrage, l'Etat doit recourir à la délégation de service public, mais n'a pourtant pas prévu d'organiser un appel d'offres à cet effet en application de la loi du 29 janvier 1993. Ni l'Etat, qui s'est enlisé dans un conflit interne et qui n'assume pas ses responsabilités de propriétaire, ni l'EPALA, qui n'est pas habilité à concéder l'ouvrage et qui ne pourrait en subdéléguer l'exploitation s'il était retenu comme concessionnaire, n'ont mesuré les difficultés juridiques que recèle cette situation.

3 – Le risque d'entente pour les travaux du plan Loire

Son ampleur financière, son étendue géographique, sa durée appelée à se prolonger sur deux décennies, le caractère prévisible d'opérations planifiées et la nature de ses travaux exposent la mise en œuvre du Plan Loire au risque d'entente entre les entreprises de travaux publics. La multiplication et la dispersion des maîtres d'ouvrage,

accentuées par la dilution des responsabilités liées aux délégations de maîtrise d'ouvrage, et leur absence de coordination ont accru ce risque, face à des entreprises qui ne connaissent pas les limites administratives. Or, seule une vision globale des appels d'offres successifs sur l'ensemble du territoire concerné, alliée à la mise en œuvre généralisée de méthodes performantes d'analyse, était et reste le moyen de lutter contre le risque d'entente.

En ce qui concerne l'Etat, la Cour a constaté que les DDE, qui agissaient séparément sans même s'informer, ne comparaient pas les prix de tous les candidats ni leurs variations d'un appel d'offres à l'autre. Elles ne se souciaient pas non plus des liens en capital entre sociétés ni des changements de groupement et n'analysaient pas les évolutions de participation aux appels d'offres ni d'attribution des marchés. Elles paraissent ainsi avoir été indifférentes au risque d'entente. Leurs estimations financières, trop souvent anormalement élevées, ont même induit une illusion de compétitivité des entreprises.

Pour les marchés de renforcement de levées, examinés par la Cour sur la période 1994-1999, les constances dans la répartition des marchés en fonction des groupes et zones géographiques, les anomalies dans la participation des entreprises aux procédures d'attribution et la comparaison exhaustive des offres de prix, globales et détaillées, de tous les candidats, entre elles et par rapport aux estimations de l'administration, conduisent la Juridiction à recommander que soit vérifié le jeu de la concurrence. Il en va de même pour les marchés de l'Etat ou de l'EPALA relatifs aux barrages et solutions alternatives. Cette vérification est d'autant plus nécessaire que les travaux du Plan Loire sont appelés à se poursuivre encore longtemps.

CONCLUSIONS

Le Plan Loire, lancé à l'initiative du gouvernement en 1994, constitue un effort conjoint substantiel et novateur de l'Etat et des collectivités territoriales. L'Etat s'est en outre engagé à poursuivre cet effort, vraisemblablement pendant encore 20 ans. Les résultats positifs incontestables de ces actions ne peuvent toutefois masquer les divergences entre l'Etat, qui est revenu sur certains engagements relatifs aux projets de barrages, abandonnés ou différés, et les collectivités territoriales, qui soutenaient ces projets. Or, comme l'ont démontré toutes les études techniques, les solutions alternatives retenues par l'Etat ne garantissent pas une efficacité équivalente pour la sécurité des populations face au risque d'inondations ni pour l'alimentation en eau en période de sécheresse, dont les objectifs appelleraient un débat public.

Dans le domaine de la prévention des inondations, l'examen du Plan Loire montre une tendance du ministère chargé de l'environnement à se décharger de ses responsabilités dans ce domaine, en n'assumant pas ses obligations de maître d'ouvrage. Il confirme l'inadéquation du dispositif législatif actuellement en vigueur, qui fait porter sur les riverains la charge financière des travaux de protection contre les eaux, et la nécessité de le réformer dans son ensemble.

Enfin, l'ampleur et la complexité du programme engagé et des travaux restant à accomplir auraient justifié et appellent toujours une organisation adaptée des services de l'Etat et une meilleure articulation entre les actions des différents intervenants publics, notamment pour lutter contre le risque d'entente.

*REPONSE DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'intérêt de la Cour concernant la lisibilité de l'action publique dans le déroulement du plan Loire. Comme pour les contrats de plan Etat-région, il est très attentif à la formalisation des engagements à long terme de l'Etat et entend disposer de documents de synthèse précis et complets pour déterminer l'implication budgétaire qui en découle et évaluer l'efficacité de la gestion publique.

Les moyens engagés par l'Etat sont considérables (110 M€ prévus pour le plan Loire et 114 M€ pour le plan Loire 2) et, dans le cas du premier plan Loire, ils ont été plus importants que prévus initialement, du fait de moindres contributions des collectivités locales. En terme financier, l'Etat a donc été au-delà du respect de ses engagements, notamment en ce qui concerne la sécurité des populations.

Néanmoins, un certain nombre de points sont perfectibles. Une meilleure coordination avec les collectivités locales s'avère ainsi nécessaire. Si des retards ont été constatés dans l'élaboration des documents de prévention, c'est bien parce que la consultation des collectivités locales a été la plus large possible. L'implication des collectivités locales s'avère essentielle, et il importe que l'EPALA fasse contribuer toutes celles qui sont parties au plan Loire. La programmation du plan Loire 2 par les contrats de plans Etat-région devrait apporter plus de lisibilité et clarifier l'implication des collectivités locales.

Depuis plusieurs années, le ministère de l'environnement a bénéficié de créations d'effectifs importantes (1 123 depuis 1997). Les effectifs de la DIREN Centre, loin d'être négligeables si l'on considère le poids géographique et démographique de la région, ont été renforcés par le ministère de l'environnement en 2001. Ce dernier avec 400 créations d'emplois inscrites en projet de loi de finances pour 2002 a les moyens de faire un effort supplémentaire en 2002 pour faire face aux ambitions du plan Loire et clarifier l'action de l'Etat.

Le ministère note aussi les observations de la Cour concernant la propriété du barrage de Naussac. L'Etat est prêt à transférer la propriété de cet ouvrage à l'EPALA, si ce dernier est disposé à la recevoir. En l'absence d'une formalisation de cet accord par l'assemblée délibérante de l'EPALA, il n'a pas été possible de traduire cette mesure en loi de finances rectificative pour 2001. Ce transfert pourra néanmoins être réalisé dans un projet de loi futur, à l'initiative du ministère de l'environnement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

L'insertion met en exergue les difficultés de mise en œuvre du « plan Loire grande nature » (1994-1999), en soulignant particulièrement les carences et les responsabilités de l'Etat.

Si les objectifs de ce plan³ n'ont jamais été remis en cause et demeurent d'actualité dans le cadre du second « plan Loire » (2000-2006), les modalités de mise en œuvre de ces derniers ont par contre été largement modifiées, en raison de l'émergence de nouvelles conceptions environnementales.

L'insertion souligne, indépendamment de ces changements, que le « plan Loire » illustre particulièrement les difficultés de répartition ou d'identification des responsabilités entre personnes publiques. L'exercice des compétences est ainsi largement enchevêtré entre l'Etat, au rôle prépondérant en raison de la domanialité du fleuve, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, établissement public de l'Etat, et l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), syndicat mixte.

Au regard de l'enquête menée, il apparaît en effet que la plupart des réalisations (études ou travaux) ont été menées en méconnaissance des règles relatives à la maîtrise d'ouvrage, à la mise en concurrence et à l'appel d'offres. Les irrégularités commises par les acteurs locaux l'ont été le plus souvent dans un souci de vouloir faire avancer des projets qui revêtaient une importance particulière à leurs yeux.

Pour autant, mes services n'ont pas été saisis à ce jour des procédures mises en œuvre par l'EPALA, leur spécificité et leur technicité échappant en grande partie à ma compétence.

S'agissant des missions et des moyens du syndicat mixte EPALA, l'insertion constate que celui-ci dispose de moyens insuffisants alors qu'il est le plus grand syndicat mixte de France et qu'il est doté de nombreuses missions. Cela conduit la Cour « à s'interroger sur les conditions de la création et de l'extension des attributions d'une structure territoriale ».

S'agissant des modalités de création des syndicats mixtes, il convient de noter que les textes ont toujours rappelé la nécessité de respecter une proportionnalité entre les compétences dévolues à ces derniers et les ressources nécessaires à leur exercice.

Ainsi, une circulaire du 2 octobre 1974 relative aux syndicats mixtes (Journal officiel du 30 octobre 1974) préconisait que les statuts du syndicat mixte devaient prévoir « l'engagement de principe des membres adhérents de

³ Assurer la sécurité des populations face aux risques d'inondation, la satisfaction des besoins en eaux et la diversité écologique du milieu.

consacrer des ressources suffisantes aux œuvres ou aux services d'intérêt commun ».

Actuellement, il résulte clairement de la lecture combinée des articles L. 1321-1 et suivants et L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales que le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit le transfert des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence. Par ailleurs, les équipements et services publics nécessaires doivent aussi, conformément à l'article L. 5721-6-1, être mis à la disposition du syndicat. Une proportionnalité évidente entre les compétences et les moyens transférés est donc requise.

Il n'apparaît par conséquent pas que les dysfonctionnements du syndicat mixte EPALA soient imputables à un vide juridique. Aussi, pour répondre à l'interrogation sur les conditions de création et d'extension des attributions d'une structure territoriale, il convient de noter que l'amélioration de ces conditions ne peut être obtenue que par un comportement plus coopératif des acteurs locaux et non par une modification textuelle.

Le ministère de l'intérieur a d'ailleurs rappelé, dans un domaine connexe, par circulaire NOR INT B 000197 C du 5 juillet 2001 portant sur la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nécessaire exercice effectif des compétences transférées par les structures intercommunales, ce qui suppose une adéquation entre les compétences et les moyens transférés.

En ce qui concerne le volet « sécurité des populations face au risque d'inondation », le relevé de décisions du comité interministériel du 4 janvier 1994 relatif au plan Loire a prévu une action conjointe des ministres de l'intérieur et de l'environnement relative à l'élaboration des plans d'évacuation des populations par les préfets et à la sensibilisation du public.

La circulaire intérieur-environnement du 23 septembre 1994 a mis l'accent sur la surveillance et l'alerte préliminaire indispensable à une bonne gestion des opérations de secours et de l'information des populations. Des instructions ont également été données concernant la gestion de crise, l'existence et l'actualisation des plans de secours, la mise en place d'une cellule de crise évolutive intégrant en particulier la liaison avec les autorités municipales.

En application des décisions du 24 janvier 1994 relatives à la prévention des risques naturels, la direction de la défense et de la sécurité civiles et la direction des transmissions et de l'informatique ont développé et mis en place auprès des préfetures des dispositifs automatiques d'alerte des maires, afin d'améliorer la transmission des avis de crues et la mise à disposition d'informations sur leur évolution, en application de l'arrêté du 27 février 1984 relatif à l'organisation de l'annonce des crues.

Ces systèmes ont été mis en place progressivement et en priorité dans les départements les plus sensibles aux crues tels que ceux concernés par le fleuve Loire (10 départements sur un total de 11 équipés entre 1996 et 1999).

La planification des secours résultant de l'application de la loi « sécurité civile » et du décret d'application « Plans d'urgence » concerne une multitude de risques naturels et technologiques. La direction de la défense et de la sécurité civiles a mis en place depuis 1996 une gestion informatisée du suivi de réalisation de ces plans de secours par les préfetures, qui permet non seulement de connaître l'état de réalisation de cette planification mais également de suivre les nécessaires mises à jour. S'agissant des inondations, les règlements départementaux d'annonce des crues sont intégrés au sein de ce dispositif de Suivi Automatisé des Plans de Secours (SAPS).

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2001, M. Dominique Varangot, préfet hors cadre, a été chargé d'une mission de service public auprès du préfet de la région Centre, préfet du Loiret, relative à la coordination du bassin. Cette mission de réflexion et de consultation porte sur le dispositif actuel de planification des secours.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT*

Le ministre a pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse faite par la Cour des comptes sur l'exécution par l'Etat du « Plan Loire » sur les six années 1994 à 1999.

Il relève avec satisfaction l'appréciation que porte la Cour sur le taux de réalisation globalement satisfaisant du Plan Loire sur ces six années. 75 % des engagements prévus par l'ensemble des acteurs du « Plan Loire » sur les dix années 1994 à 2003 ont en effet été effectués sur ces six années, le taux concernant les engagements de l'Etat dépassant les 90 %.

Il note également que la Cour considère que les nouveaux engagements qu'a pris l'Etat au titre du programme interrégional pour les sept années 2000 à 2006 témoignent d'une volonté et d'une constance de l'Etat dans sa politique ligérienne qu'il convient de souligner.

Comme la Cour, il regrette toutefois la grande légèreté du dispositif mis en place en 1994 auprès du préfet coordonnateur et son inadaptation à l'ampleur financière et à l'étendue territoriale du Plan Loire, ainsi que le cloisonnement excessif existant entre les services chargés au niveau local de sa mise en œuvre et résultant de l'extrême timidité des réformes mises en œuvre depuis 1994 dans l'organisation traditionnelle de l'Etat dans les départements et les régions.

L'éclatement de la responsabilité de la mise en œuvre au niveau départemental des missions relevant du ministère chargé de l'environnement entre de multiples services extérieurs relevant de plusieurs autres départements ministériels rend cette mise en œuvre peu lisible et difficile. L'absence de renforcement des effectifs des directions régionales de l'environnement de 1993 à 1997 et notamment de la direction régionale placée auprès du préfet coordonnateur du bassin de la Loire a constitué un gros handicap au pilotage du plan Loire, malgré l'extrême dévouement de leurs agents. Il remercie la Cour d'avoir attiré à plusieurs reprises l'attention du gouvernement sur l'insuffisance de ces effectifs. Un effort de rattrapage a été effectué depuis 1997, qui a été particulièrement marqué pour la direction régionale de l'environnement de la région Centre placée auprès du préfet coordonnateur du bassin de la Loire pour les années 2001 et 2002 en application des orientations du programme interrégional Loire pour les années 2000 à 2006. Ce renforcement devra se poursuivre en 2003 et 2004.

En revanche, il considère comme infondée la critique faite concernant l'insuffisance de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques liés aux inondations et surtout est surpris de l'appréciation portée par la Cour sur l'inversion des priorités entre le plan Loire initial de 1994 et le programme interrégional pour les années 2000 à 2006 en la matière, alors que l'effort de l'Etat est au contraire amplifié dans ce domaine.

La présente note apporte un certain nombre de précisions concernant certains passages de l'insertion.

Présentation

Dans sa réponse à l'insertion au rapport de la Cour de l'année 1999 relative à l'analyse de la politique de l'Etat en matière de prévention des inondations pour les années 1989 à 1993, le ministre avait apporté un certain nombre de précisions permettant de nuancer l'appréciation de la Cour sur la difficulté de l'identification des responsabilités et sur les limites des options de la politique du gouvernement depuis 1994 en matière de prévention des inondations.

En particulier ce que la Cour semble présenter comme la « doctrine technique du ministère chargé de l'environnement » est celle du gouvernement, qui est aujourd'hui approuvée par le Sénat et l'Assemblée nationale si l'on se réfère aux conclusions récentes de la commission d'enquête du Sénat sur les inondations de la Somme et à celles de l'Assemblée nationale sur la prévention des inondations. La quasi totalité des pays européens et d'Amérique du Nord ont renoncé comme la France à une politique de prévention des inondations fondée exclusivement sur la réalisation de grands travaux gouvernementaux d'aménagement des cours d'eau, au profit d'une politique combinant de façon équilibrée des mesures de prévention, des dispositifs de prévision et des travaux de protection et faisant

appel à l'action conjointe des acteurs privés, des collectivités locales et de l'Etat.

Le contrat du 13 février 1986 mentionné page 2 ne comportait d'engagements des parties signataires que pour les trois années 1986, 1987 et 1988. L'absence de prolongation de ce contrat au cours du plan suivant durant les années 1989 à 1993 a rendu caduques les prévisions qui y figuraient pour les années postérieures au 31 décembre 1988.

Le contenu et la réalisation du Plan

La sécurité des populations face au risque d'inondation

L'identification et la prise en compte du risque d'inondation

Les atlas de zones inondables prévus par la décision interministérielle du 4 janvier 1994 étaient tous réalisés en 1995 à la seule exception de celui de Nantes.

La procédure des « plans de prévention des risques d'inondation » (PPR) n'existait pas en 1994. Elle n'a été instituée que par un décret intervenu le 11 octobre 1995 en application de la loi « Barnier » du 2 février 1995.

En mars 2001 sur les 253 communes riveraines de la Loire à l'aval de Nevers, 111 communes disposent d'un PPR approuvé ; ces communes regroupent plus de 80 % des populations des 253 communes. Toutes les communes riveraines de la Loire moyenne auront un PPR en 2002.

Alors que seulement 0,46 M€ étaient prévus en 1994 pour réaliser les atlas des zones inondables, l'Etat aura consacré au total plus de 1,52 M€ à la mise au point de ces atlas et des PPR, soit un montant très sensiblement supérieur.

Les moyens d'annonce des crues et d'alerte

Le réseau CRISTAL a été réalisé par l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire pour les besoins de la gestion des barrages de Villerest et Naussac.

Son utilisation par l'Etat pour l'annonce des crues n'était pas la fonction principale de ce réseau.

L'Etat n'en était pas le maître d'ouvrage mais un utilisateur.

Il s'est effectivement préoccupé de son obsolescence dès 1991. L'EPALA propriétaire du réseau a accepté que l'Etat prenne l'initiative d'une étude préalable à sa modernisation.

Le budget prévu par le plan Loire du 4 janvier 1994 pour cette modernisation s'élevait à 7,62 M€. Il n'y a pas eu augmentation du coût de la

modernisation du réseau existant. L'extension au bassin de la Maine n'était pas prévue en 1994. Le financement de cette extension a été décidé en 1997 en complément aux financements prévus en 1994.

Les mesures d'accompagnement

Les mesures concernant la Haute-Loire

La déclaration d'utilité publique du barrage de Serre-de-la-Fare a été annulée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en 1991, cette annulation a été confirmée ultérieurement par le Conseil d'Etat.

En 1991, l'Etat n'était plus lié par la convention de 1986 qui était devenue caduque à partir du 1^{er} janvier 1989.

Cependant, il s'est révélé que la mise en œuvre du barrage de Serre-de-la-Fare aurait entraîné une réduction non significative du risque d'inondations à l'aval du barrage de Villerest et des réductions extrêmement limitées dès la sortie de la Loire du département de Haute-Loire.

La solution alternative qui a été mise en place comportait non seulement l'aménagement de la Loire dans Brives-Charensac, mais aussi l'amélioration de l'annonce des crues avec la mise en place du radar de Sembadel, la mise au point d'un plan de secours spécialisé, l'élaboration de plans de préventions des risques et d'autres travaux de restauration du lit et de protection. Elle a donc permis d'atténuer les risques non seulement à Brives-Charensac mais aussi pour les autres communes riveraines.

Les mesures concernant la Loire Moyenne

Le rapport du préfet coordonnateur du 15 juin 1999 estimait indispensable le renforcement des levées et l'entretien du lit, que le barrage du Veudre soit réalisé ou non.

La mise en place d'un barrage au Veudre ne supprime pas les risques de rupture des digues ni les risques de débordement du fleuve liés à un mauvais entretien du lit.

L'importance des travaux à prévoir pour renforcer les levées et restaurer le lit sur les années 2000 à 2006 ne permet pas d'envisager de réaliser simultanément le barrage du Veudre, en dépit de l'augmentation des moyens prévus par l'Etat sur les années 2000 à 2006 par rapport à ceux engagés sur les années 1994 à 1999 (24,39 M€ pour la restauration des levées et du lit de 1994 à 1999).

Les moyens prévus pour les années 2000 à 2006 s'élèvent à 59,04 M€ compte tenu des avenants aux contrats de plan conclu fin 2000.

Les préconisations du Conseil économique et social de 1957 de constituer un stockage de 500 millions de m³ sont impossibles à mettre en œuvre et à supposer qu'elles le fussent, n'auraient modifié que marginalement les risques de rupture des digues.

La politique renforcée d'entretien du fleuve

Le pourcentage mentionné pour l'entretien du lit de la Loire n'est pas significatif. Le plan Loire du 4 janvier 1994 prévoyait de porter progressivement à 1,52 M€ par an le montant des crédits d'entretien du lit et des levées. Ce montant a été atteint dès 1996. Le plan étant prévu sur 10 ans, les crédits d'entretien mobilisés sur les six premières années ne pourraient dépasser 60 % des crédits prévus sur 10 ans.

Les crédits d'entretien ne sont d'ailleurs plus comptabilisés dans le programme inter-régional pour les années 2000 à 2006. La comparaison entre la période 2000-2006 et la période 1994-1999 doit donc se faire hors prise en compte des dépenses d'entretien prises en charge à 100 % sur le budget de l'Etat.

La satisfaction des besoins en eau

Les mesures destinées à l'alimentation en eau des vallées de l'Allier et du Cher

Le barrage de Naussac II

Le barrage de Naussac a été construit par la société d'économie mixte Somival dans le cadre d'une concession qui lui avait été accordée, pour une durée 25 ans expirant au 31 décembre 2001, par le ministre de l'agriculture.

En l'absence d'accord amiable de la part de la Somival de renoncer à cette concession, le transfert de gestion au profit de l'EPALA ne peut intervenir qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, pour autant que l'EPALA soit prêt à assumer cette responsabilité. Si l'EPALA n'est pas prêt, l'Etat assurera la gestion de l'ouvrage jusqu'à ce que le transfert soit réalisé.

Le barrage de Chambonchard

L'appréciation suivant laquelle l'Etat serait revenu sur un engagement de financer le barrage de Chambonchard est contestée devant la justice administrative. Il serait donc souhaitable d'attendre la décision du tribunal pour se prononcer.

En ce qui concerne le débit de 1,3 m³/s dans le Cher, l'expertise menée en 1999 par l'agence de l'eau montre qu'un tel débit permet à la fois d'assurer tous les besoins en eau et les objectifs de qualité fixés pour le Cher. L'objectif d'un débit de 4 m³/s n'a pas de justification en l'état actuel des prévisions d'évolution à long terme des prélèvements sur la rivière Cher.

Les mesures destinées au relèvement de la ligne d'eau de la Loire à l'aval d'Angers

Les travaux envisagés en 1994 n'avaient fait l'objet d'aucune expertise préalable.

Les études menées depuis ont montré toute la difficulté de remonter artificiellement la ligne d'eau sans aggraver le risque d'inondation.

Ces travaux ne doivent être entrepris qu'avec la plus extrême prudence.

La restauration de la diversité écologique du milieu

Les 16,77 M€ mentionnés incluaient le coût de l'effacement des barrages de Maisons-Rouges et Saint-Etienne-du-Vigan et la salmoniculture.

Comme l'indique le projet d'insertion page 13, les 16,77 M€ prévus sont à comparer à 17,01 M€ d'engagés.

En ce qui concerne l'estuaire, le plan du 4 janvier 1994 n'avait mentionné aucune estimation du coût des travaux à prévoir en l'absence d'étude préalable.

La restauration de l'estuaire est une opération extrêmement délicate à concevoir.

Un bilan général incertain et contrasté

Le bilan financier

Le bilan financier ne peut s'apprécier au seul regard de la charte qui ne mentionnait que les opérations impliquant l'EPALA.

La diminution évoquée par la Cour des engagements pour la prévention des inondations entre les périodes 1994-1999 et 2000-2006 n'est pas justifiée. Ils connaissent en fait une augmentation en ce qui concerne l'intervention de l'Etat, hors opération de Brives-Charensac.

- de 1994 à 1999 : les engagements de l'Etat prévus sur 10 ans en 1994 s'élevaient à 40,09 M€ (hors opération ponctuelle de Brives-Charensac et dépenses d'entretien et de fonctionnement de l'annonce des crues) ;

- de 2000 à 2006 : sur les mêmes bases, elles s'élèvent à 59,09 M€ sur 7 ans.

Elle est en augmentation même si l'on compare la totalité des engagements de l'ensemble des acteurs mentionnée par la Cour de 140,45 M€ pour les six années 1994 à 1999, y compris Brives-Charensac et dépenses d'entretien avec les 173,79 M€ prévus sur 2000-2006 (dépenses d'entretien incluses).

Par ailleurs, les dépenses de restauration des milieux naturels prévues pour les années 2000 à 2006 ne mobilisent que 17,53 M€ (la différence entre les 53,36 M€ cités par la Cour, et ces 17,53 M€ comprend les dépenses de

restauration du canal latéral à la Loire, la restauration des conditions de navigation sur la Loire à l'aval d'Angers, ainsi que d'autres dépenses de mise en valeur de la vallée de la Loire - veloroute, patrimoine culturel...).

Les résultats du plan Loire

Il est opportun de rappeler que le protocole de 1986 n'engageait plus ses signataires au delà du 31 décembre 1988 (cf. ci-dessus). L'Etat n'a pas non plus remis en cause les engagements qu'il avait pris dans la charte de 1994 en ce qui concerne le barrage de Chambonchard. Cette charte ne fixait pas le montant de l'aide de l'Etat à ce barrage mais seulement un maximum.

La solution alternative mise en œuvre en Haute-Loire a fait l'objet d'une expertise montrant qu'elle permettait d'assurer une sécurité satisfaisante (le rapport Pierron). Le test constitué par la crue de novembre 1996 a montré son efficacité. Sur la haute vallée du Cher, les problèmes d'alimentation en eau ne sont pas quantitatifs et ne nécessitent aucun renforcement de stockage.

Enfin le fait de différer le barrage du Veudre ne modifie que très faiblement la vulnérabilité de la Loire moyenne au risque de rupture des digues.

L'organisation et la gestion du Plan Loire

L'organisation de l'Etat

Le « Plan Loire », plan mobilisant plusieurs départements ministériels est piloté par le préfet coordonnateur comme l'indique le relevé de décision du 4 janvier 1994 et non par une administration centrale.

Le préfet coordonnateur a alerté le gouvernement sur la faiblesse de ses moyens au printemps 2000. Le ministre de l'environnement a pris les dispositions nécessaires pour renforcer ses services, les directions régionales de l'environnement, dès 2001 ; 10 emplois ont été créés à la DIREN Centre en l'an 2001 ; 10 le seront en 2002 dans les trois DIREN des régions Centre (8) Bourgogne (1) et Pays-de-la-Loire (1) ; ces créations devront être poursuivies en 2003 et 2004. Il a alerté les ministres chargés de l'équipement et de l'intérieur sur les demandes du préfet concernant leurs services.

L'expertise évoquée est une expertise menée à l'initiative du ministère de l'équipement concernant les moyens mis en œuvre pour le plan Loire par les DDE et services de navigation.

A la suite de cette expertise, le directeur du personnel et des services du ministère chargé de l'équipement a sollicité le ministère de l'environnement pour mettre à la disposition des DDE et services de navigation des emplois financés sur le budget de l'environnement.

Parmi les emplois créés dans les DIREN plusieurs sont destinés à assister les DDE dans l'exercice de leurs missions.

L'agence de l'eau n'est pas intervenue pour les opérations de prévention des inondations, sauf en ce qui concerne les études de la Loire moyenne.

Pour l'étude de l'estuaire, l'agence est intervenue comme maître d'ouvrage, comme elle l'a fait pour les études destinées à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de son bassin.

Les relations entre acteurs pour l'exécution du Plan Loire

Les relations entre l'Etat et l'agence de l'eau

Les recours à l'agence par le ministère chargé de l'environnement s'est effectué en poursuivant des pratiques mises en place en 1973 dans un contexte où le ministère de l'environnement ne disposait pas de services extérieurs.

Ce recours aurait du être abandonné avec la création des DIREN en 1992.

Depuis 1999, la direction de l'eau a décidé de renoncer à ce type de recours.

Tout en ne contestant pas l'irrégularité formelle du montage utilisé pour la mise en place de l'équipe pluridisciplinaire, le ministre de l'environnement tient à attirer l'attention de la Cour sur le fait que la rigidité des règles de recrutement de la fonction publique rend impossible la constitution d'une telle équipe au sein des services déconcentrés de l'Etat.

Il note avec satisfaction que la Cour reconnaît l'excellence du travail de cette équipe dont le maintien a été défendu avec vigueur par la totalité du conseil d'administration de l'agence.

Les travaux de cette équipe sont cités en exemple dans de nombreux pays étrangers.

Il serait souhaitable que des dispositifs simples soient mis en place pour reproduire cette expérience dont l'intérêt est souligné par de nombreux parlementaires (cf. proposition de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale).

En ce qui concerne le contrôle des subventions de l'Etat gérées par l'agence de l'eau, ce dernier a été assuré par le directeur de l'agence de l'eau.

Les relations entre l'Etat et l'EPALA

La Cour conteste la légitimité de la conduite de la modernisation du réseau Cristal par l'EPALA. Cette mention paraît infondée.

L'EPALA est en effet le propriétaire de ce réseau et l'Etat pouvait difficilement exiger de l'EPALA qu'il lui transfère la maîtrise d'ouvrage de ce réseau.

L'Etat ne pouvait donc qu'accepter l'exigence légitime de l'EPALA d'assurer cette maîtrise d'ouvrage.

De plus, si l'EPALA pouvait accepter à terme le transfert de propriété du réseau à l'Etat on peut concevoir qu'il puisse souhaiter transférer un réseau en bon état, dans la mesure où l'EPALA restait dépendant de ce réseau pour la gestion de ses barrages de Villerest et Naussac.

En ce qui concerne le barrage de Naussac, le ministre a déjà répondu à la Cour par une lettre du 8 novembre 2001 (copie ci-jointe).

Quant au barrage de Pont-Rousseau sur la Sèvre Niortaise, les interventions de l'Etat mentionnées ne relèvent pas de la compétence du ministère chargé de l'environnement.

Le risque d'entente pour les travaux du Plan Loire

Si ce risque peut exister potentiellement, il apparaît cependant qu'aucun contrôle n'a pu le mettre en évidence.

Ce risque est tout à fait similaire à celui existant pour d'autres infrastructures de l'Etat dont la gestion est prise en charge par des services départementaux, comme les infrastructures routières nationales.

REPOSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

En ce qui concerne les ouvrages de Naussac, la Cour relève que l'ouvrage de Naussac II a été achevé en 1997 et mis en exploitation en 2000 mais que les procédures devant aboutir au choix d'un exploitant unique pour le nouvel ensemble hydraulique sont encore loin d'avoir abouti.

La Cour observe également que le conflit de compétences entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement n'a pas encore été arbitré par le Premier ministre.

S'agissant du barrage de Naussac I et du transfert de cet ouvrage à l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) au 1^{er} janvier 2002, il doit être précisé à la Cour qu'un arbitrage du Premier ministre a été sollicité par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le 5 juillet 2001, sur la répartition des compétences entre ce ministère et celui de l'agriculture ainsi que sur les conditions de règlement des charges antérieures au 31 décembre 2001.

Cette question a fait l'objet d'une réunion interministérielle, à laquelle participaient le ministère de l'économie des finances et de l'industrie, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministère de l'agriculture et de la pêche, qui s'est tenue le 3 octobre 2001, au Secrétariat général du Gouvernement.

Au terme de cette réunion, il a été conclu, en complément du transfert de gestion déjà envisagé au profit de l'EPALA selon les modalités prévues par les articles L. 35 et R. 58 du code du domaine de l'Etat, au transfert de propriété, par une disposition législative, de l'ouvrage de Naussac I à cette collectivité, en vue d'homogénéiser le régime juridique de Naussac I et de Naussac II.

Pour les impositions foncières liées à l'emprise du barrage de Naussac non réglées, il a été confirmé, à cette occasion, qu'elles étaient à la charge du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Les dispositions ont été prises pour permettre le règlement des questions restant en suspens avant la fin de la concession de Naussac I qui arrive à son terme le 31 décembre 2001.

La Cour relève que le désengagement de l'Etat dans le plan de financement du barrage de Chambonchard est source d'importantes dépenses publiques inutiles et suscite un contentieux.

La charte d'exécution du Plan Loire grandeur nature, en date du 6 juillet 1994, prévoyait que l'Etat retenait la réalisation du barrage de Chambonchard et que sa participation éventuelle au financement ne serait en tout état de cause pas supérieure à 10,67 M€.

L'Etat a finalement, comme l'y autorisait la convention de 1994, pris la décision de ne pas apporter de financement à cette opération.

Il convient de noter que des crédits non dépensés pour Chambonchard ont ainsi pu être réaffectés sur d'autres éléments du Plan Loire.

La décision prise par l'Etat de ne plus participer à la réalisation de ce barrage trouve sa justification dans le fait que l'utilité de cet ouvrage n'était plus avérée. En effet, les besoins en eau, auxquels devait à l'origine répondre cette réalisation, ont disparu : d'une part, parce que la perspective d'une irrigation des terres agricoles n'est plus d'actualité compte tenu de la réforme de la politique agricole commune survenue en 1992, et, d'autre part, parce que le soutien d'étiage à Montluçon peut être traité différemment, soit par un meilleur assainissement soit par une meilleure gestion des étiages.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC
D'AMENAGEMENT DE LA LOIRE ET DE SES AFFLUENTS (EPALA)*

Présentation du plan Loire

L'établissement public Loire n'a pas de commentaires particuliers à faire sur la présentation du plan Loire faite par la Cour des comptes et ne peut qu'adhérer aux observations de la Cour sur « les ambiguïtés de la doctrine technique du ministère chargé de l'environnement en matière de protection contre les eaux, globalement peu favorable aux grands travaux d'aménagement... »

Le contenu et la réalisation du plan Loire

L'établissement ne peut également qu'acquiescer au commentaire de la Cour sur le caractère inégal des réalisations des 3 volets du plan Loire.

La sécurité des populations face aux risques d'inondation

Moyens d'annonce des crues et d'alerte

L'observation sur l'augmentation du devis pour la modernisation du réseau Cristal est inexacte. L'estimation de 5,58 M€ TTC ne prévoyait pas explicitement l'extension du réseau au bassin de la Maine (cf. convention de réalisation pour la modernisation du système Cristal signée en octobre 1996 entre l'Etat et l'EPALA). Cette enveloppe a été parfaitement respectée puisque le dernier bilan financier de l'opération dont l'EPALA assure la maîtrise d'ouvrage fait ressortir un montant cumulé d'engagement de 5,29 M€ sur les 5,58 M€ prévus initialement.

Mesures d'accompagnement spécifiques à la haute Loire et à la Loire moyenne

- Mesures concernant la haute Loire

L'établissement ne peut qu'appuyer les commentaires de la Cour des comptes et s'étonner, avec elle, que l'Etat ait investi pour les travaux de recalibrage de la Loire réalisés à Brives Charensac (en dehors du domaine public fluvial...) une somme supérieure à sa participation initialement prévue pour financer le barrage de Serre de la Fare que l'Etat avait demandé à l'EPALA de réaliser dans le cadre du protocole de 1986.

Il peut également être souligné que :

- l'EPALA s'est retrouvé propriétaire d'un patrimoine de 400 hectares de terrains et de nombreuses maisons sur le site de Serre de la Fare, dont il doit assurer aujourd'hui la gestion, alors qu'il ne s'agit pas à

l'évidence d'une des missions pour lesquelles il a été créé, et qu'il doit en supporter la charge correspondante,

- la question de la prévention des inondations catastrophiques sur le haut bassin de la Loire n'est toujours pas réglée de manière satisfaisante, l'EPALA ayant assuré à cet effet la maîtrise d'ouvrage, en partenariat avec l'Etat et l'agence de l'eau Loire Bretagne, d'une étude globale des crises hydrologiques sur le haut bassin de la Loire qui devrait conduire prochainement à une série d'actions à concevoir localement.

- Mesures concernant la Loire moyenne

L'établissement public relève, comme la Cour, que l'Etat n'a pas respecté ses engagements, en ne prenant pas de décision sur l'ouvrage écrêteur de crues du Veudre, alors que celle-ci devait être prise au plus tard fin 1998, en application des décisions du plan Loire Grandeur Nature de janvier 1994, et qu'il dispose de tous les éléments techniques pour le faire.

Le préfet coordonnateur de bassin et le gouvernement en juillet 1999 ont pris effectivement une très lourde responsabilité en considérant qu'il serait impossible de financer un programme de 0,46 Md€ en moins de 15 à 20 ans, incluant cet ouvrage, et en ne prenant pas de décision explicite sur les investissements à financer...

La Cour doit par ailleurs être informée du courrier du préfet coordonnateur du 19 mars 2001 (ci-joint) par lequel celui-ci informe l'établissement qu'une réflexion sur le projet d'ouvrage écrêteur de crues du Veudre nécessite d'engager une consultation des populations concernées qui ne lui paraît pas envisageable avant le premier semestre de l'année 2002 (...) et qu'il a interrogé le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur les modalités qu'il envisageait.

L'établissement ne peut qu'appeler de tous ses vœux et appuyer la « programmation claire et publique des aménagements à entreprendre (qui) paraît maintenant indispensable à la compréhension de la politique de l'Etat, à la mobilisation de ses partenaires et à l'information de la population » que préconise la Cour.

L'établissement est également tout à fait favorable à ce que « le choix de l'aléa de référence » fasse l'objet d'un débat.

La satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau

Naussac 2

La prédiction de la Cour s'avère malheureusement exacte et la définition tardive par l'Etat des règles de transfert de Naussac 1 (qui devait être effectué début 1997 au plus tard, en application de la charte d'exécution du plan Loire de juillet 1994) conduit malheureusement à prévoir des

modalités transitoires à partir de début 2002, date de la fin de la concession de Naussac 1 (cf. ci après).

Barrage de Chambonchard

Il peut tout d'abord être rappelé que la chambre régionale des comptes de la région Centre a procédé à un contrôle approfondi des dépenses effectuées par l'établissement sur cette opération (qui se montent à ce jour, comme la Cour l'a relevé, à près de 14,48 M€) et qu'à l'issue de celui-ci, la chambre a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations à formuler s'agissant du rôle de l'établissement.

Il peut en effet être rappelé que c'est à deux reprises que l'Etat n'aura pas respecté ses engagements dans ce dossier :

- une première fois, en ne respectant pas le protocole de février 1986 qui prévoyait la réalisation par l'établissement d'un barrage d'une capacité de 125 Mm³ sur le site de Chambonchard,
- une deuxième fois, en ne respectant pas la charte d'exécution du plan Loire Grandeur Nature de juillet 1994 qui prévoyait le financement par l'Etat et l'agence de l'eau d'une retenue de 50 Mm³ sur le site de Chambonchard.

Ces revirements d'un partenaire peu fiable qui revient sans cesse sur sa parole et sur sa signature rendent le travail de l'établissement particulièrement difficile et justifient le recours contentieux qui a été engagé auprès des tribunaux, en vue d'être indemnisé du préjudice subi (évalué à 6,86 M€ une fois déduites les subventions déjà versées de l'Etat et de l'agence de l'eau).

Il doit également être souligné, ce qui a été relevé par le Conseil d'Etat dans son jugement du 14 avril 1999, que le débit de 4 m³/s à Montluçon fixé dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire Bretagne suppose la mise en œuvre de la retenue de Chambonchard, le programme alternatif retenu par le gouvernement n'étant pas conforme à ce SDAGE...

La restauration de la diversité écologique

Ce point n'appelle pas de commentaires particuliers de l'établissement.

Un bilan général incertain et contrasté

Le bilan financier du plan Loire

L'établissement ne peut que relever, comme la Cour, et regretter vivement l'inversion des priorités financières résultant du programme

interrégional Loire Grandeur Nature, avec le triplement des actions en faveur de la protection des milieux naturels, et une division par 2,7 des sommes consacrées à la protection des populations.

Les résultats du plan Loire

L'établissement ne peut également que partager les considérations de la Cour sur les revirements de l'Etat, sources de dépenses inutiles, pour l'Etat, mais aussi pour les collectivités territoriales du bassin de la Loire.

L'organisation et la gestion du plan Loire

Les principaux acteurs du plan Loire

Les missions et les moyens de l'EPALA

La présentation faite de l'EPALA par la Cour n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il peut toutefois être rappelé que la création de cet établissement public de collectivités territoriales avait été préconisée dans le rapport général de l'Ingénieur général Chapon de 1979 sur la protection et l'aménagement intégré de la vallée de la Loire, en vue d'assurer des missions de maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin et a été encouragée à l'époque par l'Etat et l'agence de bassin.

La Cour relève également la modestie des moyens humains de l'établissement, et notamment l'absence de service technique et les rapproche de l'importance et de la complexité des missions qui lui sont confiées.

Cette observation, déjà formulée par la chambre régionale des comptes, rend hommage à la qualité du travail effectué par la petite équipe de direction mise en place depuis l'origine de l'établissement. Elle a été prise en compte puisque l'établissement vient de décider de renforcer ses moyens et de mettre en place une direction technique depuis le 1^{er} octobre 2001.

Suivant une tendance nationale observée au sein de l'association française des établissements publics territoriaux de bassin, dont l'EPALA est membre, la mission d'origine de l'Etablissement, de maître d'ouvrage d'aménagements structuraux à dominante hydraulique, est en effet aujourd'hui complétée par des actions de gestion à l'échelle du bassin et par la prise en compte d'actions environnementales et patrimoniales.

L'établissement a ainsi créé récemment, sans oublier sa mission prioritaire de réduction des risques d'inondations sur le bassin de la Loire, une commission tourisme et culture et recruté un chargé de mission en la matière.

L'établissement est fortement impliqué dans les politiques en faveur de la restauration du saumon sur le bassin de la Loire.

L'établissement se voit également chargé, à la demande des Régions concernées, d'une nouvelle politique d'animation technique et de mise en réseau des différentes collectivités riveraines en Loire moyenne, en vue de réduire le risque d'inondations.

Le financement de l'EPALA

Les observations sur ce point, déjà formulées par la chambre régionale des comptes, ont fait l'objet de réponses de l'établissement.

Les dépenses imprévues de la section de fonctionnement résultent en fait d'un souci de transparence budgétaire. En effet, les excédents de cette section en fin d'exercice, essentiellement pour l'exploitation des ouvrages, sont en partie repris en dépenses imprévues, en vue de garantir les dépenses exceptionnelles de maintenance pouvant survenir à tout moment et nécessitant une solution rapide, compte tenu des enjeux de sécurité publique liés à ces ouvrages. Dans ces conditions, il est justifié que les collectivités maintiennent leur contribution habituelle à l'exploitation des ouvrages.

On peut noter que depuis la mise en place de la nouvelle instruction comptable, le taux de dépenses imprévues en section de fonctionnement est resté inférieur à 7,5 %, sauf en 1998.

La Cour s'interroge par ailleurs sur la représentation au sein du comité syndical de l'établissement de collectivités membres ne réglant aucune cotisation, directement ou indirectement, pour le fonctionnement de l'établissement. Ce point, déjà présenté en commission prospective de l'établissement, pourra être examiné à nouveau, en vue de proposer un aménagement de l'article 24 des statuts afin d'établir des relations financières directes avec l'ensemble des collectivités membres pour leur participation au fonctionnement administratif. La fixation des modalités correspondante devra résulter de la volonté concertée des membres de l'établissement.

Les relations entre acteurs pour l'exécution du plan Loire

Les relations entre l'Etat et l'EPALA

- La modernisation du réseau Cristal

Il convient de rappeler tout d'abord à ce sujet, que l'EPALA qui a pris la suite de l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire contre les inondations a hérité avec le barrage de Villerest de la maîtrise d'ouvrage du réseau Cristal.

Il était donc logique que l'Etablissement se voit chargé par l'Etat de la modernisation de ces installations qui commençaient à devenir obsolètes après une quinzaine d'années de services.

La convention de réalisation pour la modernisation du système Cristal signée le 24 octobre 1996 entre l'Etat et l'EPALA a confirmé ces dispositions

et précisé un certain nombre de points, notamment quant aux modalités de conduite technique et de gestion financière de l'opération. Cette même convention prévoit que le réseau modernisé sera remis à l'Etat dès achèvement des travaux.

Il s'agit donc bien pour l'EPALA d'assurer une maîtrise d'ouvrage transitoire, ce qui justifie le rôle important des services de l'Etat dans cette opération.

L'EPALA souhaite également souligner qu'il a exercé de manière effective ses responsabilités de maître d'ouvrage, en conservant la direction de l'investissement de la modernisation de Cristal, la conduite technique de l'opération ayant été clairement confiée à la DIREN Centre, en application de l'article 7 de la convention précitée.

Il peut en particulier être signalé les nombreuses séances de la commission d'appel d'offres pour le choix des entreprises.

- La construction du barrage de Pont Rousseau

La maîtrise d'ouvrage du barrage mobile de Pont Rousseau a été assurée par l'EPALA, à la demande des collectivités territoriales de la basse Loire, dans le cadre de la négociation générale du protocole d'accord de 1986 avec l'Etat et l'agence de bassin, qui prévoyait un équilibre géographique et financier des actions de l'établissement.

Comme l'action de l'EPALA l'a bien montré, l'utilité de l'ouvrage réalisé ne fait pas de doute et celui-ci répond parfaitement, depuis sa mise en service en 1995, aux fonctions qui lui avaient été assignées par ses promoteurs.

La responsabilité des services de l'Etat dans les « graves lacunes de l'étude des fondations » qui ont entraîné un surcoût important et un retard dans la livraison de l'ouvrage est incontestable et a été reconnue par le ministre de l'équipement de l'époque.

- La construction de l'ouvrage de Naussac 2

L'EPALA considère ne pas avoir été « tributaire » de la SOMIVAL dans ce dossier où il a au contraire joué pleinement son rôle de maître d'ouvrage.

La convention de mandat passée entre l'EPALA et la SOMIVAL n'a porté que sur une partie des tâches de la conduite d'opération et sur la maîtrise d'œuvre, l'EPALA conservant l'intégralité de la direction de l'investissement.

Il peut en particulier être signalé durant la vie de l'opération que :

- c'est l'EPALA qui a décidé du choix du site et des principales caractéristiques du projet, après comparaison entre deux variantes,

- c'est l'EPALA qui a fixé le programme de l'opération et a assuré la préparation et le suivi des procédures et enquêtes publiques, dans le contexte délicat de l'époque,
- c'est l'EPALA qui a sollicité et obtenu les financements nécessaires auprès de l'Etat et de l'agence de l'eau.

L'EPALA est donc resté totalement maître du choix de l'ensemble des prestataires du projet ; il peut ainsi par exemple, être relevé que l'entreprise retenue pour le marché de génie civil, moins-disante, n'a pas été celle qui était proposée par la SOMIVAL.

Il peut enfin plus globalement être souligné la qualité technique de l'opération de Naussac 2 qui répond aux objectifs qui avaient été fixés et dont les coûts sont restés dans une enveloppe financière proche des prévisions initiales.

Il peut également être noté que le choix des pompes-turbines Deriaz pour le site et le projet de Naussac s'est avéré judicieux et opportun. Cette technologie dont le constructeur détient le monopole européen, permet en effet de s'adapter au mieux aux conditions hydrauliques de l'Allier et aux variations de remplissage de la retenue de Naussac. Leur souplesse d'utilisation présente un grand intérêt environnemental et minimise les variations de débit en rivière, tant au pompage qu'au turbinage.

- Gestion du complexe de Naussac

L'établissement assure depuis le 2^{ème} semestre 1998 l'exploitation des installations de Naussac 2 qu'il a réalisées et dont il est propriétaire. Cette opération prévue dès l'origine de Naussac 1 a eu pour effet de mieux garantir le remplissage de la retenue existante et donc le soutien d'étiage à l'aval et accessoirement de pouvoir turbiner les lâchers d'eau effectués.

Compte tenu de l'imbrication des ouvrages sur le même site, il est souhaitable que la gestion de l'ensemble de l'aménagement de Naussac 1 et 2 soit à l'avenir confiée à un exploitant unique.

Cette disposition a été prévue en conséquence dans la charte d'exécution Etat-Agence de l'eau-EPALA du Plan Loire Grandeur Nature signée le 6 juillet 1994 et confirmée par la convention cadre de mise en œuvre du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature signée le 21 décembre 2000 qui prévoit que « l'exploitation du barrage et de la retenue de Naussac 1 doit être confiée par l'Etat à l'EPALA à la fin de la concession existante ».

A l'issue de nombreuses réunions de travail internes à l'administration centrale et après concertation avec les différents services intéressés, deux solutions sont actuellement envisagées à l'expiration de la concession accordée à SOMIVAL :

- un simple transfert de gestion, en application des articles L. 35 et R58 du code des domaines ;
- un transfert de propriété par voie législative.

Chacune de ces deux solutions présente des avantages et des inconvénients.

Le transfert de propriété aurait le grand avantage d'unifier le régime de propriété de l'ensemble de l'aménagement de Naussac 1 et 2 qui serait alors comparable à celui de Villerest.

Il conviendrait toutefois, dans ce schéma, que les obligations induites pour l'établissement soient parfaitement définies, notamment vis à vis des charges liées à la concession (et en particulier l'indemnisation éventuelle des exploitants hydroélectriques implantés à l'aval sur le haut Allier), ainsi que les caractéristiques et l'état des ouvrages transférés (pour lesquels des travaux de mise en conformité devront être effectués à plus ou moins court terme).

Il est à noter que le transfert de propriété présenterait toutefois l'inconvénient d'entraîner également celui de la fiscalité locale (0,23 M€/an au titre du foncier) qui devrait alors être prise en charge par l'établissement et non plus par l'Etat.

Un appel d'offres restreint a été lancé par l'établissement en avril 2001 pour l'exploitation pendant cinq ans à compter de janvier 2002, des installations de Naussac 2 en tranche ferme et de Naussac 1 en tranche conditionnelle.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE POUR LA MISE EN VALEUR
DE L'Auvergne ET DU LIMOUSIN (SOMIVAL)*

SOMIVAL a eu à connaître de ces deux dossiers :

- comme concessionnaire de l'Etat pour la réalisation et l'exploitation du réservoir de Naussac dit "Naussac I" ; cette concession est censée s'éteindre le 31 décembre 2001,
- comme aménageur-réalisateur de l'usine de pompage-turbinage, et de ses annexes, dite "Naussac II", dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'EPALA (usine livrée en 1997), et comme exploitant de Naussac II, au terme d'un appel d'offres européen pour la période 1998 - 2001.

Présentation

- La deuxième phase d'aménagement de Naussac, dite Naussac II, inscrite dans le Plan Loire ne participe pas à la prévention des inondations mais au soutien d'étiage de l'Allier et de la Loire au titre de complément de remplissage du réservoir de Naussac.

- Au titre des ambiguïtés relevées par la Cour, SOMIVAL, malgré la répétition de son questionnement depuis deux ans au moins, ne sait toujours pas au 23 novembre 2001 quel ministère (agriculture ou environnement) représente l'Etat en tant qu'autorité concédante de Naussac I. Devant ces lenteurs, SOMIVAL a alerté son contrôleur d'Etat, notamment par lettre du 12 janvier 2001, avec dossier joint.

La construction de l'ouvrage de NAUSSAC II et la gestion du complexe de Naussac

- L'EPALA a endossé la maîtrise d'ouvrage de Naussac II à la suite d'une première réunion tenue le 9 octobre 1986 au sujet des travaux nécessaires au bon fonctionnement du barrage réservoir de Naussac (points 3 et 4 du relevé de décisions) et d'une deuxième réunion tenue le 9 février 1988 relative à l'aménagement de Naussac. De ces réunions auxquelles participaient le ministère de l'environnement, le ministère de l'agriculture, l'agence de bassin Loire-Bretagne, l'EPALA et SOMIVAL sont ressortis les principes :

- . du transfert à l'EPALA de la concession ou de l'ouvrage de NAUSSAC I, l'EPALA souhaitant alors la propriété de l'ouvrage,
- . de l'accord de SOMIVAL pour le transfert à l'EPALA de la concession ou de l'ouvrage de Naussac I,
- . de l'acceptation de la proposition de SOMIVAL, société d'aménagement régional dont la lettre de mission comporte celle de soutien d'étiage, de réaliser Naussac II par mandat à conclure avec l'EPALA, maître d'ouvrage.

- L'EPALA a entériné le choix du type de pompe-turbine réversible pour Naussac II, antérieurement déterminé par la SOMIVAL, bien qu'il conduisît à une absence de compétition pour la suite. La solution retenue a fait l'objet d'une étude comparative sur le type de machine présentée à la commission technique de l'EPALA qui a décidé (cf. relevé de décisions du 26 janvier 1989, §3) de *poursuivre l'étude de Naussac II avec des machines réversibles réglables (du type Deriaz), au lieu de machines réversibles (du type Francis).*

Cette solution permettait en effet de réduire le coût d'investissement de 4,57 M€ à 5,34 M€ et de s'affranchir d'un ouvrage régulateur (barrage

d'une vingtaine de mètres de hauteur) sur le cours de l'Allier en aval de Langogne, qui aurait eu un impact négatif sur l'écosystème (remontée des salmonidés, ...). Nonobstant cet ouvrage, beaucoup moins important sur l'Allier, le choix technique de machines Deriaz permet plus de souplesse dans le prélèvement des débits pompés et la restitution des débits turbinés : ces débits peuvent en effet être modulés, m^3/s par m^3/s , entre 0 et $15 m^3/s$ (contre une modulation de $5 m^3/s$ dans le projet alternatif).

- *"Le coût global de l'opération, dont l'estimation initiale était de 25,9 M€ avoisine les 35 M€"*. Les dates de valeur à prendre en compte sont :

- . initiale (faisabilité) : janvier 1988,
- . finale (réception) : 1998
- . période au cours de laquelle le taux de TVA est passé de 18,6 % à 20,6 %.

- *"Les travaux de génie civil, dont les offres ont été dépouillées par la SOMIVAL, ont coûté 9,87 M€"*. Conformément aux termes de la convention de mandat et à son contrat annexe, SOMIVAL a assuré la mission complète de maîtrise d'œuvre et, à ce titre, était chargée de l'exécution de la mission élémentaire Assistance-marché de travaux (AMT), conformément au décret n° 73-207 du 28 février 1973. Cette mission élémentaire inclut l'analyse des offres.

- *"Le concessionnaire a été subventionné par l'Etat et l'agence de l'eau pour la construction de l'ouvrage et intégralement financé par l'agence pour sa gestion"*.

SOMIVAL a agi dans le cadre précis et le respect du cahier des charges porté en annexe du décret du 11 juin 1976 portant concession de l'aménagement et de l'exploitation du réservoir de Naussac à la SOMIVAL.

Une convention cadre avec l'agence en date du 29 novembre 1973 (§ 13 et 14) et des conventions annuelles ont permis d'assurer l'exploitation quotidienne et la maintenance courante. Les dépenses de SOMIVAL au titre de la concession ont ainsi été facturées au prix coûtant sur la base de la comptabilité analytique pour ce qui concerne les prestations de son personnel, sans application de marges bénéficiaires sur ses coûts internes, ou sur remboursement effectué au franc le franc sur les dépenses payées par SOMIVAL auprès des tiers.

De plus, l'évolution du budget inter-annuel d'exploitation décidé par le seul conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et couvert effectivement à 100 % par l'agence (dont la Cour notera qu'elle est par ailleurs la seule autorité à recouvrer des redevances auprès des usagers de l'axe réalimenté) a eu comme conséquence de réduire progressivement le temps facturable par SOMIVAL, pour compenser l'écart constaté entre le budget fixé par l'agence et l'évolution des dépenses payées à des tiers ; ces

dépenses croissaient parfois plus rapidement que les normes adoptées par l'agence.

Enfin, SOMIVAL constate que pour les deux appels d'offre publics de 1997 et de 2001, concernant l'exploitation de Naussac, seules deux entreprises ont répondu (l'absence d'évolution potentielle des recettes de l'exploitant est très peu incitative, de même que la faible durée des contrats) et que dans les deux cas, SOMIVAL a été la moins-disante).

La Cour notera que le bilan prévisionnel de la concession s'avèrera largement positif au 31/12/01 : cela est dû pour l'essentiel à une gestion patrimoniale rigoureuse et à une valorisation, à son juste prix, des terrains acquis hors concession dont le produit est versé dans le compte « concession » et non dans les caisses de SOMIVAL.

Malgré ses avertissements répétés depuis plus de 2 ans auprès de ses commanditaires que sont l'Etat et l'EPALA, SOMIVAL constate qu'il n'en a été tenu que peu de comptes et qu'elle est saisie par les deux parties depuis quelques jours pour imaginer une solution transitoire pour 2002, moins de 6 semaines avant le 31/12/01 et au mépris des règles de droit social qu'elle est tenue par ailleurs de respecter.