Communication du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes du Centre, Limousin

Par courrier du 4 janvier 2012, le Président de la Chambre Régionale des Comptes du Centre, Limousin a informé le Président de l'Etablissement de l'ouverture du contrôle des comptes de ce dernier pour les exercices 2002 à 2010.

Le rapport d'observations définitives transmis à l'Etablissement par courrier en date du 13 août 2013 est produit en annexe.

A la lecture de ce dernier, il peut être considéré que l'Etablissement devrait y trouver une motivation supplémentaire à poursuivre dans la voie de son développement maîtrisé, dans le prolongement des efforts déjà consentis en termes d'optimisation de ses ressources humaines, techniques et financières. Etant plus particulièrement relevé, dans la synthèse des observations, les éléments suivants :

- « *la situation financière de l'Établissement – budget principal et budget annexe – paraît saine*» ;
- l'Etablissement « *a financé d'importants investissements, sans pour autant recourir à l'emprunt* » ;
- « *a constitué ces dernières années […] des provisions en prévision de travaux à venir […] et de l'acquisition de locaux* » et « *a adopté, depuis peu, une politique d'amortissement plus contraignante* » ;
- « *respecte désormais les règles de la comptabilité d'engagement ainsi que l'obligation de procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice* » ;
- « *utilise la faculté d'engagement pluriannuel (AP/CP) pour ses dépenses d'investissements* » ;
- « *a su obtenir des cofinancements étatiques et surtout européens pour financer une palette d'actions sans cesse élargie* » ;
- *« bénéficie, en outre, d'une redevance dynamique et de marge de manœuvre au niveau des contributions, la base de calcul n'ayant pas été valorisée depuis 2008 » ;*
- étant indiqués par ailleurs « *les efforts de maîtrise fournis en 2011* » pour les charges de gestion, et le fait que « *la passation [des] commandes publiques n'a fait l'objet d'aucun contentieux* », avec « *une fonction « achats » […] consolidée* », même si ce n'est que « *tardivement* ».

Il est proposé au Comité Syndical de prendre acte de la communication du rapport et d'approuver la délibération correspondante.

Chambre régionale des comptes
du Centre, Limousin

Le président

Orléans, le 19 SEP. 2013

à

RÉCEPTION LE : 20 SEP. 2013		
EXPEDITEUR :		
NUMERO : 2666		
	Attribution	Copies
PRES	X	
CAB		X
DGS		X
DAF		X
DEE		
DDRE		
COM		
	Agenda / Signalé	X

Monsieur Jean GERMAIN
Président de l'établissement public Loire
3, avenue Claude Guillemin
BP 6125

45 601 ORLEANS Cedex 2

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'établissement public Loire (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin a examiné la gestion de l'établissement public Loire que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 25 juin 2012.

Dans sa séance du 20 décembre 2012, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 5 avril 2013.

La chambre, dans sa séance du 18 juillet 2013, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 13 août 2013, que vous avez reçues le 14 août 2013 et auxquelles vous avez apporté réponse le 9 septembre 2013.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives auquel ont été jointes votre réponse et celle de votre prédécesseur, M. Eric Doligé.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par l'établissement.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au directeur départemental des finances publiques.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

P. J. : Rapport d'observations définitives
Lettre de réponse du 6 septembre 2013 de M. Eric Doligé
Lettre de réponse du 9 septembre 2013 de M. Jean Germain

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes

du Centre, Limousin

dans sa séance du 18 juillet 2013

sur la gestion de

l'établissement public Loire

SOMMAIRE

INTRODUCTION **3**

A – LE CADRE, LE DEROULEMENT ET LES AXES DU CONTROLE 3
B – LA SYNTHESE DES OBSERVATIONS 4

PARTIE I – Les évolutions récentes du contexte de l'etablissement **6**

A - L'ABANDON DU PROJET DE BARRAGE DE CHAMBONCHARD CONTINUE D'IMPACTER LES FINANCES DE L'EP LOIRE 6
B - DES STATUTS QUI ONT EVOLUE, NOTAMMENT SUR LE PLAN FINANCIER, EN 2006 7
C - UN BUDGET ANNEXE DEDIE AUX OUVRAGES CREE EN 2007 8
D - LE PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE (2007-2013) 9

PARTIE II – L'analyse financiere **10**

A –LE BUDGET GENERAL 11

I - La section de fonctionnement 13

II - La section d'investissement 23

B –LE BUDGET ANNEXE « EXPLOITATION DES OUVRAGES » 25

I - La section d'exploitation 26

II - La section d'investissement 29

PARTIE III – La politique d'achat public **33**

A - UNE PROFESSIONNALISATION TARDIVE DE LA FONCTION « ACHATS » 33

I - Un volume d'achat en nette progression 33

II- Une consolidation tardive de la fonction « achats » 35

B - DES ERREURS ET LACUNES DANS LA PASSATION ET L'EXECUTION DE CINQ MARCHES DE 2008 37

I - L'examen a porté sur trois marchés de service, un marché de fournitures et un marché de travaux, tous passés en 2008 37

II - Les achats de matériel informatique et le recensement des besoins 38

III - Le formalisme insuffisant de trois marchés de service 38

IV - Les insuffisances relevées dans le marché de travaux 39

Annexe n° 1 – Le contexte juridique de l'Etablissement public Loire

Annexe n° 2 - Evolution du budget annexe de l'EP Loire de 2007 à 2011

INTRODUCTION

A – LE CADRE, LE DEROULEMENT ET LES AXES DU CONTROLE

Conduit par délégation de la Cour des comptes, le contrôle organique de l'établissement public Loire, organisme interrégional, s'est appuyé sur les dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Les investigations ont été particulièrement ciblées sur l'analyse de la situation financière de l'établissement ainsi que sur sa politique d'achat.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonction, M. Jean Germain, et à son prédécesseur, M. Eric Doligé, par courriers en date du 3 janvier 2012. Le premier questionnaire relatif à l'analyse financière a été envoyé à M. Germain et M. Doligé le 26 mars 2012. M. Doligé y répondu par un courrier en date 2 avril 2012 et M. Germain a envoyé ses éléments de réponse le 2 mai 2012. Le deuxième questionnaire relatif à la politique d'achats publics a été envoyé à M. Germain le 26 mars 2012 et à M. Doligé le 28 mars 2012. Les réponses de l'ordonnateur nous sont parvenues le 25 mai 2012. M. Doligé n'y a pas répondu. Le dernier questionnaire, en date du 25 mai 2012 relatif aux comptes 2011 n'a été adressé qu'à M. Germain, M. Doligé n'étant pas concerné. L'ordonnateur y a répondu le 8 juin 2012.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu préalablement au dépôt du rapport d'instruction le 21 juin 2012 avec M. Eric Doligé et le 25 juin 2012 avec M. Jean-Claude Eude, directeur général des services de l'établissement, qui représentait M. Jean Germain, assisté de la contrôleuse de gestion, du directeur administratif et financier et du chef de service finances/comptabilité. La chambre régionale des comptes a arrêté le rapport d'observations provisoires lors de sa séance du 20 décembre 2012.

Le rapport d'observations provisoires a été communiqué au président de l'établissement public ainsi que les extraits pertinents à l'ancien président le 8 février 2013.

Par courrier du 3 avril 2013 enregistré au greffe le 8 avril 2013, l'ancien président de l'établissement a accusé réception des extraits du rapport d'observations provisoires sans le contredire. Les réponses apportées par l'actuel président en date du 5 avril 2013 ont été enregistrées au greffe le 8 avril 2013.

Le présent rapport a été arrêté par la chambre dans sa séance du 18 juillet 2013.

B – LA SYNTHESE DES OBSERVATIONS

L'établissement public Loire est un des acteurs de la politique de l'eau dans le bassin de la Loire. Doté d'un statut d'établissement public territorial de bassin, il assure la maîtrise d'ouvrage de quelques installations - peu nombreuses compte tenu du caractère « sauvage » du fleuve - et le pilotage de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, ainsi que des activités de recherche, de gestion de données et de prévention des risques d'inondation dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature.

Administration de mission, ce syndicat mixte est peu doté en ressources pérennes et couvre l'essentiel de ses charges par le biais de contributions des collectivités membres, de quelques redevances et de financements contractuels. Pour autant, la situation financière de l'établissement – budget principal et budget annexe - apparaît saine. L'EP Loire qui a bénéficié, jusqu'en fin de période, d'excédents de gestion non négligeables a financé d'importants investissements, sans pour autant recourir à l'emprunt. Il a constitué ces dernières années - en réponse notamment aux préconisations d'un audit financier réalisé en 2009 - des provisions en prévision de travaux à venir (budget annexe) et de l'acquisition de locaux (budget principal), cette dernière ne correspond cependant pas à la définition comptable d'une provision. Il a adopté, depuis peu, une politique d'amortissement plus contraignante et, par conséquent, susceptible de lui permettre de financer le renouvellement de ses investissements et travaux à moyen et long terme (gros entretien des barrages de Villerest et de Naussac). Il respecte désormais les règles de la comptabilité d'engagement ainsi que l'obligation de procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice. De surcroît, il utilise la faculté d'engagement pluriannuel (AP/CP) pour ses dépenses d'investissements. En termes de recettes, il a su obtenir des cofinancements étatiques et surtout européens pour financer une palette d'actions sans cesse élargie. Il bénéficie, en outre, d'une redevance dynamique et de marges de manœuvre au niveau des contributions, la base de calcul n'ayant pas été valorisée depuis 2008.

Pour l'avenir, l'établissement doit faire preuve d'une grande vigilance au regard tant de la très forte réduction de ses excédents cumulés, depuis 2011, que des enjeux structurels et conjoncturels auxquels il doit faire face : forte croissance - malgré les efforts de maîtrise fournis en 2011 - des charges de gestion, notamment des frais de personnel, alors que les produits augmentent, quant à eux, à un rythme moins soutenu ; financement d'importants investissements prévus autour de 2015.

L'établissement public Loire a connu un fort développement de ses achats durant la période sous revue. Si la passation de ces commandes publiques n'a fait l'objet d'aucun contentieux et d'une seule procédure d'urgence, l'exécution d'un marché a toutefois donné lieu au versement d'intérêts moratoires. La fonction « achats » a été consolidée tardivement, du fait notamment d'un nombre limité de personnel dédié à cette activité. Les outils en place, et en particulier les procédures internes, mériteraient d'être renforcés. L'examen des achats, en 2008, de matériel informatique met ainsi en évidence des lacunes du mode de recensement actuel des besoins. L'examen des trois marchés de service, passés en 2008, révèle un retard dans l'accomplissement de certaines formalités. Enfin, l'examen du marché de travaux, passé en 2008 après une procédure de dialogue compétitif, révèle des erreurs, aux conséquences limitées, mais surtout d'importantes lacunes, sources d'incertitude juridique et d'inefficacité économique.

RECOMMANDATIONS

Au terme de cet examen, la chambre recommande à l'établissement public Loire :

1) **de stabiliser les charges de gestion, et notamment les frais de personnel ;**
2) **d'adopter un guide de procédure d'achat exhaustif et précis ;**
3) **de mettre en place une procédure formalisée, précise et exhaustive de recensement annuel des besoins, notamment en matière de fourniture de matériel informatique, en vue de la promotion d'une véritable politique d'achats.**

PARTIE I – Les évolutions récentes du contexte de l'établissement

L'EP Loire appartient à la catégorie des établissements publics de bassin au sens de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Il est l'héritier du syndicat mixte ouvert dénommé « établissement public de l'aménagement de la Loire et de ses affluents » (EPALA). Dans la continuité de cette structure, l'EP Loire participe à la gestion du dernier grand fleuve « sauvage » de France ou du moins assez peu aménagé. Le contexte géographique et administratif dans lequel l'établissement évolue est particulièrement complexe, une complexité qui renvoie à l'organisation très particulière de la politique de l'eau en France dans laquelle le poids des agences financières de bassin, dites agences de l'eau et singulièrement l'agence de l'eau Loire-Bretagne, est fort et l'implication de l'Etat, via les services déconcentrés en région du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, reste encore important. Dans ce cadre, le rôle de l'établissement public territorial de bassin (EPTB) de la Loire, et à travers lui des collectivités territoriales, apparaît relativement modeste. Une analyse juridique détaillée des acteurs de la politique de l'eau en France et au sein du grand bassin hydrographique de la Loire est développée, pour l'information du citoyen, en annexe n° 1 au présent rapport. Dans le corps du rapport, seuls les éléments de contexte les plus spécifiques et utiles à l'examen organique de la gestion de l'EP Loire sont rappelés.

A - L'ABANDON DU PROJET DE BARRAGE DE CHAMBONCHARD CONTINUE D'IMPACTER LES FINANCES DE L'EP LOIRE

L'Etat, l'agence financière de bassin Loire-Bretagne et l'EPALA avaient conclu, en février 1986, un protocole d'accord pour la réalisation du programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents destiné à la protection contre les inondations, au soutien des étiages et à la qualité des eaux du bassin fluvial. Ce programme prévoyait la construction d'un ensemble d'ouvrages, dont cinq barrages d'un montant de 2,33 milliards de francs (355 millions d'euros). Les dépenses afférentes à la réalisation du programme étaient assurées à raison de 50 % à la charge de l'EPALA et 50 % à répartir entre l'Etat et l'agence financière du bassin.

A la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 23 juillet 1999, l'Etat a décidé de ne pas apporter son concours financier à la construction du barrage de Chambonchard. Quelques mois plus tard, l'agence de l'eau Loire Bretagne a renoncé au financement du même aménagement. L'EPALA a engagé, en 1999, un recours contentieux contre l'Etat afin d'obtenir réparation du préjudice subi par le non-respect des clauses de financement du barrage. Le 30 décembre 2005, la cour administrative d'appel a condamné l'Etat à verser à l'établissement, désormais EP Loire, en réparation du préjudice la somme de 6 911 116,46 euros. Le ministre de l'écologie et du développement durable s'est pourvu en cassation contre cet arrêt. Le conseil d'Etat, dans un arrêt du 7 mars 2008, a décidé que le solde indemnisable à la charge de l'Etat s'élèverait à 1 426 245,21 euros (dépenses de frais d'études et de maîtrise d'œuvre et divers frais d'administration et de gestion) avec intérêts à compter du 31 décembre 1999. Cette indemnité d'un montant total de 1 835 592 euros a été versée par l'Etat à l'EP Loire en mai 2008.

L'établissement a dû gérer, pendant la période sous revue, les retombées d'autres opérations abandonnées (cf. ci-dessous analyse financière) dont l'importance est toutefois moins grandes en termes financiers.

B - DES STATUTS QUI ONT EVOLUE, NOTAMMENT SUR LE PLAN FINANCIER, EN 2006

A la suite notamment des observations de 2001 de la CRC du Centre[1] concernant les contributions des membres, des évolutions législatives et réglementaires intervenues ces dernières années relatives à l'intercommunalité et de la reconnaissance attendue de l'EP Loire comme EPTB, l'EP Loire a adopté de nouveaux statuts le 6 juillet 2006[2]. *« Ces nouveaux statuts [qui] visent (...) à simplifier les règles de fonctionnement de l'établissement et à clarifier ses missions, dans l'optique de la poursuite du plan Loire sur 2007/2013 »*[3] ont aussi, et surtout, permis de modifier les règles de financement en fixant une contribution directe de tous les membres aux dépenses de fonctionnement courant de l'EP Loire.

La nouvelle répartition des dépenses de fonctionnement administratif de l'EP Loire

L'article 20 des statuts de juillet 2006[4] indique que le montant à répartir annuellement entre les membres est calculé en effectuant le produit de la cotisation par habitant déterminée au budget, par la population de chacun des départements membres, au prorata de leur population située dans le bassin de la Loire. Ce montant est ensuite réparti en deux parts : 90 % à la charge des régions et départements membres ; 10 % à la charge des SICALA[5], communes et communautés d'agglomération ou urbaines membres.

Les trois-quarts de la part à la charge des régions et départements membres sont répartis entre les départements membres au prorata de leurs populations respectives. Le quart restant est réparti entre les régions selon les mêmes modalités. La part à la charge des SICALA, communautés d'agglomérations ou urbaines et des villes membres est répartie au prorata de leurs populations respectives.

La nouvelle participation financière aux autres actions de l'EP Loire

Seuls les départements et régions membres participent financièrement à ces autres actions qui donnent lieu, opération par opération, à une décision spécifique du comité syndical compte tenu des participations éventuelles de l'Etat, de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et/ou de l'Union Européenne notamment.

Une tentative avortée de toilettage des clés de financement

A la suite d'un audit financier (cf. ci-dessous) qui a préconisé une réduction et une simplification des clés de financement, le syndicat a décidé en juin 2010 de procéder à un toilettage des clés de financement. En effet, il a été estimé que le système actuel de calcul des contributions avait atteint ses limites au regard notamment du caractère de plus en plus bloquant des contraintes suivantes :

---

[1] Cf. Lettre d'observations définitives du 5 juin 2001.
[2] Applicables dès le 1er octobre 2006.
[3] Comité syndical du 22 septembre 2006.
[4] Auparavant, l'article 24 stipulait que : *« les frais de fonctionnement administratif du syndicat seront, après déduction des participations de l'Etat ou d'autres organismes, partagés sous forme de cotisations, entre les départements membres, au prorata de leur population située dans le bassin.*
Le quart de cette contribution leur sera remboursé par leur région de rattachement adhérente. Un autre quart leur sera remboursé par les communes ou groupements de communes adhérents au prorata de leur population ».
[5] Les SICALA (syndicat intercommunal d'aménagement de la Loire et de ses affluents) représentent les communes de moins de 30 000 habitants au sein des instances de l'EP Loire.

- « l'article 20 des statuts de l'établissement, prévoyant une révision des chiffres de population à la publication de chaque nouveau recensement (ces chiffres définitifs étant désormais annuels, chaque clé basée sur un chiffre de population devrait être revue à chaque budget) ;
- le nombre des clés de financement (pas moins de 11 clés pour le budget primitif 2010) ;
- la complexité des clés de financement basées sur des critères géographiques, des critères techniques, de richesse fiscale, de population, etc. ».

La délibération qui portait modification des statuts en date du 3 juin 2010, adoptée à l'unanimité par le conseil syndical à l'issue d'un travail préparatoire important de plusieurs mois, n'a pas reçu l'assentiment du préfet de région, coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, lequel a notamment considéré que les nouvelles dispositions présentaient une *« fragilité juridique évidente »*. Il est toutefois à noter qu'une délibération du 17 décembre 2008 portant budget primitif 2009 de l'établissement avait déjà institué une distinction entre les contributions et les subventions versées par les collectivités sans faire l'objet de contestation.

C - UN BUDGET ANNEXE DEDIE AUX OUVRAGES CREE EN 2007

La création de ce budget annexe trouve son origine dans la décision de l'Etat de transférer la propriété du barrage-réservoir de Naussac et de ses dépendances, de son domaine public fluvial, vers celui de l'EP Loire à la date du 1er janvier 2007. L'établissement avait accepté le principe de ce transfert à condition, notamment[6], qu'il puisse instituer une redevance pour service rendu afin de constituer des moyens financiers pérennes pour l'entretien et l'amortissement de Naussac. L'arrêté inter-préfectoral du 10 novembre 2006 a déclaré d'intérêt général l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des ouvrages de Naussac et Villerest pour le soutien des étiages de l'Allier et de la Loire, celui-ci étant destiné à améliorer les possibilités de prélèvements dans ces cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement.

Cet arrêté a autorisé l'EP Loire à faire participer les bénéficiaires de ces soutiens d'étiage aux dépenses liées à ces ouvrages en instaurant, à partir du 1er janvier 2007, une redevance annuelle pour service rendu. Cette redevance est due par les usagers situés à l'aval des ouvrages, retenues comprises, jusqu'à Nantes (usage alimentation en eau potable, usage industriel et usage irrigation). Un budget annexe dédié à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des ouvrages de Naussac et de Villerest - sous la forme d'un SPIC -, a donc été institué à compter de l'exercice 2007[7].

[6] Cf. Compte-rendu du comité syndical du 13 décembre 2006.
[7] Cf. Délibération n°06-52 du 13 décembre 2006 instaurant, à compter du 1er janvier 2007, un budget annexe dédié à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des ouvrages de Naussac et de Villerest.

D - LE PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE (2007-2013)

Le principe d'un plan d'aménagement global de la Loire est né en 1994. Le premier plan Loire, de 1994 à 1999, avait pour objectifs d'assurer la sécurité des populations face aux risques d'inondations, de satisfaire les besoins quantitatifs et qualitatifs en eau et de préserver la diversité écologique du milieu. Par la suite, le gouvernement a retenu le principe d'un programme interrégional prolongeant le plan Loire grandeur nature (PLGN) pour les années 2000 à 2006[8]. Une évaluation du plan Loire en 2005 a conclu à la nécessité de le poursuivre en clarifiant la stratégie et les circuits décisionnels et en améliorant le suivi des actions.

Dans le cadre du PLGN 2007-2013, l'EP Loire est notamment chargé de l'animation de deux plateformes d'actions « prévention des inondations » et « recherche et données ». Il assure également la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'appui aux collectivités, en particulier la réalisation de diagnostics dans le cadre de la démarche de bassin de réduction de la vulnérabilité des activités économiques au risque d'inondations. Le cadrage financier du plan Loire est le suivant : 33,8 M€ crédits viendraient du fonds européen pour le développement régional (FEDER) ; 129,135 M€ de l'Etat ; 111,355 M€ des régions et 21,3 M€ de l'EP Loire. Ce montant de 21,3 M€ correspond à des contributions (à l'échelle du bassin) et des subventions (pour des actions à l'échelle territoriale)[9].

[8] Cf. Compte-rendu du comité syndical du 24 mars 2005.
[9] Sources : débats d'orientations budgétaires (DOB) de 2007 et 2008.

PARTIE II – L'analyse financière

La période sous revue a été marquée par la réalisation d'un audit financier et par le changement de nomenclature comptable du budget principal de l'EP Loire. Ces éléments de contexte méritent d'être examinés avant d'entamer le cœur de l'analyse financière.

Au printemps 2008, l'établissement décide de deux audits, un audit organisationnel et un audit financier. C'est surtout l'audit financier qui va impulser de nombreux changements sur les plans organisationnel, juridique, financier et comptable. Le diagnostic, produit en mars 2009, met notamment en évidence les points suivants :

- une situation financière très saine, grâce notamment à d'importants excédents cumulés de gestion, mais une insuffisance des amortissements et provisions budgétaires pour grosses réparations sur les deux barrages ;
- l'absence de rattachement des charges et produits à l'exercice ;
- de faibles taux d'exécution des crédits budgétés pour les dépenses d'équipement, du fait notamment de l'absence de gestion pluriannuelle des crédits en autorisation de programme / crédits de paiements (AP/CP) ;
- les fonctions supports - qui ont été confrontées à une crise de croissance (changement de cœur de métier et doublement des effectifs) - méritent d'être structurées dans leur processus et la définition des postes clarifiée autour de pôles de compétences ;
- un progiciel, financier et de gestion des ressources humaines, inadapté ;
- un mode de financement de l'EP Loire complexe.

L'établissement a sérieusement pris en compte ces éléments de critique, et les préconisations qui en découlent, et les améliorations suivantes ont été constatées :

- une meilleure utilisation des AP/CP ;
- le rattachement, à compter de 2011, des charges et produits à l'exercice ;
- un meilleur taux de réalisation budgétaire ;
- un nouvel organigramme ;
- une proposition de toilettage des statuts (qui n'a pas abouti) ;
- l'installation récente d'un nouveau logiciel de finances et ressources humaines ;
- une pratique plus généralisée des provisions et des dotations aux amortissements.

Ces dernières évolutions ont été facilitées par l'adoption, en 2011, de la nomenclature comptable applicable aux régions. Les règles budgétaires et comptables applicables aux syndicats mixtes ont en effet été simplifiées et modifiées par l'ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 qui a supprimé le cadre budgétaire et comptable M1-5-7 pour le remplacer par celui, selon les cas, des communes (M14), des départements (M52) ou des régions (M71).

Les principaux changements induits par le passage de la M1-5-7 à la M14, M52 ou M71 sont identiques :

- obligation d'amortir ;
- obligation de provisionner ;
- obligation de procéder au rattachement des charges et des produits ;
- introduction de la pluriannualité pour certaines dépenses de fonctionnement et en investissement avec élaboration d'une annexe budgétaire pour le suivi des autorisations de programme (AP), des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiements (CP).

Après analyse, l'établissement a choisi la nomenclature M71 appliquée aux régions[10] pour ce qui concerne son budget principal. Le budget annexe dédié à l'exploitation des barrages sur l'amont de la Loire s'appuie quant à lui, depuis sa création, sur le cadre de référence de la M49, propre aux services industriels et commerciaux relatifs à la gestion de l'eau.

L'ensemble composé par les deux budgets de l'établissement s'articule autour des principaux volets suivants :

- exploitation des ouvrages de Naussac et de Villerest (5 280 379 euros au BP 2012) ;
- prévention et réduction du risque inondations (4 244 110 euros au BP 2012) ;
- fonctionnement administratif (1 260 034 euros eu BP 2012) ;
- aménagement et gestion des eaux, notamment pilotage des SAGE (968 586 euros au BP 2012) ;
- recherche/données/informations et patrimoine (823 635 euros au BP 2012) ;
- patrimoine foncier de l'établissement (64 000 euros au BP 2012).

Les développements qui suivent seront consacrés au budget principal, puis au budget annexe institué à compter de l'exercice 2007. En effet, bien qu'étant un SPIC, le budget annexe dédié à l'exploitation des ouvrages fera l'objet d'un examen de ses comptes au regard des montants en jeu.

A –LE BUDGET GENERAL

Sur la période 2005 à 2011, la situation financière de l'établissement a été analysée à partir des comptes administratifs et de gestion des exercices sous revue (cf. tableau n° 1 de la page suivante portant données financières du budget général de l'EP Loire, 2005 à 2011). Les analyses portent essentiellement sur la période postérieure à la création du budget annexe soit 2007 à 2011, les comptes 2005 et 2006 - qui comprennent les dépenses et recettes liées à l'exploitation des ouvrages - ne pouvant être comparés aux exercices ultérieurs. Il est à noter que les données de 2011 ne comprennent pas les restes à réaliser. Après 2011, selon l'ordonnateur, les tendances dessinées sur la période 2005-2011 se sont confirmées, notamment pour ce qui concerne la hausse des activités de l'établissement.

[10] Source : Compte-rendu du comité syndical du 3 juin 2010.

Tableau n° 1 – Données financières du budget général de l'EP Loire, 2005-20011

Sources : comptes administratifs &de gestion En €;Opérations réelles et d'ordre 2011 : hors restes à réaliser	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
C/74 Dotations et participations	10 085 280	6 676 342	4 056 765	5 683 968	6 123 883	7 043 276	5 194 261
C/70 Produits des services et du domaine	309 848	182 424	400 492	679 236	505 406	512 681	510 908
C/75 Autres produits de gestion courante	69 360	62 165	62 999	183 551	70 273	64 467	67 866
Produits de gestion	10 464 488	6 920 931	4 520 256	6 546 755	6 699 562	7 620 424	5 773 035
Ch 012-Ch 013 Charges de personnel	1 132 744	1 486 922	1 747 948	2 054 971	2 222 958	2 335 319	2 329 996
Ch 011 Charges à caractère général	2 997 779	3 100 579	1 278 867	1 954 599	3 042 116	3 534 442	3 977 932
C/657 Subventions	2 426 270	3 735 916	1 814 856	1 681 704	3 286 638	2 330 046	711 636
C/658 Autres charges de gestion courante	1 850	8 909	706	4 969	25 869	18 746	0
Charges de gestion	6 558 642	8 332 326	4 842 377	5 696 242	8 577 581	8 218 552	7 019 563
Epargne de gestion	3 905 846	-1 411 395	-322 122	850 513	-1 878 019	-598 128	-1 246 529
ELEMENTS FINANCIERS							
C/76 Produits financiers	213 056	185 577	156 311	122 894	148 243	787 366	7 018
C/66-C/6611-C/66112 Autres charges fin.(réel&ordr	-	-	70	-	-	-	76 296
C/66111+C/66112 Intérêts des emprunts	115 441	80 902	57 990	25 273	3 095	-	-
ELEMENTS EXCEPTIONNELS							
C/77 Produits exceptionnels (réel & ordre)	222 068	294 342	470 522	3 606 128	1 635 397	8 124	1 405 391
C/67 Charges except.(réel & ordre)	191 398	400 496	234 153	1 769 270	210 439	5 633	1 124 793
AMORTISSEMENTS							
C/68 Dot.aux Amort. et aux Prov.	1 636 155	1 666 017	76 656	68 993	64 591	65 489	1 066 948
Résultat de fonctionnement	2 397 977	-3 078 892	-64 158	2 715 999	-372 504	126 240	-2 102 157
Epargne brute	4 034 132	-1 412 875	-12 499	2 784 992	-307 913	191 729	-1 035 209
C/1641+C/168 Amort de la dette	379 173	406 358	435 866	349 158	75 517	-	-
Epargne nette (a)	3 654 958	-1 819 234	-423 368	2 435 835	-383 430	191 729	-1 035 209
C/20+21+23D Dépenses d'équipement (réel)	1 588 360	1 086 105	240 417	188 609	66 829	68 516	2 163 488
C/27 Immo. financières (réel)	1	-	-	-	-	-	-
C/10 reprises sur apports,dot & réserves (ordre)	-	-	-	-	1 427 837	-	997 965
C/13D Rbt Subventions (réel)	5 181 172	-	-	-	-	-	-
C/19D moins values de cessions (ordre)		182 687	101 412	1 701 106	47 762	-	228 399
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	6 769 533	1 086 105	240 417	188 609	66 829	68 516	2 163 488
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (c)	6 769 533	1 268 792	341 829	1 889 715	1 542 428	68 516	3 389 852
C/10 Dotations et fonds propres (réel)	239 903		497 876	-	45 513	-	
C/13C Subventions (réel)	12 602	30 451	-	-	-	-	1 696 798
C/20+C/21+C/23 Cessions (réel)	-	-	-	-	1 347	-	388 051
C/27 Autres immobilisations financières (réel)	379 173	406 358	435 866	349 158	1 503 354	-	812 696
C/20+C/23+C/27 Cessions, remb. créances (ordre)		275 811	143 937	1 759 769	207 139	-	-
C/19 plus value de cession (ordre)	-	-	39 648	9 414	-	5 633	
Différence sur provisions (ordre)							-1 000 000
Total des recettes (b)	631 678	712 620	1 117 327	2 118 341	1 757 353	5 633	1 897 545
Financement propre disponible (a+b)	4 286 636	-1 106 613	693 960	4 554 176	1 373 924	197 362	862 336
Bes.ou cap. de fint c-(a+b)	2 482 896	2 375 405	-352 130	-2 664 460	168 504	-128 845	2 527 516
Résultat de l'exercice N (la part affectée à l'invest. ayant été ôtée)	-2 482 896	-2 375 405	352 130	2 664 460	-168 504	128 845	-2 527 516
Résultat à la clôture N-1	10 727 326	8 244 430	5 869 025	6 221 155	8 885 616	8 717 111	8 845 957
+ Résultat de l'exercice N	-2 482 896	-2 375 405	352 130	2 664 460	-168 504	128 845	-2 527 516
= Résultat à la clôture N	8 244 430	5 869 025	6 221 155	8 885 616	8 717 111	8 845 957	6 318 441

I - La section de fonctionnement

1 Des recettes de fonctionnement croissantes

Les principales recettes de l'établissement sont : les cotisations et participations de ses membres ; les fonds de concours ou subventions de l'Etat, de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne ou de l'Union Européenne ainsi que de tout autre établissement public ou privé intéressé aux projets ; les avances ou remboursements pour services rendus ou équipements réalisés - dans le cadre de sa mission - pour le compte notamment de communes, de départements ou de régions.

1.1 Une évolution globalement favorable des produits de gestion jusqu'en 2010

Tableau n° 2 – Produits de gestion du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

En euros

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles &d'ordre)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007	Evol. Moyenne 2007/2011
C/74 Dotations et participations	10 085 280	6 676 342	4 056 765	5 683 968	6 123 883	7 043 276	5 194 261	28%	6,37%
C/70 Produits des services et du domaine	309 848	182 424	400 492	679 236	505 406	512 681	510 908	28%	6,28%
C/75 Autres produits de gestion courante	69 360	62 165	62 999	183 551	70 273	64 467	67 866	7,73%	1,88%
Produits de gestion	10 464 488	6 920 931	4 520 256	6 546 755	6 699 562	7 620 424	5 773 035	28%	6,31%

a) Des dotations et participations dynamiques jusqu'en 2010

La contribution par habitant - élément de base du calcul du montant de la contribution au fonctionnement administratif de l'établissement - est passée de 15 centimes d'euros par habitant en 2005 à 16 centimes en 2007 puis à 20 centimes en 2008. Elle n'a pas connu de valorisation depuis. Cette absence d'augmentation est un choix renouvelé de l'équipe dirigeante, depuis 2009, qui est affiché notamment lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) annuel.

Dans le droit fil des préconisations de l'audit financier et des observations de la chambre régionale des comptes du Centre de juin 2001, le conseil syndical a décidé d'utiliser les crédits de report des opérations annulées - en particulier celles du Veurdre et de Chambonchard - en substitution de l'appel à contribution auprès des collectivités pour des actions territoriales en maîtrise d'ouvrage de l'EP Loire, permettant de mobiliser des cofinancements au titre du plan Loire[11]. L'établissement a indiqué que *« cette mobilisation d'excédents disponibles a contribué à ce que le montant global des contributions versées par les collectivités membres soit en baisse depuis 4 ans maintenant : - 6 % en 2009, - 2 % en 2010, - 3 % en 2011 et - 3 % en 2012 ».* Selon l'ordonnateur, cette tendance à la diminution se confirme en 2013 avec une baisse de 0,39 % des contributions par rapport à l'année 2012.

Entre 2009 et 2010, l'enveloppe globale des contributions a donc diminué, même avec l'adhésion de la Région Rhône-Alpes. Seule la part de la contribution liée au fonctionnement administratif a augmenté en raison de cette nouvelle adhésion.

[11] Voir notamment la délibération du comité syndical du 2 avril 2009 (Chambonchard).

Le tableau reproduit page ci-après permet de constater, qu'outre les contributions des collectivités membres pour les actions à l'échelle du bassin, l'EP Loire reçoit également des subventions de collectivités, membres ou non, pour mettre en place des actions à l'échelle locale. L'établissement bénéficie d'un « effet de levier » qui est systématiquement recherché par la mobilisation de cofinancements notamment de l'Europe, de l'Etat et de l'agence de l'eau[12] : *« les crédits appelés par l'établissement auprès des collectivités membres génèrent en moyenne un effet levier de 1 à 3, c'est-à-dire que chaque euro appelé permet de lever 2 euros supplémentaires »*[13].

Les dotations de l'Etat se sont ainsi accrues, en moyenne, de 37 % pendant la période 2007-2011, évolution favorable que l'établissement nuance toutefois. En effet, il a été indiqué que cette hausse s'explique, pour une large part, par des décalages d'encaissements des subventions. Cette évolution reflèterait davantage la stabilité au regard de l'augmentation du nombre d'actions portées par l'établissement dans la cadre du plan Loire 2007-2013 et des volumes financiers correspondants.

La participation du FEDER est également en hausse passant de 131 969 euros en 2007 à 1 049 967 euros en 2011. Tout comme les dotations de l'Etat, l'établissement impute cette augmentation à celle du nombre d'actions qu'il a portées et qui sont éligibles à ce financement. Pour le syndicat, ce résultat est le fruit du *« parti pris, ces dernières années de mobilisation systématique des crédits de l'Europe »*.

Quant à la participation des régions, elle s'est également accrue, de 22 % depuis 2007, avec une hausse moyenne annuelle de plus de 5 %. L'établissement indique que l'augmentation statutaire est due, pour l'essentiel, à la création en 2008 de la clé de financement « programme opérationnel plurirégional Loire ». Quant à la hausse des subventions volontaires - qui représentaient plus du double des contributions statutaires entre 2009 et 2010 -, elle traduirait *« l'intérêt pour les collectivités de ce mode de financement en lien direct avec des opérations les concernant plus particulièrement »*.

Seuls les départements ont vu leurs contributions et participations diminuer de l'ordre de 48 %, en moyenne annuelle. Selon l'établissement, cette baisse est à rattacher notamment aux facteurs suivants : adhésion de la Région Rhône-Alpes entraînant une diminution des contributions des départements de la Loire et de l'Ardèche ; baisse du montant des contributions appelées depuis 2009, la clé de financement « programme opérationnel plurirégionale Loire » ne sollicitant qu'à hauteur de 50 % les départements (au lieu de 75 % sur d'autres clés).

En 2011, les contributions et subventions tant des départements (- 90 %) que des régions ont fortement chuté (- 80 %). L'établissement explique cette baisse comme étant la conséquence : d'une part, « d'une nouvelle imputation en 2011 des recettes liées à la contribution des membres permettant de différencier les financements, d'une part par voie de subventions volontaires [c/74888] des contributions statutaires [c/747] » et, d'autre part, de l'imputation depuis 2011, au compte 132 des recettes de l'action de restauration du lit et des levées (antérieurement imputées au c/747).

[12] Source : DOB, notamment de 2010, 2011 et 2012.
[13] Conseil syndical du 26 juin 2008.

Tableau n° 3 – Subventions versées au budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs & de gestion *En €* *Opérations réelles et d'ordre*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	Evol. Moyenne 2011/2007
C/74 Dotations et participations	**10 085 280**	**6 676 342**	**4 056 765**	**5 683 968**	**6 123 883**	**7 043 276**	**5 194 261**	**28%**	**6,37%**
Total Etat (c/7471)	*126 720*	*116 525*	*223 343*	*394 349*	*246 811*	*318 446*	*790 998*	254%	37,18%
Total régions (c/7472)	*590 830*	*1 357 801*	*410 283*	*1 840 196*	*2 253 845*	*2 440 168*	*499 643*	22%	5,05%
Total départements (c/7473)	*7 520 454*	*4 290 244*	*2 890 034*	*2 851 501*	*2 110 979*	*2 053 814*	*205 719*	-93%	-48,35%
Total communes (c/7474)	-	-	*26 576*	*33 222*	*42 648*	*47 618*	*101 808*	283%	39,90%
Total Agglo & SICALA (c/7475)	-	-	*70 376*	*87 969*	*85 346*	*143 284*			
FEDER (c/74772)	30 181	157 489	131 969	170 975	1 041 001	1 303 280	1 049 967	696%	67,95%
FEOGA (c/74773)							80 544		
Subventions & participations -Autres organismes (dt organismes consulaires) c/7478	1 817 094	754 283	304 183	305 757	309 170	632 336	378 944	25%	5,65%
Autres subvent° & participat°(c/748)	-	-	-	-	34 083	104 329	2 086 637		

b) D'autres produits de gestion croissants mais de moindre importance

Les *autres produits de gestion courante* représentent les recettes des fermages, des baux d'occupation et baux de chasse des terrains qui appartiennent au syndicat. Les *produits des services et du domaine* représentent, jusqu'en 2006 inclus, les ventes d'électricité à EDF relatives au turbinage de la retenue de Naussac. A compter de 2007, ces recettes sont transférées au budget annexe et ce poste enregistre désormais le remboursement, par le budget annexe, de la partie des charges - essentiellement à caractère général et de frais de personnel - qui lui incombe.

1.2 Des produits exceptionnels importants en fin de période

Tableau n° 4 – Produits exceptionnels du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

En euros

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles et d'ordre)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
C/77 Produits exceptionnels	222 068	294 342	470 522	3 606 128	1 635 397	8 124	1 405 391

Les produits exceptionnels retracent des cessions (cf. développement ci-dessous relatif aux charges exceptionnelles) ou des remboursements exceptionnels. De surcroît, des recettes particulières ont également été enregistrées certaines années :

- en 2007 : 286 512,05 euros au titre du transfert de passif du budget principal vers le budget annexe du résultat de fonctionnement déficitaire constaté, à fin 2006, sur l'exploitation des ouvrages ;
- en 2008 : 1 835 592 euros au titre de l'indemnité à la charge de l'Etat liée au litige relatif à la retenue de Chambonchard pour un total 1 835 592 euros ;
- en 2009 : 1 427 837 euros au titre du remboursement de placements effectués en 1998 arrivant à échéance en 2008 ;
- en 2011 : 812 696 euros au titre de remboursements d'obligations assimilables du trésor (OAT)[14].

1.3 Des produits financiers en déclin

Tableau n° 5 – Produits financiers du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

En euros

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles & d'ordre)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007
C/76 Produits financiers	213 056	185 577	156 311	122 894	148 243	787 366	7 018	-96%

[14] Régularisation, sur demande du comptable, d'un titre mal imputé en 2009 (écriture d'ordre).

Ces recettes en nette décroissance proviennent :

- des produits de placements budgétaires d'OAT effectués au titre des actions abandonnées des barrages de Serre de la Fare et de Chambonchard et de l'action du Veurdre pour laquelle le syndicat est en attente d'une décision étatique ;
- jusqu'en 2009, du remboursement par la Région Pays de la Loire de l'emprunt contracté pour son compte par l'établissement, pour le financement de l'ouvrage de Pont de Rousseau et du Seuil en Maine (emprunt soldé en 2009) ;
- à compter de 2009, des placements en compte à terme de l'indemnité du contentieux de Chambonchard.

Par ailleurs, il faut noter qu'en 2009, le remboursement d'OAT pour un montant de 736 400 euros a été imputé à tort sur ce compte (erreur corrigée en 2011).

Au total, les recettes de fonctionnement s'établissent à 7 145 443 euros en 2011, soit une progression de 40 % par rapport à 2007 (5 147 089 euros).

2 Des dépenses de fonctionnement en forte hausse

Les dépenses de fonctionnement se sont très fortement accrues. Une partie d'entre elles concerne le budget annexe dont de nombreuses charges font l'objet d'un mandatement au budget général puis d'un remboursement au compte 708, comme indiqué *supra*.

2.1 Une forte hausse des charges de gestion, principalement celles à caractère général

Tableau n° 6 – Charges de gestion du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

En euros

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles & d'ordre) 2011 : hors restes à réaliser	2005	2006	2006/ 2005	2007	2007/ 2006	2008	2008/ 2007	2009	2009/ 2008	2010	2010/ 2009	2011	2011/ 2010	2011/ 2007	Evolution moyenne 2011/2007
Ch 012-Ch 013 Charges de personnel	1 132 744	1 486 922	31%	1 747 948	18%	2 054 971	18%	2 222 958	8%	2 335 319	5%	2 329 996	0%	33%	7%
Ch 011 Charges à caractère général	2 997 779	3 100 579	3%	1 278 867	-59%	1 954 599	53%	3 042 116	56%	3 534 442	16%	3 977 932	13%	211%	33%
C/657 Subventions	2 426 270	3 735 916	54%	1 814 856	-51%	1 681 704	-7%	3 286 638	95%	2 330 046	-29%	711 636	-69%	-61%	-21%
C/658 Autres charges de gestion courante	1 850	8 909	382%	706	-92%	4 969	603%	25 869	421%	18 746	-28%	0			
Charges de gestion	6 558 642	8 332 326	27%	4 842 377	-42%	5 696 242	18%	8 577 581	51%	8 218 552	-4%	7 019 563	-15%	45%	10%

Les charges de gestion ont augmenté de 45 %, avec une croissance moyenne annuelle de 10 %. Bien que le niveau des subventions (par exemple à des collectivités pour des travaux, à des collèges et lycées pour des actions patrimoniales de type « classes Loire », à l'université pour la recherche) ait baissé de 61 %, les autres charges de gestion - celles qui pèsent de plus en plus lourd - se sont nettement accrues. La part des charges à caractère général, dans le total des charges de gestion, est ainsi passée de 46 % à 57 % entre 2007 et 2011.

Le tableau reproduit ci-dessous illustre cette forte hausse des charges à caractère général, en lien notamment avec la montée en charge des actions portées par l'établissement dans le cadre du plan Loire III et avec la sollicitation croissante des membres de l'établissement pour le lancement de nouvelles actions présentant un intérêt à leur yeux. La chambre régionale des comptes du Centre, Limousin observe cependant que la montée en puissance des dépenses de fonctionnement (+ 78 % de 2005 à 2011) reste inférieure à celle des produits (+ 40 % de 2005 à 2011). Les charges les plus conséquentes, celles enregistrées au c/611, sont aussi celles qui ont connu la croissance moyenne annuelle la plus forte (125 %).

Tableau n° 7 – Charges à caractère général du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles &d'ordre) . 2001: hors restes à réaliser (823 756€	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	Evolution moyenne 2011/2007
Ch 011 Charges à caractère général	1 278 867	1 954 599	3 042 116	3 534 442	3 977 932	211%	33%
c/60 Achats et variation des stocks (sauf c/ 6031)	37 727	48 673	43 509	26 267	42 125	12%	3%
c/61Services extérieurs	791 839	1 359 216	2 664 124	3 263 886	3 649 160	361%	47%
dont c/611 contrats de prestations de serviceavec des entreprises	106 585	587 755	2 113 174	2 631 373	*2 720 306*	2452%	125%
dont c/617 études & recherches	401 435	467 958	292 214	387 900	*656 461*	64%	13%
dont c/6132 locations immobilières	99 864	208 203	186 933	175 858	*203 770*	104%	20%
c/62 Autres services extérieurs (sauf c/ 621)	403 208	526 125	264 347	200 357	241 499	-40%	-12%
c/635 &c/ 637 Autres impôts& taxes & versements	46 093	20 584	70 135	43 932	45 147	-2%	-1%

2.2 La forte croissance des charges de gestion s'explique également par la progression des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont plus que doublé entre 2005 et 2011. Sur la période 2007-2011 - et malgré un réel effort de maîtrise en 2011 -, elles se sont accrues de plus de 33 %, avec une moyenne annuelle de plus de 7 %.

Tableau n° 8 – Dépenses de personnel du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : Comptes administratifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evol° 2011/2007	Evol°annuelle moyenne 2007/2011
Dépenses nettes de personnel	**1 132 744**	**1 486 922**	**1 747 948**	**2 054 971**	**2 222 958**	**2 335 319**	**2 329 996**	**33,30%**	**7,45%**
dont rémunérat° et primes des titulaires (c/6411)	*512 682*	*610 474*	*718 551*	*816 669*	*800 866*	*796 302*	*793 879*	*10%*	*2,52%*
dont rémunérat° et primes des contractuels (c/64131)	274 191	398 056	457 939	604 853	698 482	800 332	720 813	*57%*	*12,01%*
dont total rémunérations et primes de tout le personnel	***786 873***	***1 008 530***	***1 176 490***	***1 421 522***	***1 499 349***	***1 596 634***	***1 514 692***	***29%***	***6,52%***

La part des dépenses de personnel, dans le total des charges de gestion, est ainsi passée de 17 % à 33 % entre 2007 et 2011. Cette forte croissance des dépenses de personnel s'explique essentiellement par l'accroissement du nombre d'agents, qui a permis à l'établissement de doubler son activité globale, sur la période.

Dans le rapport d'audit, l'augmentation très nette du personnel est expliquée par le changement de la nature des missions de l'EP Loire et la constitution d'une direction technique préconisée dans le rapport de la CRC de 2001. La chambre, dans son précédent rapport d'observations définitives daté du 5 juin 2001, faisait mention d'un effectif de 10 agents en 1999 et indiquait : *« rapprochant l'importance et la complexité des missions confiées à l'EPAL des moyens humains pratiquement constants depuis sa création, la chambre a relevé leur modestie et l'absence de service technique. »*

Depuis, la recommandation de la chambre d'étoffer les effectifs à mesure que les missions de l'établissement évoluent, se complexifient et s'accroissent, a été plus que suivie d'effet. L'effectif a, en effet, été multiplié par plus de quatre puisque l'établissement employait, en 2011 (cf. tableau ci-dessous), 47 équivalents temps plein (ETP) : 16 sont titulaires, 31 dans le cadre d'un contrat avec un nombre total d'ETP pleins permanents de 28,5.

L'établissement a justifié l'évolution de 2001 à 2006 (de 12 agents à 30,5 ETP dont 7,5 contractuels) par la nécessité de mobiliser *« une expertise technique au regard à la fois de l'importance, de la diversité et de la complexité des missions confiées, notamment celles en lien avec la mise en œuvre du plan Loire II »,* le caractère non pérenne de nombre de ces missions ayant conduit le syndicat à recourir à des agents non titulaires.

Quant au passage de 33,5 ETP, en 2007, à 42,5 en 2008, l'établissement l'explique essentiellement par *« la montée en charge substantielle dans la cadre du plan Loire III, à laquelle s'ajoutent à la fois la sécurisation et l'optimisation du dispositif de gestion des ouvrages de Naussac et Villerest (...) et l'implication conséquente de ce dernier au titre du portage de 6 SAGE sur le bassin de la Loire et ses affluents. »*

Pour ce qui concerne la période la plus récente, la hausse d'effectif (de 42,5 ETP en 2009 à 47 en 2011) est en lien avec le nouvel organigramme des services (2009) adopté consécutivement aux audits organisationnel et financier.

Tableau n° 9 – Effectifs de l'EP Loire, 2005-2011

Exclusivement les postes pourvus Source : E.P.Loire	2005	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
En ETP : équivalents temps pleins			BP	BA	BP	BA	BP	BA	BP	BA	BP	BA
Catégorie A												
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	7	10	8,25	1,75	8,20	1,80	8,20	1,80	8,10	1,90	7,06	1,94
ETP de contractuels permanents	2,5	3,5	5,5	0	6,5	0	7,50	0	7,50	0	8	0,5
ETP de contractuels (délibérés à caractère temporaire)	2	3	2	1	7	1	8,50	1	8,50	1	9,50	1
Sous-total ETP cat. A	***11,5***	***16,5***	***15,75***	***2,75***	***21,70***	***2,80***	***24,20***	***2,80***	***24,10***	***2,90***	***24,56***	***3,44***
Catégorie B												
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	9	8	6,6	1,4	6,60	3,40	6	3	6	3	6	2
ETP de contractuels permanents	0	0	0,5	1,5	0,5	1,5	2,10	1,90	2,10	1,90	2,10	1,90
ETP de contractuels (délibérés à caractère temporaire)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total ETP cat. B	***10***	***9***	***7,10***	***2,90***	***7,10***	***4,9***	***8,10***	***4,90***	***8,10***	***4,90***	***8,10***	***3,90***
Catégorie C												
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	4	5	4	1	4	1	4,50	1,5	5,10	0,90	5,10	1,90
ETP de contractuels permanents	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total ETP cat. C	***4***	***5***	***4***	***1***	***5***	***1***	***4,50***	***1,5***	***5,10***	***0,90***	***5,10***	***1,90***
TOTAL ETP	26	31	26,85	6,65	33,80	8,70	36,80	9,20	37,30	8,70	37,76	9,24
			33,50		42,50		46		46		47	

2.3 L'extinction des charges d'emprunts

Représentant 115 441 euros, en 2005, les intérêts d'emprunts ont disparu à compter de 2010 (cf. tableau ci-dessous). Il faut toutefois souligner que ces intérêts - au même titre que le capital emprunté - ne constituaient pas une charge réelle puisqu'ils étaient intégralement remboursés (au c/761 produits financiers de participation, cf. développement *supra*) par la Région Pays de Loire, véritable bénéficiaire de cet emprunt.

Tableau n° 10 - Intérêts d'emprunts inscrits au budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs &de gestion En € Opérations réelles et d'ordre	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
C/66111+C/66112 Intérêts des emprunts	115 441	80 902	57 990	25 273	3 095	-	-

2.4 Des dotations aux amortissements et aux provisions facultatives jusqu'en 2010

Tableau n° 11 - Dotations aux amortissements et provisions du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles et d'ordre)	2007	2008	2009	2010	2011
C/68 Dot.aux Amort. et aux Prov.	76 656	68 993	64 591	65 489	1 066 948
c/6811 Dot° aux amort des immobilisat° incorporelles & corporelles	76 656,29	68 992,95	64 591,10	65 489,39	66 947,77
c/6815 Dot° aux provisions pour risques & charges de fonctionnement courant	-	-	-	-	1 000 000

Bien que facultatives dans le cadre de la nomenclature M 1-5-7, des dotations aux amortissements étaient inscrites chaque année. Par délibération du 15 décembre 2010, le comité syndical a logiquement décidé de mettre en œuvre - à compter du 1er janvier 2011, date d'adoption de la nouvelle nomenclature comptable - les règles plus contraignantes d'amortissement de la M 71.

Par ailleurs, à la suite des préconisations de l'audit financier, l'établissement a décidé de constituer une provision de 1 000 000 euros, à compter de 2011, en vue de l'acquisition de locaux pour son siège. La constitution d'une telle provision ne satisfait pas aux règles applicables en la matière telles que définies au plan comptable général et déclinée dans l'instruction M71[15]. L'ordonnateur a précisé que cette provision a fait l'objet d'une reprise globale au budget supplémentaire 2013, compte-tenu du caractère a priori certain du déménagement de l'établissement.

2.5 Des charges exceptionnelles essentiellement liées aux moins-values de cessions

Tableau n°12 – Charges exceptionnelles du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles et d'ordre)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
C/67 Charges exceptionelles	191 398	400 496	234 153	1 769 270	210 439	5 633	1 124 793

[15] Extrait de l'instruction M71 : Compte 15 - Provisions pour risques et charges.
« Evaluées en fin d'exercice, ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des évènements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges. Elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées dans deux cas :

- soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ;
- soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation. »

D'importantes cessions ont été réalisées pendant la période sous revue, notamment en raison de l'abandon de l'opération Chambonchard (cf. en particulier la moins-value sur la cession foncière enregistrée en 2008).

Il ressort de l'ensemble de ces opérations - correctement retracées sur le plan comptable, (cf. tableau ci-après) - que la collectivité a globalement réalisé une moins-value sur la période sous revue de 2 023 984 euros. Hormis ces moins-values de cessions, des charges particulières ont été supportées certaines années :

- en 2005 : une indemnité complémentaire aux intérêts moratoires à SOMIVAL, entreprise antérieurement choisie pour assurer la mission de maîtrise d'œuvre du barrage de Chambonchard ;
- en 2006 : des titres annulés (pour un total de 124 638 euros).

La section de fonctionnement n'est pas impactée par ces moins-values réalisées puisqu'elles sont transférées en investissement.

Tableau n° 13 – Plus-values et moins-values de cessions inscrites au budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Cessions	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
775	0	93 124	81 372	68 077	159 378	5 633	159 652	4 437 671
675	0	275 811	143 136	1 759 769	207 139	0	388 051	3 814 996
= + value	0	0	0		0	5 633		
= - value	0	-182 687	-61 764	-1 691 692	-47 762	0	-228 399	**-2 023 984**

Au total, les dépenses de fonctionnement s'établissent à 9 287 601 euros en 2011, soit une progression de 78 % par rapport à 2007 (5 211 246 euros).

3 Une évolution défavorable de la capacité de financement

3.1 Une évolution hachée et globalement défavorable reliée à des facteurs conjoncturels

Tableau n° 14 – Excédent brut et net du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs et de gestion *En €* *OPERATIONS REELLES &D'ORDRE*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007	Evol. Moyenne 2011/2007
Produits de gestion	10 464 488	6 920 931	4 520 256	6 546 755	6 699 562	7 620 424	5 773 035	28%	6,31%
Charges de gestion	6 558 642	8 332 326	4 842 377	5 696 242	8 577 581	8 218 552	7 019 563	45%	9,73%
Epargne de gestion	3 905 846	-1 411 395	-322 122	850 513	-1 878 019	-598 128	-1 246 528	287%	40,26%
Résultat de fonctionnement	2 397 977	-3 078 892	-64 158	2 715 999	-372 504	126 240	-2 102 157	3177%	139,25%
Epargne brute	4 034 132	-1 412 875	12 499	2 784 992	-1 735 750	191 729	-1 035 209	-8383%	201,68%
Epargne nette	3 654 958	-1 819 234	-423 368	2 435 835	-1 811 267	191 729	-1 035 209	145%	25,05%

Les éléments conjoncturels suivants peuvent expliquer, en partie, l'évolution hachée[16] et globalement négative de la CAF :

- CAF importante en 2008 (2 435 835 euros, contre - 423 368 euros en 2007) : grâce à l'indemnité en réparation versée par l'Etat au titre de l'abandon de l'opération Chambonchard ;
- CAF négative de - 1 035 209 euros en 2011 (contre 191 729 euros en 2010) en raison notamment de la décision d'inscrire 1 000 000 euros en dotation aux provisions.

Selon l'ordonnateur, une partie des fluctuations constatées s'explique également par les décalages entre l'attribution et l'encaissement des subventions.

3.2 Une évolution négative essentiellement d'ordre structurel

Alors que les charges de gestion se sont accrues entre 2007 et 2011 de 45 %, avec une croissance moyenne annuelle de près 10 %, les produits de gestion n'ont augmenté que de 28 %, avec une moyenne annuelle de 6 %.

Pourtant l'établissement a fourni, ces dernières années, un réel effort de maîtrise des charges qui ont même baissé de 4 % entre 2010 et 2009 puis de 15 % entre 2011 et 2010. Dans le même temps, le syndicat poursuivait, avec succès, son effort de mobilisation de cofinancements supplémentaires et les produits se sont ainsi accrus de 2 % en 2009 puis de 14 % en 2010. Mais, en 2011, les produits ont à nouveau diminué et de façon plus marquée que les charges (- 24 % contre - 15 %).

II - La section d'investissement

1 Les recettes d'investissement variables d'une année à l'autre

Tableau n° 15 – Recettes d'investissement du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

En euros

Sources : comptes administratifs et de gestion (opérations réelles &d'ordre)	2007	2008	2009	2010	2011
Total des recettes	**1 117 327**	**2 118 341**	**1 757 354**	**5 633**	**1 897 545**
C/10 Dotations et fonds propres (réel)	497 876	-	45 513	-	-
dont C/13C Subventions (réel)	-	-	-	-	1 696 798
dont C/27 Autres immobilistions	435 866	349 158	1 503 354	-	812 696
Différence sur provisions (ordre)	-	-	-	-	-1 000 000

Les dotations et fonds propres correspondent, en 2007, au transfert de passif du budget principal vers le budget annexe pour le résultat d'investissement (déficit de 497 875,62 euros) constaté à fin 2006 sur l'exploitation des ouvrages, et en 2009, au versement du FCTVA.

[16] Les données relatives à la CAF sont différentes de celles de l'audit dans la mesure où dans ce dernier seules les opérations réelles ont été comptabilisées. En outre, pour l'exercice 2007, les données du budget principal et du budget annexe ont été agrégées dans l'audit.

Quant aux subventions d'équipement perçues en 2011 pour un montant de 1 696 798 euros, elles correspondent *« en totalité à la recette perçue de la Région Centre dans le cadre d'une convention de mandat (appui technique et administratif de l'établissement sur le suivi du programme d'action de restauration du lit et des levées en Région Centre) »*. Cette opération est neutre financièrement pour le syndicat (cf. ci-dessous dépenses au compte 204).

Pour ce qui est du compte 27, il enregistre le remboursement d'emprunts effectués par l'EP Loire pour le compte de la Région Pays de Loire. Les fortes hausses enregistrées en 2009 puis en 2011 du c/27 s'expliquent par la vente, à deux reprises, d'OAT.

2 Des dépenses d'investissement relativement faibles depuis 2007 (sauf en 2011)

Il faut tout d'abord souligner que l'établissement - qui a souscrit à un emprunt, jusqu'à son extinction en 2009, pour le compte de la Région Pays de Loire à charge de remboursement - présente un endettement nul.

Par ailleurs, en raison de la création du budget annexe à compter de 2007, les dépenses d'équipement réelles représentent un niveau relativement faible.

Tableau n° 16 – Dépenses d'équipement du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs et de gestion	2007	2008	2009	2010	2011
C/20+21+23D Dépenses d'équipement (réel)	240 417	188 609	66 829	68 516	2 163 488

Les dépenses d'équipements 2007 correspondent presque exclusivement au démantèlement du barrage du Fatou, sur le site de la Fare. Quant à celles de 2008 et 2009, elles représentent notamment l'acquisition de véhicules de service et de licences.

Le montant élevé de dépenses réelles enregistré en 2011, il s'explique essentiellement par le versement à l'Etat de 1 806 748 euros *« dans le cadre du programme d'action de restauration du lit et des levées en Région Centre, en application de la convention de mandat entre l'EP Loire et la Région Centre »* (cf. ci-dessous, explication de cette opération neutre). *« La différence entre la dépense de 1 806 748 euros et la recette de 1 696 798 euros susmentionnée tient au paiement d'un solde de dépenses pour l'exercice 2010 »* par l'EP Loire pour le compte de la Région.

3 D'importants excédents de gestion, jusqu'en 2010

L'établissement disposait, jusqu'en 2010, d'excédents de gestion confortables. En 2011, le fonds de roulement a été largement utilisé pour financer les résultats déficitaires de l'exercice conformément aux préconisations de la chambre régionale des comptes de 2001.

Tableau n° 17 – Résultat de clôture du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Source : comptes administratif & de gestion en €	2007	2008	2009	2010	2011
RÉSULTAT D'INVESTISSEMENT	416 288	831 433	225 852	2 606	-425 359
RESULTAT DE L'EXERCICE	**352 130**	**3 547 433**	**-146 652**	**128 845**	**-2 527 516**
Résultat à la clôture de l'exercice précédent	5 869 025	6 221 155	8 885 616	8 717 111	8 845 957
Part affecté à l'investissement	-	882 973	21 852	-	-
Résultat à la clôture de l'exercice	**6 221 155**	**8 885 616**	**8 717 111**	**8 845 957**	**6 318 440**

Après prise en compte des restes à réaliser, les excédents de gestion ne s'élèvent plus, fin 2011, qu'à 1 811 029 euros, comme détaillé ci-dessous :

Tableau n° 18 – Résultat, après prise en compte des restes à réaliser, du budget général de l'EP Loire, 2005-2011

Source : comptes administratif 2011 & délibération du comité syndical du 23 mars 2012 en €	Fonctionnement	Investissement	Total
Résultat à la clôture de l'exercice 2011	5 958 442	359 998	6 318 440
Restes à réaliser	-4 252 470	-254 942	-4 507 411
Résultat après prise en compte des restes à réaliser	**1 705 972**	**105 057**	**1 811 029**

B –LE BUDGET ANNEXE « EXPLOITATION DES OUVRAGES »

Le budget annexe « Exploitation des ouvrages », créé en 2007, recouvre un service public industriel et commercial confié à l'EP Loire. Deux ouvrages sont concernés :

- le barrage de Naussac qui assure une fonction de soutien d'étiage[17] de l'Allier et de la Loire ;
- le barrage de Villerest, qui assure une fonction d'écrêtement des crues[18] et de soutien d'étiage de la Loire.

Le détail des comptes et des résultats du budget annexe est présenté en annexe 2.

17 Soutien d'étiage = Action d'augmenter le débit d'un cours d'eau en période d'étiage (Période de plus basses eaux des cours d'eau et des nappes souterraines) à partir d'un ouvrage hydraulique.

18 L'objectif de l'écrêtement des crues est de protéger les personnes et les biens des conséquences des inondations. Il consiste à réduire la vitesse de propagation de la crue vers l'aval dans les secteurs les plus vulnérables, par des actions de ralentissement dynamique des écoulements à l'amont.

I - La section d'exploitation

1 Des recettes d'exploitation substantielles mais en diminution

1.1 Des produits de gestion en baisse, malgré le dynamisme de la redevance

En euros

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion	2007	2008	2008/2007	2009	2009/2008	2010	2010/2009	2011	2011/2010	2011/2007	moyenne annuelle
C/74 Subventions d'exploitation	1 748 161	1 577 945	-10%	1 525 662	-3%	1 462 141	-4%	1 096 489	-25%	-16%	-11,01%
C/70 Produits des services et du domaine	4 037 328	4 082 034	1%	4 627 502	13%	4 250 454	-8%	4 425 584	4%	5%	2,32%
c/706 Prestations de Sces (redevance)	*3 830 891*	*3 906 903*	*2%*	*3 930 101*	*1%*	*3 999 440*	*2%*	*3 839 275*	-4%	*4%*	*0,05%*
c/7088 Autres produits d'activités annexes	*206 437*	*175 131*	*-15%*	*697 401*	*298%*	*251 014*	*-64%*	*586 309*	134%	*22%*	*29,82%*
C/75 Autres produits de gestion courante	687 556	6 981	-99%	2	-100%	1	-65%	1	36%	-100%	-96,58%
Produits de gestion	6 473 044	5 666 959	-12%	6 153 166	9%	5 712 596	-7%	5 522 074	-3%	-12%	-3,89%

Tableau n° 19 – Produits de gestion du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Les recettes du compte 75 (« autres produits de gestion courante ») se sont naturellement taries : en effet ce compte enregistrait le financement, par l'agence de l'eau, des travaux du barrage de Naussac avant son transfert de propriété à l'établissement et la mise en place de la redevance. Les sommes versées en 2007, et de façon plus anecdotique en 2008, correspondent à des soldes d'années antérieures.

Pour des raisons similaires, le compte 74 a connu une baisse de 16 % sur la période, l'EP Loire ayant perçu uniquement jusqu'en 2010 les soldes d'opérations financées par l'agence de l'eau. L'évolution de ces recettes doit également s'analyser au regard de la volonté affichée du comité syndical de stabiliser - voire diminuer - les contributions, exclusivement départementales et régionales.

Les produits des services et du domaine ont connu une évolution globalement favorable entre 2011 et 2007 (+ 5 %) qui cache cependant des disparités entre les deux types de recettes concernées :

- des produits d'activités ;
- et surtout la redevance pour service rendu mise en place, dès 2007 et destinée à couvrir les dépenses liées à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des ouvrages pour le soutien des étiages de l'Allier et de la Loire : elle est due chaque année par les usagers qui prélèvent de l'eau dans l'Allier, la Loire ou leur nappe d'accompagnement depuis chacun des ouvrages.

Les autres produits d'activités annexes ont globalement connu une forte progression (+ 22 % sur la période) avec toutefois des chutes certaines années, notamment en 2010. L'établissement a expliqué que le montant du c/*7088 « fluctue en fonction du soutien d'étiage opéré sur le barrage de Naussac, qui peut générer des recettes de turbinage plus ou moins importantes ».*

L'établissement bénéficie aussi, et surtout, d'une importante ressource quasi pérenne, le produit de la redevance[19] qui a été instaurée à compter du 1er janvier 2007. Elle est payée par EDF, pour une grande part, des industriels, des syndicats d'eau potable et des irrigants. Son produit s'est accru de 4 % sur la période avec une évolution moyenne annuelle quasiment nulle (+ 0,05 %) qui s'explique par de la baisse de recettes de 4 % enregistrée en 2011. Dans le même temps, le taux de redevance a, quant à lui, augmenté sensiblement, comme le souligne le tableau ci-dessous :

Sources : E. P. Loire	2007	2008	2009	2010	2011	2011 /2007	Evolution moyenne annuelle
Taux de la redevance soutien d'étiage	0,0097197	0,0097422	0,0100978	0,0106364	0,0107384	10%	2,52%

Tableau n° 20 – Taux de la redevance soutien d'étiage affectée au budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Les services du syndicat tiennent cependant à relativiser cette évolution positive du taux, indiquant qu' : *« elle ne correspond qu'à une augmentation inférieure à 0,22 % du montant perçu de redevance entre 2007 et 2011. Le dispositif spécifique de redevance mis en place par l'établissement ne semble pas comparable à d'autres qui pourraient exister par ailleurs ».*

1.2 Des recettes affectées aux différentes missions des ouvrages

Selon le type de dépenses, ce sont les usagers ou les collectivités qui sont sollicités. Les différents taux de contribution pour la couverture des charges du service sont les suivants[20] :

Ouvrage/service	Contribution collectivités	Redevance usagers
Dépenses liées à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement de Villerest (dont fonction d'écrêtement des crues)	20%	80%
Dépenses liées à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement de Naussac (hors actions touristiques)	0%	100%
Dépenses liées à la gestion & modernisation des crues et des étiages	80%	20%
Dépenses liées à la démarche en vue de la modification des règlements d'eau de Naussac & Villerest	10%	90%
Dépenses liées à la gestion administrative de la redevance	0%	100%

Tableau n° 21 – Clef de répartition des dépenses du budget annexe « Ouvrages » selon les types de charge et les contributeurs

[19] Redevance = volume prélevable x taux x coefficient d'usage x coefficient d'étiage x coefficient géographique.

[20] Source : DOB 2009 et Prévisions pluriannuelles d'investissements et de dépenses (mai 2010) EP Loire & BRL.

2 Des dépenses d'exploitation croissantes

2.1 Des charges de gestion en hausse

Ces dépenses sont, pour une grande partie d'entre elles - celles à caractère général et de frais de personnel -, prises en charge par le budget principal puis remboursées par le budget annexe et répercutées sur chaque poste de dépenses concerné, comme suit :

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion	2007	2008	2008/2007	2009	2009/2008	2010	2010/2009	2011	2011/2010	2011/2007	moyenne annuelle
Ch 012 Charges de personnel	393 842	461 948	17%	482 353	4%	491 565	2%	496 141	1%	26%	6%
Ch 011 Charges à caractère général	1 989 127	2 155 975	8%	2 464 113	14%	2 496 605	1%	2 727 058	9%	37%	8%
C/658 Autres charges de gestion courante	415 000	419 366	1%	410 090	-2%	417 700	2%	333 214	-20%	-20%	-5%
Charges de gestion	2 797 969	3 037 289	9%	3 356 556	11%	3 405 870	1%	3 556 414	4%	27%	6%

Tableau n° 22 – Charges de gestion du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Les charges de personnel - dont la forte progression a été ralentie au fil des ans - se sont néanmoins fortement accrues. Elles ont augmenté de 26 % sur la période, soit une hausse moyenne annuelle de 6 % (cf. *supra*, dans la partie relative au budget principal, l'explication globale sur la croissance de cette charge).

Les charges à caractère général qui incluent également notamment le coût de l'exploitation des ouvrages par BRL exploitation[21] ont augmenté de façon plus marquée encore : 37 % sur la période, soit une hausse moyenne de 8 %.

L'établissement explique la forte hausse de ces charges par les fluctuations sur les postes suivants :

- les dépenses d'énergie de l'usine de Naussac ont varié *« d'année en année suivant le pompage opéré pour remplir la retenue en vue du soutien d'étiage »* ;
- les opérations de maintenance ont été plus ou moins importantes selon les années, sans compter la passation, fin 2008, d'un nouveau marché d'exploitation sur le barrage de Villerest, *« intégrant la montée en charge de la maîtrise d'œuvre en lien avec l'augmentation du volume de travaux » ;*
- les dépenses de taxes foncières ont fortement augmenté en raison, notamment, du transfert de propriété par l'Etat, au 1er janvier 2007, du barrage de Villerest.

Seules les charges de gestion courante ont diminué (- 20 % sur la période du fait d'une très forte baisse en 2011). Cette diminution des dépenses correspond à la baisse de la participation annuelle versée à la DREAL Centre en contrepartie, d'une part, des moyens techniques et humains mis à disposition de l'établissement pour la gestion des barrages de Villerest et de Naussac et d'autre part, de l'utilisation par l'EP Loire, du réseau de télémesures hydrométéorologiques CRISTAL[22]. Le directeur général de l'EP Loire a indiqué que l'établissement avait obtenu, lors d'une redéfinition des mises à disposition, une diminution de cette participation annuelle.

[21] Marché d'exploitation et de maintenance de l'aménagement hydraulique de Naussac 1 (barrage) et Naussac 2 (usine) : marché en 2006 puis en 2011 ; marché d'exploitation et de maintenance du barrage de Villerest (2009-2013).
[22] Collecte régionale informatisée par un système de télémesures pour l'aménagement de la Loire.

2.2 Une nette progression des dotations aux provisions et amortissements

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	moyenne annuelle
Amortissements							
C/68 Dot.aux Amort. et aux Prov.	560 046	629 117	1 937 857	730 685	2 294 841	310%	42%
c/6811 Dot° aux amort. des immobilisat°	24 370	29 117	37 857	80 685	234 841	864%	76%
c/6815 Dot° aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant	535 676	600 000	1 900 000	650 000	2 060 000	285%	40%

Tableau n° 23 – Dotations aux amortissements et provisions du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

On constate, jusqu'en 2009, un très faible niveau des dotations aux amortissements des immobilisations, très inférieures aux estimations des valeurs annuelles d'amortissement des ouvrages, présentées dans les prévisions pluriannuelles d'investissements et de dépenses établies en mai 2010.

Suivant en cela les préconisations de l'audit financier, l'établissement a décidé de revoir nettement à la hausse sa politique d'amortissement. Les services nous ont indiqué que les dotations allaient continuer à augmenter du fait notamment *« des travaux en cours de réparation des vannes du barrage de Villerest (AP[23] de 5,7 M€) »*. En 2012, la dotation aux amortissements s'élève ainsi à 268 300 euros.

Dans le même temps, une attention particulière est portée à la constitution de provisions pour grosses réparations, *« en relation avec la nature particulière des ouvrages dont il s'agit et avec pour « cible » au moins 2 % de la valeur de ces derniers »*. Selon les dernières informations transmises par l'ordonnateur, le budget supplémentaire 2013 a confirmé l'objectif cible de 2 % en question ; la commission des usagers au soutien d'étiage du 21 nombre 2012 l'a même porté à 4 %.

II - La section d'investissement

1 Des recettes d'investissement provenant exclusivement de l'autofinancement

L'établissement n'a pas eu besoin de faire appel à l'emprunt pour mener à bien sa politique d'investissements. Un tel recours a néanmoins été envisagé en 2009[24] pour le financement des travaux sur le barrage de Villerest. Cette opération a finalement été financée par des fonds propres, ce qui n'a pas empêché l'établissement d'adresser une demande de subvention, en cours d'instruction, au FEDER et à l'Etat. Les montants espérés s'élèvent respectivement à 500 000 euros et 250 000 euros.

Sur la période sous revue, les recettes d'investissement de l'établissement proviennent exclusivement de ressources propres : de la CAF et des excédents cumulés.

[23] Autorisation de programme.
[24] Cf. débat d'orientation budgétaire 2009.

Tableau n° 24 – Recettes d'investissement du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	moyenne annuelle
Résultat d'exploitation	2 740 041	2 828 816	1 099 524	2 347 080	56 937	-98%	-62%
CAF brute	3 300 087	2 921 506	2 437 381	2 006 722	1 490 376	-55%	-18%
Part affectée à l'investissement (c/68)		410 624	331 157	752 227	2 964 322		

2 Des dépenses d'investissement croissantes

La plus importante opération concerne des travaux d'isolement et de remise en état des vannes de demi-fond du barrage de Villerest - qui a notamment impliqué la conception et l'installation d'un batardeau - pour un montant total prévisionnel de l'ordre de 5,7M€ . Cette opération a fait l'objet d'une autorisation de programme en juin 2010. L'ordonnateur a précisé que les demandes de subventions adressées à l'Europe et à l'Etat ont reçu une suite favorable et ont donné lieu respectivement à un versement de 345 000 euros et de 166 000 euros.

D'autres investissements coûteux ont été réalisés pendant cette période, et notamment en 2009 et 2010, la révision de trois groupes de pompage et turbinage du barrage de Naussac (pour un total d'environ 650 000 euros [25]) et, en 2010, les travaux de renouvellement des cellules haute tension de l'usine de Naussac (pour plus de 547 000 euros).

L'établissement a ainsi dépensé 5,7 M€ de travaux sur la période, dont plus de 80 % ces deux dernières années, comme le tableau ci-dessous le montre :

Tableau n° 25 – Dépenses d'équipement du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion en €	2007	2008	2009	2010	2011	total sur la période
C/20+21+23D Dépenses d'équipement	69 900	227 492	790 084	2 112 420	2 598 244	5 798 140

Afin de déterminer à long terme les évolutions des charges annuelles des deux ouvrages, l'EP Loire a commandé, en 2010 à BRL Exploitation, une étude prospective. L'objectif était de *« recueillir et synthétiser les éléments principaux attachés à la valorisation et au fonctionnement de ces ouvrages, puis de proposer, en fonction des charges prévisionnelles, des simulations permettant de lisser ces charges en vue d'une vision long terme qui pourra être présentée aux contributeurs. »* Le tableau présenté ci-dessous synthétise les résultats de cette étude :

[25] Source : EP Loire (réponse au questionnaire n° 2).

Tableau n° 26 - Prospective sur le budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2012-2016

Barrages de Naussac et de Villerest						
Sources : PPI mai 2010 données janv 2010 en € constants		2012	2013	2014	2015	2016
Hypothèse minimale	*charges fixes*	2 947 908	2 977 361	2 961 965	3 240 220	2 973 827
	charges variables hypothèse mini	1 545 500	1 614 500	739 500	2 185 500	574 500
	Total dépenses	4 493 408	4 591 861	3 701 465	5 425 720	3 548 327
	contributions	1 023 962	1 063 662	861 243	968 984	777 285
	redevance	3 469 446	3 528 199	2 840 222	4 456 736	2 771 042
Hypothèse maximale	*charges fixes*	2 947 908	2 977 361	2 961 965	3 240 220	2 973 827
	charges variables hypothèse maxi	3 099 850	1 214 600	1 647 350	3 315 000	1 781 550
	Total dépenses	6 047 758	4 191 961	4 609 315	6 555 220	4 755 377
	contributions	1 270 582	924 883	947 883	1 051 004	842 805
	redevance	4 777 176	3 267 078	3 661 432	5 504 216	3 912 572

L'examen des résultats permet de constater notamment le pic de dépenses d'investissements attendu en 2015, et ce quelle que soit l'hypothèse retenue : les dépenses devraient connaître une progression de 42 à 47 % entre 2014 et 2015. Sur ce point, l'ordonnateur a précisé que cette problématique avait été prise en compte dès la préparation du programme prévisionnel 2012-2013 des dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des barrages de Villerest et de Naussac, ce qui devrait permettre un lissage des dépenses sur la période 2014-2016. Même si en 2016, une nette diminution devrait être enregistrée (selon une fourchette de - 27 % à - 35 %), l'EP Loire va néanmoins devoir gérer cette forte contrainte en 2015, alors que ces excédents cumulés ont subi une nette diminution en 2011.

3 Une forte baisse des excédents cumulés en 2011

Avant même la prise en compte des restes à réaliser, le résultat à la clôture 2011 enregistre une baisse de près de 2 M€ par rapport à 2010 (cf. tableau ci-dessous) :

Tableau n° 27 – Résultat de clôture du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion en €	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat d'investissement	-7 730	-323 427	-421 070	-1 279 508	600 919
Résultat de l'exercice N	2 732 311	2 505 389	678 454	1 067 572	657 856
Résultat à la clôture N	2 732 311	4 827 075	5 174 372	5 489 717	3 183 251

Après prise en compte des restes à réaliser, les excédents de gestion ne s'élèvent plus, fin 2011, qu'à 1 379 463 euros, comme détaillé ci-après :

Tableau n° 28 – Résultat, après prise en compte des restes à réaliser, du budget annexe « Ouvrages » de l'EP Loire, 2005-2011

Source : comptes administratif 2011 & délibération du comité syndical du 23 mars 2012 en €	Exploitation	Investissement	Total
Résultat à la clôture de l'exercice 2011	4 614 067	-1 430 816	3 183 251
Restes à réaliser	-268 092	-1 535 696	-1 803 788
Résultat après prise en compte des restes à réaliser	**4 345 975**	**-2 966 512**	**1 379 463**

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes recommande à l'établissement de stabiliser les charges de gestion, et notamment les frais de personnel.

PARTIE III – La politique d'achat public

A - UNE PROFESSIONNALISATION TARDIVE DE LA FONCTION « ACHATS »

I – Un volume d'achats en nette progression

L'établissement a dû gérer un important accroissement de ses marchés, sans pour autant que cela se traduise par un développement des contentieux ou des procédures d'urgence. Des intérêts moratoires ont néanmoins été versés.

1 L'établissement a connu un fort développement de ses marchés

Source : EP Loire	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de marchés	19	17	48	55	18	48	24
Montants initiaux *(en € hors taxe)*	2 262 791	2 640 484	1 391 220	9 131 736	1 796 938	5 496 801	8 504 141

Tableau n° 29 – Nombre et montant des marchés publics de l'EP Loire, 2005-2011

Pendant la période sous revue, l'établissement a dû passer un nombre conséquent de marchés, notamment à compter de 2008, date de plein exercice des engagements souscrits dans le cadre du dernier plan Loire. Ces marchés ont concerné essentiellement des services (72 %), dans une moindre mesure, des travaux (27 %) et, très marginalement, des fournitures (1 %).

2 La passation de ces marchés n'a fait l'objet d'aucun contentieux et d'une seule procédure de passation d'urgence

Durant la période sous revue, l'établissement n'a passé qu'un seul marché en urgence, en application des dispositions de l'article 35-II-1° du code des marchés publics (CMP). Il s'agissait d'un marché de nettoyage de la retenue de Villerest que le comité syndical a décidé de passer en urgence, pour des raisons de sécurité, consécutivement à la crue des 2 et 3 novembre 2008. Ce marché a toutefois fait l'objet d'une mise en concurrence minimale avec demande de devis à quatre entreprises.

Sur 229 procédures, l'établissement a dû déclarer, à douze reprises, un marché infructueux. Au regard de l'objet de ces marchés, il apparaît que, pour une part importante, ces échecs soient liés à la nature de la prestation attendue à laquelle peu d'entreprises étaient susceptibles de répondre.

A titre marginal, certaines procédures semblent avoir échoué en raison d'une estimation trop basse des montants en jeu effectuée par les services : par trois fois, le syndicat a indiqué que la procédure n'avait pas abouti, les nombreuses offres reçues étant *« supérieures à l'estimation administration »* ainsi qu' *« au seuil de 90 000 euros HT »*.

3 L'exécution de certains marchés a donné lieu au versement d'intérêts moratoires

Entre 2005 et 2011, l'établissement (budget principal et budget annexe) n'a perçu aucune recette au titre des pénalités de retards par des entreprises cocontractantes.

A contrario, sur la période de revue, l'établissement a versé, en 2009[26], 13 098 euros d'intérêts moratoires qui n'ont concerné qu'un seul marché en raison de délais de procédure interne. C'est l'exploitant du barrage de Naussac, BRL qui a été le plus touché puisqu'il a enregistré en moyenne 89 jours de retard de paiement[27].

En guise d'explication, l'EP Loire a indiqué, concernant BRL exploitation, que ces *« retards de paiement peuvent être expliqués par les délais nécessaires aux régularisations de situations administratives pour permettre le paiement des factures ».*

Le syndicat a, en outre, précisé qu' *« avec la mise en place en 2011 du nouveau logiciel SEDII Marianne, les factures sont désormais enregistrées systématiquement dans un module facture (...). Cette nouvelle organisation a été mise en place pour assurer des délais de paiement respectant l'article 98 du code des marchés publics (passés progressivement de 45 à 30 jours entre 2009 et 2010) ».*

Le calcul des intérêts moratoires versés a fait l'objet d'un examen dont il ressort que les services ont commis deux erreurs mineures :

1) une erreur de taux : pour le calcul des intérêts moratoires versés à deux sociétés[28], c'est le taux de 2008 de 5,99 % qui a été appliqué, et non celui de 2009 (5,79 %), soit un trop versé total d'environ 16 euros. Selon les services, ce type d'erreur, ne devrait plus se produire grâce aux fonctionnalités du nouveau logiciel financier SEDIT ;

2) le paiement d'intérêts inférieurs au seuil de 5 euros (en l'espèce 4,36 euros versés à MB Formation) en contradiction avec les dispositions de l'article 5 paragraphe VII du décret 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics[29]. L'établissement a indiqué qu'il s'agissait d' *« une erreur matérielle qui ne s'est pas reproduite depuis ».*

Ces petites erreurs peuvent s'expliquer par le manque d'effectifs dédié à la fonction « achats » au début de la période sous revue.

---

[26] En 2005, en raison de l'annulation par l'Etat de l'opération Chambonchard, l'EP Loire a dû verser des intérêts moratoires sur l'indemnité de résiliation du contrat entre l'EP Loire et SOMIVAL, chargé de la mission de maîtrise d'ouvrage du barrage de Chambonchard sur le Cher (178 185 euros au total d'intérêts et de pénalités).

[27] Courrier du 23 octobre 2009 de l'EP Loire à BRL Exploitation.

[28] Mb Formation et EUR jardins et Paysages.

[29] « Les intérêts moratoires d'un montant inférieur à 5 euros ne sont pas ordonnancés ou mandatés ».

II- Une consolidation tardive de la fonction « achats »

1 Un effectif qui s'est étoffé tardivement

1.1 Un effectif qui s'est étoffé tardivement

Au sein de la direction administrative et financière (DAF), le service administration générale est chargé de la mise en œuvre des procédures de marchés.

Entre 2005 et 2009, seul un attaché était affecté, à temps plein, aux marchés publics et conventions de dépenses.

A compter de juin 2009, le poste de chef de service administration générale est créé et c'est à son titulaire que revient notamment - et non plus exclusivement - la mise en œuvre des procédures de marchés publics.

Ce n'est qu'en 2011 que ce cadre a été assisté, sur la partie de ses fonctions relatives aux marchés publics, par un rédacteur chargé des « ressources » et notamment de *« l'appui au suivi des marchés à procédures adaptées et à l'exercice d'un contrôle « qualité » de l'exécution financière de l'ensemble des marchés »*. L'ordonnateur a précisé que ce recrutement n'avait pas été assuré plus rapidement du fait que l'audit organisationnel diligenté en 2009 n'avait pas identifié de déficit de personnel sur cette fonction.

1.2 La formation des personnels

L'équipe de contrôle a demandé à l'établissement de lui transmettre la liste des jours de formation dont a bénéficié le personnel, notamment en charge des marchés publics, sur ce thème pendant la période sous revue.

Au total, 24 jours de formation ont été dispensés, dont douze d'initiation aux marchés publics et une journée d'information générale.

Cependant, à l'exception d'une journée d'information à destination de tout le personnel sur le CMP de 2006, aucune formation n'a été suivie jusqu'à novembre 2008. Pourtant, entre 2005 et 2008, le CMP n'a cessé d'évoluer.

Par la suite, certains agents ont bénéficié de journées d'initiation aux marchés publics. Mais il faut attendre 2009 et surtout 2010 pour que l'attaché en charge des marchés, puis son assistante, bénéficient de formations d'actualisation ou d'approfondissement dans ce domaine.

Des formations sur la rédaction des pièces administratives des marchés et l'amélioration de l'efficience de la commande publique ont été programmées pour ces deux agents en 2012.

L'établissement a toutefois précisé qu' *« au-delà de leur formation initiale ayant déjà pu intégrer des éléments relatifs aux marchés publics (...), plusieurs agents ont pu bénéficier d'actions de formation continue sur ce thème. Cela vaut tout particulièrement pour ceux impliqués directement dans l'achat public (...). Par ailleurs, en complément des autres formations suivies par les agents de la DEE, plusieurs agents de la DDRE ont bénéficié d'une « formation action » dans le cadre de leur intervention comme service instructeur, par délégation du préfet, de dossiers cofinancés par le FEDER imposant une vigilance particulière ».*

2 Des outils insuffisants

2.1 L'absence de logiciel dédié

Jusqu'en 2011, l'établissement ne possédait pas d'outil informatique propre à la passation et au suivi de l'exécution des marchés au vu *« de la taille de l'établissement (petite structure), des contraintes financières qui s'exercent sur lui ainsi que du caractère prioritaire du changement de logiciel financier/ressources humaines ».* L'exécution des marchés était suivie au moyen d'un tableau de bord, comme dans de nombreuses structures de taille similaire. Cette absence de logiciel informatique n'est pas critiquable en soi ; *a contrario,* l'existence d'un tel outil aurait pu soulager le faible personnel affecté à la passation et à la gestion de ces marchés.

L'ordonnateur a précisé que, depuis 2011, l'établissement s'était doté d'un logiciel « eMarché », intégré au circuit d'exécution financière. Cet outil devrait contribuer, d'une part, à une gestion budgétaire et comptable plus rigoureuse des marchés et, d'autre part, à un meilleur suivi des procédures, notamment en terme de délais d'exécution.

2.2 Des procédures lacunaires

L'établissement a fourni à la chambre la délibération du comité syndical accordant délégation au président pour la passation et la signature de marchés inférieurs à certains seuils.

Il n'a pas produit, en revanche, les recensements annuels des besoins, ces derniers étant réalisés dans le cadre de la préparation budgétaire. Il a été précisé que c'est la DAF qui centralise les besoins et apporte son appui à la préparation et à la mise en œuvre de ces procédures, les services étant, quant à eux, chargés des cahiers des charges techniques.

En guise de guide de procédures internes, l'établissement a transmis une délibération succincte du 1er décembre 2009 indiquant les différents seuils et leurs conséquences en termes de publicité et de mise en concurrence.

Concernant une éventuelle évaluation de chaque procédure de marché, les services ont répondu que *« compte tenu de la taille de l'établissement, des contraintes qui s'exercent sur la mobilisation de ressources humaines dédiées aux marchés publics, au sein de la DAF, l'évaluation de la procédure de passation et des conditions d'exécution des marchés n'est pas formalisée ».*

Cette absence d'évaluation ne permet pas le suivi des objectifs annuels des agents chargés des marchés qui *« consistaient à assurer la sécurité juridique des marchés lancés, assurer le respect des délais de procédure, à préparer les commissions d'appel d'offres, à assurer le suivi de l'exécution financière des marchés ».*

Cette absence d'évaluation formalisée *ex post* des procédures ainsi que le défaut de guide interne et la valorisation tardive du personnel dédié aux marchés peuvent expliquer les lacunes et erreurs constatées lors de l'examen de quelques marchés passés en 2008.

B - DES ERREURS ET LACUNES DANS LA PASSATION ET L'EXECUTION DE CINQ MARCHES DE 2008

I - L'examen a porté sur trois marchés de service, un marché de fournitures et un marché de travaux, tous passés en 2008

Trois marchés de service, un marché de travaux et un seul de fourniture - au vu du très faible taux de marchés de ce type passés par l'établissement - ont été plus particulièrement examinés :

1) L'ensemble des achats de matériel informatique effectués en 2008 et notamment un marché de *fournitures* relatif à l'achat de *« PC et ordinateurs portables »,* attribué en 2008 à AMMI.DSI pour un montant de *17 580 euros* après une procédure adaptée.

2) Un marché de *services* relatif à la *« démarche RVI, création d'un environnement favorable / mobilisation des élus »*, attribué le 5 août 2008 à DTM Conseil pour un montant de *56 673 euros* après un appel d'offres ouvert.

3) Un marché de *services* relatif à la *« démarche RVI, création d'un environnement favorable : ingénierie de formation - mobilisation des techniciens des collectivités »*, attribué le 5 août 2008 à Uncpie pour un montant de *111 850 euros* après un appel d'offres ouvert.

4) Un marché de *services* relatif à la *« démarche RVI, réalisation en nombre conséquent de diagnostics »*, attribué le 5 août 2008 au Bureau Veritas pour un montant maximum de *3 762 541 euros.* Il s'est avéré que ce marché - financé en partie par des fonds européens - a également fait l'objet à ce titre d'un contrôle d'opération diligenté par la mission aux affaires européennes du SGAR qui n'a formulé aucune observation.

5) Un marché de *« travaux de rénovation des trois groupes de pompage/turbinage de Naussac »,* attribué le 28 août 2008 à Ensival Moret pour un montant de *658 255 euros* après un dialogue compétitif, consécutif à deux appels d'offres infructueux.

II – Les achats de matériel informatique et le recensement des besoins

L'examen du marché mentionné *supra* ainsi que de l'ensemble des achats de matériel informatique effectués en 2008 permet de faire le constat - hormis quelques erreurs matérielles minimes[30] - de lacunes en termes de recensement des besoins.

L'établissement a, en effet, commandé à l'UGAP, le 10 janvier 2008 une imprimante pour un montant de 1 919,22 euros.

Puis, en février 2008, il a lancé une consultation, par le biais d'une annonce dans la République du Centre, pour la fourniture de :

Lot 1 : 11 ordinateurs bureautiques, 9 écrans plats et 1 ordinateur SIG ;
Lot 2 : 1 ordinateur portable 17'' et 1 ordinateur ultra portable 12'' ;
Lot 3 : imprimantes et matériels divers et licences logicielles.

Enfin, en juillet 2008, le syndicat a demandé à trois entreprises qui avaient participé à la consultation de février 2008 de lui adresser des devis en vue de l'achat de 6 ordinateurs dont 5 portables.

L'ensemble de ces besoins, relatifs à une catégorie homogène de fournitures, aurait dû faire l'objet d'un seul marché. L'établissement cependant fait valoir :

- que la commande de l'imprimante correspondait à un besoin exprimé par les services fin novembre 2007 auquel il n'a pu être satisfait qu'en janvier ;
- que celle de février 2008 correspondait aux besoins recensés dans le cadre du budget 2008 ;
- que celle de juillet s'expliquait par la défaillance d'un ordinateur et un besoin non prévu de 5 portables.

Peu satisfaisante, cette réponse conforte au contraire l'observation selon laquelle tous ces besoins auraient dû, au regard de l'objectif d'efficacité économique, faire l'objet d'une évaluation globale et d'un unique marché. Le mode de recensement des besoins dans le cadre de la préparation budgétaire (cf. développement *supra*) semble ainsi perfectible.

III – Le formalisme insuffisant de trois marchés de service

Pour le marché relatif à la démarche RVI (création d'un environnement favorable), l'avis d'attribution n'a été envoyé, pour publication, qu'à la date du 11 octobre 2008, soit 66 jours[31] après la notification du marché alors que l'article 85 du code des marchés publics fixe le délai maximum entre ces deux formalités à 48 jours.

---

[30] Absence d'indication, sur le bon de commande, du délai de livraison alors que ce dernier représentait l'un des trois critères d'attribution du marché ; sur un des bons produit en juillet 2008, il est indiqué l'achat de 4 ordinateurs, or sur la facture il est fait mention de 5 ordinateurs.

[31] 67 jours pour le lot 2.

Quant au marché relatif à la réalisation de diagnostics, son avis d'attribution n'a été envoyé, pour publication, qu'à la date du 10 novembre 2008, soit 97 jours après la notification du marché.

L'établissement a justifié ces retards par la charge de travail qui pesait en 2008 sur l'unique agent chargé des marchés.

Si le retard relatif au lot n° 1 du premier marché est sans conséquences - dans la mesure où une seule entreprise a répondu -, il est source d'insécurité juridique pour le lot n° 2 (trois candidats) et pour le second marché (deux concurrents). En effet, le délai de recours du référé contractuel commence à courir à compter de la date de la publication de cet avis.

L'établissement devra d'autant plus être vigilant sur ce point de procédure, que selon les dispositions de l'article R. 551-7 du code justice administrative - issues du décret du 27 novembre 2009 - la publication de l'avis d'attribution permet de réduire de 6 à 1 mois le délai pendant lequel les candidats évincés peuvent saisir le juge du référé contractuel.

IV – Les insuffisances relevées dans le marché de travaux

Après deux procédures d'appel d'offres infructueuses - qui ne soulèvent aucune observation - l'EP Loire a décidé, comme le CMP lui permet, de recourir à la procédure de dialogue compétitif.

C'est l'offre d'Ensival, seule entreprise à avoir répondu, qui a été choisie à l'issue d'une procédure émaillée d'erreurs de plus ou moins grande importance.

1 Des erreurs matérielles et des formalités tardives

Le rapport de présentation de la procédure (article 79 du CMP) relatif au dialogue compétitif comporte un certain nombre d'erreurs :

- les dates de publication des deux avis sont erronées. L'établissement a indiqué que *« les deux avis mentionnés dans le rapport de présentation le sont par erreur (copié collé)* » ;
- les dates d'envoi de la publicité et la date limite de réception des offres sont également inexactes. L'établissement a précisé *« concernant ces quelques difficultés de « calage » et bien que cela ne vaille pas justification, (...) que ces dernières se sont produites à une époque de l'année où le nombre limité d'agents couplé avec la prise de congés a pu être source de certaines fragilités. »*

L'équipe de contrôle a également constaté que les informations relatives au délai d'exécution du marché ne sont pas identiques dans le règlement de la consultation juridique et dans l'acte d'engagement.

Le règlement indique que la durée du marché est de 90 jours pour le dialogue compétitif et de 6 mois pour chaque groupe de pompage/turbinage, soit un total de 21 mois.

Quant à l'acte d'engagement, il mentionne que *« le délai d'exécution du marché est de 30 mois à compter de la date de notification du marché ».*

L'établissement a indiqué que *« la procédure de dialogue compétitif permet au candidat de faire évoluer son offre, et au maître d'ouvrage de faire évoluer son cahier des charges afin de trouver la meilleure solution technique pour répondre aux besoins exprimés ».*

Enfin, l'acte d'engagement qui a été notifié à l'entreprise le 2 septembre 2008 n'est devenu exécutoire que le 19 janvier 2009, date de sa transmission aux services préfectoraux, soit un retard de plus de quatre mois.

Le syndicat a indiqué que *« suite à un oubli, le marché a effectivement été légalisé tardivement ».*

2 Des pièces de marché incomplètes, susceptibles d'entraîner la nullité du contrat

Il a été indiqué que les pièces contractuelles sont les offres techniques et commerciales du 18 avril 2008 pour la tranche ferme et les tranches conditionnelles et que *« les pièces générales applicables au marché de travaux sont le CCGT et le CCAG travaux ».*

Certes dans un courrier adressé à l'entreprise, le 27 mai 2008, en vue d'obtenir des renseignements complémentaires sur leur offre, l'EP Loire lui a signifié que le CCAG et le CCTG applicables étaient ceux en vigueur pour les travaux. Mais ce courrier n'a aucune valeur contractuelle et ne constitue pas une pièce du marché.

Le renvoi vers le CCGT et le CCAG travaux aurait dû être prévu aux CCTP et CCAP, mais aucun de ces documents n'a été établi.

Les services n'ont pas justifié l'absence de CCTP. Quant à l'inexistence du CCAP, ils ont expliqué qu'*« il avait été question d'en rédiger un au moment des premiers paiements afin de pouvoir prélever une retenue de garantie sur les acomptes effectués. Après consultation du comptable, celui-ci a fait savoir à l'établissement qu'il était trop tard et que cela aurait dû être prévu au moment de la notification du marché. Par conséquent, il a été décidé de ne pas rédiger de CCAP. Depuis lors, un CCAP est rédigé dans le cadre de ce type de procédure ».*

L'acte d'engagement est donc la seule pièce constitutive du marché. Or, il est incomplet, les mentions suivantes - pourtant obligatoires selon les dispositions de l'article 12 du CMP relatif au contenu minimal des pièces constitutives du marché - étant inexistantes : la référence aux articles et alinéas du présent code en application desquels le marché est passé, l'énumération des pièces du marché, les conditions de réception, de livraison ou d'admission des prestations, les conditions de résiliation du marché, la date de notification du marché et la désignation du comptable assignataire..

L'absence de certaines mentions obligatoires dans les pièces constitutives du marché est susceptible d'entraîner la nullité du marché. Elle est également préjudiciable en termes économiques.

3 Une absence de garantie contre d'éventuels retards ou défaillances de l'entreprise

En l'absence de CCAP, aucune disposition relative aux pénalités de retard n'a été prévue.

L'établissement ne s'est pas, non plus, prémuni contre d'éventuelles défaillances de l'entreprise en ne procédant à aucune retenue de garantie.

Conformément au CMP, tout marché peut prévoir, à la charge du titulaire, une retenue de garantie d'au plus 5 % du montant du marché qui est prélevée par fractions sur chacun des versements autres qu'une avance. Elle a pour objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services.

Sur cet aspect, l'établissement a précisé qu' *« en l'absence de pièce contractuelle (CCAP) prévoyant une retenue de garantie, l'établissement n'a pas procédé à la retenue de garantie de 5 % classiquement appliquée à nos marchés de travaux ».*

LISTE DES ABREVIATIONS

AE	Autorisation d'engagement
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AP	Autorisation de programme
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCTG	Cahiers des clauses techniques générales
CCTP	Cahiers des clauses techniques particulières
CLE	Commission locale de l'eau
CMP	Code des marchés publics
CP	Crédits de paiement
CRISTAL	Collecte régionale informatisée par un système de télémesures pour l'aménagement de la Loire
DAF	Direction administrative et financière
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDRE	Direction développement et relations extérieures
DEE	Direction Eau et exploitation
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPALA	Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents
EPRI	Evaluation préliminaire des risques d'inondation
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
ETP	Equivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER	Fonds européen de développement régional
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006
MISE	Missions interservices de l'eau
OAT	Obligations assimilables du Trésor
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PLGN	Plan Loire Grandeur nature
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
RVI	Réduction vulnérabilité inondation
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SICALA	Syndicat intercommunal d'aménagement de la Loire et de ses affluents
SPIC	Service public industriel et commercial
UGAP	Union des groupements d'achats publics

Annexe n° 1 – Le contexte juridique de l'établissement public Loire

A – Le contexte géographique et administratif

1 - Rappels sur l'organisation générale de la politique de l'eau en France

L'échelle retenue pour la gestion et la planification de l'eau en France date de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 sur la répartition des eaux et la lutte contre la pollution qui crée les bassins hydrographiques. Elle a été conservée dans ses grandes lignes même après la transposition de la directive n° 2000/60/CE commencée en 2004. Les six grands bassins hydrographiques français sont : Adour-Garonne ; Artois-Picardie ; Loire-Bretagne ; Rhin-Meuse ; Rhône-Méditerranée-Corse ; Seine-Normandie. Le bassin Loire-Bretagne est le plus étendu des bassins avec une superficie de 117 800 km² parcourue par un fleuve de 1 012 km.

1.1 Au niveau européen

La directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dite directive cadre sur l'eau (DCE) impose aux États, pour la gestion de la ressource en eau, une approche par bassin hydrographique, identique à celle retenue par la France en 1964. Le bassin est défini comme *« toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta »*. Les États membres doivent à ce titre recenser les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national puis rattacher ces bassins à des districts hydrographiques. Les eaux souterraines, lorsqu'elles ne correspondent pas exactement à un bassin hydrographique particulier, ainsi que les eaux côtières, sont rattachées soit au district hydrographique le plus proche, soit au district hydrographique le plus approprié. Un district hydrographique international doit faire l'objet d'un plan de gestion unique lorsqu'il est entièrement sur le territoire de l'Union ; dans le cas contraire, les États membres s'efforcent qu'il en soit ainsi et, à défaut, couvrent au moins la portion du district hydrographique située sur leur territoire.

1.2 Au niveau national

Les compétences dans le domaine de l'eau sont principalement exercées par la direction de l'eau et de la biodiversité, dépendant de la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. A titre accessoire, la direction générale de la prévention des risques dispose d'un service des risques naturels et hydrauliques. Le ministre est assisté d'une mission interministérielle de l'eau, présidée par le directeur de l'eau, qui rend des avis, en particulier sur les projets de loi ou de textes règlementaires relatifs à l'eau. Le comité national de l'eau, placé auprès du Premier ministre par la loi de 1964, a pour mission de donner des avis notamment sur les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national, sur les grands aménagements régionaux et sur tout problème commun à plusieurs comités de bassin ou agences de l'eau. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) créé par la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) est quant à lui un établissement public de l'État dont la mission est de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau. À cette fin, il met en place et coordonne un système d'information et garantit une solidarité financière entre les bassins, conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études, notamment sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées. Ses ressources proviennent des contributions des agences de l'eau et des subventions versées par les personnes publiques.

1.3 Au niveau local

a) Découpage zonal

Pour chacun des six bassins hydrographiques français, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixe les orientations fondamentales de la gestion équilibrée de la ressource en eau et définit les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser. L'effet juridique des SDAGE est réel puisqu'ils déterminent le périmètre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dont le contenu doit être compatible avec le SDAGE ; les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être également compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE. Le projet de SAGE est élaboré par une commission locale de l'eau composée d'élus locaux, d'usagers, de représentants d'association et de représentants de l'Etat et de ses établissements publics. Après avis des collectivités locales et du comité de bassin, le projet est mis à la disposition du public pendant deux mois, puis soumis à nouveau à la commission locale de l'eau et enfin approuvé par le préfet.

b) Coordination des services de l'État au sein des bassins

Le bassin est une circonscription administrative qui ne correspond pas aux niveaux traditionnels existants ; il est donc nécessaire d'assurer la cohérence des actions déconcentrées de l'État. La directive n° 2000/60/CE prévoit d'ailleurs que les États désignent une autorité compétente adéquate pour coordonner les mesures administratives prises au sein des districts hydrographiques. En France, cette autorité est le préfet coordonnateur de bassin (préfet de région où le comité de bassin a son siège). Le préfet coordonnateur a l'initiative des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Dans certains cas, il détermine le périmètre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et arrête la composition de la commission locale de l'eau chargée de rédiger le SAGE. Il approuve le SDAGE et le SAGE. C'est aussi lui qui fixe le périmètre d'intervention des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

La commission administrative de bassin assiste le préfet coordonnateur de bassin qui la préside. Elle est notamment consultée sur les projets de SDAGE, de programme de mesures et de schéma directeur de prévision des crues. Le délégué de bassin (rôle assuré par le directeur régional de l'environnement) assiste le préfet coordonnateur de bassin et assure le secrétariat de la commission administrative de bassin ; il coordonne l'action des services déconcentrés de l'État intervenant dans le domaine de l'eau et apporte conseil et assistance technique aux organismes de bassin ; il contribue notamment à l'élaboration des SDAGE et des programmes de mesures, il coordonne les actions nécessaires à la gestion de la ressource en eau et à la prévention des risques d'inondations, il veille à la cohérence au niveau interrégional de l'exercice des polices de l'eau, il suit l'action de l'agence de l'eau, il prépare la programmation et la répartition des crédits déconcentrés du ministère chargé de l'environnement pour les programmes interrégionaux intéressant le bassin.

Enfin, les missions interservices de l'eau (MISE) assurent un rôle de coordination départementale. Elles sont placées sous l'autorité du préfet du département et veillent au respect de la police de l'eau.

c) Structures de bassin

Outre les agences de l'eau et les établissements publics territoriaux de bassin, la loi de la loi de 1964 a institué 7 comités de bassin (un par bassin hydrographique et un spécifique au bassin corse) qui sont pour l'essentiel des organes consultatifs. Ils sont composés de représentants de régions et des collectivités locales, de représentants des usagers et des personnes compétentes ainsi que de représentants désignés par l'État. Le comité de bassin Loire-Bretagne compte 129 membres. Ils peuvent être consultés par les représentants de l'Etat sur toutes questions relatives au régime et à la gestion de la ressource en eau ; et par le président du conseil d'administration de l'agence de l'eau sur tout problème relatif à l'agence. Ils donnent un avis conforme sur le taux et l'assiette des redevances perçues par l'agence. Ils élaborent et mettent à jour les SDAGE et en suivent l'application. Ils arbitrent, lorsqu'ils sont consultés, les différends pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés. Depuis la LEMA, ils définissent les orientations de l'action de l'agence de l'eau.

2 - Les agences financières de bassin

2.1 Statut juridique des agences de l'eau

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a créé les « agences financières de bassin » renommées à la suite à l'arrêté du 14 novembre 1991 « agences de l'eau » et constituées, pour chacun des six bassins hydrographiques français en établissement public à caractère administratif. Leur compétence géographique est fixée par un arrêté du ministre chargé de l'environnement[32]. L'arrêté actuellement en vigueur date du 22 octobre 2007 et se réfère à l'arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins. Ces établissements sont sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement qui désigne un commissaire du gouvernement pour l'exercer[33] Le directeur général de l'agence est nommé par arrêté du ministre chargé de l'environnement[34].

2.2 Missions et attributions

Comme le laisse entendre leur dénomination initiale, les agences de l'eau exerçaient à l'origine une compétence avant tout financière de perception de redevances et de restitution sous formes de subventions ou d'avances remboursables. Leur rôle s'est accru, à la faveur notamment de la loi Grenelle 2.

a) Perception de redevances

En application du principe de prévention et de réparation des dommages à l'environnement (principe dit du pollueur payeur), l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques et privées une série de redevances[35] prévues à l'article 213-10 du code de l'environnement : redevance pour pollution de l'eau ; pour modernisation des réseaux de collecte ; pour pollutions diffuses ; pour prélèvement sur la ressource en eau ; pour stockage d'eau en période d'étiage ; pour obstacle sur les cours d'eau ; pour protection du milieu aquatique. Sans entrer dans le détail des assiettes et des taux de ces redevances, elles sont d'une manière générale liées aux volumes d'eau prélevés et aux activités économiques qui modifient le régime des eaux ou perturbent sa qualité.

[32] Cf. article R. 213-30 du code de l'environnement.
[33] Cf. article R. 213-31 du code de l'environnement.
[34] Cf. article R 213-42 du code de l'environnement.
[35] Cf. article L. 213-9 du code de l'environnement.

Les redevances des agences de l'eau ayant été requalifiées en impositions de toute nature par le conseil constitutionnel (décision n° 82-124 du 23 juin 1982), le législateur doit donc, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, en définir les règles d'assiette et en encadrer les taux. A cette fin, l'article 84 de la loi 2006-1772[36] définit les règles d'assiette, plafonne les taux et fixe les principes de leur modulation, les taux eux-mêmes demeurant fixés par le conseil d'administration de l'agence sur avis conforme du comité de bassin.

Les agences de l'eau perçoivent également les redevances pour service rendu instituées par les EPTB en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'EPTB, déduction faite des frais de gestion.

b) Subventions et attribution d'avances

En contrepartie des sommes perçues, dans le cadre de leur programme pluriannuel d'intervention, les agences de l'eau « *apportent directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques* »[37]. L'attribution de ces subventions n'est possible que pour financer des actions entrant dans le cadre des compétences de l'agence qui doit en outre s'assurer de la bonne utilisation et de l'efficacité des aides versées[38]. L'agence attribue également des subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales. Les cofinancements avec les départements font l'objet d'une convention définissant les critères de répartition[39].

Les agences contribuent également à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun par voie de fonds de concours au budget de l'État. Enfin, les agences peuvent à titre accessoire mener des actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans la limite de 1 % de leurs ressources.

c) Mise en œuvre des programmes pluriannuels d'intervention

Le programme pluriannuel d'intervention (PPI) constitue le cadre de mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui en découlent. Il détermine les domaines et conditions de son action et prévoit le montant de dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. L'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 encadre à ce titre l'action des agences de l'eau en définissant[40] 12 orientations prioritaires de leurs programmes pluriannuels sur la période 2007-2012 et leurs modalités d'intervention. Leurs délibérations doivent être compatibles avec ces orientations. Ce PPI est par ailleurs encadré dans son montant de dépenses et sa répartition par grands domaines d'intervention qui sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances. Trois grands domaines sont définis : les actions de connaissance, de planification et de gouvernance ; les mesures générales de gestion de l'eau ; les mesures territoriales de gestion de l'eau.

[36] Codifié L. 213-10 du code de l'environnement.
[37] Cf. article L. 213-9 du code de l'environnement.
[38] Cf. article R. 213-32 du code de l'environnement.
[39] Cf. article L. 213-9 du code de l'environnement.
[40] Notamment en regard de la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000.

L'arrêté du 15 mai 2007 modifié par l'arrêté du 14 février 2011 précise les montants par agence et par domaine, dont le plafond est fixé à 14 Mds par la loi du 30 décembre 2006. L'exécution du PPI est ensuite retracée dans un jaune annexé au PLF[41]. De ce fait, la politique de l'eau et les actions qui en découlent relèvent donc de plus en plus d'orientations nationales et les agences de l'eau tendent à cet égard à s'apparenter à des services déconcentrés de l'État, puisque l'État utilise les agences pour mener à bien ses actions. Il opère également des prélèvements sur les redevances des agences pour financer des actions relevant de ses attributions.

d) Sauvegarde des zones humides par acquisition foncière

Les agences de l'eau exercent également une mission de sauvegarde des zones humides par acquisition foncière à la faveur des dispositions prévues par l'article 133 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle II) qui prévoient l'acquisition des milieux aquatiques et zones humides. Les agences de l'eau sont ainsi habilitées à mener une politique foncière de sauvegarde des zones humides, après approbation par le comité de bassin. Elles peuvent attribuer des aides à l'acquisition de parcelles composant des zones humides par des conservatoires régionaux d'espaces naturels, des collectivités territoriales ou des établissements publics ; acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole. En fonction de la nature du terrain, l'acquisition incombe soit à la SAFER[42] qui utilise son droit de préemption, soit à l'agence de l'eau si les terrains se trouvent dans le champ d'intervention du Conservatoire du littoral et dans les conditions qu'il fixe.

Les agences de l'eau connaissent deux limites majeures à leurs prérogatives. D'une part, elles ne disposent d'aucun pouvoir de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre. D'autre part, elles sont dépourvues de pouvoirs de police. La police de l'eau est une police spéciale qui relève, au sein du ministère chargé de l'environnement, de la direction de l'eau (DE) ; elle est exercée localement par le préfet de département. Les agences ne sont pas habilitées à établir des normes de rejet ou à définir des objectifs de qualité de l'eau. Elles ne délivrent ainsi pas d'autorisation (par exemple pour les prélèvements ou les rejets) et ne sont pas chargées de la constatation des infractions. Elles peuvent cependant y contribuer en prenant en charge les études et travaux nécessaires au respect des règles et prescriptions prises au titre de la police de l'eau.

2.3 Fonctionnement

Chaque agence est gérée par un conseil d'administration qui comprend, outre le président, trente-quatre membres nommés ou élus pour six ans. Y siègent donc en nombre égal : des représentants des collectivités territoriales choisis par et parmi les membres représentant ces collectivités au comité de bassin ; des représentants des usagers choisis par et parmi les membres représentant ces catégories d'usagers au comité de bassin ; des représentants de l'État, de plusieurs ministères ; un représentant du personnel de l'agence élu par le personnel de l'agence.

[41] Cf. article L. 213-9 du code de l'environnement.

[42] Société d'aménagement foncier et d'établissement rural ; la SAFER Centre couvre exactement le périmètre de la région Centre soit les départements de l'Eure-et-Loir, du Loiret, du Loir-et-Cher, de l'Indre-et-Loire, du Cher et de l'Indre.

Le président du conseil d'administration est nommé pour trois ans par décret ; le conseil d'administration élit pour trois ans deux vice-présidents choisis parmi les représentants des collectivités territoriales ou des usagers au conseil d'administration. Le premier ministre nomme le directeur de l'agence qui en assure le fonctionnement et la gestion du personnel. Il prépare les réunions du conseil d'administration et s'assure de l'application de ses décisions. Le conseil d'administration peut lui déléguer certaines attributions. Enfin, il est responsable du budget de l'agence et est ordonnateur des recettes et des dépenses, il signe les contrats passés au nom de l'agence.

B – Le contexte statutaire des EPTB et de l'EP Loire

1 - Compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau

Depuis la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, les collectivités territoriales peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de « tous travaux », actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le cadre d'un SAGE. Ces travaux sont énumérés à l'article L. 211-7, I du code de l'environnement ; il s'agit de : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leurs accès ; l'approvisionnement en eau ; la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ou la lutte contre l'érosion des sols ; la défense contre les inondations et contre la mer ; la lutte contre la pollution ; la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ; les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ; l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion de la ressource en eau.

2 - Historique des établissements publics territoriaux de bassin

La loi sur l'eau de 1964 prévoyait la création d'établissements publics administratifs sous tutelle de l'État qui devaient faciliter les réalisations des travaux de mise en œuvre de la politique de l'eau définie par le comité de bassin et financée par l'agence de l'eau. Ces établissements publics qui auraient pu se constituer en maître d'ouvrage n'ont jamais été créés.

La loi sur l'eau de 1992 avait autorisé les collectivités territoriales intéressées à s'associer dans une communauté locale de l'eau, établissement public, pour faciliter la réalisation des objectifs arrêtés dans un SAGE (ancien article L. 213-9). Cette instance avait la faculté d'entreprendre des travaux d'ouvrages ou d'installation présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Les associations et syndicats de personnes physiques ou morales ayant des activités dans le domaine de l'eau pouvaient être associés à ses travaux, à titre consultatif. Enfin, elle établissait et adoptait, après avis conforme de la commission locale de l'eau un programme pluriannuel d'intervention qui devait se conformer au SAGE. Cette possibilité restée largement inusitée a été supprimée par la LEMA de 2006. En contrepartie, cette loi consacre l'existence des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)[43]. L'étude d'impact du projet de LEMA indique à ce sujet que « *la transformation de la commission locale de l'eau en établissement public à caractère administratif aurait pu constituer une alternative pour faciliter la réalisation des études et du suivi. Elle n'a pas été retenue afin de ne pas instituer une nouvelle catégorie d'établissements publics, le législateur ayant par ailleurs souhaité voir affirmé le rôle de l'intercommunalité de bassin avec les établissements publics territoriaux de bassin* ».

Les premiers EPTB avaient été créés spontanément par certaines collectivités territoriales afin d'aménager leurs cours d'eau et de prévenir les inondations. Près de 90 % du territoire était déjà couvert lors de la publication de la loi de 2003. Constitués de façon empirique, ces groupements permettaient de mettre en œuvre les décisions relatives à la politique de l'eau à l'échelle d'un bassin, d'un sous bassin, d'un cours d'eau ou même d'une fraction de cours d'eau. Ces établissements publics administratifs se sont regroupés en 1999 sous une dénomination commune pour faire reconnaître leur rôle dans la politique de l'eau.

3 - Statut juridique des EPTB et cas de l'EP Loire

Les EPTB sont des syndicats mixtes (ouverts ou fermés) ou des institutions interdépartementales régis par le code général des collectivités territoriales et agissant selon les cas à l'échelle d'un bassin, d'un sous bassin ou d'un cours d'eau. La constitution des EPTB est facultative (« *les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un EPTB* »).

Le préfet coordonnateur de bassin délimite le périmètre d'intervention de l'EPTB, après avis du comité de bassin, des collectivités territoriales concernées et s'il y a lieu de la commission locale de l'eau[44]. En effet, le périmètre d'intervention de l'EPTB (bassin hydrographique) pouvant être différent de celui des collectivités membres, justifie que cette prérogative soit confiée au préfet au titre de sa mission de coordination. La circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin précise que le périmètre d'un ETPB doit être continu et peut inclure le territoire d'une collectivité non-membre sans que celle-ci ait obligation d'y adhérer. Toutefois, la superposition de plusieurs EPTB sur un même périmètre ne saurait être admise. La même circulaire indique que la mission d'un EPTB est de faciliter la gestion de la ressource en eau à l'échelle d'un « *bassin hydrographique cohérent* ». Elle précise que son périmètre « *ne peut pas être inférieur à celui du SAGE* ». *A contrario*, il peut gérer plusieurs SAGE : « *si plusieurs SAGE coexistent sur des territoires interdépendants, il appartient au préfet coordonnateur de bassin de suggérer en fonction des conditions locales qu'ils soient coordonnés par le même EPTB* ».

---

[43] Cf. article L. 213-12 du code de l'environnement.
[44] Cf. article L. 213-12 du code de l'environnement.

S'il prend la forme d'un syndicat mixte, l'EPTB est administré par le comité syndical, son organe délibérant. Le nombre et la répartition des sièges sont fixés par les statuts. Le comité règle par ses délibérations, les affaires qui sont de sa compétence (vote du budget, délégations de gestion d'un service public, délégations des actes d'administration courante au président). Le président, comme tout exécutif local, prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte[45].

Créé en 1983, l'EP Loire est un syndicat mixte ouvert composé de 50 collectivités ou groupements : 7 régions, 16 départements, 18 villes ou agglomérations, et 9 syndicats intercommunaux d'aménagement de la Loire et de ses affluents (SICALA) ayant compétence départementale. L'établissement, reconnu en 2006 comme EPTB[46] contribue à la coordination des actions menées sur l'ensemble du territoire du bassin de la Loire. Il assume la maîtrise d'ouvrage d'opérations menées à cette échelle ou présentant un caractère interdépartemental. Il porte, conformément à la législation, quelques SAGE. En marge de ces activités de base, l'EP Loire développe un travail d'animation de la recherche et de gestion de données autour de la Loire, ainsi que des activités de prévention et de réduction des risques d'inondation.

S'agissant de la gestion de grands ouvrages, il convient de souligner que cette activité - fondamentale pour un EPTB - reste relativement limitée puisque la Loire reste globalement un fleuve « sauvage », peu impacté par l'installation de grands ouvrages. Seuls les barrages de Naussac et Villerest sont propriété de l'établissement qui en assure la gestion. Le barrage de Naussac, situé sur le Donozau, affluent de l'Allier, sert au soutien des étiages de l'Allier et de la Loire. Le barrage de Villerest, situé sur la Loire, en amont de Roanne, sert à l'écrêtement des crues de grande ampleur. Il contribue à réduire de manière significative le risque d'inondation jusqu'en Loire-Atlantique. Il sert également de soutien d'étiage sur la Loire.

En ce qui concerne les SAGE, l'EP Loire porte 5 schémas d'aménagement à la demande des commissions locales de l'eau correspondantes : Allier aval, Cher amont, Cher aval, Loir et Loiret.

4 - Missions des EPTB

Le code de l'environnement[47] dispose que l'objectif des EPTB est non seulement la prévention des inondations, mais plus largement la gestion équilibrée de la ressource en eau et la préservation et la gestion des zones humides. En leur qualité de maître d'ouvrage, les EPTB ont vocation à recevoir des financements et à percevoir des redevances pour service rendu de nature à pouvoir appuyer efficacement l'élaboration du SAGE en en devenant la « structure porteuse ». Les EPTB sont également consultés lors de l'élaboration et de la révision des SDAGE et des SAGE. La LEMA désigne les EPTB comme membres de la commission locale de l'eau afin de mettre à sa disposition des compétences techniques et une connaissance détaillée des enjeux. La circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin détermine la nature concrète des travaux que peut conduire l'ETPB : il peut porter la maîtrise d'ouvrage de travaux ou d'études, gérer le domaine public fluvial, élaborer et mettre en œuvre les trames bleues et vertes. L'EPTB donne par ailleurs des avis sur les travaux d'aménagement du bassin, l'entretien des cours d'eau, ou de défense contre les inondations dont le montant sera supérieur à 1,9 millions d'euros. Sans avoir vocation à constituer une entité se substituant aux collectivités territoriales ou aux structures administratives ou financières existantes, l'EPTB doit toutefois développer une certaine capacité d'intervention financière et une compétence technique.

---

[45] Cf. article L. 5211-9 du CGCT.
[46] Cf. arrêté du préfet en date du 13 juillet 2006.
[47] Cf. article L. 213-12.

L'article 153 de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, tend à favoriser la création des EPTB et à en étendre les compétences. Ils ont désormais pour tâche « *la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux* » (SAGE) lorsque le périmètre de ce dernier a été délimité après l'adoption de la loi Grenelle II ou qu'il résulte de la procédure de reconnaissance issue de l'arrêté du 7 février 2005. Le texte final s'inscrit en retrait par rapport à la version sénatoriale, l'assemblée nationale ayant souhaité laisser aux commissions locales de l'eau l'élaboration et la révision des SAGE, alors qu'initialement, ces commissions devaient confier l'ensemble de leurs missions aux EPTB. En plus de la compétence qui leur est conférée en tant que « *structures porteuses* » du SAGE, les EPTB sont chargés d'assurer à l'échelle du bassin ou du sous bassin hydrographique, la cohérence des actions des collectivités territoriales visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires dans laquelle ce risque est important, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil[48].

5 - Financement des EPTB et relations avec les agences financières de bassin

Les études à caractère général, les missions d'animation et de coordination sont à financer par les contributions des collectivités territoriales membres de l'EPTB comme l'indique la réponse ministérielle à la question du sénateur Masson le 30 avril 2009.

En complément, la LEMA permet aux EPTB de recourir aux agences de l'eau pour collecter en leurs lieu et place les redevances pour service rendu qu'ils seraient amenés à percevoir, et de les leur réserver intégralement. Cette redevance se justifie lorsque l'EPTB est amené à réaliser des travaux de mobilisation de la ressource en eau ou d'entretien des cours d'eau faisant l'objet d'une déclaration d'intérêt général (DIG). Celle-ci est normalement perçue auprès des bénéficiaires des travaux. A ce titre, une question parlementaire du sénateur François Marc relevait fin avril 2009 « *qu'en réalité, ce mode de financement reste lettre morte. Les élus des ETPB se voient systématiquement opposer un refus de la part des agences de l'eau, faute d'un fondement juridique suffisant pour l'établissement des redevances. De fait, les moyens d'action des EPTB restent soumis aux contributions des collectivités qui les composent* ». *Le sénateur demandait en ce sens « si le gouvernement [entendait] produire un décret précisant les conditions dans lesquelles les EPTB pourront demander la création de redevances pour service rendu* ». Le secrétariat d'Etat à l'écologie lui a répondu en mars 2010 qu'un amendement à la loi Grenelle II insérait « *un nouvel article après l'article 56 et qui permet de majorer le tarif des redevances de prélèvement pour financer les EPTB* ». Cette disposition figure *in fine* à l'article 155 de la loi ajoutant un point V bis à l'article L. 213-9 du code de l'environnement : « *dans la limite du doublement des tarifs plafonds fixés par le présent article, les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 peuvent demander à l'agence de l'eau d'appliquer, dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur lequel ils interviennent [...], une majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau mentionnées au I du présent article, les sommes ainsi recouvrées étant reversées à l'établissement public territorial de bassin sans frais de gestion. La majoration du tarif de la redevance ne peut pas être supérieure à 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée. Les sommes à reverser à l'établissement ne peuvent représenter plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du schéma* ».

---

[48] Cf. article L. 566-10 du code de l'environnement, ajouté par le Grenelle II.

Dès lors que la LEMA offre la possibilité aux EPTB de recourir aux agences de l'eau pour collecter en leurs lieu et place une telle redevance, il n'est pas prévu d'instaurer une redevance pour service rendu directement recouvrable par les EPTB. L'EP Loire ne perçoit pas actuellement la majoration de redevance prévue par la loi Grenelle II.

Annexe n° 2 – Evolution du budget annexe de l'EP Loire de 2007 à 2011

Sources : comptes administratifs & comptes de gestion	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	moyenne annuelle
C/74 Dotations et participations	1 748 161	1 577 945	1 525 662	1 462 141	1 096 489	-37%	-11,01%
C/70 Produits des services et du domaine	4 037 328	4 082 034	4 627 502	4 250 454	4 425 584	10%	2,32%
C/75 Autres produits de gestion courante	687 556	6 981	2	1	1		
Produits de gestion	6 473 044	5 666 959	6 153 166	5 712 596	5 522 074	-15%	-3,89%
Ch 012-Ch 013 Charges de personnel	393 842	461 948	482 353	491 565	496 141	26%	5,94%
Ch 011 Charges à caractère général	1 989 127	2 155 975	2 464 113	2 496 605	2 727 058	37%	8,21%
C/658 Autres charges de gestion courante	415 000	419 366	410 090	417 700	333 214	-20%	-5,34%
Charges de gestion	2 797 969	3 037 289	3 356 556	3 405 870	3 556 414	27%	6,18%
Epargne de gestion	3 675 075	2 629 670	2 796 610	2 306 726	1 965 661	-47%	-14,48%
Eléments exceptionnels							
C/77 Produits exceptionnels	296 812	696 936	20 292	3 799	31 402	-89%	-42,97%
C/67 Charges except.	671 800	404 350	379 521	302 760	475 284	-29%	-8,29%
Amortissements							
C/68 Dot.aux Amort. et aux Prov.	560 046	629 117	1 937 857	730 685	2 294 841	310%	42,28%
C/78 Rep.sur Amortissements et Provisions	-	535 676	600 000	1 070 000	830 000		
Résultat d'exploitation	2 740 041	2 828 816	1 099 524	2 347 080	56 937	-98%	-62,03%
CAF brute (PCG)	3 300 087	2 921 506	2 437 381	2 006 722	1 490 376	-55%	-18,02%
C/20+21+23D Dépenses d'équipement	69 900	227 492	790 084	2 112 420	2 598 244	3617%	146,92%
C/1021 D Dotations	501 566	-	-	-		-100%	-100,00%
Dépenses réelles d'investissement	571 466	227 492	790 084	2 112 420	2 598 244	355%	46,02%
C/10 C Dotations et fonds propres (hors c/1068)	3 690	-	-	-			
Recettes réelles d'investissement	3 690	0	0	0	0		
Besoin d'autofinancement	567 776	227 492	790 084	2 112 420	2 598 244	358%	46,26%
C/1068 Excédents de fonctionnement capitalisés	0	410 624	331 157	752 227	2 964 322		
Opérations d'ordre de transfert de la section de fonctionement DEPENSES	*0*	*535 676*					
Opérations d'ordre de transfert de la section de fonctionement RECETTES	*560 046*	*29 117*	*37 857*	*80 685*			
Opérations d'ordre de transfert de la section d'investissement RECETTES					*234 841*		
Résultat d'investissement	-7 730	-323 427	-421 070	-1 279 508	600 919		
Résultat de l'exercice N	2 732 311	2 505 389	678 454	1 067 572	657 856		
Résultat à la clôture N-1	-	2 732 311	4 827 075	5 174 372	5 489 717		
Part affectée à l'investissement (c/1068)	-	410 624	331 157	752 227	2 964 322		
Résultat à la clôture N	2 732 311	4 827 075	5 174 372	5 489 717	3 183 251	17%	3,89%

ETABLISSEMENT PUBLIC Loire

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DU CENTRE-LIMOUSIN
10 SEP. 2013
ARRIVÉE 1332

3, av. Claude Guillemin - BP 6125
45061 Orléans - Cedex 2
tél. 02 38 64 38 38
fax 02 38 64 35 35
direction@eptb-loire.fr

Le Président

Orléans, le 09 SEP. 2013

N/Réf : 1649/JCE/SJ/MP
Dossier suivi par : jean-claude.eude@eptb-loire.fr
02.38.64.46.54

Objet : Eléments de réponse de l'Etablissement public Loire aux observations définitives de la Chambre régionale des comptes Centre, Limousin

Monsieur le Président,

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de votre courrier du 13 août 2013 (reçu le 14 août et enregistré le même jour sous le n° 2340), relatif à la transmission des observations définitives sur la gestion de l'Etablissement public Loire, telles que retenues par la Chambre régionale des comptes du Centre, Limousin dans sa séance du 18 juillet 2013.

J'ai pris bonne note de la synthèse de vos observations définitives, dans le droit fil de celles provisoires déjà transmises en février dernier, relevant plus particulièrement que :

- « *la situation financière de l'Établissement – budget principal et budget annexe – paraît saine* » ;
- l'Etablissement « *a financé d'importants investissements, sans pour autant recourir à l'emprunt* » ;
- « *a constitué ces dernières années [...] des provisions en prévision de travaux à venir [...] et de l'acquisition de locaux* » et « *a adopté, depuis peu, une politique d'amortissement plus contraignante* » ;
- « *respecte désormais les règles de la comptabilité d'engagement ainsi que l'obligation de procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice* » ;
- « *utilise la faculté d'engagement pluriannuel (AP/CP) pour ses dépenses d'investissements* » ;
- « *a su obtenir des cofinancements étatiques et surtout européens pour financer une palette d'actions sans cesse élargie* » ;
- « *bénéficie, en outre, d'une redevance dynamique et de marge de manœuvre au niveau des contributions, la base de calcul n'ayant pas été valorisée depuis 2008* » ;
- étant indiqués par ailleurs « *les efforts de maîtrise fournis en 2011* » pour les charges de gestion, et le fait que « *la passation [des] commandes publiques n'a fait l'objet d'aucun contentieux* », avec « *une fonction « achats » [...] consolidée* », même si ce n'est que « *tardivement* ».

Je crois pouvoir dire à la lecture de ces observations définitives que l'Etablissement devrait y trouver une motivation supplémentaire à poursuivre dans la voie de son développement maîtrisé, dans le prolongement des efforts déjà consentis en termes d'optimisation de ses ressources humaines, techniques et financières.

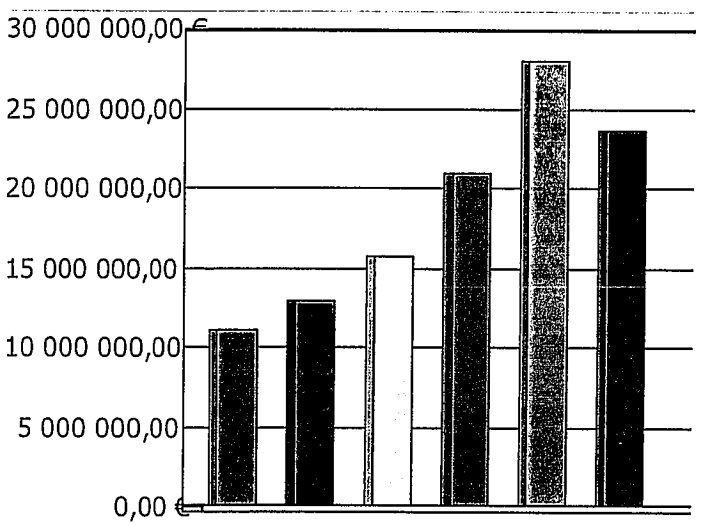
Dans ce contexte, en application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous communique les éléments de réponse écrite qu'il m'a paru opportun de produire.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

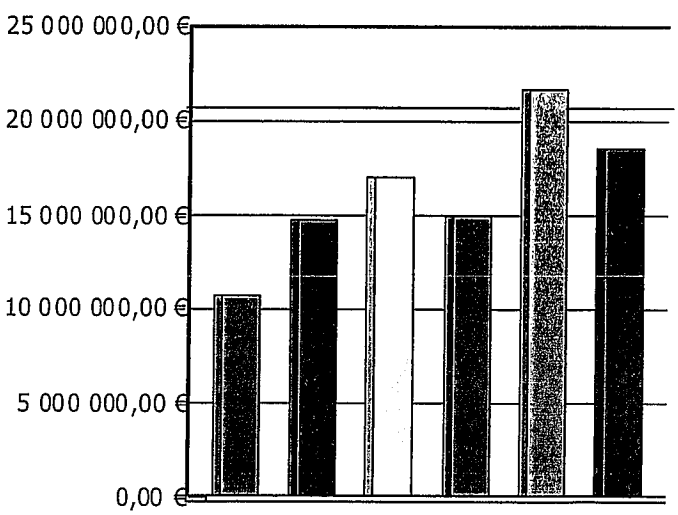
Concernant « *l'avenir* » et le fait que « *l'Etablissement doit faire preuve d'une grande vigilance au regard [...] de la forte réduction de ses excédents cumulés* », il est simplement rappelé que cette réduction s'inscrit à la fois en réponse au souhait exprimé par l'ensemble des collectivités, et en application des observations de juin 2001 de la Chambre régionale des comptes, laquelle avait jugé opportun d'attirer l'attention sur « *l'augmentation régulière des résultats constatés aux comptes administratifs* », invitant en cela à la résorption de l' « *excédent constaté* ».

PARTIE II - <u>L'analyse financière – A - Budget principal</u>

Suite à la clôture de l'exercice 2012, il est possible de confirmer la tendance des réponses déjà apportées par l'Etablissement dans le cadre du contrôle, à savoir une activité en forte augmentation, la fiabilisation progressive du taux d'engagement (90%) et du taux de mandatement (70%) – étant précisé que le « delta » restant à combler est imputable notamment à des reliquats de crédits dont la mise en œuvre est conditionnée à une demande expresse de chacune des collectivités concernées.



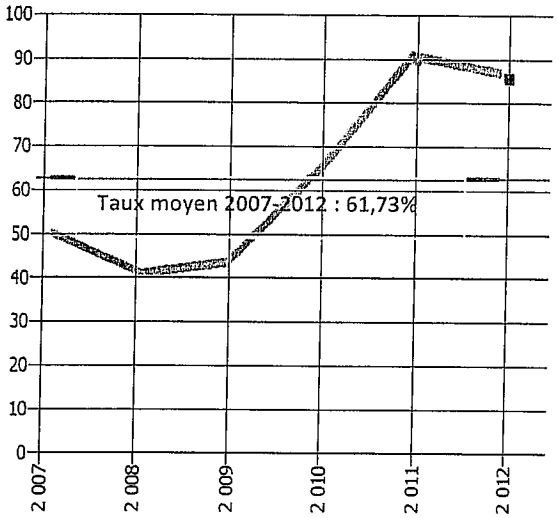
<u>Evolution de l'engagement entre 2007 et 2012</u>



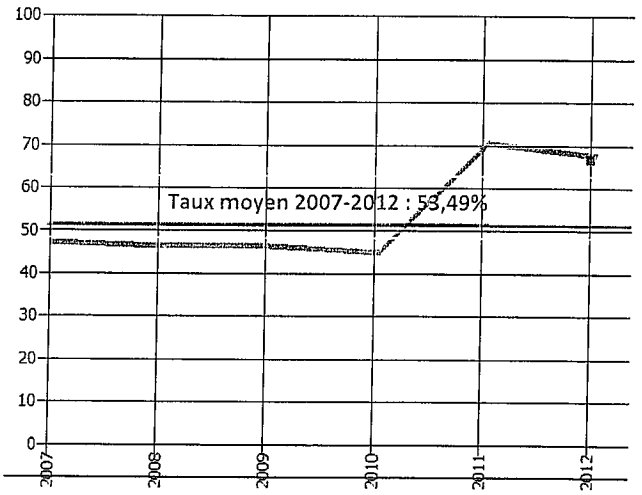
<u>Evolution du mandatement entre 2007 et 2012</u>

2007 2008 2009 2010 2011 2012

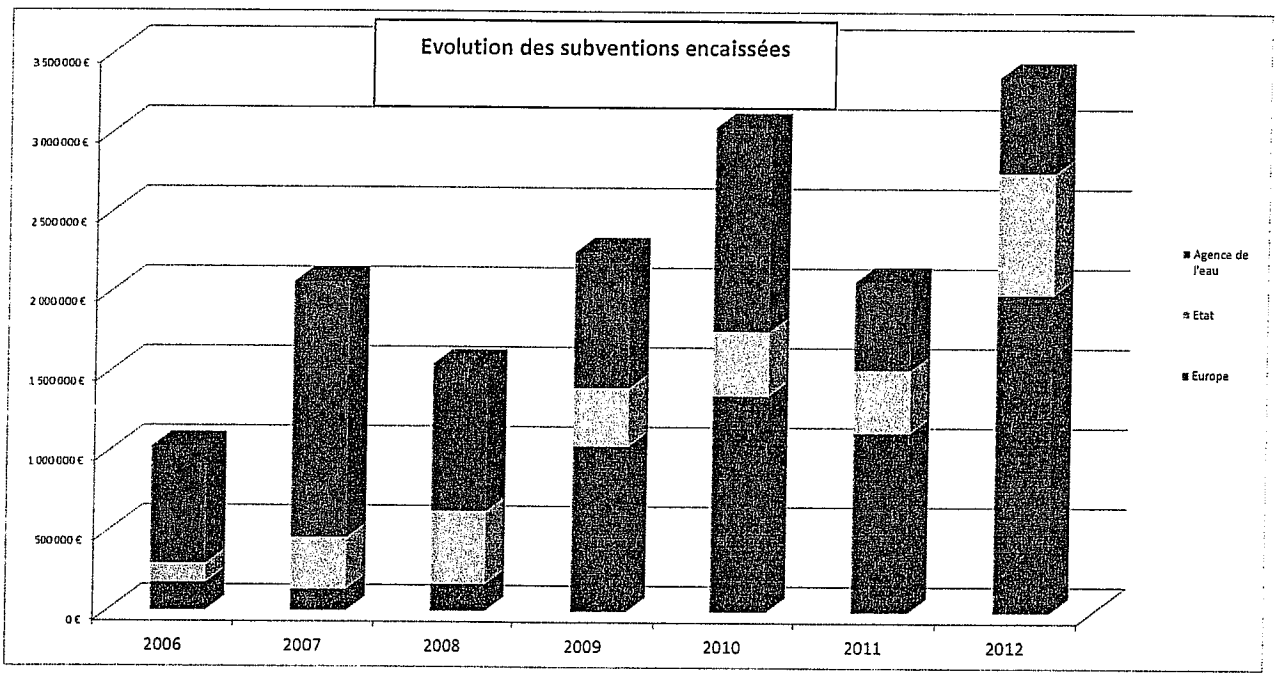
Evolution du taux d'engagement par rapport au taux moyen 2007-2012



Evolution du taux de mandatement par rapport au taux moyen 2007-2012



De la même manière, il est possible de confirmer l'évolution positive du montant des subventions encaissées, générant un effet de levier important du fait de la recherche systématique de cofinancements, en particulier de l'Europe (FEDER) pour la période 2007-2013.



Concernant plus particulièrement la « *progression des dépenses de personnel* » (p. 18), la part des frais de personnel dans le total des charges de gestion est effectivement passée de 17% à 33%. Mais ce fait est à circonstancier. En effet, les agents recrutés génèrent une valeur ajoutée conséquente pour l'Etablissement et ses collectivités membres. Sur la base d'une analyse dont le périmètre n'est pas limité aux seules charges de gestion, les constats suivants peuvent être faits sur la période de référence 2007-2011:

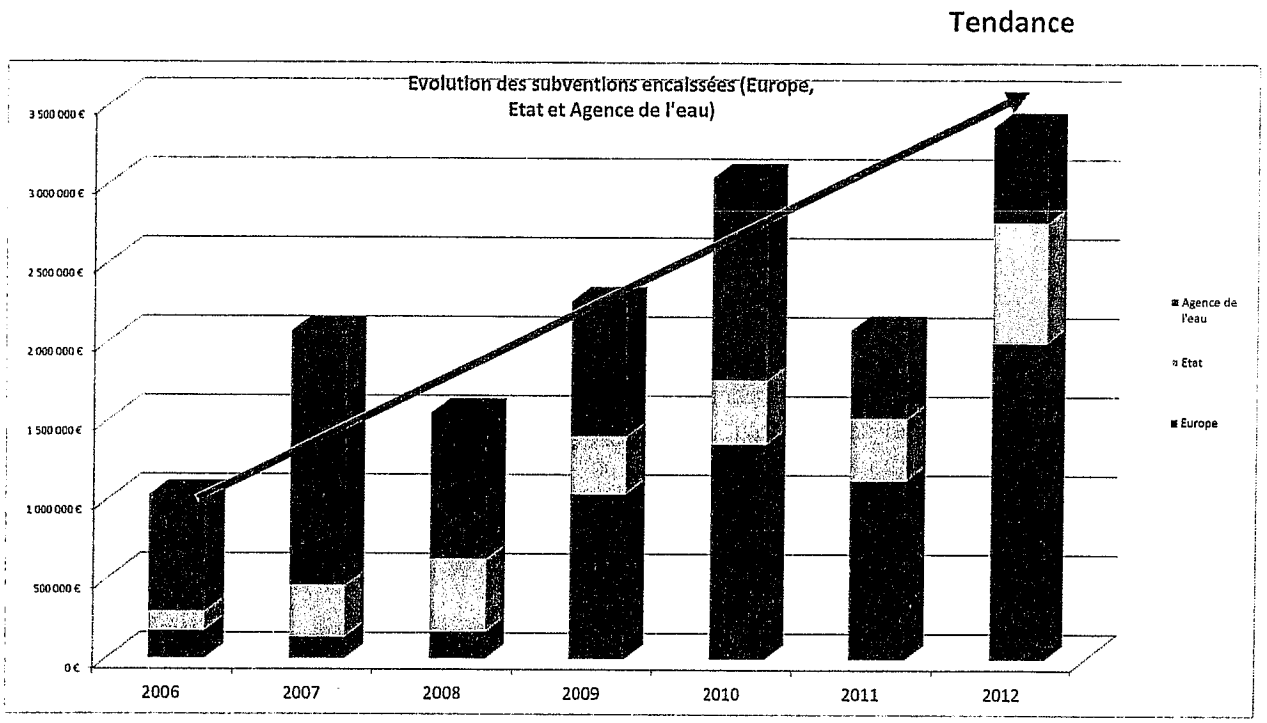
1. L'activité globale de l'Etablissement a augmenté de plus de 104 %.
2. Le volume global d'activité a augmenté de plus de 10 M€, à rapprocher de l'augmentation de 1,2 M€ pour les dépenses de personnel, soit un rapport de 1 à 10.

3. L'augmentation des points 1 et 2 comparée à celle de 461 000 € des charges de gestion indique, quant à elle, une maîtrise globale du coût des charges de fonctionnement.

Par surcroît, il peut être rappelé que le parti pris de maîtrise des dépenses de personnel a déjà amené l'Etablissement, en juillet 2012 puis en mars 2013, à ne pas reconduire les contrats de deux agents au sein de la direction administrative et financière. C'est dans cette logique toujours que s'inscrit, en lien avec le dispositif conventionnel du plan Loire, le recours par l'Etablissement à des contrats à durée déterminée, conditionnés à la fois à la spécificité des missions confiées, à la limitation dans le temps de ces dernières et à l'obtention de cofinancements correspondant, permettant de réduire autant que possible l'effort contributif des collectivités membres.

Concernant la « *provision* » (p. 21), constituée au budget primitif 2012 (Comité syndical du 9 décembre 2011) et au budget supplémentaire 2012 (Comité syndical du 23 mars 2012), celle-ci couvrait le risque (probable mais incertain) d'une incapacité de poursuite de l'activité de l'Établissement, lié au non-renouvellement du bail des locaux loués. Comme le relève la Chambre régionale des comptes, cette provision a fait l'objet d'une reprise globale au budget supplémentaire 2013, compte tenu alors du caractère *a priori* certain du déménagement. Dans le même temps, cette décision est également motivée par la recherche d'une réduction des dépenses de fonctionnement (coût important de la location), dans une logique d'optimisation de la gestion du patrimoine de l'Etablissement.

Sans préjuger de ce que pourrait être la situation à partir de 2014, il est à noter sur la période de référence 2007-2013 que l'évolution « *hachée et globalement défavorable* » de la capacité de financement de l'Etablissement (p. 21) est à nuancer. Comme le montre le schéma ci-dessous, la tendance d'évolution est positive ces dernières années, les fluctuations étant pour l'essentiel imputables à des décalages entre l'attribution et l'encaissement des subventions, ce que note la Chambre régionale des comptes.



Concernant les « *charges de gestion en hausse* », et plus particulièrement les charges de personnel du budget annexe (p. 28), il est à rappeler la prise en charge et l'optimisation de la gestion des ouvrages par l'Etablissement, avec la constitution puis la stabilisation d'un service spécifique, de seulement 6 agents dédiés toutefois (dont 2 en catégorie A, 3 en catégorie B et 1 en catégorie C).

S'agissant de l'augmentation des dépenses de taxes foncières (p.28), il est à relever une erreur matérielle : le « *transfert de propriété par l'Etat, au 1er janvier 2007* », concerne le barrage de Naussac et non pas de Villerest.

Dans le même ordre de considérations, il est à souligner que la « *diminution des dépenses [correspondant] à la baisse de la participation annuelle versée à la DREAL Centre* » (p.28), a été consentie en contrepartie de la prise en charge par l'Etablissement de missions correspondantes.

PARTIE III – <u>La politique d'achat public</u>

D'une manière générale sur la politique d'achat public, il est à préciser que depuis 2011, l'Établissement est doté d'un logiciel dédié : « eMarché », totalement interphasé avec le logiciel comptable. Ce logiciel marché a subi un important développement durant l'année 2011 et est, désormais, complètement intégré au circuit d'exécution financière. Par l'exploitation de requêtes via Business Object, le logiciel a permis, en 2 ans :

- la réduction significative du nombre des suspensions du Comptable Public (divisé par 3) ;
- la sécurisation de l'exécution des marchés grâce à un éventail de contrôles et d'alerteurs automatiques ;
- la gestion plus précise des crédits lors des préparations budgétaires ;
- la réduction des délais globaux de paiement.

Ces améliorations dans la gestion des marchés ont permis de réinvestir une partie du temps dans un contrôle plus approfondi des procédures concernées (notamment pour les 36 marchés passés en 2012), et plus particulièrement la précision de la rédaction de ces derniers afin de s'assurer de la cohérence entre les documents préparatoires et de délais d'exécution qui y sont rattachés.

S'agissant des « *intérêts moratoires* », sur la période de référence de 5 ans ils ne concernent qu'un marché, pour lequel 15 k€ ont effectivement été versés. Il peut être rappelé que les retards ayant généré ce versement étaient dus à des délais incompressibles de temps de signature pour régulariser les pièces de sous-traitance, voire à des temps induits par les navettes pour fournir, par exemple, l'attestation de paiement direct qui doit accompagner toute facture de sous-traitance. Hormis ce versement, aucun autre marché n'a fait l'objet d'un versement d'intérêts moratoires. Pour ce qui est des intérêts moratoires hors marché, la somme est de moins de 20 € sur la même période.

Concernant la « *consolidation tardive de la fonction achats* » (p. 35), l'arrivée (en 2011 seulement) d'un rédacteur pour assister l'attaché affecté aux marchés publics n'a pu être assurée plus rapidement pour 2 raisons principales : l'audit organisationnel de 2009 n'avait pas identifié de déficit en personnel sur cette fonction et, sans possibilité de recrutement supplémentaire, un redéploiement en personnel a été nécessaire. Comme l'indique la Chambre régionale des comptes il peut être rappelé qu'en parallèle à ce redéploiement et, au-delà du personnel dédié à la fonction « achats », les années 2010 et 2011 ont été l'occasion d'une montée en puissance des chargés de mission sur ce thème.

Concernant la mise en place d'une procédure formalisée, précise et exhaustive de « *recensement annuel des besoins* » (p. 38), celle-ci est prévue en lien avec la préparation du projet de budget 2014. A cet égard, et s'agissant du Budget annexe, les premiers éléments sont déjà répertoriés via le *Programme prévisionnel de dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des barrages de Villerest et Naussac (période 2013-2023).*

La consolidation des modes opératoires liés à la politique d'achat public de l'Etablissement s'inscrit donc bien dans ses perspectives d'intervention.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean GERMAIN

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes
du Centre, Limousin
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS Cedex 1

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DU CENTRE-LIMOUSIN
11 SEP. 2013
ARRIVÉE 1339

le Loiret
Conseil Général

Direction du Conseil et de la Prévention des Risques Majeurs

Monsieur le Président
Chambre Régionale des comptes du Centre-Limousin
15, rue d'Escures
BP2425
45032 ORLÉANS CEDEX 1

Réf : L13-
Contact : Olivier DUCARRE -02 38 25 48 42
Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'Établissement Public Loire

Orléans, le - 6 SEP. 2013

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 13 août 2013, vous m'avez transmis un extrait du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'Établissement Public Loire, et je vous en remercie.

Ce document met en exergue le rôle de l'Établissement Public Loire dans la politique de l'eau en France. En tant que membre actif de l'Établissement Public Loire, le Conseil général du Loiret prend acte des orientations prises par l'établissement dans le suivi d'études et d'actions sur le risque inondation, l'aménagement des eaux avec les SAGE et l'accompagnement de projets de recherche.

Je constate que ces orientations ne sont pas remises en cause par le rapport d'observations définitives qui m'a été transmis.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Éric DOLIGÉ,
Président du Conseil Général,
Sénateur du Loiret

Hôtel du Département - 15, rue Eugène Vignat
B.P. 2019 - 45010 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 25 48 48 - Fax : 02 38 25 48 00
loiret@loiret.fr