

Ministère de l'économie, des finances et
de l'industrie

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

Affaire 2006-M-019-01

Ministère des transports, de l'équipement
du tourisme et de la mer

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS
ET CHAUSSÉES**

Affaire 2006-0005-01

Ministère de l'écologie et du
développement durable.

**INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ENVIRONNEMENT**

Affaire 06 / 002

Paris, le 25 septembre 2006

PLAN DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS DE NIMES

établi par

Xavier MARTIN

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts
membre du service de l'inspection générale de l'environnement

Brigitte MAZIERE

inspectrice générale de l'équipement

Paul PIERRON

Guy LEGOFF

ingénieurs généraux des ponts et chaussées
membres du conseil général des ponts et chaussées

Joël ROCHARD

inspecteur général des finances

Gilles DOZ

receveur des finances

SOMMAIRE

1. LA MISSION	4
2. L'HISTOIRE ET LA SITUATION ACTUELLE	6
2.1. LA GENESE DU PROJET	6
2.2. L'ACCOMPAGNEMENT DU PROJET PAR L'ETAT	7
2.3. SUR LE PLAN ADMINISTRATIF	10
2.3.1. Les autorisations administratives	10
2.3.2. Les arrêtés de subvention	11
2.4 SUR LES REALISATIONS EN JUIN 2006	12
2.4.1. Les études	13
Les études de définition	13
Les recherches archéologiques	14
Le dossier d'intérêt général	14
Les dossiers de DUP	14
2.4.2. Le réseau d'observation et d'alerte	15
2.4.3. Les travaux	15
2.4.3.1. A l'aval	15
2.4.3.2. Le centre ville	16
2.4.3.3. A l'amont	16
2.4.3.4. Commentaires complémentaires	17
2.5. SUR LE PLAN FINANCIER	17
2.5.1. L'évolution du coût du PPCI témoigne de la complexité du projet et de la difficulté à le stabiliser	17
Les estimations d'origine ont été dépassées	17
Les estimations actuelles, sans réorientation du PPCI, témoignent de l'importance des besoins de financement	17
2.5.2. Jusqu'en 2001, le contexte financier dans lequel s'est réalisé le PPCI était particulièrement tendu	18
La situation financière de la ville de Nîmes était dégradée	18
Sur la période, le coût mesurable du PPCI s'élève 45.092.888 €.	19
2.6. SUR L'URBANISME ET LA DIMINUTION DE LA VULNERABILITE	20
2.7. SYNTHESE DES CONSTATS	23
3 QUELLES PERSPECTIVES ?	25
3.1. SUR LE PLAN ADMINISTRATIF	25
3.2. LE POINT TECHNIQUE	25
3.3. LE POINT FINANCIER	26
3.3.1. Depuis 2002, un contexte financier plus favorable à la poursuite d'un effort d'investissement dans le PPCI	26
La situation financière de la ville de Nîmes se stabilise et s'améliore sensiblement sur 2005	26
Ce qui devrait permettre une possibilité d'intervention de la ville plus importante sur les années à venir	26

3.3.2. Toutefois le plan de financement prospectif proposé par la Ville ne peut être validé en l'état.....	27
Sur le plan technique il ne reflète pas d'orientation claire et semble très optimiste ...	27
Sur le plan financier il est trop incertain	27
3.4. SUR LA PREVENTION DES INONDATIONS ET L'URBANISME	29
CONCLUSION.....	30

ANNEXES

1. LA MISSION

A la suite des inondations catastrophiques de Nîmes le 3 octobre 1988, un plan de protection contre les inondations (PPCI) a été arrêté.

Ce plan distingue une partie portant sur l'aménagement des écoulements à l'intérieur de la zone à urbanisation dense dite « intra-muros » et une autre portant sur l'aménagement du ruissellement et des écoulements à l'amont et à l'aval de la ville jusqu'au Vistre, dite « extra-muros ».

Dans leur lettre du 10 janvier 2006¹, les ministres l'économie et des finances, de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, et de l'écologie et du développement durable constatent que :

« la partie intra-muros n'est pas commencée et semble difficile à réaliser ... La partie extra-muros est engagée, elle a pris beaucoup de retard.

L'Etat participe au financement de la partie extra-muros. Il intervenait jusqu'à présent pour le tiers des investissements.

Le programme initial extra-muros était évalué à 66 M€ en 1969 sur lesquels 48 M€ ont été engagés. La ville qui a récemment révisé son projet estime que les montants nécessaires pour achever le programme en 2009 dépasseront les estimations de 1999. L'actualisation de ce programme appelle un nouvel examen des projets sur les plans techniques et financiers. »

Les ministres ont dès lors chargé leurs services d'inspection générale de réaliser une mission avec comme objet :

« D'examiner les mesures d'urbanisme à même de diminuer la vulnérabilité de l'agglomération de Nîmes (PPCI).

D'apporter à la ville une assistance notamment pour identifier les opérations prioritaires au sens de la protection des personnes et des biens.

De déterminer, en liaison avec la ville, l'enchaînement optimum des opérations, d'en déduire les besoins financiers correspondants et des propositions de plan de financement. »

La présente mission est composée comme suit :

- Au titre de l'inspection générale des finances :
Joël ROCHARD, inspecteur général des finances.
Gilles DOZ, receveur des finances, mis à disposition de l'inspection générale des finances par le directeur général de la comptabilité publique.
- Au titre du conseil général des ponts et chaussées :
Brigitte MAZIERE, inspectrice générale de l'équipement.
Guy LEGOFF et Paul PIERRON, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

¹ Jointe en annexe.

- Au titre de l'inspection générale de l'environnement :
Xavier MARTIN, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts.

Elle remercie le préfet et ses services, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations de leur accueil et spécialement le directeur départemental de l'équipement du Gard et ses collaborateurs, en particulier Renaud DURAND, ingénieur des travaux publics de l'Etat d'avoir, en particulier, organisé ses contacts et son travail sur place.

Elle remercie toutes les personnes rencontrées² qui lui ont donné de leur temps.

² La liste est jointe en annexe.

2. L'HISTOIRE ET LA SITUATION ACTUELLE

Une carte, jointe en annexe, présente le PPCI dans son état actuel : les travaux réalisés et ceux restant à faire.

On y constate que les opérations qui ont été menées sont situées tout autour de la zone d'habitat dense en épargnant l'intra-muros.

Elles intéressent des retenues et des parties discontinues de cadereaux³.

2.1. LA GENESE DU PROJET

Le fait générateur du projet est bien sur la catastrophe du 3 octobre 1988, dont il convient de rappeler quelques chiffres significatifs :

- jusqu'à 400 mm pendant 6 à 7 heures de précipitations continues sur quasiment toute la ville
- 45.000 sinistrés
- 9 morts et une dizaine de blessés
- 2.000 logements endommagés
- 6.000 véhicules sinistrés.

Dès le 16 octobre, le Député-Maire de la ville a créé une « Commission Hydraulique » chargée de tirer les enseignements de la catastrophe. Avec l'aide notamment du Cabinet MERLIN, cette Commission a proposé, dès juin 1989, un schéma général de solution technique allant jusqu'à la solution dite « tunnels » assurant le passage de l'eau d'un orage type 1988 sous la ville par un système de tunnels à grand gabarit. Le coût de ces ouvrages étant estimé à quelques 2.5 milliards de francs (soit quelques 600 M€).

Pour rester dans des ordres budgétaires raisonnables, le projet présenté a en définitive été scindé en trois phases :

- Phase 1 : Restructuration du Centre Ville et aménagements divers, assurant une protection d'occurrence d'environ 40 ans, les travaux commençant par l'aval. Le montant des travaux correspondants était évalué à environ 640 millions de francs (100 M€).
- Phase 2 : Aménagement des cadereaux étendant cette protection à l'amont, mais ne modifiant pas la protection générale de la ville.
- Phase 3 : Réalisation des tunnels assurant la protection contre un orage du type octobre 1988.

La réalisation des phases 2 et 3 a paru dès lors hors de portée.

Ce sont donc les travaux de première phase, avec l'objectif d'une protection quarantennale, qui sont devenus, après quelques modifications, le PPCI objet du présent rapport.

La validation technique des travaux a notamment fait l'objet d'une étude complémentaire, confiée au BCEOM en 1990 à la demande du secrétariat d'Etat chargé de l'environnement qui s'est dès lors engagé financièrement dans le programme.

³ Terme local utilisé pour des rivières éphémères.

2.2. L'ACCOMPAGNEMENT DU PROJET PAR L'ETAT

Alors que certains travaux de prévention avaient déjà commencé, le secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et de la protection des risques technologiques et naturels majeurs a demandé au préfet, courant 1990, de créer un comité de pilotage chargé de :

- préciser les caractéristiques des ouvrages de protection ;
- préciser les coûts des ouvrages ;
- s'assurer de la cohérence technique et temporelle de l'ensemble ;
- étudier l'impact des travaux et ouvrages sur l'environnement ;
- coordonner les interventions des divers maîtres d'ouvrage.

Ce comité⁴ a rassemblé tous les acteurs du PPCI sous la présidence du préfet. Il s'est réuni pour la première fois le 15 juin 1990 selon le chronogramme suivant qui prend en compte tous les comptes rendus⁵ qui ont été communiqués à la mission :

Date	Points abordés et observations
15 juin 1990	Examen du projet de cahier des charges de l'étude. Commentaires, observations et avis ⁶ .
26 novembre 1990	Présentation étude BCEOM : Accord sur les priorités travaux à l'aval et à ciel ouvert puis à l'amont. Remarques sur l'aléa qui est seulement hydraulique et l'aléa de projet.
18 décembre 1990	Présentation des plans d'alerte, PER et article R 111-3. rappel de l'ordre de priorité des travaux ; demande à la ville l'échéancier des travaux.
Réunion préparatoire du 21 juin 1991	Réunion préparatoire au prochain comité de pilotage. Présence active des SC du MEDD. Dossiers présentés par la ville insuffisants. Délais de validation des études trop courts pour donner un avis précis. Remarque sur l'absence de l'étude de l'impact ouvrage par ouvrage de protection. Mise en place du système Noé ; Présentation (<i>par l'Etat</i>) du programme du Valadas ; Enquête prévue. Confirmation par le MEDD du financement des bassins.
9 juillet 1991	Présentation par la DDE du plan d'alerte (Noé, CALAMAR), du PER et du 111-3 du CU : réglementation à trouver pour le centre de Nîmes, la solution des bassins de retenue a été arrêtée pour ne pas aggraver les écoulements à l'aval, pour le sud de l'autoroute, le point sera fait après une étude menée par le syndicat du Vistre. « il est difficile d'annoncer à la population qui a construit depuis longtemps que la zone n'est pas constructible alors que dans 3 ans ces zone seront constructibles⁷ ». Annonce de l'enquête publique sur le schéma global des travaux. Travaux urgents sur le Valladas « par dérivation des eaux et déversement sur l'aérodrome. Les eaux stockées s'évacueraient par infiltration ». Dossiers d'enquête en cours pour les 5 bassins de rétention.

⁴ Un grand nombre d'intervenant représentant un nombre limité de responsables :

L'Etat : La préfecture avec le SG, la DAE (2 voire 3 personnes), la DAD (1 à 2 personnes), le SIADPC. La DDE (1 à 4 personnes) qui intervient comme « pilote », la DDAF (1 à 2 personnes), la délégation régionale à l'aviation civile, le délégué militaire départemental, les travaux du génie, les services centraux du ministère de l'écologie.

La mairie de Nîmes avec des élus, le maire voire 2 adjoints, des fonctionnaires territoriaux : service hydraulique, services techniques, administrateurs etc.

Les représentants des collectivités territoriales : Conseil général

Les bureaux d'étude : BCEOM, 2 à 3 personnes, cabinet Merlin, ...

Les EP de l'Etat et les grands services : AE avec 1 à 2 personnes (Lyon et/ou Montpellier), France Télécom, les ASF, EDF GDF, etc.

⁵ La qualité de ces comptes rendus mérite d'être amélioré.

⁶ De quelle étude s'agit-il ? Le compte rendu de la réunion suivante permet de répondre implicitement à la question.

⁷ Citation du maire au compte rendu.

Réunion préparatoire du 8 août 1991	« Les modifications observées dans le dossier DUP et autorisation des travaux remis le 23 juillet » sont à présenter en septembre. Réunions techniques prévues entre ville et DDE. Point sur les enquêtes publiques : hydraulique Valladas, bassin de Vacqueyrolles. Le préfet fera la synthèse des observations émises pour le Valladas il les communiquera à la ville pour signer le règlement d'eau début septembre 1991.
11 septembre 1991	Analyse des observations et réponses de la ville sur le dossier de DUP : suppression de la carrière de Courbessac, du bassin du bas des noyers, rattachement du bassin versant de la Chironne au bassin versant du Valladas (après impact des orages d'octobre 1990), Chemin bas Avignon - mas Verdier – dérivation d'une partie des eaux du cadereau d'Uzes sur le Valladas, suppression du bassin de Fontcouchade et de la source, création de 2 bassins au stade du Vallon, modifications de l'ouvrage SNCF du Valladas, intégration de la carrière du mas des Capîtelles, prise en compte de l'urbanisation en cours de l'esplanade sud, prolongement du fossé de terre de Rouvière. L'estimation des dépenses, par tranche de travaux et par maître d'ouvrage à présenter le 19/9 ? Les bassins avals sont des mesures compensatoires. 2 options pour le dossier d'enquête : on s'arrête au périphérique et situation à l'aval exposée brièvement. On propose les bassins de compensation. Exposé des résultats des enquêtes publiques dont le Valladas, le bassin de l'aérodrome (<i>observations majeures</i>), du pont de la république. Le règlement d'eau sera adopté en l'Etat.
15 novembre 1996	Problèmes financiers de la ville qui souhaite revoir le programme des travaux (se concentrer sur les bassins et accélérer le programme ESPADA. Demande de (M. Pierret qui n'apparaît pas sur la liste des présents) réunions Ville, Préfecture, DDE sur le versement des subventions dues, et par une présentation par la ville du recalage du PPCI.
12 décembre 1996	Problèmes financiers de la ville. « Proposition de la DDE de ne réaliser que les bassins amont et de mettre en place les bassins aval sans les terrasser à l'horizon 2002 ». La ville ne réalise qu'un tiers du programme initialement prévu.
4 mars 1999	Point sur les procédures administratives, l'avancement des travaux et sur le diagnostic archéologique. Proposition à la ville de s'engager sur un seul cadereau celui d'Uzes. Demande de la ville de financer le réseau intra-muros. Sous dimensionnement du réseau d'assainissement pluvial (pas spécifique à la ville) et demande de requalification de ce réseau.
20 octobre 1999	Point sur la sécurité des populations, sur les procédures, l'avancement des travaux. Le point financier fait apparaître une réévaluation du programme extra-muros. Voir les possibilités financières de la ville ? Les justifications sont demandées.
11 février 2000	Présentation du programme 2000/2006. les travaux intra-muros seront réalisés dans un deuxième temps. Programme poursuivi à hauteur des possibilités financières de la ville et en cohérence avec le développement durable.
8 juin 2001	Problématique de l'intra-muros. Etat d'avancement du PPCI en annexe 14 pages.
11 octobre 2001	Point sur les procédures administratives et les financements.
27 février 2002	Etat d'avancement du programme. Le point « sécurité publique » sur les ouvrages
1 juillet 2004	Point sur les procédures administratives et les financements
Avril 2006	Mise à plat de l'ensemble du PPCI à l'occasion de la mission d'inspection.

Il s'est réuni 15 fois⁸ en 17 ans avec des participants dont le nombre a été souvent supérieur à 15. En avril 2006, la dernière réunion remontait à juillet 2004.

On constate en résumé que :

Le phasage des aménagements hydrauliques a évolué avec le temps :

- d'aval vers l'amont.
- en décembre 1990, à l'aval **et à ciel ouvert** puis dans un deuxième temps à l'amont.

⁸ Plus 2 réunions préparatoires.

- Le 9 juillet 1991, priorité donnée à l'aménagement du cadereau des Valladas. La réalisation des travaux du Valladas et du Vallat Riquet est affichée comme toute prioritaire alors qu'ils concernent une zone peu ou pas vulnérable située à la périphérie est de la ville et d'urbanisation future (le mas des Lombards).
- Le 12 décembre 1996, possibilité de réaliser les bassins amont et des bassins aval sans les terrasser.
- Le 4 mars 1999, réalisation des travaux du seul cadereau d'Uzès en continuité d'aval vers l'amont ; financement (demandé à l'Etat) du réseau d'assainissement secondaire.
- Réalisation dans un deuxième temps des travaux intra-muros annoncée début 2000 et confirmée en 2001.

Tout laisse à penser que le plan PPCI ne s'est pas rapidement stabilisé :

- Le délai de validation des études est trop court pour donner un avis précis.
- La ville a présenté le dossier de la DUP du PPCI (PIG ?), le 23 juillet 1991.
- Le 8 août 1991, des modifications ont été apportées au dossier et devront être présentées en septembre.
- Ces modifications sont présentées le 11 septembre : suppression, modifications, ajouts de bassins, modification de dérivation d'eaux en particulier du bassin d'Uzès au Valladas, etc. avec des suggestions pour inclure les bassins et les fossés aval dans l'enquête publique.

L'enquête publique a été réalisée en janvier 1992 et a reçu un avis favorable sous la réserve que les mesures compensatoires soient incluses au projet ; ceci pour ne pas aggraver la situation dans le Vistre⁹.

De même les projets, en particulier ceux du Valladas :

- On a vu que l'annonce de l'urgence des travaux a été faite le 21 juin 1991 et qu'à cette occasion, le projet a été présenté aux SC du MEDD qui ont confirmé son financement.
- Le 19 juillet 1991, le projet prévoit que les eaux stockées s'évacueraient par infiltration.
- Les observations faites lors « des enquêtes hydrauliques » sont présentées le 11 septembre 1991 : pour les pluies d'occurrence quarantennales (aléa de projet) les eaux submergeront les digues. Lors des pluies centennales une partie des eaux envahira la gare de triage SNCF¹⁰.
- Lors de cette même séance, la ville présente son projet de dérivation d'une partie des eaux du cadereau d'Uzès sur le Valladas ce qui augmentera le débit de ce dernier de 70 %.

Il apparaît que des dossiers ont pu être remis peu avant les réunions du comité et que l'étude des observations émises a été reportée en séance de travail (réunions préparatoires).

La mission constate qu'aucun des objectifs du comité de suivi fixés par l'Etat, n'a été atteint.

⁹ Le volume des bassins n'est pas du tout à l'échelle du volume des crues.

¹⁰ On doit citer ici le mémoire explicatif du 30 octobre 1991, présenté par la ville à l'appui de la demande de financement du PPCI « le bassin versant du Valladas, grâce à des aménagements peu coûteux, peut être aisément protégé contre des pluies d'occurrence centennales ».

2.3. SUR LE PLAN ADMINISTRATIF

2.3.1. Les autorisations administratives

Le lecteur se reportera à la synthèse des arrêtés du préfet du Gard relatifs à la procédure administrative des travaux qui ont été transmis à la mission.

Cette synthèse est jointe en annexe.

Il apparaît des confusions entre les différents niveaux de la procédure administrative.

- Le premier niveau est celui qui porte sur la déclaration d'intérêt général **du projet** (PIG) conforme à l'article 31 de la loi sur l'eau, sur l'utilité publique **des travaux**, sur « l'enquête Bouchardeau ». **Le dossier technique est du niveau « programme »** et doit contenir une étude d'impact (d'incidence).
- Le second niveau est celui de l'autorisation des travaux conformément à l'article 10 de la loi sur l'eau (1992). Le dossier technique **est au moins au niveau de l'avant projet**.

La mission constate que l'arrêté du 10 septembre 1993 déclarant d'intérêt général **les travaux** du PPCI :

- dans ses attendus ne cite pas la loi sur l'eau.
- cite l'arrêté d'ouverture des enquêtes conjointes préalables à la DUP des travaux – relative à l'autorisation de travaux de défense contre les eaux du **10 janvier 1992**, les résultats de cette enquête et le rapport de la mission d'enquête **du 21 avril 1991**.
- cite aussi l'arrêté d'ouverture des enquêtes complémentaires conjointes préalables à la DUP des travaux – relative à l'autorisation de travaux de défense contre les eaux du 12 novembre 1992, les résultats de cette enquête et le rapport du commissaire enquêteur du 29 juillet 1993 comme la délibération du conseil municipal du 29 juillet 1993.

L'article 3 du même arrêté porte « pour chaque cadereau concerné par le PPCI une enquête publique sera réalisée dans les formes réglementaires préalablement à l'exécution des travaux ». De quoi s'agit-il ?

D'une manière quasi générale, la mission constate que l'objectif des arrêtés autorisant les travaux au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau a été perdu de vue et que les prescriptions qu'ils portent n'ont pas été respectées :

- Des arrêtés complémentaires devaient porter sur la description précise de chaque ouvrage. Un seul arrêté complémentaire conforme à cette disposition a été pris en mars 2005. Un autre arrêté, celui du 23 mars 2001, renvoie pour les caractéristiques hydrauliques des travaux et ouvrages, « *au dossier annexé à l'ampliation du présent arrêté qui sera déposé à la DDE* ¹¹ ».

La mission se pose la question de savoir quels travaux ont été autorisés ?

Quelle est validité juridique de ces arrêtés ?

Quelle est la cohérence des arrêtés complémentaires entre eux et surtout globalement avec l'arrêté principal ?

¹¹ Ce dossier recherché à la demande de la mission n'a pas été retrouvé.

Quelle est la cohérence hydraulique des travaux ?

- Le phasage des travaux cadereau par cadereau, d'aval à l'amont n'a pas été suivi. S'il ne pouvait pas l'être ou était inopportun, toute la procédure administrative et l'étude d'impact, devaient être revues.

2.3.2. Les arrêtés de subvention

Ce chapitre prend en compte les documents transmis le 4 juillet 2006 sur les éléments constitutifs de 16 opérations financées par l'Etat et pris au hasard.

Dans sa lettre du 8 février 1993¹², le DDE pointe au préfet un certain nombre de difficultés liées à la qualité des dossiers présentés par la ville de Nîmes alors que par le passé, les « procédures de financement se sont fortement écartés de la normale » ; il déplore la qualité de la coordination des services de la préfecture, chargés de l'instruction administrative des dossiers et des siens chargés de leur instruction technique¹³.

Il cite :

- des travaux déclarés d'utilité publique mais qui n'ont pas été pris en compte dans le financement du PPCI,
- des travaux qui n'ont pas fait l'objet de déclaration d'utilité publique,
- des travaux identiques présentés dans deux tranches de financement différentes, ...

De même, il soulève quelques observations sur le contenu des arrêtés de subvention :

« Ces arrêtés ne précisent que l'intitulé des travaux subventionnés et leur montant. Or, comme il s'agit de subventions forfaitaires (pour les subventions antérieures au décret du 16 décembre 1999), c'est-à-dire versé au prorata du taux de réalisation et non en fonction des paiements réalisés, il est indispensable que l'arrêté de subvention spécifie clairement le détail des travaux subventionnés ». Ceci d'autant que le contenu des opérations a du mal à se stabiliser.

Nous en verrons plus loin une des conséquences.

D'une manière particulière on remarque que :

- Certaines opérations bénéficiant de subventions forfaitaires sont achevées et les subventions ne sont pas soldées.
- Il manque des certificats d'achèvement des travaux dans des dossiers soldés.

Ces deux premières remarques sont purement formelles puisque les travaux subventionnés ne sont pas décrits.

- Faute de crédits de paiement, la déchéance quadriennale a du être appliquée à des opérations achevées subventionnées en 1999 et non mouvementées pendant 4 années consécutives. Les subventions ont été dès lors versées au prorata du montant des travaux réalisés (en application du décret de 1999 vu ci-dessus). Ces travaux achevés laissent plus de 40% du montant de la subvention sans emploi.
- Des arrêtés de subvention ont porté sur des travaux achevés¹⁴.

¹² Annexée au présent rapport.

¹³ Les travaux subventionnés par l'arrêté du 15 décembre 1992 n'étaient pas encore portés à la connaissance du DDE.

¹⁴ Bassin des Caravannes.

- A la connaissance de la mission, le périmètre des travaux susceptibles d'être pris en considération financière par l'Etat c'est-à-dire l'extra-muros n'a jamais été précisé. Dès lors, des interventions financières de l'Etat dans des zones d'aménagement urbain peuvent poser question (rue Gaston Teissier immeubles le Colisée).

2.4 SUR LES REALISATIONS EN JUIN 2006

La ville de Nîmes (maître d'ouvrage) n'a pas tenu, en particulier, le journal précis des opérations, opération par opération, tranche par tranche, cadereau par cadereau, etc.

La tenue de ce journal avait été demandée pour la première fois en réunion de comité de pilotage dès 1991.

Cette situation perdure.

On comprend ainsi que la mise à plat des opérations administratives demandée par le préfet en 2006 a nécessité un travail considérable de reconstitution tant des services de la ville que de ceux de l'Etat et des collectivités territoriales participant au financement des travaux.

Le travail reste incomplet et peu sûr mais il doit être considéré comme satisfaisant.

Le journal des réalisations n'a pas été reconstitué.

Dès lors on s'est appuyé à utiliser le travail fait pour présenter les opérations réalisées.

Cette présentation a été faite en trois groupes :

- les études, notamment les études hydrauliques qui ont été menées en particulier lors de la conception globale de l'aménagement,
- les travaux de réalisation des retenues, à classer en 2 groupes : les retenues amont et les retenues aval de l'intra-muros,
- les travaux d'aménagement des écoulements (les cadereaux), à classer en partie amont et partie aval de l'intra-muros des cadereaux,

et ceci cadereau par cadereau.

Le tableau suivant intéresse les opérations réalisées depuis l'origine du PPCI (1990) qui ont fait l'objet d'une subvention à la ville de NIMES.

- Les chiffres sont des ordres de grandeur en K€ ; ils sont issus des données reconstituées par les acteurs à partir des décomptes présentés par le maître d'ouvrage aux financeurs. Mais certaines opérations sont libellées d'une façon qui n'est pas toujours très précise
- Les montants sont en € courants.
- Les travaux réalisés par les autres maîtres d'ouvrage, essentiellement l'Etat sur le Boulevard Allende et ASF sur l'A9 et sur l'A 54, qui concernent surtout les écoulements des cadereaux avals ne sont pas pris en compte.

Cadereau	Etudes générales	amont		aval		Total K€
		Bassins	écoulements	bassins	écoulements	
La Pondre	39	605				644
Saint-Césaire	48	1				49
Valdegour	106	1927				2033
Camplanier		386	1777			2163
Alès	370	3857	2390	1013	621	8251
Uzes	261	2437	1948	1037	2254	7937
Vallat riquet		358	263			621
Valladas	396	849	6	5232		6483
Opérations générales	3559					3559
TOTAL	4779	10420	6384	7282	2875	31740
Réseau d'observation et d'alerte : NOE et ESPADA.	1048					1048
TOTAL GENERAL		16804		10057		32788

2.4.1. Les études

Les dépenses d'ingénierie liées aux ouvrages sont incluses dans le montant des opérations et n'apparaissent donc pas dans le tableau.

Le montant des études (4 779 K€) est cohérent avec les enjeux, mais couvre des objets assez divers. Un examen plus précis donne la répartition suivante :

- études de définition : 639 K€, réalisées en 1990-1991
- recherches archéologiques : 2190 K€, réalisées entre 1994 et 2001
- montage du dossier d'intérêt général : 630 K€ entre 1994 et 1996
- dossiers de DUP cadereau par cadereau : 1075 K€, de 1994 à 2000.

Les études de définition

Les études de définition se sont déroulées de 1989 à 1992 et ont fait appel à plusieurs bureaux d'études, dont le Cabinet MERLIN et le BCEOM. Les hypothèses qui ont été faites, ont été validées par la commission hydraulique de la ville et implicitement par les services de l'Etat. Ces études aboutissent à un projet global et cohérent, cadereau par cadereau, c'est-à-dire « bassin versant par bassin versant » et, pour chaque cadereau, à une continuité absolue de l'aval vers l'amont.

Alors que certaines parties du plan étaient réalisées ou en cours de réalisation, « une étude complémentaire » a été menée en 1990 à la demande du ministère chargé de l'environnement. Elle était destinée à assurer une cohérence technique et temporelle de l'ensemble des travaux. Elle aboutit à l'ordre de priorité suivant :

- « 1 - Bassins Amont (en cours)
 2 - Cadereau d'UZES – ville
 3 - Détournement du Valladas (en partie réalisé)
 4 - Carrière de Caveirac (en cours)
 5 - Uzès entre RN 86 et A 96 – Alès / Valdegour entre RN 113 et A 9
 6 - Alès / Valdegour entre RN 113 et A 9
 7 - La plaine
 8 - Uzès à l'amont du Bld Talabot (en partie réalisé en 1989 et 1990)
 9 - Traversée SNCF sur le cadereau d'Alès
 10 - Cadereau d'Alès en ville

- 11 - Cadereau de Valdegour en ville
- 12 - Cadereau de Saint-Césaire
- 13 - Cadereaux amont compris chemin des limites (réalisé sur Camplanier en 1990 et 1991) ».

Or, force est de constater que

- cette étude a été lancée alors que les travaux avaient commencé « dans le mauvais sens » ;
- ses résultats n'ont pas été suivis : les travaux sur le cadereau d'Uzès qui ont la priorité n° 2 n'ont pas été réalisés par contre, les cadereaux amont qui sont placés en 13ème et dernière priorité avaient, à l'époque, déjà fait l'objet d'aménagements, ...

Les recherches archéologiques.

Le montant de la rubrique « recherches archéologiques » est particulièrement élevé, mais ne saurait surprendre, étant donné le passé de la ville de NIMES. A plusieurs reprises, la ville les a cependant considéré comme trop importants et a désiré faire appel à des associations agréées plutôt qu'à la DRAC. Nous n'avons pas demandé le détail des conventions passées avec les services compétents.

Le dossier d'intérêt général.

Le « dossier d'intérêt général » a été « bouclé » en novembre 1992 et l'arrêté de DIG a été signé le 10 septembre 1993.

Nous avons déjà donné notre avis sur ce texte. Nous n'avons pas poussé nos investigations sur le contenu des dossiers.

Les dossiers de DUP.

C'est sous cette appellation qu'ont été classés les dossiers de demande d'autorisations au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau.

Les autorisations ont été données pour réaliser des travaux cadereau par cadereau.

Chaque cadereau a fait l'objet d'un dossier qui a été soumis à enquête publique par les services de l'Etat. Le dernier de ces dossiers remonte à l'année 2000.

Les arrêtés prévoient que des arrêtés complémentaires seront pris pour chaque ouvrage particulier. Nous nous sommes déjà posé la question de savoir quels travaux ont été autorisés ?

Nous avons relevé que l'arrêté du 21 octobre 2003 autorisait la restitution dans le Vistre du bassin de Mas de Cheylon au débit maximum de $8\text{m}^3/\text{s}$ ¹⁵ !

Il ne nous a pas été présenté d'étude de programmation, prenant réellement en compte les risques hydro-météorologiques encourus à chaque phase du chantier. Par contre chaque autorisation mentionne l'obligation réitérée de réaliser les travaux des cadereaux (à l'exception des bassins de retenue) « de l'aval vers l'amont ».

Nous avons connaissance de la DUP conduite pour le seul cadereau d'Alès ; il semble bien qu'il se soit agi d'un dossier unique et d'une procédure commune « article 10 loi sur l'eau » et « DUP ». Les autres autorisations ont, sans doute, été traitées de même.

¹⁵ Ceci mérite des explications : il est impossible physiquement de limiter une restitution à un débit maximum sauf à disposer à l'amont de champs d'expansion d'un volume illimité.

Nous mentionnons ici, bien qu'elles n'apparaissent pas avoir été reportées dans les tableaux remis à la mission, les études hydrauliques du Valladas et du Vallat Riquet menées en 2005 :

- Celle du CEMAGREF est relative à la sûreté du fonctionnement des ouvrages dans différentes hypothèses, y compris dans la situation actuelle où les travaux ne sont pas achevés.
- Celle de la SIEE considère les travaux du PPCI achevés pour traiter des questions d'urbanisation en particulier au « mas des Lombards », visant à traiter les questions d'urbanisation dans l'hypothèse où le PPCI est réalisé.

Il ne nous appartient pas d'expertiser le contenu de ces études.

2.4.2. Le réseau d'observation et d'alerte

La mission mentionne spécialement le système ESPADA déjà décrit par ailleurs¹⁶.

Il répond à la question de la prévision et de l'alerte qui constitue avec les travaux de protection, un des volets de toute politique de mitigation.

De réalisation récente et sans cesse améliorée, il a fait ses preuves lors des crises des 6 et 9 septembre 2005.

La mise au point d'une modélisation hydraulique se heurte à la méconnaissance des caractéristiques (géométrie, volumes, débits de vidange) des écoulements souterrains (karsts) entre les garrigues et le Vistre ; des montants importants ont été engagés dans le cadre de recherches géologiques financées par l'Etat (BRGM en partie sur ses crédits propres) et la ville.

Les études ont, d'ores et déjà, été valorisées pour la gestion de la crise ; elles le seront encore plus quand les recherches sur les anomalies souterraines auront été menées à bien.

2.4.3. Les travaux

Les travaux ayant donné lieu à subvention de l'Etat représentent un montant de plus 27 000 K€ soit 17 000 (soit 63 %) à l'amont de « l'intra-muros » et 10 000 (37%) à l'aval.

Il faut y ajouter, comme déjà vu, les travaux menés par d'autres maîtres d'ouvrage que la ville.

2.4.3.1. A l'aval

A l'aval les travaux réalisés concernent des bassins de retenue et le recalibrage de cadereaux ; ils représentent des montants respectifs de 7 200 K€ et 2 800 K€ soit total de 10 000 K€.

Il faut se rappeler que ces travaux ont été présentés dans les études d'impact des dossiers d'autorisation « loi sur l'eau », comme des mesures compensatoires aux travaux du PPCI intra-muros. Il s'agissait, en effet, « d'étaler » les écoulements (débits) des eaux dans la plaine du Vistre, **les aménagements une fois réalisés à travers ville** (intra-muros) étant censés ne plus les ralentir.

¹⁶ Retour d'expérience sur la vigilance crue et son intégration dans le dispositif de crise lors des événements pluviaux du 6 au 9 septembre 2005 dans le Gard et l'Hérault (IGE), ... Retour d'expérience des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, ... (IGA, CGPC, CGGREF, IGE), ...

2.4.3.2. Le centre ville

« L'intra-muros » n'a pas fait l'objet de travaux dans le cadre du PPCI.

Il faut cependant mentionner, des passages sous la voie ferrée qui ont été aménagés par la SNCF et RFF avant le lancement du PPCI ; certaines ouvertures ont été obturées faute d'exutoire à l'aval.

On rappelle encore que toutes les études de définition prévoient de respecter la logique au moins hydraulique, c'est-à-dire d'aménager les écoulements en partant de l'aval pour remonter à l'amont. Celles concernant en particulier les cadereaux d'UZES et d'ALES insistaient particulièrement sur ce point.

2.4.3.3. A l'amont

Les travaux réalisés concernent aussi des bassins de retenue et le recalibrage de cadereaux ; ils représentent des montants respectifs de 10 500 K€ et 6 300 K€ soit un total voisin de 17 000 K€.

Il y a unanimité pour dire que les ouvrages de retenue ont effectivement eu un rôle positif lors des épisodes de septembre 2005.

Il est difficile d'estimer leur impact sur le laminage des débits par contre, leurs effets sur le dégravement et la rétention des embâcles, c'est-à-dire le charriage et la « turbidité » des eaux de la crue ont été certains.

L'objectif affiché est de répondre à une crue de fréquence quarantennale ; il conviendrait cependant de s'assurer que les ambitions correspondantes ont bien été satisfaites avant de poursuivre dans la même voie.

Les impacts des opérations de dégagement et d'aménagement des cadereaux amont méritent une attention toute particulière :

- Il ne semble pas que cette évaluation ait été faite sur les écoulements et leurs conséquences sur les différents exutoires non aménagés, c'est-à-dire sur la zone urbaine dense.
- **Les travaux d'aménagement hydraulique doivent être réalisés de l'aval à l'amont.**

C'est une considération technique élémentaire.

La poursuite isolée de l'aménagement des cadereaux amont peut avoir des répercussions très négatives sur les premiers quartiers de la ville situés juste à l'aval des aménagements et qui subiront de ce fait des arrivées d'eau de caractéristiques (vitesse et débit supérieurs) différentes de ce qu'ils recevaient dans la situation antérieure.

La question de la dangerosité de certains de ces travaux entrepris et de la responsabilité des acteurs en cas de catastrophe se pose à l'heure actuelle.

Il est trop tard pour revenir en arrière par contre les exutoires doivent être aménagés (réaliser la continuité des travaux) rapidement cadereau par cadereau en commençant par l'aval.

Il n'apparaît pas impossible que leur impact ait été plutôt négatif lors des dernières crues. C'est le point vraiment critique à l'examen de la situation actuelle.

Enfin, si l'on regarde chaque cadereau, les cadereaux d'Uzès, d'Ales et du Valladas absorbent à eux trois l'essentiel des ressources.

Les deux premiers concernent pour l'essentiel la prévention des inondations du centre ville.

Le troisième correspond à un cadereau « extra-muros » dans une zone de développement urbain, en particulier en zone inondable.

2.4.3.4. Commentaires complémentaires

L'ensemble des aménagements réalisés jusqu'ici ressemble à un patchwork. Des travaux ont été faits dans toutes les directions. Les caractéristiques de bassins en particulier ont été stabilisées tardivement.

Les impacts des changements tardifs sur les objectifs du PPCI ont-ils bien tous été pris en compte ?

Il apparaît vraisemblable que les questions d'opportunité et en particulier foncière ont amené à modifier considérablement le plan et la programmation initiales jusqu'à rendre leurs impacts très différents de ce qui avait été prévu.

Par ailleurs, les ouvrages eux-mêmes, dans la mesure où ils sont très peu fréquemment utilisés, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière. Les enseignements retirés des impacts de la crue de 2005 sont à cet égard très précieux, et les préconisations faites à l'issue de ces événements par le CEMAGREF sont à suivre attentivement. L'entretien des ouvrages est un point essentiel, notamment leur remise en état après chaque crue, même de moyenne importance. **La reprise des ouvrages des bassins de Vacquerolles est certainement une opération urgente.**

2.5. SUR LE PLAN FINANCIER

2.5.1. L'évolution du coût du PPCI témoigne de la complexité du projet et de la difficulté à le stabiliser

Les estimations d'origine ont été dépassées

La délibération du conseil municipal de la ville de Nîmes du 31 mai 1989 évoquait un premier chiffrage à 52,7 millions d'€.

La première estimation stabilisée sera établie à la demande du Préfet du Gard pour le Comité de suivi du 20 octobre 1999. Elle s'élevait à 192,1 millions d'€ et se décomposait comme suit :

- études générales : 11,27 millions d'€
- travaux extra-muros : 77,16 millions d'€
- travaux intra-muros : 76,23 millions d'€
- travaux de grosses infrastructures : 27,44 millions d'€

En dix ans l'estimation a été multipliée par 3,6.

S'agissant du programme intra-muros aucune évaluation valable n'a jamais été établie, les données évoquées restent aléatoires.

Les estimations actuelles, sans réorientation du PPCI, témoignent de l'importance des besoins de financement :

La composante intra-muros n'a connu aucun commencement d'exécution en études et travaux. Le coût du programme extra-muros peut être estimé sur la base des opérations soldées, en cours et programmées sur la période 2006-2013.

Situation avril 2006	1990-2000	2000-2006	2007-2013
Coûts estimés	16.784.814€	53.695.304€	59.830.000€
Coût réalisé	15.628.978€	16.785.159€	0
Ecart	1.155.836€ mais programme soldé	36.910.145€	0

Sources : services de l'état.

Coût global estimé : 130.310.118€

Coût réalisé : 32.414.137€

Sur les études et le programme extra-muros les coûts estimés ont dérivé de 41,8 millions d'€ depuis l'origine du PPCI soit 47,4 %. Il resterait à réaliser pour 96,74 millions d'€ si le PPCI reste dans sa configuration actuelle.

2.5.2. Jusqu'en 2001, le contexte financier dans lequel s'est réalisé le PPCI était particulièrement tendu

La situation financière de la ville de Nîmes était dégradée.

La conception et la mise en œuvre du PPCI s'inscrivent dans un contexte financier dégradé. De 1999 à 2001 les finances de la ville de Nîmes ne laissaient apparaître aucune marge de manœuvre :

L'autofinancement net était négatif.

La pression fiscale était élevée : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal à 1,69 fin 2001, et l'endettement excessif : 2.127 € /hab. ; moyenne de la strate 1.374 € /hab. , soit +55%.

En M€	1999	2000	2001
Excédent brut d'exploitation	44,8	42,5	29,6
Capacité d'autofinancement nette	-30,3	-27	-7,5
Financement disponible	-21	-17,4	+15
Fonds de roulement	-10,9	3,1	20,6
Besoin en fonds de roulement	-20,5	-21,4	-23,1
Trésorerie	+9,6	+24,5	+43,5

Avec un excédent brut d'exploitation en forte contraction et une capacité d'autofinancement nette négative, la ville de Nîmes n'était donc pas en capacité d'assurer le portage financier du PPCI sur ses seules ressources budgétaires. Seules des sources nouvelles de financement étaient en mesure de permettre la réalisation des premières opérations du PPCI.

Pour sa part, la ville votait deux surtaxes, par délibération du 7 mars 1991, la surtaxe eau à la redevance municipale eau affectée au budget annexe Eau, et la surtaxe à la redevance municipale assainissement affectée au budget annexe Assainissement. Leur institution était motivée par la nécessité que les abonnés aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement contribuent au financement des travaux de protection contre les inondations.

Pour ce qui les concerne l'Etat, la Région et le Département sont intervenus dans le cadre d'un montage financier qui prévoyait :

- Etat : 50% du coût hors taxe des études et 33,33% des travaux sous maîtrise d'ouvrage ville pour le programme extra-muros (cf lettre de 1990 du Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement).
- Région : 10% du coût hors taxe des opérations.
- Département : 13,7% du coût hors taxe des opérations.

Les grosses infrastructures étaient prises en charge par leurs propriétaires (Etat, ASF, RFF, et SNCF).

L'intervention de l'Etat connaîtra une évolution dans sa composition puis dans son pourcentage : (courriers Préfet du 29 février 2006 et courrier DIREN du 31 mars 2006).

- 20% fonds Barnier plus 13,33% crédits MEDD.
- 25% fonds Barnier uniquement.

Aussi le plan de financement rétrospectif fait apparaître une forte implication de l'Etat, des collectivités locales et des usagers : (cf. tableau à la fin du 2.6.)

NB : Le plan de financement rétrospectif est construit sur la période **1990-2005** sur la base des informations financières issues des comptes de gestion de la ville de Nîmes, donc de la comptabilité tenue par le Trésor Public et des informations fournies par les différents services de la ville et de l'Etat. Toutefois, l'hétérogénéité des présentations et les difficultés de recouplement ont conduit à privilégier une approche comptable d'où d'inévitables écarts avec des approches purement administratives ou budgétaires. Il intègre les annuités d'emprunts en capital et intérêts ; il ne prend pas en compte les coûts induits.

Sur la période, le coût mesurable du PPCI s'élève 45.092.888 €.

dont :

- études : 639.145 €.
- travaux : 37.273.045 € dont : 31.481.517€ PPCI stricto sensu et 5.791.528€ pluvial secondaire.
- annuités d'emprunts : 7.180.698 € en capital et intérêts.

S'agissant des ressources, la ville a bénéficié de 15.375.528 € en provenance des deux surtaxes collectées sur les usagers des services d'eau et d'assainissement. Toutefois le caractère erratique des montants affectés par la ville au PPCI laisse à penser que toute la ressource n'a pas été destinée au PPCI. Il est vrai que le système des subventions forfaitaires antérieur au décret n° 99 1060 du 16 décembre 1999 a avantagé la ville de Nîmes et a pu se traduire par le sur-financement de certaines opérations d'où l'inutilité de consacrer l'intégralité des surtaxes au financement du PPCI. Le différentiel entre la ressource collectée et la part affectée, difficilement mesurable aujourd'hui, aurait pu être provisionné pour être ensuite réinjecté dans le financement du PPCI. Ce principe pourrait être retenu pour l'avenir.

Par ailleurs l'analyse du compte de gestion du budget annexe PPCI 2005 fait apparaître qu'une partie des surtaxes finance les charges de fonctionnement et les amortissements imputés sur ce budget (364.000 € en charges salariales, impôts et taxes, et achats, 587.478 € en amortissements). Le différentiel est de 900.000 € (Collecte 2,4 millions d'€, affectation à l'investissement 1,5 millions d'€).

Compte tenu du caractère relativement dérogatoire de ce mode de financement, du risque de contentieux, et du contenu des délibérations successives qui prévoient l'affectation des surtaxes au financement des travaux (ex : délibération du conseil municipal du 21 mai 2005), il aurait été judicieux de consacrer la totalité de la surtaxe au financement des travaux du PPCI et d'équilibrer le Budget annexe par une subvention d'équilibre provenant du budget principal.

Au titre du pluvial secondaire, la ville a mobilisé sur le budget principal 5.791.528 € depuis l'an 2000.

Au total les ressources internes mobilisées par la ville s'élèvent à 21.167.056 €, auxquelles il faut ajouter 6.194.365 € d'emprunts levés auprès du Crédit Mutuel, de l'Agence de l'Eau, et de la Caisse d'Epargne, le solde en capital restant dû est de 1.648.493 € au 31 décembre 2005.

Les subventions encaissées s'élèvent à 15.023.400 €, soit 32,9% des ressources et 46,7% des études et travaux, hors pluvial secondaire. L'Etat a subventionné les opérations à hauteur de 32% et la Région et le Département à concurrence de 15,6%.

In fine l'écart entre le total des ressources et les coûts s'élève à : + 447.756 €. Sur la période 1999-2005 le PPCI a donc été financé de manière équilibrée, permettant même à la ville de ne pas porter en fonctionnement les intérêts d'emprunts. Par ailleurs l'Etat, la Région et le Département ont tenu leurs engagements.

2.6. SUR L'URBANISME ET LA DIMINUTION DE LA VULNERABILITE

L'agglomération nîmoise connaît une pression foncière forte, accrue par l'existence de nombreux secteurs soumis à des risques d'inondation.

La commune de Nîmes est au centre de périphéries se développant vite et sans ménagement en terme de consommation d'espaces.

De longue date dans l'agglomération - comme dans l'ensemble du département - les politiques communales d'aménagement ont manqué d'orientations stratégiques laissant pour l'essentiel le développement urbain aux mains des acteurs privés et des lotisseurs.

Par ailleurs, si l'encadrement de l'urbanisme a été faible, de surcroît les effets des risques naturels n'ont pas été réellement pris en compte au niveau nécessaire ni à l'échelle territoriale pertinente. Il aurait été nécessaire en ce domaine de conduire des réflexions à l'échelle intercommunale.

La définition d'orientations, à la « bonne échelle » pour encadrer le développement et l'aménagement urbain se nécessitaient d'autant plus qu'il s'agit dans ce secteur de protéger les personnes et de réduire la vulnérabilité.

Sur la commune de Nîmes (comme le relève le PLU) l'extension urbaine de ces dernières années s'est accompagnée d'un accroissement global de la vulnérabilité :

Le PLU qui a succédé au POS comporte 19 zones urbaines, 12 zones à urbaniser et 8 zones naturelles. Ces dernières étant pour la plupart constructibles avec spécification des types de constructions autorisées le plus souvent en habitat individuel.

La complexité et la richesse de ce document rendent difficile le lien entre urbanisme et risques d'inondation même si le règlement du PLU renvoie, lorsque les secteurs concernés (en zone U et/ou N) sont inondables ? aux annexes spécifiques à la réglementation applicable dans ces secteurs.

Une cartographie détaillée est établie (PPR Nîmes cadereaux, PPR moyen Vistre, ...) délimitant les territoires exposés. Mais, ces délimitations ne sont pas reportées sur les documents graphiques du PLU.

Ceci rend difficile la « lisibilité » du document d'urbanisme et ne permet pas de porter une appréciation d'ensemble sur l'évolution urbaine.

Ces périmètres définis pour l'application des dispositions de l'article R111-3 du C.U encadrent certes l'occupation du sol mais n'emportent ni juridiquement ni stratégiquement les mêmes effets qu'un PPR.

Les différents « outils » de régulation du développement urbain sont encore à venir pour produire leur plein effet. Ils sont en cours d'élaboration ou en projet : PDU, EPF, PPRI, SCOT.

Alors qu'un PPCI a été entrepris depuis presque 15 ans, il n'apparaît de manière explicite de liens ni entre les dispositions du PPCI et les orientations du PLU ni avec la politique menée dans le cadre de l'application des périmètres établis au titre du R111-3.

La position de l'Etat en matière d'urbanisation dans les secteurs inondables (ainsi que dans les zones endiguées) a été clairement indiquée aux maires du département¹⁷.

Les principes sont précis et rigoureux que ce soit en zone bâtie dense, dans les centres anciens ou en zones d'extension récentes peu denses.

Il est rappelé que les éléments de doctrine ainsi définis seront repris dans les « porter à connaissance » lors de l'établissement ou de la révision des documents d'urbanisme.

Il est également rappelé que **les développements futurs d'urbanisation doivent être situés hors des zones de risques et qu'en cas d'indisponibilités foncières des possibilités seront à rechercher à une échelle territoriale élargie, dans le cadre de structures intercommunales.**

Le programme de mise en œuvre de PPRI a été accéléré pour couvrir l'ensemble des communes soumises au risque inondation.

A ce jour, dans le département, 282 PPRI sont en cours, élaboration ou révision¹⁸.

¹⁷ Voir notamment les lettres du préfet des 28 novembre 2002, et 17 juillet 2003.

¹⁸ Cf. la note DDE du 16 juin 2006.

Le plan de financement rétrospectif fait apparaître une forte implication de l'Etat, des collectivités locales et des usagers.

Années	1990-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
EMPLOIS																TOTAL
Etudes	602 253	36 892														639 145
Investissements	0	4 570 376	2 440 563	798 270	798 270	798 270	2 698 540	2 212 613	6 782 946	711 300	8 027 132	2 925 310	2 125 927	1 112 936	1 270 592	37 273 045
(y compris le pluvial secondaire)																
Annuités d'emprunts	0	0	74 350	74 350	369 608	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	666 239	7 180 698
dont intérêts																
Total	602 253	4 607 268	2 514 913	872 620	1 167 878	1 464 509	3 364 779	2 878 852	7 449 185	1 377 539	8 693 371	3 591 549	2 792 166	1 779 175	1 936 831	45 092 888
RESSOURCES																TOTAL
Surtaxes	186 481	1 152 984	588 774	419 117	419 234	891 826	1 388 955	899 448	1 888 765	1 291 242	1 477 602	0	2 371 100	1 200 000	1 200 000	15 375 528
BP Villes	310 741									711 300	983 400	956 300	757 000	1 112 936	1 270 592	5 791 528
Subventions	291 512	183 937	1 319 807	117 381	768 343	249 636	45 798	728 592	775 112	1 367 303	1 366 628	1 929 788	1 135 151	2 066 460	2 677 952	15 023 400
dont																
Etat	299 131	16 258	1 241 361	0	768 343	0	0	675 007	693 583	1 161 751	583 100	1 457 660	584 318	476 084	2 051 735	10 008 331
Région		167 679	78 446	0		95 636	0	53 585	0	143 723	331 010	349 397	95 746	419 921	434 164	2 169 307
Département		0	0	117 381		154 001	45 798	0	81 529	61 829	444 218	122 731	455 087	1 170 455	192 053	2 845 082
Emprunts	0	3 811 225	0	0	0	2 383 140	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6 194 365
Total	788 734	5 148 146	1 908 581	653 879	1 187 577	3 678 603	1 480 551	1 628 040	2 745 406	3 431 674	4 271 848	3 008 819	4 718 338	5 549 851	5 340 597	45 540 644

2.7. SYNTHESE DES CONSTATS

- Le comité de pilotage du PPCI n'a pas répondu aux objectifs fixés par l'Etat :
Préciser les caractéristiques des ouvrages de protection ;
Préciser les coûts des ouvrages ;
S'assurer de la cohérence technique et temporelle de l'ensemble ;
Etudier l'impact des travaux et ouvrages sur l'environnement ;
Coordonner les interventions des divers maîtres d'ouvrage.

- Sur le plan administratif.

Les autorisations administratives ont été considérées comme un moyen.

Les prescriptions des arrêtés n'ont en général pas été respectées.

L'Etat a perdu de vue ses objectifs en matière de « police des eaux » et en particulier de sécurité.

L'usage des pouvoirs de police dans un but d'intérêt général n'est pas une simple faculté, mais une obligation.

On peut considérer que les crédits de l'Etat ont été utilisés à guichet ouvert au moins pour les arrêtés signés jusqu'en décembre 1999.

- Sur le plan technique.

Il est probable que les acteurs ont perdu de vue la dangerosité des travaux qu'ils entreprenaient en s'imaginant que quelles que soient les circonstances la situation « après » serait meilleure qu'avant ou au pire égale.

Ce n'est pas du tout le cas, en particulier à l'exutoire des « cadereaux amont ».

- Sur les objectifs du PPCI.

Il est probable que l'ouverture à l'urbanisation de zones inondables a prévalu sur la prévention contre les inondations de l'existant : Cadereau du Valladas, opérations « aval ».

Outre le financement des travaux, l'Etat, c'est-à-dire tous les citoyens, aura à assumer l'augmentation générale de la vulnérabilité en cas de sinistre c'est-à-dire le remboursement des dommages occasionnés aux biens (dispositif CATNAT).

- Sur le financement.

Le financement des opérations d'assainissement (y compris le pluvial secondaire)¹⁹ a été d'un niveau tel qu'il existe en 2006 sur l'ensemble des opérations un reliquat de ressources constitué à partir de 1996 alors que la ville attirait l'attention de l'Etat sur les difficultés de financement du seul PPCI.

L'Etat, la région et le département ont tenu tous leurs engagements.

- Sur l'urbanisme et la diminution de la vulnérabilité.

Il n'apparaît de manière explicite de liens ni entre les dispositions du PPCI et les orientations du PLU ni avec la politique menée dans le cadre de l'application des périmètres établis au titre du R111-3.

¹⁹ Qui n'est pas financé par l'Etat. Le réseau de la ville est unitaire.

- D'une manière générale,

La ville de Nîmes n'a pas désigné une personne physique de haut niveau en charge de représenter le maître d'ouvrage sous la responsabilité du maire, tant auprès de ses services que de l'extérieur sur tous les aspects techniques, administratifs et financiers du PPCI.

De même, l'Etat n'a pas désigné un responsable unique, sous la responsabilité du préfet, de tous ces mêmes aspects.

La mission estime qu'elle retrouve dans ce dossier tous les éléments du syndrome dit de la Savoureuse²⁰ dont on peut citer un passage :

« La pratique des réunions des commissions, des comités de pilotage, des groupes techniques etc. présente des dangers. Dès lors qu'elles regroupent de "nombreuses" personnes pour orienter, restituer et réceptionner des études alors même que leur niveau de compétence est très variable, ces réunions peuvent conduire à des dérives connues:

- à défaut de règle du jeu, **chacun perd de vue son rôle et ses responsabilités.**
- la concertation mise en place peut être paradoxalement source de confusion, de dilution des responsabilités, chacun s'appuyant implicitement sur l'autre, **sans remise en cause de la pensée dominante.** ».

Elle estime que l'instruction technique et administrative des deux dossiers est suffisamment parallèle pour joindre en annexe du présent rapport, une partie du chapitre IV « constats et diagnostics » du rapport précité sur la Savoureuse.

Il est vraisemblable que personne n'a eu, et sans doute n'a encore, une vision globale de la réalisation du PPCI sous tous ses aspects.

Le maître d'ouvrage doit exercer toutes ses compétences et ses responsabilités.

L'Etat doit assurer ses fonctions régaliennes. Il doit faire respecter strictement les dispositions administratives relatives qu'il prescrit.

La police des eaux n'est pas une faculté mais une obligation.

²⁰ Inspection suite aux désordres et à la rupture des bassins de rétention de la "Savoireuse" et enseignements à en tirer notamment pour le fonctionnement des services de l'Etat impliqués dans la police des eaux sur des installations similaires. Rapport IGE, CGGREF, CGPC octobre 2002 public et téléchargeable sur le site du MEDD.

3 QUELLES PERSPECTIVES ?

3.1. SUR LE PLAN ADMINISTRATIF

Remédier au constat négatif de la mission.

L'Etat doit cesser toute participation financière à des travaux dont l'objectif ne serait pas la protection de zones déjà urbanisées et en particulier tous les travaux avals du Valladas. Il ne serait pas anormal que les travaux dont la résultante est de permettre d'ouvrir des zones à la construction soient financés par les principaux bénéficiaires, à savoir les propriétaires des terrains correspondants.

Le paiement des indemnisations des dégâts occasionnés par un risque certain est alors en débat.

3.2. LE POINT TECHNIQUE

Il faut commencer les travaux dits « intra-muros » pour les raisons de sécurité développées ci-dessus et y focaliser toutes les énergies.

Ceci signifie

cadereau par cadereau :

- Faire le point de toutes les caractéristiques des travaux réalisés extra-muros amont.
- Actualiser les études hydrologiques et hydrauliques.
- Faire les programmes des travaux²¹.
- Estimer le coût des travaux.
- Elaborer les projets en commençant par la priorité n° 2 de l'étude de 1990.

Reporter dans un second temps les travaux extra-muros.

²¹ Il est utopique de poursuivre l'idée d'aménagement en souterrain lancée en 1989. Par contre l'aménagement aérien des cadereaux intra-muros ne l'est pas du tout.

3.3. LE POINT FINANCIER

3.3.1. Depuis 2002, un contexte financier plus favorable à la poursuite d'un effort d'investissement dans le PPCI

La situation financière de la ville de Nîmes se stabilise et s'améliore sensiblement sur 2005 :

en M€	2002	2003	2004	2005
Excédent brut d'exploitation	35,8	34,8	34,7	37,6
Capacité d'autofinancement nette	-19,6	-11,7	-7,9	-4,9
Financement disponible	13,7	0,6	26,9	17,5
Fonds de roulement	+7,1	+5,5	+4,5	+9
Besoin en fonds de roulement	-28,7	-24,9	-1,7	-18,5
Trésorerie	+35,8	+30,4	+6,2	+27,5

Source : analyse de la Trésorerie Générale du Gard.

En effet la capacité d'autofinancement nette s'engage sur une tendance de retour à la normale sous l'effet du renforcement de l'excédent brut d'exploitation et du désendettement, avec en 2005 une réduction de 4% de l'encours.

S'agissant de la fiscalité locale, en revanche la situation se rigidifie avec une stabilité des taux à un niveau supérieur aux moyennes nationales et régionales. Aucune marge de manœuvre ne se dessine à court terme.

Ce qui devrait permettre une possibilité d'intervention de la ville plus importante sur les années à venir :

en millions d'€	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement brute	30,3	30	30,1	30,4
Remboursement de dettes	21,2	20,4	20	20,8
Capacité d'autofinancement nette	8,9	9,5	10	9,6

Source : Trésorerie Générale du Gard, hypothèse validée par la Direction financière de la Ville.

Dans l'hypothèse d'une poursuite du désendettement de la ville, la capacité d'investissement de la ville se renforce ce qui pour le PPCI n'est pas sans importance dans la perspective d'un démarrage du programme intra-muros, sous réserve de la décision de la collectivité d'y affecter une part importante de ses ressources.

3.3.2. Toutefois le plan de financement prospectif proposé par la Ville ne peut être validé en l'état

Dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Travaux TTC	10 812	13 515	16 589	16 929	16 828	16 541	15 111	14 472
Dette	580	537	260	272				
Dette nette		128	315	383	567	712	877	992
Total Dépenses	11 392	14 179	17 164	17 585	17 395	17 253	15 988	15 464
Recettes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subventions	5 027	6 641	8 141	8 816	9 553	9 023	9 516	7 150
FCTVA	900	310	1 674	2 092	2 568	2 621	2 605	2 561
Virement	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Emprunt	3 965	5 728	5 849	5 176	3 773	4 109	2 367	4 253
Total Recettes	11 392	14 179	17 164	17 585	17 395	17 253	15 988	15 464

Le plan de financement prospectif a été réalisé par les Services de la Ville à la demande de la mission. Ce document n'a qu'un caractère indicatif. En l'absence de validation par l'exécutif et de délibération il ne saurait traduire la politique à venir de la collectivité. Néanmoins il suscite plusieurs remarques :

Sur le plan technique il ne reflète pas d'orientation claire et semble très optimiste :

Sur la période 2006-2013, il s'inscrit dans la continuité en reprenant les travaux restant à réaliser sur l'extra-muros, environ 96 millions d'€, auxquels s'ajoute une part de travaux intra-muros, environ 25 millions d'€, soit un total de 121 millions d'€.

Compte tenu de la capacité de réalisation constatée sur la période précédente, (en moyenne 2,7 millions d'euros par an), ce plan d'investissement est très optimiste, (15 millions de travaux par an), même si la compétence et la capacité technique des services de la ville se sont renforcées.

La partie intra-muros repose sur une simple évaluation, sans étude technique sur la nature et le coût des opérations à réaliser. Par ailleurs les coûts des études et des travaux ne sont pas distingués, sachant que leurs modes de financement pourraient être différents.

Sur le plan financier il est trop incertain :

Il repose sur un taux de subvention uniforme de 50%, sans distinction de ce que pourrait être, le niveau d'intervention de l'Etat, de la Région et du Département. Ces deux collectivités ne semblent pas souhaiter se désengager, mais sont dans l'attente d'orientations claires sur le contenu du PPCI sur la période 2006 – 2013.

S'agissant de l'Etat, le report sur les fonds Barnier de son mode de financement, ne remet pas en cause le principe de son intervention, mais comme pour les collectivités locales, il est indispensable de définir des orientations lisibles pour la décennie à venir permettant aux différents acteurs de se positionner.

Tout au plus peut-on suggérer que l'Etat participe au financement des études de la composante intra-muros si celle ci devient l'axe prioritaire du PPCI afin de donner un signe fort.

S'agissant de l'intervention de la ville, celle ci devrait s'articuler sur trois principes :

- L'affectation de la totalité du fonds de concours versé par la communauté d'agglomération au financement des travaux.
- La participation du Budget Principal de la ville au financement des charges de fonctionnement du Budget annexe PPCI.
- Une implication plus forte du budget principal de la ville compte tenu de l'amélioration de la situation financière de la ville.

Toutefois, l'arrêt du Tribunal Administratif de Montpellier du 23 mai 2006, recours Lacour-Olle contre les délibérations 52 à 66 du 20 septembre 1999, risque de transformer l'économie générale du PPCI. En effet la juridiction administrative donne droit au requérant en annulant les délibérations en cause en tant qu'elles imputent les dépenses correspondantes (du PPCI) au budget annexe de l'assainissement.

L'analyse du tribunal repose sur l'interprétation suivante de l'article L-2224-7 du code général des collectivités territoriales : « les dispositions précitées ne permettent pas de les regarder (les dépenses du PPCI) comme se rattachant directement à la collecte, au transport ou à l'épuration des eaux usées, compte tenu en particulier de leur importance ; que si l'excédent d'exploitation du budget annexe d'un service public industriel et commercial peut être reversé au budget général de la collectivité, cet excédent ne peut résulter de la fixation d'un prix surévalué, destiné à faire financer, notamment par les usagers de l'assainissement, les dépenses qui relèvent par leur nature du seul budget général ; qu'il n'est pas contesté que l'augmentation de prix, dont celui de l'assainissement, adopté par délibération du conseil municipal de Nîmes en date du 7 mars 1991, a été motivé par le souhait que les abonnés du dit service participent au financement des travaux de protection contre les inondations. »

Le tribunal remet donc en cause le cadre budgétaire dans lequel s'est inscrite la réalisation du PPCI, et par voie de conséquence le principe de la surtaxe.

La ville de Nîmes a donné droit par anticipation aux arguments du tribunal en réformant le cadre budgétaire. Depuis 2005 les opérations relatives au PPCI sont exécutées dans un budget annexe au budget principal de la ville soumis à la nomenclature comptable M14. Néanmoins, la difficulté se trouve transposée sur la communauté d'agglomération, car le fonds de concours versé à la ville est alimenté par les surtaxes.

Si la ville de Nîmes ne fait pas appel de la décision du TA de Montpellier, il revient à la Communauté d'agglomération Nîmes Métropole soit de maintenir le système des surtaxes sur une période transitoire, avec un risque juridique non maîtrisable, soit de fiscaliser sa contribution au PPCI, soit d'élargir sa compétence à la réalisation et à la gestion du PPCI avec deux questions fortes à régler :

- sa politique fiscale en liaison avec sa politique d'investissement ;
- l'extension du PPCI aux autres communes de l'agglomération concernées par les inondations, Saint-Gilles notamment, ce qui induit une toute autre approche à la fois technique, juridique et financière de la protection des populations.

Le mode de financement du PPCI ne peut être reconduit en l'état ou transformé sans une redéfinition claire de la vocation du PPCI de ses priorités et du positionnement des collectivités locales concernées.

3.4. SUR LA PREVENTION DES INONDATIONS ET L'URBANISME

Au regard du contexte de l'agglomération nîmoise, de la pression foncière qui s'y exerce et de la présence de risques récurrents, **la réduction de la vulnérabilité constitue une priorité majeure. Le choix de la localisation des secteurs de développement, les modes d'urbanisation ainsi que le traitement des espaces publics sont donc essentiels.**

C'est dans le cadre de l'établissement (et/ou le remaniement) des documents de planification que ces objectifs et ces priorités doivent être abordés.

Les secteurs d'extension urbaine sont limités au nord, par la présence du camp militaire, la protection des garrigues et la difficulté de densifier éventuellement l'existant, la protection des Costières dans le SCOT limite aussi l'extension au sud.

Cependant il existerait encore des disponibilités foncières, hors secteurs inondables, au sein de l'agglomération ainsi que des capacités de densification des secteurs bâtis dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain et d'OPAH (des actions dans ce sens sont d'ores et déjà engagées).

La mise en œuvre conjointe d'extensions urbaines et de réduction de la vulnérabilité requiert des actions conduites à l'échelle intercommunale en prenant conscience que certains territoires communaux ne disposent plus de terrains hors risque d'inondation, ... Il s'agit de définir et de conduire une stratégie d'aménagement dans et hors du territoire de la commune de Nîmes et de mettre en place une politique foncière volontaire : le projet d'EPF reste à concrétiser avec un territoire d'intervention suffisamment vaste.

Le SCOT en cours devrait contribuer à accroître la prise de conscience collective de la nécessité de s'affranchir des politiques sectorisées et limitées au seul territoire communal.

Par ailleurs il est urgent d'achever le PPRI de Nîmes pour qu'il remplace les dispositions actuelles (R111-3) dont beaucoup sont calées sur des références décalées au regard de la réalité des aléas les plus récents.

La réflexion actuelle sur le contenu du PPCI et sa mise en œuvre devrait permettre :

- **de remédier au déficit constaté entre PPCI et PLU**
- **d'articuler les contenus des PPRI, PPCI, SCOT,**

et documents d'urbanisme locaux pour que l'ensemble du dispositif converge vers un objectif partagé : protéger les personnes, réduire la vulnérabilité et maîtriser le développement urbain.

Dans cet objectif se pose aussi la question de l'échelle la plus appropriée pour re-définir les opérations prioritaires du PPCI, un examen à une dimension territoriale hors des limites communales contribuerait à harmoniser les contenus et les actions à conduire dans le cadre des divers documents de planification.

C'est la cohérence d'ensemble des documents réglementaires et/ou opérationnels ainsi que la mise en place d'une politique foncière qui permettront de répondre aux besoins d'organisation de l'aménagement urbain de la commune de Nîmes, et de sa périphérie avec l'exigence de réduire la vulnérabilité. Cette réflexion actualisée est aussi un préalable nécessaire pour préciser la nature des travaux et les priorités du PPCI, étroitement liées aux options retenues pour l'extension et le renouvellement urbains.

Il convient également **d'identifier clairement la maîtrise d'ouvrage du PPCI** et la définition des responsabilités des divers intervenants en particulier celles de l'Etat et des collectivités pour l'établissement et l'aboutissement des divers documents précités qui ne peuvent être isolés de la réflexion engagée sur le PPCI.

CONCLUSION

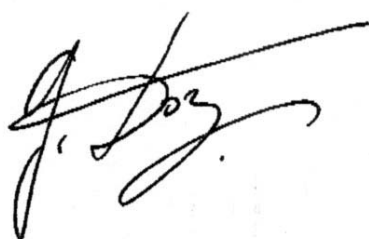
Les faits rassemblés par la mission posent des questions administratives, techniques et financières fondamentales.

La gouvernance du projet doit être reconsidérée tant par le préfet que par le maire pour améliorer la sécurité de leurs décisions ; pour ce faire, ils doivent en particulier, chacun en ce qui le concerne, désigner un responsable unique de tous les aspects du PPCI.

Des considérations techniques et sécuritaires imposent à la ville de focaliser tous ses efforts exclusivement sur l'aménagement de l'intra-muros, sous des formes à définir. Les premières réflexions engagées par la ville pour élaborer un programme, ouvrent des perspectives intéressantes.

La diminution de la vulnérabilité de Nîmes exige la cohérence des documents réglementaires et/ou opérationnels d'urbanisme ainsi que la mise en œuvre d'une politique foncière. La réflexion à mener par les élus est aussi un préalable pour préciser les travaux intra-muros du PPPCI.

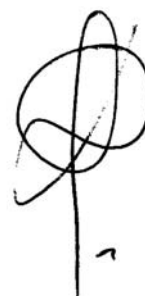
L'Etat doit cesser d'intervenir pour financer des opérations destinées principalement à ouvrir à l'urbanisation des zones inondables. Les investissements extra-muros aval restent à justifier.



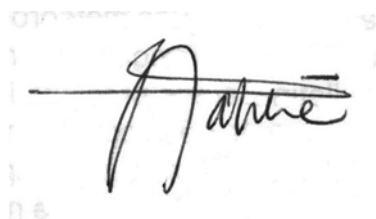
Gilles DOZ
Receveur des finances



Guy LEGOFF
Ingénieur général des ponts et
chaussées
Membre du conseil général des ponts
et chaussées



Xavier MARTIN
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts.
Membre de l'inspection générale
de l'environnement.



Brigitte MAZIERE
Inspectrice générale de l'équipement.
Membre du conseil général des ponts
et chaussées



Paul PIERRON
Ingénieur général des ponts et
chaussées
Membre du conseil général des ponts
et chaussées



Joël ROCHARD
Inspecteur général des finances

ANNEXES

Annexe 1 : La lettre de mission



Paris, le 10 JAN 2004

Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer
La Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable
à
Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale des Finances
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale de l'Environnement

objet : Plan de Protection Contre les Inondations de Nîmes

A la suite des inondations de Nîmes en 1988, un Plan de Protection Contre les Inondations (PPCI) a été arrêté. Il distingue une partie « intra-muros » et une partie « extra-muros ». La partie « intra-muros » n'est pas commencée et semble difficile à réaliser compte tenu de la densité du centre ville. La partie « extra-muros » est engagée, elle a pris beaucoup de retard.

L'Etat participe au financement de la partie « extra-muros ». Il intervenait jusqu'à présent pour le tiers des investissements.

Le programme initial « extra-muros » était évalué à 66 M€ en 1999 sur lesquels 48 M€ ont été engagés. La ville a récemment révisé son projet et estime que les montants nécessaires pour achever le programme en 2009 dépasseront les estimations de 1999. L'actualisation de ce programme appelle un nouvel examen des projets sur les plans technique et financier.

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
20, avenue de Ségur – 75302 Paris 07 SP
tél : +33 1 42 19 20 21 – www.ecologie.gouv.fr

Cette mission a pour objet :

- d'examiner les mesures d'urbanisme à même de diminuer la vulnérabilité de l'agglomération de Nîmes (PPRI) ;
- d'apporter à la ville une assistance technique notamment pour identifier les opérations prioritaires au sens de la protection des personnes et des biens ;
- de déterminer, en liaison avec la ville, l'enchaînement optimum des opérations, d'en déduire les besoins financiers correspondants et des propositions de plan de financement.

Les conclusions de cette mission sont attendues sous 4 mois pour permettre aux partenaires de ce projet de programmer leurs crédits dès le premier semestre de l'année 2006.



Thierry BRETON



Dominique PERBEN

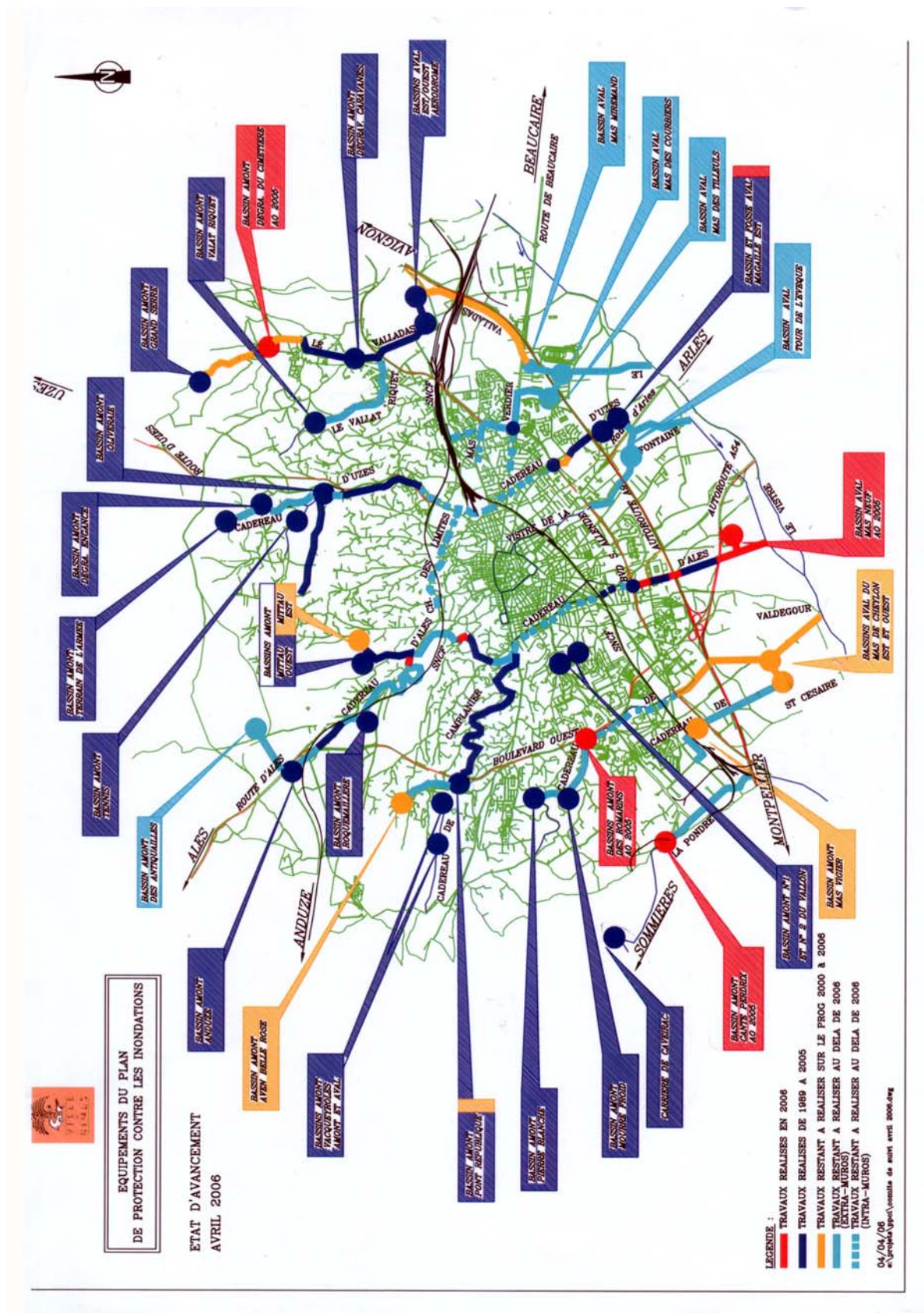


Nelly OLIN

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Monsieur BELLION	Préfet du Gard	Monsieur Vallaud, chef de cabinet Monsieur Demonet secrétaire général Madame Dumontel, directrice des actions de l'Etat accompagné de monsieur Rey.
Monsieur Guerin	Directeur adjoint de la DDE	Monsieur Villeneuve, chef du service de l'urbanisme et de l'environnement.
Monsieur Cursi	Chef du service environnement à la DDAF	
Monsieur Valette	Vice président du conseil général	Monsieur Thomas, service de l'eau et des rivières.
Monsieur Fournié	Maire de Nîmes	Monsieur Pons de Vincent Monsieur Jourlin Monsieur Altier
Madame Tiengou	Conseil régional	Chef du service « eau ».
Madame Serre	Syndicat mixte du bassin du Vistre	Directrice des services techniques ;
Monsieur Vallette- Viallard.	DIREN adjoint	Monsieur Fornier secrétaire général Monsieur Eudes, chef du SEMA.
	Comité de quartier	Monsieur Arnaud Monsieur Villanueva Monsieur Carrière.
Monsieur Paul Royet	CEMAGREF	

Annexe 3 : Le PPCI dans son état actuel



Annexe 4 : synthèse des arrêtés préfectoraux disponibles

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues	Remarques
95/00756	05/04/1995	Autorisation au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau du 03/01/1992 des travaux pour le cadereau d'Uzès et le Vistre de la Fontaine	<p>Bassins amont : volume total 130 000 m3. Bassins de dégravement. Reprises d'ouvrages sous infrastructures publiques. Recalibrage des cadereaux pour débit quarantenal en amont du périphérique et centenal en aval, jusqu'à la plaine du Vistre. Bassins aval : volume total 135 000 m3. Travaux devant faire l'objet pour chaque ouvrage d'arrêtés complémentaires spécifiques.</p> <p>Programmation des travaux (sauf bassins amont) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre des arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.</p>	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en œuvre.
96/02084	22/07/1996	Autorisation au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau du 03/01/1992 des travaux pour le cadereau d'Ales et ses affluents	<p>Bassins amont : volume total 79.000 m3. Bassins de dégravement. Reprises d'ouvrages sous infrastructures publiques. Recalibrage des cadereaux pour débit quarantenal en amont du périphérique et centenal en aval, jusqu'à la plaine du Vistre. Bassins aval : volume total 490.000 m3. Travaux devant faire l'objet pour chaque ouvrage d'arrêtés complémentaires spécifiques.</p> <p>Programmation des travaux (sauf bassins amont) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre des arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.</p>	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en œuvre.

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues	Remarques
96/02085	22/07/1996	Déclarant d'Utilité Publique le plan de protection de la ville de Nîmes pour le cadereau d'Alès.	Sont déclarés d'utilité publique les travaux nécessaires aux aménagements du cadereau d'Alès. Expropriation devant être accomplie dans un délai de 5 ans.	
98/2983	26/10/1998	Prescriptions additionnelles à l'Arrêté 95/00756 pour la réalisation des bassins de l'Oliveraie et du Tennis de Calvas.	Description des caractéristiques principales des ouvrages. Classement par défaut comme intéressant la sécurité publique et relevant de la circulaire n°70-15 du 14/08/1970. Annule et remplace tout ce qui dans l'arrêté n°9500756 serait contraire aux termes du présent arrêté.	
99/2526	22/09/1999	Autorisation au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau du 03/01/1992 des travaux pour le cadereau du Valladas et ses affluents	Bassins amont : volume total 1.590.000 m3. Bassins de dégravement. Reprises d'ouvrages sous infrastructures publiques. Recalibrage des cadereaux pour débit quarantenal en amont du périphérique et centenal en aval, jusqu'à la plaine du Vistre. Bassins aval : volume total 195 000 m3. Travaux devant faire l'objet pour chaque ouvrage d'arrêtés complémentaires spécifiques. Programmation des travaux (sauf bassins de retenue) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre des arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en œuvre.

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues	Remarques
99/3530	20/12/1999	Autorisation au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau du 03/01/1992 des travaux pour le cadereau de la Poudre.	<p>Un bassin d'excavation (extension de la carrière de Caveirac).</p> <p>Un bassin de retenue : bassin de Canteperdrix Nord.</p> <p>Un bassin de retenue : bassin de Canteperdrix Sud.</p> <p>Reprofilage et aménagement du cadereau au droit du bassin de Canteperdrix.</p> <p>Pose d'un pertuis, cadre béton de 5m de long en remplacement du passage à gué et buses en U en sortie du pont de la ligne SNCF Nîmes - Le Vigan.</p> <p>Reprofilage du cadereau au droit du camping des gens du voyage (suppression d'un "barrage" en pierres).</p> <p>Réfection d'ouvrages de franchissement : passerelle d'accès à la zone industrielle et pont du chemin du Chai.</p> <p>Reprofilage du cadereau aval jusqu'à la limite communale.</p> <p>Les travaux devront faire l'objet (le cas échéant) d'arrêtés complémentaires spécifiques.</p> <p>Programmation des travaux (sauf bassins de retenue) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre d'arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.</p>	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en œuvre.
00/00284	10/02/2000	Arrêté complémentaire portant différé de réalisation entre les bassins aval sur le Valladas et la confluence avec le Vistre.	Travaux de recalibrage entre le dernier bassin aval sur le cadereau du Valladas et la confluence avec le Vistre différés dans l'attente de la réalisation éventuelle d'un aménagement du bassin versant du Vistre.	

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues	Remarques
00/01829	10/07/2000	Autorisation au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau du 03/01/1992 des travaux pour le cadereau de Valdegour	<p>Quatre bassins amont : Pierre Blanche, Moure Froid, Romarin Sud, Romarin Nord).</p> <p>Aménagements du cadereau dans le secteur amont (reprofilage, recalibrage), mise en place d'ouvrages cadres et de passerelles de traversées.</p> <p>Renforcement de la partie souterraine du cadereau (doublement du collecteur busé le long de la RN 106.</p> <p>Création d'un nouveau tracé pour le cadereau, en aval de la voie SNCF, aménagement d'un ouvrage sous l'autoroute A9.</p> <p>Création d'un bassin de compensation à l'aval (Croix de Vauvert) permettant le rejet à l'exutoire (Vistre) d'un débit maximum de 20m3/s</p> <p>Les travaux devront faire l'objet (le cas échéant) complémentaires spécifiques.</p> <p>Programmation des travaux (sauf bassins de retenue) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre d'arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.</p>	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en œuvre.
01/00623	23/03/2001	Arrêté complémentaire portant autorisation pour le projet modificatif concernant le bassin de l'aérodrome sur le cadereau du Valladas.	<p>Autorisation des travaux nécessaires aux aménagements du bassin de l'aérodrome.</p> <p>Il est indiqué (article 2) que les Caractéristiques hydrauliques des travaux et ouvrages sont celles portées au dossier annexé à l'ampliation du présent arrêté qui sera déposé aux archives de la DDE.</p>	

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues	Remarques
2001-297-1	24/10/2001	Autorisation au titre des articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'Environnement des travaux pour le cadereau de Saint-Césaire.	<p>Aménagement de l'ouvrage SNCF existant (capacité insuffisante). Mise en place d'un premier bassin de retenue (Mas Vigier) en aval de l'ouvrage SNCF. Augmentation de la capacité de transit du cadereau (remplacement d'ouvrages existants par des ouvrages neufs, doublement de certains ouvrages existants, mise en place d'ouvrage de stabilisation du ressaut hydraulique, recalibrage du cadereau sur certains secteurs). Création d'un deuxième bassin de stockage en aval (Mas Mayan). Les travaux devront faire l'objet (le cas échéant) complémentaires spécifiques. Programmation des travaux (sauf bassins de retenue) obligatoirement d'aval en amont, avec mise en oeuvre dans le cadre d'arrêtés complémentaires d'une régulation des engagements juridiques imposant le respect de cette règle et prescriptions concernant l'exploitation et la surveillance des ouvrages.</p>	La régulation prévue des engagements juridiques imposant une programmation des travaux obligatoirement d'aval en amont ne semble pas avoir été mise en oeuvre.
2003-294-6	21/10/2003	Arrêté fixant des prescriptions complémentaires aux arrêtés n° 00-01829, et 2001-297-5 (cadereaux de Valdegour et de Saint-Césaire).	<p>Modification arrêté 00-1829 du 10/07/2000 : Création d'un bassin de compensation à l'aval (Mas de Cheylon Est) permettant le rejet à l'exutoire (Vistre) d'un débit maximum de 20m³/s. Modification arrêté 2001-297-5 du 24/10/2001 : Création d'un 2ème bassin de compensation à l'aval (Mas de Cheylon Ouest) permettant le rejet à l'exutoire (Vistre) d'un débit maximum de 8m³/s.</p>	

N° Arrêté	Date	Objet	Principales réalisations et dispositions prévues
2005-006	04/03/2005	Arrêté fixant des prescriptions complémentaires pour le classement du bassin amont du Bois de Mittau Ouest sur le Cadereau d'Alès, au titre de la sécurité publique VILLE DE NIMES. Bassin situé sur le cadereau d'Alès, classé comme intéressant la sécurité publique et justifiant des mesures de surveillance et d'inspection.	<p>Constitution par la ville de Nîmes, dans un délai de 2 mois d'un dossier d'ouvrage tenu à jour comportant en particulier les plans conformes à l'exécution des travaux de construction, puis éventuellement de confortement ou de réparation.</p> <p>Tenue à jour par la ville de Nîmes d'un registre d'ouvrage (cahier à pages numérotées) mentionnant les visites d'inspection, les travaux de maintenance ou de confortement. Registre visé par le service chargé de la police de l'eau.</p> <p>Mise en place d'une surveillance visuelle avec :</p> <p>a) tous les 2 mois une journée d'inspection de l'ouvrage, portant particulièrement sur les points suivants :</p> <p>Etat général du bassin, des parements du remblai, de l'évacuateur de surface.</p> <p>Vérification de la non-obstruction des grilles et des conduites côté amont.</p> <p>Vérification de la non-obstruction de la conduite, le cas échéant, de sa cheminée d'aération.</p> <p>Observation (et mesure) des exutoires des drains.</p> <p>Mention de ces visites sur le registre, ainsi que des observations faites.</p> <p>b) des inspections post-crue, après chaque crue ayant provoqué la mise en charge de la conduite : La ville de Nîmes procède immédiatement à une première visite rapide et informe le bureau d'ingénieurs conseils, puis procède en sa compagnie à une inspection approfondie du bassin, avec renseignement de tous les points figurant sur dans la fiche type annexée au présent arrêté.</p> <p>Passage par la ville de Nîmes d'un contrat d'assistance technique avec un bureau d'ingénieur conseil spécialiste dans le domaine des barrages, mission comportant les aspects suivants :</p> <p>a) Visite d'inspection, au moins tous les 2 ans sur l'ensemble des barrages avec fourniture d'un rapport donnant un avis sur l'état des ouvrages et les recommandations d'entretien.</p> <p>b) Visite spécifique dans les plus brefs délais (maximum 1 semaine) après chaque crue sur les ouvrages ayant connu une mise en charge de la conduite, fourniture d'un rapport comportant une fiche par ouvrage.</p> <p>c) Analyse hydrologique et hydraulique des fortes crues, en commençant par celle du 09/09/2002 (analyse pluviométrique, hydrométrie des sols, réaction du bassin versant).</p> <p>Entretien courant réalisé par la ville de Nîmes portant en particulier sur les points suivants :</p> <p>a) Entretien de la végétation, fauchage au moins 1 fois par an, élimination de toute végétation arbustive.</p> <p>b) Entretien des grilles amont et nettoyage de tous débris et dépôts les obstruant, de façon régulière et en particulier après chaque crue.</p> <p>c) Dégagement des exutoires des drains et des conduites.</p> <p>d) Réparation rapide de tous désordres survenus lors d'une crue ou suite à des actions de vandalisme ou de malveillance.</p>

Annexe 5 : Lettre du 8 février 1993 du DDE au préfet du gard



Direction
Départementale de
l'Équipement du GARD

SERVICE FONCTIONNEL

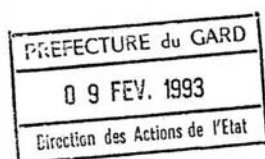
Nîmes, le

8 FEV. 1993

AIDE AUX COLLECTIVITES LOCALES

Référence : FAC/HYD/N°34
AFFAIRE SUIVIE PAR : M. BRESSAND
66.62.62.98

LE DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL
DE L'ÉQUIPEMENT



A

MONSIEUR LE PRÉFET DU GARD
DAE

OBJET : Plan de Protection de la Ville de Nîmes contre les
inondations.
Demandes de subvention.

REFER : Vos transmissions du mois de Novembre 1992 concernant
les cadereaux : Vallat Riquet/Aménagement intermarché 1
d'Alés/Rue de la Gaffone et le Cimetière 2
/Rue Gaston Teissier 3
d'Uzès/Rue des trois Ponts 4
/Rue des Résedas 5
Valladas/Bassins des Caravanes 6
Camplanier/Bassins de Vacquerolles 7
Aménagement Zone Sud/Fossé Ville active 8

Vous m'avez transmis pour avis des dossiers de demande de
subvention présentés par la Ville de Nîmes pour le financement
des travaux de protection contre les inondations.

1 - Observations sur les dossiers présentés

Ces dossiers appellent de ma part les observations
suivantes :

- les dossiers 3 et 8 ne font pas partie des travaux
prévus au dossier de DUP,

- les dossiers 1,6 et 7 qui font effectivement l'objet
d'une fiche dans le dossier de DUP ne semblent pas avoir été pris
en compte dans l'estimatif global des travaux à réaliser,

- le dossier 5 semble faire double emploi avec le dossier
présenté en juillet 1992 pour des travaux à réaliser entre la rue
des Trois ponts et la rue des Résedas.

.../...

Toute correspondance doit être adressée de façon impersonnelle à : Direction Départementale de l'Équipement du Gard
89, rue weber - 30907 NIMES CEDEX - ☎ 66.62.62.00 - TELEX N. 480665 - TELECOPIE N. 66.23.28.79

Il m'apparaît indispensable de demander à la Ville de Nîmes de représenter ses dossiers en se limitant aux seuls travaux prévus au dossier de DUP et dont les coûts ont été pris en compte dans l'estimatif global joint à ce même dossier.

2 - Observations sur la procédure d'instruction des demandes de la ville de Nîmes

Pour nous permettre d'émettre un avis circonstancié en la matière, je demande que la Ville de Nîmes nous indique, pour chaque dossier présenté, le numéro de la fiche du dossier de DUP à laquelle ces travaux correspondent, en totalité ou partiellement, ainsi que la ligne de dépense individualisée dans l'estimatif général, sur laquelle ils doivent être imputés.

Cela permettra de procéder à d'éventuelles actualisations des montants estimés, au fur et à mesure de l'avancement des études.

Par ailleurs, nous avons comme autre tâche d'assurer le contrôle technique des travaux réalisés et d'établir les certifications permettant le paiement effectif des subventions.

S'agissant de subventions attribuées forfaitairement, c'est à dire versées au prorata du taux de réalisation et non en fonction des paiements réalisés, il est indispensable que les arrêtés attributifs de subvention spécifient clairement non seulement les montants des travaux, mais aussi et surtout le détail des travaux qui sont subventionnés en se référant à un dossier de projet précis, en l'occurrence le dossier de demande de subvention qui devrait être annexé à l'arrêté.

Vous avez attribué, par arrêté 92N03567 en date du 15 décembre 1992, une subvention forfaitaire de 10 000 000F, pour un montant de 30 651 378,75 F de travaux dont je ne connais pas le détail.

Il me serait utile que vous puissiez me préciser les dossiers de travaux qui bénéficient effectivement de cette subvention.

J'insiste sur ces mesures d'ordre, car, dans le passé, les procédures de financement suivies par la ville de Nîmes se sont fortement écartées de la normale ce qui a entraîné beaucoup de pertes de temps pour les agents de la Préfecture comme pour ceux de la DDE.

Il conviendrait, pour l'important programme de travail à réaliser en 1993 et dans les années à venir, que nous adoptions tous une procédure claire permettant à tous de travailler avec le maximum d'efficacité. Je propose pour cela la procédure suivante :

- La base de tout le travail est le dossier de DUP du "Plan de Protection"

- Toute demande de subvention formulée par la Ville est accompagnée d'un dossier établi en se référant au dossier de DUP, comme indiqué ci-avant.

- Si vous le souhaitez je pourrai alors vous fournir un avis sur cette demande (conformité au dossier de DUP)

- L'arrêté attributif de subvention se référera explicitement à la demande et au dossier précités

- Lorsque la ville demandera le versement partiel ou total de la subvention, elle devra se référer à l'arrêté attributif et fournir les pièces justificatives nécessaires

- Si vous le souhaitez je pourrai alors faire établir le certificat de conformité qui vous est nécessaire pour vous permettre de verser la subvention

*

Les éventuelles demandes de subvention pour des opérations non prévues au dossier de DUP du "Plan de Protection" devront faire l'objet de dossiers particuliers.

LE DIRECTEUR



G. LEBLANC

Annexe 6

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET
CHAUSSEES**

**CONSEIL GÉNÉRAL
DU GÉNIE RURAL,
DES EAUX ET DES
FORÊTS**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE
L'ENVIRONNEMENT**

Affaire IGE / 02 / 004

Paris, le 2 octobre 2002

**Inspection suite aux désordres et à la rupture
des bassins de rétention de la
"Savoureuse"
et enseignements à en tirer notamment pour le
fonctionnement des services de l'Etat impliqués dans la
police des eaux sur des installations similaires.**

Rapport consolidé après phase contradictoire.

par

Philippe HUET

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Xavier MARTIN

ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts
membres du service de l'inspection générale de l'environnement

Maurice MEUNIER

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts
membre du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Paul PIERRON

ingénieur général des ponts et chaussées
membre du conseil général des ponts et chaussées

IV CONSTATS ET DIAGNOSTICS.

IV 1 d L'étude de dangers. La sécurité.

⇒ Les ouvrages de stockage d'eau constituent toujours des dangers pour l'aval en particulier lorsqu'ils sont réalisés dans le cadre de la protection contre les inondations, car ils sont situés à l'amont des zones vulnérables qu'ils protègent.

Ils génèrent un risque nouveau, technologique, qui ne doit en aucun cas être supérieur au risque naturel qu'il remplace. Au pire, les ouvrages doivent être transparents aux crues.

De plus, le sentiment de sécurité qui se développe à l'aval doit toujours être relativisé.

Dans ces conditions l'étude de dangers a une importance fondamentale. Elle doit contenir le recensement de tous les "scénarios catastrophes" et les moyens qui ont été conçus pour en parer les conséquences.

⇒ **Le caractère erroné et sommaire du traitement de la sécurité de l'aménagement de la Savoureuse, dans l'état actuel des investigations de la mission, est certainement la lacune majeure du projet.** Les seuls documents des procédures réglementaires qui traitent des questions de sécurité sont le dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau²² et l'étude d'impact²³.

- Erroné car les documents se réfèrent à une étude de dangers et indiquent les résultats de simulations²⁴ effectuées sur chaque série de bassins, avec pour hypothèse une rupture causant une brèche d'une longueur de 10 m sur la moitié supérieure d'une digue.

Cette hypothèse ne tient compte ni des retours d'expérience sur l'effacement des digues en terre homogène en cas de submersion ni des risques de renard pourtant mentionnés par le maître d'œuvre. Elle est très largement en dessous de l'événement réel sur le bassin D3 (brèche de 35 m de large sur toute la hauteur de la digue). L'onde due à la rupture est donc très largement sous estimée par le chargé d'étude, ce qui le conduit à des sous estimations irréalistes du risque.

- Sommaire car la mission n'a pas trouvé la trace d'autres hypothèses et en particulier celle d'un événement qui dépasse la crue définie comme crue de projet. Ceci apparaît fondamental parce qu'une crue d'une occurrence plus rare a toujours quelques chances de se produire pendant la durée de vie de l'ouvrage.

Le sentiment que ces ouvrages ne sont pas dangereux puisqu'ils fonctionnent rarement, est très largement répandu.

Il serait capital que ce sentiment s'inverse et que l'aspect sécurité soit d'autant plus soigné que les ouvrages fonctionnent rarement et pour des débits importants.

IV 2 LE ROLE DE L'ÉTAT.

Il n'appartient pas à la mission d'aborder ici le fonctionnement du maître d'ouvrage, du conducteur d'opération, des chargés d'études, des maîtres d'œuvre, des entreprises et du bureau de contrôle.

²² Pages 95 à 99.

²³ Pages 175 à 180.

²⁴ Cette étude de dangers n'a pas été retrouvée dans les services.

La mission note à cet égard l'absence d'organisation, hors certaines grandes villes, d'un service "d'inspection" des services techniques des collectivités territoriales, indépendant, et sous la responsabilité du donneur d'ordre.

Toute l'étude qui suit est centrée sur l'intervention de l'Etat.

Au niveau central, l'Etat a financé des recherches sur le ralentissement dynamique des crues d'une part et encouragé la préservation des champs d'expansion des crues d'autre part..

En parallèle, de "façon autonome" plusieurs projets du type de la Savoureuse (voir plus loin) ont été lancés. Pour ce dernier, les services n'ont d'ailleurs pas estimé nécessaire de mobiliser une expertise nationale.

Au niveau déconcentré et d'une façon plus générale, la mission fait les observations suivantes:

IV 2 a La police des eaux.

La police des eaux est définie à l'article L 211-1 du code de l'environnement.

La gestion équilibrée de la ressource en eau doit permettre de satisfaire les exigences de " ... de la sécurité civile ... de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations."

Le projet présenté par le conseil général nécessite une autorisation de l'Etat au titre de la loi sur l'eau et des décrets "nomenclature". Ainsi, le décret 93-742 du 29 mars 1993 spécifie les dossiers à fournir par le pétitionnaire et les modalités de délivrance de l'autorisation. Cette autorisation fait l'objet d'une enquête publique puis est soumise à l'avis d'un certain nombre d'instances.

- Ces textes insistent plus sur la forme (le dossier doit être régulier et complet), que sur le fond.
- L'appréciation de la nature des contrôles à effectuer est très largement laissée à l'appréciation des services car il s'agit d'une procédure déconcentrée. Il n'en est pas de même pour les ouvrages intéressant la sécurité publique où la réglementation est très précise sur la nature des contrôles à effectuer.

Dans ces deux cas, la procédure débouche sur une autorisation donnée par le préfet qui est individuelle et assortie de prescriptions adaptées.

IV 2 b L'organisation des services.

⇒ Les principes de l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau ont été énoncés dans la circulaire 87-91, antérieure à la loi sur l'eau; cette circulaire présente néanmoins un intérêt historique au moins pour rappeler la gamme étendue des techniques à mobiliser.

"La police des eaux est une police administrative spéciale; ses principaux aspects intéressent le libre écoulement (ouvrages, curage, etc.) et la conservation des eaux (quantitative et qualitative), la salubrité publique, la sécurité publique et la répartition des eaux (prises d'eau). Elle concerne l'instruction des procédures d'autorisation ou de déclaration ainsi que le contrôle de la gestion et de l'exploitation."

Ainsi, un bon exercice de la police des eaux nécessite la mise en jeu d'un certain nombre de compétences:

- Une compétence technique en matière de qualité, mais aussi de quantité des eaux (hydrologie et hydraulique).
 - Une compétence juridique, avec capacité à dresser procès verbal aux contrevenants.
 - Enfin, une capacité à être présent sur le terrain, pour vérifier que les prescriptions émises sont effectivement respectées et les injonctions suivies d'effet.
- Ces compétences ne sont pas forcément assumées par la même personne.

⇒ Quelle est la situation dans le Territoire de Belfort ?

- Il faut constater l'extrême minceur en termes d'effectifs de chacun des services chargés de police des eaux. Cette minceur est cohérente avec la faible dimension géographique des domaines concernés.

Cette situation n'est pas rare dans un département de taille moyenne; mais à l'échelle du Territoire de Belfort, partager la police des eaux entre cinq services distincts relève de la balkanisation. Chacun de ces services ne peut bien sûr pas consacrer à ce domaine plus d'un seul agent, et encore seulement à temps partiel.

Il est évidemment impossible de réunir toutes les compétences au sein de chacun des 5 services. Il n'est d'ailleurs pas sûr que la chose serait possible au niveau d'un service unique.

- On aurait pu s'attendre à ce que des économies d'échelle soient réalisées avec la MISE. En l'occurrence, la MISE n'a pas été sollicitée sur le projet du conseil général; elle n'a donc pu ni organiser un échange ni délibérer.

La mission a relevé par ailleurs que:

Il n'existe pas de guichet unique de l'eau et l'activité de la MISE est difficilement lisible de l'extérieur²⁵.

La MISE n'émet pas d'avis unique des services sur les dossiers d'autorisation au titre de la police des eaux, contrairement aux instructions du préfet²⁶.

La MISE réunit rarement la totalité de ses membres; le SN et la DRIRE assistent aux réunions avec un ordre du jour les concernant. Les directeurs n'y participent jamais²⁷. Le SIDPC n'apparaît dans aucun des documents que nous avons lus.

IV 2 c L'accompagnement du projet.

⇒ L'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation "loi sur l'eau" ne permettent pas d'apprécier si les objectifs de la police des eaux ont bien été remplis pour le projet, c'est-à-dire l'assurance de satisfaire les exigences " ... de la santé, de la sécurité civile ... de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations."

Les dossiers et études étaient-ils suffisants pour fonder des appréciations?

⇒ En fait, l'Etat a davantage autorisé un principe que des ouvrages bien définis ce qui n'est pas dans la logique des textes.

- Une description technique des ouvrages figurant à l'arrêté²⁸, aurait permis d'éviter toutes les interprétations et changements possibles, ce qui n'a pas manqué d'arriver. Il aurait fallu, alors,

²⁵ Par exemple l'usage du papier à en tête de la MISE, large (dans la lettre de mission) et restrictif (dans le règlement intérieur) puisqu'il y est prévu de le "réserver aux actes communs à plusieurs services membres de la MISE et en particulier sur la position de la MISE concernant l'application de la loi sur l'eau."

²⁶ Lettre du préfet au DDAF, coordinateur de la MISE, le 28 janvier 1997: Toutes les demandes d'autorisation qui feront l'objet d'un examen par le CDH seront préalablement examinées par la MISE et devront faire l'objet d'un avis unique transmis au service instructeur. Voir annexe 5.

²⁷ Jusqu'à une instruction récente.

que le texte de l'avant projet soit communiqué par le CG à l'Etat lors de sa demande d'ouverture des enquêtes administratives.

- De même, l'arrêté aurait dû préciser qu'il ne valait que si tous les ouvrages étaient exécutés. Son article 1^{er} donne une importance particulière aux 4 plans généraux annexés (au 1/15000) ce qui ne contribue pas à la précision de l'ensemble.

Il est clair que la notoriété des chargés d'étude et des maîtres d'œuvre a été un facteur d'excès de confiance. Dans ces conditions, l'angle de vue "aménagement" (enjeux urbains et milieu naturel) a été davantage présent que la sécurité censée avoir été étudiée parfaitement par les bureaux d'étude.

De plus, le co-pilotage de l'élaboration du programme par le conseil général et l'Etat n'a sans doute pas incité l'Etat à examiner en détail, d'un point de vue régalien, un projet issu d'un programme qu'il avait contribué à élaborer.

Cependant la maintenance des ouvrages a bien été prise en compte dans l'arrêté; ses conditions sont même renforcées par rapport à ce qui avait été prévu au projet²⁹.

⇒ Il est par ailleurs notoire que les instructions des services centraux de l'Etat aux services déconcentrés ont été, à une certaine époque, très orientés sur les problèmes qualitatifs et les sciences biologiques.

L'importance des sciences physiques comme l'hydrologie, l'hydraulique, la géotechnique a pu être perdue de vue sur le terrain dès lors que ces sciences apparaissent maîtrisées dans "des modèles". On en accepte souvent, sans aucune critique, les résultats.

Au niveau local, le suivi des projets importants pose de réelles difficultés compte tenu de l'hétérogénéité des formations initiales. Dès lors que les services ont conscience de leurs limites, l'appui des services spécialisés à la disposition permanente des services déconcentrés (rappel des conventions avec les CETE et le Cemagref) doit être sollicité pour les "projets jugés importants"; or il l'est rarement même dans les départements où les compétences techniques sont peu nombreuses³⁰.

Le turn-over des agents de responsabilité pendant l'élaboration et la réalisation d'un programme ajoute encore aux difficultés.

⇒ Certains points méritent d'être répétés ou évoqués:

- Les agents de la DDE et de la DIREN ont contribué à la conception du principe du projet et à la constitution des dossiers administratifs et financiers; ceci a pu faciliter la perte de vue des rôles régaliens de police (sécurité) et d'ordonnancement "coordonné de crédits publics".

- Les conditions de classement et d'archivage des dossiers n'ont pas permis à la mission, lors de ses investigations, de disposer auprès de l'Etat, de comptes rendus, procès verbaux etc.

- Elle a constaté que des pièces administratives essentielles reprenaient de texte en texte des formules centenaires pour certaines dispositions, presque cinquantenaires pour d'autres; il en résulte des obligations hors du paysage administratif actuel³¹.

Il y a là matière à formation initiale et continue à la "pratique administrative".

²⁸ La rédaction de l'arrêté signé par le préfet du Doubs autorisant les ouvrages est d'ailleurs aussi général. S'agissant par ailleurs d'ouvrages dont la prise d'eau est dans le département du territoire de Belfort, cet acte aurait dû être interdépartemental.

²⁹ Voir au III 2 d 5.

³⁰ Il y a une question de masse critique de compétences des services chargés de la police des eaux.

³¹ Elles ont échappé au rédacteur, au contrôleur et au signataire.

IV 3 APPRECIATIONS D'ENSEMBLE.

Au total, les principaux constats de la mission sont les suivants:

La conception de l'aménagement a été constructive et consensuelle.

Elle a fait appel à des notions intéressantes (inondabilité, ralentissement dynamique) à un niveau géographique de bassin et a donné lieu à une vraie coopération entre les collectivités et l'Etat. Ces notions élégantes auxquelles de plus en plus de collectivités territoriales font appel, ont constitué pour le bassin de la Savoureuse une alternative à des "équipements lourds".

Les études de réduction de la vulnérabilité des enjeux existants en milieu urbain et industriel restent toutefois un complément nécessaire.

Le passage au projet n'a pas été satisfaisant.

En particulier,

- L'étape d'avant-projet n'a pas été sanctionnée par un document "stable".
- L'Etat a de fait autorisé plutôt un principe qu'un projet dans lequel tous les volets dont la sécurité auraient été stabilisés. Ceci a permis au maître d'ouvrage de faire évoluer largement sa réalisation.

L'élaboration du projet, sous maîtrise d'ouvrage du conseil général, a été en effet un processus continu, dans lequel la cohérence finale du projet et des ouvrages réalisés n'a pas été vérifiée par l'Etat. Le programme est passé de 31 bassins à la première étude CSD puis à 14 bassins lors la seconde étude et la mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre, puis à 10 bassins à la mise en concurrence des entreprises, puis à 9 à l'exécution des travaux et 8 à la réalisation.

- S'y sont ajoutées des erreurs de conception des ouvrages.

La réalisation des travaux s'est effectuée dans de mauvaises conditions

Les systèmes de contrôle qualité (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprises de travaux, bureau d'étude spécialisé, ...) n'ont pas empêché la survenue des dysfonctionnements et de l'accident, même si le bureau de contrôle VERITAS remarque le peu d'éléments argileux dans les remblais³².

Quant au service de police des eaux, il n'a pas été en mesure d'intervenir. Même si la MISE en octobre 2000, a estimé d'elle-même que la suppression d'un bassin peut modifier substantiellement le projet, elle n'a pas été suivie.

De fait le service, par l'intermédiaire du CSP, a mis l'accent sur la police des milieux aquatiques. Il a enfin considéré, que, hors cette police, sa tâche, dans un contexte décentralisé, était terminée jusqu'à la réception des travaux.

Le service aurait-il dû et aurait il été en mesure de vérifier pas à pas la cohérence de l'exécution avec le dossier présenté ? Parce que le remplissage des bassins était passif, la réception des travaux des bassins devait être dans tous les cas antérieure à l'enlèvement des batardeaux des prises d'eau des bassins A et D³³.

³² Rapport VERITAS du 12 janvier 2000 dont l'Etat n'a pas, en son temps, eu connaissance.

³³ Y avait il d'ailleurs des batardeaux?

Ces constats mettent en évidence la difficulté de bien positionner l'Etat « régalién » dans les projets des collectivités. La technicité des projets d'hydraulique mettant en jeu la sécurité, renforce cette difficulté.

De plus,

⇒ **le sentiment général était à l'époque qu'il s'agissait de "petits ouvrages sans danger"** ne fonctionnant "quasiment jamais".

Pourtant des signaux ont été donnés à diverses reprises:

- Le 20 février 1995 avec la lettre rédigé par le DIREN en accord avec les services de l'Etat que le préfet du Territoire de Belfort a envoyé au vice-président du DUPM.

Elle attire l'attention sur le fait que les barrages transfèrent le risque naturel vers un risque technologique, que les risques ne peuvent pas être totalement réduits, la gestion des protections pouvant être soumise à de nombreux aléas le plus souvent mal appréhendés dans leur nature et leur importance, que l'alerte des populations peut poser des problèmes tout comme l'évacuation de la population en cas de crue voisine de la crue de projet.

- Les comptes-rendus rédigés par CSD du "groupe de travail" font allusion, à plusieurs reprises à la dangerosité des ouvrages. Dans la "situation des travaux à la fin janvier 1996", CSD a un avis très réservé sur les bassins de rétention (nécessité d'un entretien soutenu si on veut garantir la sécurité des habitants lorsqu'ils doivent fonctionner, sentiment de fausse sécurité à l'aval, tenue en cas de dépassement du temps de retour du projet.).

- En 1998 encore, avec les questions sur la sécurité des digues, posées par le maire de Chaux lors de l'enquête publique et plus précise encore la demande d'une habitante d'Eloie.

- En 1999 avec le dossier d'avant projet de SOGREAH dont il a déjà été question. Les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas eu connaissance de cet AP.

Au total, la mission a le sentiment que la sécurité de l'ensemble et les risques liés aux ouvrages, pourtant évoquées, n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte suffisante et n'ont pas été correctement estimés.

⇒ **La pratique des réunions des commissions, des comités de pilotage, des groupes techniques etc. présente des dangers.** Dès lors qu'elles regroupent de "nombreuses" personnes pour orienter, restituer et réceptionner des études alors même que leur niveau de compétence est très variable, ces réunions³⁴ peuvent conduire à des dérives connues:

- à défaut de règle du jeu, chacun perd de vue son rôle et ses responsabilités.
- la concertation mise en place peut être paradoxalement source de confusion, de dilution des responsabilités, chacun s'appuyant implicitement sur l'autre, sans remise en cause de la pensée dominante.

³⁴ La mission n'a eu connaissance ni de dossiers ni même de documents qui auraient dû être envoyés aux participants plusieurs jours avant les réunions postérieures à 1996.