

**Mission d'étude sur les retards du Plan Loire Grandeur Nature
(opérations co-financées sur le lit et les levées)**

par

Michel BURDEAU

François NAU

Ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées
Membres de l'Inspection générale de l'environnement

Henri LEGENDRE

Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Décembre 2006

RÉSUMÉ

Le Plan Loire Grandeur Nature a été instauré lors d'un comité interministériel tenu le 4 janvier 1994. Il a été conçu comme un projet global d'aménagement et de gestion du bassin de la Loire, visant à concilier sur son territoire la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique dans une perspective de développement durable et d'aménagement du territoire.

L'une de ses caractéristiques importante, qui demeure aujourd'hui, est qu'il s'agit d'un plan dont la conception, le financement et la réalisation impliquent, outre l'État, de nombreux acteurs, collectivités territoriales concernées, comité de bassin et agence de l'eau Loire-Bretagne entre autres. Il en résulte inévitablement – et c'est là sa deuxième caractéristique importante – une gestion complexe dont les modalités ont d'ailleurs évolué au cours du temps. Enfin on doit souligner le très vaste champ qu'il recouvre allant des préoccupations de sécurité elles mêmes très diverses¹ à la mise en valeur du patrimoine paysager et culturel en passant par la satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau et la restauration de la diversité écologique du milieu.

Bien que les évaluations auxquelles il a été procédé à différentes reprises pour apprécier les résultats obtenus au regard des attentes des différents partenaires aient conclu de manière largement positive, certains parmi ces derniers se sont émus de retards pris par les opérations en ce qui concerne le renforcement des levées et la restauration du lit domanial.

C'est afin d'y répondre que, par lettre en date du 23 février 2006, la ministre de l'écologie et du développement durable (MEDD) a saisi le vice-président du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et le chef de l'inspection générale de l'environnement (IGE) afin que soit diligentée une mission conjointe d'étude de l'origine des retards liés à la mise en œuvre du plan Loire pour la partie Loire moyenne en ce qui concerne les travaux sur les levées et le lit, et de préconiser des pistes d'amélioration.

L'exploitation des données disponibles sous forme de tableaux de bord ou autres documents de synthèse a fait apparaître de nombreuses lacunes, voire incohérences, difficultés que la diligence des services concernés a permis de surmonter, mais qui n'ont pas été sans retarder la remise de ce rapport.

La commande consistait plus précisément à :

- établir un constat de la situation actuelle en ce qui concerne l'organisation et les moyens mobilisés par l'État en distinguant les années (jusqu'en 2002) où la gestion du programme était régionale, et celles où elle a été située à l'échelle du bassin ;
- dresser un diagnostic des causes des retards de mise en œuvre ;
- proposer divers scénarios pour parvenir à une gestion améliorée du lit de la Loire et de ses levées.

Le constat

S'agissant du premier point, la mission d'inspection en est arrivée à la conclusion que, bien que soldée tardivement, la première phase 1994-1999 du plan Loire a correspondu aux

¹ Sur ce seul thème, on ne recense pas moins de 10 types d'intervention : réduction de la vulnérabilité, mise en place des PPR, information préventive, prévision des crues et des inondations, diffusion de l'information aux gestionnaires de crise et aux citoyens, restauration du lit de la Loire domaniale non navigable, restauration des levées, réalisation des protections localisées.

ambitions de départ. Mais pour de nombreuses raisons détaillées dans le rapport, et notamment parce qu'il fallait mener à leur terme les opérations de la première phase, le démarrage de la phase suivante concernant la période 2000-2006 a été beaucoup plus lent, puisqu'elle n'a réellement débuté qu'en 2003. À partir de cette dernière année cependant, et malgré les difficultés rencontrées par certaines opérations importantes, l'activité s'est poursuivie à un rythme soutenu, donnant lieu à ce que l'on peut considérer comme un véritable redressement de la situation.

Toujours sur le plan du constat, la mission a estimé de son devoir d'appeler, avant même la remise de son rapport, l'attention des autorités responsables sur les risques de voir la situation se détériorer sensiblement en 2006, en raison d'une part de l'insuffisance des crédits de paiement (CP) qui seraient nécessaires pour apurer les dettes des services gestionnaires et éviter l'arrêt des opérations en cours et d'autre part des délais nécessaires pour le rattachement des fonds de concours nécessitant des décrets de transfert. À cet égard, la mission souligne qu'il n'est pas anormal que les besoins en CP se fassent sentir en fin de période, lorsque les étapes préalables – études préliminaires et de diagnostic, enquêtes et procédures administratives diverses – ont été franchies.

Le diagnostic

Sur les causes des retards constatés – lesquels doivent être relativisés ainsi qu'il a été dit – la mission s'est gardée de les hiérarchiser tant elles sont fréquemment interdépendantes. Les difficultés rencontrées par une opération particulière de grande envergure, en Maine-et-Loire, ont sûrement porté préjudice au degré des engagements et des paiements effectués globalement sur le bassin de la Loire. On ne saurait toutefois en tirer des conclusions générales.

C'est d'abord du côté de la conception et de la définition des opérations qu'il faut rechercher les difficultés rencontrées pour leur engagement et leur réalisation effectifs. Si celles qui ont été conduites dans la première phase du plan Loire pouvaient être considérées comme « classiques », il n'en va pas de même pour les opérations prévues pour la deuxième². À la suite notamment des réflexions conduites par l'équipe pluridisciplinaire plan Loire, la nature des travaux à entreprendre pour assurer la restauration du lit et des levées s'est trouvée substantiellement modifiée, sans que les services chargés de les définir et les conduire n'aient bénéficié d'une expérience antérieure. Cela a conduit à inscrire en programmation pluriannuelle des opérations n'ayant même pas franchi le stade des études préliminaires.

La programmation de base – conséquence sans doute d'un volontarisme faisant trop facilement fi des réalités – a manqué de la rigueur nécessaire pour que des outils de gestion financière et de suivi pertinents puissent être mis en place. Le plus souvent, les AP ont été subdéléguées globalement aux services gestionnaires, sans qu'on puisse établir de lien entre ces autorisations et les opérations. Programmation physique et programmation financière se sont mutuellement ignorées.

La mission s'est attachée à examiner dans quelle mesure ont été mis en place les moyens suffisants, en nombre et en expérience professionnelle, pour mener à bien le volet « levées et lit » du plan Loire. Elle a ainsi relevé les difficultés rencontrées par la maîtrise d'ouvrage générale (MOG) placée au sein de la DIREN Centre pour établir dans les délais les cahiers des charges fonctionnels des opérations, indispensables aux services gestionnaires.

La mission a pu constater que les services déconcentrés de l'État se sont mis en ordre de

² On peut considérer comme classiques les travaux d'épaississement des levées, tandis que ceux qui consistent à en renforcer les assises ont un caractère plus novateur.

marche pour s'acquitter au mieux de leurs responsabilités, ce en dépit de la rapide rotation du personnel – quand il ne s'agit pas du renouvellement complet des équipes – qui ne se prête pas à la consolidation des connaissances, dans un domaine davantage fait de l'expérience du terrain que de la maîtrise de la théorie. La mission souligne la nécessité de disposer dans les DDE d'agents ayant des compétences suffisantes en hydraulique pour piloter des études relativement complexes (établissement de cahier des charges, examen des offres et choix du prestataire, contrôle des prestations...).

Enfin, des ambiguïtés dans les rôles respectifs des différents services intervenants, que relève le rapport, contribuent de leur côté à nuire à une mise en œuvre efficace du PLGN. On constate un foisonnement des règles techniques qui sont appliquées localement. S'il est du ressort de la maîtrise d'ouvrage générale (MOG) de fixer les programmes fonctionnels des opérations, c'est au service interdépartemental d'aménagement de la Loire (AITL) qu'il appartient d'élaborer le corps des règles techniques.

Le bonne « gouvernance » d'un programme tel que le PLGN constitue un défi forcément difficile à relever. Les collectivités territoriales sont fortement concernées en raison de l'importance de leurs concours financiers, des intérêts contradictoires qui peuvent se manifester à l'égard des travaux³, et des contraintes que pourraient faire peser les PPR sur leurs projets d'aménagements. Si elles sont concernées, elles n'en paraissent pour autant pas soucieuses de s'impliquer au-delà de certaines limites, laissant à l'État le soin d'assumer les conséquences de choix parfois délicats.

Les collectivités se montrent de plus en plus réticentes à poursuivre les errements antérieurs en matière de versement de leurs fonds de concours. Elles entendent en particulier que ces versements soient directement liés à l'avancement des opérations et définis selon un échéancier précis.

S'y ajoute la grande complexité et la lourdeur des procédures de programmation, de subdélégations et d'affectation des crédits, qui ont subi de multiples modifications au fil du temps. Le dispositif de conventionnement annuel et de rattachement des fonds de concours a de son côté évolué fortement depuis l'origine.

Enfin, s'agissant de digues appartenant au domaine de l'État, les services gestionnaires ont trop souvent eu tendance à sous-estimer l'importance de la concertation et d'une bonne communication avec leurs partenaires, gages de relations confiantes. La mission se félicite cependant des progrès récemment accomplis dans ce domaine. L'accent mis sur une gestion efficace et centralisée du PLGN ne doit en effet pas conduire à négliger l'importance des relations de proximité. Cette observation conduit à aborder le dernier volet de la commande adressée à la mission, qui est de formuler un avis sur le dispositif actuel de gestion du PLGN et l'opportunité de le reconsidérer éventuellement.

Le dispositif de gestion

Le plan Loire a connu à ce jour trois grandes phases dans son processus opérationnel :

- de 1994 à 2002, sa gestion est assurée par le MEDD selon les règles afférentes à l'organisation territoriale de l'État,
- en 2002 est instauré un préfet coordonnateur, ce qui a entre autres pour effet de modifier

³Le plus patent étant entre les tenants d'aménagement côté fleuve et ceux (pêcheurs mais aussi associations) qui plaident en faveur d'aménagements côté val. Des associations peuvent également souhaiter le maintien sur les bords de Loire d'une végétation qui pourtant fragilise les levées. Les déversoirs, pourtant nécessaires pour assurer une stabilité durable des levées suscitent par ailleurs des oppositions bien compréhensibles.

les circuits de décision et de financement ;

- à partir de 2006, le PLGN s'inscrit dans un Plan d'Intervention Territorial de l'État (PITE) directement rattaché au premier ministre, lequel a délégué la responsabilité de ce programme au ministère de l'intérieur, le préfet coordonnateur étant responsable du budget opérationnel de programme (BOP).

Le sentiment de la mission est que le dispositif actuel a été mis en place trop récemment pour que l'on puisse envisager de le modifier en profondeur à brève échéance. Une concertation s'est d'ailleurs engagée avec les principales collectivités locales intéressées sur la base d'un document émanant du MEDD intitulé « cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées domaniales du bassin de la Loire », et de « propositions pour un contrat de projet interrégional plan Loire grandeur nature 2007-2013 » élaborées par les services de la préfecture de la région Centre, en date de mai 2006. Les collectivités concernées ne comprendraient pas que cette phase de concertation soit marquée par un changement de cap.

Pour autant, la mission ne s'est pas interdit, en restant dans le cadre du dispositif actuel, de formuler trois suggestions. La première serait que parallèlement aux travaux engagés dans la perspective de la troisième phase du PLGN, une remise à plat soit effectuée en toute transparence pour régler au mieux, sur la période 2006-2007, la phase antérieure, aussi bien en ce qui concerne l'achèvement des opérations engagées que l'apurement des dettes. Si l'on peut s'attendre à ce qu'elles se montrent réticentes à s'engager dans une nouvelle phase du PLGN, les collectivités paraissent en effet tout aussi désireuses de ne pas briser la dynamique qui s'est enclenchée.

En second lieu, il conviendrait que soient mis en place des outils de suivi de l'avancement physique et financier des opérations plus performants et plus fiables que ceux qui existent actuellement. Il est en particulier anormal que les documents de suivi diffèrent d'un département à l'autre, compromettant toute possibilité de consolidation des résultats obtenus.

La mission suggère enfin de faire en sorte que, nonobstant le rôle de coordination incombant au préfet coordonnateur, les préfets de région soient pleinement associés aux démarches préalables à la mise en place de la troisième phase du plan Loire, et puissent le faire bénéficier des relations qu'ils ont pu nouer avec les présidents des conseils régionaux .

Répondant à la demande qui lui était adressée, la mission a enfin exploré, dans une perspective de moyen / long terme, trois scénarios d'organisation de la gestion du plan Loire. Le premier confirmerait le dispositif actuel donnant à l'État la prééminence dans le pilotage du plan Loire, mais en l'aménageant pour renforcer le rôle dévolu à l'AITL, impliquer davantage les DDE et accentuer les efforts d'information et de communication en direction des collectivités territoriales. Le deuxième viserait à donner un rôle plus large à ces dernières. Enfin le dernier reposerait sur l'intervention d'un opérateur spécialisé, existant ou à créer.

La mission ne recommande pas de s'engager à court terme vers l'un des deux derniers scénarios, et suggère qu'une réorganisation en profondeur du dispositif actuel ne soit le cas échéant envisagée qu'à l'issue d'une nouvelle évaluation réalisée à mi-parcours de la troisième phase du PLGN. Elle souligne la forte implication des services à tous les niveaux pour faire progresser le plan Loire, en dépit des difficultés liées à la complexité des circuits de financement. Elle considère enfin que les compétences et l'expérience acquises par les services de l'État dans sa mise en œuvre constituent un atout essentiel pour leur permettre d'exercer pleinement leur mission d'ingénierie d'appui aux collectivités territoriales.

SOMMAIRE

1	ORIGINE DE LA MISSION	7
2	MÉTHODE DE TRAVAIL RETENUE ET MISSIONS SUR LE TERRAIN	7
3	CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES DÉCISIONS RELATIVES AU PLGN	8
4	L'EXÉCUTION DU PLAN LOIRE.....	10
4.1	Bilan du plan Loire 1994-2003 pour la période 1994-1999.....	10
4.1.1	Les engagements initiaux globaux	10
4.1.2	Bilan de la réalisation de la première phase 1994-1999 du PLGN	10
4.1.3	Synthèse 1994-1999	12
4.2	Bilan du plan Loire 1994-2003.....	13
4.3	L'exécution de la deuxième phase 2000 – 2006 du PLGN	15
4.3.1	Programmation et autorisations d'engagement par rapport aux prévisions.....	15
4.3.2	Deuxième phase 2000-2006 du PLGN : exécution budgétaire cumulée 2000-2005	18
4.3.3	La consommation réelle des crédits	19
4.3.4	L'échelonnement de la programmation, des engagements et des mandatements	21
4.3.5	2006, année de mise en œuvre de la LOLF.....	22
4.4	Le bilan des deux premières phases du Plan Loire	23
5	L'EXPRESSION DE LA STRATÉGIE ET SA COHÉRENCE SUR L'ENSEMBLE DU BASSIN.	
	LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS	24
5.1	Une vision d'ensemble qui s'est précisée au fil des ans... ..	24
5.2	...mais qui rencontre des difficultés d'application.....	24
5.3	et laisse subsister certaines ambiguïtés	25
5.4	Des relations complexes entre l'État et les collectivités territoriales	25
5.4.1	Le cadre juridique:.....	25
5.4.2	Des relations qui offrent des marges importantes d'amélioration :	25
6	LE DISPOSITIF GÉNÉRAL DE GESTION DU PLAN LOIRE.....	26
6.1	La Maîtrise d'Ouvrage Générale (MOG)	26
6.2	L'AITL.....	30
6.3	L'organisation des études.....	32
6.4	L'organisation des services déconcentrés.....	33
7	CAUSES DE RETARD DANS L'EXÉCUTION DU VOLET "LEVÉES" DU PLAN LOIRE	
	GRANDEUR NATURE, ET PISTES DE PROGRÈS	36
7.1	Une situation à relativiser.....	36
7.2	Une définition amont des opérations insuffisamment précise.....	36
7.3	Un mode de programmation peu rigoureux et parfois conflictuel.....	37
7.4	Des crédits de paiement mis en place tardivement.....	37
7.5	Des outils de suivi nombreux mais inappropriés.....	38
7.6	Des retards souvent importants dans la réalisation ou la validation des études.....	38
7.7	Des ambiguïtés dans le rôle de la MOG et des DIREN	39
7.8	Des ressources humaines parfois insuffisantes en qualité et en niveau de formation	40
8	PERSPECTIVES À MOYEN ET LONG TERME	41
8.1	Redéfinir la ligne de partage entre les responsabilités des différents partenaires ?.....	41
8.2	Réexaminer l'organisation des services de l'État, tant au niveau central que déconcentré.....	42
8.2.1	Le maintien du dispositif actuel, avec certains ajustements à la marge	43
8.2.2	La déconcentration de la gestion au niveau régional	44
8.3	Recourir à des opérateurs dédiés.....	45

1 ORIGINE DE LA MISSION

Par lettre en date du 23 février 2006, la ministre de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) a saisi le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et le chef de l'Inspection générale de l'environnement (IGE) afin que soit diligentée une mission conjointe d'étude de l'origine des retards liés à la mise en œuvre du plan Loire et de préconiser des pistes d'amélioration. La commande consistait plus précisément à :

- établir un diagnostic de la situation actuelle en ce qui concerne l'organisation et les moyens mobilisés par l'État en distinguant les années (jusqu'en 2002) où la gestion du programme était régionale, et celles où elle a été située à l'échelle du bassin ;
- dresser un diagnostic des causes des retards de mise en œuvre ;
- proposer divers scénarii pour parvenir à une gestion améliorée du lit de la Loire et de ses levées.

Ont été désignés⁴ pour effectuer cette mission, au titre de l'IGE Michel Burdeau et François Nau (par décision du 9 mars 2006), et au titre du CGPC Henri Legendre (par décision du 20 avril 2006), tous trois ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

2 METHODE DE TRAVAIL RETENUE ET MISSIONS SUR LE TERRAIN

Les inspecteurs ont, selon une démarche classique, retenu trois axes de travail :

- exploitation des documents existants ;
- entretiens avec les acteurs concernés ;
- appels à contributions.

Si le recueil des documents généraux existants (décisions du CIADT, contrats de plan, études et rapports d'inspection, etc.) n'a pas posé de difficulté particulière, il n'en a pas été de même pour les éléments financiers qui se sont révélés d'une exploitation particulièrement ardue.

S'agissant des entretiens avec les acteurs, la difficulté tenait à leur multiplicité liée, d'une part, aux chaînes administratives régionales (Préfet, TPG, SGAR, DIREN et DRE) et départementales (préfet et DDE), d'autre part, au nombre de régions (trois) et départements (six) concernés et à des organisations spécifiques de l'Équipement (SMN de Nantes intervenant dans le Maine-et-Loire et DDE de la Nièvre dans le Cher) et, enfin, à l'organisation mise en place pour le PLGN en 2002 (MOG et AITL).

Les inspecteurs ont, par conséquent, tenu ensemble une journée de réunions avec le Préfet de la région Centre, Préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, les services régionaux, la MOG et l'AITL puis une autre à la DDE d'Indre-et-Loire pour avoir, par la suite, une approche commune.

Ils se sont ensuite rendus, séparément, dans les différents départements où ils ont rencontré la plupart des acteurs de l'État intéressés, et donc à l'exclusion des représentants des collectivités territoriales. Plusieurs visites de chantier ont été effectuées, notamment celle de la levée de l'Authion dans le Maine-et-Loire.

⁴ Cf. annexes 1-2 et 1-3.

Un point d'étape a été effectué avec le Directeur de l'Eau et un inspecteur a rencontré le Trésorier-Payeur Général de la région Centre. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

S'agissant des appels à contribution, ils ont principalement porté, d'une part, sur des demandes d'éléments financiers et budgétaires auprès de la MOG, du SGAR Centre et de la Direction de l'Eau et, d'autre part, sur l'envoi d'un questionnaire aux DDE portant sur le déroulement des plans 1994-1999 et 2000-2006 et les mesures visant à améliorer ou refondre le dispositif issu des décisions de 2002.

3 CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES DECISIONS RELATIVES AU PLGN

4 janvier 1994 : Décision du Comité interministériel Plan Loire lançant un plan global à 10 ans (1994 – 2003) d'aménagement de la Loire visant à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique.

Le même CIADT a confirmé l'abandon de la réalisation de l'ouvrage de Serre de la Fare, décidé le lancement du programme alternatif de Brives Charensac en Haute-Loire, et annoncé une décision ultérieure concernant le barrage de Veudre, après la mise à l'étude de l'efficacité d'une politique alternative.⁵

6 juillet 1994 : Charte d'exécution du PLGN conclue entre l'État, l'Agence de l'eau et l'EPALA.

30 juin 1999 : Version finale validée du rapport de l'équipe pluridisciplinaire PLGN établissant une synthèse technique des propositions de stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne.

23 juillet 1999 : Décision du CIADT retenant le principe d'un programme interrégional Loire Grandeur Nature pour les années 2000 à 2006.

18 octobre 2000 : "point d'étape" de Paul Baron , délégué interministériel au PLGN.

30 novembre 2000 : Rapport de l'ingénieur général Pierre Monadier sur les conditions d'intervention des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans la mise en œuvre du Plan Loire Grandeur Nature.

15 février 2001 : Communication de la Cour des Comptes aux différents ministères concernés de son relevé de constatations provisoires.

30 octobre 2001 : Communication par la Cour aux mêmes ministères de son projet d'insertion au rapport public annuel.

26 novembre 2001 : Mémoire en réponse du ministre du MEDD.

31 janvier 2002 : Intervention de deux communications de la Cour, d'une part par lettre du Procureur Général, d'autre part par référé du Premier Président. Ce dernier relève « le manque d'expérience des DDE en matière de travaux hydrauliques », et souligne « la déficience d'organisation de l'État, qui aurait dû regrouper ses moyens pour le Plan Loire ».

7 mars 2002 : Tenue d'une réunion interministérielle, dont le compte-rendu, établi le 4 avril

⁵ A l'issue d'une étude menée par l'équipe pluridisciplinaire, la réalisation de cet ouvrage a été différée, ainsi que le précise le rapport du préfet coordonnateur de juin 1999. Il ne semble plus que la question soit encore à l'ordre du jour, et la mission a fait le choix de ne plus y revenir.

2002, sera diffusé le 23 avril de la même année. Il y est pris acte du « consensus visant à confier à la DIREN Centre la maîtrise d'ouvrage globale du PLGN, et à un arrondissement interdépartemental à créer, la maîtrise d'ouvrage des projets ».

2 avril 2002 : Demande émanant du DPSM que soient élaborées des « propositions abouties de mise en œuvre de cette décision interministérielle, portant sur la répartition des rôles relevant de la maîtrise d'ouvrage entre la DIREN et les services de l'équipement, la création d'un arrondissement interdépartemental des travaux de la Loire (AITL), l'organisation de la validation des projets et enfin sur la mission de la DRE de Bassin ».

4 juillet 2002 : Décret relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif, ouvrant la voie, par le décret du 30 mai 2005 à des dispositions semblables pour les préfets coordonnateurs de bassin.

10 juillet 2002 : Rapport du DRE de la région Centre sur les missions et l'organisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement ainsi que sur la maîtrise d'ouvrage générale et la maîtrise d'ouvrage des projets du PLGN.

23 septembre 2002 : Arrêté interministériel confiant une compétence interdépartementale à la DDE du Loiret pour assurer l'appui technique, administratif et juridique nécessaire à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des projets incombant aux services déconcentrés de l'équipement dans le cadre du PLGN.

23 décembre 2002 : Désignation du préfet de la région Centre comme préfet coordonnateur de la mise en œuvre du programme inter-régional Loire Grandeur Nature durant les années 2003 à 2006.

13 janvier 2003 : Arrêté du préfet de la région Centre portant création de l'AITL au sein de la DDE du Loiret. Il y est précisé que la teneur des prestations de l'AITL sera spécifiée dans la convention cadre prévue par l'arrêté interministériel précédent.

24 septembre 2004 : Arrêté du préfet de la région Centre fixant la procédure d'instruction technique des travaux de protection contre les inondations de la Loire (document en date de janvier 2004), et chargeant, en application de cette procédure, l'ingénieur général Pierre Monadier de l'instruction technique des opérations de renforcement des levées et de restauration du lit sur le domaine public fluvial du bassin de la Loire.

24 avril 2006 : Document de travail soumis à concertation : « Bassin de la Loire : un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager ».

Mai 2006 : Proposition, établie par la préfecture de la région Centre, pour un contrat de plan interrégional PLGN 2007/2013. Ce document comporte un diagnostic territorial interrégional, un résumé de la stratégie et une évaluation financière.

4 L'EXECUTION DU PLAN LOIRE

Le bilan en sera établi en considérant en premier lieu la première phase 1994-1999 du plan Loire. On s'attachera ensuite à dresser le même bilan sur la période 1994-2003, durée initialement prévue du plan Loire, cela afin de comparer les réalisations avec les ambitions d'origine. Seront enfin données des indications sur le bilan de la deuxième phase 2000-2006 du plan Loire, sachant que les données relatives à l'exercice 2006 ne sont pas connues de manière définitive.

4.1 Bilan du plan Loire 1994-2003 pour la période 1994-1999

4.1.1 *Les engagements initiaux globaux*

La décision du comité interministériel plan Loire du 4 janvier 1994 portait sur un plan global à 10 ans 1994-2003. Les informations physiques et financières le concernant depuis son origine sont très lacunaires et parfois même, de l'aveu même des services gestionnaires, totalement perdues de vue. Cela tient autant au renouvellement des équipes, lequel concerne plusieurs départements, qu'aux modifications intervenues dans les nomenclatures.

Au demeurant, la lecture de cette décision fait ressortir de nombreuses imprécisions. C'est ainsi qu'il était prévu "d'amplifier le programme de renforcement des levées de la Loire" en lui consacrant 300 MF (46 M€), un montant de 100 MF (15,2 M€) étant par ailleurs prévu pour la restauration du lit du fleuve et autant pour son entretien régulier. La Charte qui a été conclue peu après (le 6 juillet 1994) entre l'État, l'Agence de l'eau et l'EPALA montre que ces montants s'entendent tous financements confondus.

Celle-ci reprend, pour les travaux sur les levées, le chiffre de 300 MF (46 M€) mentionné plus haut et fixe le taux de participation de l'État à 33%, soit 100 MF (15,2 M€). Pour la restauration et l'entretien du lit, ainsi que le relèvement de la ligne d'eau à l'étiage, est prévu un programme de 250 MF (38,1 M€), pour un taux de participation de l'État de 52%, plafonné à 130 MF (19,8 M€). Ce montant est très supérieur à celui qui est indiqué dans la décision du CIADT (100 MF, soit 15,2 M€). La programmation financière jointe à la charte fait par ailleurs apparaître un montant de dépenses consacrées à l'entretien courant du lit de 100 MF (15,2 M€), entièrement à la charge de l'État.

C'est par rapport aux montants indiqués dans la Charte que l'on s'attachera plus loin à déterminer un taux de réalisation des engagements pris en partant des bilans établis soit au niveau central par la DE, soit localement par la DIREN Centre. Ces bilans doivent être examinés de façon critique car ils ne permettent généralement pas d'identifier avec certitude ce qui concerne directement le renforcement des levées et la restauration du lit.

C'est ainsi par exemple que, dans le bilan de la programmation portant sur la période 1994-1999, la ligne « protection des lieux habités contre les crues » inclut la réalisation de l'ouvrage de Brives Charensac⁶ pour un montant de 333 MF (50,8 M€). Les travaux réalisés sur ce dernier ouvrage se sont en définitive soldés par un coût de 46,6 M€, intégralement supporté par l'État.

4.1.2 *Bilan de la réalisation de la première phase 1994-1999 du PLGN*

Trois observations en exergue de ce chapitre. Tout d'abord, comme le PLGN d'origine ignorait le découpage en phases qui allait intervenir ultérieurement, il n'est pas possible, sur cette période 1994-1999, de comparer des prévisions et des réalisations. On s'y essaiera au

⁶ Ouvrage terminé en 1999, et se substituant au projet d'ouvrage de Serre de la Fare, abandonné.

chapitre 4.2, mais pour la période 1994-2003 correspondant au plan initial.

En second lieu, faute des informations suffisantes, il n'est possible d'apprécier que l'importance des crédits "mis en place", c'est-à-dire délégués aux ordonnateurs secondaires. Il n'est en revanche pas possible de déterminer leur degré d'utilisation, les mandatement qui ont été effectués, ni a fortiori l'avancement physique des opérations. Tout au plus les tableaux de bord élaborés à cette époque par les services de la direction de l'eau rendent-ils compte, d'une manière au demeurant convaincante, des réalisations les plus marquantes.

Enfin, si les données relatives aux financements budgétaires sont disponibles et fiables, il n'en est pas de même en ce qui concerne les fonds de concours des autres partenaires du PLGN. Le sentiment de la mission est, comme on le verra plus loin, que l'État n'a pas failli à ses engagements sur cette période, au moins en ce qui concerne les dotations budgétaires. Que des opérations aient pu avancer moins vite que prévu est une autre histoire, sur laquelle il sera revenu dans la suite de ce rapport

Les chiffres dont il est fait état ci-dessous, se fondant sur les tableaux de bord successifs établis à l'époque par les services de la direction de l'eau doivent être pris avec précaution pour de multiples raisons. Tout d'abord, lorsque le plan décennal a été décidé, certains services déconcentrés bénéficiaient déjà d'AP disponibles, délégués les années précédentes. Le plan décennal n'est donc pas parti de zéro. En second lieu, il convient de distinguer entre les financements « mis en place » par l'État (c'est-à-dire délégués aux préfets de région⁷) et ceux qui sont effectivement répartis par les ordonnateurs délégués. Les crédits du PLGN étant en règle générale de catégorie II, ces derniers peuvent en effet attendre que les opérations soient suffisamment bien définies pour les répartir⁸. S'y ajoute que les AP réparties peuvent rester un certain temps sans emploi sans que l'autorité qui a procédé à leur répartition en soit nécessairement informée en temps réel.

Cela explique que le taux de répartition effective des AP mises en place ne soit pas de 100%. Globalement pour le plan Loire, il serait de l'ordre de 90%. Mais encore une fois, ce n'est pas parce qu'une AP a été « répartie » qu'elle a été effectivement affectée et encore moins utilisée⁹. Et la connaissance des AP réparties ne fournit guère d'indication sur l'avancement réel des opérations.

Les tableaux de synthèse figurant dans les tableaux de bord successifs ne ventilent les dotations budgétaires qu'entre 3 grandes rubriques : restauration des cours d'eau et des zones naturelles d'expansion des crues, protection des lieux habités contre les crues, accompagnement écologique. Ils ne permettent pas d'accéder aux données plus fines concernant les travaux de renforcement des levées ou de restauration du lit. On en donnera cependant les principaux résultats.

Pour les trois régions (Pays de la Loire, Centre, Bourgogne) que traverse la Loire moyenne, le coût total des projets de protection des lieux habités contre les crues se serait élevé, sur la période 1994-1998, à 521,6 MF (79,5 M€) et, pour la restauration des cours d'eau et des zones naturelles d'expansion des crues, à 224,9 MF (34,3 M€). La participation de l'État¹⁰ à ces opérations se serait située, toutes maîtrises d'ouvrages confondues et pour ces trois

⁷ Ou qui leur sont subdélégués par le préfet coordonnateur.

⁸ Selon les documents, le terme de répartition désigne soit la destination par département opérée par le préfet de région à partir des crédits qui lui sont délégués, soit leur ventilation par nature d'opération (restauration des cours d'eau, protection contre les crues, accompagnement écologique).

⁹ La mission souligne au passage l'urgence qu'il y aurait à clarifier et harmoniser le vocabulaire utilisé dans les différents services. Les termes de crédits ou d'AP « mis en place », « répartis », délégués, affectés, engagés juridiquement ou non, sont utilisés dans des acceptions très diverses, ce qui ne facilite pas les travaux de consolidation.

¹⁰ Sur les chapitres 57-20 art 30, et 67-20 art 20 et 30 de la DE.

régions, à 130,4 MF (19,9 M€) pour les travaux de protection, et à 89,5 MF (13,6 M€) pour la restauration des cours d'eau. Mais encore une fois le périmètre recouvert par ces montants va au-delà des seuls travaux sur les levées et le lit.

La mission a donc été conduite à procéder à une analyse plus fine, région par région et année par année, dont les résultats détaillés sont donnés en annexe 3. Le montant des travaux de renforcement des levées programmés sur la période 1994-1999 s'est élevé à environ 36,9 M€ dont 14 M€¹¹ en part État ; ils ont été, pour la restauration du lit d'environ 11,7 M€, dont 6,4 M€ à la charge de l'État.

La mission tient cependant à attirer l'attention sur la difficulté qu'elle a rencontrée pour apprécier les parts respectives des financements de l'État et des collectivités locales via les fonds de concours. Dans le tableau de bord de 1998, ceux-ci figurent (en cumulé 1994-1998) pour l'ensemble des thèmes d'intervention concernés par la restauration des cours d'eau dans les trois régions intéressées pour un montant de 37 MF (5,6 M€). Ce chiffre est très inférieur aux concours attendus des collectivités locales aux termes des CAR, soit 197 MF¹² (30 M€) sur la même période et le même périmètre.

Cela a conduit la mission à formuler deux hypothèses. Tout d'abord, les fonds de concours dont il est fait état dans le document précité semblent être ceux des agences de l'eau¹³, ou en tout cas ne pas refléter, loin de là, la totalité des contributions financières des collectivités territoriales. Il semble aussi que faute de disposer des données relatives à ces dernières, ou à défaut d'éléments suffisamment précis sur l'estimation du coût des opérations, les auteurs des tableaux chiffrés aient inféré des dotations de l'État qui, elles, sont connues avec précision, les contributions des collectivités¹⁴ en partant des taux convenus lors du lancement du PLGN.

4.1.3 Synthèse 1994-1999

Le PLGN 1994-2003 prévoyait :

- pour le renforcement des levées un montant de travaux de 45,7 M€, dont 15,2 à la charge de l'État,
- pour la restauration du lit (hors entretien courant) un montant de travaux de 38,1 M€, dont 19,8 à la charge de l'État.

Les crédits programmés sur la seule période 1994-1999 se sont élevés :

- pour le renforcement des levées, à 36,9 M€, dont 14 M€ à la charge de l'État,
- pour la restauration du lit, à 11,7 M€, dont 6,4 M€ à la charge de l'État.

On peut donc considérer que ***les financements ont été supérieurs aux prévisions au moins en ce qui concerne les levées***¹⁵. S'agissant de la restauration du lit, le bilan doit en être apprécié

¹¹ Cf. point d'étape au 30/09/2000 établi par le délégué interministériel P. Baron.

¹² Différence entre les 338 MF (51,5 M€) d'études et travaux programmés et les 141 MF (21,5 M€) à la charge de l'État.

¹³ On en aurait confirmation quand on constate que le montant de 5,045 MF dont a bénéficié la région des Pays de la Loire est précisément égal au fonds de concours de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Mais le doute s'introduit quand on remarque que, pour la région Centre, le fonds de concours du tableau récapitulatif, soit 4,326 MF est très inférieur à la dotation qu'elle aurait reçue de la part de la même agence pour les seules années 1997 et 1998, soit 11,006 MF !

¹⁴ Le fait que les ratios tournent systématiquement autour de 40 à 43% incite à le penser, les petites variations pouvant être dues à ce que les taux diffèrent selon la nature des opérations.

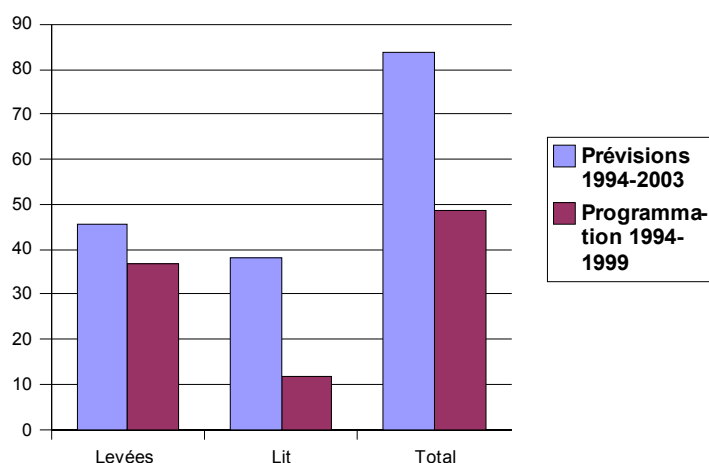
¹⁵ Le tableau qui suit ne contredit pas ce constat, car les prévisions dont il y est fait état portent sur la période 1994-2003, alors que la programmation concerne les seules années 1994 à 1999.

avec précaution car, pendant cette période, l'État a pris en charge son entretien courant, avec une frontière difficile à tracer entre ce qui relevait de cet entretien courant et ce qui correspondait à des opérations plus importantes.

PLGN première phase en M€

	Prévisions 1994-2003		Programmation 1994-1999	
	Montants	dont part État	Montants	dont part État
Levées	45,7	15,2	36,9	14
Restauration du lit hors entretien	38,1	19,8	11,7	6,4
Totaux	83,8	35	48,6	20,4

Plan Loire 1994-2003



4.2 Bilan du plan Loire 1994-2003

Depuis son institution, le PLGN a fait l'objet de multiples "reprogrammations", de sorte que l'on ne sait pas trop quelle référence retenir pour en apprécier le taux de réalisation. De ce point de vue, le développement qui suit s'apparente un peu à un exercice d'école, d'autant que l'on a déjà souligné la difficulté de disposer de données fiables. La mission s'est néanmoins efforcée de situer l'importance des subdélégations et des engagements par rapport aux prévisions du CIADT du 4 janvier 1994, sans que l'on puisse en faire autant pour ce concerne les réalisations physiques, d'ailleurs définies de manière très vague dans la Charte originelle. Pour cela, il suffit d'ajouter aux montants estimés précédemment ceux qui correspondent aux exercices 2000 à 2003¹⁶.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la programmation des travaux pour la période 1994-1999,

¹⁶ Les montants seront désormais exprimés uniquement en euros.

tous maîtres d'ouvrages confondus a été respectivement de :

- pour le renforcement des levées, de 36,9 M€ dont 14 M€ en part État,
- pour la restauration du lit, de 11,7 M€ dont 6,4 M€ en part État.

Pour les années 2000 à 2003, comme il résulte des chiffres indiqués en annexe, ces montants sont respectivement de :

- pour le renforcement des levées, de 29,6 M€ dont 12,6 M€ en part État,
- pour la restauration du lit, de 4,4 M€ dont 2,3 M€ en part État.

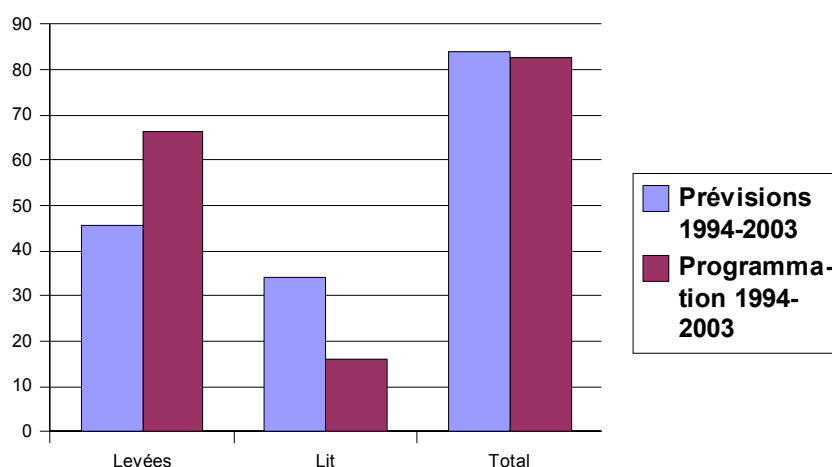
Au total, sur l'ensemble de la période 1994 - 2003, le montant des travaux programmés aura été :

- pour le renforcement des levées, de 66,5 M€ dont 26,6 M€ en part État,
- pour la restauration du lit, de 16,1 M€ dont 8,7 M€ en part État.

PLGN 1994-2003 en M€

	Programmation 1994-1999		Programmation 2000-2003		Programmation cumulée 1994-2003		Prévisions 1994-2003	
	Montants	dont part État	Montants	dont part État	Montants	dont part État	Montants	dont part État
Levées	36,9	14	29,6	12,6	66,5	26,6	45,7	15,2
Restauration du lit	11,7	6,4	4,4	2,3	16,1	8,7	38,1	19,8
Totaux	48,6	20,4	34	14,9	82,6	35,3	83,8	35

Plan Loire 1994-2003



Ces résultats conduisent à considérer de manière globale que sur la période décennale concernée, les engagements d'origine auront été tenus. Les dotations budgétaires de l'État affectées à ces deux volets du PLGN se sont en effet élevées à 35,3 M€, à comparer aux

35 M€ figurant dans la Charte conclue en 1994 entre l'ensemble des financeurs.

Il convient toutefois de tempérer ce constat dans l'ensemble positif par deux considérations. En premier lieu, le bilan qui vient d'être dressé porte sur les crédits « mis en place », c'est-à-dire subdélégués, répartis, parfois affectés à des opérations individualisées, mais non sur les mandatements effectués, ni sur l'avancement physique des opérations. D'autre part, si le taux d'engagement des AP subdéléguées s'est nettement amélioré en fin de période, il a pour une bonne part permis de solder la première phase du plan Loire, retardant d'autant le démarrage effectif de la seconde.

La mission n'a pu déterminer la part des crédits subdélégués qui ont effectivement été engagés entre le démarrage du PLGN et 1999. Pour les seules années 2000 à 2003, le montant des crédits subdélégués pour les levées s'est établi¹⁷ à 29,6 M€ (194 MF) et celui des engagements à 21,5 M€. Ces engagements ont servi pour partie à solder la première phase du PLGN, résultat qui n'a été définitivement acquis tant en ce qui concerne les travaux que les mandatements qu'en 2005¹⁸.

4.3 L'exécution de la deuxième phase 2000 – 2006 du PLGN

À l'issue du CIADT du 23 juillet 1999, le découpage temporel du PLGN a été modifié, rendant encore plus délicates les comparaisons entre les prévisions et les réalisations. La décision rappelée plus haut du CIADT du 23 juillet 1999 a conduit à un recalage de fait du PLGN, conduisant à distinguer une première phase 1994 – 1999 et une deuxième phase 2000/2006. Selon les informations qui ont été transmises à la mission, la première aurait été soldée en 2005¹⁹, ce constat devant probablement s'appliquer aux paiements.

Il est clair en tout cas qu'il ne peut concerner la réalisation physique des opérations prévues. On ne peut que regretter qu'à la suite du redécoupage temporel opéré en 1999 il n'ait pas été établi un bilan physique et financier clair se rapportant à la période 1994/1999. La mission préconise en tout cas qu'un tel travail soit conduit pour la deuxième phase du PLGN, afin de ne pas reproduire dans l'avenir les errements passés.

L'expression même de "deuxième phase" prête à confusion. En réalité, les premières années ont servi à rattraper les "retards" de réalisation de la première phase, et l'on peut situer en 2003 le véritable démarrage de cette deuxième phase.

4.3.1 Programmation et autorisations d'engagement par rapport aux prévisions

a). Les dotations budgétaires de l'État

Le CIADT du 23 juillet 1999 à l'issue duquel la deuxième phase du PLGN a été lancée prévoyait d'affecter un montant de 340 MF (52 M€) de crédits d'État pour les actions de sécurité dont une partie pour la restauration du lit et des levées de la Loire. Le relevé de décisions de ce comité interministériel ne permet pas d'isoler la partie de ces crédits prévus pour ces derniers programmes. Pour y parvenir, il faut se reporter aux bilans financiers régionalisés figurant en dernière partie des tableaux de bord successifs²⁰, et qui indiquent les

¹⁷ Sans doute en cumulé avec les crédits qui auraient pu être subdélégués au titre de la première phase du PLGN, mais la mission n'a pu s'en assurer.

¹⁸ D'une manière générale, la mission a été conduite à assimiler la programmation des crédits aux crédits subdélégués. Pour donner une image entièrement fidèle de la situation, il aurait également fallu apprécier le degré d'engagement des crédits subdélégués, ce qu'elle n'a été que partiellement en mesure de faire, d'autant que la notion d'engagement revête des acceptions différentes d'un gestionnaire à l'autre.

¹⁹ La lettre de mission ministérielle indique cependant que les opérations antérieures à 1999 ne seront soldées que cette année.

²⁰ Car la totalisation pour la Loire moyenne n'en a pas été faite dans ces documents.

prévisions 2000-2006.

Le montant prévisionnel des crédits d'État sur cette période et pour les trois régions concernées ressort ainsi à 27,7 M€ pour les levées, et à 3,6 M€ pour la restauration du lit. On notera que ces dotations sont, au moins en ce qui concerne les levées, en forte progression (près du double) par rapport à la première phase du plan Loire. Globalement (levées + lit) l'effort attendu de l'État s'est accru de 46%.

On peut s'interroger sur l'importance de ces montants, dès lors que les crédits correspondant à la phase précédente étaient loin d'être engagés, ni a fortiori mandatés. La justification réside sans doute dans le souci des parties prenantes de ne pas voir se creuser un écart trop important par rapport aux prévisions. Il reste que les études étaient loin d'être parvenues à un avancement suffisant pour s'engager dans un programme aussi ambitieux. On verra plus loin que les mandatements, permettant dans une certaine mesure d'apprécier l'avancement physique des opérations, sont loin d'avoir suivi.

Ces chiffres de 27,7 M€ pour les levées et de 3,6 M€ pour la restauration du lit sont cependant cohérents avec ceux qui figurent dans le relevé de décisions du CIADT, car les « actions de sécurité » qui y sont visées sont loin de se limiter au renforcement des levées et à la restauration du lit. Ce sont donc ces montants qui seront retenus pour évaluer le degré de réalisation des prévisions initiales.

Au 31 décembre 2005, les crédits d'État se sont élevés :

- en ce qui concerne les levées, à 16,3M€²¹,
- en ce qui concerne le lit, à 2,7 M€.

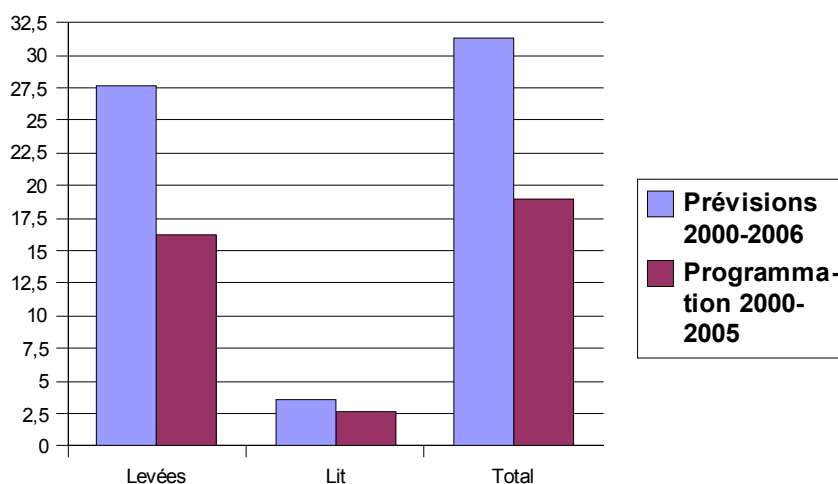
Les taux de réalisation des objectifs pour les crédits d'État ressortent donc, pour 5 années sur les 6 de la deuxième phase du PLGN, respectivement à 59 % pour les travaux sur les levées et à 75% pour la restauration du lit.

PLGN 2000-2006 deuxième phase Crédits d'État (M€)

	Prévisions 2000-2006	Programmation 2000-2005
Levées	27,7	16,3
Lit	3,6	2,7
Total	31,3	19

²¹ Pour arriver à ce chiffre, il a fallu corriger de multiples erreurs qui se sont introduites dans les tableaux de bord successifs. C'est ainsi que dans celui du 31-12-05, on trouve pour montant cumulé 2000-2005 des crédits du programme de restauration des levées dans la région des Pays de la Loire la somme de 0,528 M€, alors que le rappel 2000-2004 y est inscrit pour la somme de 12,806 M€. Ce dernier chiffre est d'ailleurs tout aussi faux, puisque, si l'on se reporte au tableau de bord du 31-12-04, il y figure pour un montant de 8,586 M€. La dotation 2005 étant de 1,992 M€, c'est donc le chiffre de 10,647 M€ qu'il faut lire et non 0,528 M€. Un écart de plus de 10 M€ n'est tout de même pas négligeable ! Il se trouve que le montant de 0,528 M€ inscrit à tort correspond au programme 01 de réduction de la vulnérabilité et non au O9 de restauration des levées. Quant à la somme également erronée de 12,806 M€, elle se trouve être la même que le montant prévu et non le montant subdélégué. Heureusement que ces tableaux de bord, contrairement à ce que leur dénomination pourrait suggérer, servent à tout (à supposer que quelqu'un les lise) sauf à piloter les opérations !

Plan Loire deuxième phase 2000-2006 Crédits d'Etat



b). Les crédits programmés, toutes sources de financement confondues

Si l'on s'intéresse maintenant aux crédits programmés toutes sources de financement confondues, la mission s'est d'abord reportée à la première partie des tableaux de bord qui les recensent, volet par volet²², et en distinguant pour chacun d'entre eux les opérations concernées selon leur nature. Cette approche n'a finalement pas été retenue compte tenu des nombreuses différences apparues avec les derniers tableaux produits par le secrétariat du Plan Loire après vérification des chiffres effectuée début 2006.

Pour la restauration des levées, le montant prévu sur 2000-2006 d'après les conventions révisées était de 43 932 240€ et de 4 356 729€ pour le lit.

Pour la restauration des levées, le total des crédits programmés de 2000 à 2005 s'élève à 47,2 M€ si l'on s'en tient à la seule Loire moyenne. Ces crédits portent en totalité sur la deuxième phase du PLGN. S'agissant de la part État sur ce thème, elle serait à la même échéance de 16,3 M€.

Pour la restauration du lit et sur le même périmètre, le total des crédits programmés toutes participations confondues s'élève à 4,5 M€ pour la deuxième phase du PLGN correspondant à une participation de l'État de 2,7 M€.

Au total, le montant total des crédits programmés au titre de la deuxième phase du Plan Loire sur 2000-2005 s'élève à 51,7 M€ toutes participations confondues, à mettre en regard des 82,6 M€ programmés pour la période 1994-2003 au titre de la première phase. Cela se traduit par une programmation moyenne annuelle de 8,6 M€ pour la deuxième phase du PLGN, contre 8,3 M€ pour la première phase. Compte tenu du fait que l'érosion monétaire n'a pas été prise en compte dans les calculs précédents, ***on peut donc considérer que la programmation des crédits s'est ralentie.***

Pour expliquer les retards pris en termes de réalisations, on ne peut donc incriminer un emballement dans la programmation des crédits. Ainsi qu'il est exposé plus loin, les projets étaient loin d'être assez définis, et les moyens disponibles pour leur concrétisation loin d'être à

²² Rappelons qu'il y en a 5 selon la présentation retenue pour le tableau de bord de 2005 : sécurité des populations face au risque d'inondation, situation de la ressource en eau le long de la vallée ligérienne, restauration des milieux naturels aquatiques et des espaces ruraux, mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et paysager des vallées, actions transversales.

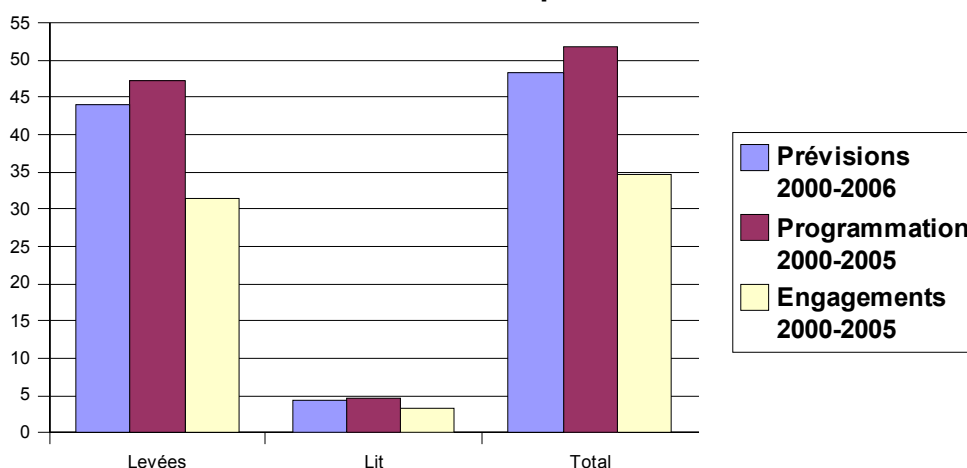
la hauteur, pour permettre de maintenir le rythme impulsé au départ. Cela confirme la mission dans l'idée que la lancée de la deuxième phase du plan Loire a été marquée par un volontarisme trop éloigné des réalités.

S'agissant des engagements pour les levées, ceux-ci auront été, toutes participations confondues et pour la même période, de 31,4 M€, et de 3,3 M€ pour le lit. En part État, ces montants seraient respectivement ramenés 10,8 M€ et à 2 M€. Le taux d'engagement des crédits par rapport à ceux qui ont été programmés entre 2000 et 2005 serait donc globalement égal à 67,3%.

4.3.2 Deuxième phase 2000-2006 du PLGN : exécution budgétaire cumulée 2000-2005

	Prévisions 2000-2006	Programmation 2000-2005	Engagements 2000-2005	Taux engagements/ programmation
Levées	43,9	47,2	31,4	66,5%
Lit	4,4	4,5	3,3	73,3%
Total	48,3	51,7	34,7	67,3%

Plan Loire deuxième phase 2000-2006



Analyse régionalisée

Cumulés au 31 décembre 2005, les crédits programmés (51,7 M€ dont 1,7 M€ pour la région de Bourgogne) l'ont été pour l'essentiel au profit de la région Centre (27,2 M€) et de la région des Pays de la Loire (22,8 M€). S'agissant des engagements, ils ont été au total de 34,7 M€, dont 14,7 M€ pour la région Centre et 19,1 M€ pour la région des Pays de la Loire.

Les crédits programmés en 2005, soit 12,7 M€ l'ont été pour l'essentiel au profit de cette dernière région (9,2 M€). C'est également cette région qui a connu la plus forte croissance de ses engagements (13,3 M€ sur un total de 16,7 M€).

Une analyse plus fine des inscriptions de crédits à tous les stades de leur mise en place fait ressortir leur caractère très erratique. Pour se limiter aux deux dernières années courues, l'exercice 2004 s'est traduit par la forte prépondérance des crédits programmés pour les opérations concernant la région des Pays de la Loire (72%). L'année 2005 a vu cette tendance se poursuivre, (72 % du montant total des crédits programmés). Or, en mandatement, cette

région était très en retard par rapport à la région Centre. Là encore, on ne peut que s'interroger sur les critères qui président à la délégation des crédits, et se demander si l'on n'a pas eu recours à un "forcing" ne reposant pas sur une bonne analyse des réalités du terrain. C'est d'ailleurs l'impression qui est ressortie des entretiens que les membres de la mission ont pu avoir localement.

Les tableaux qui suivent synthétisent le degré d'exécution de la deuxième phase du plan Loire pour les seules régions du Centre et des Pays de la Loire, et sans tenir compte de l'année 2006, pour laquelle les informations ne sont pas encore disponibles.

Deuxième Phase 2000-2006 du PLGN: exécution budgétaire cumulée 2000-2005

	Programmation			Engagements		
	2004	2005	Total 2000-2005	2004	2005	Total 2000-2005
Centre	3,3	3,7	27,2	6,2	3,4	14,7
Pays de la Loire	8,1	9	22,8	0,8	13,3	19,1
Totaux	11,4	12,7	50	7	16,7	33,8

	Programmation	Engagements	Taux engagements/ programmation
Centre	27,2	14,7	54%
Pays de la Loire	22,8	19,1	84%
Totaux	51,7	34,7	67,1%

Comme indiqué ci-dessous, les crédits effectivement dépensés ne sont pas du tout dans les mêmes proportions car, pour de multiples raisons, les "engagements" ne se sont pas nécessairement traduits par des paiements à échéance rapprochée. Cela a pu influencer les responsables de l'administration centrale qui, se fondant sur l'importance des engagements, ont continué de subdéléguer de nouveaux crédits alors qu'ils n'étaient pas strictement nécessaires. Inversement, le constat (tardif) de la sous-utilisation des crédits de paiement a pu les inciter à les réduire au moment où le besoin s'en faisait le plus sentir.

4.3.3 La consommation réelle des crédits

Selon le tableau TP ETUDE du secrétariat général du plan Loire établi au 31-12-05, le cumul des mandatements réalisés toutes sources de financement confondues pour la période 2000-2005 s'élève, pour la restauration du lit, à 2,8 M€. Pour la restauration des levées, ils se sont élevés à 15,5M€.

On ne dispose malheureusement pas des données sur les mandatements réalisés entre 1994 et 1999, de sorte qu'il est impossible de comparer le montant global des mandatements réalisés au titre de la première phase du PLGN. Dès lors que cette première phase est considérée comme soldée, les recherches qu'il serait nécessaire d'entreprendre pour combler cette lacune

semblent de peu d'intérêt, d'autant que les écarts susceptibles d'être constatés à leur issue entre les prévisions et les réalisations pourraient avoir bien d'autres causes qu'une « mauvaise exécution » de cette première phase²³.

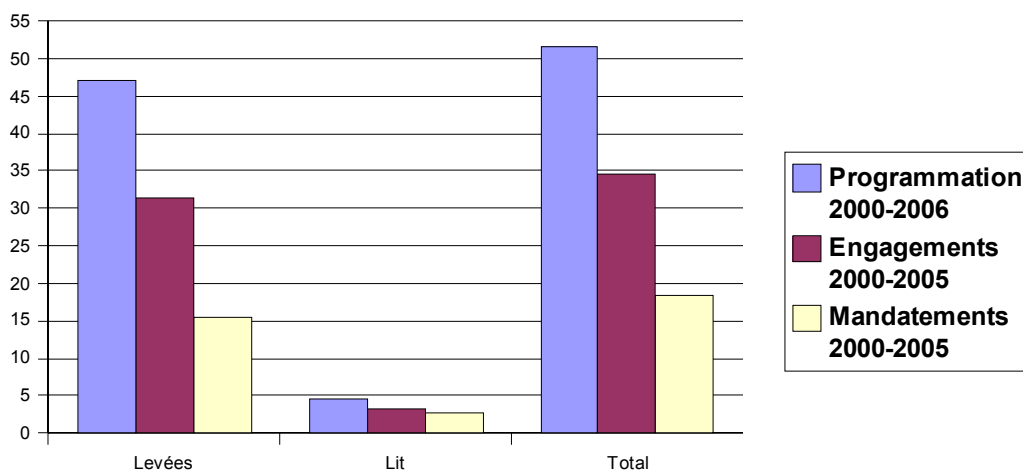
S'agissant de la deuxième phase du PLGN, la situation des mandatements se présentait ainsi au 31-12-05 :

- restauration du lit : 2,8 M€ sur un total d'AP engagées sur la même période de 3,3 M€, soit un taux d'exécution de 85% ;
- restauration des levées : 15,5 M€, sur un total d'AP engagées sur la même période de 31,4 M€, soit un taux d'exécution de 49%.

Deuxième Phase 2000-2006 du PLGN : mandatements 2000-2005

	Programmation 2000-2006	Engagements 2000-2005	Mandatements 2000-2005	Taux mandatements /engagements
Levées	47,2	31,4	15,5	49%
Lit	4,5	3,3	2,8	85%
Total	51,7	34,7	18,3	53%

Plan Loire deuxième phase 2000-2006



Même en considérant qu'il sera nécessaire, pour établir le bilan final de la deuxième phase du PLGN, d'ajouter aux chiffres précédents ceux de l'exercice 2006, on est obligé de constater que son taux d'exécution effective est médiocre²⁴. On en a déjà indiqué les raisons, et il y sera revenu dans la suite de ce rapport.

La chronologie des paiements se révèle par ailleurs éclairante. Elle s'établit ainsi, lit et levées confondus pour la deuxième phase du PLGN :

²³ Par exemple la révision, voire l'abandon de certaines opérations, leur éventuelle réévaluation à mesure que les études de définition se précisaient.

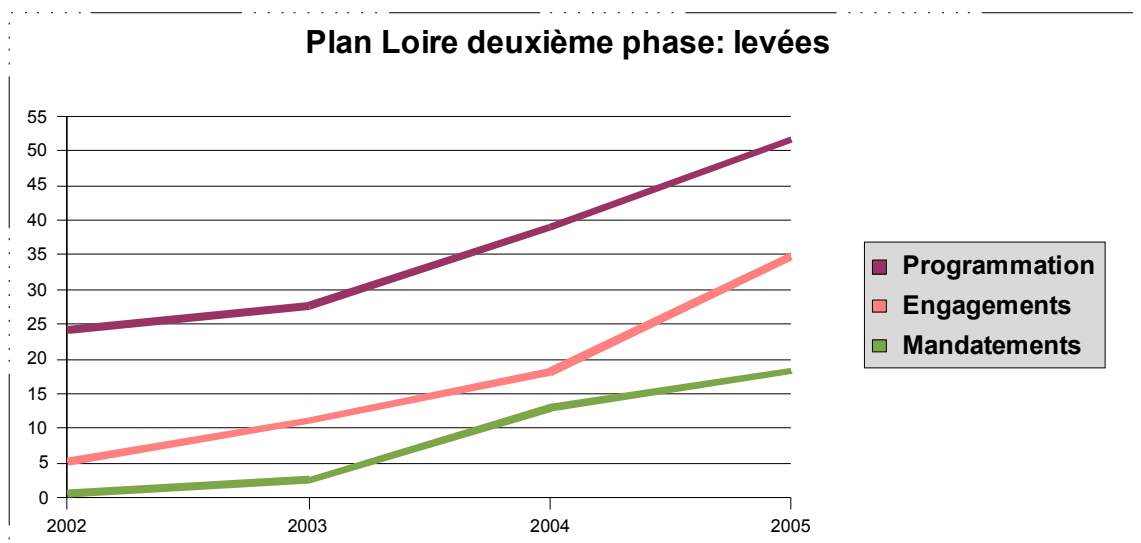
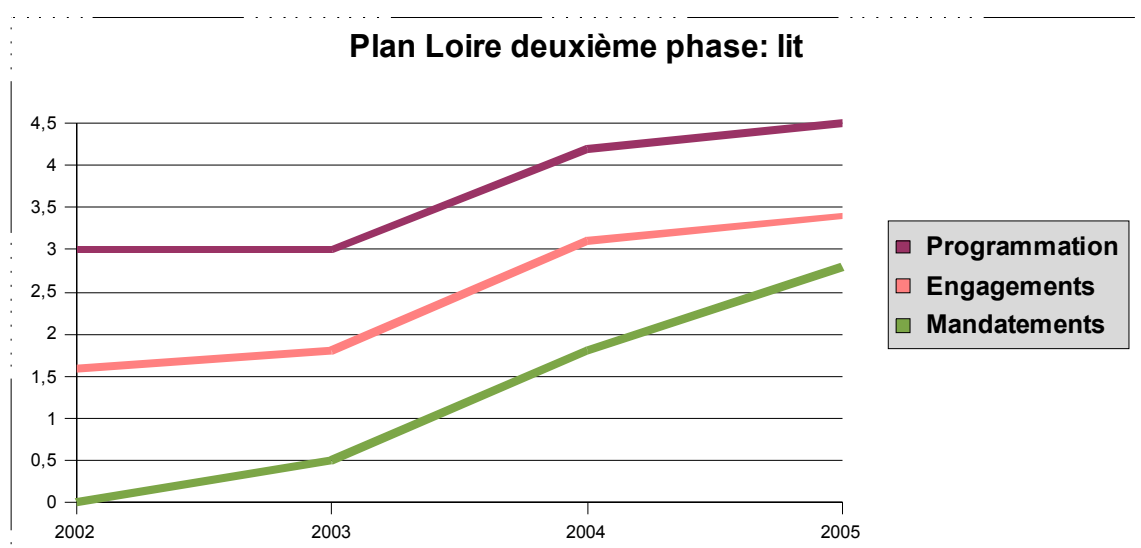
²⁴ En précisant cependant que cette deuxième phase a été en partie consacrée au bouclage de la précédente.

Années 2000-2002 :	0,468 M€
Année 2003 :	2,045 M€
Année 2004 :	10,496 M€
Année 2005 :	5,339 M€

Sans en tirer de conclusions hâtives, il apparaît un net redressement de la situation en 2004 sans doute en partie imputable aux dispositions prises précédemment. En revanche, l'année 2005 connaît un net tassement lié au retard de l'opération de renforcement de la digue d'Authion, et que l'on pourrait à cet égard considérer comme conjoncturel si l'année 2006 n'était pas porteuse de nouvelles difficultés.

4.3.4 L'échelonnement de la programmation, des engagements et des mandatements

Les graphiques suivants montrent l'écart important entre le montant des crédits programmés et celui des crédits engagés depuis le début de la deuxième phase du Plan Loire.

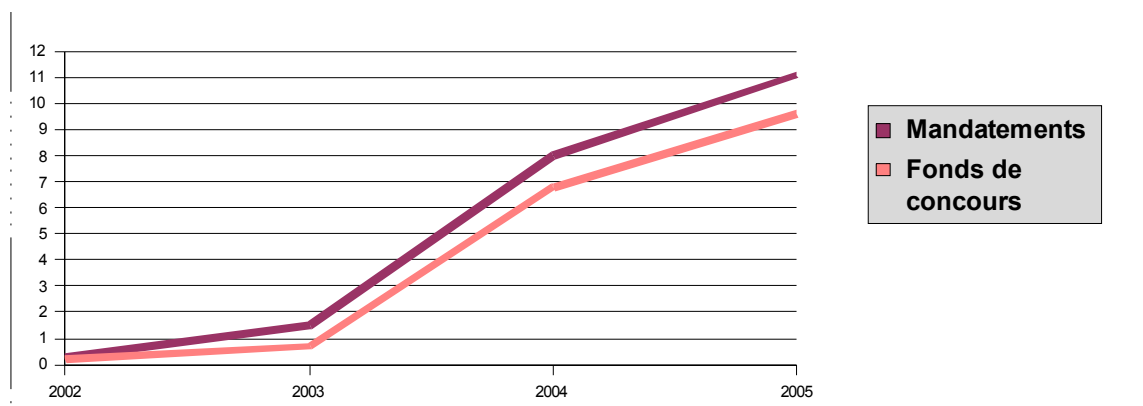


La comparaison du rythme de la part des mandements cofinancés avec celui du versement des

fonds de concours correspondants, telle qu'elle ressort du graphique ci-dessous, démontre que, contrairement à une idée reçue, *l'État a toujours été en avance sur les cofinanceurs*.

Plan Loire deuxième phase

Fond de concours versés comparés aux mandatemments correspondants



4.3.5 2006, année de mise en œuvre de la LOLF

Après une année 2005 dont le bilan financier a été obéré par les problèmes rencontrés par certaines opérations d'envergure, l'année en cours risque, pour des raisons tout à fait différentes, de n'être guère plus brillante. C'est principalement à la mise en place de la LOLF et du PITE que l'on doit les inquiétudes qui se font jour du côté des services gestionnaires.

L'idée d'inscrire le PLGN dans le PITE (action 3), qui remonte à 2004, répondait au départ au souci d'inscrire dans un même programme les actions et les crédits relevant de plusieurs départements ministériels, d'en faciliter la fongibilité, et d'en renforcer le pilotage sous l'égide d'un seul chef d'orchestre, le préfet coordonnateur d'après le document de présentation du PITE, "l'inscription du PLGN au sein du PITE améliore la gouvernance budgétaire du PLGN, permet de simplifier l'ensemble des procédures comptables et renforce la cohérence de la programmation autour du préfet coordonnateur".

À l'expérience, ce choix séduisant devait se révéler assez complexe à mettre en œuvre, et son utilité s'est trouvée remise en cause en raison notamment de la forte diminution du nombre de départements ministériels significativement concernés qui n'a cessé de décroître²⁵, faisant perdre à ce regroupement des moyens une bonne part de son intérêt.

Il a été convenu que les fonds de concours des années antérieures à 2006 feraient l'objet de rattachements sur la ligne du programme concerné MEDD puis de transferts du MEDD vers l'action 3 du PITE. Mais le législateur a voulu que les transferts de programme à programme soient strictement encadrés, avec en particulier l'intervention nécessaire d'un décret de transfert pris sur rapport du ministre chargé des finances, après passage devant les commissions des finances et des commissions spécialisées concernées des assemblées. À la date où est écrit ce rapport, il ne semble pas que ces difficultés aient été complètement surmontées. Au surplus, il n'a pas été créé de fonds de concours au sein du PITE pour accueillir les fonds de concours relatifs aux différents financements du Plan Loire.

Des dispositions ont pu être prises au premier semestre de cette année pour assurer une certaine continuité aux actions engagées : le BOP²⁶ a reçu un avis favorable du comité PITE

²⁵ Passant de 9 directions d'administration centrale à 4, avec de plus un poids très prépondérant de la direction de l'eau.

²⁶ Incluant, sur la demande de la DE, un montant de 1,8 M€ de titre 3, non prévu initialement en LFI, mais gagé sur les CP du programme.

le 2 mai 2006. Un avenant intervenu le 23 juin suivant a permis un abondement des CP à hauteur de 2,276 M€, correspondant à des fonds de concours sur titres de perception de la DE.

Par la suite, la situation a été bloquée : les dettes sur opérations engagées avant 2006 (environ 7 M€) n'ont pas été financées par des CP suffisants ; les dépenses de fonctionnement du 2^{ème} semestre n'ont pas été engagées, compte tenu de la règle AE=CP, le montant des avances forfaitaires étant supérieur aux CP disponibles, les nouveaux marchés n'ont pas pu être engagés.

La situation vient d'être pour partie débloquée avec le décret 2006-1514 du 4 décembre 2006 de transfert de crédits de 1,8 M€ d'AE et de 4,8 M€ de CP du programme 181 (prévention des risques et lutte contre les pollutions) au programme PITE (182).

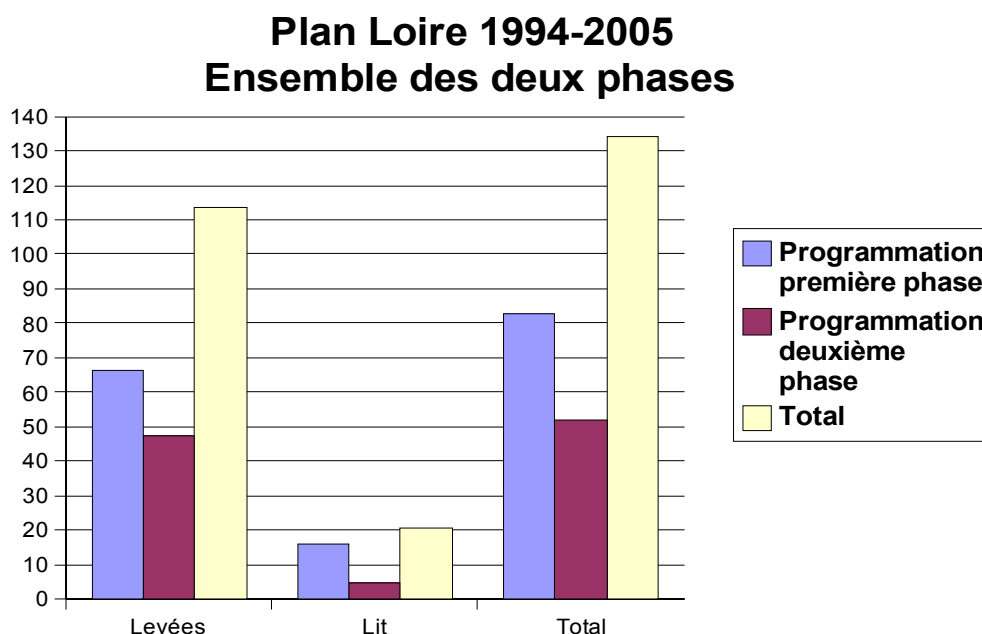
Par ailleurs, il convient de remarquer que les CP étant fongibles, les UO peuvent les affecter à une opération différente de celle pour laquelle ils ont été délégués, y compris lorsque ces CP proviennent de rattachement de fonds de concours. Cette souplesse rend difficile sinon impossible la traçabilité de la mise en place et de la consommation des crédits.

Enfin, il convient de signaler les difficultés de disponibilité et de fiabilité des outils, telles qu'elles ont été exprimées par les personnes rencontrées. Il en est ainsi d'INDIA LOLF, lequel ne permet pas encore de faire des requêtes globales pour l'ensemble des données budgétaires et comptables. Ainsi, le SGAR Centre écrivait à l'occasion du compte rendu d'exécution au 30 juin 2006 du BOP : "dans la bascule des anciennes opérations, les anomalies ont été nombreuses et diverses qu'il s'agisse de rattachements erronés aux programmes 181, 153, ou 112, de disparitions d'opérations ; d'erreurs d'UO ; l'absence d'INDIA LOLF ne donne aucune vision synthétique et nécessite de s'en remettre à chaque UO".

4.4 Le bilan des deux premières phases du Plan Loire

Le tableau et le diagramme suivants récapitulent, en M€, l'ensemble des crédits mis en place sur la période 1994-2005.

	Première phase Programmation 1994/2003	Deuxième phase Programmation 2000/2005	Total
Levées	66,5	47,2	113,7
Lit	16,1	4,5	20,6
Totaux	82,6	51,7	134,3



5 L'EXPRESSION DE LA STRATEGIE ET SA COHERENCE SUR L'ENSEMBLE DU BASSIN. LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES

5.1 Une vision d'ensemble qui s'est précisée au fil des ans...

La définition, et plus encore la mise en œuvre des mesures tendant à réduire les risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne, sont œuvre de longue haleine. Elles doivent nécessairement s'inscrire dans la durée et impliquer l'ensemble des partenaires concernés. S'il est un domaine où une vision partagée s'impose, c'est bien celui du Plan Loire Grandeur Nature. Et avant même de s'interroger sur le partage des responsabilités dans la maîtrise d'ouvrage et le financement des opérations à entreprendre, il convient sans tabou de se demander si l'on est au clair sur les principes qui doivent fonder la stratégie d'intervention. C'est d'autant plus légitime que l'histoire montre assez combien les conceptions ont été fluctuantes au fil des siècles.

Pour faire bref on dira que l'on est passé d'une stratégie consistant à conforter de manière "classique" les levées en en élargissant la base ou en en surélevant le niveau afin d'assurer une protection que l'on voulait absolue des vals, à une conception beaucoup plus globale intégrant tous les éléments d'une "culture du risque", y compris les actions tendant à réduire la vulnérabilité des secteurs soumis à ce risque. Une étape clé dans cette évolution des esprits est constituée par le rapport, en date de juin 1999, établi par l'équipe pluridisciplinaire PLGN.

De cette étude ressort d'abord l'idée forte selon laquelle il ne s'agit plus de se focaliser sur un ouvrage écrêteur ou sur le renforcement des protections existantes, mais de réduire la vulnérabilité des biens exposés, de restaurer une culture du risque et de gérer, en améliorant leur qualité, le patrimoine que constituent les milieux naturels fluviaux diversifiés, ainsi que les paysages et l'architecture. Il s'agit en fait de savoir mieux vivre avec les crues, tout en sachant qu'une crue très forte provoquera une crise grave à la gestion de laquelle il convient de se préparer de la manière la plus sérieuse.

La stratégie globale qu'il préconisait reposait sur quatre éléments principaux :

- une base indispensable d'actions dans la durée (prévision et gestion de la crise, restauration de la culture du risque, développement durable des vals inondables, entretien régulier du lit et des levées),
- une amélioration du système de protection par levées et déversoirs,
- la création de trois déversoirs de sécurité,
- la réalisation de l'ouvrage écrêteur du Veudre.

5.2 ...mais qui rencontre des difficultés d'application

Sept ans exactement après la publication du rapport de l'équipe pluridisciplinaire, l'esprit qui l'a animé demeure d'actualité, ainsi qu'en témoigne le document de travail en date du 24 avril 2006 soumis à la concertation sous le titre "Bassin de la Loire: un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager", dans lequel il est mis l'accent sur l'importance des actions de base, la création de nouveaux ouvrages écrêteurs de crues, ou de ralentissement dynamique, ne pouvant être envisagée qu'en complément de celles-ci, ni conduire à une aggravation ou à une augmentation des dommages humains et économiques potentiels.

L'une des tâches principales de la MOG est, par des études de cohérence d'ensemble, d'apprécier dans quelle mesure les projets qui lui sont soumis respectent cette exigence. Dans

une de ses notes en date du 7 juillet 2006 elle indique que *"la remise à plat des opérations prévues dans le CPER 2000-2006, bâties sans souci de cohérence les unes avec les autres s'impose avec la réalisation des études des vals comme préalable. En effet, certaines opérations peuvent avoir des conséquences défavorables et donc aggraver la situation en cas de crue"*.

Ce constat s'applique en particulier aux opérations du Loir-et-Cher : les opérations de renforcement d'Avaray en aval de la RD 112 et de fermeture de la levée sur le coteau du val d'Avaray, qui sont liées, auront un impact fort sur l'aval. Ces ouvrages ne relèvent pas d'une maîtrise d'ouvrage de l'État ; les études correspondantes devront intégrer le secteur d'influence hydraulique de l'aménagement. La même exigence d'étude à l'échelle d'un secteur homogène s'impose pour les déversoirs d'Avaray, de Montalivault et de la Bouillie.

5.3 et laisse subsister certaines ambiguïtés

La principale ambiguïté concerne les conséquences à tirer d'une amélioration de la sécurité des levées. Elle transparaît dans l'intitulé de l'un des chapitres du document soumis à concertation précité *"vivre et se développer dans les vallées inondables formées par la Loire et ses affluents"*. Le même document, se référant à l'évaluation du PLGN confiée au Comité de Bassin Loire-Bretagne, soulignait *"l'absence d'une stratégie globale, explicite et partagée du Plan Loire, rendant difficile la hiérarchie de ses priorités et l'appréhension de la cohérence de l'ensemble de ses actions"*.

La délicate question des déversoirs et des écrêteurs de crues ne paraît pas avoir à ce jour été tranchée de manière claire. Or elle paraît incontournable si l'on veut que l'expression "vivre avec les crues" ait un sens concret. Il faut bien que chacun connaisse le risque auquel il s'expose.

Mais les sources majeures d'incompréhension paraissent résider d'une part dans la clarification des responsabilités qui incombent respectivement à l'État, aux collectivités territoriales et aux personnes privées, riverains ou bénéficiaires des aménagements, d'autre part dans la dévolution de la maîtrise d'ouvrage des travaux, de la charge de la surveillance et de l'entretien des équipements.

5.4 Des relations complexes entre l'État et les collectivités territoriales

5.4.1 Le cadre juridique:

Comme tout propriétaire l'État, qui possède 600 km de digues situées dans le bassin de la Loire, se doit de les entretenir de manière à en prévenir toute dégradation. Il doit répondre de tout défaut d'entretien ou vice de construction qui serait constaté. Toutefois, dans le cadre toujours en vigueur de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, il n'a pas vocation à protéger les biens des riverains contre les inondations. Le cas échéant, la dépense d'ouvrages de protection devrait être supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leur intérêt aux travaux, l'État pouvant accorder des secours sur fonds publics dans la mesure où cela serait estimé utile et juste.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels a étendu le champ des travaux pouvant être menés par les collectivités et leurs groupements afin de prévenir les risques d'inondations.

5.4.2 Des relations qui offrent des marges importantes d'amélioration :

Allant au-delà sans doute de ses strictes obligations, l'État s'est positionné comme pilote du PLGN. Il pouvait difficilement en être autrement. Mais cela a pour contrepartie de mettre les

collectivités concernées, fortes du droit qu'elles détiennent en raison de leur contribution financière, en situation de demander des comptes à l'État, de s'ériger contre les retards pris par les opérations ou contre les dépassements de coûts. Si elles s'impliquent logiquement à travers les CPER ou comme co-financeurs voire maîtres d'ouvrage dans les questions qui les touchent directement, elles le font beaucoup moins dans l'élaboration de la stratégie globale qu'implique un projet de cette ampleur. Et, s'agissant des responsabilités des maires au regard des risques d'inondation - et notamment de la constructibilité derrière les digues²⁷, la tentation est forte de se retourner vers l'État.

Il est significatif que des collectivités territoriales (c'est le cas du Maine-et-Loire) se soient dégagées de la maîtrise d'ouvrage des opérations en raison notamment de la difficulté d'exercer les responsabilités correspondantes.

De surcroît, les collectivités n'ont jamais admis que les montants figurant dans les conventions étaient indicatifs. Elles reçoivent très mal les "réévaluations" qui leur sont annoncées.

De leur côté, les services en charge de la réalisation des opérations ne prêtaient pas jusqu'à présent une attention suffisante aux actions de communication et de concertation. Intervenant dans leur propre "domaine", ils n'en ressentaient pas toujours la nécessité, de sorte qu'un dialogue confiant avait du mal à s'établir. L'intervention des DDE, en particulier, est restée marquée par le poids du passé où elles exerçaient tout à la fois la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des opérations. Est à cet égard significative l'absence quasi générale jusqu'à une période récente d'informations des maires par les DDE sur les projets et travaux prévus sur le territoire des communes concernées (cas des levées du Cher pour la DDE de la Nièvre). D'où l'urgence de la production par la MOG de la démarche qualité rendant obligatoire l'information et la concertation, et leur inscription dans la planification des opérations.

En fait, c'est bien la question de la gouvernance du plan Loire qui est posée. La mission s'est attachée, dans la dernière partie de ce rapport, à présenter différents scénarios envisageables pour le moyen/long terme.

6 LE DISPOSITIF GENERAL DE GESTION DU PLAN LOIRE

6.1 La Maîtrise d'Ouvrage Générale (MOG)

La décision de créer une maîtrise d'ouvrage générale a été prise le 7 mars 2002 en réunion interministérielle portant sur l'organisation du PLGN. Elle s'est concrétisée le 2 mai 2003 avec l'arrivée de son chef.

Le compte-rendu de la réunion interministérielle du 7 mars 2002 précise que la DIREN Centre, DIREN de bassin, assurera le suivi général du Plan Loire auprès du Préfet coordonnateur. La MOG assurera en particulier la programmation des crédits, les études générales de conception du Plan, ainsi que les travaux d'expertise et d'évaluation. À la connaissance des inspecteurs, les missions de la MOG n'ont jamais fait l'objet d'un texte officiel. Il faut donc se référer aux deux rapports qui en traitent. Celui de l'ingénieur général Monadier en date de décembre 2000 d'une part, celui du DRE du Centre en date de juillet 2002 d'autre part.

Il est notable que le premier rapport cité, s'il s'étend largement sur la proposition de créer une unité fonctionnelle d'étude (UFE), laquelle peut être considérée comme à l'origine de l'AITL,

²⁷ Ce jugement serait naturellement à nuancer selon les catégories de collectivités et la situation géographique des opérations.

n'évoque nulle part ce qui sera par la suite la MOG.²⁸ S'agissant du rôle de la DIREN Centre, DIREN de Bassin, Pierre Monadier ne fait que s'en référer à la note du préfet coordonnateur en date du 29 novembre 1999:

- préparation des travaux de programmation, suivi des demandes de crédits et de leur mise en place, établissement d'un tableau de bord ;
- au plan technique, coordination des actions et du suivi des correspondants thématiques.

La mise en place d'une maîtrise d'ouvrage générale n'est en tout cas présentée ni comme une pièce maîtresse du PLGN, ni comme le gage de sa réussite. L'accent est bien davantage porté sur l'aptitude des services de l'Équipement à concevoir et mettre en œuvre correctement les travaux de protection contre les crues, que ce soit en maîtrise d'ouvrage directe ou en assistance à la maîtrise d'ouvrage, lorsque celle-ci est exercée par les collectivités territoriales ou leurs regroupements. Pour cela, il est beaucoup attendu de l'UFE citée plus haut.

Le rapport en date du 10 juillet 2002 d'Émile Haro, directeur de la DRE Centre offre à cet égard un éclairage un peu différent. C'est qu'entre-temps est intervenu le contrôle exercé par la Cour des Comptes, suivi d'une communication du 31 janvier 2002, à l'origine d'une réunion interministérielle tenue le 7 mars 2002. Le décret du 4 juillet 2002 allait peu après donner aux préfets coordonnateurs certaines compétences limitativement énumérées en dehors de leurs départements ou de leurs régions, et le décret du 30 mai 2005 en définir l'application pour les préfets coordonnateurs de bassin.

Le compte rendu de la réunion interministérielle du 7 mars 2002, outre qu'il entérine la création de l'AITL, prévoit de confier à la DIREN Centre la maîtrise d'ouvrage globale²⁹ du PLGN et, à ce titre, "la programmation des crédits du plan Loire, les études générales de conception du Plan, ainsi que les travaux d'expertise et d'évaluation". Le DIREN Centre a en conséquence décliné cette mission en quatre volets (cf. sa note du 7 juillet 2006) :

- élaboration de la stratégie générale de protection et de restauration,
- programmation des opérations,
- conception et réalisation des opérations,
- coordination, suivi technique et financier de la mise en œuvre.

S'agissant de **la stratégie**, sont considérés comme composants importants : l'objectif fixé pour la restauration du lit (au-delà de son entretien courant) ; le niveau de protection à obtenir à terme (ligne d'eau) ; la définition des risques dont on veut se protéger (surverse, remontée de nappe, déstabilisation de banquettes renards hydrauliques, brèches...) ; le parti d'aménagement retenu pour la gestion des écrêtements. En revanche, et au motif qu'aucune opposition ne s'est fait entendre lors de sa présentation, le rapport de la DIREN de bassin estime que la stratégie de l'État pourra être arrêtée indépendamment de celles de ses différents partenaires, ce qui ne laisse pas de surprendre.

S'agissant de **la programmation des opérations**, elle est à juste titre placée au cœur des missions de la maîtrise d'ouvrage générale. Mais les développements qui lui sont consacrés n'apportent pas tous les éclairages nécessaires pour qu'elle soit effective, et portent en germe les ambiguïtés apparues par la suite. Si on identifie assez clairement les trois "sources"

²⁸ On notera aussi que ce rapport ne se prononce pas sur l'opportunité de prolonger la mission de l'équipe pluridisciplinaire et sur son rôle, alors même que la note du préfet coordonnateur de novembre 1999 en redéfinissait le rôle. Il est surprenant que l'une des bases solides du PLGN ait pu disparaître sans un exposé clair des motifs ni sans décision officielle.

²⁹ Et non générale comme on dit aujourd'hui.

permettant d'établir la liste des opérations – déclinaison de la stratégie générale, opérations prévues antérieurement éventuellement redéfinies, remontées du terrain – on en conçoit moins bien la mise en œuvre opérationnelle. La mission n'a trouvé nulle part une déclinaison de la stratégie assez précise pour qu'en découlent logiquement des propositions d'opérations. Quant aux "remontées du terrain", est-ce à dire que les DDE et les DIREN doivent adresser à la MOG des listes d'opérations envisageables, parmi lesquelles elle devrait opérer un tri ?

La responsabilité et l'échelle de temps de cette programmation ne sont pas mieux définies. S'il est vrai que le contrat de plan a permis de contractualiser des montants financiers sur la période 2000-2006, on ne peut considérer qu'il s'agisse d'une véritable programmation, ni même qu'il en constitue un cadre. Dès lors les programmes annuels de la responsabilité des préfets de région, à supposer même qu'ils soient établis³⁰, ne pourront être élaborés que de manière empirique sur la base principalement des "remontées du terrain".

Cette confusion des rôles respectifs de la MOG, des préfets de région et des DDE dans la programmation n'est qu'un aspect de celle qui existe dans le partage des missions de maîtrise d'ouvrage générale et de maîtrise d'ouvrage particulière. Il appartient clairement à la MOG de définir le programme fonctionnel et dimensionnel des opérations. Mais les études préalables permettant d'en préciser le contenu technique et le coût prévisionnel relèvent de la maîtrise d'ouvrage de projet, et une programmation suffisamment fiable ne peut que résulter d'une démarche "bottom up". Pour que ce processus logique puisse effectivement être mis en œuvre, encore faut-il que le programme fonctionnel soit arrêté assez tôt, et que les maîtres d'ouvrage particuliers aient en portefeuille des projets suffisamment étudiés. C'est là toute la difficulté qu'il sera bien difficile de surmonter pour la prochaine phase du PLGN.

S'agissant de **la conception et de la réalisation des travaux**, elle devait donner lieu, dans l'esprit du rapport Haro, à une contractualisation entre le maître d'ouvrage de projet et la MOG, cette dernière devant par ailleurs procéder à sa validation technique, afin notamment de s'assurer de sa conformité avec le cahier des charges fonctionnel.

Enfin, s'agissant de **la coordination**, ainsi que du **suivi technique et financier** de la mise en œuvre du PLGN, le même rapport faisait état du rôle de la MOG avec la tenue d'un tableau de bord de celle-ci, à charge pour les maîtres d'ouvrage de projets de lui fournir les éléments d'information utiles sur leur avancement physique et financier.

On ne peut affirmer que ces intentions aient été toujours suivies d'effet. Telles qu'elles sont décrites par le responsable actuel de la MOG, les missions qu'elle a effectivement assurées ont principalement porté sur :

- l'élaboration d'un cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées domaniales du bassin de la Loire,
- le lancement d'études générales : pieds de levées, karsts sous les levées, pastoralisme au service de l'entretien du lit,
- la mise en place d'outils de suivi des opérations, avec des résultats encore partiels, comme il est dit par ailleurs,
- la programmation financière globale, à partir des résultats des négociations menées par les DIREN de région auprès des co-financeurs,
- l'élaboration et la mise en œuvre des procédures :
 - fixation des objectifs fonctionnels des opérations,
 - programmation technique, en relation avec les gestionnaires,

³⁰ La mission n'en a guère trouvé de traces.

- validation des projets au titre de l'instruction technique.

La MOG cumule ainsi deux responsabilités de nature assez différente. L'une d'ordre administratif – la programmation, le suivi physique et financier de l'avancement des opérations, la définition des procédures – l'autre de caractère technique – la définition de la stratégie, l'établissement des cahiers des charges fonctionnels, la validation technique des projets - auxquelles il conviendrait d'ajouter son rôle dans le pilotage d'études générales ou en matière de recherche.

Les outils et les compétences requis pour chacune d'entre elles ne sont pas les mêmes. La première se heurte aux difficultés mentionnées par ailleurs, mais la mission a pu constater les progrès accomplis, et rien ne devrait s'opposer à la mise en place assez rapide d'outils de suivi plus performants qu'ils ne l'ont été dans le passé. La mission se félicite de la mise en place, qui est en cours, de nouvelles bases de données, l'une physique, l'autre financière. S'agissant de la stratégie, de l'établissement des objectifs fonctionnels des opérations et de l'expertise technique des dossiers, la situation paraît en revanche plus préoccupante.

Ainsi qu'il est dit dans une note toute récente de la MOG, la prévention des surverses doit faire l'objet, pour chacun des 42 vals de la Loire moyenne, d'une étude hydraulique et d'enjeux pour définir le système de protection optimum à terme, redéfinir les atlas des zones inondables et permettre l'élaboration des plans de secours. Ces études, qui pourraient être réalisées par secteurs homogènes (on en distinguerait six), ont un délai de réalisation que la MOG estime à 5 ans. Ce n'est donc pas sur elles que pourra se fonder l'élaboration du troisième PLGN. On risque donc de se trouver dans la même situation que pour les plans précédents, avec des études insuffisamment abouties pour permettre une programmation satisfaisante des opérations.

Dans une logique de développement durable, il n'est pas anormal que les aménagements concernant le lit et les levées de la Loire se poursuivent sur une très longue période. Sans doute n'en verra-t-on jamais la fin. Il est tout aussi légitime que des études soient conduites en permanence. Mais elles ne doivent pas conditionner de manière rédhibitoire l'avancement des opérations, et la MOG doit s'attacher à formuler des objectifs fonctionnels permettant aux gestionnaires de respecter leurs engagements.

D'une manière générale, nombre de gestionnaires estiment que la MOG va au-delà de son rôle, notamment en matière d'expertise technique des projets. Et il est vrai qu'elle devrait d'abord se concentrer sur les aspects fonctionnels (fixation du programme) et financiers (programmation et suivi) de sa mission, l'AITL paraissant mieux placé pour exercer le contrôle technique des projets et favoriser les échanges d'expérience.

Les développements qui précèdent font ressortir la nécessité de clarifier les missions attribuées à la MOG. La définition d'une stratégie globale des interventions de l'État s'appuyant sur des études appropriées, ainsi que l'élaboration des cahiers des charges fonctionnels des opérations lui incombent à coup sûr. Il en est de même des missions qui sont d'ordre administratif – la tenue d'un tableau de bord, le suivi physique et financier de l'avancement du PLGN, la définition des procédures – lesquelles doivent sans aucun doute être confirmées et reconnues comme prioritaires. En revanche, le rôle que doit exercer la MOG sur le plan technique est moins évident et devra être clairement tranché.

Les missions à caractère technique portent en effet soit sur l'approbation de projets, soit sur leur expertise technique afin notamment de vérifier le niveau de pertinence des solutions techniques proposées. Dans le premier cas, on se situe clairement dans le champ de responsabilité de la MOG: il s'agit de s'assurer que le projet présenté respecte le cahier des charges fonctionnel prévu. S'agissant de l'expertise technique à proprement parler – rôle antérieurement dévolu à l'équipe pluridisciplinaire et dans une certaine mesure à l'ingénieur

général Monadier – elle n'est pas nécessairement de son ressort et pourrait être déléguée à un organisme indépendant. Si toutefois il en était décidé autrement et que l'on souhaite voir la MOG exercer ce rôle, il faudrait dire explicitement qu'elle se substitue à l'équipe pluridisciplinaire et revoir en conséquence sa composition et ses compétences.

Les moyens en effectifs de la MOG ont été définis au cours de la réunion interministérielle du 7 mars 2002 : "le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement affecte au plan Loire 10 postes en 2002 dont 3 pour la maîtrise d'ouvrage générale en DIREN. Sous réserve de la loi de finances pour 2003, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement affectera à parité avec le ministère de l'équipement, ... 7 ou 8 emplois supplémentaires pour la maîtrise d'ouvrage globale ...".

La décision prise correspond donc à un effectif de la MOG de 10 ou 11 agents (3 immédiatement et 7 ou 8 ultérieurement).

Selon la DIREN de bassin, l'organisation cible de la MOG est la suivante :

- 1 A+chef de pôle MOG ;
- 3 ingénieurs :
 - 1 ingénieur hydraulicien : expertise hydraulique de la Loire ;
 - 1 ingénieur génie civil aménagements fluviaux, géotechnique des digues ;
 - 1 ingénieur management des opérations, suivi des études ;
- 5 techniciens :
 - 1 TSP: suivi des procédures de validation et d'expertise ;
 - 1 TS : suivi et élaboration des outils ;
 - 1 TS cartographie, SIG assistance aux gestionnaires ;
 - 2 TS suivi des démarches et études hydrauliques des vals ;
- 1 B administratif : gestionnaire financier et marchés publics ;
- 1C administratif : secrétariat, comptabilité.

Aujourd'hui, les effectifs comprennent 5 postes : 1 A+ ; 2 ingénieurs ; 1 TSP et 1 SA ; 3 agents sont effectivement en place (les 2 postes vacants sont : 1 ingénieur et 1 SA).

6.2 L'AITL

La création de l'arrondissement opérationnel de la Loire (AITL) a été décidée au cours de la réunion interministérielle du 7 mars 2002 citée précédemment.

Par lettre du 2 avril 2002, le DPMS a demandé au DRDE Centre de lui transmettre une proposition aboutie pour la mise en place d'un arrondissement interdépartemental chargé des travaux du Plan Loire (AITL).

Il a ainsi été prévu que l'AITL intervienne sur les opérations de protection contre les crues placées sous maîtrise d'ouvrage de l'État (METL), des prestations étant possibles pour les travaux d'aménagement du lit, et les opérations sous maîtrise d'ouvrage de VNF étant hors champ.

Dans l'arrêté du 23 septembre 2002 qui officialise sa création, sa mission est définie comme d'appui technique, administratif et juridique nécessaire à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des projets incombant aux services déconcentrés de l'équipement dans le cadre du PLGN pour les 10 départements concernés. Le même arrêté prévoit qu'une convention cadre soit établie

avec chaque service.

L'AITL intervient en maîtrise d'ouvrage directe des études et opérations intéressant le département du Loiret. Dans les autres départements, les missions de maîtrise d'ouvrage et d'ordonnancement secondaire restent confiées aux DDE, également personnes responsables des marchés. Il est prévu que l'AITL soit étroitement associé à l'élaboration des DCE et cosigne le rapport d'analyse.

En maîtrise d'œuvre, l'AITL peut être amené à exercer la surveillance des travaux, voire une mission plus large, mais sans que cela implique le déplacement de ses agents. Selon les cas, il aurait autorité fonctionnelle sur les agents concernés de la DDE, voire sur "l'antenne" qui aurait été constituée au sein de celle-ci.

Lors de sa création, il était également prévu que l'AITL puisse intervenir pour les missions suivantes :

- appui à la concertation, aux enquêtes et aux éventuels débats publics au niveau local, pouvant aller jusqu'à exercer le rôle de chef de projet pour l'élaboration du dossier,
- coordination des activités des DDE et synthèse sur l'état d'avancement de leurs opérations, l'AITL étant leur interlocuteur auprès de la DIREN de bassin,
- animation technique et méthodologique du domaine, l'AITL s'appuyant sur un comité technique constitué par des représentants des services opérationnels des DDE et ses chefs d'unité.

Le recours à l'AITL se met en place progressivement.

S'agissant de la région Centre, le rôle de l'AITL est clair en ce qui concerne le Loiret. La réponse de la DDE du Loir-et-Cher au questionnaire que lui a adressé la mission d'inspection ne mentionne nulle intervention de l'AITL. S'agissant de l'Indre-et-Loire, une certaine coopération semble s'être établie entre la DDE et l'AITL. C'est ainsi que, pour le suivi physique des opérations, est organisée au niveau local une réunion trimestrielle associant la direction de la DDE, les responsables d'unités opérationnelles, l'AITL et la DIREN/MOG. C'est également en concertation avec l'AITL que la DDE prépare sa réponse à la DIREN lui demandant de justifier la position qu'elle a prise en ce qui concerne le diagnostic de la digue de Limeray. Pour les opérations sur les pieds de levée, certaines études de diagnostic puis d'avant-projet ont été confiées à l'AITL.

Pour les opérations intéressant la région des Pays de la Loire, il n'est pas fait appel au concours de l'AITL. Il n'y est fait référence que pour souligner le fait que les faibles moyens du SMN devraient être renforcés "au même titre que la création de l'AITL" (ce qui signifie bien, au passage, que l'AITL n'est pas perçu comme une structure centrale d'appui et de coordination). Les études sont externalisées auprès de bureaux d'études.

En Bourgogne, et en dépit d'un différend intervenu entre l'AITL et la DDE de la Nièvre (lié au retard mis par cette dernière à donner suite à un DCE qu'il avait préparé), il est fait appel au concours de l'arrondissement interdépartemental. Cela a été le cas pour les études relatives à la levée de Nevers et pour l'avant-projet et le DCE de la levée de Decize. Mais, à une exception près, et contrairement à ce qui avait entre autres motivé sa création, il n'a pas été fait appel à l'AITL pour les marchés. De plus la DDE n'alimente pas la base de données "prix" de l'AITL. En définitive, les rapports mutuels paraissent assez limités et distendus.

L'organigramme de l'AITL comporte :

- un chef de service,
- un bureau administratif,

- deux cellules grands travaux Loire,
- une unité opérationnelle (travaux dans le Loiret),
- une subdivision entretien et travaux de la Loire.

En dehors du chef de service, de niveau A+, chaque cellule est dirigée par un cadre A. 6,8 agents de catégorie B sont affectés à ces unités, ainsi que 2,6 agents de catégorie C, soit au total un effectif présent de 14,4 agents, pour un effectif théorique de 16 agents. Cet effectif est légèrement inférieur (principalement pour les agents de catégorie B et C) à celui qui était prévu au moment de la création de l'AITL (19 agents au total).

Si les effectifs de l'AITL n'ont pas évolué aussi rapidement qu'il était prévu initialement, son plan de charge non plus. Cela tient sans doute à ce que la réforme engagée en 2002 s'en est tenue à mi-chemin entre une organisation largement décentralisée et un dispositif s'apparentant à ce qui a été mis en place pour les autoroutes non concédées, avec de véritables transferts de maîtrise d'ouvrage.

Des informations qui ont été transmises à la mission d'inspection, il ressort qu'à l'issue de son dialogue de gestion, le DRE a décidé de « sanctuariser » le plan Loire, au moins en ce qui concerne les effectifs de catégorie B et C. ***La mission ne peut que s'en féliciter, en insistant à nouveau sur la nécessité pour les DDE d'utiliser au mieux l'outil qui a ainsi été mis en place.***

6.3 L'organisation des études

L'AITL n'ayant été créé qu'en janvier 2003 et la procédure d'instruction technique des travaux de protection contre les inondations de la Loire n'ayant été précisée qu'en septembre 2004, les modes d'organisation des études ont varié d'une direction à l'autre et ont souvent été liés à la nature du service de rattachement de l'unité en charge du Plan Loire ou au passé du personnel d'encadrement : les apports méthodologiques des « routiers » sont très perceptibles. Ces modes d'organisation sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Service	Études préalables ou préliminaires et avant-projets
DDE 44	Externalisation de l'ensemble des études. Mission de maîtrise d'œuvre conceptuelle du renforcement de la levée du Val d'Authion confiée à groupement de bureaux d'études en 2001.
DDE 37	Définition au cas par cas en fonction du plan de charge du service et des compétences disponibles. Régie pour les études de renforcement "classique" (par épaissement). Organisme public, en cas d'insuffisance de moyens (CETE et l'AITL) et pour les prestations plus techniques : bathymétrie, hydraulique et géotechnique (CETE). Prestataires privés, dans deux cas précis : la recherche de compétences non disponibles dans les services de l'État (ex : études faune-flore) et l'exécution de marchés de maîtrise d'œuvre, avec professionnalisation des équipes.

DDE 41	Études préalables et préliminaires : CETE, DIREN, BET privés, CETMEF. Études de diagnostic : CETE, AITL. Avant-projets en régie suivant la complexité du dossier et le temps disponible ou recours à l'AITL ou à un BET privé.
DDE 45	Études « amont » conduites par la MOG. Avant-projets réalisés soit en régie par l'AITL, soit par recours à des bureaux d'études, notamment pour les études à caractère expérimental visant à définir une méthodologie.
DDE 58	Études effectuées principalement en régie, avec une faible culture de la sous-traitance Appel à l'AITL pour les études des levées de Nevers de la levée de Decize.

Si l'AITL n'avait pas encore diffusé, à la date de la mission, de synoptiques-types fixant les différentes étapes de réalisation d'une opération et sa durée prévisionnelle, plusieurs services s'en sont dotés pour suivre l'ensemble de leurs opérations (DDE de Loir-et-Cher) ou les plus importantes (AITL, DDE d'Indre-et-Loire).

Les services font progressivement appel à l'AITL, mais sa capacité de production n'est pas encore pleinement utilisée.

La mission a relevé certains retards importants dans la production de rapports du CETE Normandie Centre (Laboratoire de Blois)

S'agissant des procédures de contrôle des coûts, délais et qualité, elles existaient, en totalité ou en partie, dans plusieurs services, et notamment la DDE d'Indre-et-Loire (démarche « qualité ») et se mettent progressivement en place dans le cadre de la procédure d'instruction technique instituée par l'arrêté préfectoral du 24 septembre 2004.

Les études préalables ou diagnostics et les avant-projets donnent lieu à une approbation dans le cadre de la procédure d'instruction technique.

Plusieurs services ont rappelé que cette procédure prévoyait la consultation d'un inspecteur général, éventuellement associé à un groupe d'experts techniques, pour certaines opérations jugées sensibles et souligné, en le regrettant, que M. Monadier n'ayant pas été remplacé, cet examen n'a plus lieu.

La mission a, par ailleurs, relevé des délais d'approbation relativement longs de la part de la MOG.(4 mois pour le projet de l'Authion).

6.4 L'organisation des services déconcentrés

Pour les ouvrages de la responsabilité de l'État, c'est aux DDE que revient la maîtrise d'ouvrage particulière des travaux. L'organisation mise en place à cet effet était « historiquement » différente d'un département à l'autre, en raison des attributions dévolues dans le Maine-et-Loire au Service Maritime et de Navigation (SMN) de Nantes rattaché au Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire, et dans le Cher au Service Hydrologie et Voies Navigables de la Nièvre ; elle a connu et connaîtra jusqu'en 2007 des évolutions liées à

plusieurs facteurs :

- création, en janvier 2003, de l'AITL rattaché à la DDE du Loiret ;
- transfert, à compter du 1^{er} janvier 2006, des attributions du SMN de Nantes à la DDE de la Loire-Atlantique et à la DDE de Maine-et-Loire ;
- organisation de la police de l'eau en application de la circulaire du 26 novembre 2004 ;
- réorganisations devant s'achever pour le principal en 2007 liées à la nouvelle étape de décentralisation et à la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Le tableau ci-dessous présente les organisations en 2006 et les futures organisations.

Dépt (Linéaire)	Organisation en 2006	Organisation en 2007
Pays de la Loire		
49 (77 km)	<u>Jusqu'au 1^{er} janvier 2005</u> Service Maritime et de Navigation de Nantes (rattaché au Port Autonome) <u>Depuis le 1^{er} janvier 2006</u> DDE de la Loire-Atlantique Arrondissement Maritime Navigation Subdivision. Exploitation et Travaux Loire	<u>Aval du Bec de Maine</u> DDE de la Loire-Atlantique Service Transports et Navigation Subdivision. Entretien et Travaux Loire <u>Amont du Bec de Maine</u> DDE de Maine-et-Loire Service. Environnement Risques Navigation Unité Loire Amont
Centre		
37 (157 km)	Service. Eau et Grandes Infrastructures Subdivision fluviale (Lit) Subdivision Études et Travaux	Service Sécurité Transports Éducation Routière et Fluvial Subdivision fluviale Bureau Études et Travaux
41 (85 km)	<u>Avant le 1^{er} mars 2006</u> Service Infrastructures Routière et Fluviale Subdivision Études et Grands Travaux <u>Depuis le 1^{er} mars 2006</u> Service. Environnement Aménagement et Collectivités locales Bureau d'Etudes	Service. Ingénierie d'Appui Territorial Dans le cadre de la fusion DDE-DDAF
45 (171 km)	Avant la création de l'AITL Service. Gestion Exploitation Infrastructures Subdivision de la Loire Depuis le 1 ^{er} janvier 2006 AITL Unités Grands Travaux Loire	Organisation 2006
18 (61 km)	DDE de la Nièvre (cf. infra)	DDE de la Nièvre et fusion DDE-DDAF
Bourgogne		
58 (34 km)	DDE de la Nièvre Service. Hydrologie et Voies Navigables Subdivision Loire	Organisation 2006

L'examen de l'évolution des effectifs, des projets de service, des futurs organigrammes et des fiches de postes diffusées dans le cadre des processus de pré-positionnement fait ressortir que sur un plan général, les services ont bien intégré dans leurs réflexions et leurs choix d'organisation et de dimensionnement, la problématique de la Loire dans ses différentes composantes (travaux, entretien et surveillance) et la poursuite du PLGN.

Ceci a été confirmé par le Directeur Régional de l'Équipement du Centre que les inspecteurs ont rencontré au début du dialogue de gestion pour la préparation du BOP AUIP 2007.

C'est ainsi qu'en Indre-et-Loire, la DDE a choisi de répartir l'activité sur deux sites : la subdivision fluviale, chargée de l'entretien courant, et qui gère des opérations de faible importance portant sur des travaux de restauration du lit, la création de chemins de service, la lutte contre les animaux fouisseurs ou encore la restauration des banquettes du programme levées. La subdivision études et travaux est responsable des grosses opérations d'investissement. Jusqu'à présent partagée entre les projets routiers et le plan Loire, elle est appelée à constituer un bureau d'études et travaux entièrement tourné vers le PLGN.

7 CAUSES DE RETARD DANS L'EXECUTION DU VOLET "LEVEES" DU PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE, ET PISTES DE PROGRES

7.1 Une situation à relativiser

La mise en cause de la lenteur d'exécution du plan Loire ne saurait étonner. Depuis des siècles, sous des appellations et des conceptions diverses, les générations successives se sont efforcées de protéger les riverains et les biens contre les risques de débordement du fleuve. Que les élus locaux manifestent leur inquiétude fait après tout partie du jeu classique de relations entre l'État et les collectivités territoriales, dès lors que ces dernières sont lourdement mises à contribution financièrement. Et puis la Loire n'est pas "un long fleuve tranquille", les enjeux y sont multiples et parfois contradictoires, les opérations complexes. Le jugement porté sur les conditions d'exécution du plan Loire en ce qui concerne les levées doit cependant être relativisé pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les retards constatés sont dans une large mesure imputables à l'opération particulière concernant les travaux de restauration des pieds de levée du val d'Authion. La mission a pu analyser de manière précise ce dossier et en cerner les principaux dysfonctionnements.

En second lieu, la situation est très diverse d'un département à l'autre, tant en ce qui concerne le rythme d'exécution du PLGN que les conditions de sa mise en œuvre, de sorte que serait vaine toute appréciation de portée générale.

Enfin, les opérations sont marquées dans leurs différentes composantes par une forte inertie. Les mesures adoptées à partir de 2002 pour en améliorer le pilotage n'ont pu porter leurs fruits pour celles qui avaient été engagées antérieurement.

7.2 Une définition amont des opérations insuffisamment précise

La principale cause de retard au démarrage effectif des opérations est sans doute dans leur définition insuffisamment précise en amont. Ce point a été mis en avant par nombre de nos interlocuteurs notamment en DDE. Il est en général considéré que, si l'explicitation récente de la politique de l'État, présentée dans le "cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées domaniales du bassin de la Loire", clarifie la définition des aménagements à réaliser dans l'avenir, les opérations passées n'ont eu qu'un niveau de définition très sommaire.

Encore ce nouveau cadre reste-t-il très général. Font en particulier défaut une définition des niveaux de crêtes des levées à terme, une clarification de la stratégie retenue en ce qui concerne les éventuelles nouvelles surverses et le fonctionnement de celles qui existent actuellement, ainsi que de l'attitude à adopter à l'égard des travaux de protection locales demandés par les collectivités riveraines.

La définition très succincte des opérations telle qu'elle ressort du CPER n'exonère pas de la définition d'un véritable programme détaillé pour chaque opération à partir des objectifs fonctionnels fixés par la MOG, dont c'est l'une des principales missions. Les études préalables et diagnostics qu'elle conduit ont précisément pour objet de faciliter leur élaboration.

Ce programme détaillé, approuvé par la MOG, doit permettre de corriger certains errements passés. À titre d'exemple, sur les 25 opérations concernant les levées identifiées en Indre-et-Loire, 4 relèvent de la simple intention de mieux connaître les limites du dispositif de protection existant, d'autres (notamment sur les pieds de levée) sont nouvelles et n'ont fait

l'objet d'aucun commencement d'étude, d'autres ne sont en fait que des enveloppes forfaitaires de crédits sans aucun programme opérationnel. Tel est le cas pour la lutte contre les animaux fouisseurs ou pour la création de chemins de service. Si l'on ajoute qu'il n'y a eu en général aucune connexion entre la programmation financière et la programmation technique des opérations, on s'explique le caractère peu fiable des estimations initiales et la maîtrise insuffisante de l'évaluation des besoins de crédits.

7.3 Un mode de programmation peu rigoureux et parfois conflictuel

Un exemple significatif en est donné par le cas de l'Indre-et-Loire, département dans lequel le programme 2000 aurait été élaboré sans concertation avec la DDE. C'est ainsi que les travaux concernant les pieds de levée sur Montlouis et Saint-Pierre-des-Corps ont été programmés et chiffrés avant même tout commencement d'étude, alors que les travaux du Cher, déjà définis en APS ne l'ont pas été, révélant des divergences de vues entre la DIREN et la DDE. Cette dernière a au demeurant alerté sans succès la DIREN sur le risque de non consommation des crédits. Cet état de fait, entre autres, est sans doute à l'origine de l'inquiétude manifestée par le président du conseil général de ce département.

Un point mérite de retenir toute l'attention, à savoir l'inexistence de tout lien entre logique comptable et réalisation physique des opérations. Une telle situation résulte autant de l'insuffisante définition des opérations déjà relevée plus haut, que de la nécessité de rattraper les retards intervenus sur les programmes les plus anciens.

7.4 Des crédits de paiement mis en place tardivement

La principale cause en est dans les difficultés d'une contractualisation qui implique le plus souvent au moins quatre partenaires (l'État, la Région, le Département, l'Agence de l'Eau) et se traduit par des conventions de programme annuelles qui n'ont pas toujours valeur d'engagements fermes. Le processus qui s'ensuit est lui-même très lourd.

L'inscription des crédits de l'État se fait en effet au niveau du comité administratif de bassin (CAB), les participations des collectivités doivent être approuvées par leurs assemblées délibérantes, ainsi que les projets de conventions avec l'État, avant que les présidents ne puissent les signer et les transmettre au préfet de bassin pour signature au nom de l'État. Une fois les services techniques et financiers d'accord sur un projet de convention, le processus de validation et de signature est donc encore trop long.

À titre d'exemple, la convention de programme 2001 des Pays de la Loire n'a pu être signée que le 19 novembre de cette même année. Les conventions de 2003 ont été signées le 21 août ; celles de 2004 l'ont été les 25 octobre et 23 novembre ; celles de 2005 les 15 et 28 novembre.

Des situations non prévues au départ peuvent au demeurant compliquer le processus. Cela s'est notamment produit avec l'épuisement prématuré du FEDER, lequel a conduit à rechercher laborieusement une hausse du taux de participation des collectivités territoriales (qui s'y sont refusées) ou des ministères concernés (dans le cas de la région des Pays de la Loire, c'est en définitive le ministère de l'équipement qui a permis de résoudre le problème).

Le processus de rattachement des fonds de concours contribue également à l'allongement des délais, en dépit de certains assouplissements apportés récemment. Les gestionnaires constatent d'ailleurs une répugnance croissante des collectivités à avaliser les réévaluations d'opérations. Elles acceptent mal de devoir élever leur taux de participation en contrepartie du retrait du FEDER. Certaines ont pris pour position de ne verser leur participation que sur présentation de justificatifs de dépenses ; d'autres d'en demander l'étalement.

On a fait un sort, plus haut, à l'idée reçue selon laquelle les collectivités feraient plus que l'État la trésorerie des opérations. La réalité est que l'État n'est pas en retard sur elles dans les crédits qu'il subdélègue. Mais, qu'il s'agisse de ces crédits ou des fonds de concours des collectivités, un délai important s'écoule entre le moment où ils sont « mis en place » et celui où ils donnent effectivement lieu à des mandatements, ce qui donne aux collectivités le sentiment qu'elles font des avances.

Quoi qu'il en soit, ***la mission estime qu'il serait nécessaire, pour la troisième phase du plan Loire, que le processus de programmation et de rattachement des fonds de concours des collectivités territoriales fasse l'objet d'une remise à plat, en toute transparence.***

7.5 Des outils de suivi nombreux mais inappropriés

Le suivi physique et financier des opérations se fait en général à deux niveaux qui, s'ils communiquent assez régulièrement, le font de manière assez empirique, et en tout cas non normalisée.

Au niveau local et comme il est de règle, le service gestionnaire tient un tableau de bord intégrant un suivi mensuel des crédits (crédits délégués et crédits mandatés) pour le fonctionnement et l'investissement. Les fonds de concours ne font cependant pas l'objet d'un suivi spécifique.

Au niveau du bassin, la DIREN Centre sollicite régulièrement les services pour connaître et actualiser les prévisions de consommation et les mandatements effectués, mais selon une logique qui est purement comptable : les consommations sont suivies par opération comptable, indépendamment des réalités physiques ; les chiffres collectés ne traduisent pas d'éventuels dépassements sur certaines opérations ou, a contrario, des opérations qui peinent à démarrer ; seule la somme globale dépensée est observée.

Le secrétariat général du plan Loire est ainsi entièrement tributaire des informations qui lui sont fournies par les gestionnaires locaux, sans capacité d'anticipation ou de correction de tir. Les tableaux de bord qu'il publie annuellement, souvent nourris d'informations déjà dépassées, ne peuvent jouer le rôle qui devrait normalement leur incomber. Pour évaluer le degré de réalisation du plan Loire, la mission avait cru dans un premier temps pouvoir se fonder sur eux. Devant les incohérences qui sont apparues, elle a dû demander que soit diligentée une nouvelle enquête auprès des gestionnaires pour que soient recueillies des informations fiables.

Les services cherchent naturellement à surmonter ces difficultés de coordination par l'organisation de réunions périodiques rassemblant l'ensemble des parties prenantes. C'est ainsi que la DDE d'Indre-et-Loire tient des réunions trimestrielles associant la direction de la DDE, les responsables d'unités opérationnelles, l'AITL et la DIREN/MOG, réunions qui ont l'avantage de procurer une information mutuelle sur l'avancement physique des opérations. ***Une telle pratique devrait être généralisée dans l'attente de systèmes performants utilisant les NTIC.***

À noter, et il faut s'en féliciter, que les services ont également de plus en plus le souci d'organiser, à l'intention des co-financeurs, des réunions de présentation de l'avancement physique des opérations

7.6 Des retards souvent importants dans la réalisation ou la validation des études

Au niveau local, l'organisation des études est arrêtée en fonction du plan de charge du service et des compétences disponibles. Les études de renforcement « classique » par épaississement des digues sont généralement traitées en régie, à l'exception des éléments d'étude exigeant

des compétences spécifiques³¹. Lorsque les moyens du service ne permettent pas d'envisager une telle solution, il est recherché une solution externe, en privilégiant le CETE ou l'AITL.

À titre d'illustration, les études de diagnostic et d'avant-projet des renforcements des pieds de levée sur les valls de Cisse, de Langeais et d'Authion ont été confiées à l'AITL, sans qu'aient pu être signalées des difficultés particulières. Mais c'est au réseau technique de l'Équipement, et en particulier aux CETE qu'incombe de manière quasi-systématique l'élaboration des études amont nécessaires à la définition des travaux à engager³². Les moyens disponibles dans ces structures ne leur ont souvent pas permis de respecter les délais impartis.

Le recours à des prestataires privés est rendu nécessaire lorsque les compétences des services de l'État font défaut ou ne sont pas mobilisables dans les délais impartis comme c'est souvent le cas pour les études faune-flore, les sondages géotechniques, voire les levés topographiques. Il peut également être requis pour des marchés de maîtrise d'œuvre, le prestataire pouvant alors, au-delà de la réponse technique et économique qu'il apporte à un programme élaboré par le maître d'ouvrage, contribuer à une forme de professionnalisation des équipes en place.

Dans un domaine à bien des égards nouveau pour les services opérateurs, le délai important consacré aux études ne saurait surprendre. Ce qui est en revanche préoccupant aux yeux de la mission est la difficulté éprouvée par la MOG pour produire dans les délais requis le cahier des charges fonctionnel des opérations, et plus encore pour l'approbation des dossiers par cette même instance.

La mission rappelle une nouvelle fois que ***la MOG doit concentrer son avis sur les dispositions fonctionnelles et financières des projets, sans se substituer à un contrôle technique qui dépasse ses obligations***. Antérieurement, c'est l'ingénieur général Monadier, membre du CGPC qui exerçait ce contrôle de la qualité technique des projets. Le CGPC considère désormais que ce n'est pas de son ressort. ***Des dispositions doivent donc être prises afin que, soit au niveau central de la direction de l'eau, soit auprès du préfet coordonnateur, cette fonction nécessaire de contrôle soit exercée, en s'appuyant le cas échéant sur un organisme externe (CETMEF, CEMAGREF, CETE ou autre).***

7.7 Des ambiguïtés dans le rôle de la MOG et des DIREN

La mise en place d'une maîtrise d'ouvrage générale constituait la pièce maîtresse de la réforme engagée en 2002. S'il est encore tôt pour procéder à son évaluation, la mission se doit de se faire l'écho des observations qu'elle a recueillies auprès des DDE lors de ses divers déplacements sur place.

Dans certains départements, tel le Maine-et-Loire, la MOG est très peu présente sinon absente dans le processus opérationnel. Elle est perçue comme lointaine, tout transitant par la DIREN.

Le sentiment qui prévaut dans les DDE est que le rôle de la DIREN Centre (MOG et Secrétariat Général du Plan Loire) est bâtarde, portant à la fois sur la mise en place des financements, le recouvrement des fonds de concours, la programmation des opérations et l'approbation des projets. Elle n'offre pas une lisibilité suffisante, et l'on a du mal à identifier qui fait quoi au sein de cette structure. La distinction entre maîtrise d'ouvrage générale et maîtrise d'ouvrage opérationnelle devrait être précisée.

S'agissant des DIREN, certaines DDE estiment qu'elle est trop présente, en débordant de sa mission première qui porte sur les financements.

³¹ Par exemple pour les études paysagères ou d'environnement.

³² Particulièrement s'agissant des sondages géotechniques et des reconnaissances bathymétriques.

7.8 Des ressources humaines parfois insuffisantes en qualité et en niveau de formation

On sait combien un turn-over trop rapide des équipes peut être préjudiciable à la bonne marche des opérations, dans un domaine où la connaissance concrète et la mémoire des phénomènes est au moins aussi importante que la formation théorique. Faute pour chaque service de pouvoir disposer de toutes les compétences nécessaires, le fonctionnement en réseau doit être encouragé et les actions de formation continues développées.

Le degré de réalisation des objectifs fixés en 2002 pour la réorganisation du dispositif plan Loire appelle un bilan nuancé. S'il est vrai que les moyens humains n'ont été mis en place à la hauteur des ambitions d'alors, et ont parfois consisté en de simples redéploiements, on doit aussi constater qu'ils ne sont pas toujours mobilisés à plein, ainsi que cela paraît être le cas pour l'AITL.

Les DDE ont en règle générale su saisir l'occasion que leur offrait la réorganisation de leurs services suite aux transferts de compétences pour clarifier le rôle imparti aux unités en charge du plan Loire, selon des schémas qui sont d'ailleurs fonction du contexte local.

8 PERSPECTIVES A MOYEN ET LONG TERME

Dans sa lettre de mission du 23 février 2006, la ministre de l'Écologie et du Développement Durable invite les inspecteurs à proposer "différents scénarios pouvant être envisagés pour parvenir à une gestion améliorée du lit de la Loire et de ses levées". Pourront dans ce sens être explorées "toutes les solutions envisageables allant de l'optimisation à structure constante du dispositif actuel de gestion par l'État à une réorganisation complète à l'image de celles mises en œuvre par l'État pour des infrastructures de transports terrestres s'étendant sur plusieurs régions, sans écarter l'option d'une décentralisation à terme de cette gestion".

La mission fait d'abord observer que la décision de modifier le dispositif d'intervention de l'État date de mars 2002, et sa mise en œuvre avec la création d'une MOG et d'un AITL de 2003. La montée en puissance de ces deux institutions n'a pu être que progressive, de même que la mise en place, au demeurant partielle, des moyens humains nécessaires. C'est donc avec circonspection qu'il faut envisager une modification profonde à court terme de ce dispositif. Ce d'autant plus que les négociations s'engagent pour préparer la prochaine phase du PLGN ainsi que les prochains contrats de projet.

Pour autant, il n'est pas interdit de réfléchir à différents scénarios contrastés. Ceux-ci ne sauraient porter sur le parti technique d'aménagement du lit et des levées de la Loire. Tel qu'il est décrit dans le document de travail soumis à concertation du 24 avril dernier ainsi que dans le "Cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées de la Loire", il fait l'objet d'un large consensus. Les seuls points qui souffrent peut-être encore d'une certaine ambiguïté portent sur les aménagements acceptables derrière les levées, avec des visions plus ou moins restrictives, et sur les éventuels déversoirs. Par ailleurs, des ouvrages envisagés au cours des phases précédentes du PLGN, tel le barrage du Veudre, n'ont pas fait l'objet de décisions claires. Sans doute gagnerait-on à être plus explicite.

Ce qui doit différencier les divers scénarios, ce sont les trois paramètres suivants :

- le partage des responsabilités entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires privés,
- l'organisation des services de l'État, tant en ce qui concerne les structures décisionnelles que les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux,
- le recours ou non à une délégation de services et travaux publics au bénéfice d'un établissement public ad hoc ou préexistant (tel que VNF), voire à un opérateur privé.

8.1 Redéfinir la ligne de partage entre les responsabilités des différents partenaires ?

La très forte implication de l'État dans la gestion du lit et des levées de la Loire fait figure d'exception. Il en a toujours été ainsi depuis des siècles, c'est un héritage de l'histoire, mais aussi la marque de l'importance de l'enjeu. On imaginerait mal qu'il s'en désengage brutalement. La tendance actuelle est d'ailleurs plutôt en sens inverse, puisqu'un département tel que le Maine-et-Loire a au début de ce siècle préféré renoncer à la maîtrise d'ouvrage qu'il exerçait auparavant.

Plusieurs facteurs pourraient cependant faire évoluer la situation actuelle. D'abord le fait que la stratégie "technique" des interventions se précise. Autant il serait anormal que l'État se défausse sur d'autres acteurs d'opérations mal définies et à la programmation incertaine, autant il est en mesure de les déléguer, voire d'en décentraliser la responsabilité sur la base d'un programme clair dont l'élaboration resterait de son ressort. Ce serait un cas d'application du principe de subsidiarité. Ce serait également conforme à l'idée selon laquelle, chaque fois que possible, l'État doit faire faire plutôt que faire par lui-même.

Une deuxième raison pour que cette piste soit approfondie dans une perspective de moyen ou de long terme est qu'avec le transfert aux Départements et aux Directions Interdépartementales des Routes (DIR) du réseau routier national, les services déconcentrés de l'Équipement ne disposeront plus nécessairement des *moyens et des compétences nécessaires* pour appuyer, grâce à des effets de synergie, la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les levées. Leurs services marchés risquent également de se trouver affaiblis. Il leur faudra d'ailleurs, dans cette hypothèse, se positionner clairement car la loi MOP leur interdirait d'exercer simultanément des missions d'assistance au maître d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Une dernière considération milite en faveur de scénario. La prévention et la maîtrise des risques notamment naturels sont à juste titre considérés comme l'un des défis majeurs des années à venir. Tous les acteurs, toutes les collectivités concernées doivent s'imprégner de cette *culture du risque*, y compris en ce qu'elle peut avoir de contraignant pour leurs projets de développement. Comment mieux assurer cette évolution souhaitable qu'en les rendant pleinement responsables des travaux entrepris afin de le conjurer ?

La mise en pratique de ces orientations se heurte cependant à deux obstacles majeurs. En tout premier lieu se pose la question de son *acceptabilité* par les collectivités territoriales. La décentralisation du PLGN ne serait qu'une utopie si elle devait être interprétée comme un désengagement financier de l'État. Sans en faire une recommandation forte – car la question est très politique – les auteurs de cette note d'étape s'interrogent sur l'intérêt que pourrait présenter l'organisation autour de ce thème d'un débat public "générique" (à l'instar de celui qui a été organisé pour le couloir rhodanien). Les collectivités concernées ne sont certes pas très demanderesse, mais un débat permettrait peut-être de clarifier les responsabilités respectives des différents partenaires.

En second lieu se pose la question de la *faisabilité* même d'un tel scénario, alors même que l'organisation mise en place en place il y a quelque cinq ans n'a pas porté tous ses fruits et que les négociations sont engagées pour le prochain CPER. Au stade actuel, la mission ne recommande pas de retenir ce scénario de transfert de compétence, mais estime au contraire que l'État veille à assurer la cohérence entre :

- les ambitions du 3ème Plan Loire (2007-2013) et sa responsabilité technique et financière, notamment en tant que maître d'ouvrage chargé de la conduite et de la réalisation des opérations avec l'appui des co-financeurs ;
- les ressources humaines en effectifs et en compétences sur la totalité de cette période, la pérennité des équipes concernées étant souhaitable ; ce qui suppose une stabilité suffisante des moyens affectés au plan Loire, dans un contexte général de réduction des effectifs des services de l'État.

8.2 Réexaminer l'organisation des services de l'État, tant au niveau central que déconcentré

La réforme entreprise en 2002 a pour l'essentiel eu pour objectif de confier au préfet coordonnateur du PLGN la pleine maîtrise des opérations. Elle n'a permis que très partiellement de surmonter les difficultés liées à la multiplicité des étages de décision et de gestion du dispositif, avec notamment pour conséquences des dysfonctionnements dans l'allocation des AP/AE et des CP. En dépit des efforts que déploient les DDE, maîtres d'ouvrage "opérationnels" et les DIREN qui, pour le compte de la MOG, enregistrent les demandes, les crédits alloués et ceux qui peuvent être effectivement dépensés compte tenu de l'avancement des projets sont très souvent en décalage important en plus ou en moins. De là l'irritation de certains élus.

On comprend dans ces conditions que la gestion financière assurée par la direction de l'Eau

soit vécue comme erratique. Celle-ci délègue ses crédits en fonction de ses disponibilités, et aussi en tenant compte des taux de consommation constatés antérieurement lesquels, comme il a été exposé précédemment, ne reflètent pas forcément les besoins du moment. Il serait opportun que soient organisées, au moins deux fois par an, des réunions des DIREN et DDE concernées, afin d'améliorer la programmation financière du PLGN.

Face à cette situation, deux orientations sont possibles : soit le maintien du dispositif actuel (amendé ainsi que le propose le document du 24 avril) avec certains ajustements proposés dans le corps de ce rapport et brièvement résumés ci-dessous, soit sa déconcentration au niveau régional, le préfet coordonnateur se concentrant sur son rôle d'élaboration de la "doctrine" (ou de la stratégie) et de suivi global des opérations, mais sans implication directe dans la gestion.

8.2.1 Le maintien du dispositif actuel, avec certains ajustements à la marge

Les pistes de progrès que la mission estime nécessaire d'approfondir apparaissent logiquement en creux dans le diagnostic dressé au long de ce rapport.

Elles portent d'abord sur **la clarification des rôles respectifs de la MOG et de l'AITL**. La première doit se concentrer sur l'élaboration des cahiers des charges fonctionnels des opérations. En matière de contrôle, elle doit se concentrer sur les aspects financiers, et le respect des fonctionnalités des projets, sans interférer dans le contrôle de leur qualité technique. Quant à l'AITL, il doit veiller à harmoniser les règles techniques applicables aux différents cas de figure. Il devrait être systématiquement associé à l'élaboration des projets.

Le processus d'approbation technique des dossiers doit être reconsidéré, dès lors qu'il n'est plus exercé par le CGPC. Il appartient à la direction de l'eau et au préfet coordonnateur de bassin d'en définir les modalités et le niveau, qui peut être soit central, soit régional, avec recours à un prestataire à définir.

Les **tableaux de bord**, et de manière plus générale les outils de suivi de l'avancement physique et financier des opérations, doivent être rendus beaucoup plus opérationnels que ce n'est le cas actuellement, en distinguant bien ce qui relève du compte rendu d'exécution, et ce qui améliore le pilotage du plan Loire. Mais pour qu'il en soit ainsi, ces instruments doivent d'abord être appropriés par les services gestionnaires, leur être utiles, et ne pas représenter un travail supplémentaire. La mission suggère qu'une démarche soit engagée, avec pour premier objectif d'harmoniser les termes utilisés pour désigner les différents niveaux de délégation des crédits, d'engagement et de règlement des opérations, de façon à faciliter la consolidation des données recueillies localement.

Le succès du plan Loire passant dans une large mesure par l'adhésion des collectivités territoriales, il est nécessaire de progresser sur deux points. Tout d'abord pour remettre à plat le dispositif d'élaboration de l'échéancier des **fonds de concours** et de leur rattachement, de sorte qu'elles n'aient pas le sentiment infondé de faire à l'État l'avance des crédits. Leur programmation pluriannuelle offrirait aux co-financeurs une meilleure lisibilité. Il conviendrait également d'éviter, en prévoyant une marge suffisante, de les solliciter pour des réévaluations d'opérations³³. Par ailleurs, l'organisation de **réunions périodiques d'information** sur l'avancement physique des opérations, telle qu'elle a déjà cours dans certains départements devrait être systématisée.

Le document de travail stratégique (en date du 24 avril 2006) soumis à concertation contient plusieurs propositions concernant notamment la coordination et la contractualisation. Pour

³³ Les services opérationnels ont beau faire valoir qu'au départ il ne s'agissait que d'estimations, ils ne sont guère entendus ni crédibles en pareille circonstance.

renforcer la coordination, il y est proposé de mettre en place d'une part une conférence générale du PLGN réunissant l'ensemble des acteurs de ce plan; d'autre part un comité opérationnel interrégional qui constituerait sa structure de pilotage et de gestion. La première instance, qu'il n'est guère prévu de réunir plus d'une fois par an, pour utile qu'elle soit afin de permettre une meilleure appropriation du plan Loire par l'ensemble de ses acteurs, ne devrait pas modifier de façon significative le rythme de réalisation des opérations, objet de ce rapport. Quant au comité opérationnel interrégional, il y a lieu d'en peser mûrement les implications.

Il est d'autre part proposé l'élaboration d'un contrat de projets interrégional portant sur la totalité du bassin de la Loire et de ses affluents, document qui serait, préalablement à son approbation, soumis aux instances délibérantes des financeurs. Il s'agit là d'un objectif très intéressant quoique ambitieux. Il ne dispensera pas de l'élaboration de conventions particulières précisant notamment les procédures de rattachement des fonds de concours.

8.2.2 La déconcentration de la gestion au niveau régional

Le schéma présenté dans le document du 24 avril 2006 soumis à concertation ne fait qu'accentuer le caractère très "pyramidal" du dispositif actuel. S'il présente des avantages évidents en termes de cohérence des opérations, une telle organisation se traduit inévitablement par des pertes en ligne des informations, que la mission a pu constater à de nombreuses reprises. À titre d'exemple, le document précité, tout comme le "Cadre d'intervention de l'État", sont tout simplement inconnus de nombre de DDE. De même il semble que la DIREN Centre n'était pas bien informée des difficultés rencontrées par la DDE de Loire-Atlantique pour obtenir les crédits de paiement nécessaires pour la poursuite normale des travaux du Val d'Authion.

La période actuelle est consacrée à la prochaine phase du PLGN et à l'élaboration des contrats de projet. Il n'est pas certain que l'on aboutisse à des contrats et conventions en bonne et due forme. Et si malgré tout on y parvenait, il est fort probable que ces documents seraient aussi imprécis en ce qui concerne la définition des opérations et les engagements réciproques des parties prenantes que pour les phases précédentes du plan.

Alors même que les échéances se rapprochent, de nombreuses questions restent posées, que les documents très généraux censés être les supports des nécessaires concertations se gardent bien d'aborder. On ne sait en particulier pas quel sera le sort des opérations inscrites pour la deuxième phase du PLGN et non encore réalisées ni même engagées. La mission n'a pu prendre connaissance d'aucune esquisse de programmation, le document le plus élaboré à cet égard étant la "proposition pour un contrat de projet interrégional plan Loire grandeur nature 2007-2013" établi par la préfecture de la région Centre.

Ressortent de ce dernier document un accent particulier mis sur la réduction de la vulnérabilité du bassin de la Loire dans un objectif de développement de sa compétitivité et de son attractivité, ainsi que l'extension de son champ à l'intégralité du bassin depuis les sources jusqu'à l'estuaire. On peut relever également la place importante qui est donnée au patrimoine naturel, culturel, touristique et paysager de ce bassin comme moteur de développement de son attractivité. En revanche un seul paragraphe est consacré au lit et aux levées domaniaux, se bornant à exposer que devront être poursuivis le renforcement des digues, leur mise en conformité, la restauration des conditions d'écoulement des crues³⁴, et leur entretien régulier. Il est douteux que cela suscite beaucoup de débat et aide à clarifier la nature et l'ampleur des interventions nécessaires.

Plus intéressante est l'approche financière dont cette proposition de contrat de projet est assortie. L'estimation globale du montant consacré à la protection des ouvrages domaniaux

³⁴ Qu'entend on précisément par là ?

serait de 190 M€, pour une participation de l'État, de l'agence de l'eau et du Fonds Barnier de 90 M€. A titre de comparaison, le montant consacré par l'État aux pour la deuxième phase du plan Loire était estimé globalement 119 M€ mais avec une définition de la nature des travaux moins large (pas d'entretien du domaine public fluvial).

La mission estime que l'organisation actuelle ne favorise pas le déroulement des concertations et négociations à engager avec chacune des Régions concernées. Cela semble particulièrement vrai pour les Pays de la Loire dont les responsables du SGAR ressentent comme lointains les décideurs, sans que l'on tire parti des relations de confiance qui ont pu s'établir dans chaque région.

Sans méconnaître les problèmes potentiels de coordination et de gestion que pourrait soulever une telle orientation, il serait donc intéressant d'approfondir l'idée d'une **organisation tripolaire** du dispositif de gestion du plan Loire, nonobstant le rôle qui continuerait d'être dévolu au préfet coordonnateur pour l'élaboration de la stratégie et le suivi global de son avancement. On objectera que cette orientation risque de compromettre la nécessaire cohérence des opérations à l'échelle du bassin tout entier. Mais, hormis la définition d'une référence commune pour la ligne d'eau et la période d'occurrence des crues³⁵, on a du mal à cerner le contenu concret de cette exigence de cohérence. Très souvent, des échanges d'expériences des équipes de terrain seraient tout aussi productifs que l'élaboration d'un corpus supposé s'appliquer partout.

8.3 Recourir à des opérateurs dédiés

La mission ayant été invitée à explorer de manière très large les scénarios imaginables, il en est un qui serait de confier à un opérateur soit existant, soit ad hoc, une mission de délégation de services et de travaux publics. Un tel scénario était difficilement concevable quand la stratégie était insuffisamment arrêtée, il l'est peut-être davantage à présent. S'il devait être approfondi, il devrait respecter un certain nombre de principes fondamentaux.

Tout d'abord, dans un domaine aussi sensible que celui où sont en jeu des dangers considérables pour les biens voire pour les vies humaines, l'État devra en tout état de cause conserver un rôle de pilotage et de contrôle du délégataire. Il n'est pas certain que les tâches qui lui incombent s'en trouvent sensiblement allégées.

Une véritable délégation supposerait par ailleurs que l'on puisse mettre des recettes provenant des bénéficiaires du service public en face des charges incombant au délégataire. Comme on ne voit pas très bien, dans le cas présent, d'où ces recettes pourraient provenir, il s'agirait plus vraisemblablement d'un marché d'entreprise de travaux publics³⁶. Mais étant donné qu'un tel montage ne modifierait guère l'équation financière, les collectivités continueraient-elles à concourir au financement des opérations ?

En troisième lieu, on imagine mal que puissent être dissociés les travaux de protection d'une part, et les tâches de surveillance et d'entretien d'autre part. Les adhérences de la politique de restauration du lit et de levées de la Loire avec tous les autres aspects de la politique d'aménagement des territoires concernés – protection des milieux, mise en valeur des sites, paysages et patrimoine architectural, développement urbain – sont telles qu'il serait sans doute très difficile de l'externaliser.

Un nouvel opérateur ne pourra de toute façon exercer de manière satisfaisante sa maîtrise d'ouvrage déléguée qu'après avoir acquis une connaissance suffisante du contexte, de l'historique, des acteurs concernés, ainsi que les compétences multiples et très spécialisées

³⁵ Encore ces références communes sont-elles loin d'avoir cours aujourd'hui.

³⁶ La mission n'a pas approfondi ce point sur un plan juridique, il ne s'agit que d'ouvrir une piste de réflexion.

requis pour l'exercice de sa mission. On pourrait notamment penser à un établissement tel que VNF, qui s'est cependant toujours montrée très réticente à prendre en charge des travaux de protection contre les inondations, et n'a peut-être pas toutes les compétences nécessaires.

Un dernier ordre de considérations conduit cependant à ne pas retenir, au moins à court moyen terme, un tel scénario. Les services déconcentrés de l'État, appartenant à l'Équipement comme à l'Environnement, actuellement en pleine réorganisation, ont fait de la maîtrise et de la prévention des risques l'un des axes forts de leurs nouvelles missions. Par leur proximité avec les collectivités territoriales, ils contribuent à la diffusion d'une culture du risque plus que jamais nécessaire. Le plan Loire constitue l'un de ces grands chantiers propres à ancrer dans le concret une telle ambition.

Michel BURDEAU



François NAU



Henri LEGENDRE



Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Questionnaire adressé aux DDE

Annexe 4 : Extrait de bibliographie générale et documents communiqués

Annexe 5 : Tableau financier du plan Loire deuxième phase 2000-2006.

Annexe 6 : Analyse régionalisée de l'exécution des opérations portant sur le renforcement des levées et du lit de la Loire moyenne

Annexe 1 : Lettre de mission



La Ministre

Paris, le **23 FEV. 2006**

à

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 Loire Grandeur Nature : opérations co-financées sur le lit et les levées

réf. : courrier de Monsieur le président du Conseil Général d'Indre et Loire en date du 7 juillet 2005 (ci-joint)

Dans le cadre du plan Loire grandeur nature contractualisé pour les périodes 1994 à 1999 et 2000 à 2006, l'Etat s'est engagé à réaliser d'importants programmes de travaux de restauration du lit et des levées domaniales de la Loire, de façon à améliorer la protection des 300 000 habitants susceptibles d'être inondés par la Loire.

Pour la période 2000 à 2006, le coût total du programme de travaux s'élève à 97 M€ avec une participation financière de l'Etat de 33 M€ complétés par des participations financière des collectivités territoriales sous forme de fonds de concours à hauteur de 40% pour les travaux de restauration du lit et de 66,66 % pour les travaux de restauration des levées.

Par courrier en date du 7 juillet 2005, le président du conseil général d'Indre et Loire a appelé mon attention sur les retards importants en matière de mise en œuvre du programme de travaux sur le lit et les levées de la Loire dans son département.

En effet, il apparaît que les opérations antérieures à 1999 ne seront soldées que cette année et que l'essentiel des travaux contractualisés pour la période 2000 à 2006 ne sera réalisé qu'à partir de 2007.

Cette situation ne se limite pas au seul département de l'Indre-et-Loire. Ainsi, à l'échelle du plan Loire, au 15 septembre 2005, plus de 20 M€ d'autorisations de programmes destinées aux programmes de travaux co-financés étaient affectées mais non encore engagées sur le chapitre 57-20/30.

Nous vous demandons de constituer une mission conjointe de l'inspection générale de l'environnement et du conseil général des ponts et chaussées

pour étudier l'origine des retards liés à la mise en œuvre du plan Loire et préconiser des pistes d'amélioration.

En premier lieu, un diagnostic de la situation actuelle dans les trois régions et les six départements concernés (Maine-et-Loire, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Cher et Nièvre) sera élaboré à partir d'entretiens avec les préfets et les chefs des services concernés visant à identifier les difficultés à l'origine de ces retards persistants.

Ce diagnostic visera à évaluer l'organisation et moyens mobilisés par les services de l'Etat. Vous veillerez à faire une distinction entre les années 1994 à 2002 pour lesquelles la gestion du programme était régionale et les années 2003 à 2005 pour lesquelles une gestion à l'échelle de bassin a été mise en place.

L'intégration du plan Loire au sein du programme d'intervention territorial de l'Etat (PITE) à partir du 1er janvier 2006 constitue une opportunité pour réorganiser les services déconcentrés et les moyens qui leur sont alloués ainsi que le suggère la charte de gestion du PITE.

Des entretiens avec les collectivités territoriales et leurs groupements qui contribuent financièrement aux programmes de travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou assurent la gestion de digues non domaniales sur le bassin de la Loire seront ensuite effectués. La DIREN déléguée de bassin pourra apporter un soutien aux membres de la mission pour identifier les collectivités territoriales concernées.

Un **rapport d'étape** établissant cet état des lieux me sera adressé **fin avril 2006** sous le timbre de la direction de l'eau.

Vous établirez ensuite un diagnostic des causes des retards de mise en œuvre du programme de travaux sur les lits et les levées du plan Loire. Sur la base de ce diagnostic, vous proposerez différents scénarii pouvant être envisagés pour parvenir à une gestion améliorée du lit de la Loire et de ses levées.

Vous pourrez explorer toutes les solutions envisageables qui vont de l'optimisation à structure constante du dispositif actuel de gestion par l'Etat à une réorganisation complète à l'image de celles mises en œuvre par l'Etat pour des infrastructures de transports terrestres s'étendant sur plusieurs régions, sans écarter l'option d'une décentralisation à terme de cette gestion. Vous examinerez enfin les avantages et les inconvénients de ces différents scénarios.

Pour cette deuxième phase de votre mission, vous pourrez faire appel à l'expertise des différentes directions d'administration centrale concernées.

Vous m'adresserez un **rapport final** rassemblant l'ensemble de vos propositions pour **fin juin 2006**.


Nelly OLIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATIONS CENTRALES

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

M. Pascal BERTEAUD, Directeur de l'Eau

M. Noël GODARD, Sous-Directeur des Milieux Aquatiques et de la Gestion de l'Eau

M. Yves LE TRIONNAIRE, Chef du Bureau Prévention des Inondations et Gestion des Rivières

CGAAER

M. ROBERT de SAINT VINCENT Emmanuel Ancien délégué interministériel au Plan Loire

PRÉFECTURES ET SERVICES DÉCONCENTRÉS

RÉGION CENTRE

Préfecture

M. André VIAU, Préfet (en poste jusqu'à juillet 2006)

M. Jean-Michel BERARD, Préfet

M. Marc CHALLEAT, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales

Mme Maryse DUMOULIN, Chargée de la Mission Bassin Loire-Bretagne – Plan Loire (SGAR)

Trésorerie Générale

M. Claude BOURMAUD, Trésorier-Payeur Général

Direction Régionale de l'Équipement

M. Vincent POURQUERY DE BOISSERIN, Directeur

Direction Régionale de l'Environnement

M. Philippe LAGAUTERIE, Directeur

M. Frédéric WILLEMIN, Chef du Service de Bassin Loire-Bretagne

M. Olivier CLERICY, Secrétaire Général du Plan Loire Grandeur Nature

M. Jean MAURIN, Chef de la Maîtrise d'Ouvrage Générale

Mme Marie France FINCK Secrétariat Général du Plan Loire

CHER

Direction Départementale de l'Équipement

M. Luc GUYOT, Directeur adjoint

INDRE-ET-LOIRE

Préfecture

M. Paul GIROD de LANGLADE, Préfet

Direction Départementale de l'Équipement

M. Jacques CROMBE, Directeur

M. Éric CAMBON de LAVALETTE, Directeur Adjoint

M. Laurent CHAPELLE, Adjoint au Chef du Service Eau et Grandes Infrastructures

M. Frédéric DAGES, Chef de la Subdivision Fluviale

M. Matthieu JOUVIN, Chef de la Subdivision Annonce des Crues

LOIR-ET-CHER

Préfecture

M. Pierre POUESSEL, Préfet

Direction Départementale de l'Équipement

M. Michel MARTY, Directeur

M. Irénée JOASSARD, Chef du Service Environnement Aménagement et Collectivités Locales

LOIRET

Direction Départementale de l'Équipement

M. Pascal HORNUNG, Directeur Délégué

M. René SIMON, Chef de l'Arrondissement Interdépartemental des Travaux Loire

Mme Élisabeth CHIAMULERA, Chef du Bureau Administratif

Mme Manuelle SEIGNEUR, Chef de l'Unité Opérationnelle

RÉGION BOURGOGNE

Direction Régionale de l'Environnement

M. Pascal VIVIER, Chargé de mission Plan Loire

NIEVRE

Préfecture

M. Florus NESTAR, Secrétaire Général

Direction Départementale de l'Équipement

M. Jean-Christophe VILLEMAUD*, Directeur

Mme Chantal EDIEU*, Chef du Service Hydrologie et Voies Navigables

M. Benoît DUFUMIER, Chef de Service adjoint

M. Denis JOZWIAK, Chef de la Subdivision Loire

PAYS DE LA LOIRE

Préfecture

M. Yves COLCOMBET, Secrétaire général pour les affaires régionales

Direction Régionale de l'Équipement

M. Jean-Paul OURLIAC, Directeur régional et départemental

Direction Régionale de l'Environnement

Mme Françoise NOARS, Directrice

LOIRE-ATLANTIQUE

Direction Départementale de l'Équipement

M. Jean BILLAUD, Chef du Service Gestion Exploitation de la Route

M. Daniel ROBBE, Chef de l'Arrondissement Maritime et de Navigation

M. Fred LICOINE, Chef de la Subdivision Exploitation et Travaux Loire

MAINE-ET-LOIRE

Direction Départementale de l'Équipement

Mme Claire GIRY, Chargée d'Études au Service Environnement Risques et Navigation

Annexe 3 : Questionnaire adressé aux DDE

***Avertissement:** Il est demandé de renseigner le présent questionnaire en distinguant les opérations, d'une part, selon qu'elles sont terminées, en cours ou en projet, d'autre part, selon qu'elles ont été inscrites aux plans 1994-1999 ou 2000-2006 ou qu'elles seront (re)proposées pour le prochain (préciser les opérations abandonnées).*

Si des documents existants (tableaux, fiches,...) permettent de répondre au questionnaire, il suffit de les joindre, en effectuant les renvois correspondants.

Les sept premières rubriques portent sur le déroulement des plans 1994-1999 et 2000-2006, la huitième a pour objet de recueillir l'appréciation de synthèse du DDE sur le déroulement des deux premiers plans et ses suggestions visant à améliorer ou refondre le dispositif issu des décisions de 2002.

I. Documents généraux de planification et de suivi des opérations

A quels documents de cadrage se réfère-t-on pour la définition des aménagements à réaliser ?

La stratégie d'aménagement et de renforcement des levées de la Loire, d'aménagement du lit et des protections localisées vous paraît-elle assez bien définie ?

Existe-t-il à la DDE un tableau de bord permettant le suivi physique et financier de l'ensemble des opérations ?

Avec quelle fréquence est-il mis à jour ? A qui (Préfet, SGAR, DRE, DIREN, DIREN de Bassin,...) est-il communiqué ?

A défaut, est-il fait usage de documents fournis par d'autres instances (SGAR, MOG, AITL,...) ?

II. Degré d'exécution des plans 1994-1999 et 2000-2006

Pour chacun de ces plans donner la liste des opérations prévues avec les éléments suivants : maître d'ouvrage, maître d'œuvre, montant estimatif et calendrier prévisionnel.

Globalement, quel est le degré de réalisation physique et financière de chacun de ces plans ?

Pour chaque opération, fournir les éléments suivants :

- nature (aménagement du lit, restauration et déboisement des levées, création de chemins de service, renforcement des pieds de levée, homogénéisation des levées, autre [préciser]) ;
- degré d'avancement au 31 mai 2006 (études préliminaires, préalables ou de diagnostic - débat public, concertation, enquêtes - acquisitions foncières - étude d'avant projet - attribution des marchés - exécution des travaux - opérations de réception) ;
- bilan de l'opération (cf. infra VII).

III. Programmation des opérations

Quelle est la méthode de choix des opérations ?

Selon quel processus la programmation des opérations se fait-elle ? (consultation des collectivités, intervention de la MOG, prise en considération par la Direction de l'Eau, avis de l'ingénieur général...)

La programmation est-elle figée dans chaque plan, ou est-elle glissante ?

Les deux premiers plans vous ont-ils paru assez précis ?

Y a-t-il une programmation annuelle, et quel est le document qui atteste qu'une opération est bien programmée ?

Quelle a été l'incidence de la mise en œuvre de la LOLF ?

IV. Exercice de la maîtrise d'ouvrage et organisation de la DDE

Quelle a été la répartition des rôles entre les différents acteurs (équipe pluridisciplinaire, DIREN de bassin, MOG, AITL,...) ?

L'État est-il toujours maître d'ouvrage, la DDE intervient-elle pour le compte de collectivités ?

Décrire l'organisation de la DDE et son évolution au cours des deux plans et préciser les effectifs (en ETP).

Joindre l'organigramme au 1^{er} juin 2006 et celui au 1^{er} janvier 2007.

V. Mise en place des crédits

Préciser les modalités de mise en place des crédits, aux différentes étapes : appel des fonds de concours, subdélégations, affectations, engagements,...

Fournir un état, année par année, des crédits (AP, AE et CP) demandés, annoncés, reçus et consommés.

VI. Processus de déroulement d'une opération

Existe-t-il un synoptique type fixant les différentes étapes de réalisation d'une opération et leur durée prévisionnelle ?

Préciser les procédures de contrôle des coûts, délais et qualité des opérations.

Pour la phase en amont de la programmation, les études sont-elles conduites en régie, par recours à un organisme public (CETE, AITL, autres) ou par contrat avec un organisme privé :

- études préalables et préliminaires ;
- études de diagnostic ?

La programmation d'une opération fait-elle toujours suite à de telles études préalables ?

Les études préalables donnent-elles lieu à une approbation ou à une prise en considération ?

Quels sont les modes d'élaboration des avant-projets : régie ou par recours à un tiers (AITL notamment) ? Selon quels critères ?

Quel est le processus d'approbation des avant-projets ?

Quels sont les processus de concertation avec les collectivités locales, d'information du public, ... ?

Quel est le mode d'organisation de la surveillance des chantiers et du contrôle des prestations ? Est-il fait appel à des prestataires externes ?

VII Bilan des opérations

Indiquer, dans les tableaux ou fiches du II, les évolutions en termes de coût, de délais, ... des opérations et les causes des dérapages éventuels, en les rattachant si possible aux items des rubriques II, IV, V et VI. (ex : imprécision du programme, décision d'approbation de l'avant-projet notifiée au bout de trois mois, au lieu de un).

VIII Appréciation de synthèse sur le déroulement des plans 1994-1999 et 2000-2006 et suggestions pour la préparation et la mise en œuvre du plan 2007-2013.

Annexe 4 : Extrait de bibliographie générale et documents communiqués

Documentation générale:

La Loire, histoire des protections contre les crues, septembre 1996

- Auteurs: DRE et DIREN du Centre

Les levées de la Loire. Rapport du CGPC de mars 1997

- Auteurs: J-C Suzanne et L-L Dambre, IGPC
- Contient essentiellement un historique, un descriptif des levées et une proposition de classement de celles-ci au regard des enjeux. Les éléments d'une stratégie sont également esquissés.

Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne, juin 1999

- Auteur: l'équipe pluridisciplinaire d'assistance aux maîtres d'ouvrage PLGN

Conditions d'intervention des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans la mise en œuvre du PLGN, décembre 2000

- Auteur: P. Monadier, IGPC

PLGN: Missions et organisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement, juillet 2002

- Auteur: E. Haro, DRE du Centre

Évaluation du PLGN; proposition des questions évaluatives, janvier 2004

- Auteur: Eureval, Edater, pour l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, janvier 2004

Évaluation du PLGN, avril 2005

- Auteur: Eureval, Edater, pour l'Agence de l'eau Loire-Bretagne

Cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées domaniales du bassin de la Loire, mars 2006

- Auteur: DIREN Centre (MOG)

Bassin de la Loire; un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager, avril 2006

- Auteur: préfet coordonnateur

Réalisations régionales

Plan Loire Grandeur Nature. Contrat de plan État Région Centre. Renforcement des levées. Mise à jour Novembre 2003

- Auteur: la DIREN Centre.
- Document de 189 pages établissant l'avancement du PLGN dans les départements du Cher (sur infos de la DDE 58), du Loiret, du Loir-et-Cher, et de l'Indre-et-Loire.
- Cher : 20 opérations sont recensées.(y compris le suivi) pour un montant estimé total de 5 716 306,45 €. AP affectées, engagements et mandatements sont égaux à 0.
- Loiret : 24 opérations sont recensées pour un montant total de 8 476 345,46 € les données

sur les AP affectées, les engagements et les mandatements ne sont pas renseignées, mais il est fort probable que la situation est identique à la précédente.

- Loir-et-Cher : 14 opérations recensées pour un montant total de 7 856 510,38 €. Des AP ont été affectées pour 8 opérations, pour un montant total de 2 699 K€. Les engagements ont concerné 6 opérations pour un montant total de 233 K€. Les mandatements ont concerné 3 opérations, pour un total de 103 K€.
- Indre-et-Loire : 26 opérations recensées pour un total estimé de 19 129 328,14 €. Des AP ont été affectées pour 15 opérations, pour un montant total de 6 932 086 €. Les engagements ont concerné 2 opérations pour un total de 1 819 130 €. Un mandatement d'un montant de 18 130 € a été effectué pour une opération.
- Au total, le montant estimé s'élève à 41 179 K€. 9 631 K€ ont été affectés, soit 23% du programme. Les engagements ont porté sur 2 052 K€, soit 5%. Les mandatements sur 121 K€, soit 0,3%.

Plan Loire Grandeur Nature. Renforcement des levées et restauration du lit. Réalisations 2003 en Région Centre. Décembre 2003

- Auteur: la DIREN Centre.
- Document de 90 pages, non encore analysé.

Club des gestionnaires du lit et des levées de la Loire. CR de la réunion du 6-12-05.

- La LOLF et les travaux sur le lit et les levées de la Loire, par Maryse Dumoulin, Préfecture du Centre.
- L'expérimentation SIRS.

Cadre d'intervention de l'État pour les travaux du lit et des levées domaniales du bassin de la Loire. MOG mars 2006.

- Le niveau de référence pour lequel le système d'endiguement est supposé assurer la protection du val doit être globalement maintenu.
- Les travaux réalisés par l'État sur les digues domaniales ont pour objectif la sécurisation du système d'endiguement existant. Toute modification substantielle de ce système sera réalisée par un maître d'ouvrage autre que l'État.
- Ce document a fait l'objet d'observations de la part de la DE par courrier adressé au préfet coordonnateur du PLGN en date du 20 juin 2006.

Annexe 5 : Tableau financier du plan Loire deuxième phase 2000-2006

Tableau financier Plan Loire deuxième phase 2000-2006

Programme	Région	Actions	Montant convention	Montant convention révisé		Montants des affectations cumulés fin				Montants des engagements cumulés fin				Montant des travaux cumulés fin			
						2 002	2 003	2 004	2 005	2 002	2 003	2 004	2 005	2 002	2 003	2 004	2 005
2 000	BOURGOGNE	lit	381 123	381 123	2002-505	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123	0	49 518	321 823	373 587
2 001	BOURGOGNE	lit	304 898	304 898	2002-508	304 898	304 898	304 898	304 898	304 898	228 674	304 898	304 898	0	0	180 831	182 713
2 004	BOURGOGNE	lit	305 000	305 000	2005-500	0	0	0	305 000	0	0	0	186 985	0	0	0	67 577
Total	BOURGOGNE	lit	991 021	991 021		686 021	686 021	686 021	991 021	686 021	609 797	686 021	873 006	0	49 518	502 655	623 877
2 000	CENTRE	lit	1 006 163	1 006 163		609 796	609 708	609 796	609 796	0	609 708	572 585	574 795	0	0	498 002	525 052
						45 735	45 735	45 735	45 332	45 735	45 700	45 700	45 332	45 332	45 332	45 332	45 332
															0	0	0
					2002-504	350 633	350 633	350 633	350 633	350 633	146 848	194 695	200 391	0	44 702	173 661	180 712
2 001	CENTRE	lit	787 735	787 735		381 123	381 123	381 123	381 123	129 000	129 000	281 500	370 300	0	121 052	164 784	360 042
						45 735	45 735	45 735	42 046	45 635	42 046	42 046	42 046	6 913	42 046	42 046	42 046
						60 980	60 980	60 980	60 980	0	0	60 980	60 980	0	0	60 980	60 980
					2002-507	304 898	304 898	304 898	304 898	304 898	152 449	152 449	179 449	0	97 009	145 371	166 841
2 002	CENTRE	lit	521 400	479 400		76 200	76 200	76 200	76 200		0	0	76 200		0	0	76 200
						91 500	91 500	91 500	91 500		91 500	91 500	91 500		30 426	91 500	91 500
						48 800	48 800	48 800	48 800	0	0	48 800	48 800	0	0	24 002	48 800
					2003-505	304 900	304 900	304 900	304 900		0	136 200	152 900		0	80 102	118 893
2 004	CENTRE	lit	1 202 411	1 092 411		0	0	0	0	0	0	0	0	0			
						0	0	162 622	162 622	0	0	162 622	161 958	0	0	0	159 735
						0	0	600 220	600 220	0	0	600 220	334 600	0		0	246 339
					2004-502	0	0	439 569	439 569	0	0	0	128 800	0	0	0	98 298
Total	CENTRE	lit	3 517 709	3 365 709		2 320 298	2 320 211	3 522 709	3 518 618	875 901	1 217 252	2 389 297	2 468 050	52 245	380 567	1 325 780	2 220 771
Total		Lit	4 508 729	4 356 729		3 006 319	3 006 231	4 208 730	4 509 638	1 561 921	1 827 048	3 075 317	3 341 055	52 245	430 085	1 828 435	2 844 648
2 003	BOURGOGNE	levées	700 000	700 000	2003-506	0	700 000	700 000	700 000	0	0	0	140 000	0	0	0	50
2 000	CENTRE	levées	5 396 696	4 733 542		1 128 123	1 128 123	1 128 123	1 128 123	865 280	1 017 355	1 121 173	1 128 092	399 349	840 615	1 116 616	1 127 243
						358 255	358 255	358 255	358 255	50 868	162 104	344 775	347 428	0	90 419	339 870	347 398
						3 247 164	3 247 164	3 247 164	3 247 164	3 000	32 289	486 463	1 028 236	2 789	10 806	197 591	643 732
					2002-506	663 153	663 153	663 153	663 153	663 153	366 112	366 112	366 112	0	199 500	329 642	342 027
2 001	CENTRE	levées	5 396 695	4 733 542		1 128 123	1 128 123	1 128 123	1 128 123	990 919	990 919	1 109 941	1 128 123	0	66 025	1 098 495	1 122 496
						358 255	358 255	358 255	358 255	78 623	112 679	322 515	357 861	0	86 925	293 841	321 230
						3 247 164	1 911 958	3 247 164	3 247 164	0	363 031	2 245 245	2 368 001	0	0	1 502 819	1 716 700
					2003-502	663 153	663 153	663 153	663 153	0	188 112	188 112	188 112	0	0	110 850	110 850
2 002	CENTRE	levées	8 930 000	7 590 000		1 740 000	1 740 000	1 740 000	1 740 000	0	114 869	1 161 089	1 740 000	0	0	1 045 805	1 568 809
						1 940 000	1 940 000	1 940 000	1 940 000	0	978 609	1 659 414	1 841 400	0	0	1 267 052	1 713 534
						4 220 000	4 220 000	4 220 000	4 220 000	0	1 500	72 259	170 259	0	1 259	26 617	128 318
					2003-504	1 030 000	1 030 000	1 030 000	1 030 000	0	0	0	70 000	0	0	0	733
2 004	CENTRE	levées	3 948 044	3 394 350		0	0	0	719 864	0	0	0	531 734	0	0	0	387 073
						0	0	320 000	2 524 486	0		0	757 950	0	0	0	711 384
						0		73 895	190 000			73 895	73 895	0		0	0
								50 000	110 000			50 000	50 000			0	
								50 000	150 000			50 000	50 000			0	
					2004-503	0	0	253 694	253 694	0	0	0	10 000	0	0	0	0
Total	CENTRE	levées	23 671 435	20 451 434		19 723 390	18 388 184	20 470 979	23 671 435	2 651 842	4 327 580	9 250 992	12 207 202	402 138	1 295 550	7 329 197	10 241 525
2 001	P. de la LOIRE	levées	1 524 490	1 524 490		1 524 491	1 524 491	1 524 491	1 524 491	961 963	961 963	1 050 963	1 164 263	14 466	240 892	463 343	722 442
2 003	P. de la LOIRE	levées	4 000 000	4 000 000													
2 004	P. de la LOIRE	levées	8 100 000	8 100 000		0	4 000 000	12 100 000	21 256 316	0	4 000 000	4 705 000	17 903 071	0	547 103	3 389 647	4 540 507
2 005	P. de la LOIRE	levées	9 156 316	9 156 316													
Total	P. de la LOIRE	levées	22 780 806	22 780 806		1 524 491	5 524 491	13 624 491	22 780 807	961 963	4 961 963	5 755 963	19 067 335	14 466	787 995	3 852 990	5 262 948
Total		Levées	47 152 241	43 932 240		21 247 881	24 612 675	34 795 470	47 152 241	3 613 806	9 289 543	15 006 955	31 414 537	416 604	2 083 545	11 182 187	15 504 523
Total		Lit et levées	51 660 970	48 288 969		24 254 200	27 618 906	39 004 200	51 661 880	5 175 727	11 116 591	18 082 273	34 755 592	468 849	2 513 630	13 010 622	18 349 171

Annexe 6 : Analyse régionalisée de l'exécution des opérations portant sur le renforcement des levées et du lit de la Loire moyenne

Globalement, la région des Pays de la Loire a bénéficié de 47,5% des crédits subdélégés ; la région Centre de 45,8% de ces mêmes crédits, et la Bourgogne de 6,7%.

V.1. Les opérations de la région Centre:

En l'absence de document synthétisant l'avancée des deux contrats de plan successifs dans cette région, on en est réduit à un examen département par département:

Département d'Indre et Loire (37):

Le plan 1994-1999 a été achevé en 2005. Les opérations prévues au titre du CER 2000-2006 ont été estimées à un montant global de 19,129 M€, soit x% du montant total du CER de la région Centre. Les principales d'entre elles portent sur :

- le renforcement de la rive droite du Cher : 5,793 M€
- le renforcement de pieds de levée du val d'Authion (côté Indre-et-Loire) : 3,059 M€
- le renforcement de levée et de pieds de levée Val de Cisse : 3,519 M€
- le renforcement de pieds de levée à Saint-Pierre-des-Corps : 2,289 M€
- le renforcement de pieds de levée à Amboise : 1,555 M€
- le renforcement de pieds de levée à Montlouis : 1,524 M€.

La plus importante, le renforcement du Cher jusqu'à La Bonde, n'en est qu'au stade de l'appel d'offres, aucun début d'exécution n'étant prévu en 2006³⁷, en raison "du contexte budgétaire actuel très contraint".

S'agissant des opérations relatives aux pieds de levées sur les sites d'Amboise, Montlouis et Saint-Pierre-des-Corps, un différend est apparu entre la DDE et la DIREN, cette dernière prescrivant un avant-projet limité à la seule problématique des pieds de levées, alors que le diagnostic était multirisque. Jusqu'au diagnostic de la digue de Limeray, attaquée par des animaux fouisseurs, qui a été rejeté par la DIREN. On comprend dans ces conditions que l'avancement du PLGN en Indre-et-Loire piétine.

Les fiches adressées par la DDE d'Indre-et-Loire distinguent, tant en qui concerne les AP/AE que les CP, les crédits demandés, affectés et consommés. Pour ce qui est des AP/AE, on devrait de préférence à notre sens utiliser les vocables de subdélégation et d'engagement (à condition de bien préciser ce que l'on entend par engagement) ; pour les CP, les notions pertinentes sont celles d'attribution et de mandatement³⁸. Au-delà de ces incertitudes de langage, ces fiches font ressortir une absence totale de corrélation entre les crédits demandés et ceux qui sont attribués, ce qui confirme la remarque faite précédemment sur le caractère erratique de la gestion financière du PLGN.

Au total, de 2002 à ce jour, un montant total de 11,5 M€ ont été "affectés" (c'est-à-dire subdélégés), soit 60% du CER. Sur ce total, 5,5 M€ d'AP ont été consommées (c'est-à-dire engagées), soit 29% du CER. On note encore une fois le faible taux d'engagement des crédits subdélégés, lesquels d'ailleurs semblent ne pas avoir été demandés. En revanche les CP

³⁷ Alors qu'une fiche émanant de la DIREN Centre faisait état de travaux devant s'échelonner de 2003 à 2006.

³⁸ Ce cas illustre le manque d'homogénéité qui caractérise le suivi financier des opérations dans les différents départements. Comment en assurer une consolidation pertinente si les termes employés n'ont pas la même signification d'une région à l'autre, d'un département à l'autre?

attribués (6,5 M€ entre 2002 et 2005) sont en totalité suivis de mandatements. Mais ils semblent pour l'essentiel correspondre à l'apurement des opérations de la première phase du plan Loire, et sont de toutes façons très inférieurs aux crédits subdélégés (la proportion est de 57%). Ils ne sont en rien significatifs pour estimer le degré de réalisation du CER 2000-2006, dont il est probable qu'il soit plus que modeste.

Département du Loiret (45) :

Bien que la DDE se soit estimée incapable de "retrouver dans les délais impartis les éléments prévus au CPER 1994-1999", les documents transmis à la mission permettent, à la différence d'autres départements, d'établir un bilan approximatif de la réalisation de certaines des opérations prévues dans ce plan, qui ont été terminées soit au cours de cette période soit antérieurement à 2003. S'agissant des levées et de la restauration du lit, leur montant cumulé s'est élevé à 11,7 M€ (dont 8,2 M€ pour les levées et 3,5 M€ pour le lit). Cette somme représente, pour ce seul département, 20% de celle qui était prévue dans le PLGN d'origine 1994-2003. Nous ne disposons pas des mêmes éléments pour les autres départements concernés, mais on peut estimer que le PLGN a été très actif au cours de cette période dans le département du Loiret.

Il n'est en revanche pas possible de déterminer les proportions du montant global mentionné plus haut imputables respectivement à chacune des deux phases du PLGN. On se bornera dans ce qui suit à passer en revue, en se limitant aux travaux de renforcement des levées, les opérations les plus importantes intéressant ce département.

Renforcement de la levée de Saint-Firmin rive gauche (protection du bourg de Saint-Firmin):

- Nature des travaux : Mise en place d'un rideau de palplanches (1300 m de linéaire) et rejointoiement des perrés (11 000 m²).
- Travaux réalisés de 1997 à 2000.
- Montant mandaté: 1 633 450, 24 €.

Renforcement de la levée de la Mothe Saint-Firmin:

- Nature des travaux: Renforcement de digue (2350 m de linéaire) ; travaux préparatoires de débroussaillage et déboisement; études topographiques et géotechniques.
- Travaux réalisés de 1995 à 2003.
- Montant mandaté: 457 346,27 €.

Renforcement de la levée Val de Sully:

- Nature des travaux : Renforcement de la levée côté val (11 km).
- Travaux démarrés depuis 1987, soldés en 1996.
- Montant mandaté sur le PLGN : 457 346,27 €.

Val de St Benoît – Les Boutrons :

- Nature des travaux : Consolidation du pied de digue côté Loire par mise en place de palplanches et reprise du talus par une longrine en béton (520 m de linéaire).
- Travaux réalisés de 1994 à 1998.
- Montant mandaté : 982 041,19 €.

Val de Bou – Mardié et Bonifer :

- Nature des travaux : Construction d'un filtre pour drainer la digue et mise en place

d'un remblai (2 km de linéaire).

- Travaux réalisés de 1994 à 1998.
- Montant mandaté : 959 348,67 €.

Val de Bou – la Binette :

- Nature des travaux : Lutte contre l'érosion du pied de digue et suppression des circulations karstiques, grâce à un rideau de palplanches (400 m de linéaire).
- Travaux réalisés en 1995 et 1996.
- Montant mandaté : 457 347,05 €.

Val d'Orléans – levée de Gilly – lieudit Bouteille :

- Nature des travaux : Consolidation du pied de digue côté Loire par mise en place d'un rideau de palplanches ; construction d'une longrine et reprise du perré (linéaire de 500 m pour les palplanches, 400 m pour le perré).
- Travaux réalisés de 1994 à 1998.
- Montant mandaté: 984 408,38 €.

Val d'Orléans – levée de Jargeau (section en aval du Bd de la République) :

- Nature des travaux : mise en place d'un rideau de palplanches (linéaire de 580 m).
- Travaux réalisés de 1997 à 2000.
- Montant mandaté : 1 348 647,53 €.

Val d'Orléans – levée de Saint-Pryvé :

- Nature des travaux : Études (opportunité de prolonger la levée pour limiter la remontée par la crue du Loiret, sur 2,5 km).
- Réalisation en 1994.
- Montant mandaté: 45 734,71 €.

Études socio-économiques :

- Nature des prestations : évaluation des conséquences d'une crue.
- Réalisation en 1996.
- Montant mandaté: 106 714,31 €.

Val d'Orléans : Renforcement de la levée de Combleux en bordure du canal d'Orléans :

- Nature des travaux : Protection du pied de levée par des palplanches, et mise en œuvre d'enrochements (linéaire de 330 m).
- Travaux réalisés en 1997 et 1998.
- Montant mandaté: 971 409,67 €.

Le contrat de plan 1994-1999 est terminé à 100%, tant au niveau financier que physique. Le montant total mandaté au titre de ce premier plan Loire³⁹ pour le renforcement des levées a été de 8,2 M€, et pour la restauration du lit de 3,5 M€. Ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur, car la mission a observé qu'une même codification CPER a pu

³⁹ Mais sur des crédits qui ont pu être ceux de la deuxième phase.

être attribuée pour des opérations différentes: Par exemple, l'opération 99.075.002 concerne à la fois la plupart des renforcements de levées et des travaux portant sur le lit. Cela n'a pas dû faciliter le suivi du CPER par les collectivités intéressées.

Au titre de la deuxième phase du PLGN, sont concernées les opérations suivantes⁴⁰:

Opérations terminées :

Saint-Père-sur-Loire :

- Nature des travaux : renforcement du pied de levée côté val.
- Travaux terminés en octobre 2005.
- Montant prévu au CPER: 580 900 €.
- Montant mandaté: 445 000 €.

Jargeau :

- Nature des travaux : Confortement des fondations du mur ; renforcement d'une levée (karsts)
- Travaux terminés en 2004.
- Montant prévu au CPER : 2 129 600 €.
- Montant mandaté : 2 760 220 €.

Études et acquisitions foncières :

- Opération abandonnée.
- Montant prévu au CPER : 74 800 €.
- Montant mandaté: 0.

Il nous est indiqué par l'AITL que le CPER est, à la date du 31/12/05, réalisé à 50% sur le plan financier (signification exacte : sans doute est-ce en AP déléguées?), la répartition année par année s'établissant de la manière suivante:

- Programme 2000 : 1,1 M€, réalisé à 100%
- Programme 2001 : 1,1 M€, réalisé à 100%
- Programme 2002 : 1,7 M€, réalisé à 90%
- Programme 2003 : ns
- Programme 2004 : 0,8 M€, réalisé à 50%
- Programme 2005 : 3,7 M€, non délégué à ce jour (poursuite des travaux sur les banquettes d'Orléans).

Total de la réalisation financière: 4,2 M€ sur 8,4 M€, soit 50%.

Opérations en cours: (voir remarque ci-dessus)

Opérations en projet: (id°).

⁴⁰Le document émanant de l'AITL, permettant de renseigner cette rubrique n'étant pas daté, il est difficile de dire si les informations correspondantes sont encore à jour.

Département du Loir-et-Cher :

Réalisation physique : pas d'information disponible, selon la DDE.

Réalisation financière : cf. annexes 2A et 2B. Plan soldé fin 2004.

Cf. annexe 5 pour la liste des opérations, leurs montant et calendrier prévisionnel.

Cf. annexe 7 pour l'état d'avancement au 31 mai 2006.

Département d'Indre-et-Loire :

Plan 1994-1999 achevé depuis 2005. Cf. annexe 5.

PLGN 2000-2006: (à renseigner)

V.3. Pays de la Loire :

La principale opération concerne le renforcement de la levée du Val d'Authion, en Maine-et-Loire. Elle a donné lieu à des programmes contractualisés entre l'État, la région des Pays de la Loire et le département du Maine-et-Loire pour un montant cumulé de 23 M€ de 2001 à 2005.

Cette opération représente donc à elle seule plus de 90% des crédits subdélégés à la région. Tout incident l'affectant impacte en conséquence de manière significative la réalisation physique et financière du volet "levées" du PLGN.

Le programme approuvé le 26 janvier 2006 par la commission administrative de bassin s'élève à 10 519 000 €, portant le cumul des programmes contractualisés à 33,5 M€, montant indiqué au CER 2000-2006.

La réévaluation de l'opération, acceptée par le MEDD, porterait son montant à 39,6 M€.

Au cours du CER 1994-1998, la maîtrise d'ouvrage des études et travaux a été assurée par le département du Maine-et-Loire, le financement de la part État se faisant sur le titre VI (subvention). Les réalisations de cette première phase du PLGN ont porté essentiellement sur les butées de pied côté Loire.

L'enquête publique pour le renforcement global de la levée a suscité divers mouvements de contestation portant notamment sur la technique envisagée, et a conduit, à partir de 1999, le Conseil Général à renoncer à assurer le rôle de maître d'ouvrage délégué. Les études et travaux sont, depuis, sous maîtrise d'ouvrage de l'État.

Le service en charge de l'opération était le Service Maritime et de Navigation (SMN) de Nantes qui était placé sous la responsabilité du Directeur Général du Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire et qui a été rattaché à la DDE de la Loire-Atlantique le 1^{er} janvier 2005, puis intégré en tant qu'Arrondissement Maritime et de Navigation le 1^{er} janvier 2006.

La DDE du Maine-et-Loire joue un double rôle d'appui local et d'interface avec les partenaires financiers ; elle est, depuis le 1^{er} janvier 2006 gestionnaire du domaine public fluvial en amont du bec de Maine, et donc de la levée du val d'Authion.

Les études ont été externalisées, en raison selon les dires des ingénieurs, des faibles moyens du SMN et une mission de maîtrise de d'œuvre conceptuelle a été confiée en 2001 au groupement de bureaux d'études ISL-GILSON-AQUASCOP.

L'AITL n'a pas été associé aux études.

L'avant-projet a été approuvé le 31 mars 2005 par le DIREN Centre avec des réserves portant sur la justification de la hiérarchisation des travaux, la production de planning, et la contractualisation de la réévaluation financière prévisible.

Les travaux prévus à cet avant-projet comprennent :

- la réalisation de butées de pied de levée en contact avec le fleuve ;
- la réalisation d'un écran étanche dans le corps de la levée en zone urbanisée et semi-urbanisée ;
- la réalisation de recharge de talus aval en milieu rural ;
- la réalisation d'étanchéité dans les graves routières.

Des retards importants ont été enregistrés dans les procédures d'appels d'offres et de passation des marchés :

- annulation du principal appel d'offres (écrans étanches) par le Tribunal Administratif de Nantes au dernier trimestre 2004 suite à un contentieux d'entreprise ;
- adaptation des dossiers d'appel d'offres au second trimestre 2005 pour tenir compte des observations de la commission des Marchés Publics de l'État ;
- appel d'offres de coupures de graves déclaré infructueux.

La situation de l'opération début août 2006, était la suivante.

Les travaux de butées de pied avaient été réalisés en 2005 et s'étaient achevés en novembre.

La mise en place du rideau étanche en palplanches métalliques dans le corps de la levée, avait démarré au printemps 2006.

La première tranche devait aller s'achever à la mi-août, 4000 m de levées sur les communes des Rosiers-sur-Loire, de Saint-Clément-des-Levées et de Villebernier ayant été réalisées.

La poursuite du programme prévoit la réalisation de cinq autres tranches de travaux. Le lancement des tranches conditionnelles 1 et 2 était prévu en septembre, leur affermissement étant subordonné à l'ouverture de crédits de paiement suffisants en 2006.

Les crédits annoncés à cette date ne permettaient pas d'honorer en totalité les engagements pour la seule tranche ferme.

Selon les termes d'un courrier adressé le 31 juillet 2006 par le DDE de la Loire-Atlantique au Préfet de Maine-et-Loire, la demande de financement formulée pour 2006 auprès du Préfet de la région Centre, s'élevait à 10.217.000 € en crédits de paiement ; les arbitrages rendus en début d'exercice permettaient d'atteindre 6.490.000 € et à la date du courrier, les crédits de paiement ouverts se montaient à 2.402.000 € et les dépenses constatées, à régler aux entreprises, à 6.260.000 €.

S'agissant des travaux d'étanchéité dans les graves routières, les autorisations d'engagement étaient acquises depuis 2003 et la réalisation subordonnée à l'ouverture de crédits de paiement.