

Le Plan Loire comme formalisation et mise en œuvre d'une nouvelle stratégie

À l'issue de la période de contestation des années 80 et 90, le Plan Loire Grandeur Nature est lancé en 1994 par le gouvernement comme planification alternative à celle de 1986. Il s'agit initialement « d'un plan global d'aménagement de la Loire visant à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique »⁸⁸. À ce jour, le Plan Loire se poursuit puisqu'il a été reconduit dans un premier temps pour la période 2000-2006 puis pour la période 2007 – 2013. Officiellement, ces reconductions sont appelées 2e et 3e volet du Plan Loire. Mais couramment, les dénominations Plans Loire II et III sont utilisées⁸⁹.

La notion même de « Plan Loire » est à mettre en regard du plan d'aménagement sous-tendu par le protocole d'accord de 1986. Ainsi le Plan Loire est à voir avant tout comme une alternative montée en raison de la mobilisation des associations environnementales, une sorte de contre-plan d'aménagement du bassin.

Ce qui fait dire à certains que le Plan Loire est avant tout « une construction opportuniste » (Eureval-C3E & EDATER, 2005). Sans aller si loin, on dira que le Plan Loire est une démarche « incrémentale » qui s'est élaborée, enrichie et complexifiée sur une décennie autour de grands objectifs et selon une volonté continue et partagée par ses acteurs pilotes. Mais présenter le Plan Loire comme une planification stratégique élaborée a priori serait une erreur ; peut-on même parler de plan plus que de programme ?

Ce caractère évolutif et « flou » du Plan Loire a pu faciliter l'innovation en terme de prévention du risque d'inondations, notamment en permettant la construction d'une stratégie « Prévision, Prévention et Protection » à l'échelle de la Loire moyenne. La construction de cette stratégie partagée par les 3 acteurs pilotes du Plan Loire (État, Agence de l'Eau et EPALA puis EP-Loire) n'a été possible que par la constitution d'une Équipe Pluridisciplinaire qui a revêtu pendant les deux premiers plans Loire une véritable dimension symbolique : la preuve du caractère concret et surtout coopératif de ce plan.

Mais à l'innovation intrinsèque au Plan Loire (accentuée par son caractère précurseur) s'est toujours adjoint l'impérieuse nécessité de diminuer concrètement le risque d'inondation sur le bassin de la Loire en général, en Loire moyenne en particulier. D'autant que, rappelons-le, cette problématique de prévention du risque d'inondation s'est imposée dans les années 1980 comme l'enjeu majeur de l'aménagement du fleuve et donc du Plan Loire.

Par conséquent, le Plan Loire oscille depuis ses débuts entre innovation collective d'une part et objectifs de rationalisation, lisibilité, et efficience d'autre part, rendant la problématique de la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation centrale pour les acteurs ligériens.

⁸⁸Relevés de décisions du Comité Interministériel du Plan Loire du 4 janvier 1994.

⁸⁹Même si ces dénominations sont parfois décriées par les acteurs pilotes du Plan Loire.

5.1 Entre opportunisme et innovation dans la réponse au risque

5.1.1 Un double lancement en 1994 , marqué par des grands objectifs mais l'absence de planification

Le Plan Loire Grandeur Nature, officiellement lancé lors du Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 4 janvier 1994, s'inscrit dans la continuité des deux décisions gouvernementales de 90 et 91 contre le protocole d'accord de 1986. Il s'agit d'un document interministériel donc pleinement étatique, relevant du champ de l'aménagement du territoire.

Il entérine les décisions prises par le précédent gouvernement malgré le changement de majorité parlementaire : abandon définitif de Serre-de-la-Fare et suspension des projets de Chambonchard et du Veudre, recherche d'alternative pour la prévention du risque d'inondation en Haute-Loire et en Loire moyenne. Une approche plus préventive du risque d'inondation est ainsi au cœur de la démarche telle que l'attendaient les associations environnementalistes mais aussi comme la promeut une nouvelle politique étatique depuis le début des années 1990 (cf. partie II).

Le relevé de décision du CIADT du 4 janvier 1994 stipule que le Plan Loire « s'inscrit dans le cadre du débat national sur l'aménagement du territoire et dans une perspective de développement durable » (CIADT, 1994). Le Plan Loire entre pleinement dans la tendance à la rencontre de l'aménagement et du développement durable des territoires qui dépasserait les insuffisances du protocole d'accord de 1986, trop « unidirectionnel » ; à ceci près que l'intervention des collectivités locales semble réduite à ce stade à une portion congrue.

Dans le détail, ce premier volet du Plan Loire, prévu pour une durée initiale de 10 ans, ne comporte pas véritablement d'objectif en terme d'aménagement et de développement du bassin à l'inverse de ce que préconisait le rapport Chapon. Il s'agit d'une contre-proposition entre les positions défendues par l'EPALA et celles des associations écologistes, qui s'opposaient sur la pertinence d'une politique de grands ouvrages. D'où le qualificatif d'opportunisme qui est aujourd'hui utilisé pour caractériser la première version du Plan Loire (EUREVAL-C3E; EDATER, 2005). Il s'agit avant tout de dépasser une situation conflictuelle après avoir affirmé certains principes dans les décisions gouvernementales précédentes.

Les 3 axes retenus pour le Plan Loire répondent aux attentes ou aux craintes exprimées par rapport aux plans d'aménagement précédents : protection des populations face au risque d'inondation ; satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau ; restauration de la diversité écologique du milieu.

Ce premier Plan Loire formalise néanmoins la progression obtenue par les différents gouvernements vers une approche plus globale de la prévention des inondations, dans le cadre de la gestion du conflit entre l'EPALA et les associations écologistes. La régulation des excès du fleuve fait place à une prévention du risque d'inondation qui devient centrale (tableaux 12 et 13). Et les mesures non structurelles (cf. introduction et partie II) sont au cœur des alternatives envisagées à la politique des grands ouvrages, selon les principes d'une politique dite « 3P » c'est-à-dire Prévision, Prévention, Protection » ou plus couramment appelée globale (cf. partie II).

La répartition des objectifs du Plan Loire en matière de prévention du risque d'inondation selon le triptyque « prévision, prévention, protection » se fait comme suit :

- Prévision : renforcement des moyens d'alerte et d'annonce, déjà amorcé durant les années 1970 avec la réalisation du réseau Cristal pour la gestion des grands ouvrages, en particulier celui de Villerest
- Prévention : identification des zones inondables et contrôle de l'aménagement en zones inondables, déplacement des enjeux les plus exposés
- Protection : poursuite du renforcement des levées

Mais ce premier Plan Loire est à percevoir comme une transition en ce qui concerne le traitement du risque d'inondation sur la Loire moyenne, car si les grands objectifs stratégiques sont définis, certaines décisions clés ne sont pas prises. En particulier, la pertinence de l'ouvrage du Veudre n'est pas tranchée. Cette non-décision est à la base de la proposition de « l'étude globale de réduction du risque d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne »⁹⁰ (souvent nommée « étude Loire moyenne ») pour comparer la pertinence du barrage écrêteur du Veudre par rapport à des mesures alternatives centrées sur la Loire moyenne. L'étude globale, sur laquelle nous revenons dans la suite de nos propos, était donc imaginée au commencement du Plan Loire avant tout comme une étude d'opportunité d'un ouvrage. C'est surtout par la suite qu'elle est devenue une étude de définition stratégique. Ainsi, la réponse sur l'ouvrage du Veudre devait être apportée au 31 décembre 1998 pour un montant de 50 millions de francs.

En juillet 1994 est édité le deuxième document fondateur du Plan Loire : la charte d'exécution du Plan « Loire Grandeur Nature ». Le Plan Loire à cette occasion change de nature : il devient un document partagé. Si le projet de janvier est étatique (comité interministériel) car résultant d'une décision gouvernementale, la charte d'exécution souligne l'intégration de l'EPALA et de l'Agence de l'Eau auprès de l'État comme acteurs pilotes et financiers. La politique de gestion de la Loire redevient un processus tripartite et les collectivités locales par l'intermédiaire de l'EP-Loire reviennent dans le champ de l'action (à minima, à son financement). En fait, l'argument qui fait accepter à l'EPALA de rester dans le jeu est le maintien des projets de Chambonchard et de Naussac II dans ce Plan Loire I. Ainsi ce Plan Loire peut apparaître comme un compromis où chaque partie s'y retrouve pour dépasser le conflit; mais de là à dire qu'il existe une vision commune de la gestion du fleuve...

Ainsi, le Plan Loire, à son démarrage, n'intègre pas de planification spatiale à proprement parler. Si le protocole d'accord de 1986 n'en comportait pas plus, il s'appuyait néanmoins sur la planification élaborée par l'Agence de Bassin dans les années 1970. Le rapport Chapon quant à lui proposait une synthèse entre différents documents planificateurs existants, ainsi que la mise en place de Plans de vals.

Le Plan Loire s'appuie néanmoins sur un triple découpage du fleuve. Il défend une approche globale au sens « transsectoriel » mais s'appuie dès son démarrage sur la triple distinction spatiale entre Haute-Loire, Loire moyenne et l'estuaire (sans compter des focus locaux pour les

⁹⁰Rappelons que le rapport Chapon proposait pour l'ouvrage du Veudre un fonctionnement centré sur les crues de débit supérieur à 6000 m³/s au Bec d'Allier.

collectivités se sentant directement lésées par l'abandon des ouvrages, le Puy et Montluçon). La reconnaissance des spécificités locales et le dépassement du conflit entre l'amont du bassin et les collectivités de la Loire moyenne passent par un « abandon » de l'approche à l'échelle du bassin versant. Cette triple distinction a longtemps marqué le Plan Loire et ses logiques d'action, même si actuellement le 3e volet du Plan Loire essaye de réintroduire le bassin comme territoire d'intervention. En outre, le Plan Loire prévoit expressément la mise en place d'une planification globale à proprement parler sur l'Estuaire à travers la mise en place d'un schéma d'aménagement et de protection pour concilier développement économique et équilibre du milieu. Cette planification ne concernerait donc à ce stade que l'aval du fleuve, sur un secteur fortement aménagé mais contenant des espaces très sensibles.

Tableau 12: Les objectifs et actions structurant le Plan Loire en janvier 1994

Objectifs	Actions envisagées
Protection des populations face au risque d'inondation	
Identification des zones inondables	Cartes des risques
Contrôle de l'aménagement des zones inondables	Interdiction d'implantations nouvelles dans les zones les plus exposées Limitations des implantations nouvelles dans les autres zones inondables en fonction des aménagements de protection possibles Pas d'aménagement de protection susceptible d'aggraver les risques pour les zones situées en amont et aval
Renforcement des moyens d'alerte et d'annonce des crues	Modernisation du réseau Cristal
Mesures d'aménagement spécifiques de la Haute-Loire	Abandon du projet de barrage de Serre-de-la-Fare Travaux de protection et d'aménagement du lit de la Loire à Brives-Charensac Déplacement des enjeux les plus exposés
Mesures spécifiques de la Loire moyenne	Étude globale de la Loire moyenne pour une prise de décision fin 1998 sur l'opportunité du barrage du Veurdre : - continuation des études nécessaires pour la mise au point du Veurdre par l'EPALA ; - étude sur l'efficacité d'une alternative au Veurdre par renforcement des levées et restauration du lit endigué. Poursuite de l'entretien régulier du lit du fleuve par l'État. Programme de renforcement des levées qui associe les collectivités locales Programme de restauration du lit qui associe également les activités
Mesures d'aménagement complémentaires	Études et travaux pour la protection des agglomérations du Puy et de Montluçon
Satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau	
Mesures destinées à l'alimentation en eau des hautes vallées de l'Allier et du Cher	Réalisation du barrage de Naussac II Réalisation du barrage de Chambonchard Nouvelle gestion de la retenue de Rochebut
Mesures destinées au relèvement de la ligne d'eau en Loire moyenne et basse Loire	Confirmation de l'arrêt définitif de l'extraction des granulats dans le lit mineur de la Loire Limitations dans le lit majeur dans le cadre du SDAGE Étude sur l'impact du maintien de la navigabilité du fleuve sur l'évolution du lit du fleuve de Nantes à Bouchemaine Modification des ouvrages de navigation existants
Restauration de la diversité écologique du milieu	
Rétablissement de la libre circulation des poissons migrateurs	Aménagement de passes à poissons sur les ouvrages hydrauliques existants Suppression des barrages de Maisons-Rouge sur la Vienne et de St-Etienne du Vigan sur le Haut-Allier Réexamen des règlements d'eau des ouvrages existants
Reconquête de l'Estuaire	Schéma d'Aménagement et de Protection de l'estuaire de la Loire Préservation des vasières et zones humides Acquisitions d'espaces supplémentaires par le conservatoire du littoral
Programme de reconstitution des milieux naturels	Mise en place du programme LIFE Loire Nature
Protection des espaces naturels et maîtrise des paysages	Étude détaillée des paysages typés et menacés Constitution des réserves naturelles à la Charité/ Loire et au Val d'Allier Programme visant à la conservation des paysages variés voire à l'extension de prairies permanentes au maintien de l'élevage extensif

Source : CIADT, 1994

Tableau 13: Budget prévisionnel du Plan Loire I

Nature des actions	Montant TTC Valeur 1994 en M.F	État	CSP	Agence de l'Eau	EPALA	Collectivités locales
Renforcement des levées	300	100				200
Entretien courant du lit	100	100				
Restauration du lit + relèvement ligne d'eau à l'étiage	250	130		10		110
Étude globale + Équipe Pluridisciplinaire	50	20		10	20	
Crues Montluçon	30	15				15
Naussac II	190	33		66	91	
Chambonchard 50 M m3.	500	70		190	240	
Restauration de la diversité écologique du milieu	110	18	15	22	55	

Source :État; EPALA et AELB. 1994#2,

Conformément aux revendications des associations écologistes, la réduction du risque d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne s'appuie sur les questionnements suivants :

- Quelle serait l'alternative « autocentrée » en matière de protection contre les crues en Loire moyenne à la construction d'ouvrages écrêteurs sur l'amont du bassin ?
- Est-il possible que la Loire moyenne puisse se prémunir contre les inondations sans mettre à contribution l'amont du bassin ?

Ce faisant, les signataires du Plan Loire, sous l'impulsion de l'État reviennent à une approche qui a prévalu dans le passé, notamment avec le dernier programme Comoy : la Loire moyenne qui peut être confrontée aux conjugaisons de crues de la Loire amont et de l'Allier, doit se prémunir elle-même contre un tel phénomène. D'un territoire à aménager tel que le sous-tendait les anciens programmes d'aménagement, la Loire moyenne devient un espace de prévention à part entière.

C'est l'abandon d'une approche à l'échelle du bassin en matière de prévention des inondations au profit d'un découpage plus historique.

Dès lors, à défaut de pouvoir trouver de réelles capacités d'écrêtement supplémentaires en Loire moyenne, la prévention et l'adaptation au risque vont devenir le cœur d'une stratégie intégrée et territorialisée. L'étude de cette stratégie, dont la transversalité s'impose dès le départ, sous-tend la mise en place d'une Équipe Pluridisciplinaire spécifique à la recherche de nouvelles solutions opérationnelles.

5.1.2 Une équipe pluridisciplinaire pour conduire l'étude globale

L'Équipe Pluridisciplinaire d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage du Plan Loire Grandeur Nature est instaurée par une convention tripartite en octobre 1994 dans la continuité de la charte d'exécution du Plan Loire : « la diversité des sujets traités par le plan "Loire grandeur nature", ainsi que la nécessité reconnue par les trois partenaires d'engager rapidement des études sur certains aspects (entretien et restauration du lit en Loire moyenne avec les éléments d'appréciation des

conséquences des travaux sur les écosystèmes et sur l'écoulement des crues, rehaussement, etc.) les ont conduits à créer une structure temporaire d'étude, publique et pluridisciplinaire. Dans le but notamment de mener les discussions et négociations liées au plan Loire sur des bases solides, celle-ci aura pour mission d'établir des données objectives et des études dont le cahier des charges et les orientations auront été acceptés par tous les partenaires » (Etat & EPALA & AELB, 1994).

L'Équipe Pluridisciplinaire apparaît dès lors comme une structure d'expertise propre au Plan Loire et donc plus neutre vis-à-vis des collectivités locales. Cette structure est la traduction « technique » de la transversalité revendiquée du Plan Loire. Et l'étude Loire moyenne, qui n'a débuté de façon effective qu'en 1996, n'en est qu'une des missions, même si elle est centrale.

Les travaux de l'Équipe Pluridisciplinaire constituent encore aujourd'hui une référence en matière de production de connaissance dans le domaine de la prévention du risque d'inondation (Ledoux, 2006). L'objectif qui lui est fixé dès son démarrage est de « reconstituer un savoir et une expertise partagée sur la réalité des crues et des inondations sur la Loire moyenne et pour apporter un concours scientifique et technique à l'élaboration d'un programme d'actions pour réduire ce risque. De sa création, courant 1995, à fin 1999, l'Équipe s'est consacrée à l'étude de propagation des crues fortes sur la Loire moyenne, en vue d'une décision vis-à-vis de l'ouvrage écrêteur du Veudre. La décision s'est transformée en stratégie de réduction des risques d'inondation par les crues fortes, dont les éléments jugés prioritaires ont été inscrits dans les contrats de plan État-Région 2000-2006. »

En outre, son rôle de médiation et de production d'une expertise indépendante a été particulièrement apprécié par les élus locaux comme certains d'entre eux nous l'ont témoigné lors de nos recherches sur la mise en œuvre locale (partie III). De fait, l'Équipe Pluridisciplinaire et son travail représentent une concrétisation du Plan Loire. À tel point, que malgré les réserves apportées par N-G. Camphuis (encadré4), les acteurs locaux rencontrés l'identifient encore aujourd'hui comme l'acteur central du Plan Loire. Pour exemple, nombreuses sont les personnes interrogées durant nos recherches qui ont fait la confusion entre l'Équipe Loire et l'Établissement Public Loire. C.Reliant décrit bien le rôle de médiation de l'Équipe découlant de sa mission d'information (Reliant, 2004), p. 277 : « *l'intervention d'un organisme extérieur à l'administration comme l'équipe du Plan Loire a procuré un sentiment de confiance aux élus locaux sur ce qui leur était présenté : "L'information sur le risque a été très bien faite. On a demandé à l'équipe Plan Loire de venir dire aux maires ce qu'ils risquaient si une crue survenait, et la caisse centrale des réassureurs a expliqué leurs responsabilités. Depuis le discours passe beaucoup mieux, on a eu un mal fou à faire passer les PIG mais on arrive à bien faire passer les PPR. Le fait que ce soient des personnes extérieures à l'État a beaucoup joué à mieux faire accepter le risque, d'autant plus que ce sont des gens extérieurs à l'État et payés par les élus. L'équipe pluridisciplinaire est payée par l'Agence de l'eau, l'État et l'EPALA. Ce sont des gens formés à présenter les choses les plus ardues de la façon la plus simple possible. Il n'y a pas eu de discours technocratique* ».

Encadré 4: L'équipe pluridisciplinaire du plan Loire grandeur nature décrite par son directeur, Nicolas-Gérard Camphuis.

« L'Équipe pluridisciplinaire du plan Loire, que je dirige, est une émanation de trois partenaires qui l'ont créée, la financent et la pilotent au quotidien. Ces trois partenaires sont : l'État (...), l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (ÉPALA) (...), l'agence de l'eau Loire-Bretagne. "Ces trois partenaires ont donné comme mission à l'Équipe pluridisciplinaire de fournir un appui technique en matière de réduction du risque d'inondations. 'Ce qui est important dans l'organisation de l'Équipe pluridisciplinaire, c'est d'abord son partenariat, d'autant que sur la Loire il a un sens important étant donné l'histoire des années 1980 à 1990, où les collectivités territoriales et l'État ne communiquaient pas facilement entre eux. Malgré toute une histoire où le travail en commun n'a pas été facile sur tous les plans, ce partenariat s'est mis en place sur une base technique, dans le but de disposer d'une information partagée et validée ensemble : c'est vraiment là le fondement de l'Équipe pluridisciplinaire. 'La deuxième particularité de l'Équipe est qu'elle n'est cantonnée qu'aux aspects techniques. Là aussi, son champ de compétences est bien clair. Elle n'empiète jamais sur une quelconque décision politique. C'est très important, entre autres dans le contact et les relations avec le grand public : chaque fois que nous sommes en contact, soit avec des élus locaux, soit avec des associations représentant les ligériens, cette clarté du rôle de l'Équipe, cantonnée à des aspects techniques, est un grand bénéfice. En effet, les uns et les autres savent tout de suite à quoi s'en tenir. Les décisions relèvent du politique, les éclairages et les informations dont chacun a besoin pour essayer de comprendre relèvent d'une équipe émanant des trois partenaires. 'Dernier point, l'Équipe est pluridisciplinaire, c'est-à-dire que nous sommes, aujourd'hui, sept personnes. C'est une équipe relativement légère. Nous travaillons sur des thèmes qui, en général, ne sont jamais étudiés au sein d'une même institution, puisque nous avons aussi bien quelqu'un s'occupant d'hydraulique - c'est-à-dire comment les crues apparaissent et se propagent -, quelqu'un s'intéressant aux enjeux socio-économiques, quelqu'un étudiant la gestion des milieux naturels, en relation avec les problèmes d'inondations, ou quelqu'un s'intéressant aussi au comportement des cours d'eau. Ces disciplines aujourd'hui, que ce soit dans les services de l'État ou des collectivités territoriales, sont rarement présentes dans une même structure. « Nos missions sont les suivantes. Dans la phase d'étude, nous acquérons ensemble une connaissance de la rivière et de son comportement. Nous partageons cette connaissance, ce qui fait que les collectivités locales et l'État sont d'accord sur ce que nous disons et publions : ce qui est déjà un grand progrès. Mais, l'important est, qu'au-delà de cette accumulation de connaissances, nous apportons aussi un appui technique à la maîtrise d'ouvrage'.

Source : (Galley & Fleury, 2001)

Le rôle transversal et indispensable de l'Équipe a été reconnu de telle manière que son existence a été prolongée lors de la promulgation du volet 2 du Plan Loire en 1999 – 2000 (Etat & EPALA & AELB, 2000). Cette convention redéfinit l'élargissement des missions de l'Équipe (Ibid., p.3).

Encadré 5: Élargissement des missions de l'Équipe Pluridisciplinaire pour le volet 2 du Plan Loire

Le programme fixé à l'Équipe pour cette période [2000 – 2006] est le suivant :

« 1 - tout d'abord, sur la finalisation des missions en cours :

a - définition technique des éléments de la stratégie de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne, restant encore à affiner ;

b - conduite de l'étude globale des crises hydrologiques et de restauration environnementale de la Loire en amont de Villerest ;

2 - simultanément, en appui à la mise en œuvre du programme interrégional plan Loire grandeur nature, sur les aspects concernant l'Équipe :

a- appui technique à la mise en œuvre de la stratégie décidée par les partenaires pour réduire des risques d'inondation par les crues fortes, en Loire moyenne mais aussi dans le haut-bassin de la Loire et sur le bassin versant de la Maine ;

b - études préliminaires à la définition d'une stratégie de «gestion des crises hydrologiques et de restauration environnementale» sur d'autres sous-bassins versants (Allier, Vienne, Cher, estuaire, etc.), qui suit l'approche 3P « prévision, prévention, protection » ;

c - assistance à la mise en œuvre du volet 'restauration des milieux naturels' ;

d - appui à la gestion de l'hydrosystème des grands cours d'eau ligériens pour préserver leur qualité biologique, leur aptitude à la divagation et leur capacité d'évolution morphologique ;

e - organisation et communication des connaissances acquises. »

Source : (Etat & EPALA & AELB, 2000, op.cit.)

Ainsi, le rôle de l'Équipe pluridisciplinaire se renforce en terme d'accompagnement dans la mise en œuvre des actions inscrites dans les Contrats de Plans État-Régions, au cœur du Plan Loire II : depuis 2000, elle accompagne la mise en œuvre des actions promues par les contrats de plan, qui veulent mobiliser tous ceux qui sont responsables de la gestion du risque à l'échelle locale, qu'il s'agisse des services de l'État, de ceux des collectivités territoriales ou des privés.

De l'aide à la formalisation d'une stratégie, l'Équipe se transforme également en appui à sa mise en œuvre.

5.1.3 Le conflit entre l'EP-Loire et l'État au sujet de Chambonchard

Le Plan Loire I et le début du Plan Loire II sont marqués par un conflit fort entre l'EPALA d'une part et l'État d'autre part au sujet du projet de Chambonchard.

Pour certains élus, le Plan Loire apparaît encore lors de son lancement comme un marchandage autour de la construction des grands ouvrages entre l'EPALA et l'État, avec un abandon de Serre-la-Fare contre la construction de l'ouvrage de Chambonchard⁹¹.

Or la majorité des élus membres de l'EPALA décident en décembre 1995 de revoir à la hausse le projet de barrage de Chambonchard et de le porter à une capacité de 80 millions de mètres cubes, au lieu des 50 initialement prévus dans la cadre du Plan Loire⁹². Le projet de Chambonchard

⁹¹ou comme une concession faite par le parti socialiste (même si celui-ci n'est plus au gouvernement aux écologistes) à ses alliés politiques d'alors, les verts.

⁹²« Moins de constructions nouvelles dans les zones inondables de la Loire ». Article de R. Guyotat paru dans le Monde daté du 28/11/96

envisagé dans le cadre du Plan Loire n'a qu'une vocation de soutien d'étiage alors qu'avec ce nouveau projet, l'EPALA entend monter un grand projet touristique autour de la retenue. Les tensions au parlement entre les élus écologistes et socialistes d'une part et les députés du centre droit qui soutiennent Jean Royer d'autre part sont vives, car ceux-là craignent une remise en question du volet environnemental du Plan Loire⁹³.

La Déclaration d'Utilité Publique de Chambonchard est signée le 12 décembre 1996 alors que le gouvernement compte en son sein de nombreux membres UDF. Mais en juin 1997, la majorité parlementaire change et D. Voynet devient ministre de l'Environnement. Or, en 1998, à l'occasion d'un discours à Montluçon et à l'Assemblée Nationale, elle remet en question l'opportunité de l'ouvrage de Chambonchard alors que les acquisitions foncières opérées par l'EPALA ont déjà commencé. L'État décide donc de façon unilatérale de ne pas apporter les fonds nécessaires à la construction de l'ouvrage. De fait le projet devient irréalisable même si l'EPALA s'engageait à apporter plus de la moitié des sommes nécessaires (340 millions de francs sur les 600 millions du projet).

En réaction, le conseil syndical de l'EPALA vote en juillet 1998 la suspension de tout engagement financier nouveau de l'EPALA pour le Plan Loire I. Les études conduites par l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire sont ainsi directement menacées⁹⁴, et plus largement la poursuite du Plan Loire.

Le 23 juillet 1999, à l'occasion du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIADT) qui prépare le Plan Loire II, l'État annonce son retrait officiel du projet, bientôt suivi par l'Agence de l'Eau. L'EPALA ne peut rien faire d'autre que d'abandonner le dossier même si la Déclaration d'Utilité Publique court jusqu'à fin 2002. L'EP-Loire engage alors un procès face à l'État pour rupture abusive de contrat qu'il fini par gagner quelques années après (Garnier & Rode, 2007).

En octobre 2000, alors que le CIADT est déjà passé, la proposition de stratégie publiée et le Plan Loire commencé, la ministre de l'Environnement annonce son choix de ne pas également soutenir le projet du barrage du Veudre.

À l'été 2001, l'EPALA change de nom et s'appelle désormais EP-Loire. En 2002, alors que la majorité parlementaire a de nouveau basculé à droite, Mme Bachelot, ministre de l'Écologie et du Développement Durable se rend le 26 septembre à un comité syndical extraordinaire de l'EP-Loire pour « de sceller la réconciliation de l'État et de [l'] Établissement ». L'EP-Loire semble alors entériner l'abandon définitif de Chambonchard et du Veudre par l'État⁹⁵.

L'année 2002 marque donc définitivement un tournant dans le Plan Loire, la question des ouvrages n'étant plus centrale y compris pour l'EP-Loire. Le 19 novembre 2007, le conseil syndical de l'EP-Loire décide de la rétrocession de 200 Ha de terrains qu'il avait acquis pour la construction du barrage au Conseil Général de la Creuse et à la commune de Chambonchard⁹⁶.

⁹³« L'aménagement de la Loire achoppe sur la question des barrages ». Article de R. Guyotat paru dans le Monde daté du 29/01/97

⁹⁴http://www.rivernet.org/press_e6.htm#8/7/98

⁹⁵http://www.eptb-loire.fr/upload/publication/pj/cr_activites_2002.asp#amenagementdelaloire

⁹⁶<http://www.eptb-loire.fr/presse/index.asp>

5.2 Le Plan Loire II, comme mise en œuvre du Plan Loire I

Le Plan Loire Grandeur Nature dit II (2000 – 2006) a été monté à mi-parcours de la durée initiale du premier plan, suite à l'apparition de documents sur la gestion intégrée de l'eau, avec notamment l'approbation du SDAGE Loire Bretagne, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'Eau de 1992 (cf. partie II).

De plus, la politique nationale d'aménagement du territoire évolue en juin 1999 avec la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite loi Voynet, qui renforce les projets de territoires, le développement local et la participation des citoyens dans l'aménagement du territoire. De même, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale permet aux intercommunalités de devenir l'échelon local central pour le développement et la vie des territoires. Cette forte évolution des politiques publiques nationale en matière de développement des territoires est également présente dans le Plan Loire II.

En outre, le Plan Loire II est enclenché à l'issue de la formalisation des résultats de l'étude globale sur le risque d'inondation en Loire moyenne et des propositions pour une stratégie globale de prévention des risques d'inondation en Loire moyenne (Equipe Pluridisciplinaire PLGN, 1999).

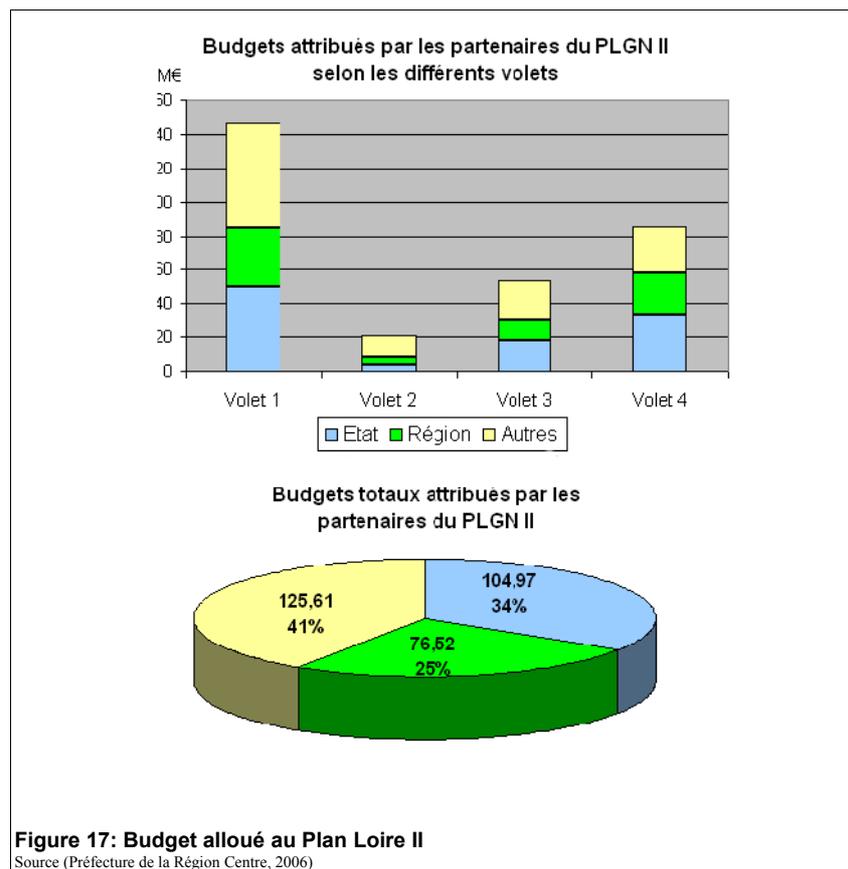
Le Plan Loire II s'inscrit dans une certaine continuité par rapport au Plan Loire I en tant que mise en œuvre de ce dernier tout en entérinant définitivement les grands principes de la prévention du risque d'inondations tels que promus aujourd'hui sur le bassin de la Loire mais aussi à l'échelon national voire européen (cf. partie II).

Le Plan Loire Grandeur Nature II s'appelle à proprement parler le « Programme interrégional Loire Grandeur Nature ». Il s'articule autour de trois documents :

- une décision du CIADT du 23 juillet 1999
- une convention-cadre tripartite signée entre les 3 acteurs pilotes : État, Agence de l'Eau et EP-Loire pour la mise en œuvre du programme interrégional de décembre 2000 ;
- 7 Contrats de Plans État Régions (CPER) qui intègrent les actions à conduire dans le cadre du Plan Loire pour un montant de 310 Millions d'euros (volet 5 — environnement et qualité de vie ; art. 31 pour le CPER de la Région Centre) ; (Région Centre & Etat, 2004), p.53-54.

Le Plan Loire II a comme objectif d'accélérer la mise en œuvre tout en poursuivant l'approfondissement de la connaissance. Il s'agit à son lancement du « plan de la mise en œuvre » à mettre en regard d'un Plan Loire I, plan de la conception.

Mais le Plan Loire II renforce également les objectifs du Plan Loire I, en étendant les actions « à l'ensemble du bassin, aux actions concourant à un développement durable du territoire, aux activités créatrices de nouveaux emplois ». La réduction de la vulnérabilité et le développement durable sont affichés comme des axes prioritaires, dans la suite entre autres de la formalisation, même partielle, de la stratégie de prévention du risque d'inondations en « Loire moyenne ».



Volet 1 : sécurité des populations face aux inondations. Volet 2 : Situation de la ressource en eau le long des vallées ligériennes. Volet 3 : Restauration des milieux naturels aquatiques et des espaces ruraux des vallées. Volet 4 : Mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées.

Le Plan Loire II s'articule selon quatre volets, les trois présents dans le Plan Loire I⁹⁷ auxquels s'ajoute la « mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées ».

Aussi le Plan Loire II s'appuie sur une participation plus importante des collectivités locales (à commencer par les conseils régionaux) dans le projet de développement du bassin en général, dans la prévention des risques d'inondations en particulier. La montée en puissance de la problématique du développement régional et de l'implication plus importante des collectivités territoriales dans le Plan Loire II est à mettre en relation avec l'esprit qui accompagne l'instauration de la loi Voynet en 1999⁹⁸. En outre, en intégrant les régions comme partenaires majeurs du Plan Loire, on peut supposer que l'État a cherché à diminuer l'importance de l'EPALA en tant que représentant unique des collectivités locales, du fait de sa capacité à mettre en danger le Plan Loire en cas d'opposition.

Mais l'instauration du volet patrimoine dans le Plan Loire a suscité certaines interrogations auprès de personnes rencontrées : n'était-ce pas là une preuve d'une certaine dérive du Plan Loire vers des choses moins importantes que la prévention du risque d'inondation ? Quelle était la cohérence avec le reste du Plan Loire au-delà d'une contrepartie à l'investissement des régions dans le financement du Plan Loire ?

⁹⁷1 - Sécurité des populations face au risque d'inondation, 2 - Situation de la ressource en eau le long des vallées ligériennes, 3 - Restauration des milieux naturels aquatiques et des espaces ruraux des vallées

⁹⁸La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

La prévention du risque d'inondation est consacrée comme axe central du Plan Loire notamment au regard des financements qui lui sont dévolus. Le Plan Loire II a à son lancement vocation à mettre en œuvre la stratégie de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne sur laquelle nous revenons dans la suite de notre propos. À ce titre, à la suite de la promulgation de la proposition de stratégie, un certain nombre d'actions dites prioritaires, c'est-à-dire à réaliser dans le cadre du Plan Loire II, sont inscrites dans les CPER. Ces actions prioritaires, sélectionnées par l'Équipe et un comité technique regroupant les acteurs pilotes du Plan Loire ainsi que des experts extérieurs (ministère, par exemple), concernent la restauration du système d'endiguement ainsi que la restauration du lit (volet protection).

Il convient, à ce propos, de signaler une distinction majeure entre les dimensions stratégiques et les actions programmées financièrement au Plan Loire. Ainsi, une action peut très bien être une déclinaison directe des objectifs du Plan Loire mais être financée par des ressources propres d'un des gestionnaires concernés. Couramment, les gestionnaires ligériens ne parlent d'actions propres au Plan Loire seulement pour celles bénéficiant du financement contractuel.

On citera ainsi l'exemple des PPRi qui sont l'application directe d'un des objectifs stratégiques du Plan Loire (préservation des zones inondables non urbanisées) mais dont l'instruction s'est faite entièrement sur des crédits étatiques.

De même, les travaux sur le lit et les levées de la Loire sont distingués en deux catégories :

- les travaux d'entretien courants, qui considérés comme des frais de fonctionnement, sont entièrement à la charge de l'État en tant que propriétaire du fleuve ;
- les travaux de restauration du lit et du système d'endiguement, qui intègrent une modification plus ou moins importante par rapport à un état antérieur et qui sont financés au travers des CPER (tableau 14).

Globalement, nos différentes interviews ont souligné que les actions « estampillées Plan Loire » par les différentes personnes rencontrées (surtout parmi les acteurs pilotes du Plan Loire) étaient celles bénéficiant des crédits contractuels et que l'aspect programmatique du Plan Loire avait tendance à l'emporter sur la dimension stratégique (définition des objectifs à poursuivre et déclinaison) tout du moins dans la vision courante des gestionnaires.

La programmation à travers le Contrat de Plan Interrégional sera d'ailleurs décriée en particulier par les collectivités locales qui la rendent responsable des lourds retards qui vont marquer le Plan Loire, en particulier en ce qui concerne les travaux sur le lit et les ouvrages.

Tableau 14: Actions sur le lit et les levées programmées dans le CPER de la région Centre et l'état d'avancement en 2008

N°	Opérations	Montant prévu 00 – Déroulement projet (études = travaux) prévu			Réalisation
		06	prévus	Déroulement travaux	
18-1	Travaux de restauration et déboisement des levées	1,7	03 – 06	07 – 09	
18-2	Création de chemins de service	0,99	04 – 06	04 – 06	Non traité
18-3	Lutte contre les animaux fouisseurs	0,23	04 – 07	04 – 07	?
18-4	Études et acquisitions foncières	0,15	04 – 06		Non traité
18-5	Consolidation du déversoir du Guétin et des levées attenantes	0,04	04 – 07		Non traité
18-6	Renforcement de la levée des Joigneaux	0,09	04 – 07		Non traité
18-7	Val de Givry aval – homogénéisation de la levée	0,18	04 – 07	2007	Non traité
18-8	Val de Givry amont – homogénéisation de la levée	0,08	04 – 07		Non traité
18-9	Sécurisation des surverses et réduction du risque inondation sur les 3 vals amont	0,19	04 – 07		Non traité
18-10	Val de Givry – sécurisation des surverses	0,14	05 – 07		Non traité
18-11	Val de la Charité amont – homogénéisation de la levée	0,49	04 – 07	2007	Non traité
18-12	Val de la Charité amont – sécurisation des surverses	0,14	05 – 07		Non traité
18-13	Homogénéisation de la levée au droit de la chevette de la Charité	0,16	04 – 07	2007	Non traité
18-14	Pied de levée en amont de la chevette de la Charité	0,47	04 – 07	06 – 07	Lancement 2009
18-17	Val de Léré – homogénéisation	0,53	04 – 07	06 – 07	Non traité
18-18	Val de Léré – sécurisation des surverses	0,04	05 – 07		Non traité
18-19	Renforcement du pied de levée à la Judelle	0,04	05 – 07		Non traité
18-A	Suivi des opérations	0,06	05 – 07		
Cher		5,72			
45-1	Levée de St Firmin en amont du bourg	0,05	04 – 05		Non traité
45-2	Homogénéisation de la levée d'Ousson	0,05	04 – 05		Pas d'enjeu
45-3	Briare : protection de la levée amont	0,15	04 – 06		Non traité
45-4	Val de Gien Rive Gauche – sécurisation de l'inondation	0,08	05 – 06		Non traité
45-5	Homogénéisation de la levée de Ciens Rive Gauche en amont et en aval du quartier du Berry	0,08	04 – 05		Non traité
45-6	Mise à niveau homogène du fusible d'Ouzouer	0,06	03 – 04		EVO ?
45-7	Homogénéisation de la levée de Sully	0,18	05 – 06		EVO ?
45-8	Homogénéisation de la levée du château de Sully	0,1	05 – 06		EVO ?
45-9	St Père/ Loire – renforcement du pied de levée	0,58	03 – 06	2006	Réalisé
45-10	St Benoît/ Loire – renforcement du pied de levée	0,3	45 – 10	2006	Lancement 2008
45-11	Fin du renforcement de la levée de Bou	0,15	05 – 06		Non traité
45-12	Sigloy – renforcement du pied de levée	0,45	03 – 06	2006	2007 – 2008
45-13	Sécurisation de l'inondation dans la traversée du val d'Orléans	0,1	03 – 04		EVO
45-14	Jargeau : confortement du mur du cordon	2,13	01 – 03	2002 – 2003	Réalisé
45-15	Pied de levée en amont de la boucle de Sandillon	0,99	03 – 06		Lancement 2009
45-16	Pied de levée dans la boucle de Sandillon	0,67	03 – 06	2006	Lancement 2008
45-17	Pied de levée en bordure du Rio de l'Île Charlemagne	0,03	04		Lancement 2009
45-18	Ouvrouer, St Denis en Val – Pied de levée	1,17	03 – 06	2006	Lancement 2008
45-19	Orléans – prolongement de la levée de St Pryvé	0,14	05	0	EVO
45-20	Intégrité des banquettes des levées dans le val d'Orléans	0,8	03 – 06	2004 – 2005	Réalisé
45-21	Homogénéisation du déversoir de Mazan	0,04	04		Non traité
45-22	Homogénéisation de la levée du val D'Ardoux	0,01	05		Non traité
45-23	Études et acquisitions foncières	0,07	05 – 06		Non traité
45-A	Suivi des opérations	0,09	03 – 06		
Loiret		8,47			
41-1	Élargissement de la levée d'Ardoux à l'aval du val	0			Non traité
41-2	Renforcement d'Avaray en aval de la RD 112	0,03	05 – 06		Non traité
41-3	Faisabilité du déplacement du déversoir	0,16	05 – 06		Non traité
41-4	Renforcement du pied de la levée dans la boucle d'Avaray	0,15	03 – 06		Problème inexistant
41-5	Fermeture de la levée sur le coteau	0			Non traité
41-6	Reprise des fusibles de déversoirs de Montivault et de la Bouillie	1,02	03 – 06	2006	Non traité
41-7	Éperon, renforcement des quais, fermeture des passages vers la Loire, ouvrage antiretour d	3,35	01 – 06	04 – 06	Réalisé
41-8	Renforcement des banquettes sur la Chaussée St Victor	0,02	2006		Pas d'enjeu ?
41-9	Pied de levée sur le val de la Chaussée St Victor	0,02	05 – 06		Pas d'enjeu ?
41-10	Renforcement des banquettes sur Cisse	0	06 – 07	2007	Lancement 2008
41-11	Pieds de levée du val de Cisse	1,5	04 – 07	2007	Lancement 2008
41-12	Réparations localisées (perrés, ouvrage antiretour sur Cisse)	0,76	02 – 06	02 – 06	Réalisé
41-13	Créations de chemin de service	0,76	01 – 06	04 – 06	Réalisé
41-A	Suivi des opérations	0,09	2006		
Loiret-Cher		7,86			
37-1	Renforcement de la banquette sur val de Cisse	0	2004		Non traité
37-2	Restauration de l'ouvrage antiretour du val de Cisse	0	01 – 03		Problème inexistant
37-3	Renforcement de la levée de Cisse au droit de la brèche d'Amboise	0,79	04 – 06	2006	Lancement en 2009
37-4	Renforcement de la levée et de la banquette Tours RD	0	04 – 05		Non traité
37-5	Point bas de St Genouph	0,03	2005		Non traité
37-6	Fin du renforcement de la levée de Luynes	0,1	04 – 05		Non traité
37-7	Renforcement localisé de pieds de levées val de Cisse	2,73	05 – 07	2007	Lancement en 2009
37-8	Renforcement localisé de pieds de levées Amboise RD	1,56	01 – 06	2006	Lancement en 2009
37-9	Renforcement localisé de pieds de levées Montlouis aval du pont SNCF	1,53	01 – 06	2006	Lancement en 2009
37-10	Renforcement localisé de pieds de levées de St Pierre des Corps	2,29	01 – 06	2006	Lancement en 2009
37-11	Renforcement localisé de pieds de levées de Langeais	0,05	05 – 06		Non traité
37-12	Renforcement localisé de pieds de levées du val d'Authion en Indre-et-Loire (7 à 8 km)	3,05	04 – 07	2007	Pb inexistant
37-13	RD du Cher, fin du renforcement engagé	5,79	01 – 06	2003 – 2006	En cours
37-14	Ouvrages antiretour de St Étienne de Chigny	0	2003		Pb inexistant
37-15	Point bas de Langeais	0,01	2005		Pb inexistant
37-16	Fusibles du Vieux-Cher et de la Chapelle-aux-Naux	0,03	2004		DPC – axe Hydraulique
37-17	Restauration de la digue du Vieux Cher – Études préalables	0,02	2004		DPC – axe Hydraulique
37-18	Bréhémont : rehausse entre Bréhémont et Bois Chétif	0,05	2004		DPC – axe Hydraulique
37-19	Bréhémont : achèvement du renforcement	0	2004		DPC – axe Hydraulique
37-20	Bréhémont : achèvement du renforcement	0	2004		DPC – axe Hydraulique
37-21	Bréhémont : achèvement du renforcement	0	2004		DPC – axe Hydraulique
37-22	Création de chemins de service	0,46	01 – 05	04 – 05	Réalisé
37-23	Lutte contre les animaux fouisseurs	0,3	03 – 05	2005	Lancement en 2009
37-24	Renforcement de banquette sur la levée d'Authion	0,04	2004		Non traité
37-25	Point bas de Chouzé sur Loire	0,23	04 – 05	2005	Non traité
37-A	Suivi des opérations	0,07	04 – 07		
Indre-et-Loire		19,13			

DPC = Démarche de Planification Concertée
EVO = Étude du val d'Orléans

Source : DIREN Centre, Maîtrise d'Ouvrage Générale

5.3 Des difficultés récurrentes mises en avant dans les discours et les évaluations

5.3.1 Les différentes évaluations du plan Loire

Le Plan Loire a bénéficié de trois évaluations successives :

- dans le cadre du rapport annuel de la Cour des Comptes pour l'année 2001 (Cour des Comptes, 2002) p.543 - 590
- une évaluation propre au Plan Loire réalisée à mi-parcours du Plan Loire II et restituée en 2005 (Eureval-C3E & EDATER, op.cit.)
- un regard extérieur porté par une équipe néerlandaise dans le cadre du projet Freude am Fluss (Dijkman & Maaten, op.cit.).

Chacune de ces évaluations comporte ses limites en terme d'indépendance et de recul. Ainsi, le rapport de la Cour des Comptes se focalise sur la répartition des tâches, des crédits et l'organisation générale du Plan Loire au regard de la grille de lecture classique du système technocratique français. Par conséquent, le caractère transversal du Plan Loire qui vise à transcender les approches sectorielles classiques n'y est pas très bien perçu. Nous ne reviendrons pas sur ce rapport qui s'appuie uniquement sur le Plan Loire I, sauf pour dire qu'il a été perçu au niveau du bassin comme une remise en question des efforts consentis en terme de transversalité. En particulier, ce rapport s'est posé la question de l'opportunité de l'Équipe Pluridisciplinaire et surtout de son portage administratif par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne (qui s'explique néanmoins, comme déjà mentionné, par la plus grande neutralité de cette organisation).

L'évaluation à mi-parcours du Plan Loire a été supervisée par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne avec un encadrement appuyé de l'Équipe Pluridisciplinaire susceptible d'avoir minoré l'analyse des dysfonctionnements propres à celle-ci.

De plus, le bureau Delft Hydraulics qui a analysé la stratégie de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne a également travaillé à l'élaboration du Spatial Key Decision Planning (SKDP) « Room for the River » (cf. chapitre suivant). Il ne peut que défendre une approche assez descendante de planification stratégique telle que l'incarne le plan « Room for the River ». Nous revenons plus particulièrement sur les conclusions du rapport Delft hydraulics dans notre chapitre sur la stratégie de prévention du risque d'inondation en Loire et sa planification.

À ces trois évaluations, il est nécessaire également d'ajouter le dernier rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE) et du Conseil Général des Ponts et Chaussées de 2006 qui s'interroge sur les modalités d'avancement des travaux sur le lit et les levées (Burdeau, et al., 2006); ainsi que les deux rapports de « l'intervision team » pour un regard croisé entre les expériences françaises, néerlandaises et allemandes dans le cadre de Freude am Fluss (ILN Buhl, 2006); (Willems, 2005).

Le travail qui apporte l'éclairage le plus complet sur le fonctionnement interne du Plan Loire reste néanmoins celui du groupe de travail Edater et Eureval. Cette évaluation a été réalisée entre octobre 2003 et mars 2005 à la suite de la visite du ministre de l'Écologie et du Développement Durable à Orléans, le 26 septembre 2002. Elle se compose d'une synthèse générale et d'un rapport détaillé. Elle a été supervisée par le Comité de bassin. La nécessité de produire un bilan à mi-

parcours du Plan Loire II est stipulée dans la convention tripartite, base contractuelle du Plan Loire en 2000, même si la manière de procéder n'y est pas détaillée. Ce travail est déclaré comme complémentaire aux bilans annuels produits par le secrétariat du Plan Loire (ceux-ci ayant été largement décrits par ailleurs notamment dans le rapport de l'IGE et du CGPC). Cette évaluation ne concerne pas seulement le volet inondation mais les différents volets du Plan Loire. Elle devait permettre une réorientation du Plan Loire II à mi-parcours, même si sa publication a surtout bénéficié au Plan Loire III. Enfin cette évaluation s'est réalisée en trois phases : une phase d'élaboration du référentiel évaluatif, une phase d'élaboration de la méthodologie et enfin une phase de réalisation. Cette évaluation apporte un éclairage sur le fonctionnement et les dysfonctionnements des deux premiers Plans Loire, une aide méthodologique en matière d'évaluation mais aussi un certain nombre de recommandations, dont certaines nous ont été utiles pour élaborer la Démarche de Planification Concertée du val de Bréhémont (cf. partie III).

À partir des éléments fournis par les évaluations et nous focalisant sur la prévention des inondations, nous revenons sur :

- l'existence relative d'une stratégie globale et planifiée de prévention du risque d'inondation (nous revenons plus particulièrement sur ce point dans un chapitre qui suit) ;
- les retards des travaux sur les lits et les levées ;
- les résultats en terme de réduction de la vulnérabilité et la culture du risque ;
- la question des moyens et des ressources ;
- la perception des collectivités locales ;
- les problèmes de pilotage du Plan Loire ;

Nous n'avons pas conduit une analyse construite du Plan Loire (de type analyse de politique publique) d'une part devant le risque de redondance avec les différentes évaluations, d'autre part devant l'importance de la tâche au regard de la focalisation de notre travail sur la mise en œuvre, et enfin au regard de la situation particulière de notre travail, très proche des acteurs en charge du pilotage du Plan Loire. Néanmoins, la réflexion sur la mise en œuvre locale d'une stratégie de prévention du risque d'inondation ne pouvait être réalisée sans une identification des principaux problèmes mis en avant par l'évaluation à mi-parcours du Plan Loire (Eureval-C3E & Edater, op. cit.) ou par le rapport Burgeau. En outre, la réalisation d'entretiens préliminaires à la réflexion sur la mise en œuvre locale nous a permis de confirmer les problèmes identifiés et toujours d'actualité à la fin du Plan Loire II et au démarrage du Plan Loire III. C'est pourquoi nous avons complété les informations données par le rapport d'évaluation avec nos propres constats. Pour conclure cette introduction, il est nécessaire de rappeler que les rapports ne peuvent être considérés comme totalement neutres et pourraient reprendre en partie les grandes positions de leurs commanditaires (évaluation à mi-parcours suivie par l'Agence, rapport sur les levées par l'État, etc.) selon les dires des personnes rencontrées.

5.3.2 Les retards du Plan Loire en terme de travaux sur le lit et levées

Les retards pris dans les travaux à effectuer sur les levées et le lit dans le cadre du Plan Loire II ont été décriés en particulier par les collectivités locales. En effet celles-ci participaient aux financements de ces travaux jusqu'au Plan Loire III de deux manières différentes :

- les régions participent directement à travers les Contrats de Plans État-Régions ;
- les autres collectivités locales participent par l'intermédiaire de l'EP-Loire qui sert alors d'intermédiaire financier auprès des régions⁹⁹¹⁰⁰

Durant la période 1994 – 2003, la répartition des crédits programmés s'est faite comme ceci (Burdeau et al., op.cit.):

- pour le renforcement des levées, 66,5 M€ dont 26,6 M€ en part État (40 % État et 60% collectivités locales);
- pour la restauration du lit, de 16,1 M€ dont 8,7M€ en part État (54 % État et 46 % collectivités).

Ces travaux concernent la restauration du lit et des levées, les travaux dits d'entretiens relevant de l'État comme propriétaire (même si de l'aveu des personnes rencontrées, la différence entre les deux est parfois mince). On souligne cependant au regard des ratios donnés que les bonnes relations entre l'État et les collectivités sont fondamentales pour conduire les travaux de restauration sur le lit et les levées.

Un premier aperçu des retards est clairement identifiable dans le tableau 14¹⁰¹. Ainsi la comparaison entre les opérations programmées dans le Plan Loire II pour la région Centre et la réalisation effective en 2008 est frappante, même si les disparités sont marquées selon les secteurs.

Un deuxième état des lieux nous ait donné par le rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE) et du Conseil Général des Ponts et Chaussées réalisé pour évaluer les raisons de ces retards (Burdeau et al., 2006). Les inspecteurs ont comparé l'état d'engagements des crédits au regard des programmations successives. Ils soulignent la très grande difficulté à réaliser ce travail au regard du caractère succinct de la programmation pour le Plan Loire I, des multiples reprogrammations, du fait que les travaux effectués jusqu'en 2003 (c'est-à-dire à mi-plan !) ont été réalisés sur des crédits du Plan Loire I, enfin d'une certaine ignorance entre les programmations techniques et financières. Ils soulignent le côté très parcellaire du suivi des montants exploités et s'en étonnent fortement.

Pour la deuxième phase du Plan Loire 2000 – 2006 (calcul au 31 décembre 2005), ils ont néanmoins calculé que le taux d'engagement (lancement des travaux ou études) des crédits par rapport à leur programmation (prévision) était de 54 % pour la Région Centre. Et le taux de mandatement (ordre de paiement après travaux c'est-à-dire la consommation réelle des crédits) par rapport à l'engagement s'élevait lui-même à 53 % (moyenne lit et levées). Et le rapport de

⁹⁹Ce qui a eu pour effet de provoquer parfois un compte double avec des crédits affichés comme EP-Loire qui étaient également comptabilisés dans la part régionale. De plus, lors de nos différentes rencontres auprès de collectivités locales, l'EP-Loire a pu apparaître comme coresponsable des retards pris dans les travaux sur le lit et les levées, ayant pour conséquence un non-engagement des crédits des collectivités locales dévolus à cette charge.

¹⁰⁰Ce fonctionnement ne tient pas compte cependant des réformes qui ont accompagné la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et du Plan Loire III.

¹⁰¹La colonne avancement des travaux a été réalisée avec le directeur de la Maîtrise d'Ouvrage Général, d'une manière assez rapide. Il mériterait d'être par conséquent affiné.

conclure que « même en considérant qu'il sera nécessaire, pour établir le bilan final de la 2e 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 médiocre (en précisant cependant que cette deuxième phase a été en partie consacrée au bouclage de la précédente). » (Burdeau, op.cit, p.20).

Comme le rappelle ce rapport, les crédits programmés de 1994 à 2005 ont représenté 113,7 millions pour les levées et 21 millions pour le lit. Le cœur du problème ne réside pas dans la programmation des crédits (qui auraient été par ailleurs surévalués) mais dans leur utilisation. Ce fait a néanmoins deux conséquences importantes : d'une part une décrédibilisation de la programmation (et par ailleurs de la stratégie qui sous-tendait la programmation) et d'autre part une certaine défiance des collectivités vis-à-vis des services de l'État.

Enfin, au regard de cet état des lieux, on peut faire l'affirmation que les mesures structurelles engagées n'ont pas permis une réelle diminution globale du risque à l'heure actuelle. Néanmoins selon les dernières informations recueillies, l'état d'avancement sur l'entretien (et non la restauration) du lit et des levées est jugé satisfaisant. Et les opérations lancées en particulier sur les vals de l'Orléanais et sur le val de Bréhémont devraient permettre de fournir des retours d'expérience à même de faciliter les futures programmations. Enfin, l'enjeu que représente la restauration des infrastructures de protection n'a jamais été remis en question au niveau national d'où les efforts constatés en terme de programmation de crédits y compris pour le Plan Loire III.

5.3.3 Résultats en terme de culture du risque et de réduction de la vulnérabilité

En réponse à la question de savoir si le Plan Loire a permis un accroissement de la conscience et de la culture du risque, l'évaluation à mi-parcours (Eureval-C3E & Edater; op.cit.) met en avant que :

- la conscience du risque a augmenté mais de façon hétérogène au niveau géographique (déficit sur les affluents de la Loire) ou social (« la population reste peu consciente du risque ») ;
- le passage à l'action est difficile avec une « faible responsabilisation » des acteurs et une répartition des compétences entre acteurs peu claire ;
- les opérations de réduction de la vulnérabilité restent limitées.

Ainsi les évaluateurs soulignent la fragilité des actions de réduction de la vulnérabilité et insistent sur la consolidation de leur transmission. Selon eux, l'usage des techniques ne se serait pas répandu au-delà de sphères techniques restreintes (une personne en particulier au sein de la DIREN et l'Équipe Pluridisciplinaire) . De plus, si le Plan Loire est pilote en matière de réduction de la vulnérabilité, celle-ci n'aurait pas globalement diminué à l'échelle du bassin à l'heure de la rédaction de l'évaluation.

Ce constat, au moins en terme d'actions menées, est probablement aujourd'hui à nuancer, ne serait-ce qu'au regard des présentations dans différents colloques d'expériences menées sur l'amont du bassin : diagnostics de vulnérabilité de l'habitat menés par le Conseil Général de la Haute-Loire ou par la Communauté d'Agglomération du Val d'Orléans, auto-diagnostic de vulnérabilité des entreprises conduite par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Loiret, étude sur la vulnérabilité des réseaux menée par l'EP-Loire en complément des études de l'Équipe

Pluridisciplinaire. Plus récemment, on assiste à une multiplication des Plans Communaux de Sauvegarde (cf. partie II) visant à la sensibilisation des habitants au risque d'inondation et à la préparation de la gestion de crise conduite par les collectivités locales, avec le soutien de l'EP-Loire ou de Conseils Généraux comme celui du Loiret. Soulignons également que dans le cadre du Plan Loire III, l'EP-Loire mène un grand projet de réduction de la vulnérabilité des activités industrielles en Loire moyenne en s'appuyant sur le PO-Feder, un des documents constitutifs du Plan Loire III (FEDER, 2007).

Le problème actuel résiderait, selon nous, surtout dans le manque de vision globale et de coordination de l'ensemble des opérations de réduction de la vulnérabilité menées dans le cadre du Plan Loire. Pour illustrer ces dires, nous citerons deux exemples. Tout d'abord, celui de la Démarche de Planification Concertée de Bréhémont (cf. partie III). Alors que l'EP-Loire et la DIREN Centre étaient présentes dès le démarrage de l'opération, il nous est apparu essentiel de recenser les opérations menées sur le territoire par l'ensemble des acteurs en présence en terme de prévention du risque d'inondation en général, de sensibilisation au risque en particulier. En outre, à l'issue d'un atelier de la DPC consacré spécifiquement à la réduction de la vulnérabilité, la connaissance des techniques et leur partage et la problématique du retour d'expérience sont ressortis comme des enjeux majeurs et retraduits comme tels dans la stratégie locale élaborée (cf. partie III). La réalisation de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage de l'Étude des Vals de l'Orléanais souligne le même constat : les entretiens préliminaires conduits pour le compte de la DIREN Centre ont souligné la multiplicité des opérations en cours mais également la nécessité de les recenser en l'absence d'une vision globale et de la multiplicité des acteurs engagés sur divers projets (intercommunalité d'Orléans, Conseil Général du Loiret, EP-Loire, appui pour certaines actions du CEPRI, etc.).

Pour clore cet exposé, il nous est apparu qu'une des causes de la faiblesse d'un aperçu global des opérations de réduction de la vulnérabilité réside dans le changement d'acteurs qui s'est opéré à l'issue du Plan Loire III : l'EP-Loire a récupéré une partie des missions de l'Équipe Pluridisciplinaire en terme de connaissances et de suivi des opérations de la réduction de la vulnérabilité. Si l'Équipe n'avait pas vocation à porter de projets, son action en terme de développement méthodologique et de soutien en faisait un acteur central de la question. Or les mauvaises conditions du transfert de la connaissance entre l'Équipe et les acteurs pilotant le Plan Loire III ont déjà été évoquées. De même, la montée en puissance de la Maîtrise d'Ouvrage Générale et un certain recentrage des préoccupations de la DIREN sur le lit et les levées a pu se faire au détriment d'autres compétences internes à l'administration étatique régionale, en pointe lors des Plans Loire I et II sur la réduction de la vulnérabilité (dans la continuité de sa coordination des De jour la limitation et l'adaptation de l'urbanisation en zone inondable).

5.3.4 Le problème des moyens techniques et financiers

L'évaluation globale à mi-parcours (Eureval-C3E & Edater; op.cit.) relate que par rapport aux moyens techniques, financiers et humains alloués au Plan Loire, les modalités de financement, trop variables au niveau de l'État avant le deuxième Plan Loire, auraient provoqué des retards dans les travaux et des tensions entre collectivités locales et services de l'État.

Mais ce même rapport souligne les avancées inhérentes à la structuration interne des services de l'État (cf. paragraphes précédents).

L'évaluation souligne également les progrès du Plan Loire dans la réalisation des travaux de restauration et d'entretien du lit et des levées pour planifier et mettre en œuvre de façon concertée les travaux¹⁰². Mais l'évaluation à mi-parcours redoute une pénurie des financements face à l'accroissement des besoins relatifs à l'engagement de nouveaux travaux.

Quoi qu'il en soit les entretiens que nous avons conduits ont souligné que l'ensemble des acteurs impliqués dans le Plan Loire est conscient que les difficultés inhérentes à la mise en œuvre du Plan Loire ne résidaient pas dans un manque de moyens.

5.3.5 L'implication des collectivités locales selon le rapport d'évaluation à mi-parcours

L'évaluation (Eureval-C3E & Edater; op.cit) souligne le rôle majeur des communes et des maires dans la prévention des inondations, aucune autre collectivité n'ayant de compétences réglementaires obligatoires en la matière. Ainsi la mobilisation d'autres collectivités (Région Centre, certains SICALA, l'EP Loire et son rôle de subsidiarité, etc.) avec des compétences hétérogènes, est un produit du Plan Loire. D'un point de vue financier, le rôle des collectivités est fondamental pour dynamiser certaines actions même si le fonctionnement des collectivités « peut aussi constituer un frein », toujours selon cette évaluation. L'apparition de l'intercommunalité a permis d'améliorer l'implication des collectivités locales notamment d'un point de vue qualitatif : « les réflexions les plus abouties sur le comment vivre à l'avenir en zone inondable sont aujourd'hui le fait des agglomérations et non des communes ». Mais l'évaluation met en avant une difficulté majeure : la mauvaise perception locale des différences entre les responsabilités des élus locaux et celles des services de l'État. Cependant les élus locaux sont souvent demandeurs d'une assistance technique pour les aider à réaliser les dossiers réglementaires ou à disposer d'une vision plus globale qu'ils ne peuvent avoir.

5.3.6 La problématique du pilotage et de la programmation

À propos du pilotage, l'évaluation à mi-parcours du Plan Loire II (ibid.) souligne l'inexistence d'un véritable pilotage pour l'ensemble du Plan Loire que ce soit en terme de structure ou de moyens. L'organisation du Plan Loire est très décentralisée et la faiblesse de la programmation est une réalité sur un certain nombre d'actions même si la démarche stratégique peut se renforcer avec la création d'outils qui seront partiellement mis en œuvre à l'occasion du Plan Loire III.

La question de la pertinence de l'organisation du Plan Loire au regard de son efficacité est clairement posée : il n'existe pas d'instance de coordination. Seul le préfet semble disposer des moyens pour avoir une vision globale notamment grâce au secrétariat du Plan Loire. Or « en l'absence d'une structure décisionnelle où l'ensemble des partenaires techniques et financiers seraient représentés, se pose la question de comment peuvent être partagés, entre les différents partenaires, une vision, des objectifs et leur hiérarchisation » [Ibid., p.64]. Cette remarque renvoie à la question d'une véritable stratégie planifiée que nous abordons dans la suite de nos propos.

Du fait de la faiblesse du processus décisionnel et des processus de concertation avec les élus et les riverains, le Plan Loire peut subir des situations qui le dépassent : décisions ministérielles, « conflit de leadership entre partenaires sur des actions non réglementaires », « difficultés des relations entre individus », mobilité professionnelle.

¹⁰²L'amélioration de l'avancement du travail de restauration du lit et du système d'endiguement est

L'évaluation souligne les problèmes posés par l'utilisation des Contrats de Plans États Régions (CPER) dans le Plan Loire II. Du fait du système des contrats de Plan État-Région, la programmation s'est faite région par région, sans coordination, sauf sur le « renforcement des levées qui n'avaient pas d'impact sur l'écrêtement des crues en Loire moyenne ». La validation des actions s'est faite a posteriori. Enfin il n'existait pas à mi-parcours du plan Loire de véritable système de suivi à l'échelon global mettant en regard tous les acteurs, financements et actions menées à l'échelle de l'ensemble du Plan Loire.

Si nous n'avons pas réalisé une véritable analyse du Plan Loire et de son fonctionnement, il nous est apparu assez clairement dans le discours des personnes rencontrées que les Plans Loire I et II brillaient par le manque de structure de pilotage clairement identifiée, confirmant ainsi le constat de l'évaluation. Le problème est ressorti comme central dans l'ensemble de nos travaux, même s'il n'a jamais été traité comme problématique principale de notre travail portant surtout sur la mise en œuvre. Il a néanmoins été identifié comme un des objectifs auxquels pouvait répondre même indirectement et partiellement la mise en œuvre locale.

Ainsi, le manque de lisibilité du Plan Loire dans son organisation et dans la répartition des compétences entre ses acteurs est un fait qui a été relevé de nombreuses fois lors de nos entretiens. Et la disparition très discrète de l'Équipe Pluridisciplinaire, qui nous est apparue comme un élément fédérateur et de concrétisation du Plan Loire n'est pas en mesure d'améliorer la situation comme le souligne un rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE) (Burdeau et al., 2006), p. 27 : « il est surprenant que l'une des bases solides du PLGN ait pu disparaître sans un exposé clair des motifs ni sans décision officielle ».

Les personnes rencontrées ont de plus remis en question l'efficacité du secrétariat général du Plan Loire (abrité par la DIREN Centre) pour avoir une vision globale de l'ensemble des opérations, en raison de l'ampleur de la tâche et au regard des moyens disponibles. Ainsi, le Plan Loire III n'a pas reconduit le système des rapports annuels qui permettaient de présenter toutes les actions conduites jusqu'à présent dans le cadre du Plan Loire, en particulier en raison des critiques du rapport de l'IGE (ibid.) qui souligne par exemple l'impossibilité de mettre en correspondance les différents montants annoncés par rapport aux programmations présentes dans les CPER.

Même durant le programme Freude am Fluss dont le Plan Loire était un des supports d'étude, la présentation qui en a été faite aux différents partenaires européens n'a jamais été très explicite en terme de gouvernance et de répartition des tâches. Et malgré nos demandes répétées auprès des représentants des acteurs pilotes participant de la démarche expérimentale de Bréhémont (Démarche de Planification Concertée de Bréhémont ; cf. partie III) pour obtenir un éclairage clair du système de gouvernance et de pilotage, nous n'avons jamais vraiment eu gain de cause.

Cette difficulté de formaliser l'articulation des acteurs bénéficiant ou pilotant le Plan Loire a même été reconnue durant la DPC notamment lors de la présentation de l'EP-Loire et de ses missions (réunion du 29 mai 2007) : le représentant de l'EP-Loire souligne ainsi que « les difficultés extérieures [auxquelles il est confronté] résident dans la mise en place de la gouvernance générale du dispositif Plan Loire du fait du grand nombre d'acteurs à des échelles d'action variables (depuis le bassin de la Loire jusqu'au niveau local) ».

Alors que le rapport d'évaluation met l'accent sur la multiplicité des instances de direction et de pilotage dont la plupart seraient inefficaces, la DPC a mis en lumière un phénomène connexe : lors d'une première série de réunions consacrée à la présentation des missions et attentes des

participants (apprentissage mutuel), l'EP-Loire et la DIREN Centre ont essentiellement mis l'accent sur les différents projets dont ils ont la charge et leurs justifications. Mais ils n'ont pas mis en avant leur rôle d'acteur pilote du Plan Loire. L'appartenance au pilotage du Plan Loire a été ainsi très peu soulignée durant l'ensemble de la DPC et le Plan Loire n'a été présenté par l'EP-Loire seulement du fait de notre insistance. De même, la stratégie telle que formalisée en 1999 et 2003 de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne (voir chapitre suivant) n'a jamais été présentée en tant que telle. Confirmant ce constat, un des résultats attendus même officieusement de la DPC était le rapprochement entre la DIREN Centre et l'EP-Loire. Plus globalement, au-delà de la problématique du pilotage, la DPC a véritablement posé la question de l'appropriation du Plan Loire comme stratégie fédératrice.

La problématique de la gouvernance et du pilotage est également abordée par le rapport de l'IGE (Burdeau, op.cit) et fait les mêmes constats en terme de difficultés de pilotage, même si son point de vue est orienté vers une primauté de l'État sur le Plan Loire. Le rapport Burdeau identifie deux problèmes de pilotage : au sein du Plan Loire, en particulier entre services de l'État et Collectivités locales et au sein même des services de l'État.

Le pilotage du Plan Loire par l'État s'est traduit de trois manières différentes :

- 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 les circuits de décision et de financement ;
- à partir de 2006 (Plan Loire III), 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)¹⁰³.

Au niveau des relations entre le pilotage étatique et les collectivités locales, si le rapport souligne qu'il était normal que l'État prenne le pilotage du Plan Loire à son compte, il déplore que les collectivités locales ne participent pas plus à la définition de la stratégie globale. À l'inverse, il déplore que les services de l'État, en particulier départementaux, n'aient pas plus travaillé l'interaction avec les représentants des collectivités locales : « d'où l'urgence (en 2006) de la production [d'une] démarche qualité rendant obligatoire l'information et la concertation, et leur inscription dans la planification des opérations ».

Au sein des services de l'État, la problématique du pilotage est également extrêmement complexe et surtout changeante du fait des évolutions internes au Plan Loire mais aussi des réorganisations successives (la dernière en date avec le processus de révision générale des politiques publiques n'étant pas la moindre avec la disparition par exemple de la Direction de l'Eau au ministère ou des DIREN fusionnant avec les DRIRE au sein des DREAL¹⁰⁴).

Selon une vision très schématique, le système initial étatique reposait sur une large autonomie des Directions Départementales de l'Équipement, au risque d'une non-coordination des travaux à l'échelle interdépartementale à même d'aller à l'encontre d'une approche globale, malgré la

¹⁰³Par l'intermédiaire du PITE, le pilotage du Plan Loire en tant que document de programmation a été recentralisé. Mais ce système est aujourd'hui sujet à caution, tant les simplifications attendues n'ont pas été au rendez-vous.

¹⁰⁴<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>. Consulté le 30 mai 2009.

présence du préfet Coordinateur du Bassin en charge du pilotage du Plan Loire. Puis le pouvoir de la DIREN Centre s'est accru avec deux nouvelles missions : assurer le secrétariat général auprès du Préfet coordinateur et assurer une mission de coordination des services de l'État, avec la création de la Maîtrise d'Ouvrage Générale (MOG) pour les travaux sur le lit et les levées.

La création de la Maîtrise d'Ouvrage Générale au sein de la DIREN Centre est un élément clé de la gouvernance et du pilotage du Plan Loire; ses missions telles que définies par la DIREN de Bassin sont :

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

Le rapport souligne que 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 » p. 29. Or le rapport souligne que dans sa composition de 2006, la MOG n'aurait pas les compétences internes pour assurer une telle mission.

De plus, 2002 a vu aussi la création de l'Arrondissement Interdépartemental des Travaux de la Loire (AITL) par un arrêté ministériel du 23 septembre 2002, « attribuant à la DDE du Loiret une compétence interdépartementale pour la mise en œuvre du Plan Interrégional Loire Grandeur Nature (PILGN), et un arrêté préfectoral du 13 janvier 2003 créant l'arrondissement chargé de cette compétence au sein de la DDE du Loiret »¹⁰⁵. L'AITL a été créé pour assister techniquement les DDE dans la conception des travaux à réaliser. Or dans les faits, le pilotage et la coordination de la mise en œuvre des travaux au niveau local et l'assistance technique pour la conception des travaux à l'échelle locale... est relativement proche et source de chevauchement important de l'action entre la MOG et l'AITL. Parmi les personnes interrogées, certaines nous ont dit que la répartition entre les deux organismes étaient peu claires et à même de provoquer des dysfonctionnements. Leur intervention respective est parfois fonction du département dans lequel les projets sont exécutés.

¹⁰⁵http://www.loiret.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=269. Consulté le 30 mai 2009.

Pour illustrer la complexité interne aux services de l'État, on peut citer les différents services intervenant dans le Plan Loire en tant que document de programmation ou document stratégique (opérations associées au Plan Loire selon les axes stratégiques définis mais non programmées dans les Contrats de Plan Etat-Régions) :

- les DDE en charge l'exécution des travaux sur le lit et les levées, mais aussi de la réalisation des Plans de Prévention des Risques (services distincts) avec une particularité pour la DDE du Loiret qui abrite l'AITL (chaque DDE a des services particuliers compte tenu de l'héritage historique). L'expérience nous a montré que l'interrelation au sein des DDE n'était pas toujours évidente ;
- la DIREN Centre qui regroupe aussi des missions différentes comme le secrétariat général du Plan Loire (chargé du suivi et de la coordination du Plan Loire avec une personne en charge de la prévention des inondations), la Maîtrise d'Ouvrage Générale, le Service Hydraulique et Prévisions des Crues (SHPC), le Service de l'Eau et des Milieux Aquatiques (SEMA, avec là aussi une personne en charge de la question des inondations);
- les services préfectoraux départementaux (qui suivent en particulier la mise en place des PPRi) ;
- la préfecture du Loiret qui est également préfecture de région Centre et préfecture dite de bassin, à ce titre coordinatrice du Plan Loire appuyée pour ce faire du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR Centre).

Les réorganisations successives mais aussi la fréquente rotation du personnel étatique ne favorisent en outre ni la clarté, ni une bonne connaissance territoriale des agents. C'est un constat que nous avons largement fait et qui est stipulé dans le rapport de l'IGE. Or les questions organisationnelles sont pour les auteurs de ce rapport responsables des difficultés de réalisation de la programmation et de la mise en œuvre des projets locaux. En outre, si l'articulation entre les différents services de l'État n'est pas toujours claire en interne, elle est encore plus difficile à saisir pour les collectivités locales parties prenantes du Plan Loire.

5.3.7 Des gestionnaires conscients des difficultés

Les difficultés de mise en œuvre de ce Plan provoquent une certaine perplexité, notamment des acteurs locaux, difficultés inhérentes à la complexification des objectifs du Plan Loire et à sa gouvernance. Ces perplexités se focalisent en particulier sur les retards dans les travaux de restauration des levées imputables en partie à la complexité du système de mobilisation des fonds. Or certaines collectivités participent financièrement aux travaux sur les lits et les levées par le biais de fonds de concours qui sont budgétisés annuellement selon les prévisions des contrats de Plans mais qui ne sont pas mobilisés si les travaux ne sont pas effectués ; d'où la perplexité de ces collectivités locales participantes et la menace qui a pu exister de ne plus soutenir ces travaux¹⁰⁶.

D'autre part, l'identification des rôles de chacun des acteurs pilotes du Plan Loire (Agence de l'Eau, État et Établissement Public Loire) est difficilement perceptible notamment pour les acteurs locaux. Ainsi la confusion entre l'EP-Loire et l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire est courante chez différents acteurs locaux rencontrés (maires ; salariés du Conseil Général d'Indre-et-Loire, etc.).

¹⁰⁶Fonds de concours : « fonds versés par des personnes physiques ou morales pour contribuer avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public. Cette procédure permet d'assurer à ceux qui souhaitent participer à une dépense publique particulière que leurs fonds seront bien affectés à cette opération. C'est notamment le cas des collectivités locales, des établissements publics ou de l'Union européenne, qui versent des contributions à l'État pour le financement de certains investissements réalisés par l'État » (Chouvel, 2008, p. 33).

De plus, le Plan Loire est marqué par une implication très forte de quelques acteurs individuels clés, dirigeants à des degrés divers et salariés des acteurs collectifs pilotes du Plan Loire. Ils sont pourvoyeurs « de l'énergie » nécessaire à la mise en œuvre d'un plan d'une telle complexité. Ainsi, la complexité interne au fonctionnement du Plan Loire va être en partie dépassée par ces implications volontaristes. Mais l'antagonisme entre fortes individualités va parfois être un handicap majeur, dont il est particulièrement difficile d'appréhender la portée encore aujourd'hui mais qui est rapidement évoqué dans l'évaluation à mi-parcours du Plan Loire II.

Cette forte personnalisation du Plan Loire s'est traduite probablement par un désengagement relatif des acteurs politiques locaux et nationaux en tant qu'animateurs pilotes du Plan Loire dans sa globalité (à moins que ce désengagement soit une cause de cette personnalisation technique).

C'est sur un bilan mitigé que se termine le Plan Loire II et débute le Plan Loire III en 2007 : reconnaissance du bien-fondé du Plan Loire, mais aussi désappointement devant une certaine inefficacité au regard des grands objectifs fixés. C'est ce qui ressort de deux rapports d'évaluation en 2005 et 2006.

En outre, la fin du Plan Loire II et le lancement du Plan Loire III en 2007 sont l'occasion de changements d'organisation : disparition de l'Équipe Pluridisciplinaire fin 2006 (après avoir été complètement rattachée à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne en 2002), nouvelles responsabilités assumées par l'EP-Loire (voir la suite de nos propos), organisation de la partie opérationnelle du Plan Loire en plateformes d'action, nouveaux modes de financement, etc. Ces évolutions ont comme objectif de contribuer à l'accélération de sa mise en œuvre, même si l'on peut légitimement s'interroger sur l'unité stratégique du Plan Loire actuel, comme sur son pilotage.

5.4 Le Plan Loire III : la clarification peut-elle se faire au détriment de l'intégration ?

5.4.1 La distinction en plateformes d'action

Le Contrat de Projets Interrégional Loire 2007 - 2013 est validé par le comité de bassin Loire Bretagne en décembre 2006, par l'État en 2006 et 2007 et par les collectivités locales en mars 2007. Il constitue le principal document de programmation¹⁰⁷ sur lequel s'appuie le troisième volet du Plan Loire. Le Plan Loire III n'apporte pas de changement dans les objectifs globaux poursuivis par les plans antérieurs :

- vivre durablement dans les vallées inondables de la Loire et de ses principaux affluents;
- préserver le bien commun que sont la ressource en eau, les espaces naturels et les espèces patrimoniales ;
- faire du patrimoine naturel, culturel, touristique et paysager de la Loire et de ses principaux affluents un moteur de développement économique.

Notons cependant que le développement durable en zone inondable devient une notion centrale dans le Plan.

Mais en rapport avec les évaluations précédemment citées, le Plan Loire modifie fondamentalement son architecture ainsi que son pilotage qui devient thématique. Ainsi, les

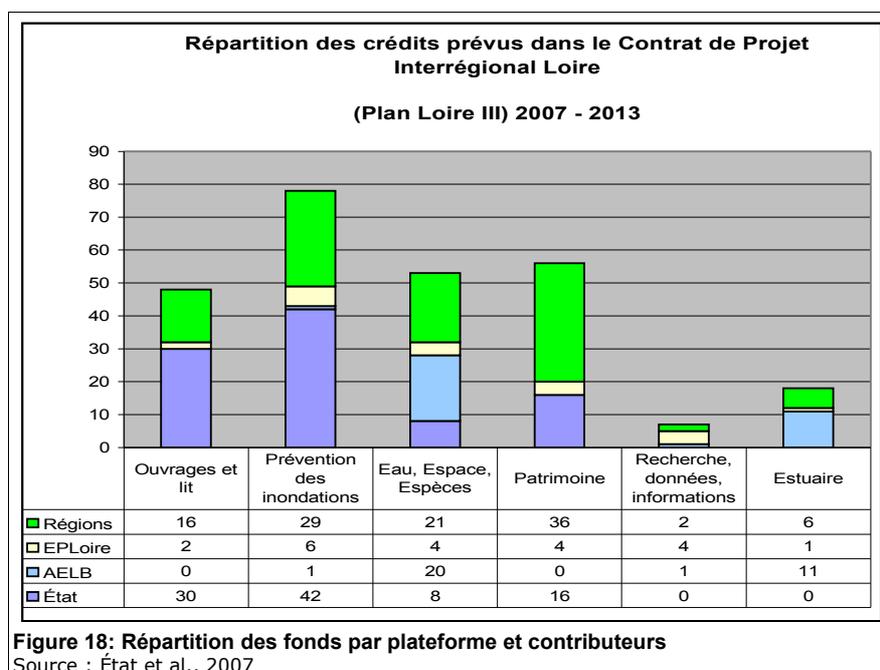
¹⁰⁷Le Plan Loire III s'appuie également sur le Programme Opérationnel Loire financé par le Feder et sur lequel nous revenons

objectifs du Plan Loire ont été déclinés en 6 plates-formes opérationnelles d'actions, réparties pour l'animation entre les différents acteurs pilotes du Plan Loire (tableau 15). Chaque pilote de plateforme est assisté d'une commission pour juger si les projets qui leur sont soumis sont éligibles au Plan Loire.

Tableau 15: Les plateformes d'actions du Plan Loire III et les financements prévus en 2008

Plateformes d'action (équivalentes des projets dans le CPIR)	Organismes animateurs	Montants totaux
Ouvrages domaniaux et sécurité (restauration, hors entretien)	Maîtrise d'Ouvrage Générale – DIREN Centre	48 M€
Prévention des inondations	Établissement Public Loire	78 M€
Eau, Espace, Espèces	Agence de l'eau Loire- Bretagne	53 M€
Patrimoine	Conseil Régional Centre	56 M€
Recherche, données, informations	Établissement Public Loire	7 M€
Estuaire	GIP Estuaire	18 M€

Source : État et al., 2007



Les montants alloués sont du même ordre de grandeur que ceux du Plan Loire II.

Les plates-formes d'action ont découlé de la volonté des acteurs pilotes du plan Loire de rendre celui-ci plus opérationnel et de clarifier son pilotage au regard des points négatifs soulevés par les évaluations. La prévention du risque d'inondation est ainsi découpée en deux plateformes : celle relative à la restauration des ouvrages et du lit d'une part et celle relative relatives aux autres actions.

La DIREN Centre et en particulier la Maîtrise d'Ouvrage Générale se trouve ainsi clairement en situation de pilotage, tout comme l'EP-Loire, ce qui permet un éclaircissement notable par rapport aux réflexions abordées par les évaluations.

Mais cette organisation pose d'autres questions qui ont pu ressortir concrètement lors de la réalisation de la Démarche de Planification Concertée (cf. partie III) : n'y-a-t-il pas un risque majeur d'accentuer la division entre les axes du Plan Loire si la réflexion stratégique est négligée à la faveur d'un repli de chaque acteur sur ses seules missions ?

Ce risque, souligné lors des « rendez-vous de la recherche ligérienne » (Larrue, 2007) peut être caractéristique d'une dérive bureaucratique et programmatique du Plan Loire (Crozier, 1971).

Car la distinction telle qu'elle s'est opérée renvoie à deux antagonismes abordés dans cette recherche : les collectivités locales versus l'État ; les mesures structurelles versus les mesures non structurelles.

D'autant que l'Équipe Pluridisciplinaire n'existe plus alors qu'elle concrétisait de facto l'approche transversale, au niveau de la production des études tout du moins. La disparition de l'Équipe Pluridisciplinaire s'est faite « discrètement » alors que ces apports ont été fondamentaux pour le Plan Loire. C'est ce que rappelle la mission de l'IGE (Burdeau et al., op.cit.), p. 27 : « Il est surprenant que l'une des bases solides du PLGN ait pu disparaître sans un exposé clair des motifs ni sans décision officielle ».

Dès lors, la nature des relations entre la Maitrise d'Ouvrage Générale de la DIREN Centre et l'Établissement Public Loire va largement conditionner la réalité de l'approche intégrée de la prévention du risque d'inondation. Si ces relations ne sont pas étroites et continues alors le risque de « désintégrations » thématique (structurel et non structurel) et géographique (local et global) est réel. Auquel cas, la stratégie globale tel qu'elle a été formulée à la fin du Plan Loire I aura perdu une grande partie de sa raison d'être.

5.4.2 L'impact de la réforme des finances publiques

L'entrée en vigueur de la Loi Organique des Lois de Finances Publiques (LOLF)¹⁰⁸ le 1er janvier 2005 est un fait qui a fortement marqué le Plan Loire III.

La LOLF a un double objectif : le renforcement réel du pouvoir du Parlement et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publique en passant d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et donc de résultats (Dussart, 2008)

Pour ce faire, le texte a permis le remplacement des chapitres (représentant les moyens de l'État) par quelques 132 programmes ministériels. Les crédits sont désormais spécialisés par mission, programme et action (art.7). On compte en 2008, 11 missions interministérielles et 24 missions ministérielles. Parmi les missions interministérielles se trouve celle de la « politique des territoires ».

Chaque programme comporte donc des objectifs avec des indicateurs de performance et de résultats fiables, permettant théoriquement de mieux évaluer et contrôler l'utilisation des fonds publiques.

« Les parlementaires peuvent maintenant se prononcer sur l'intégralité des crédits budgétaires. Les crédits du budget sont adoptés mission par mission. Les plafonds d'emploi ventilés par Ministère font l'objet d'un vote unique. Les parlementaires peuvent également modifier la répartition entre les

¹⁰⁸Loi n° 2001-692

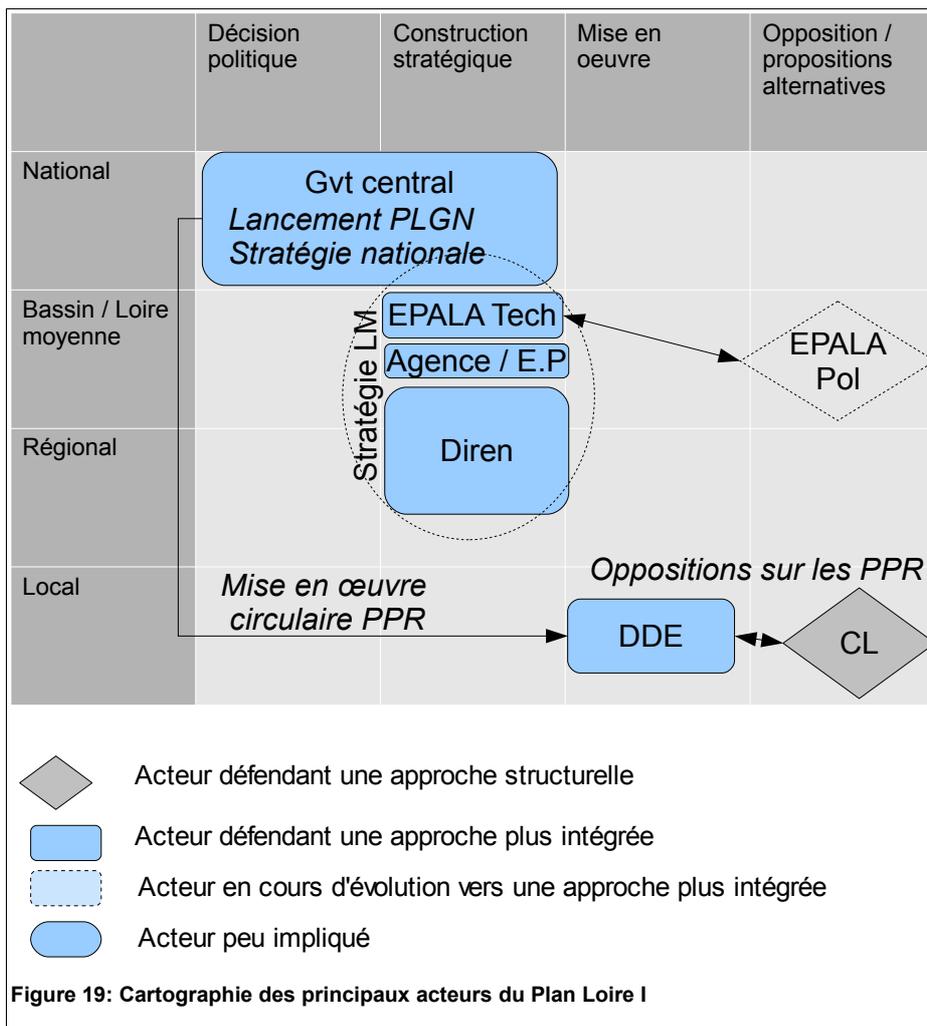
crédits d'une même mission. Ils peuvent créer, modifier ou supprimer un programme. » (ibid., p 21). Mais le Gouvernement continue de proposer les programmes articulés autour de : définition des objectifs, cohérence des moyens accordés, proposition d'indicateurs précis,...

La « part » étatique du Plan Loire s'inscrit depuis 2006 dans un Programme d'Intervention Territoriale de l'Etat (PITE). La nouvelle tendance qui anime les finances publiques avec la LOLF aurait influencé l'organisation du Plan Loire visant une clarification des missions, en particulier avec la distinction entre la plateforme d'action « Ouvrage et Lit » et la plateforme « Prévention des Inondations ». Or comme ont l'a vu précédemment, la mise en mouvement des fonds étatiques a fortement conditionné les difficultés de mise en œuvre du Plan Loire I et II.

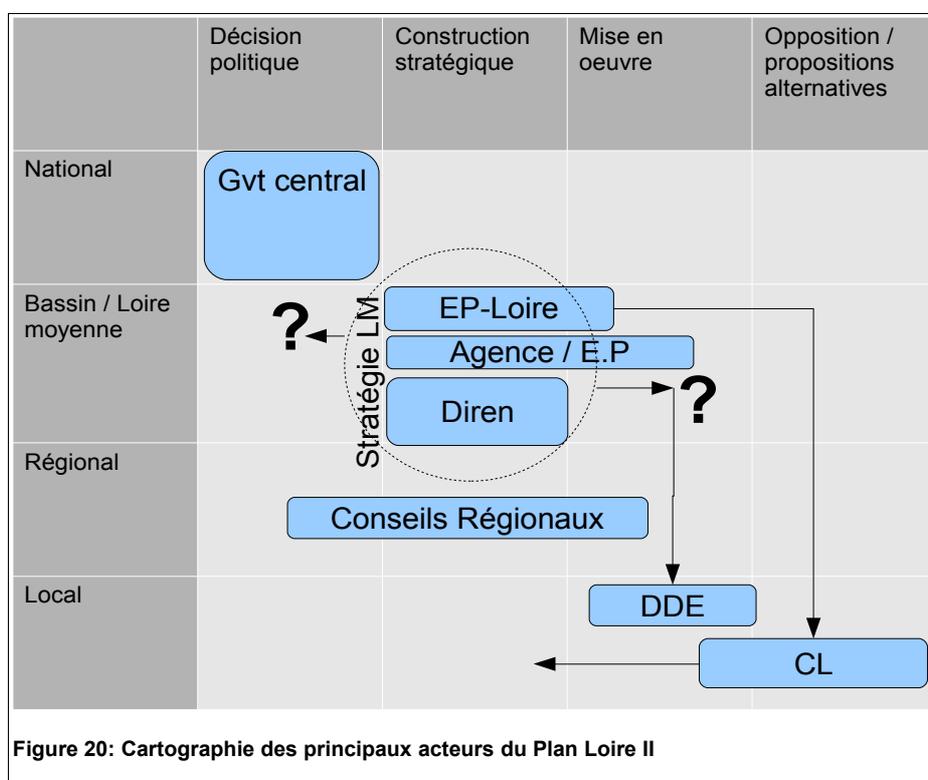
Mais cette réforme des finances a vocation à orienter l'action de l'Etat encore d'avantage vers des projets à même de conditionner la relation entre collectivités locales et État sur la construction de projets communs. A l'inverse, le poids accru des parlementaires dans la construction des lois de finances peut favoriser la « voix des territoires locaux » dans la construction du budget étatique.

5.4.3 Les évolutions du jeu d'acteurs

L'utilisation de la cartographie d'acteur nous permet de schématiser l'évolution générale des différents acteurs depuis l'instauration du Plan Loire après le dépassement du conflit sur les grands ouvrages.



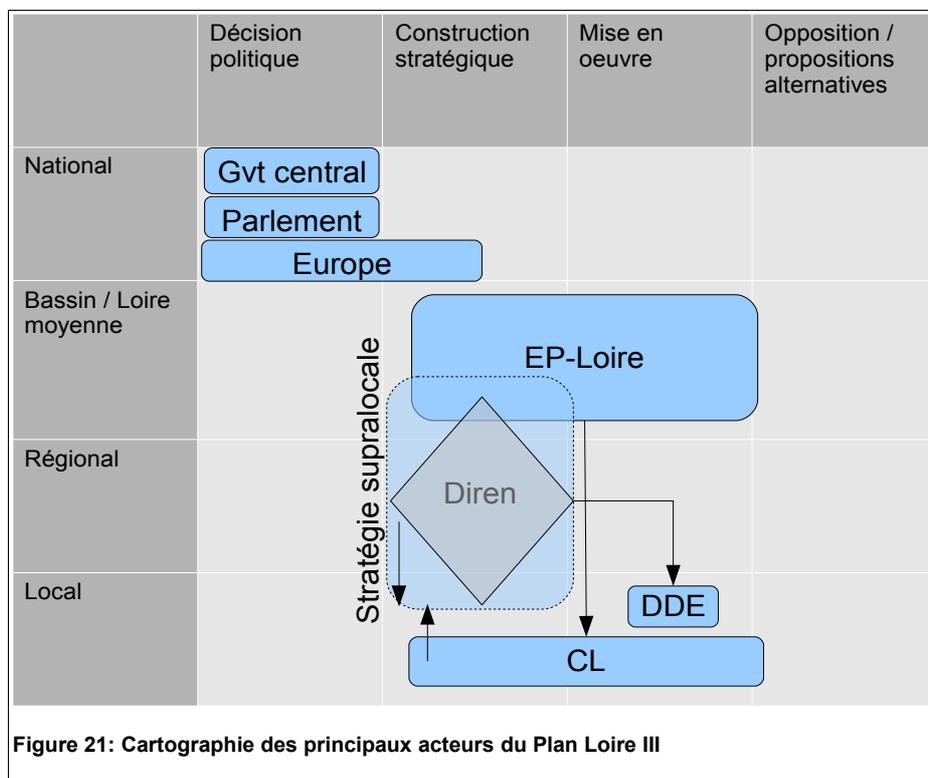
Ce premier schéma souligne la construction de la stratégie Loire moyenne comme un produit tripartite associant l'EPALA, l'AELB (qui accueille l'Équipe Pluridisciplinaire) et l'État. Cette stratégie Loire moyenne s'inscrit également dans une politique nationale qui promeut une nouvelle prévention du risque d'inondation, qui s'appuie en particulier sur la mise en place des Plans de Prévention des Risques (ou des documents précédents comme les PIG); ce qui est à l'origine de conflit avec les collectivités locales. Enfin le schéma souligne une certaine dualité qui traverse l'EPALA : alors que son personnel technique participe activement la construction d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne, les élus continuent de défendre une approche structurelle notamment en ce qui concerne la gestion des étiages, avec la mise en lumière du projet de Chambonchard.



Le Plan Loire II est théoriquement le plan de la mise en œuvre de la stratégie tripartite; la reconduction du Plan Loire s'appuie sur les CPER faisant entrer de plein pied les conseils régionaux dans le champ d'intervention du plan Loire, y compris sur les inondations. Mais si l'Équipe Pluridisciplinaire voit de plus en plus ses missions s'étendre à de la sensibilisation des acteurs locaux, la stratégie de 99 est soumise à deux contradictions : d'une part la difficulté à mettre en œuvre certains travaux sur le lit et les levées en raison des problèmes d'engagement des crédits mais aussi des décalages entre les préconisations de la stratégie et les retours de terrain en provenance des équipes locales de l'Équipement ; d'autre part l'absence de décision politique au moins dans un premier temps en ce qui concerne l'ouvrage du Veudre, ou encore le niveau de protection à atteindre notamment pour les vals les plus sensibles.

Le Plan Loire II voit néanmoins se mettre en place la Maitrise d'Ouvrage Générale pour une coordination des travaux conduits par les DDE. La MOG va prendre par là-même prendre une dimension stratégique de plus en plus importante.

Enfin les acteurs locaux passent (pour certains) d'une posture d'opposition franche à la réflexion sur la mise en place de stratégies locales pour un développement durable en zone inondable (cf partie III; étude de Saint Pierre des Corps)



Le Plan Loire III du fait de la rénovation de sa gouvernance voit le jeu d'acteur évoluer fortement : disparition de l'Equipe Pluridisciplinaire, multiplication des études et interventions portées par l'EP-Loire. La distinction en plate-forme d'action amoindrit la place des Conseils Régionaux du champ de la prévention des inondations même si leurs contributions financières restent très importantes.

Le pôle décisionnaire voit aussi l'apparition en plus du gouvernement du parlement par l'intermédiaire de la LOLF et de l'Europe à travers le PO-Feder. La DIREN qui conserve son rôle de coordination des DDE cherche à construire un cadre stratégique plus local par l'intermédiaire des études de vals. Ce faisant, la stratégie Loire moyenne n'est plus au cœur d'une collaboration tripartite, d'autant que l'AELB se retire ostensiblement du champ des inondations. Et la focalisation de la DIREN sur les mesures structurelles (ouvrages et lit) peut laisser présager à une nouvelle sectorisation de son intervention. A l'inverse, les collectivités locales s'impliquent de plus en plus dans la mise en œuvre de projets de prévention du risque voire la mise en place de stratégies locales associant le développement durable et la prévention des inondations comme en témoigne la Démarche de Planification Concertée de Bréhémont (cf. partie III).