

1

Le plan Loire

PRESENTATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Carte des aménagements de la Loire

I – Le contenu et la réalisation du Plan Loire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Les mesures concernant la haute Loire

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

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

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

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

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

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

b) Les mesures concernant la Loire moyenne

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

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

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

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

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

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

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

c) La politique renforcée d'entretien du fleuve

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

B – La satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau

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

a) Le barrage de Naussac II

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

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

b) Le barrage de Chambonchard

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

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

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

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

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

C – La restauration de la diversité écologique du milieu

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

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

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

D – Un bilan général incertain et contrasté

1 – Le bilan financier

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

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

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

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

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

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

2 – Les résultats

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

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

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

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

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

II – L'organisation et la gestion du Plan Loire

A – Les principaux acteurs

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

1 – L'organisation de l'Etat

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

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

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

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

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

2 – L'organisation de l'EPALA

a) Les missions et les moyens de l'EPALA

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

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

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

b) Le financement de l'EPALA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La modernisation du réseau CRISTAL

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

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

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

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

b) La construction du barrage de Pont-Rousseau

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS

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

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

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