



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Évaluation du dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et de l'efficacité de sa mise en œuvre

Rapport CGEDD n° 012877-01, IGA n° 19053R

établi par
Christian BARTHOD (coordonnateur), Marie-Claire BOZONNET (CGEDD)
François SCARBONCHI (IGA)

Octobre 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	7
1. Contexte et principaux constats.....	10
1.1. Les PAPI, parce qu'ils visent des objectifs ambitieux et doivent s'articuler avec les dispositifs et les politiques existantes, sont complexes par nature.....	10
1.2. Le dispositif des PAPI est généralement apprécié même si sa sophistication parfois excessive n'est pas totalement compensée par l'accompagnement des services de l'État.....	13
<i>1.2.1. Le dispositif des PAPI bénéficie d'une appréciation générale positive des collectivités territoriales.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2.2. Les porteurs de PAPI regrettent une sophistication excessive peu compatible avec certaines réalités territoriales et demandent un assouplissement des procédures.....</i>	<i>15</i>
<i>1.2.3. La signification de la labellisation d'un PAPI n'est pas toujours bien comprise...16</i>	<i>16</i>
<i>1.2.4. L'appui technique et méthodologique par l'État constitue un enjeu majeur mais montre des limites.....</i>	<i>17</i>
<i>1.2.5. Une situation financière loin d'être optimale, notamment pour la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs.....</i>	<i>19</i>
2. Les difficultés identifiées : diagnostic et propositions.....	20
2.1. Un sentiment partagé sur l'organisation des services de l'État qui n'est pas optimale, même pour les PAPI qui ne présentent pas de difficultés.....	20
2.2. Élaboration des PAPI et de leurs avenants.....	22
2.2.1. Le périmètre des PAPI.....	22
2.2.2. Le PAPI d'intention.....	22
2.2.3. Les analyses coût-bénéfice, les analyses multi-critères et la « justification économique des travaux » représentent un enjeu important à forte technicité et sont souvent mal comprises.....	24
2.2.4. Les enjeux d'urbanisme.....	25
2.2.5. Les enjeux environnementaux.....	25
2.2.6. Dans un contexte où les plans de financements peuvent être compliqués à monter, l'interprétation de certaines dispositions budgétaires mérite de trouver une solution.....	27
2.2.7. La procédure de validation des avenants aux PAPI complexifie la mise en œuvre des actions.....	28

2.2.8. Certaines conditionnalités mises à la labellisation des PAPI apparaissent contre-productives.....	29
2.3. Les deux instances de labellisation des PAPI et de leurs avenants.....	32
2.3.1. Des modifications dans le fonctionnement de commission mixte inondation (CMi) peuvent simplifier les procédures.....	32
2.3.2. Les instances de bassin compétentes pour les PAPI.....	34
2.3.3. La répartition des compétences entre CMi et instance de bassin doit être mieux définie pour permettre une accélération des procédures.....	34
2.4. Les délais de signature de la convention du PAPI pourraient être raccourcis.....	36
2.5. La mise en œuvre des PAPI.....	37
2.5.1. L'insuffisance des moyens humains des structures porteuses de PAPI est souvent dénoncée.....	37
2.5.2. L'enjeu de la maîtrise du foncier demeure majeur.....	38
2.5.3. L'enjeu d'un régime d'exception pour les PAPI.....	41
2.5.4. L'autorisation environnementale.....	44
2.5.5. La concertation avec le public.....	47
Conclusion.....	49
Annexes.....	51
1. lettre de mission lettre de mission.....	52
2. Liste des personnes rencontrées.....	54
3. Carte des Territoires à risque important d'inondation (TRI).....	64
4. Carte des Stratégies Locales de Gestion du Risque Inondation (SLGRI).....	65
5. Carte des PAPI.....	66
6. Bilan synthétique des labellisations PAPI – PSR au 31 décembre 2018 (source DGPR).....	68
7. Extraits du tableau de suivi des PAPI, transmis par la DGPR.....	77
8. Questionnaire du CEPRI dont une synthèse des réponses a été portée à la connaissance de la mission.....	103
9. Glossaire des sigles et acronymes.....	112

Résumé

Depuis leur création, en 2002, les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ont permis aux intercommunalités qui les portent de proposer à la labellisation des réalisations nombreuses financées pour partie par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Ce dispositif, s'il rencontre un indéniable succès avec 170 PAPI¹ labellisés au 1^{er} octobre 2019 suscite également de nombreuses critiques sur sa complexité, ses délais d'instruction et de mise en œuvre.

Les propositions de simplifications et les améliorations détaillées dans la deuxième partie de ce rapport sont précédées d'un état des lieux de ce dispositif qui a connu, au fil des années, plusieurs évolutions. La mission inter-inspections CGEDD/IGA a recueilli, au travers d'entretiens directs ou de questionnaires, une expression large des difficultés rencontrées par les porteurs de PAPI et les solutions que ceux-ci proposent pour fluidifier les procédures et réduire les délais.

Le premier constat est celui de la complexité intrinsèque des PAPI qui visent des objectifs ambitieux tout en s'articulant avec les dispositifs et les politiques existantes.

Les objectifs nationaux affichés des PAPI donnent la mesure des ambitions de ces programmes : « décliner de manière opérationnelle des stratégies locales explicites et partagées sur un bassin de risque cohérent ; mobiliser et coordonner les maîtres d'ouvrage en prenant appui sur la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) ; optimiser et rationaliser les moyens publics mis à disposition pour la réalisation de ces programmes ».

Parallèlement, ils doivent s'inscrire en cohérence avec les stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) prévues pour les territoires à risque important (TRI), les plans communaux de sauvegarde (PCS), le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), le plan de prévention des risques naturels (PPRN), le plan de gestion du risque inondation (PGRI), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Cette sophistication est un des facteurs de crispation des porteurs de PAPI qui jugent insuffisant leur accompagnement par les services de l'État généralement. Les différentes étapes de cet accompagnement, avec au premier titre les directions départementales des territoires (DDT) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ne sont pas perçues par les porteurs de PAPI comme reposant sur des interlocuteurs coordonnés entre eux. Vient ensuite l'intervention de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), préparatoire à l'avis de la Commission mixte inondation (CMi), qui peut encore brouiller la perception de la « parole de l'État » qui apparaît soumise à des interprétations insuffisamment coordonnées.

Pour autant, les PAPI bénéficient d'une appréciation générale positive des collectivités territoriales, comme outil indispensable et globalement efficace pour la mise en œuvre d'une politique de prévention des inondations et de leurs conséquences.

Cette perception complexe est renforcée dans la phase de mise en œuvre par les injonctions contradictoires entre, d'une part, la nécessité de tenir compte de nombreuses dispositions notamment d'ordre réglementaire, et d'autre part, les impératifs de réalisation des actions dans les territoires où règne parfois un certain sentiment d'urgence. Les demandes multiples des services de l'État posent parfois dans ce contexte des difficultés spécifiques au regard des réalités de terrain.

Au-delà, c'est le sens même de la labellisation des PAPI qui est mal compris. Après plusieurs années d'instruction de dossiers techniques volumineux et complexes, le processus préparatoire apparaît

¹ PAPI ou assimilés, car la base de données de la DGPR sur les PAPI inclut 32 PSR (plans submersions rapides), en plus des PAPI (complets, selon le vocabulaire du cahier des charges PAPI 2) et des PAPI d'intention.

s'achever par la labellisation par la commission mixte inondation (CMi), instance nationale de validation des programmes. Pourtant, ce qui est compris comme un accord (avec parfois quelques réserves), se révèle à l'épreuve du terrain devoir souffrir de nombreux avenants et modifications qui ouvrent un nouveau cycle instruction/validation alourdissant encore le processus.

Dans ce contexte, les porteurs de PAPI ont exprimé devant la mission d'inspection le sentiment partagé que l'organisation des services de l'État n'est pas optimale, même pour les programmes qui ne présentent pas de difficultés. Les PAPI d'intention², censés mieux préparer en amont les futurs PAPI complets ne sont pas toujours bien acceptés, apparaissant rajouter une strate supplémentaire à un processus déjà lourd.

Des demandes très techniques, dans la phase d'instruction des PAPI, comme les analyses coût-bénéfice, les analyses multi-critères et la justification économique des travaux, sont souvent mal comprises dans leurs subtilités.

À cela s'ajoutent des enjeux relatifs à l'urbanisme ou à l'environnement qui sont fréquemment mis en avant par les collectivités territoriales comme des freins, voire des obstacles à la mise en œuvre des actions – principalement des travaux et des aménagements – prévus dans les PAPI.

Enfin, certaines conditionnalités mises à la labellisation des PAPI alors qu'elles ne relèvent pas des compétences des porteurs de PAPI, mais de l'État sont un facteur de lourdeur et d'incompréhension du processus.

À la suite de ces constats et des propositions formulées par les porteurs de PAPI, le rapport propose des axes de simplification tant pour la phase d'instruction que celle de mise en œuvre des PAPI.

Pour la phase d'instruction, l'accompagnement par les services de l'État serait mieux organisé si le préfet de département désignait un interlocuteur unique chargé de coordonner l'ensemble des interventions et interprétations. Les questions techniques complexes (analyse coûts-bénéfices, analyses multi-critères, etc.) mériteraient l'élaboration de guides qui tiennent compte de l'expérience acquise et de la nécessaire adaptation de ces exigences aux réalités constatées.

Dans un souci de fluidification des procédures, une meilleure articulation entre la CMi, instance nationale, et les instances de bassin, instances inter-régionales, devrait être recherchée, avec pour objectif de déconcentrer ce qui peut l'être tout en conservant sa cohérence nationale au dispositif.

Dans la phase de mise en œuvre, une meilleure adéquation des moyens humains des porteurs de PAPI aux ambitions affichées est nécessaire pour ne pas reproduire un schéma d'organisation qui a montré ses limites : le déploiement d'une grande énergie pour la préparation du programme suivi d'une insuffisante mobilisation de ressources humaines dans la concrétisation des actions.

Enfin, il apparaît nécessaire d'expertiser juridiquement la possibilité de dispense de certaines étapes de procédures dans des situations qui requièrent une action rapide, notamment dans des contextes de forte tension à la suite d'une catastrophe.

Le rapport préconise d'autres mesures susceptibles de simplifier et de rendre plus efficace le dispositif des PAPI. Les assouplissements préconisés relèvent souvent d'une meilleure articulation entre des impératifs apparemment incompatibles, mais également du renforcement du dialogue entre les différents intervenants représentant l'État (national, territorial) et entre ceux-ci et les collectivités territoriales porteuses de PAPI.

² L'étape du PAPI d'intention vise à préparer le cadre d'action du PAPI : structure porteuse, gouvernance, connaissance du risque et définition de la stratégie (pouvant s'appuyer sur des études importantes, notamment hydrauliques mais pas seulement), organisation et planification du projet.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Conforter le pouvoir d'arbitrage du préfet départemental qui désigne un chef de projet (DDT), interlocuteur unique du porteur de PAPI, disposant d'une lettre de mission le légitimant en interne et en externe à son administration. Au niveau régional, un interlocuteur unique à la DREAL est le correspondant du chef de projet départemental.....21

Recommandation 2.(DGPR) Diffuser des clarifications sur les analyses coût-bénéfice et les analyses multi-critères sous forme de guides prenant en compte les premières expériences concrètes et les questions des porteurs de PAPI et des bureaux d'études..... 24

Recommandation 3.(DGPR et DHUP) Intégrer explicitement dans la doctrine écrite sur les PAPI des précisions sur les éventuels ouvrages de protection mis en œuvre qui ne sont pas réputés infaillibles et ne peuvent donc accueillir en toute sécurité de nouvelles constructions et des populations supplémentaires.....25

Recommandation 4.(DGPR) Lors de la labellisation initiale, valider le coût de la mesure selon le maître d'ouvrage, mais l'affecter d'un coefficient annuel d'actualisation et d'un pourcentage d'imprévus à définir (10 %, 15 %), en confiant au préfet de département le soin de veiller à une bonne application de cette souplesse ; accepter la fongibilité au sein d'un même axe pour les axes 1 à 5. 29

Recommandation 5.(DGPR) Réexpertiser à la fois l'enjeu et l'efficience des conditions posées au financement des actions des PAPI et lever les contradictions relatives aux insuffisances de *l'État* qui pèsent sur la capacité de mise en œuvre des PAPI..... 32

Recommandation 6.(DGPR) Clarifier le cahier des charges des instances de bassin (composition, compétences, modalités de fonctionnement, « produits attendus ») dans un contexte où la déconcentration importante de dossiers précédemment traités par la CMI justifie une meilleure harmonisation du fonctionnement de ces six instances..... 34

Recommandation 7.(DGPR) Laisser à la CMI la compétence pour les PAPI d'intention non adossés à une SLGRI, et transférer aux instances de bassin la compétence pour l'ensemble des autres PAPI, à l'exception de ceux pouvant être qualifiés de PAPI d'enjeu national et des PAPI littoraux.....36

Recommandation 8.(DGPR) Inviter toutes les parties concernées à réformer les modalités pratiques actuelles d'adoption et de signature des conventions de financement des PAPI, pour raccourcir les délais de signature des conventions à quatre mois..... 37

Recommandation 9.(DGPR) Conditionner la labellisation quand il y a un doute légitime sur l'adéquation « réaliste » des moyens humains mobilisés déclarés avec le niveau des ambitions affichées ; moduler assez fortement la contribution de l'État sur l'animation en fonction des problèmes identifiés, de la hiérarchisation des enjeux selon les services de l'État, et des moyens de la structure porteuse du PAPI, en formalisant une grille de critères.....38

Recommandation 10.(MTES) Expertiser la faisabilité d'introduire dans la loi le principe de dispense de certaines étapes de procédure pour « un projet dont le seul but est de répondre à des situations d'urgence à caractère civil », en l'encadrant (notamment au regard de la quantification des enjeux, de l'absence d'alternative raisonnable et du coût pour la collectivité) et en obligeant à prendre en compte en parallèle les principes de réduction et le cas échéant de compensation des impacts sur l'environnement.....43

Recommandation 11.(DGPR, DEB et CGDD) Demander à la DGPR, au commissariat général au développement durable (CGDD) et à la DEB d'élaborer conjointement un guide opérationnel (notamment pour l'enjeu des digues et celui des zones d'expansion des crues) destiné aux DREAL et aux DDT, sur la proportionnalité de l'étude d'impact aux enjeux pour son volet naturaliste dans le contexte des PAPI. 45

Recommandation 12.(DGPR, DEB et CGDD) Demander aux services de l'État et aux établissements publics de l'État de se placer en position active de facilitateurs pour les mesures compensatoires liées à des ouvrages de protection prévus dans des PAPI labellisés..... 46

Introduction

Les événements de ces dernières années rappellent les graves conséquences des inondations : la tempête Xynthia sur le littoral atlantique, en février 2010 (29 morts en Vendée), la crue dans le Var, en juin 2010 (23 morts, 1 Md€ de dégâts), les pluies orageuses dans les Alpes-Maritimes (20 morts, 1,2 Md€ de dégâts) et les inondations dans l'Aude en octobre 2018 (14 morts, 200 M€ de dégâts). Les effets des changements climatiques risquent d'aggraver encore la fréquence et la gravité de tels événements.

Pour limiter les conséquences de telles catastrophes, les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), lancés en 2002, constituent un dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Elles ont pour objet de promouvoir une gestion des risques d'inondation partagée entre les différents acteurs publics pour réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Élaborés par les collectivités territoriales ou leurs groupements [établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), syndicats mixtes, établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), etc.], les PAPI sont labellisés par l'État qui accompagne, techniquement et financièrement, leur mise en œuvre.

Les PAPI traitent des différents aspects de la lutte contre les inondations : prévention, réduction de vulnérabilité, protection, sensibilisation au risque, information préventive, préparation à la gestion de crise. Ils s'appuient sur un cahier des charges national qui précise un cadre de labellisation et de suivi. Une fois labellisé, le PAPI permet le cofinancement par l'État qui mobilise principalement le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM³), un des principaux outils de la politique nationale de prévention des risques naturels. Son montant annuel est de 137 M€⁴.

À la date de ce rapport, 170 PAPI⁵ sont en cours, répartis en deux grandes catégories : 96 PAPI complets labellisés par l'État dont les actions sont lancées ou en cours et 74 PAPI d'intention (avant-projet).

Pour l'accompagnement des porteurs de PAPI dans leur élaboration et leur mise en œuvre, l'État intervient au moyen des directions départementales des territoires (DDT) et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) sur le littoral, et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL en tant que service régional ou DREAL de bassin⁶.) La coordination de l'ensemble des PAPI est assurée par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).

Les projets de PAPI sont labellisés soit au niveau national, par la commission mixte inondation (CMi) quand leur montant global est supérieur à 3 M€, soit dans une instance de bassin quand leur montant global est inférieur à 3 M€.

³ La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »). Originellement destiné à financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur, son utilisation au bénéfice de la prévention des risques a été progressivement élargie par le législateur à d'autres catégories de dépenses. Il constitue dorénavant la principale source de financement de la politique nationale de prévention des risques naturels, conjointement au programme budgétaire 181 relatif à la prévention des risques.

⁴ Projet de loi de finance 2019

⁵ La base de données de la DGPR dont sont extraits les chiffres intègre toutes les générations de PAPI, y assimile les dossiers des Plans de Submersion Rapide engagés après la tempête Xynthia et les PAPI d'intention. Les projets dont le contrat n'a jamais abouti ou est en cours de signature sont inclus dans les totaux.

⁶ Le territoire métropolitain est divisé en six bassins hydrographiques coordonnés par un préfet régional : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie.

Depuis leur création, les PAPI ont régulièrement suscité des critiques sur leur complexité, leur lourdeur administrative et les difficultés de mise en œuvre, sans que pour autant ces éléments aient fait l'objet d'une analyse ou d'une évaluation nationales.

À l'occasion des quatrième assises nationales des risques naturels en mars 2019, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé que « *la réalisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), [...] sera simplifiée et accélérée. Pour cela, une mission sera conduite en étroite association avec la commission mixte inondation et des propositions seront formulées à l'automne 2019.* »

La lettre de mission⁷ signée par trois ministres (ministre de la transition écologique et solidaire (MTES), ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) et ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) demande au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du dispositif des PAPI, en distinguant leur processus d'élaboration et leur mise en œuvre opérationnelle. Cette évaluation concerne les délais des différentes étapes, les conditions de réussite et les divers facteurs de difficulté, avec une attention particulière à la situation des collectivités territoriales porteuses de PAPI les plus petites. Il est attendu des propositions d'amélioration permettant d'accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes, avec l'hypothèse d'une déconcentration plus grande du dispositif de labellisation, tout en garantissant une homogénéité nationale des avis rendus. La lettre de mission précise que « *cette mission sera à réaliser en lien avec la CMi.* »

Depuis sa création, le dispositif des PAPI a régulièrement été complété. La dernière version du cahier des charges des PAPI date de 2017, ouvrant sur la troisième génération de PAPI (dits PAPI 3) qui commencent à se structurer en 2019. La mission a donc travaillé essentiellement sur la base des programmes relevant du cahier des charges PAPI 2. Concernant le cahier des charges PAPI 3, la mission se limite nécessairement à constater de quelle manière il prend en compte les problèmes rencontrés, s'il permet d'envisager de les résoudre ou bien s'il est susceptible de compliquer leur gestion.

La méthodologie retenue par la mission a été la suivante :

- l'examen de 19 dossiers de PAPI, 7 choisis par la DGPR, 12 sélectionnés par la mission, l'ensemble constituant un échantillon représentatif de la diversité des situations. La connaissance de ces dossiers a été complétée par des entretiens (visioconférence, téléconférence, etc.) avec les DREAL, les DREAL de bassin et les DDT ou DDTM concernées ;
- les entretiens avec les cabinets MTES et MCTRCT et la DGPR ;
- la participation à la commission mixte inondation (CMi) du 4 juillet pour un échange initial sur les problèmes identifiés et les attentes ; l'organisation d'entretiens individuels avec tous les interlocuteurs de la CMi qui l'ont souhaité ; la participation à la CMi du 3 octobre 2019 pour un échange sur les constats faits par la mission et sur certaines orientations stratégiques envisageables ;
- des échanges avec plus d'une vingtaine de structures porteuses de PAPI, organisés respectivement par l'Association nationale des élus des bassins (ANEB) et par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), avec appels à contribution sur des possibles solutions aux difficultés identifiées ;

⁷ Cf. annexe 1.

- des discussions avec le Centre européen de prévention des risques inondations (CEPRI) qui a diffusé un questionnaire aux porteurs de PAPI, avec le souci d'objectiver les difficultés rencontrées et un échange portant sur l'exploitation des réponses reçues⁸ ;
- un échange avec les élus qui ont saisi le ministre au sujet des PAPI ;
- des déplacements dans quatre territoires⁹ choisis en fonction du caractère illustratif (de réussites ou de difficultés) des PAPI qui y sont déployés.

La mission a entendu ou recueilli les expériences, avis et propositions d'environ 180 personnes¹⁰.

⁸ Il y a eu 44 réponses aux 60 questionnaires envoyés, ce qui démontre une forte mobilisation des porteurs de PAPI sur l'enjeu de la fluidification des processus. Les réponses ont permis à la mission de vérifier que leurs constats sont assez largement partagés et rejoignent ceux de la mission.

⁹ Déplacements à La Roche-sur-Yon les 15 et 16 juillet 2019 sur le PAPI du Lay-aval ; à Sélestat les 17 et 18 juillet 2019 sur le PAPI Giessen-Liepvrette ; à Grenoble les 23 et 24 juillet 2019 sur le PAPI Isère-amont ; à Nice le 5 septembre 2019 sur le PAPI Paillons.

¹⁰ Liste jointe en annexe 2.

1. Contexte et principaux constats

1.1. Les PAPI, parce qu'ils visent des objectifs ambitieux et doivent s'articuler avec les dispositifs et les politiques existantes, sont complexes par nature

Les objectifs énoncés dans le cahier des charges des PAPI 3 donnent la mesure des ambitions de ces programmes qui doivent :

- « *décliner de manière opérationnelle des stratégies locales explicites et partagées sur un bassin de risque cohérent ;*
- *mobiliser et coordonner les maîtres d'ouvrage en prenant appui sur la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) ;*
- *optimiser et rationaliser les moyens publics mis à disposition pour la réalisation de ces programmes ».*

Le même document indique que les PAPI s'articulent avec tous les autres dispositifs relatifs aux risques et aux inondations. Ainsi, les PAPI « *sont une déclinaison opérationnelle des stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) prévues pour les territoires à risque important (TRI). Ils doivent favoriser une mise en œuvre coordonnée de l'ensemble de la réglementation relative à la prévention et à la gestion des inondations sur l'ensemble du territoire du projet : plans communaux de sauvegarde (PCS), document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), plan de prévention des risques naturels (PPRN), études de danger sur les digues, pose de repères de crue, etc. Ils doivent être compatibles avec le plan de gestion du risque inondation (PGRI), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).* »

La bonne utilisation des fonds publics est un objectif majeur qui fonde la demande de « *justification des opérations nécessitant un investissement important par une analyse destinée à en évaluer l'efficacité au travers d'une analyse multi-critères (AMC) ou des analyses coût bénéfice (ACB)* ».

Enfin, le PAPI doit s'articuler avec les politiques existantes en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement ainsi qu'avec les plans grands fleuves.

Il résulte de l'ensemble de ces objectifs et articulations une complexité conceptuelle qui rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre du PAPI et requiert un temps long d'instruction et de nombreuses itérations et incertitudes dans la mise en œuvre après labellisation.

La complexité technique de l'objet que prétendent saisir les PAPI a été signalée à la mission par les experts et les porteurs de PAPI entendus. Elle est à l'origine d'hésitations techniquement légitimes, voire d'erreurs toujours possibles dans certaines approches hydrauliques et/ou de génie civil, et ceci en interférence avec les caractéristiques et spécificités de chaque territoire. Il existe incontestablement une dynamique d'apprentissage, à la fois à l'échelle de chaque PAPI et de la politique des PAPI. Le besoin d'études approfondies est une réalité des PAPI, pour maximiser les chances de réussite dans la conception et la mise en œuvre. Ceci est d'autant plus fondé que nombreux sont les PAPI dont l'élaboration est, explicitement ou implicitement, orientée par des convictions profondes et préalables sur ce que sont les meilleures solutions. Faute d'être expertisées à l'amont en termes d'alternatives envisageables, d'efficacité, de faisabilité technique ou même d'acceptabilité sociale, ces solutions conçues a priori conduisent parfois les partenaires dans des impasses ou des difficultés non anticipées.

Le contexte législatif et réglementaire est fortement évolutif¹¹. La conception et plus encore la mise en œuvre des PAPI doivent être régulièrement adaptées à ces nouveaux contextes, suscitant le besoin de nouvelles études, de nouvelles réflexions et de nouvelles décisions des comités de pilotage, selon une logique qui n'est certes pas réductible aux seuls PAPI, mais qui peut expliquer certains délais constatés.

La combinaison des lois MAPTAM, NOTRe et GEMAPI¹², suscite une inquiétude renforcée des élus locaux qui craignent de devoir assumer désormais « seuls » **la responsabilité juridique et pénale de la prévention des inondations**, alors même que l'État est seul compétent pour délivrer les autorisations nécessaires à la mise en œuvre des programmes de prévention locaux et n'est pas toujours perçu comme facilitateur au quotidien. Cet arrière-plan colore fortement les prises de positions de certains élus qui réclament d'assumer complètement les choix concernant les territoires de projet des PAPI. Ils vont parfois jusqu'à dire qu'en cas de mise en cause au pénal, ils se retourneront contre l'État, en listant ce qu'ils perçoivent comme des entraves, contraintes excessives ou mauvaise appréciation de la hiérarchisation des enjeux ou de la proportionnalité des contraintes aux enjeux. Ils dénoncent également un héritage d'une situation dégradée dont l'État peut être tenu totalement ou partiellement responsable avant le transfert de la responsabilité¹³ aux collectivités territoriales. Du côté des services de l'État, certaines positions (soit très compréhensives pour l'approche des élus, soit à l'opposé, très rigides sur l'interprétation des textes) peuvent aussi s'expliquer par cette perception du risque pénal, même si rares sont ceux qui le formulent explicitement. La mission note que si la loi GEMAPI responsabilise fortement les collectivités sur les deux volets « *milieux aquatiques* » et « *prévention des inondations* », le contexte dans lequel celles-ci gèrent le volet « *milieux aquatiques* » n'est pas comparable, notamment au regard de l'enjeu de la responsabilité pénale.

La mise en œuvre progressive de la GEMAPI interfère grandement avec le portage et la mise en œuvre des PAPI. Les incertitudes liées à la mise en œuvre de la loi MAPTAM – notamment la recomposition des intercommunalités et la prise en charge de la nouvelle compétence GEMAPI – ont pu expliquer une sorte de gel des décisions de certains élus, voire l'attentisme de certains porteurs de PAPI durant pratiquement deux ans. Le nouveau paysage intercommunal et la structuration gemapienne semblent faciliter le portage de certains PAPI précédemment portés par de petites

¹¹ Sous l'effet conjugué de dispositions spécifiques au secteur de la prévention des risques (par exemple la définition des systèmes d'endiguement), de dispositions plus générales d'organisation administrative et territoriale (par exemple la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations), voire de logiques allant très au-delà du secteur des risques. Mais dans le domaine des inondations, une partie de ces évolutions est également gouvernée par les événements catastrophiques constatés, et la volonté d'en tirer rapidement des enseignements.

¹² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, (NOTRe) ; loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

¹³ La responsabilité administrative et financière de la commune et la responsabilité pénale du maire peuvent être engagées pour faute du maire dans l'exercice de ses missions de police, d'information sur les risques et d'autorisation d'urbanisme. Le maire est en effet responsable des missions de police générale définies à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (comprenant la prévention des inondations) et des polices spéciales (en particulier la police de la conservation des cours d'eau non domaniaux, sous l'autorité du préfet) ainsi que ses compétences locales en matière d'urbanisme. À ce titre, il doit : informer préventivement les administrés ; prendre en compte les risques dans les documents d'urbanisme et dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ; assurer la mission de surveillance et d'alerte ; intervenir en cas de carence des propriétaires pour assurer le libre écoulement des eaux ; organiser les secours en cas d'inondation.

Les articles L. 562-8-1 et R. 562-14 du code de l'environnement précisent le cadre juridique dans lequel s'exerce la responsabilité concernant les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions. La mission rappelle par ailleurs que la responsabilité ne peut être mise en cause si l'événement est plus rare que l'aléa de référence retenu.

entités dont la capacité d'animation et d'ingénierie n'était pas toujours à la hauteur des problèmes rencontrés. La mission a pu constater que certains PAPI précédemment concernés par la catégorie des « *collectivités porteuses de PAPI les plus petites* », mentionnée par la lettre de mission, ont vu leur situation évoluer de manière très favorable par la prise en charge du PAPI par un syndicat intercommunal plus important en charge de la GEMAPI. Ces PAPI bénéficient désormais d'une ingénierie forte, d'une équipe technique pluridisciplinaire, voire de la mutualisation des expériences de PAPI portés par une même structure gémapienne¹⁴. Néanmoins la mission a également été mise en garde sur le contexte des deux prochaines années (élections municipales, renouvellement des élus et nécessité de les former à la culture du risque...), qui pourrait ne pas faciliter la résolution des problèmes encore en suspens. Parmi ceux-ci figure notamment l'enjeu majeur de définition des systèmes d'endiguement en application du décret digues¹⁵, avec des échéances à présent très proches pour bénéficier de la procédure simplifiée d'autorisation de ces systèmes¹⁶.

Concernant l'enjeu des inondations et de leur prévention, plusieurs temporalités peuvent se traduire localement par des injonctions contradictoires :

- d'une part, la temporalité de l'émotion après une catastrophe, qui exige des réalisations visibles rapides et, d'autre part, la temporalité des approches globales et intégrées d'aménagement du territoire, qui nécessitent des études et du temps. Des délais sont nécessaires aux discussions entre les acteurs d'un même bassin versant et à la concertation avec les parties prenantes, souvent nombreuses, dans un contexte où l'oubli et parfois le déni peuvent toucher assez rapidement une partie significative des acteurs ;
- d'une part, les échéances électorales qui déterminent souvent le temps de l'action des élus et commandent la visibilité des réalisations matérielles et, d'autre part, la gestion par l'État des politiques nationales, de moyen et long termes qui n'obéissent pas aux mêmes contraintes de calendrier ;
- enfin la temporalité des techniciens qui intègrent le temps des études et des montages de projets, celui de l'appropriation par les élus et par la population, celui de la décision politique et celui des procédures administratives « ordinaires ». Ils préfèrent généralement prendre le temps nécessaire – peut-être en perdre parfois un peu – à l'amont pour en gagner à l'aval au moment de la mise en œuvre, notamment pour les travaux des PAPI .

Ces visions différentes de la temporalité conduisent des porteurs de PAPI à une certaine acceptation ou « résignation » concernant les délais constatés, en soulignant par exemple que construire une digue hors PAPI peut nécessiter une dizaine d'années tout comme dans le cadre d'un PAPI. A contrario, d'autres interlocuteurs rencontrés par la mission demandent la création d'un régime d'exception, fondé notamment sur une accélération des diverses procédures pour les travaux dans le cadre d'un PAPI labellisé. Le projet de réfection de la cathédrale Notre-Dame de Paris a été cité en exemple de ce type de procédure d'exception.

Dans ce contexte, l'année 2020 sera marquée par le souvenir du dixième anniversaire de la catastrophe de la tempête Xynthia du 28 février 2010, qui a fait de nombreuses victimes, dont 29 dans le seul département de la Vendée, de nombreux déplacés à la suite des inondations, et près de

¹⁴ Afin de faciliter la lecture, le néologisme « gémapien-ne » est utilisé dans la rédaction de ce rapport. Cet adjectif, courant chez les acteurs et les observateurs de cette compétence, qualifie notamment les entités et organismes en charge de la mise en œuvre de tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

¹⁵ Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015.

¹⁶ Code de l'environnement – article R 562-14-II-2° – Le dossier est déposé au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque le système d'endiguement envisagé relève de la classe A ou de la classe B [...] ou au plus tard le 31 décembre 2021 pour les autres systèmes d'endiguement. A titre dérogatoire, lorsque les circonstances locales le justifient, le préfet peut, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée de dix-huit mois [...]

deux milliards d'euros de dommages. Le bilan de la mise en œuvre des actions des PAPI dans cette zone ne peut être considéré comme satisfaisant. Même si les PAPI du littoral atlantique postérieurs à la tempête Xynthia présentent de fortes spécificités, ce bilan aura des conséquences sur l'appréciation de tous les PAPI.

1.2. Le dispositif des PAPI est généralement apprécié même si sa sophistication parfois excessive n'est pas totalement compensée par l'accompagnement des services de l'État

Des données centralisées fiables, mais incomplètes.

À la date de la rédaction de ce rapport, la DGPR recense dans sa base de données 170 PAPI (ou assimilés : cf. les 32 PSR) labellisés (74 PAPI d'intention et 96 PAPI complets ou PSR) pour lesquels le coût complet (post avenants lorsqu'il y en a) est de 1,9 Md€ (122 M € pour les PAPI d'intention et 1 786 M€ pour les PAPI complets). La base de données transmise à la mission agglomère les chiffres relatifs à l'histoire de la labellisation, des conventions financières et des avenants, et ceux de la base de données SAFPA à vocation plus financière sur les engagements pris par l'État et notamment par le FPRNM. Il existe parfois des informations indisponibles, ne garantissant pas une complétude, voire une cohérence parfaites des informations sur un PAPI. La mission observe par ailleurs que l'identification des collectivités territoriales ou de leurs groupements, porteurs de PAPI, a pu changer depuis leur labellisation sans que cela soit indiqué. Pour environ 30 PAPI, les informations liées à la signature de la première convention financière ne sont pas ou seulement partiellement disponibles.

À partir des éléments de la DGPR, le montant total prévisionnel gagé sur le FPRNM pour des PAPI en cours est de près de 722 M€ (39 M€ pour les PAPI d'intention et 683 M€ pour les PAPI complets). Le montant des engagements pris sur le compte budget opérationnel de programme (BOP) 181 est de l'ordre de 20 M€ (5,8 M€ pour les PAPI d'intention et 14,1 M€ pour les PAPI complets). La mission note une dynamique renouvelée de labellisation à partir de 2018, du fait des PAPI d'intention qui ont sans doute amené à questionner davantage les actions lourdes et trouver des équilibres différents avec les actions relatives à la culture du risque et à la vulnérabilité. Ainsi les PAPI labellisés en 2017 ont généré un montant d'actions abandonnées singulièrement élevé (30 % du montant labellisé en 2017) possible signe d'un revirement. La mission constate d'autre part une baisse significative depuis 2012 du montant financier des PAPI labellisés en CMi, ce qui peut résulter du même phénomène.

1.2.1. Le dispositif des PAPI bénéficie d'une appréciation générale positive des collectivités territoriales

A l'exception de certains acteurs économiques qui critiquent l'insuffisante prise en compte des entreprises et des emplois dans l'élaboration et la mise en œuvre des PAPI, il existe un quasi consensus sur trois points :

- le PAPI est un outil indispensable et globalement efficace pour la mise en œuvre d'une politique de prévention des inondations par les collectivités territoriales, notamment en ce qu'il conditionne l'accès au FPRNM et encourage la mise en cohérence des politiques à la bonne échelle. Il aide l'État et les élus à promouvoir une gestion intégrée des enjeux liés à l'eau et à mobiliser sur les territoires les indispensables solidarités amont-aval et rural-

urbain. Pour autant, il s'agit d'un dispositif complexe, lourd à manier, provoquant des délais considérés comme excessifs tant au niveau de l'élaboration des PAPI et de leurs avenants que de la mise en œuvre opérationnelle. Au-delà de ce quasi-consensus, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont exprimé des inquiétudes et/ou des critiques sur le PAPI d'intention, tel que rendu obligatoire par le cahier des charges PAPI 3 ;

- la conception même des PAPI en sept axes considérés comme également légitimes et opportuns dans leur contribution effective à la prévention des inondations est pertinente pour tous. Pour autant, la préoccupation majeure réside dans l'axe 7 (la gestion des ouvrages de protection hydraulique) et, dans une moindre mesure, dans l'axe 6 (la gestion des écoulements). Certains porteurs de PAPI insistent toutefois sur la limite de leur capacité à impulser une mise en œuvre concrète de certains axes incontestablement importants (cf. axes 3, 4 ou 5¹⁷) quand ils ne sont pas maîtres d'ouvrage et que certaines communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ont accepté le PAPI que comme condition au financement de travaux par le FPRNM ;
- le cahier des charges PAPI 3 est reconnu comme cherchant à prendre en compte d'incontestables problèmes rencontrés dans divers PAPI, et à ce titre difficilement contestable du point de vue d'une vision cohérente, ambitieuse et intégrée d'une politique territoriale de prévention des inondations. Pour autant, parmi les porteurs de PAPI, même les partisans les plus déterminés de ce cahier des charges insistent sur son haut niveau d'ambition, sur les risques de blocage à la mise en œuvre et sur le fait qu'il s'agit d'un niveau maximal envisageable de « contraintes » du point de vue de la faisabilité pratique.

Quelles que soient les critiques entendues par la mission sur les PAPI, aucun interlocuteur rencontré n'a remis en cause leur principe, ni leur conception générale, ni le bien fondé de leurs ambitions. Les difficultés exprimées se concentrent sur les modalités pratiques, tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des PAPI. Les porteurs de PAPI demandent plus de souplesse dès lors que les grands principes des PAPI sont sauvegardés.

Si cette aspiration à plus de souplesse est générale, la mission note néanmoins que sur 170 PAPI labellisés, environ 160 (à tout le moins ceux qui ont vu leur convention signée) ont su résoudre leurs problèmes ou rencontrent des difficultés qui ne remettent pas en cause le bilan globalement positif porté sur le dispositif. Une dizaine¹⁸ de PAPI (dont certains représentent un enjeu financier majeur pour la bonne gestion du FPRNM) connaissent des situations de blocage préoccupantes, susceptibles de dégénérer dans une mise en cause de la responsabilité de l'État et des modalités pratiques de gestion des règles et principes des PAPI par les services de l'État.

La mission considère que si des souplesses¹⁹ n'étaient pas identifiées et rapidement mobilisées, il conviendrait de prêter la plus grande vigilance aux conséquences des discours actuellement minoritaires sur l'impossibilité du statu quo²⁰ dans le contexte de :

¹⁷ Axe 3 : l'alerte et la gestion de crise ; Axe 4 : la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme ; Axe 5 : les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens

¹⁸ Malgré l'invitation très large à contribution, relayée par la plupart des réseaux travaillant sur les PAPI, la mission ne peut exclure que certains porteurs de PAPI, notamment dans la catégorie des « collectivités porteuses de PAPI les plus petites », ne se soient pas manifestés.

¹⁹ Tout particulièrement pour les ouvrages de génie civil existants, comme des digues, même s'ils doivent être renforcés pour améliorer leurs performances. L'enjeu de la création de nouveaux ouvrages de génie civil nécessite par nature plus de réflexion critique, pour apprécier les avantages et les inconvénients et préciser leur localisation optimale.

²⁰ A titre d'illustration, dans les réponses au questionnaire du CEPRI, la mission a pu lire une demande de « transformer le FPRNM en dotation aux collectivités compétentes en matière de GEMAPI et faire confiance aux élus locaux, désormais juridiquement responsables, pour mener la politique de prévention des inondations. »

- la responsabilité pénale des élus cohabitant avec le « tutorage fort », voire l'encadrement par l'État, des réponses stratégiques et opérationnelles des élus au risque d'inondation, conduisant à ce que le dernier mot reste actuellement toujours à l'État ;
- l'émergence en cours de structures gémapiennes fortes, dotées d'ingénierie solide, capables d'une vision intégrée sur leur territoire, posant de manière renouvelée la question du rôle de l'État et du rôle des collectivités dans le secteur des inondations.

1.2.2. Les porteurs de PAPI regrettent une sophistication excessive peu compatible avec certaines réalités territoriales et demandent un assouplissement des procédures

La politique des PAPI bénéficie incontestablement d'une vision globale, cohérente, moderne et ambitieuse, portée par la DGPR et la CMI, et pleinement validée par la mission. Il convient néanmoins de souligner l'extrême sophistication des objectifs et du vocabulaire, dont certains acteurs (au-delà de l'équipe décisionnelle du porteur de PAPI) peuvent peiner à saisir toutes les subtilités, et ensuite à se les approprier dans toutes leurs dimensions et dans leurs implications qui les engagent une fois le PAPI labellisé²¹. La rédaction même des objectifs, très technique et parfois jargonneuse, d'un PAPI (cf. citation supra) en est une illustration. Cette vision intégrée, déclinée en principes et approches opérationnelles par le cahier des charges PAPI, est incontestablement vertueuse, mais elle présente en elle-même une difficulté pour beaucoup de porteurs de PAPI qui souhaitent mettre en avant des « objets simples », des priorités et des réalisations visibles.

Le discours légitime sur l'adaptation au territoire peut certes dissimuler des réserves sur tel ou tel point de cette vision globale et intégrée, voire servir à opposer la théorie et la pratique. Mais la mission estime que la politique des PAPI a déjà réussi à modifier en profondeur les discours et approches de beaucoup d'élus et d'autres acteurs des PAPI, et à légitimer certains principes fondateurs vertueux. Il semble à la fois légitime et possible que les services de l'État puissent, au plus près du terrain, accepter certaines souplesses, dès lors que les principes ne sont pas remis en cause. Cela permettrait aux porteurs de PAPI de démontrer concrètement à la population concernée qu'une certaine rusticité opérationnelle n'est pas systématiquement contrée par ce qui est ressenti comme une sophistication excessive.

La mission a néanmoins pu constater que certains problèmes rencontrés peuvent conduire à des demandes de souplesse²² qui remettent en cause tout ou partie des principes d'un PAPI (par exemple, le niveau effectif de protection des populations, tel que validé par le PAPI labellisé) ; dans ce cas-là, la mission estime que la souplesse ne doit pas être de mise.

²¹ Il existe une attente que la DGPR puisse aller plus loin qu'elle ne le fait actuellement, sous forme d'un guide (élaboré par ses soins ou sous-traité à un établissement public de l'État ou une structure associative) ce qu'il faut comprendre derrière certains mots ou concepts (par exemple : les « solutions alternatives »), et surtout ses exigences minimales en la matière dans un dossier, avec toutes les conséquences opérationnelles pour les AMC-ACB.

²² La mission intègre dans ces « demandes de souplesse » la résignation à ne pas faire certains travaux, compte tenu des difficultés rencontrées et du coût social des décisions à prendre, remettant en cause la cohérence d'un schéma de protection.

1.2.3. La signification de la labellisation d'un PAPI n'est pas toujours bien comprise

La mission a constaté – sans être en mesure de l'expliquer – l'incompréhension assez répandue de ce que signifie la labellisation d'un PAPI (et tout particulièrement pour un PAPI relevant du cahier des charges PAPI 2), majoritairement chez les élus et les porteurs de PAPI, mais parfois également dans les services territoriaux de l'État.

Alors même que la quasi-totalité des PAPI complets actuellement labellisés l'a été à un stade très amont des études et que le contenu même de ce qui est financé prévoit les études nécessaires, la labellisation est souvent comprise par les porteurs de PAPI et plus largement encore par les élus :

- soit comme un feu vert donné par l'État sur un projet d'ensemble ou un ensemble de projets²³, devant conduire à ce que les instructions de demandes d'autorisation exigées par les textes en vigueur soient une simple formalité et ne remettent en cause ni le principe d'un ouvrage, ni sa localisation, ni ses caractéristiques principales ;
- soit comme un programme²⁴ validé par l'État et accompagné de clauses techniques, ne devant évoluer qu'à la marge (ou seulement dans le cadre d'avenants), quels que soient les résultats des études de faisabilité et les impacts non identifiés au moment de la labellisation ;
- soit comme un dossier de référence entièrement validé par l'État (aux réserves et recommandations près), et donc opposable aux questions ou remises en cause par des socio-professionnels, des associations, des riverains, du public en général, voire des services instructeurs de demandes d'autorisations. Cette labellisation dispenserait d'étudier des alternatives et validerait définitivement telle ou telle option importante aux yeux du porteur de PAPI.

La préférence donnée (hors dimension budgétaire) par l'État à la stratégie et aux grandes orientations par rapport à une liste précise et définitive de projets tels que décrits dans le dossier de candidature à la labellisation n'est pas comprise. La manière dont la DGPR se défend d'avoir validé (via la CMi) un programme (au sens communautaire) n'est pas non plus comprise, compte tenu du cadre technique imposé par le cahier des charges, ainsi que par les réserves et recommandations accompagnant la labellisation. Pour la DGPR, la labellisation valide le début d'un processus vertueux orienté et encadré, alors que beaucoup de porteurs de PAPI y voient un contrat scellant des engagements réciproques et donc d'une certaine manière également opposables à l'État.

Sur certains choix délicats, des débats complexes peuvent émerger entre services de l'État ne partageant parfois les visions des élus qu'au plus près du terrain. Certaines DDT, à tout le moins certains agents de DDT (mais pas de DREAL) en charge de responsabilités dans le secteur du risque peuvent en effet estimer, comme cela a été dit à la mission, que : *« Lorsqu'un PAPI est labellisé, toute action prévue dans le cadre de ce PAPI a été reconnue incontournable. »*

De manière plus satisfaisante, sur le plan financier, la labellisation est bien comprise comme un engagement pris par l'État, ajustable par des avenants, d'accompagner par le FPRNM une démarche volontaire reconnue pertinente et « estimable » au regard des enjeux identifiés, d'une structure qui souhaite porter un PAPI, en respectant un cahier des charges validé au niveau national.

²³ Au sens de la directive communautaire de 1985, codifiée par la directive de 2014.

²⁴ Au sens de la directive communautaire de 2001 ;

1.2.4. L'appui technique et méthodologique par l'État constitue un enjeu majeur mais montre des limites

L'importance et l'enjeu de l'appui technique, administratif et méthodologique des services de l'État aux porteurs de PAPI, parfois appelé « accompagnement » sont mis en avant à la fois par les porteurs de PAPI, par les élus locaux, par la DGPR, par les DREAL et les DDT. Mais la compréhension de ce qui se joue dans cet appui technique n'est pas la même chez tous les acteurs. Ceci est à l'origine de nombreux malentendus constituant une des sources de certains problèmes constatés par la mission. Par ailleurs les porteurs de PAPI s'estiment confrontés à une « forte hétérogénéité dans le degré d'accompagnement et la régularité du suivi de la part des services de l'État.

Les principales attentes des porteurs de PAPI

Les propos recueillis par la mission lors des entretiens sont confirmés par les réponses au questionnaire du CEPRI. Ils illustrent les principales attentes des porteurs de PAPI vis-à-vis de l'implication et de l'aide des services de l'État. Les demandes les plus fréquemment exprimées concernent :

- la présentation de la politique nationale relative à la prévention des inondations ;
- l'aide à la définition des actions du PAPI et de la gouvernance ;
- le montage du plan de financement des actions et la compréhension du contenu attendu des pièces du dossier ;
- une prise de parole qui engage l'État au moment de la concertation, lors des comités techniques (COTECH) et des comités de pilotage (COFIL) du plan de prévention des risques naturels inondation (PPRNI) ;
- la sensibilisation des élus du territoire à la démarche PAPI ;
- l'accompagnement des porteurs de projet dans le choix des secteurs devant bénéficier de travaux PAPI ;
- le suivi des financements et l'avancement du planning.

Les porteurs de PAPI semblent également attendre des services de l'État une aide dans l'appréciation réaliste des délais des études administratives et des procédures.

La DGPR est quasi-unaniment identifiée comme une direction techniquement très compétente, active et réactive, animant vraiment le réseau des DREAL, dotée d'une vision globale, cohérente, moderne et ambitieuse, qui a montré sa capacité d'évoluer lors du processus d'élaboration du cahier des charges PAPI 3.

Mais elle est aussi perçue comme « centralisatrice », peu à l'écoute de la diversité et de la spécificité des territoires, désireuse d'appliquer les mêmes règles quel que soit le porteur de PAPI et l'historique local.

Dans l'appui technique aux porteurs de PAPI, elle intervient en réponse aux sollicitations des DREAL (relayant ou non des questions des DDT), souvent dans un échange téléphonique qui n'est pas toujours confirmé par un écrit. Cela suscite une interrogation récurrente de certains porteurs de PAPI ou bureaux d'études quant à savoir si la réponse émane d'un agent ou de la structure DGPR. Ces réponses informelles suscitent des interrogations des porteurs de PAPI et des bureaux d'études qui les accompagnent : s'agit-il du traitement d'un cas particulier ou de l'application d'une doctrine nationale en émergence ?

Certaines DREAL ont fait état d'une consigne de la DGPR leur demandant de « prendre de la distance » par rapport aux porteurs de PAPI, en laissant les DDT en première ligne, pour garantir une meilleure indépendance des avis lors des procédures d'instruction (labellisation et avenants).

Dans les faits, la mission a constaté une grande variété des positionnements des DREAL, compte tenu des difficultés rencontrées par les DDT pour accompagner les porteurs de PAPI dans certains débats techniques. Il n'est pas compris que les options validées explicitement ou implicitement par l'appui technique de l'État soient dénoncées lors de la phase d'instruction par la DREAL, et ensuite la DGPR. Beaucoup de porteurs ont vécu ce repositionnement des DREAL comme une régression par rapport à ce qu'ils considéraient comme une co-construction par l'État et les collectivités territoriales d'un projet de territoire dans un domaine où la complexité des analyses et des choix est élevée.

Les porteurs de PAPI indiquent qu'ils se trouvent confrontés à la pluralité des analyses et à la divergence dans la hiérarchisation des enjeux au sein même des DDT et des DREAL. L'enjeu de la coordination à l'amont des analyses et positions entre DDT et DREAL, mais aussi au sein des DDT et au sein des DREAL est devenu majeur. La mission a pu constater que des efforts importants sont consentis dans ce domaine par la majorité des DREAL et des DDT, mais sans arriver à faire disparaître le sentiment chez les porteurs de PAPI que ces pluralités d'approches ne sont pas vraiment arbitrées au sein de l'État.

Si, sauf exception, les DDT ne revendiquent pas de disposer d'une vraie compétence technique en matière de PAPI, les DREAL sont dans une situation plus complexe : dans l'organisation des services de l'État, notamment dans les domaines de compétences du MTES, elles sont désormais vues comme le pôle de compétence technique de l'État. Et cela même quand les agents assument ouvertement de ne pas être des spécialistes, à plus forte raison des experts, au sens des comités de domaine du MTES. De fait, la compétence technique des services de l'État s'est affaiblie. Cette baisse de compétence est le résultat de l'évolution des formations techniques, de l'abandon des activités de maîtrise d'œuvre, du départ progressif à la retraite de la majorité des agents alliant compétence et expérience et de la gestion des ressources humaines. Les interlocuteurs rencontrés par la mission regrettent l'absence, en DREAL comme en DDT, d'agents capables de discuter techniquement et méthodologiquement avec un bureau d'étude ou un service d'ingénierie d'une structure gémapienne. Bien évidemment, cela remet pas en cause la qualité personnelle et la forte motivation des agents rencontrés.

Dans ces conditions, l'accompagnement par les services de l'État ne correspond pas -sauf exceptions- à ce qu'attendent les porteurs de PAPI. Il est illusoire, dans la plupart des cas (et il existe des exceptions) d'espérer que les porteurs de PAPI obtiennent ce qu'ils attendent : il s'agit de la conséquence logique d'options prises il y a 15 ou 20 ans en matière de gestion des ressources humaines et des compétences, longtemps masquées par la résilience des services, et aujourd'hui de plus en plus manifeste au fur et à mesure des départs en retraite.

Dès lors, dans le positionnement des services de l'État, l'accent se déplace inévitablement de l'esprit vers la lettre, s'agissant de l'interprétation des textes, ainsi que vers le respect des procédures administratives, la vérification de la cohérence interne des dossiers et l'appréciation du caractère crédible des argumentations.

Pour certaines collectivités territoriales, le souci des services de l'État n'apparaît pas comme un appui technique et méthodologique aux porteurs de PAPI mais comme un souci de sécuriser juridiquement et techniquement leur décision en prenant des marges de sécurité. Cette posture, comprise comme une stratégie de précaution, obère gravement, du point de vue du maître d'ouvrage, la conception ou le coût des projets.

Il existe néanmoins un grand nombre de dossiers qui ne semblent pas nécessiter de compétences plus fortes que celles qu'on peut raisonnablement attendre actuellement des corps techniques de l'État. Mais les incompréhensions sont vives quand un porteur de PAPI estime ne pas avoir reçu des

services de l'État l'appui technique et méthodologique qu'il avait compris lui être promis, tel qu'il le conçoit. L'émergence de structures gémapiennes fortes déplace les termes du problème, sans faire disparaître les conséquences de cette situation dans les modalités d'instruction des PAPI à labelliser.

1.2.5. Une situation financière loin d'être optimale, notamment pour la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Les tableaux de la DGPR identifient des PAPI d'intention en cours depuis 2011. Le montant total gagé sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) est de l'ordre de 39 M€ ; les délégations faites à ce jour aux directions départementales des finances publiques -DDFIP- (à la demande des DDT en lien avec les porteurs de PAPI) sont de l'ordre de 11 M€ et les paiements d'un peu moins de 10 M€. La lenteur de consommation des crédits du FPRNM est incontestable, mais les sommes en jeu restent relativement limitées, ce qui n'est pas le cas pour les PAPI complets.

Les tableaux de la DGPR identifient des PAPI complets en cours depuis 2012 (six années de durée normale et des avenants de prolongation). Il est à noter que les avenants successifs réévaluent très significativement les montants initialement labellisés ; cela malgré les imperfections de la base de données concernant, d'une part, les montants découlant de la labellisation initiale et, d'autre part, la situation après signature de la première convention financière (et donc la prise en compte des effets financiers des réserves et des recommandations). Ce constat plaide pour l'option retenue par la DGPR, pour que le PAPI d'intention donne les moyens d'une meilleure estimation des coûts lors de la labellisation du PAPI qui suit.

Mais le plus préoccupant reste que sur un montant « moralement engagé » sur le FPRNM de l'ordre de 683 M€, les délégations faites à ce jour aux DDFIP ne sont que de 271 M€, pour des engagements juridiques et comptables de 216 M€ et des paiements effectifs de seulement 112 M€.

Au total, sur un montant gagé sur le FPRNM de l'ordre de 722 M€ entre 2011 et 2019, les engagements juridiques et comptables effectifs ne sont que de l'ordre de 282 M€, et les paiements seulement de 122 M€. Cette situation, loin d'être optimale pour la gestion du FPRNM, semble traduire des difficultés réelles dans la mise en œuvre des PAPI, et tout particulièrement des PAPI complets.

Ce constat financier, pris comme un indicateur de performance, semble démontrer une certaine inadéquation entre ce qui est prévu par les PAPI au moment de leur labellisation et la concrétisation de leurs actions. La seule analyse par les engagements financiers pourrait conclure à un échec de ce dispositif que viennent toutefois pondérer d'autres éléments développés dans ce rapport.

2. Les difficultés identifiées : diagnostic et propositions

2.1. Un sentiment partagé sur l'organisation des services de l'État qui n'est pas optimale, même pour les PAPI qui ne présentent pas de difficultés

La majorité des PAPI ne suscite pas de critiques publiques ou de conflits ouverts entre État et collectivités territoriales. Pour autant, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait part d'un sentiment largement partagé selon lequel l'organisation des services de l'État²⁵ n'est pas optimale pour l'élaboration et, plus encore, la mise en œuvre opérationnelle des PAPI. Il est reproché aux services de l'État une pluralité de discours et des injonctions contradictoires sur la hiérarchisation et les modalités pratiques de mise en œuvre des PAPI. Les responsables des collectivités territoriales porteuses de PAPI ont l'impression que les autorités hiérarchiques privilégient un discours théorique intégrateur et peinent à arbitrer pratiquement, y compris à l'intérieur de leurs propres structures. Les niveaux départementaux et régionaux peuvent alors être perçus comme menant des politiques non systématiquement convergentes, ce qui n'est pas exclusif du constat (factuel ou perçu) qu'il peut exister également plusieurs discours au niveau régional comme départemental, voire en fonction des agents se succédant dans un même poste.

La mission ne sous-estime pas les jeux de rôle « habituels » au sein des services de l'État et dans les collectivités territoriales, surtout lorsqu'une mission interministérielle d'inspection offre la possibilité de mettre en avant les priorités de chacun et de montrer que l'autre partie serait incapable de compromis et de pragmatisme. Mais elle constate aussi que le fonctionnement des arbitrages nécessaires au sein de l'État n'est pas optimal, conduisant à un paysage contrasté : lorsqu'il existe une chaîne de décisions, neuf décisions cohérentes et convergentes peuvent être contre-carrées par une dixième ou, plus souvent encore, par une absence de décision.

Face à des blocages constatés, il existe parfois un volontarisme brouillon qui se focalise sur un problème particulier et ne perçoit pas suffisamment l'ensemble des contraintes de toutes natures (techniques, politiques, sociologiques, juridiques, etc.), et notamment la logique propre à chaque vision d'acteurs. Il existe, de manière à peine cachée, plusieurs façons de considérer ce qu'il convient de faire quand deux préoccupations majeures doivent s'articuler alors qu'elles apparaissent, dans la pratique, s'opposer. L'exemple de l'opposition entre, d'une part, la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, la protection de l'environnement au sens large, a été souvent cité par les personnes entendues par la mission.

Le MTES, par l'intermédiaire de la DGPR, prône une approche intégrée en considérant qu'il est à la fois légitime et possible de concilier des impératifs apparemment contradictoires. Dans la pratique, au moins dans certains cas, les processus de prise de décision de l'État ne se révèlent pas toujours à la hauteur de ce principe. Parfois, les débats concernant les procédures sont d'autant plus difficiles qu'ils révèlent des arbitrages non clairement assumés sur le fond.

Afin d'éviter de confronter les porteurs de PAPI à des interlocuteurs portant parfois des interprétations contradictoires, la mission préconise que le préfet de département désigne un chef de projet au sein de la DDT²⁶, bénéficiant d'une lettre de mission (diffusée à tous les services de l'État en département, et à la DREAL) qui lui donne la capacité de négocier les compromis nécessaires au sein de la DDT et plus largement des services de l'État en département, d'une part, avec les différents services de la DREAL, d'autre part. Le préfet assurera les arbitrages nécessaires à la fois sur le fond et en matière de procédure si des blocages apparaissent.

²⁵ Le cas particulier de l'appui technique et méthodologique des services de l'État a été traité au point 1.2.4

Compte tenu des compétences administratives et techniques de la DREAL, au moins pour les PAPI les plus complexes et les plus lourds financièrement, la mission préconise qu'un référent soit également désigné par la DREAL, dont le nom et les prérogatives seront portés à la connaissance du préfet de département et du porteur de PAPI. La lettre de mission du chef de projet en DDT devra préciser le calendrier prévisionnel des étapes de l'instruction du PAPI.

Recommandation 1. Conforter le pouvoir d'arbitrage du préfet départemental qui désigne un chef de projet (DDT), interlocuteur unique du porteur de PAPI, disposant d'une lettre de mission le légitimant en interne et en externe à son administration. Au niveau régional, un interlocuteur unique à la DREAL est le correspondant du chef de projet départemental.

De manière plus marginale, il existe une incompréhension, voire une exaspération, de certains porteurs de PAPI vis-à-vis d'exigences des services de l'État conduisant à des dossiers pouvant atteindre jusqu'à 2 000 pages, alors qu'ils doutent que de tels dossiers soient lus et expertisés en détail. De manière symétrique, tout ou partie des services instructeurs se plaignent du volume des dossiers. La mission estime de bonne politique que les services de l'État, en fonction de la complexité du dossier, fixent a priori une pagination maximale pour le corps du dossier et pour les annexes, en demandant le libre accès à un site pour les notes de calcul, les études détaillées, etc. De manière concomitante sur ce point, il existe une forte incompréhension des maîtres d'ouvrages quand il leur est réclamé de nombreux exemplaires imprimés, alors que le principe est la dématérialisation, nonobstant un cas particulier qui devrait pouvoir leur être expliqué : certaines cartes sont inexploitablement sur écran d'ordinateur. Il reste un cas difficile pour les services instructeurs, quand les instances obligatoirement consultées sont constituées de bénévoles exigeant de travailler sur dossier imprimé.

Une mesure de bon sens pourrait consister à faire du dossier numérique la norme et du dossier imprimé l'exception, comme cela se pratique dans de nombreuses instances, dans l'esprit de l'annonce du Premier ministre du 23 septembre 2019 à propos des projets industriels²⁷.

Enfin 80 % des porteurs de PAPI émettent de fortes critiques vis-à-vis de l'outil SAFPA considéré comme peu intuitif, complexe à appréhender, lourd, contraignant et inutile du point de vue du porteur de PAPI, puisque réservé aux services de l'État et au suivi des crédits de l'État uniquement. L'outil manquerait par ailleurs de souplesse quant aux évolutions de maîtrise d'ouvrage et autres modifications en cours de PAPI. La mission a constaté que dans certaines régions, ce sont les services de l'État qui remplissent cette base de données à la place du porteur de PAPI. Le seul rappel qu'il s'agit d'une condition mise par l'État pour le versement des fonds ne suffit pas à dissiper le malaise très général concernant la conception de cet outil.

La mission préconise de réévaluer l'outil SAFPA et le faire évoluer dans le sens d'une simplification et d'un allègement pour les utilisateurs.

²⁶ En cas de PAPI couvrant plusieurs départements, les préfets de département doivent s'accorder sur la DDT chef de file et co-signer la lettre de mission du chef de projet. Ce dernier doit être choisi *intuitu personnae*, et non pas du fait qu'il est responsable de l'unité en charge de la prévention des risques. Le chef de projet doit être d'un niveau hiérarchique suffisant pour être reconnu comme légitime dans ses rapports en interne et en externe, disposer d'une bonne vision des enjeux et des politiques publiques (bien au-delà de la seule prévention des risques), et pouvoir se consacrer à cette mission pendant au moins trois ans. Il doit notamment être le garant de la continuité de la vision et des positions de l'État. Une de ses responsabilités doit porter sur la rapidité de réponse de l'ensemble des services de l'État en département et en région. Il doit pouvoir accéder directement au préfet.

²⁷ « simplifier les processus pour les entreprises en dématérialisant les procédures (urbanisme, autorisation environnementale, fouilles archéologiques) puis en créant un portail numérique unique de suivi des dossiers »

2.2. Élaboration des PAPI et de leurs avenants

2.2.1. Le périmètre des PAPI

La mission partage pleinement avec la DGPR et la CMi la conviction que l'enjeu d'une approche cohérente avec le fonctionnement des bassins-versants est essentiel. Elle a néanmoins pu constater que la logique de constitution des EPCI, que traduisent beaucoup de structures gémapiennes, n'est pas automatiquement convergente avec cette vision : il est donc très important de rappeler, le plus à l'amont possible²⁸, que le porteur de PAPI doit avoir un territoire de compétence englobant le bassin-versant sur lequel le PAPI veut travailler.

Les PAPI initiés avant la GEMAPI n'ont pas bénéficié du travail préalable des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) pour identifier les territoires pertinents mais, même dans ce cas, la logique GEMAPI sus-mentionnée peut encore conduire à des choix à examiner avec soin. Par ailleurs il convient de garder en mémoire que les études visant à mieux caractériser l'aléa, mais aussi les événements catastrophiques constatés peuvent conduire à réviser ultérieurement les périmètres initialement envisagés pour les PAPI. De ce point de vue, la mission souligne tout l'intérêt d'un PAPI porté par un établissement public territorial de bassin (EPTB).

La mission a constaté combien les questions de solidarité amont-aval et/ou urbain-rural sont complexes à l'échelle d'un PAPI et peuvent donner lieu à des discussions longues, difficiles et pas toujours conclusives, pouvant expliquer des retards importants, voire des blocages.

2.2.2. Le PAPI d'intention

Au vu des éléments communiqués par la DGPR et des réponses au questionnaire du CEPRI, la durée moyenne d'élaboration d'un PAPI d'intention était de l'ordre de 20 mois sous le régime du cahier des charges PAPI 2, avec une très forte dispersion (de 3 mois à 4,5 ans)²⁹ ; le recul est insuffisant sur les PAPI d'intention relevant du cahier des charges PAPI 3 pour avancer d'autres chiffres. Compte tenu des problèmes rencontrés, un certain nombre de PAPI d'intention ont dû demander le bénéfice d'un avenant de 1 à 5 ans, prévoyant en outre un ajustement des actions et du plan de financement.

Le nouveau cahier des charges PAPI 3 revalorise fortement cette étape, en la rendant désormais obligatoire. Cela suscite doutes, réserves et critiques³⁰ chez beaucoup de porteurs de PAPI qui défendent soit la pratique antérieure, soit plus généralement le principe de faire jouer les exceptions prévues par le cahier des charges au bénéfice des SLGRI, contrats de rivière, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), PAPI précédent ou autres.

Compte tenu de l'ambition du PAPI d'intention, la mission estime néanmoins qu'il sera probablement rare que les travaux menés dans le cadre de l'élaboration d'une SLGRI ou d'une autre exception prévue (à l'exception du cas d'un PAPI précédent) permettent de se dispenser du PAPI d'intention.

²⁸ Au niveau de l'instance de bassin ou de la CMi examinant un projet de PAPI, il est trop tard pour faire plus que constater et regretter.

²⁹ Par ailleurs, la durée d'instruction et de labellisation par les services de l'État et les instances compétentes était en moyenne de 4,5 mois (de 2 à 10 mois). Le passage au cahier des charges PAPI 3 ne semble a priori pas avoir modifié ces ordres de grandeur.

³⁰ Ceci n'empêche pas certains d'estimer, dans leurs réponses au questionnaire du CEPRI, que « si c'était à refaire », il aurait été plus logique de passer par un PAPI d'intention, en disposant de plus de temps pour anticiper et mener des analyses plus approfondies de certains projets, avec notamment le triple enjeu d'une meilleure sensibilisation des élus sur tout le territoire du PAPI, d'une bonne information du public et du temps nécessaire pour la maîtrise foncière.

La volonté affichée de la DGPR et de la CMi est de faire du PAPI d'intention une étape destinée à lever le plus à l'amont possible une grande part des incertitudes liées soit à la formalisation d'une stratégie, soit le plus souvent à la déclinaison opérationnelle des grands choix stratégiques. L'ambition est de contribuer efficacement à ce que le PAPI complet puisse ainsi très vite déboucher sur l'obtention des autorisations et sur des réalisations concrètes.

Ceci devrait avoir comme conséquence que la labellisation du PAPI d'intention devienne davantage le moment d'un accompagnement de l'État, via un « cadrage préalable³¹ » plus explicite et très à l'amont, de ce qui est attendu du PAPI par « l'État stratège » et la CMi au regard du nouveau cahier des charges, et qui conditionnera l'accès au FPRNM.

La mission préconise que la DGPR explicite ses attentes concernant les PAPI d'intention, et les porte à l'attention de tous les candidats aux PAPI.

En plus des points déjà mentionnés par le cahier des charges PAPI 3, la mission insiste particulièrement sur l'enjeu fort de s'intéresser dès le PAPI d'intention à :

- la dimension foncière des projets (hors acquisition foncière) ;
- l'adéquation des ambitions aux moyens, notamment au travers des moyens humains mobilisés et de la gouvernance envisagée.

Beaucoup des critiques entendues portent sur le fait que la durée du PAPI d'intention serait consacrée exclusivement à des études sans que la population commence à voir les premières traces d'actions concrètes. La mission relève pourtant que le dossier de PAPI d'intention peut comporter des actions des axes 1 à 5 (hors travaux et acquisitions de biens). Là encore se manifeste l'ambiguïté déjà soulignée : tous les axes sont perçus comme également légitimes, mais beaucoup d'élus constatent que leur action n'est visible qu'au travers des réalisations des axes 6 et surtout 7.

La mission considère également comme acceptable que la phase du PAPI d'intention puisse s'accompagner de certains types de travaux relevant des axes 6 ou 7, pour un montant modéré, dès lors qu'il existe un consensus d'expert sur le fait qu'ils ne préjugent pas de la stratégie qui se déclinera opérationnellement dans le PAPI complet qui suivra. Cela pourrait consister, par exemple, à restaurer la fonctionnalité d'un pont en débouchant une arche comblée par une crue, à poser des peignes à embâcles, à retirer la végétation arbustive du lit pour faciliter la remobilisation des alluvions lors de la prochaine crue, à régulariser le profil de digues existantes sans rehausse ...

Dans les réponses au questionnaire du CEPRI, il est intéressant de noter que, si la phase de préparation du PAPI d'intention était à refaire, les porteurs de PAPI qui s'expriment sur ce point mettraient davantage l'accent sur deux points qui sont revalorisés dans le cahier des charges PAPI 3 :

- le partage du diagnostic initial et de la stratégie avec les services, élus, riverains, associations...
- une meilleure association des financeurs au lancement de l'action.

³¹ Cela aurait le mérite de mettre l'accent sur le fait qu'il s'agit bien d'une aide de l'État à un porteur de projet, que des points seront précisés à l'étape ultérieure (en l'occurrence le PAPI) qu'il faudra particulièrement approfondir et les études spécifiques à mener, et qu'il ne peut prétendre épuiser tous les sujets, notamment ceux qui seront reformulés à la suite des études qui seront menées. Mais il établit clairement les « points » sur lesquels le dossier du maître d'ouvrage sera interpellé au moment du « rendez-vous » ultérieur (labellisation du PAPI complet), et ceci dans le cadre d'une vision stratégique de l'État, fondée notamment sur la clarification des enjeux et de leur hiérarchisation, et pas d'un examen pointilliste d'une collection de « points » indépendants.

2.2.3. Les analyses coût-bénéfice, les analyses multi-critères et la « justification économique des travaux » représentent un enjeu important à forte technicité et sont souvent mal comprises

La mission a pu constater le rôle central des analyses coût-bénéfice (ACB) dans l'élaboration, l'instruction et la labellisation des PAPI 2. Il s'agit d'un outil complexe, lourd et coûteux, maîtrisé par très peu de personnes, y compris dans les DDT et DREAL. Les résultats sont fortement dépendants de la modélisation, des hypothèses retenues et des coûts estimés des projets, souvent intégrés sans les questionner sur leur vraisemblance, alors qu'on est à un stade très amont des études³². Pour toutes ces raisons, il est souvent fait appel à des experts de l'Irstea ou du Cerema pour questionner l'ACB produite et ses résultats, et interroger le bureau d'étude sur sa méthodologie. La mission souligne l'importante contribution de l'ACB à l'élimination d'options sujettes à débat, tout particulièrement quand le résultat est très négatif ; la politique des PAPI en retire une vraie crédibilité. La question du traitement des options ayant un résultat faiblement positif (voire faiblement négatif) mériterait néanmoins une réflexion complémentaire³³.

Mais il existe surtout un point à clarifier dans la doctrine de la DGPR et de la CMi concernant les analyses coût-bénéfice, et aujourd'hui également les analyses multi-critères (AMC) : lorsque les aménagements sont planifiés dans le temps sur plusieurs PAPI successifs (possibilités de financement local, capacité de mise en œuvre, etc.), l'ACB ou l'AMC demandée doit-elle porter sur le seul premier PAPI ou bien sur une vision intégrée de l'ensemble des PAPI successifs, dans l'état prospectif présenté par le porteur de PAPI ? Les réponses données localement aux porteurs de PAPI et aux bureaux d'études qui les appuient varient, mais privilégient généralement une approche limitée au seul PAPI à l'étude. Ceci peut néanmoins modifier assez significativement les résultats, notamment lorsqu'il faudra mener (lors de l'instruction du deuxième PAPI) l'analyse sur certains ouvrages en interdépendance avec ceux du premier PAPI (cf. par exemple le lien entre des digues réalisées en premier et des zones d'expansion de crues reportées au PAPI suivant). Il est attendu de la DGPR et de la CMi une clarification, visant d'une part à une plus grande homogénéité des discours des services de terrain, mais aussi une logique économique en cohérence avec une approche intégrée dans le temps.

L'analyse multi-critères suscite pour l'instant beaucoup d'interrogations de la part des bureaux d'études qui estiment que le cadrage actuel est insuffisant. Certains services de terrain semblent l'envisager à ce stade l'AMC comme une simple extension/adaptation de l'ACB, cette dernière leur étant relativement familière. L'ambition et le contenu d'une « justification économique des travaux » semblent d'ailleurs proches à leurs yeux de l'ambition et du contenu d'une ACB. Des clarifications sont attendues sous forme de guides prenant en compte les premières expériences concrètes et les questions des bureaux d'études.

Recommandation 2. (DGPR) Diffuser des clarifications sur les analyses coût-bénéfice et les analyses multi-critères sous forme de guides prenant en compte les premières expériences concrètes et les questions des porteurs de PAPI et des bureaux d'études.

³² Cette situation pose dès lors la question des avenants découlant d'une réévaluation significative des coûts : il semblerait déraisonnable de demander une nouvelle ACB ou AMC, mais une réflexion sur un outil plus simple d'appréciation de la pertinence technico-économique du projet dans un nouveau contexte de coût ne serait pas inutile. Ceci aurait en outre l'avantage de ne pas encourager de fait une sous-estimation des coûts de certains ouvrages.

³³ Même si la mission a pu constater la capacité de la CMi et de la DGPR à prendre en compte des enjeux particuliers, même en cas de résultats très négatifs d'ACB : cf. le PAPI Paillons.

2.2.4. Les enjeux d'urbanisme

Dans une vision moderne et intégrée des PAPI, les enjeux liés aux documents d'urbanisme sont incontestablement majeurs, même si une grande partie de la réflexion opérationnelle se fait via les PPRI, sous un pilotage fort de l'État³⁴. Les deux problèmes identifiés par la mission sont les suivants :

- la doctrine de l'État apparaît claire : la protection mise en œuvre dans le cadre du PAPI vise les populations et les biens actuellement exposés à un risque significatif, et ne concerne nullement de nouveaux habitants et de nouvelles constructions que les ouvrages créés permettraient d'envisager. Cette doctrine, plus récente que les PAPI, est parfois difficile à comprendre, sinon par les porteurs de PAPI, du moins pour des élus locaux qui considèrent comme logique, du point de vue du développement de leur commune ou agglomération, que les travaux de protection soient « valorisés » par une nouvelle urbanisation, d'autant plus que dans certains endroits l'État s'était engagé à réviser le PPRI après les travaux du PAPI. La mission estime qu'il serait préférable que la doctrine écrite des PAPI intègre explicitement la doctrine sus-mentionnée³⁵, plutôt que de sur-valoriser l'enjeu de la note d'urbanisme ;
- pour de petits territoires de PAPI, la note d'urbanisme peut être précise et offrir des garanties de prise en compte de la logique intégrée des PAPI. Pour de vastes territoires couvrant des centaines de communes, parfois plus de mille, il est déraisonnable d'espérer dépasser le stade des généralités qui engagent peu, ou des principes ou orientations avec lesquels des accommodements sont possibles.

Recommandation 3. (DGPR et DHUP) Intégrer explicitement dans la doctrine écrite sur les PAPI des précisions sur les éventuels ouvrages de protection mis en œuvre qui ne sont pas réputés infallibles et ne peuvent donc accueillir en toute sécurité de nouvelles constructions et des populations supplémentaires.

2.2.5. Les enjeux environnementaux

Si le cahier des charges PAPI 3 a prévu une note environnementale, c'est que nombreux sont les exemples où la non identification ou la sous-estimation des enjeux environnementaux très à l'amont expliquent des délais supplémentaires, le besoin de nouvelles études et parfois la remise en cause d'options qui avaient semblé logiques du seul point de vue de la prévention du risque d'inondation. Le caractère obligatoire de la note environnementale semble un progrès, en contraignant le porteur de PAPI à s'intéresser précocement à des questions qui ont vocation à être incontournables au stade des demandes d'autorisation.

Il n'est pas encore possible de dresser un bilan factuel des progrès permis par cette note environnementale, mais selon certains interlocuteurs de la mission, certains porteurs de PAPI redoutent que la note environnementale contribue à compliquer l'instruction et la recevabilité de leurs projets au financement du FPRNM. Un des points sensibles est la proportionnalité aux enjeux

³⁴ La mission a par ailleurs constaté que la DHUP, bien que siégeant de droit à la CMI, n'y va quasiment jamais, et se dit à la disposition de la DGPR, sans être sollicitée, même pour promouvoir des techniques de construction adaptées au risque.

³⁵ Qui semble cohérente avec la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI), adoptée en application de la directive communautaire sur les inondations. La SNGRI vise notamment à stabiliser à court terme, et à réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation, en insistant sur la protection des biens existants.

(vrai leitmotiv des textes concernant les PAPI) qui est parfois appréciée différemment par l'administration et par le porteur de PAPI. Certains élus estiment qu'il doit y avoir une claire hiérarchisation entre les enjeux prioritaires de sécurité des personnes et des biens, et les enjeux relatifs aux espèces, aux milieux et aux paysages. À plusieurs reprises, la mission a entendu l'affirmation selon laquelle, au sein du PAPI, il devrait être clairement réaffirmé que la vie d'un homme vaut plus que celle d'« un petit animal » ou d'une « petite fleur ».

Deux autres options étaient a priori également envisageables pour améliorer à l'amont la prise en compte de l'environnement.

- La mission note que l'option d'une évaluation environnementale, au sens de la directive communautaire de 2001, a été écartée par la DGPR qui se fonde sur un arrêt du Conseil d'État (décision n° 360212 du 26 juin 2015) qui mentionne les PAPI dans une liste de plans programmes non soumis à évaluation environnementale³⁶. Lors de ses échanges avec des porteurs de PAPI, elle a pu constater que si certains, minoritaires, semblent être acquis à la logique de l'évaluation environnementale dès lors qu'il est précisé par l'État le meilleur niveau pour mener une telle évaluation environnementale (sans redondance au niveau du projet), une grande majorité y voit une contrainte insupportable et un repoussoir, plus encore si cela implique un avis d'autorité environnementale, dès lors que l'étude d'impact est, soit obligatoire, soit fait l'objet d'une décision au cas par cas au niveau du projet.
- Certains porteurs de PAPI ne comprennent pas pourquoi il serait de leur seule responsabilité d'identifier les enjeux environnementaux, alors qu'il leur semble plus logique, plus rapide et plus porteur de clarté pour la suite de l'instruction du projet de PAPI, que l'État effectue spontanément (ou à la demande formelle du porteur de PAPI) l'équivalent d'un cadrage environnemental du PAPI, de ses projets et de ses mesures, cadrage qui hiérarchise les enjeux et l'engage dans toute la mesure du possible. La mission a constaté que de rares DREAL ou DDT semblent parfois accepter ce genre d'approche, même si ce n'est pas un cadrage formel au sens de la directive communautaire de 2001.

Dans le cas d'un statu quo de l'interprétation nationale de cette directive, la mission invite la DGPR à travailler avec la DEB pour que les DREAL (avec l'aide des DDT) soient encouragées et assistées dans une telle démarche qui n'est pas familière aux services et qui est d'habitude confiée aux autorités environnementales³⁷ (pour les plans et programmes effectivement soumis à évaluation environnementale).

³⁶ La mission note néanmoins que les PAPI semblent réunir les conditions fixées à l'article 2 de la directive (les PAPI sont à la fois élaborés et/ou adoptés par une autorité, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires **ou administratives**) et à l'article 3 de cette même directive (le PAPI définit le cadre pour les projets qui dépendent des mesures prévues, i.e. de son contenu) ; il devrait alors être examiné par les autorités selon la procédure du cas par cas.

Concernant les exemptions prévues à l'article 3 de la directive, le document d'orientation de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2001/42, précise : conformément à la jurisprudence de la CJUE, la dérogation devra être interprétée de façon stricte. « *Ainsi, un plan établissant les mesures à prendre en cas d'avalanche serait soustrait à la directive, alors qu'un plan établissant les mesures à prendre pour éviter les avalanches (éventuellement grâce à la mise en place d'une infrastructure) ne le serait pas, car il serait destiné à des fins de prévention plutôt qu'à des fins de protection* » (http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_fr.pdf, point 3.62). Par ailleurs, un PAPI ne semble pas être seulement un plan de financement, même s'il contient une annexe financière. Au contraire, un PAPI semble bien être premièrement un programme d'actions pour éviter les inondations (qui peut définir le cadre dans lequel la réalisation de ces projets sera autorisée, comme l'illustrent les dossiers de demande de labellisation et les recommandations ou réserves des décisions de labellisation).

³⁷ Autorité environnementale (Ae) ou mission régionale d'autorité environnementale (MRAe)

2.2.6. Dans un contexte où les plans de financements peuvent être compliqués à monter, l'interprétation de certaines dispositions budgétaires mérite de trouver une solution

Selon les réponses au questionnaire du CEPRI, environ la moitié des porteurs de PAPI dit avoir eu des difficultés concernant principalement les règles d'attribution des aides pour les différents co-financeurs (régions, agences de l'eau, etc.). À cela s'ajoute la difficulté d'obtenir des engagements, et la définition des taux d'aide potentiels, sans parler des difficultés liées aux logiques annuelles des financeurs, à leur volonté de ne pas s'engager en dehors de leurs processus propres d'attribution des subventions, à l'obtention différée pour chaque financeur avec une durée variable pour une même action. Certains porteurs soulignent que la planification, l'estimation des chiffrages et l'établissement du plan de financement seraient à mener de façon plus collaborative avec les différents co-financeurs afin notamment de ne pas sous-évaluer les coûts d'entretien et d'exploitation en termes de moyens humains et financiers.

Mais le problème le plus souvent entendu concerne le financement des investissements portés par les syndicats mixtes par les contributions des membres. En application des règles d'imputation des dépenses des collectivités territoriales³⁸, une collectivité membre d'un syndicat mixte ne peut en effet pas contribuer financièrement à un investissement du syndicat mixte en imputant la dépense dans la section d'investissement de son budget. La contribution financière des collectivités aux syndicats mixtes doit être imputée en section de fonctionnement du budget de la collectivité. Cette disposition résulte de l'application des principes budgétaires (spécialité et exclusivité) qui imposent au syndicat mixte d'exercer le portage financier des dépenses qu'il engage dans le cadre de ses compétences, ce qui s'applique aux syndicats mixtes et EPTB porteurs de PAPI.

Cette question, qui n'est pas nouvelle³⁹, illustre une des difficultés à laquelle sont confrontés les porteurs de PAPI qui peuvent avoir des difficultés à mobiliser le financement des collectivités territoriales dans des travaux de plusieurs dizaines de millions d'euros sur plusieurs exercices budgétaires. Une collectivité territoriale qui participe au financement de travaux dans le cadre d'un PAPI voit augmenter significativement son budget en section de fonctionnement alors qu'il s'agit bien de financer des investissements, par l'intermédiaire du syndicat mixte. La participation des régions et des départements aux syndicats mixtes imputée sur la section de fonctionnement conduit à des montages complexes, voire pénalisants pour le porteur de PAPI (emprunt sur vingt ans d'un syndicat mixte, remboursé par les subventions des collectivités).

Certaines dispositions⁴⁰, appliquées aux syndicats mixtes d'électricité, autorisent le versement de fonds de concours entre un syndicat mixte et ses membres, leur permettant d'inscrire en section d'investissement leur contribution aux investissements de travaux réalisés sur leur territoire. Elles pourraient trouver à s'appliquer pour les syndicats mixtes porteurs de PAPI qui sollicitent le financement des collectivités territoriales pour le financement d'investissements.

La mission préconise de permettre aux collectivités territoriales concernées d'inscrire en section d'investissement leur contribution aux investissements de travaux réalisés sur leur territoire, en adaptant la réglementation pour les PAPI.

³⁸ Circulaire n° INTB0200059C du 26 février 2002, relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

³⁹ Question parlementaire du 23 février 2010 sur les imputations des contributions des collectivités aux investissements des syndicats mixtes.

⁴⁰ Article L. 5722-8 du CGCT par la loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-431 du 20 avril 2009.

2.2.7. La procédure de validation des avenants⁴¹ aux PAPI complexifie la mise en œuvre des actions

Sur moins de cent PAPI (PAPI complets et PAPI d'intention) dont la convention a été signée depuis plus de deux ans (donc suffisamment anciens pour que la question d'un avenant soit pertinente), la mission a identifié près de 70 avenants⁴², dont un peu moins d'une quinzaine avec labellisation⁴³. Au total une quarantaine de PAPI ont justifié un seul avenant (dont 7 avec labellisation) et une quinzaine deux avenants (dont 5 avec un avenant simple et un avenant avec labellisation, et 1 avec deux avenants avec labellisation). Concernant les délais de signature de la nouvelle convention financière, les données disponibles semblent indiquer des délais de signature significativement plus courts que pour la convention initiale.

En complément, l'exploitation des résultats du questionnaire du CEPRI montre que 81 % des 21 porteurs de PAPI complets (PAPI 2) ayant répondu ont eu recours à au moins un avenant, que ce soit pour modifier des actions, finir les actions engagées, modifier leur coût ou leur financement, prolonger les délais, ou encore prendre en compte un changement de portage. Sur les 12 porteurs de PAPI d'intention (PAPI 2) ayant répondu, cinq ont vu la durée de leur PAPI prolongée pour des raisons assez similaires à celles des PAPI complets, à commencer par l'ajustement du plan de financement dans trois cas sur cinq. Enfin, sur les 11 porteurs de PAPI d'intention (PAPI 3) ayant eux aussi répondu, au moins un des 11 PAPI concernés devrait déjà faire l'objet d'un avenant de prolongation de délai.

Il ressort des réponses au questionnaire CEPRI une difficulté à anticiper la complexité et la durée des différentes étapes, en particulier des études, et surtout le besoin quasi-général d'ajuster les montants financiers finaux. Il en résulte une demande exprimée tant dans les réponses au questionnaire du CEPRI que lors des entretiens avec la mission : alléger le formalisme et la gestion des avenants pour ne pas mobiliser les équipes sur des procédures administratives secondaires et pénalisantes, en particulier dans les phases cruciales de mise en œuvre.

L'étude menée en 2018 sur 47 PAPI de l'Arc méditerranéen identifiait trois raisons principales à des avenants⁴⁴ :

- la mauvaise estimation du montant des actions lors de l'élaboration du programme par les porteurs ;
- une évolution et modification des besoins en cours de mise en œuvre du PAPI ;

⁴¹ Selon le cahier des charges PAPI 3, une modification d'un PAPI conventionné ne remettant pas en cause l'économie générale du programme initial donne lieu à la signature d'un avenant simple selon les conditions du cahier des charges qui était applicable lors de sa labellisation. Une modification remettant en cause l'économie générale du programme initial (modification significative de l'enveloppe financière, abandon ou au contraire ajout d'actions entraînant un déséquilibre entre les différents axes du programme, etc.) doit faire l'objet d'un avenant soumis à une nouvelle labellisation, dans le cadre du présent cahier des charges.

⁴² Dont la catégorie des « avenants tacites » selon la nomenclature de la DGPR. La mission a également pris connaissance sur le terrain de séries d'accords donnés à un porteur de PAPI sur divers points ne remettant pas en cause l'économie du programme initial, conduisant à formaliser ces accords un ou deux ans après, dans un avenant de régularisation, dans le souci louable de ne pas alourdir les procédures pour le porteur de PAPI.

⁴³ Relèvent d'une nouvelle labellisation les avenants « *remettant en cause l'économie générale du projet initial* ». Certains porteurs de PAPI, et les bureaux d'études qui élaborent les dossiers afférents, souhaitent que la DGPR formalise par écrit les critères mobilisés et les seuils déclenchant la procédure lourde d'un avenant labellisé, en faisant remarquer que cette terminologie bénéficie d'une très riche doctrine dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ce qui n'est pas le cas pour les PAPI.

⁴⁴ Le montant cumulé des avenants s'élève à - 15 779 655,91 € (réduction des dépenses envisagées par rapport au programme labellisé initialement) ; le montant moyen d'un avenant est de - 830 508,21 € ; la part moyenne des avenants par rapport au montant initial du PAPI s'élève à 4,5 %

- l'évolution de la réglementation (GEMAPI, etc.) ou de la politique nationale/locale concernant la prévention des inondations (désengagement technique et/ou financier d'une collectivité territoriale par exemple).

Pour tenter de limiter le nombre d'avenants simples, la mission préconise que la DGPR expertise les avantages et inconvénients de deux options possibles, qui dérogent incontestablement à l'approche traditionnelle de la gestion des fonds publics⁴⁵, mais qui ne sont pas en rupture avec la pratique actuelle de fait des avenants simples :

- lors de la labellisation initiale, valider le coût de la mesure selon le maître d'ouvrage, mais l'affecter d'un coefficient annuel d'actualisation à définir et d'un pourcentage d'imprévus à définir (10 %, 15 %), en confiant à la DDT le soin de veiller à une bonne application de cette souplesse ;
- accepter la fongibilité au sein d'un même axe pour les axes 1 à 5, tout en conservant l'approche par action pour les axes 6 et 7, en confiant au préfet de département le soin de valider ces redéploiements (et d'en informer la DGPR) dès lors qu'ils ne remettent pas en cause « l'économie générale du programme initial ».

Par ailleurs la mission invite la DGPR et la CMI à garder en mémoire qu'il existe un biais inévitable dans l'affichage de coûts les plus raisonnables possibles, le plus souvent minimisés, dès lors que ces coûts estimés très à l'amont peuvent affecter le résultat de l'ACB et la probabilité estimée par le porteur de PAPI de voir son projet labellisé. Nombreux ont été les experts et interlocuteurs qui ont alerté la mission sur ce point, en rappelant que l'instruction ne permet pas, la plupart du temps, de soulever un doute sur les coûts annoncés, et que personne n'est en charge (ni en capacité technique opérationnelle) de le faire. Moins les études sont poussées, plus les incertitudes sont grandes.

Recommandation 4. (DGPR) Lors de la labellisation initiale, valider le coût de la mesure selon le maître d'ouvrage, mais l'affecter d'un coefficient annuel d'actualisation et d'un pourcentage d'imprévus à définir (10 %, 15 %), en confiant au préfet de département le soin de veiller à une bonne application de cette souplesse ; accepter la fongibilité au sein d'un même axe pour les axes 1 à 5.

2.2.8. Certaines conditionnalités mises à la labellisation des PAPI apparaissent contre-productives

L'attention de la mission a été appelée sur deux conditionnalités découlant du cahier des charges PAPI 3 et vécues par un nombre significatif de porteurs de PAPI comme à la fois théoriquement légitimes et pratiquement contre-productives :

2.2.8.1. Les zonages pluviaux

Dans une annexe 5 portant sur le cadrage de la note relative à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le cahier des charges PAPI 3 propose une liste non exhaustive d'actions concrètes à insérer dans le PAPI, liées à l'urbanisme et à l'aménagement. Les

⁴⁵ Mais la mission note que la gestion du FPRNM ne repose pas sur autorisations d'engagement et crédits de paiement, mais séquence l'accord de principe financier, la délégation à la direction départementale des finances publiques (DDFIP), l'engagement et le paiement.

compétences pour mettre en œuvre ces actions relèvent de la commune ou de l'EPCI-FP, qui n'est pas souvent le porteur de PAPI, ce qui hypothèque potentiellement la bonne mise en œuvre du PAPI.

Parmi ces multiples actions concrètes, celle qui a été le plus souvent citée par les porteurs de PAPI concerne « l'évolution des schémas directeurs communaux pluviaux » (cf. l'annexe du cahier des charges PAPI 3, page 49), dits aussi schémas directeurs de gestion des eaux pluviales (SDGEP). En effet, les porteurs de PAPI sont pleinement conscients des enjeux qui s'attachent à un traitement adéquat des eaux pluviales et des problématiques de ruissellement pour prévenir l'aggravation des phénomènes d'inondation que pourraient causer les constructions présentes ou projetées dans le bassin versant. Pour autant, ils mesurent aussi concrètement les limites de la réactivité des communes et EPCI compétents en urbanisme et devant donc élaborer de tels schémas ou à tout le moins le volet eaux pluviales d'un zonage d'assainissement⁴⁶.

Les porteurs de grands PAPI, qui peuvent parfois concerner plusieurs centaines de communes, ont donc plaidé pour que les zonages pluviaux et les principes de gestion des eaux pluviales soient définis à l'occasion de la révision des PLU (ou PLUi) et traduits en leur sein à cette occasion ; ceci afin d'assurer mieux encore la cohérence des politiques et de prévenir de la manière la plus efficace le sur-risque d'inondations par ruissellement pluvial. En effet, la commune (ou l'EPCI compétent) peut adopter dans le règlement du PLU (ou PLUi) des prescriptions sur les eaux pluviales opposables aux constructeurs et aménageurs, sans nécessairement en passer par un SDGEP qui devrait lui-même faire l'objet d'une enquête publique.

Il est tentant d'utiliser le levier de la conditionnalité des PAPI pour convaincre certaines communes réticentes à s'engager dans cette direction. C'est prendre le parti de sous-estimer les problèmes alors posés au porteur de PAPI quand les communes visées ne le font pas. La mission estime plus efficace que les services de l'État, dans leur avis sur le projet de document d'urbanisme, insistent sur le besoin d'une bonne intégration dans les PLU, par les communes et les EPCI compétents en urbanisme, des enjeux de prévention des inondations, notamment ceux relatifs à la limitation de l'imperméabilisation des sols et à la maîtrise des ruissellements, sans que la formalisation juridique des actions correspondantes retarde les décisions concernant les PAPI.

2.2.8.2. Approbation – ou au moins prescription – d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN)

Le cahier des charges PAPI3, comme le cahier des charges PAPI2, conditionne le financement de la plupart des actions à la couverture de la commune par un PPRN prescrit ou approuvé. Ces conditions de financement s'appliquent pratiquement à toutes les actions des axes 1, 2, 4, 5, 6 et 7 dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités – y compris celles relevant de l'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque.

Sur le principe, les collectivités ont du mal à accepter que l'État leur oppose ses propres insuffisances en matière de capacité à produire les plans de prévention des risques (PPR) alors qu'ils relèvent de sa compétence. De manière assez paradoxale, les services de l'État sont ainsi conduits à soutenir un projet de PAPI alors mêmes qu'ils estiment ne pas être en mesure d'initier la dynamique d'un plan de

⁴⁶ Art. L 2224-10 du CGCT « Les communes ou leurs établissements publics de coopération délimitent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement [...] »

3° Les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement.

4° Les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement ».

prévention des risques d'inondation (PPRI) ; cette situation n'est pas comprise par les collectivités territoriales concernées à qui l'absence de PPRI va être ensuite opposée.

Au-delà du principe, sur un plan pratique, les services disposent de 3 ans – éventuellement prorogables de 18 mois – pour faire approuver un PPR à partir de la date de sa prescription⁴⁷. Les DDT ne sont en général pas disposées à faire signer un arrêté de prescription sans une visibilité suffisante sur l'ensemble du processus, depuis les études jusqu'à l'enquête publique et l'approbation, alors même que le degré de complexité et/ou l'importance des enjeux du PPR peuvent allonger de manière conséquente et peu maîtrisable toutes les étapes de concertation tant sur les études d'aléas que sur les enjeux et le projet de règlement. Cela peut allonger de manière conséquente et peu maîtrisable toutes les étapes de concertation tant sur les études d'aléas que sur les enjeux et le projet de règlement. Dans ce contexte, les services procèdent à nombre de phases préalables d'études avant de faire signer un arrêté préfectoral de prescription.

Si les collectivités territoriales d'un bassin versant décident de solliciter un agrément de PAPI, l'accès au financement par le FPRNM est possible si leur territoire est couvert par un PPR existant ancien dont les hypothèses d'élaboration sont obsolètes mais permettent une validation. Dans le cas contraire, elles peuvent être bloquées par les contingences d'élaboration d'un PPR par l'État. Dans le cas où État et collectivités – dans un esprit de bonne gestion des deniers publics – veulent faire réaliser en co-maîtrise d'ouvrage un certain nombre d'études communes au PPRI et au PAPI, telles que les études relatives à la connaissance des aléas et des enjeux (axe 1), le porteur du PAPI ne peut pas bénéficier du financement à 50 % de sa part sur le FPRNM si le PPRI n'est pas prescrit.

Les mêmes contradictions apparaissent sur les études relatives à la connaissance des dispositifs existants de gestion des risques, la recherche de sites, l'achat et la pose de repères de crue, les actions de formation d'élus, de techniciens, etc. et les actions d'information accompagnant le programme d'actions (réunions d'information, expositions, documents de sensibilisation ...).

Il a pourtant été porté à la connaissance de la mission des difficultés sur ces volets méritant attention : soit une insuffisante formation des élus et/ou des personnels des collectivités, soit les difficultés importantes que certains élus peuvent rencontrer pour faire accepter la pose de repères de crue. À cela s'ajoute le fait qu'il est essentiel est de réaliser sans délai la pose de tels repères après d'éventuels événements, afin de profiter tant de la fraîcheur de la mémoire collective que d'un contexte plus propice à l'acceptation de mesures collectives. Les actions que pourraient mener les collectivités dans le cadre de l'axe 2 en matière de surveillance et de prévision des crues sont elles aussi conditionnées à l'approbation d'un PPRN (pour obtenir 50 %) ou à sa prescription (40 %), ce qui présente les mêmes inconvénients.

Il en va de même pour les actions de l'axe 4 concernant des études relatives à la prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme, alors que les porter-à-connaissance des premiers résultats des études d'aléas peuvent intervenir très tôt dans le processus – avant prescription du PPRN – et qu'il convient de les prendre en compte au plus tôt dans les documents d'urbanisme si l'opportunité d'une révision se présente.

La participation au financement des acquisitions préventives de biens exposés à des risques ainsi que les études concernant la réduction de la vulnérabilité des enjeux existants et le montage des opérations de réduction de la vulnérabilité – toutes des actions de l'axe 5 – sont également conditionnés à l'approbation, ou au moins la prescription, d'un PPRN.

Enfin, les actions des axes 6 et 7 concernant respectivement le ralentissement des écoulements et la gestion des ouvrages de protection hydrauliques nécessitent tous – pour obtenir un concours

⁴⁷ Code de l'environnement, article R. 562-2 : Le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé dans les trois ans qui suivent l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Ce délai est prorogable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent, notamment pour prendre en compte la complexité du plan ou l'ampleur et la durée des consultations.

financier sur le FPRNM – que les communes concernées soient couvertes par un PPRN (ou qu'il soit prescrit). Or, il s'agit dans un certain nombre de cas d'études qui pourraient être menées très en amont en vue de la réalisation de dispositifs simples mais efficaces, tels que des pièges à embâcles. Il est donc dommage de perdre du temps du fait d'un conditionnement de la participation financière de l'État à de telles études:

La mission a bien entendu le lien fort fait par la DGPR entre PAPI et PPRI ou PPRN, dans le contexte du financement des PAPI par le FPRNM. Mais il est alors indispensable que le représentant de l'État dans le département puisse assumer une pleine cohérence dans ses avis, et alerte par écrit le porteur du PAPI, le plus à l'amont possible, des conséquences pour le financement du PAPI de l'incapacité de l'État à assumer la charge d'un PPR.

Recommandation 5. (DGPR) Réexpertiser à la fois l'enjeu et l'efficacité des conditions posées au financement des actions des PAPI et lever les contradictions relatives aux insuffisances de l'État qui pèsent sur la capacité de mise en œuvre des PAPI

2.3. Les deux instances de labellisation des PAPI et de leurs avenants

2.3.1. Des modifications dans le fonctionnement de commission mixte inondation (CMi) peuvent simplifier les procédures

Mise en place en 2011, neuf ans après la création des PAPI, la CMi est une instance associant des représentants d'à peu près tous les acteurs intéressés par la problématique des inondations et par l'outil des PAPI. Elle est connue et respectée par tous les porteurs de PAPI et les maîtres d'ouvrage rencontrés. La manière dont elle a récemment contribué à faire évoluer le cahier des charges des PAPI illustre qu'elle est à l'écoute des problèmes identifiés et que tous ses membres sont écoutés par la DGPR. Sa gestion des auditions est identifiée comme une incitation utile à l'exigence dans les ambitions d'un PAPI, complétant et stimulant le travail de dialogue entre l'État et le porteur de PAPI au niveau du terrain, ainsi que l'appropriation du PAPI par les élus. Lors de la réunion à laquelle la mission a assisté, elle a pu constater que les points délicats d'un dossier sont bien identifiés lors des échanges, même si la manière de les traiter renvoie ensuite généralement à l'analyse et aux propositions de la DREAL rapportrice, la CMi intervenant au bilan à la marge, généralement pour donner une pondération plus importante à quelques points du projet de délibération déjà préparé largement sur la base du rapport de la DREAL.

Dans le contexte du changement récent (2017) de cahier des charges, la mission identifie un rôle important d'élaboration et de diffusion de doctrine que devra jouer la CMi au cours des prochaines années, en garantissant une certaine harmonisation nationale. Compte tenu des ambitions affichées par le cahier des charges PAPI 3, elle estime que l'enjeu de la labellisation des PAPI d'intention va devenir majeur, et notamment permettre de mieux cadrer à l'amont ce qui sera attendu du PAPI.

Dans le contexte actuel, la mission identifie par ailleurs quatre pistes d'amélioration (qui peuvent concerner pour tout ou partie les instances de bassin) :

- **Simplifier le dossier présenté en CMi** : il est probable que peu de membres de la CMi aient vraiment lu avant la réunion l'intégralité du dossier, souvent très volumineux, chacun cherchant surtout ce qui est en résonance avec ses habituels sujets d'intérêt. Il est dès lors nécessaire que le dossier fasse écho à toutes les questions, parfois pointues et exigeantes de tous les membres de la CMi qui s'expriment.

Ceci interpelle sur l'enjeu du dossier administratif exigé par l'État, et il pourrait être intéressant de demander à une sous-commission de la CMi de travailler sur la composition du dossier qui doit remonter devant elle, dans le souci de la simplifier : les dossiers de parfois plus de mille pages (et même deux mille dans certains cas complexes) qui sont mentionnés par les porteurs de PAPI ne peuvent servir seulement à l'information de la DREAL instructrice ou aux questions pointues de la CMi, dès lors que la DREAL peut avoir d'autres moyens d'accès aux informations souhaitées. De plus, certains services instructeurs se disent dépassés par le volume et aspirent à un volume plus raisonnable ;

- **Inviter des porteurs de PAPI à participer à la CMi** : au sein de la CMi, peu nombreux sont ceux qui ont une vraie connaissance opérationnelle de ce qu'est un PAPI dans sa mise en œuvre. La composition large de la CMi accentue une logique souvent rencontrée dans ce genre d'instance, consistant à privilégier l'exhaustivité sur la hiérarchisation des enjeux, les principes sur le pragmatisme, l'ambition sur la faisabilité, avec la conséquence de toujours pousser à « plus » sans procéder à une vérification de l'adéquation des moyens mobilisés aux ambitions.

Il pourrait être intéressant de coopter (en plus de la composition actuelle) quatre porteurs de PAPI considérés comme « réussis » dans leur mise en œuvre, et de prêter une attention particulière à cette dimension de la faisabilité pratique ;

- **Permettre l'intervention du porteur du PAPI concerné lors du rapport de la DREAL** : la mission s'étonne que le rapport de la DREAL, et les questions afférentes, ne se fassent pas en présence du porteur du PAPI (ce qui n'est pas compris), avec une possibilité de réponse de ce dernier. La logique actuelle ne peut que susciter des questions ou des doutes sur le positionnement de la DREAL. Il est en revanche parfaitement logique que le débat sur la rédaction de la délibération de labellisation se fasse hors de la présence du porteur de PAPI ;
- **Permettre aux porteurs de futurs PAPI d'accéder aux dossiers des PAPI déjà labellisés** : la mission constate qu'il n'est pas possible pour le porteur d'un projet de PAPI d'avoir accès aux dossiers déjà présentés devant la CMi, ainsi qu'aux rapports des DREAL et aux délibérations de la CMi, empêchant ainsi un porteur de PAPI de s'inscrire dans une cohérence d'ensemble (ou de poursuivre volontairement une piste innovante) et le rendant très dépendant de ce qui lui est dit par la DDT et la DREAL, la CMi pouvant alors servir d'épouvantail.

Même s'il n'est pas habituel de mettre en libre accès un dossier ayant servi de base à une décision financière de l'État, demander l'accord du porteur de PAPI pour le faire devrait être envisagé. Ceci devrait être articulé avec la constitution et la tenue à jour en temps réel⁴⁸ d'un site dédié aux PAPI, comportant une foire aux questions (FAQ⁴⁹), très attendue, et les réponses données par la DGPR, le cas échéant après consultation de la CMi.

⁴⁸ La mission est consciente des difficultés pour une administration centrale de gérer un tel site et surtout de le mettre à jour en temps réel. Le recours à un prestataire de service en lien étroit avec la DGPR (Cerema ?) mériterait d'être expertisé.

⁴⁹ La mission rappelle qu'une FAQ ne consiste pas à disposer sur un site internet d'une liste de questions à propos de cas particuliers. Une FAQ doit conduire le modérateur à extraire de chaque question particulière ce qui est plus général, susceptible de faire doctrine, et de veiller à ce que la réponse apportée soit suffisamment robuste pour être utilisée par d'autres que le porteur de la question ; cela conduit implicitement à identifier un espace non totalement balisé, dédié à la prise en compte des cas particuliers, pour lequel le niveau du terrain (porteur de PAPI, DDT, voire DREAL) est le mieux placé pour décliner les principes généraux de la doctrine, sans que la CMi, l'instance de bassin et/ou la DGPR puissent revendiquer arbitrer dans un autre sens.

2.3.2. Les instances de bassin compétentes pour les PAPI

La terminologie « instance de bassin » est générique et chaque préfet de bassin est libre de définir ce qu'est cette instance qui interviendra dans les dossiers de PAPI. Des choix variés ont été faits, avec des instances rattachées à un comité de bassin, comme un comité de programmation, ou des instances dépendant du seul préfet de bassin, comme un comité « grand fleuve ». La composition de ces comités pré-existants n'a généralement pas été modifiée et il appartient à la seule DREAL de bassin de « corriger » les éventuels biais découlant de la connaissance plus ou moins grande du secteur des inondations et de la mécanique des PAPI par les membres de ces instances.

Les appréciations portées sur la valeur ajoutée des avis de ces instances de bassin (avant examen par la CMi) sont extrêmement variées, allant d'une récusation à peu près complète pour incompétence en matière d'inondation, à la reconnaissance d'une valeur ajoutée au travers d'une vision plus sensible aux milieux aquatiques et aux solutions de renaturation. Dans le contexte d'une labellisation par la CMi (et donc d'un « second avis »), ces constats restaient d'enjeu relativement secondaire, même si la mission n'est pas convaincue par les résultats pratiques de ce « doublonnage » des avis, ainsi que les procédures et les délais afférents.

Dès lors que l'option prise par la DGPR conduit à confier également à ces instances de bassin la labellisation des PAPI d'intention (sauf évocation par la CMi), et celle des PAPI de moins de 3 M€, tout en affirmant vouloir garantir une homogénéité nationale des avis rendus, il semble nécessaire de réexaminer les choix effectués jusqu'à présent. Cela passe nécessairement par une réflexion sur les compétences de l'instance de bassin en matière d'inondation, sur sa composition qui devrait être un minimum (à définir) en miroir à celle de la CMi, et par une clarification écrite de ce qui est attendu de cet avis décisionnel. Sinon, il s'agirait davantage d'une déconcentration aux DREAL de bassin, secrétaires de droit, qu'à l'instance de bassin évoquée par les textes.

Recommandation 6. (DGPR) Clarifier le cahier des charges des instances de bassin (composition, compétences, modalités de fonctionnement, « produits attendus ») dans un contexte où la déconcentration importante de dossiers précédemment traités par la CMi justifie une meilleure harmonisation du fonctionnement de ces six instances.

2.3.3. La répartition des compétences entre CMi et instance de bassin doit être mieux définie pour permettre une accélération des procédures

L'option prise de déconcentrer tous les PAPI d'intention aux instances de bassin et de conserver la compétence de la CMi pour tous les PAPI au-dessus de 3 M€ interpelle sur le positionnement de l'instruction nationale. Celle-ci risque d'apparaître comme moins intéressée par l'intervention amont pour cadrer la réflexion stratégique (État stratège), et plus intéressée par la logique financière de la très grosse majorité des engagements sur le FPRNM.

Une telle option présente néanmoins une certaine logique lorsqu'il existe préalablement une SLGRI ; en revanche, elle semble moins cohérente en l'absence de SLGRI, car l'enjeu des PAPI d'intention mis en avant à la faveur du cahier des charges PAPI 3 va supposer un nouveau regard sur les projets de

De manière plus générale, la mission a constaté une forte attente vis-à-vis d'une mutualisation des expériences, de l'accès à des documents-types, et d'une réflexion partagée sur les problèmes rencontrés (cas particulier ou problème plus général à formaliser). De fait, au-delà des initiatives des grandes structures fédératives (CEPRI, ANEB, FNCCR...), la mission a constaté de nombreuses initiatives en cours, généralement au niveau régional (parfois avec un fort appui du conseil départemental), associant ou non les services de l'État et parfois avec un co-pilotage de la DREAL.

PAPI d'intention. A cela s'ajoute un haut niveau d'exigence⁵⁰ et le besoin de dégager une doctrine nationale forte avant d'envisager une déconcentration.

Dans le nouveau contexte du cahier des charges PAPI 3, et de la revalorisation du PAPI d'intention la mission considère que leur labellisation devrait faire l'objet d'une nouvelle réflexion, avec l'alternative suivante :

- Garder la compétence de l'instance de bassin pour les PAPI d'intention se situant dans le cadre d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation, et demander à la CMI de labelliser les autres PAPI d'intention, au moins durant une période de 3-5 ans. Cela permettrait de dégager une doctrine claire, forte et harmonisée au niveau national. Parallèlement, déconcentrer aux instances de bassin l'ensemble des autres PAPI, à l'exception de ceux pouvant être qualifiés de PAPI d'enjeu national (en définissant les critères afférents, notamment du point de vue de la bonne gestion du FPRNM).
- Si cette proposition de « reconcentrer » temporairement une partie des PAPI d'intention au niveau de la CMI n'était pas considérée comme recevable, garantir à tout le moins la possibilité pour une DREAL (de bassin ou non), la DGPR, voire la CMI (sur proposition de quelques-uns de ses membres, selon un formalisme à définir) d'évoquer⁵¹ le dossier du PAPI d'intention en CMI, et pas seulement sur proposition de l'instance de bassin. Parallèlement, déconcentrer aux instances de bassin tous les PAPI (complets) de moins de 20 M€⁵² (au lieu de 3 M€ actuellement), en gardant un pouvoir d'évocation de la CMI (à argumenter et justifier au cas par cas), celle-ci devant alors garantir qu'il n'y aura pas d'allongement des délais.

Quand le dossier remonte à la CMI, la mission propose de supprimer l'avis préalable de l'instance de bassin. Dans tous les cas, la co-existence de deux catégories d'instances de labellisation oblige à veiller à organiser la bonne information permanente des instances de bassin sur la doctrine nationale définie par la CMI.

Les spécificités des PAPI littoraux doivent être prises en compte. Ils posent des problèmes techniques pointus et parfois mal pris en compte par les modélisations hydrauliques (cf. par exemple les débats sur la baie de l'Aiguillon) et les procédures habituelles (cf. par exemple l'enjeu des pompes dans les waterings). Ils sont par ailleurs situés à l'articulation avec la stratégie de gestion du trait de côte⁵³. La mission estime qu'il n'est pas possible que cinq instances de bassin sur six soient conduites à investir dans le domaine. Ces dossiers doivent rester de la compétence de la CMI pour la labellisation, tout en bénéficiant d'un assouplissement pour les avenants ne remettant pas en cause l'économie générale du programme initial.

⁵⁰ La mission a pu constater que la nouvelle logique d'exigence du cahier des charges PAPI 3 est difficile à respecter lorsqu'on discute de territoires particuliers et d'ambitions locales ayant quelques années d'ancienneté.

⁵¹ Cela suppose une circulation fluide de l'information entre DREAL, DREAL de bassin, DGPR et CMI sur les projets en cours, pour que la décision d'évocation soit prise suffisamment en amont afin de ne pas pénaliser les délais d'instruction de la labellisation du PAPI d'intention.

⁵² En se fondant sur le montant actualisé des PAPI (et donc en considérant que le cahier des charges PAPI 3 et l'ensemble des propositions faites par la mission devraient permettre de limiter les avenants de revalorisation financière), et en supposant qu'il n'existe pas une tendance forte à l'évolution des montants, le seuil proposé de 20 M euros pour la labellisation initiale des « PAPI complets » conduirait à ce que les deux tiers des PAPI non littoraux relèvent des instances de bassin, et un tiers de la CMI.

⁵³ La mission est convaincue que le cloisonnement entre PAPI et stratégie de gestion du trait de côte, défendu sur la base du concept de risque et de la compétence d'intervention actuelle du FPRNM, pose des difficultés aux porteurs de PAPI pour dépasser une approche strictement défensive et se poser les questions de la recomposition spatiale des territoires littoraux. Il s'agit d'un domaine où il serait légitime et opportun de défendre un droit à expérimentation si le PAPI d'intention démontrait clairement une ambition intégrée, mobilisant une large partie du territoire de compétence du porteur de PAPI.

Recommandation 7. (DGPR) Laisser à la CMi la compétence pour les PAPI d'intention non adossés à une SLGRI, et transférer aux instances de bassin la compétence pour l'ensemble des autres PAPI, à l'exception de ceux pouvant être qualifiés de PAPI d'enjeu national et des PAPI littoraux.

2.4. Les délais de signature de la convention du PAPI pourraient être raccourcis

La signature de la convention, après la labellisation du PAPI, comportant les engagements – notamment financiers – de chaque partie prenante au PAPI a été souvent signalée à la mission comme un des facteurs de délais supplémentaires significatifs.

Le tableau des PAPI communiqué par la DGPR permet d'établir que la moyenne de délai de signature est de l'ordre de neuf mois et demi. Certaines situations – sans doute extrêmes – peuvent conduire à des délais de signature allant jusqu'à vingt-huit mois. Mais deux conventions de PAPI ont cependant pu être signées en un mois. Ces délais, tout particulièrement lorsqu'ils dépassent six mois, représentent un lourd handicap pour le respect du calendrier prévisionnel d'élaboration du PAPI ou de sa mise en œuvre, et introduisent en outre une coupure du « tempo politique » qui peut expliquer certaines difficultés à susciter ensuite l'adhésion et le volontarisme des élus locaux et des parties prenantes.

Des difficultés d'ordre politique peuvent parfois entraîner des délais : c'est le cas de la défection ou du changement d'avis d'une collectivité territoriale qui décide de se désengager ou de moins financer qu'initialement prévu. Il s'agit alors d'un aléa difficilement maîtrisable surtout lorsque dans le temps de l'élaboration du PAPI et de sa labellisation, une élection territoriale provoque le changement des élus des collectivités territoriales concernées.

Des difficultés dans les modalités pratiques de signature de la convention ont été signalées à la mission. Ainsi, le même document, imprimé, est signé par tous les partenaires qui, parfois, peuvent être très nombreux. Chacun signant suivant des modalités qui lui sont propres (temps de validation par le service, adjonction d'une note explicative, circuit interne de validation à plusieurs strates, etc.), cela conduit à des délais de signature cumulés très longs. S'ajoutent des discussions sur l'ordre protocolaire variable des signataires qui recèle des subtilités et des freins peu compatibles avec un traitement efficace de la signature de la convention.

Ce cheminement de la convention, d'un signataire à l'autre, n'est en outre pas maîtrisé par le porteur de PAPI qui n'a aucune autorité sur les signataires. Seul son pouvoir d'alerte peut le conduire à signaler que la convention est bloquée à un des niveaux.

Sous réserve d'obstacles juridiques que la mission n'aurait pas identifiés dans ses recherches, il apparaîtrait sensé de faire signer à toutes les parties le même document, mais chacun sur un exemplaire propre (imprimé ou numérique). Sous le contrôle du préfet, par exemple tous les exemplaires signés seraient vérifiés et reconstitués dans un exemplaire unique. En outre, des modalités de signature électronique pourraient être mises en place pour raccourcir les délais.

La signature des représentants de l'État pourrait être unique, un seul préfet signant pour l'ensemble des organismes d'État après avoir recueilli l'accord formalisé des autres parties représentant l'État.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, la faible fréquence des réunions des assemblées plénières (conseil régional, départemental, communautaire ou municipal) est souvent avancée par les porteurs de PAPI pour expliquer la lenteur de signature des exécutifs locaux. Les modalités de

décision des collectivités territoriales permettent pourtant, à partir d'une délibération votée en assemblée plénière en amont (sur le PAPI complet avant même sa labellisation, par exemple), de déléguer à des instances aux réunions plus fréquentes (commission permanente, bureau) le soin de préciser et de décider des ajustements postérieurs et d'autoriser le président de l'exécutif local à signer dans des délais plus courts.

Enfin, quels que soient les délais propres à chacune des parties, au moins pour le FPRNM, la mission considère que rien ne devrait interdire au maître d'ouvrage, porteur du PAPI, d'engager une partie des actions. Cela devrait être possible surtout lorsqu'il s'agit de travaux ou d'aménagement, en procédant aux études notamment – sur la seule base de la labellisation (prenant en compte les réserves et recommandations), sans attendre la signature de la convention par toutes les parties, en prenant ses responsabilités.

Recommandation 8. (DGPR) Inviter toutes les parties concernées à réformer les modalités pratiques actuelles d'adoption et de signature des conventions de financement des PAPI, pour raccourcir les délais de signature des conventions à quatre mois.

2.5. La mise en œuvre des PAPI

2.5.1. L'insuffisance des moyens humains des structures porteuses de PAPI est souvent dénoncée

Le programme budgétaire 181 finance à 40 % jusqu'à 60 000 € par an de frais d'animation, généralement via le recrutement d'un animateur. Cette question de l'animation est revenue comme un leitmotiv dans les échanges de la mission avec beaucoup de porteurs de PAPI et tous les experts rencontrés, pour expliquer certaines difficultés et les retards constatés. Il est quasiment admis comme une évidence que l'animation reposerait la plupart du temps sur les épaules d'un jeune diplômé (bac +3 à bac +5), juste sorti de l'université, à qui il serait demandé d'assumer un cahier des charges quasi-impossible, d'être sur tous les fronts, d'être bon technicien, bon animateur, bon administratif, bon financier, bon communicant, etc., en étant mal payé et avec, de ce fait, une forte rotation constatée sur le poste.

Même si ce portrait caricatural dit sans doute encore quelque chose de vrai pour les PAPI portés par les collectivités les plus petites (notamment en montagne), et décrivait probablement une situation plus largement répandue avant l'émergence des structures gémapiennes, la mission a constaté que beaucoup de PAPI reposent désormais sur une équipe significative en taille, en diversité de compétences et d'expérience⁵⁴, bénéficiant parfois de la capacité de mutualisation entre plusieurs PAPI portés par la même structure.

La mission a constaté plusieurs fois combien l'intégration d'un ou deux postes équivalent temps plein (ETP) d'un porteur de PAPI dans une structure porteuse gémapienne plus large et bien structurée techniquement et administrativement a pu redynamiser un PAPI jusque-là à la peine.

Lorsque la structure porteuse du PAPI reste de petite taille, notamment au regard des ambitions validées par le PAPI, les moyens humains mobilisés peuvent demeurer un point bloquant, dans un contexte où la quasi-totalité des collectivités partage désormais avec l'État une hésitation certaine à financer des effectifs. Pourtant il s'agit d'un point déterminant pour mener à bien un PAPI, outil qui

⁵⁴ Néanmoins la mission a également constaté que la taille de l'équipe et la complémentarité des compétences est une condition nécessaire mais pas toujours suffisante pour garantir la bonne fin du PAPI.

repose sur la mobilisation volontaire de nombreuses collectivités, qui doit déterminer et justifier des choix technico-financiers collectifs, développer l'information et la concertation et se donner les moyens de garantir une certaine acceptabilité sociale.

Face à des retards ou blocages importants, la mission a entendu assez souvent les services de l'État évoquer des ambitions initiales excessives et une mauvaise appréciation des difficultés par le porteur de PAPI ; ce discours est recevable, mais dans une certaine limite seulement, car la labellisation valide à la fois l'ambition et la faisabilité. Certes, il est d'une part difficile de sembler décourager des élus volontaires pour agir, et, d'autre part d'encourager le porteur de PAPI à plus d'ambition ; mais l'adéquation des moyens (notamment humains) aux ambitions doit rester un des critères importants de la labellisation.

Pour maximiser les chances de réussite d'un PAPI, la mission préconise que la DGPR et la CMi :

- examinent avec soin l'adéquation réaliste des moyens humains mobilisés déclarés (ETP dédiés, avec leurs profils, leur expérience et leur rémunération ; appui technique, administratif et financier assuré par la structure porteuse ; assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou non, etc.) avec le niveau des ambitions affichées que valide la CMi ou l'instance de bassin (y compris pour les incitations à être plus ambitieux, découlant des services de l'État ou de l'instance qui labellise), en n'hésitant pas à conditionner la labellisation à la levée d'une réserve quand il y a un doute légitime ;
- envisagent de moduler assez fortement la contribution de l'État sur le programme budgétaire 181, en fonction des problèmes identifiés, de la hiérarchisation des enjeux selon les services de l'État, et des moyens de la structure porteuse du PAPI, en formalisant une grille de critères d'analyse.

Recommandation 9. (DGPR) Conditionner la labellisation quand il y a un doute légitime sur l'adéquation « réaliste » des moyens humains mobilisés déclarés avec le niveau des ambitions affichées ; moduler assez fortement la contribution de l'État sur l'animation en fonction des problèmes identifiés, de la hiérarchisation des enjeux selon les services de l'État, et des moyens de la structure porteuse du PAPI, en formalisant une grille de critères.

2.5.2. L'enjeu de la maîtrise du foncier demeure majeur

2.5.2.1. L'absence de maîtrise du foncier provoque de nombreuses perturbations

La non maîtrise du foncier semble être responsable de trois catégories de problèmes qui peuvent perturber très significativement la mise en œuvre d'un PAPI, et causer des retards importants :

- Il n'est parfois pas possible d'accéder au terrain pressenti pour un ouvrage pour y mener les investigations indispensables à la finalisation du projet [avant-projet sommaire (APS) et avant-projet définitif (APD)] et au chiffrage du coût.

La mission considère qu'il serait nécessaire qu'une structure gémapienne puisse bénéficier systématiquement d'un arrêté préfectoral⁵⁵ portant autorisation de pénétrer dans les

⁵⁵ Certains services semblent avoir perdu de vue la possibilité de recourir à la loi de 1892 pour autoriser par arrêté préfectoral les structures chargées de réaliser des opérations nécessaires à l'étude des projets publics exécutés pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements à pénétrer dans les propriétés privées.

propriétés publiques et privées situées sur leur territoire de compétence pour y mener les inventaires et travaux non destructifs (y compris des sondages de sols) préalables nécessaires à leurs projets, voire les travaux d'entretien ordinaire indispensables au bon fonctionnement des ouvrages autorisés et placés sous leur responsabilité.

- La maîtrise foncière des terrains d'implantation des ouvrages envisagés, une fois que l'implantation est définitivement fixée après l'examen des alternatives envisageables par le maître d'ouvrage, prend très souvent beaucoup plus de temps que ce qui était envisagé dans le programme labellisé. Les collectivités territoriales privilégient très généralement la négociation amiable qui prend du temps et nécessite parfois le recours à un opérateur foncier spécialisé, et ne se résignent à demander une déclaration d'utilité publique (DUP) que tardivement, et plus encore, hésitent à aller à l'expropriation. En cela beaucoup de collectivités territoriales reconnaissent que ce n'est pas une spécificité des PAPI ; mais dans le cadre d'un PAPI, les délais afférents sont souvent vécus comme insupportables au regard du risque pour les personnes et les biens.

La mission préconise que la DGPR et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) expertisent en quoi le recours à la procédure du projet d'intérêt général (PIG) faciliterait ou non la réalisation opérationnelle des ouvrages les plus structurants pour la prévention des risques par inondation⁵⁶.

- Le problème est encore plus mal vécu par les élus quand l'enjeu est la localisation de compensations hydrauliques⁵⁷ et plus encore de compensations pour la biodiversité (notamment au titre de la dérogation au régime de protection stricte des espèces protégées, mais aussi pour atteinte à des espaces protégés), notamment dans des territoires très contraints soit par l'urbanisation, soit par la rareté des espaces réunissant les conditions exigées pour être agréés comme compensation. Ceci explique que des mesures compensatoires hydrauliques ou de biodiversité, sur lesquelles les services de l'État se sont fortement mobilisés, voient leur réalisation différée, alors que les travaux justifiant le besoin de compensation au sens du code de l'environnement sont réalisés.

Dans les territoires reconnus comme très contraints, la mission préconise que les services de l'État envisagent des mesures compensatoires privilégiant la restauration des fonctionnalités écologiques, ou contribuant financièrement à des projets structurants existants de préservation de la biodiversité (corridors écologiques dans le contexte de la trame verte et bleue, par exemple).

2.5.2.2. Le domaine public maritime représente un cas particulier qui mérite un traitement spécifique

Dans le contexte rappelé ci-dessus, il peut être très tentant de localiser des ouvrages de protection sur le domaine public maritime (DPM).

La mission estime que le DPM⁵⁸ n'a pas vocation à accueillir de tels ouvrages quand il n'a pas été démontré préalablement que des alternatives qui affectent moins le milieu naturel ne sont pas une option techniquement et économiquement préférable, au-delà des facilités offertes par le DPM en termes de négociation avec les populations locales.

Concernant les ouvrages de protection existants de fait sur le DPM, même sans titre, les analyses de l'État ne semblent pas systématiquement privilégier le bon sens et la cohérence. La délivrance d'un

⁵⁶ En y intégrant la réalisation des mesures compensatoires indispensables pour leur autorisation.

⁵⁷ Beaucoup de maîtres d'ouvrage et de bureaux d'étude qui sont confrontés à la question de la compensation hydraulique attendent qu'il soit mis à leur disposition un guide précisant notamment les méthodes de calcul.

titre nécessite en effet de suivre la même procédure que celle demandée pour un ouvrage neuf, car une demande de régularisation est assimilée à un changement substantiel de l'occupation du DPM, même lorsqu'il existe depuis plusieurs décennies et que l'État ne peut prétendre qu'il n'en était pas informé. Par ailleurs, le privilège donné au régime de la concession pour une durée déterminée est peu cohérent avec l'ambition pérenne de protection d'une digue⁵⁹.

La mission préconise que le MTES révise la circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du DPM naturel, de façon à tirer toutes les conséquences de la création de la compétence GEMAPI. Sauf cas très particuliers, il s'agit de poser le principe du transfert à la structure gémapienne, en pleine propriété⁶⁰ et en gestion, des ouvrages de protection classés ou faisant partie d'un système d'endiguement, ainsi que des portions de DPM qui les supportent

Les services de l'État compétents pour le DPM ont fait part à la mission de leurs inquiétudes concernant d'éventuelles dérives d'un transfert de gestion ou de propriété à des groupements de collectivités territoriales, au regard du caractère naturel du DPM. La mission estime que cette inquiétude est, dans beaucoup de cas, excessive mais n'écarte pas la possibilité de dérives. Elle considère qu'il serait légitime de négocier à l'amont du transfert des obligations réelles environnementales⁶¹ (ORE), prenant en compte à la fois les contraintes de gestion des ouvrages et les enjeux environnementaux majeurs identifiés, soit sous la forme d'obligations types, soit parfois en adaptant des ORE au contexte local. L'acceptation de ces ORE serait alors une condition au transfert de propriété et de gestion.

Enfin, tout en regrettant que certaines collectivités territoriales semblent se résigner trop facilement à des comportements inappropriés de particuliers, et considérer que le DPM leur offre une facilité pour implanter des ouvrages de protection, la mission préconise que l'État tire les enseignements de situations de blocage anciennes, ne pose plus le problème seulement en termes de principes et de procédures, et hiérarchise ses priorités. Une telle ouverture doit bien entendu entrer dans le cadre d'un accord formalisé global engageant les collectivités locales quant à la bonne fin dans un délai prescrit des actions du PAPI labellisé, notamment l'atteinte du niveau de protection des populations validé dans ce cadre.

⁵⁸ La mission rappelle néanmoins que l'État n'a pas été constant sur le sujet dans le temps, et que la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du MTES est membre de droit de la CMi, et dispose donc de la capacité à appeler l'attention à l'amont sur les enjeux environnementaux qu'elle considère comme prioritaires, ce qui ne semble pas avoir été toujours le cas concernant le DPM dans les PAPI littoraux. La question des modalités pratiques de représentation de la DEB à la CMi est clairement posée, et l'ambition d'un représentant de la DEB ne peut être de rappeler à la CMi tous les enjeux environnementaux du ressort de sa direction, sans les hiérarchiser et argumenter les appréciations sur les projets au regard de la proportionnalité aux enjeux. La mission n'identifie pas toujours la prise en compte de cette proportionnalité aux enjeux. Par ailleurs, il est très surprenant de découvrir dans plusieurs dossiers que l'État met à la charge du porteur de PAPI le soin de délimiter le DPM, en se dégageant de ses obligations et responsabilités, en excipant de moyens humains insuffisants.

⁵⁹ L'appréciation sur l'évolution probable du trait de côte ne semble pas devoir justifier de placer les digues sous le régime de la concession.

⁶⁰ Si l'État ne souhaite pas aller jusqu'au transfert de propriété que recommande la mission, il serait à tout le moins nécessaire de donner à la structure gémapienne la pleine et entière maîtrise de la gestion des ouvrages de protection sur DPM classés ou faisant partie d'un système d'endiguement.

⁶¹ Les dispositions qui concernent les obligations réelles environnementales ont été introduites par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à l'article 72, codifié à l'article L. 132-3 du code de l'environnement.

2.5.3. L'enjeu d'un régime d'exception pour les PAPI

L'idée d'un régime d'exception pour autoriser les travaux prévus par un PAPI n'est pas neuve⁶². Face à de telles demandes, le rapport du CGEDD de 2015⁶³ avait conclu que « *le diagnostic porté par la mission au vu de précédents rapports du CGEDD et des investigations auxquelles elle a elle-même participé est que les projets de protection contre les inondations ne justifient pas une remise en cause des exigences contenues dans ces textes [code de l'environnement, code du patrimoine, code civil et code de l'expropriation]* », mais estimait que ces exigences étaient « *mises en oeuvre au moyen de procédures mal coordonnées et parfois peu efficaces par rapport à leurs objectifs.* ».

La mission partage cet avis, même si elle est consciente que cela signifie que les efforts déployés par l'État depuis la précédente mission, notamment dans le cadre de la simplification administrative, n'ont pas suffi à faire disparaître les problèmes rencontrés sur le terrain.

Par ailleurs la mission a constaté qu'assez peu nombreux sont les cas où le porteur de PAPI travaille de manière délibérée et anticipatrice « en temps masqué », même si c'est parfois le cas. Elle n'a pas toujours réussi à comprendre et partager les facteurs et les incertitudes identifiés par le maître d'ouvrage, qui empêcheraient le recours à cette pratique qui semble pourtant pouvoir faire gagner un temps significatif.

La mission identifie néanmoins deux points particulièrement problématiques :

2.5.3.1. Les évolutions de réglementation durant l'élaboration et la mise en œuvre d'un PAPI

L'élaboration et la mise en œuvre des PAPI ont été affectés par de nombreuses évolutions du cadre réglementaire au cours des dernières années, avec parfois des effets positifs mais passant par une phase d'adaptation qui a pu être longue et laborieuse. Les modifications concernant les systèmes d'endiguement et les études de dangers n'ont pas encore produit tous leurs effets. Il existe une réelle lassitude des porteurs de PAPI vis-à-vis de toutes les évolutions législatives et réglementaires qui, inévitablement, rallongent les délais de réalisation de certaines mesures, en les conditionnant à de nouvelles études. Du point de vue de leurs effets sur la complexité et les délais de la mise en œuvre des PAPI, il n'est pas possible de cloisonner ces évolutions, en séparant celles qui découlent de la politique des risques et celles qui découlent d'autres considérations ou politiques.

Certes le succès n'a pas été au rendez-vous pour le certificat de projet qui était réservé aux entreprises et expérimenté dans quelques régions seulement. Mais la demande existe toujours – et pas seulement de la part des entreprises – de « figer » le droit à un moment donné pour les opérations qui peuvent prendre objectivement plusieurs années pour mener les études et obtenir toutes les autorisations nécessaires.

Une évaluation de fin d'expérimentation pourrait permettre de revoir le dispositif pour le rendre plus attractif et l'élargir aux maîtres d'ouvrages publics. Il est attendu de l'État un net ralentissement dans l'évolution du cadre réglementaire des PAPI même si tout le monde semble conscient qu'en cas de nouvelle catastrophe, le réflexe désormais inévitable est de durcir le cadre réglementaire et de hausser le niveau d'exigence des objectifs au travers des procédures.

La mission note la convergence des préoccupations des collectivités concernées par les PAPI avec celles des porteurs de projets industriels, et la volonté du Premier ministre, dans ses annonces du

⁶² Cette demande pose la question des évolutions parfois substantielles des projets effectivement mis en œuvre au regard du PAPI labellisé.

⁶³ Coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales nécessaires, Rapport n° 008933-02 établi par Christian PITIÉ (coordonnateur) et Marie Christine SOULIÉ

23 septembre 2019, de « mieux sécuriser les porteurs de projet en ne réétudiant pas leurs dossiers si une norme nouvelle entre en vigueur après le dépôt de leur dossier : c'est la norme en vigueur lors du dépôt du dossier qui s'applique ».

2.5.3.2. L'enjeu de l'urgence administrative

L'imputation aux collectivités territoriales de la responsabilité pénale dans le domaine de la prévention des inondations a modifié très significativement la perception par tout ou partie des élus des enjeux relatifs au risque. Ce dernier combine l'ampleur d'un aléa et une probabilité dans un contexte où personne n'est en mesure de s'engager sur le délai de survenue d'un événement exceptionnel. Dès lors, il existe une demande de redéfinir l'urgence administrative sans la limiter au seul « danger imminent » découlant de la jurisprudence du Conseil d'État à propos de l'article R. 214-44 du code de l'environnement, quand l'aléa qu'on cherche à prévenir, est fort, engage notamment des vies humaines et que, statistiquement, l'évolution du changement climatique ne fait qu'augmenter statistiquement la fréquence.

La mission a d'ailleurs pris connaissance de cas particuliers où les services de l'État ont effectivement appliqué avec une grande souplesse les textes et procédures en vigueur pour un secteur de chantier protégeant de nombreuses habitations, alors que toute la rigueur de la procédure s'est appliquée sur un territoire voisin : les travaux ont pu être menés rapidement.

Les interlocuteurs rencontrés sont particulièrement sensibles au fait que dans les territoires marqués par une catastrophe et des décès, une approche de l'État exclusivement fondée sur la lettre des textes législatifs et réglementaires est incompréhensible, si la prise en compte d'une urgence à améliorer l'efficacité du dispositif de prévention n'est pas assumée.

Par ailleurs, les changements climatiques sont de nature à modifier profondément certaines analyses de risque et à ne plus permettre de considérer comme acceptable au plan administratif, social et politique un délai d'une dizaine d'années pour rendre plus performant un système d'endiguement ou des travaux en rivière accompagnés de compensations hydrauliques.

La mission rappelle qu'un privilège donné aux travaux de génie civil doit bien entendu avoir pris en compte soit une expertise sur la faisabilité des options de renaturation, soit une réflexion sur une possible option de « recomposition spatiale des territoires littoraux⁶⁴ », lorsque c'est pertinent.

Concernant les procédures, cette demande d'urgence administrative s'est exprimée devant la mission de trois manières différentes :

- La première vise à instaurer pour les ouvrages figurant dans un PAPI un régime d'enregistrement, inspiré de celui des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), mis en place par la DGPR ; la lecture du site de la DGPR sur l'enregistrement et les justifications⁶⁵ de ce régime particulier, conduit la mission à constater que la complexité extrême du champ d'intervention des PAPI, la diversité des enjeux des secteurs d'implantation, et l'incapacité à élaborer partout des prescriptions types pertinentes empêchent pratiquement d'aller dans ce sens.

⁶⁴ <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/recomposition-spatiale-des-territoires-littoraux-a2738.html>

⁶⁵ « L'expérience a montré que l'instruction des demandes d'autorisation, procédure longue et complexe tant pour l'entreprise que pour l'administration, conduisait à prendre dans de nombreux cas des prescriptions qui auraient quasiment pu être énoncées en amont de l'étude d'impact, de l'étude de dangers et de la procédure d'enquête publique. Il est ainsi apparu, que pour un nombre significatif de demandes d'autorisation, des prescriptions générales, élaborées au niveau national, auraient pu s'appliquer avec la même efficacité. »

- La deuxième vise à renforcer le pouvoir de dérogation des préfets actuellement expérimenté dans le cadre du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017. La mission note que l'article 3 de ce décret met comme condition à la dérogation d'être notamment compatible avec les engagements européens et internationaux de la France. Cette condition présente un caractère particulièrement délicat au regard des attentes de certains élus portant souvent sur l'étude d'impact (directive sur les études d'impact, codifiée en 2014), la dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces (directive habitats, faune, flore de 1992, avec ses modalités d'application aux espèces de la directive oiseaux de 1979) et les procédures de consultation du public (convention d'Aarhus, transposée notamment dans les directives concernant l'évaluation environnementale).
- La troisième vise à reporter après les travaux la réalisation de certaines étapes de procédure, selon une logique de régularisation anticipée, en prenant notamment en considération le fait que la directive communautaire de 2014 sur les impacts des projets envisage bien des dispenses pour « *un projet dont le seul but est de répondre à des situations d'urgence à caractère civil* »⁶⁶, mais en exigeant un fort encadrement législatif⁶⁷.

La mission considère qu'il ne faut pas réduire cette souplesse communautaire au seul cas du danger imminent⁶⁸, mais qu'il conviendrait de préciser les cas concernés, et les conditions à satisfaire, notamment dans une logique de régularisation. Compte tenu du principe de non régression du droit de l'environnement et de « *l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité* » (cf. les principes généraux de l'article L. 110-1 du code de l'environnement), il est en effet indispensable d'examiner parallèlement et, si cela est impossible, d'évaluer au moins a posteriori, ce qu'il est encore possible de réduire et le cas échéant de compenser en matière d'impacts environnementaux.

Recommandation 10. (MTES) Expertiser la faisabilité d'introduire dans la loi le principe de dispense de certaines étapes de procédure pour « un projet dont le seul but est de répondre à des situations d'urgence à caractère civil », en l'encadrant (notamment au regard de la quantification des enjeux, de l'absence d'alternative raisonnable et du coût pour la collectivité) et en obligeant à prendre en compte en parallèle les principes de réduction et le cas échéant de compensation des impacts sur l'environnement.

⁶⁶ Cf. considérant n° 20 de la directive et les conclusions qui en sont tirées à l'article 1^{er} nouveau, paragraphe 3.

⁶⁷ La mission estime qu'il serait hautement inopportun de poser le principe que toute digue, dès qu'elle protège des personnes ou des biens, doit relever de cette catégorie. La mission considère que le recours à une telle catégorie d'urgence doit relever d'une expertise au cas par cas, selon des modalités à définir, prenant en compte notamment une quantification des enjeux, l'absence d'alternative raisonnable et le coût pour la collectivité.

⁶⁸ La mission tient compte de la jurisprudence du Conseil d'État sur le pré-requis d'un danger imminent pour invoquer l'urgence de faire des travaux, tout en rappelant que ce n'est pas nécessairement la seule manière de lire les textes communautaires quand on raisonne en termes de risques naturels, le risque conjuguant un enjeu et une probabilité. L'enjeu peut être très élevé, alors que l'état des connaissances peine à proposer une approche probabiliste du délai de survenue d'un événement catastrophique, et ceci d'autant plus dans le contexte du changement climatique.

2.5.4. L'autorisation environnementale

2.5.4.1. L'autorisation environnementale focalise les critiques et semble porter, pour beaucoup de porteurs de PAPI, la responsabilité de toutes les difficultés rencontrées

La mission a constaté que beaucoup des critiques apportées aux PAPI concernent en fait la procédure de l'autorisation environnementale, selon une logique qui dépasse largement le seul domaine des PAPI. Comme indiqué précédemment, dans le cas de la mise en œuvre des PAPI, ces critiques manifestent souvent les effets conjugués d'une mauvaise compréhension de ce qu'est une labellisation de PAPI, de conceptions affirmant plus ou moins explicitement la primauté de l'enjeu de la sécurité des personnes et des biens sur tout enjeu relatif aux espèces, aux espaces et aux paysages. Elles renvoient aussi aux que des difficultés au quotidien au sein des services de l'État pour gérer la pluralité des visions, de la hiérarchisation des enjeux, et de l'appréciation de la proportionnalité aux enjeux.

La mission a pu constater qu'il est rarissime que les délais considérés comme excessifs soient imputables à une seule cause, et que l'autorisation environnementale est souvent mise en cause de manière exagérée. Elle apparaît porteuse de tous les maux alors que les délais résultent d'une accumulation de facteurs.

La mission note d'abord que certains problèmes évoqués sont antérieurs à l'entrée en vigueur de l'autorisation environnementale. Elle a donc tenté de faire le point avec la direction de l'eau et de la biodiversité DEB du MTES sur les progrès factuels permis par l'autorisation environnementale, notamment en matière de délais d'instruction et d'autorisation, et sur les difficultés rencontrées. La DEB ne dispose pas de ces informations. Au-delà du cas particulier des procédures concernant le DPM (cf. point 2.5.2.2.), la mission s'est donc limitée à traiter les trois points de procédure le plus souvent soulevés par les interlocuteurs rencontrés.

2.5.4.2. L'étude d'impact

À la différence de l'hypothèse d'une évaluation environnementale d'un PAPI, largement refusée, l'exigence d'une étude d'impact dans le dossier de demande d'autorisation environnementale n'est que rarement remise en cause, compte tenu du fait qu'il s'agit, la plupart du temps, d'une obligation communautaire ; ce qui est mis en cause est son niveau d'exigence, et les délais afférents. Le problème prioritairement soulevé est celui des inventaires naturalistes sur une année complète, exigence identifiée comme contribuant à allonger significativement les délais, au regard de l'urgence vécue d'améliorer rapidement le niveau de protection des personnes et des biens. L'injonction de refaire les inventaires naturalistes quelques années après, quand le dépôt du dossier a connu des retards, est encore plus mal vécue.

Pour la plupart des travaux entrant dans le champ d'un PAPI, l'obligation de l'étude d'impact n'est pas un choix national, mais découle de la directive communautaire de 2014 sur les études d'impact, et de ses annexes. En principe l'étude d'impact se mène en parallèle à l'élaboration du projet, et n'est pas initiée quand le projet est entièrement stabilisé. Dans un certaine mesure, le PAPI d'intention peut anticiper une partie des études.

Comme rappelé au point 2.5.3.2., la mission considère qu'il existe des cas de figure pouvant justifier la dispense d'étude d'impact, pour un « projet dont le seul but est de répondre à des situations d'urgence à caractère civil » (considérant n° 20), mais à la condition que ce soit prévu au niveau législatif (article 1^{er} nouveau, paragraphe 3). Mais de manière plus immédiate et pragmatique, et

pour traiter les cas de figure les plus nombreux, la mission préconise que la DGPR, le commissariat général au développement durable (CGDD) et la DEB travaillent ensemble sur la proportionnalité aux enjeux de l'étude d'impact pour son volet naturaliste, en fonction de l'état des connaissances déjà disponibles dans la zone concernée, du volontarisme éventuel du maître d'ouvrage à accepter des stratégies de précaution pour les espèces et espaces moins bien connus, et de la prise en compte des enjeux de retarder l'atteinte d'une meilleure protection. Il est en effet à craindre que les services de l'État en département ou en région, ainsi que les autorités environnementales (Ae ou MRAe) qui donneront un avis sur l'étude d'impact, hésiteront à prendre des risques d'interprétation sur la qualité de l'étude d'impact sans disposer de bases solides, défendables en cas de contentieux.

Recommandation 11. (DGPR, DEB et CGDD) Demander à la DGPR, au commissariat général au développement durable (CGDD) et à la DEB d'élaborer conjointement un guide opérationnel (notamment pour l'enjeu des digues et celui des zones d'expansion des crues) destiné aux DREAL et aux DDT, sur la proportionnalité de l'étude d'impact aux enjeux pour son volet naturaliste dans le contexte des PAPI.

2.5.4.3. Le cas particulier de la dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces animales ou végétales

Pour déroger au régime strict de protection de certaines espèces animales ou végétales, les directives communautaires (Oiseaux, 1979 ; Habitats, faune, flore, 1992) imposent le cumul de trois conditions : l'absence d'alternatives raisonnables, la démonstration de l'intérêt public majeur (qui n'est pas l'intérêt général au sens national), et des mesures compensatoires appropriées. Dans le contexte d'un PAPI, il est fondé de considérer, jusqu'à preuve du contraire, que l'objectif de sécurité des personnes et des biens satisfait à la seconde condition. La démonstration de l'absence d'alternative raisonnable (et donc pas seulement l'existence d'alternatives théoriques) devrait être plus simple à réaliser, dès lors que le cahier des charges PAPI 3 insiste à très juste titre sur l'étude des alternatives. Les points sensibles résident donc dans la qualité des mesures compensatoires, la disponibilité des espaces nécessaires et le volontarisme du maître d'ouvrage.

La mission préconise que les services de l'État⁶⁹ se placent en position active de facilitateurs pour les mesures compensatoires liées à des ouvrages de protection prévu dans des PAPI labellisés.

Un problème de doctrine se pose par ailleurs dans le cas des digues non ou mal entretenues depuis des décennies, lorsque des espèces protégées s'y installent. Dans certains cas, il s'agit d'un problème qui, méthodologiquement, peut être rapproché de celui des espèces pionnières protégées, pour lequel un certain nombre de DREAL, avec l'accord de la DEB, ont su élaborer des approches pragmatiques, prenant en compte à la fois de la situation de l'espèce (« vulnérable », « en danger » et « en danger critique d'extinction ») et de la probabilité pour ces espèces de retrouver spontanément un autre habitat sur un territoire environnant à préciser.

La mission considère qu'il est en effet indispensable, pour le service instructeur, d'intégrer à un haut niveau de priorité l'enjeu de la fonctionnalité des digues de protection, passant par des modalités régulières d'inspection et d'entretien.

⁶⁹ Alors que dans la plupart des cas, c'est la DREAL qui est mise en cause, la mission a pu constater que le choix fait dans certaines régions par les DREAL de déléguer leur responsabilité aux DDT ne s'est pas du tout accompagné d'une plus grande souplesse ; parfois c'est une application très rigoureuse des textes qui prévaut en département, faute de disposer, comme en DREAL, de spécialistes des espèces concernées.

Le cas particulier des digues boisées, rencontré par la mission dans plusieurs régions est toujours problématique, donne lieu à des divergences d'approches au sein des services (en particulier ceux en charge des paysages emblématiques), avec des sensibilités diverses selon les zones.

La mission considère que le principe de prévention doit conduire à poser le principe d'une végétation herbacée de la digue, sauf cas particulier bien étudié⁷⁰. De plus la mission constate que l'État ne peut souvent pas éluder entièrement sa propre responsabilité dans le non entretien de certaines digues et le boisement afférent. Si les principes posés par les directives communautaires et leur transcription en droit national ne peuvent être récusés, même en face de l'enjeu de la sécurité des personnes et des biens, il n'en appartient pas moins aux services instructeurs de faire preuve de bon sens et d'une grande sensibilité à la proportionnalité aux enjeux relatifs à ces espèces, avec la prise en compte des délais permettant de retrouver une pleine fonctionnalité des digues.

Les arbitrages nécessaires doivent être rendus rapidement, soit en interne à la DDT ou à la DREAL, soit, à défaut par le préfet de département.

Il existe un discours très répandu mettant en cause, souvent avec virulence, le Conseil national de protection de la nature (CNPN) comme responsable de certains blocages. L'analyse de cas menée par la DEB et communiquée à la mission illustre une approche beaucoup plus nuancée des avis du CNPN et de leurs conséquences. Par ailleurs, la mission a été informée du projet en cours du Gouvernement de transférer les prérogatives du CNPN aux commissions scientifiques régionales de la protection de la nature (CSRPN) pour une très grande majorité des espèces protégées. Elle rappelle enfin qu'il s'agit d'un avis consultatif, et qu'il appartient au préfet de le suivre ou non, mais toujours en étant en capacité d'argumenter son choix.

Recommandation 12. (DGPR, DEB et CGDD) Demander aux services de l'État et aux établissements publics de l'État de se placer en position active de facilitateurs pour les mesures compensatoires liées à des ouvrages de protection prévus dans des PAPI labellisés.

2.5.4.4. Le cas particulier des sites classés au titre de la loi de 1930 et des sites Natura 2000⁷¹

Dans un petit nombre de cas, l'attention de la mission a été appelée sur ce qui est vécu localement comme des contradictions majeures internes à l'État, entre la logique d'un PAPI et des décisions relatives à un site Natura 2000 ou à un site classé au titre de la loi de 1930 (volet paysage).

Même si la mission n'a pu disposer de toutes les informations afférentes à ces cas particuliers, il semble néanmoins contre-productif, si cela a bien été le cas, que des documents d'objectifs (DOCOB) de sites Natura 2000 ou des motifs de classement de sites au titre de la loi de 1930 ajoutent des contraintes à la gestion de digues dont la fonctionnalité est prioritaire au regard de la sécurité des personnes et des biens. Si les décisions qui ont été prises compliquent la situation, il est indispensable que, dans les modalités pratiques de gestion de tels sites, l'État puisse activement

⁷⁰ Si un service défend l'enjeu du boisement de la digue, il doit accepter de se voir transférer la responsabilité, y compris quand il accepte le déboisement en haut de digue, mais impose des plantations en bas de digues ou des mesures compensatoires excessives au regard de la proportionnalité aux enjeux.

⁷¹ Concernant les réserves naturelles nationales (RNN), la mission considère que les approches récemment développées par la DEB sont a priori de nature à résoudre la plupart des problèmes identifiés.

contribuer à faciliter la pleine atteinte des objectifs du PAPI labellisé. La mission note que de tels enjeux ou difficultés identifiées doivent être formalisés dès le montage du dossier de PAPI.

La rédaction du guide « digues du littoral et paysage » (guide méthodologique appliqué aux sites classés) contribue à clarifier le contexte dans lequel certains porteurs de PAPI travailleront, même si l'enjeu du boisement des digues est encore passé sous silence.

2.5.5. La concertation avec le public

Le cahier des charges PAPI 3 (cf. chapitre IV.3, La concertation et la consultation du public) insiste beaucoup sur la concertation avec le public le plus à l'amont possible, et notamment dès le niveau du PAPI d'intention. La mission a identifié des cas où une absence quasi-totale de concertation à l'amont a été effectivement responsable de blocages lourds dans la mise en œuvre opérationnelle du PAPI, conduisant parfois à des crises de gouvernance et à devoir revoir en profondeur la stratégie, en devant abandonner certains projets structurants.

L'ambiguïté et les réactions de certains porteurs de PAPI portent sur ce qui est compris concernant « la consultation du public »⁷² :

Lorsqu'il s'agit de la concertation au moment du PAPI d'intention, certains maîtres d'ouvrage insistent sur les difficultés inhérentes à une concertation sur un « programme », face à un public majoritairement intéressé par des projets : « *La population a besoin de projets concrets pour s'impliquer dans ces dispositifs de concertation* ». Dès lors la concertation ne peut garantir que tous les enjeux et les problèmes auront été correctement identifiés, et que la stratégie qui semblera n'avoir pas suscité d'objections majeure pourra aller à son terme. Ce constat rejoint une expérience plus générale des consultations du public sur les plans et programmes au sens de la directive de 2001.

Plus qu'une remise en cause du principe de la concertation le plus à l'amont possible (PAPI d'intention et PAPI), il s'agit de trouver les modes de « consultation du public » les plus propices à faire émerger les enjeux et difficultés à un moment où il n'est pas toujours facile de répondre précisément à des questions précises, notamment des riverains, des agriculteurs, et plus généralement de celles et ceux qui souhaitent réagir. Confrontés à de telles difficultés, les porteurs de PAPI attendent parfois de l'État qu'il précise ses attentes minimales en termes de moyens mobilisés.

Lorsque le préalable de la concertation tel que demandé par le cahier des charges PAPI 3 est satisfait, certains porteurs de PAPI, mais aussi certaines personnes au sein de l'administration, émettent des doutes sur la lourdeur de la procédure d'enquête publique, et aspirent à y substituer une consultation électronique. La mission a pris connaissance des argumentaires retenus pour ce mode de consultation pour des documents d'urbanisme, mais en soulignant qu'il s'agit d'une part de plans et programmes, d'autre part de plans et programmes soumis à évaluation environnementale au titre de la directive communautaire de 2001. Or, dans le contexte juridique national actuel, les PAPI d'une part ne sont pas soumis à évaluation environnementale, d'autre part ne sont pas astreints à une enquête publique.

Concernant les projets, sur la base de l'article 56 de la loi dite « ESSOC » du 10 août 2018⁷³, le décret n° 2018-1217 du 24 décembre 2018 organise une expérimentation dans les régions de Bretagne et des Hauts-de-France. Jusqu'au 10 août 2021, les projets soumis à autorisation environnementale y

⁷²« L'élaboration du PAPI fera l'objet d'une consultation du public. Le porteur de projet est libre de définir les modalités de cette consultation, dont l'objectif est d'assurer une participation effective du public à la définition du projet de PAPI (mise à disposition du dossier et recueil des observations pendant une période suffisante, réunions publiques à des étapes clefs de l'élaboration du projet...). »

⁷³ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État dans une société de confiance.

sont dispensés d'enquête publique s'ils ont déjà fait l'objet d'une concertation préalable caractérisée par l'intervention d'un « garant » désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP)⁷⁴.

La mission note qu'à ce jour, à sa connaissance, aucune concertation préalable sur un PAPI n'a recouru à cette procédure, mais qu'il s'agit d'une possibilité. Si cette condition préalable n'était pas remplie, il serait alors demandé par certains un régime d'exception pour des ouvrages de génie civil contribuant à la protection des personnes et des biens, analogue à celui des projets relevant de la défense nationale.

Par ailleurs la mission a perçu que l'enjeu serait moins les délais et la lourdeur que de dispenser de l'intervention d'un commissaire enquêteur. Dans sa compréhension actuelle de la demande entendue, la mission ne s'estime pas juridiquement compétente pour apprécier dans quelle mesure le choix de recourir à une consultation électronique pour des projets justifiés par la protection des personnes et des biens, avec ou sans concertation préalable avec le public, serait ou non compatible avec l'article 7 de la Charte de l'environnement qui dispose que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

⁷⁴ Existant depuis une ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, cette procédure de concertation préalable insérée dans le Code de l'environnement est distincte de la concertation préalable du Code de l'urbanisme. Facultative, elle n'a, semble-t-il, tout simplement jamais été mise en œuvre jusqu'à présent (cf. l'étude d'impact du projet de loi). Le but poursuivi par le gouvernement est d'inciter les auteurs de projets à utiliser cette faculté en les dispensant alors d'enquête publique.

Conclusion

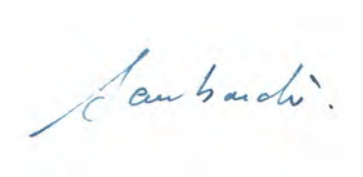
Le dispositif des PAPI bénéficie d'une image globalement très favorable. Il est adossé à une politique technique fondée sur une vision globale, cohérente, moderne et ambitieuse, portée par la DGPR et la CMI, validée par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission. Néanmoins l'ambition même du cahier des charges, tout en étant compris comme totalement légitime dans sa vision théorique, est contrariée par les nombreuses difficultés de mise en œuvre, qui provoquent des délais que les populations concernées peinent à comprendre. Il n'existe pas une cause principale de ces difficultés, mais souvent les effets cumulés de nombreux problèmes. La mission a constaté les défis à surmonter tout au long de la vie des projets, à commencer par la constitution d'une gouvernance à la bonne échelle, la réunion des multiples compétences requises et l'identification à l'amont des enjeux et de leur priorisation. À l'inadéquation des moyens humains des porteurs de projets au regard des ambitions affichées, peuvent s'ajouter, entre autres, des ambiguïtés et incompréhensions sur l'accompagnement que peut apporter l'État, la confrontation de temporalités perçues différemment selon les acteurs et le contexte, et des débats non arbitrés sur la proportionnalité aux enjeux.

La mission estime que beaucoup de ces difficultés seraient atténuées par une souplesse plus grande fondée sur une vision plus clairement assumée des enjeux et de leur hiérarchisation ainsi qu'une prise en compte plus affirmée des spécificités territoriales de chaque PAPI. C'est l'esprit des recommandations de la mission qui devraient répondre aux attentes de tous les porteurs de PAPI. Cela ne sera toutefois pas suffisant. En effet, sur 170 PAPI, la mission estime que ces choix ne régleront pas la situation préoccupante d'une dizaine de PAPI où l'histoire et la complexité des options techniques et politiques ont contribué à créer une spirale d'incompréhensions et de mises en causes réciproques entre l'État et des collectivités. Pour ces quelques cas qui ne doivent pas dissimuler la réalité de l'immense majorité des PAPI, il est nécessaire de recourir à une procédure d'accompagnement spécifique.

La population ne supporte pas que des travaux de protection puissent mettre une dizaine d'années à se concrétiser. Sans qu'il soit besoin d'ouvrir le débat juridique sur la notion d'urgence, la mission recommande d'adapter en droit national l'approche communautaire dérogatoire pour « *un projet dont le seul but est de répondre à des situations d'urgence à caractère civil* ». Afin d'éviter les éventuels effets pervers d'une telle procédure, elle devra être fortement encadrée par la prise en compte de la quantification des enjeux, de l'absence d'alternative raisonnable et du coût pour la collectivité, avec des modalités permettant en parallèle de garantir une approche en termes de réduction et de compensation des impacts environnementaux.

La diversité des territoires et la complexité technique du dispositif des PAPI font parfois apparaître des contradictions (ou des interprétations divergentes) qui sont sources de crispations et de blocages. Cet obstacle majeur pourrait être levé en accentuant le pouvoir d'arbitrage du préfet, en lien avec les collectivités territoriales, les instances de labellisation (bassin ou CMI) et la DGPR. Le dispositif des PAPI, vertueux à bien des égards, souffre dans certains cas d'un affrontement de postures plus que de fond : c'est Paris contre les territoires, et vice-versa. Un juste équilibre doit être trouvé entre une vision centralisatrice destinée à mettre en œuvre une politique nationale et une vision territoriale qui doit prendre en compte des réalités souvent tragiques quand survient une catastrophe.

François SCARBONCHI



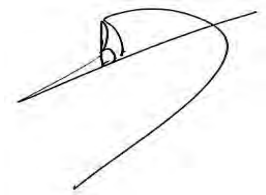
Inspecteur général de
l'administration

Marie-Claire BOZONNET



Ingénieure en chef
des ponts, des eaux
et des forêts

Christian BARTHOD



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. lettre de mission lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERITORIALES

Paris, le **10 MAI 2019**

Le Ministre d'Etat
Ministre de la Transition écologique et solidaire

La Ministre de la cohésion des territoires et des
relations avec les collectivités territoriales

Le Ministre auprès de la Ministre de la cohésion des
territoires et des relations avec les collectivités
territoriales, chargé des collectivités territoriales

à

Madame la Vice-présidente du Conseil Générale
de l'environnement et du développement durable

Monsieur le chef de service du conseil général
de l'administration

Référence : MIN_TES/SD/D19006880

Objet : Évaluation du dispositif PAPI et de l'efficacité de sa mise en œuvre,

L'action des collectivités territoriales pour prévenir les risques d'inondations auxquels sont exposés nos territoires est déterminante et a été confortée depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 de la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Grâce au dispositif des programmes d'actions pour la prévention des inondations (PAPI), l'Etat accompagne financièrement les démarches des collectivités via le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit Fonds Barnier).

Le dispositif PAPI a été mis en place en 2002, sur la base d'un appel à projets ponctuel. Il a ensuite été pérennisé en 2011 après la tempête Xynthia comme un dispositif de soutien aux projets de territoire visant à limiter les conséquences des inondations, sur la base d'un cahier des charges national. Le cahier des charges en vigueur, dénommé « PAPI 3 », est applicable depuis le 1^{er} janvier 2018.

Ce nouveau cahier des charges a notamment pour objectif, sur la base d'un retour d'expérience des précédents PAPI mené en lien avec les membres de la Commission mixte inondation (CMI) :

- d'articuler le dispositif PAPI avec la nouvelle compétence GEMAPI, les stratégies locales de gestion du risque inondation et la réglementation relative aux systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques ;
- de structurer la démarche en deux temps : le PAPI d'intention est d'abord destiné à réfléchir aux solutions permettant de réduire la vulnérabilité du territoire, organiser la concertation entre collectivités et avec les habitants et acteurs économiques locaux, lancer les études techniques, économiques et environnementales nécessaires ; puis le PAPI permet de concrétiser une phase de travaux validée après avis de la CMI.

Si le dispositif PAPI est de mieux en mieux connu et mobilisé par les acteurs du territoire, un certain nombre d'élus juge les délais de mise en œuvre trop longs, depuis la candidature à un PAPI d'intention jusqu'à la réalisation concrète des travaux les plus utiles ; les attentes sont

particulièrement fortes sur les territoires frappés par des inondations récentes, et où les populations attendent de la part des pouvoirs publics des actions d'améliorations rapides et tangibles.

La durée d'instruction du PAPI et les délais associés aux procédures préalables aux travaux concernant les ouvrages hydrauliques (autorisation environnementale unique avec ses facettes multiples) ressortent particulièrement. A contrario, la demande fréquente d'avenants de la part des collectivités souligne que la définition des projets lors de la labellisation du PAPI est sans doute inaboutie. Cette situation se traduit également in fine par un rythme de consommation des crédits plus lent que programmé.

Nous vous demandons donc d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du dispositif PAPI, en distinguant :

- a) le processus d'élaboration des PAPI, de l'initiation des projets jusqu'à leur labellisation incluse ;
- b) la mise en œuvre opérationnelle des PAPI après leur labellisation.

Sur la base de quelques exemples de PAPI, vous évalueriez les délais (moyenne, dispersion) des différentes étapes, les conditions de réussite et les facteurs de difficultés dans la mise en œuvre des PAPI, sous tous les angles pertinents : gouvernance et pilotage des projets, financements, capacités techniques des maîtres d'ouvrage, gestion des procédures (environnementales, marchés publics...), maîtrise du foncier...

Lors de vos travaux, vous examinerez particulièrement la situation des collectivités porteuses de PAPI les plus petites.

Sur la base de ces constats, vous proposerez des améliorations (de nature organisationnelle ou réglementaire) permettant d'accélérer l'élaboration et la mise en œuvre des PAPI. La question du rôle et de la composition des instances de bassin dont l'avis est demandé avant la labellisation au niveau bassin sera expertisée, tout en veillant à maintenir une homogénéité nationale des avis rendus. Il paraît également opportun d'examiner l'articulation des instances locales de labellisation avec les celles propres aux plans grands fleuves ou celles des comités de bassin.

Cette mission sera à réaliser en lien avec la CMI. Vous prendrez l'attache de ses co-présidents pour définir les conditions pratiques de l'association de cette instance à vos réflexions.

Nous souhaitons recevoir vos conclusions d'ici fin septembre 2019.

Ministre d'État,
Ministre de la transition
écologique et solidaire

Ministre de la cohésion des
territoires et des relations avec les
collectivités territoriales

Ministre auprès de la
Ministre de la cohésion
des territoires et des
relations avec les
collectivités territoriales,
chargé des collectivités
territoriales



François de RUGY Jacqueline GOURAULT Sébastien LECORNU

2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Cuisinier	Cyrille	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne	Unité risques naturels et hydrauliques	12/06/19
Novarèse	Thibault	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-Loire	Division risques naturels, hydraulique et sous-sol	13/06/19
Blaise	Didier	Direction départementale des territoires et de la mer du Finistère	Chef de l'unité de prévention des risques	14/06/19
Marcovitch	Daniel	Commission mixte inondation	Co-président	14/06/19
Albin	Manon	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chef de l'unité risques naturels majeurs	18/06/19 et 05/09/19
Tourjanski	Laure	Direction générale de la prévention des risques	Cheffe du service des risques naturels et hydrauliques	18/06/19 et 25/09/19
Narcy	Katy	Direction générale de la prévention des risques	Adjointe à la cheffe de service	18/06/19 et 25/09/19
Monie	Nicolas	Direction générale de la prévention des risques	Chef du bureau de l'action territoriale	18/06/19 et 25/09/19
Goislot	Damien	Direction générale de la prévention des risques	Adjoint au chef du bureau de l'action territoriale	18/06/19
Michel	Jean-Victor	Direction générale de la prévention des risques, ministère de la transition écologique et solidaire	Chargé de mission	18/06/19 et 25/09/19
Beaufils	Marie-France	Commission mixte inondation	Co-présidente, sénatrice et maire de Saint-Pierre des Corps	19/06/19
Bidault	Stephanie	Centre européen de prévention du risque d'inondation	Directrice	19/06/19 et 03/07/19 et 19/09/19
Souliac	Laure	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Adjointe au sous-directeur de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques	19/06/19
Morice	Emmanuel	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Chef du bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles	19/06/19
Bailly	Anaïs	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Cheffe du bureau de la politique de l'eau	19/06/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Venturini	Christophe	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Adjoint au chef du bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles	19/06/19
Jourjon	Benoît	Cabinet du ministère de la transition écologique et solidaire	Conseiller santé-environnement et risques	20/06/19
Guespereau	Martin	Cabinet du ministre auprès du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales	Directeur adjoint de cabinet	20/06/19
Grémillet	Catherine	Association française des établissements publics territoriaux de bassin et Association nationale des élus des bassins	Directrice	24/06/19 et 17/07/19
Grelot	Frédéric	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture	Ingénieur-chercheur en économie	24/06/19
Ayphassorho	Hugues	Conseil général de l'environnement et du développement durable et mission d'inspection générale territoriale de Nouvelle Aquitaine	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, responsable d'une mission d'appui technique aux préfets de Charente-Maritime et Vendée	25/06/19
Lagauterie	Philippe	France nature environnement	Membre de la commission mixte inondation	26/06/19
Colin	Didier	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Grand-Est, et du bassin Rhin-Meuse	Chargé de mission inondations et Gemapi au service eau, biodiversité et paysages	27/06/19 et 18/07/19
Victoire	Raynald	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Grand Est	Adjoint au chef du service de prévention des risques naturels et hydrauliques	27/06/19 et 18/07/19
Cartier	Johnny	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Centre-Val de Loire, et du bassin Loire-Bretagne	Adjoint au chef de service Loire et bassin Loire-Bretagne	28/06/19
Quillet	Lionel	Assemblée des départements de France	Vice-président du conseil départemental de Charente-maritime	02/07/19
Mornet	Alix	Assemblée des départements de France	Conseillère	02/07/19
Ledenvic	Philippe	Autorité environnementale du CGEDD	Président	03/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Faucher	Noël	Centre européen de prévention du risque d'inondation	Président du CEPRI, représentant de l'association des maires de France et de l'association nationale des élus du littoral à la commission mixte inondation, président de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier	03/07/19
Kert	Christian	Association française pour la prévention des catastrophes naturelles	Président, également président du Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs	04/07/19
Semblat	Laure	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies	Adjointe au département Cycle de l'eau	08/07/19
Potier	Sandrine	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies	Chargée de mission « eaux pluviales »	08/07/19
Dupont	Matthieu	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies de l'agglomération de La Rochelle	Chargé de mission PAPI	08/07/19
Legras	Johann	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies de l'agglomération de La Rochelle	Chargé de mission PAPI	08/07/19
Toreau	Vincent	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies , syndicat du bassin de la Sarthe	Chargé de mission PAPI	08/07/19
Montelly	Hélène	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Adjointe au sous-directeur des espaces terrestres	10/07/19
Perret	Michel	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Chargé de mission auprès du sous-directeur des espaces terrestres	10/07/19
Periz-Alvarez	Sophie	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Cheffe du bureau des espaces protégés	10/07/19
Viguié	Marine	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Chargée de mission au bureau des espaces protégés	10/07/19
Faure	Guillaume	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Adjoint à la cheffe du bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité	10/07/19
Audibert-Troin	Olivier	Syndicat mixte de l'Argens	Président	11/07/19
Barriau	Delphine	Syndicat mixte de l'Argens	Directrice	11/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Bensaid	Murielle	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ministère de la transition écologique et solidaire	Adjointe à la sous-directrice de la qualité de la vie	12/07/19
Compagnet	Olivier	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ministère de la transition écologique et solidaire	Chargé de mission urbanisme et risque	12/07/19
Clermont-Brouillet	Florence	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui technique aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes	12/07/19
Lavallée	Caroline	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Cheffe du bureau de la législation de l'eau et de l'appui technique	12/07/19
Le Coz	Véronique	Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire	Cheffe du bureau de l'animation territoriale et de la police de l'eau et de la nature	12/07/19
Angibaud	Nicolas	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Hauts de France	Chargé de mission Risques naturels littoraux	12/07/19
Piroux	Gilles	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes	Chef du service de prévention des risques naturels et hydrauliques	15/07/19 et 24/07/19
Michaux	Hélène	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes	Adjointe au chef de service bassin Rhône-Méditerranée et Plan Rhône	15/07/19
Verdier	Léa	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes	Chargée de mission PAPI	15/07/19
Millon	Lucie	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes	Chargée de mission risques	15/07/19
Vallaud	Romarc	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes	Chargé de mission risques	15/07/19
Royer	Alexandre	Direction des territoires et de la mer de Vendée	Directeur adjoint	15/07/19
Gaullet	Pierre	Direction des territoires et de la mer de Vendée	Chef du service de la gestion durable de la mer et du littoral	15/07/19
Ledée	Vincent	Direction des territoires et de la mer de Vendée	Chargé de mission PAPI	15/07/19
Martineau	Patrick	Direction des territoires et de la mer de Vendée	Chef unité SERN/RGC	15/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Hercent	Solen	Direction des territoires et de la mer de Vendée	Cheffe unité SREN/PEMMR	15/07/19
Dubus	Koulm	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire	Chef du SRNT	15/07/19 et 22/07/19
Lesueur	Frédéric	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire	Inspecteur SCSOH	15/07/19 et 22/07/19
Obe	Thomas	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire	Chargé de mission au SRNP	15/07/19
Sanchidrian	Christian	Association des victimes des inondations de La Faute-sur-Mer	membre	15/07/19
Anil	Aneth	Association des victimes des inondations de La Faute-sur-Mer	membre	15/07/19
Brocart	Benoît	Préfecture de la Vendée	Préfet	16/07/19
Gardan	Cyril	Préfecture de la Vendée	Directeur DRCTAJ	16/07/19
Bory	Joël	Syndicat mixte du Marais Poitevin bassin du Lay	Président	16/07/19
Mège	Pascal	Syndicat mixte du Marais Poitevin bassin du Lay	Directeur	16/07/19
Richard	Jean-Claude	Syndicat mixte Vendée Sèvre Autizes	Président	16/07/19
Enon	Fabrice	Syndicat mixte Vendée Sèvre Autizes	Directeur	16/07/19
Hybert	Brigitte	Communauté de communes sud Vendée littoral	Présidente	16/07/19
Gandrieau	James	Communauté de communes sud Vendée littoral, Commission locale de l'eau du SAGE du Lay	Vice-Président Président	16/07/19
Auvinet	Yves	Conseil départemental de la Vendée	Président	16/07/19
Travichon	Sérolène	Ligue de protection des oiseaux	Chef du service des espaces protégés	16/07/19
Gallais	Régis	Réserve naturelle nationale Baie de l'Aiguillon	Conservateur	16/07/19
Metereau	Valentin	Office national des forêts	Chef de projet Environnement littoral	16/07/19
Kubrick	Serge	Commune de La Tranche sur mer	Maire	16/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Renaud	Stéphane	Commune de La Tranche sur mer	Directeur des services techniques	16/07/19
Milcent	Maurice	Commune de l'Aiguillon sur mer	Maire	16/07/19
Jouin	Patrick	Commune de la Faute sur mer	Maire	16/07/19
Etienne	Jean-François	Commune de la Faute sur mer	DST	16/07/19
Squiban	Benoît	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire	Chargé de mission PAPI	16/07/19
Bellouard	Cyril	Région Pays de la Loire	Chargé des financements PAPI	16/07/19
Abdou	François	Établissement public territorial de bassin des Gardons	2 ^e Vice-Président, Maire de Peyrolles (30)	17/07/19
Bourgeois	René	Établissement public territorial de bassin Meurthe-Madon	2 ^e Vice-Président, vice-Président de la Communauté de communes du Pays du Sel et du Vermois (54)	17/07/19
Clauzel	Ardoine	Établissement public territorial de bassin des Gardons	Elue	17/07/19
Cortinovis	Michel	Association régionale des syndicats de bassins versants et structures assimilées	Président, président du syndicat mixte de bassin versant Austreberthe et Saffimec (76)	17/07/19
Combres	Maryse	Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne	Conseillère régionale, représentante de la Région Nouvelle Aquitaine au syndicat mixte	17/07/19
Demolder	Michel	Commission locale de l'eau de la Vilaine	Président	17/07/19
Lenglet	Bernard	Établissement public territorial de bassin de la Somme	Président, Élu de Frise (80)	17/07/19
Mametz	Danièle	Syndicat intercommunal de distribution d'eau et d'assainissement du Nord	Vice-Présidente, Maire de Boesehem (59)	17/07/19
Molossi	Frédéric	Établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs	Président, vice-Président du CD Seine Saint Denis (93)	17/07/19 et 02/09/19
Ollivier	Christian	Syndicat mixte du bassin versant de l'Huveaune	2 ^e Vice-Président, adjoint au Maire de Roquevaire (13)	17/07/19
Orvain	Jérôme	Établissement public territorial de bassin de la Vienne	Président, conseiller régional Nouvelle Aquitaine	17/07/19
Raoult	Paul	Commission locale de l'eau de la Sambre (59)	Président, président du Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord/	17/07/19
Robert	Bernard	Syndicat du bassin versant de	Elu de Rosay (76)	17/07/19

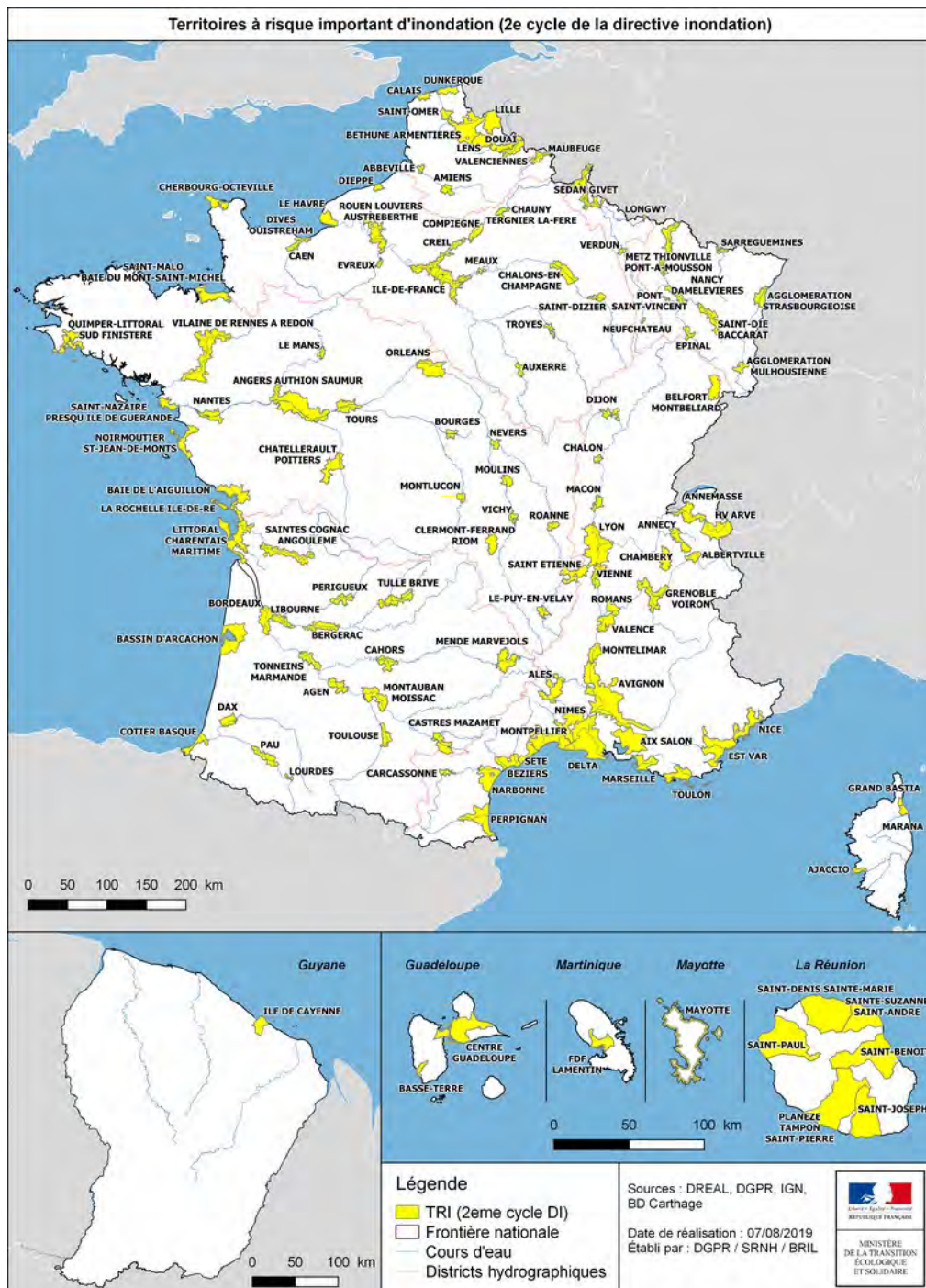
Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
		l'Arques (76)		
Bouzid	Mya	Syndicat mixte du bassin versant Austreberthe et Saffimbec (76)	Directrice	17/07/19
Georges	Lionel	Établissement public territorial de bassin des Gardons	Directeur	17/07/19
Arrondeau	Jean-Pierre	Établissement public territorial de bassin de la Vilaine	Directeur adjoint	17/07/19
Mopty	Olivier	Syndicat mixte d'aménagement et de valorisation du bassin de la Somme	Directeur	17/07/19
Guerry	Laurent	Syndicat mixte d'aménagement et de valorisation du bassin de la Somme	Responsable du pôle prévention des inondations	17/07/19
Capdevielle	Étienne	Établissement public territorial de bassin, institution Adour	Responsable risques fluviaux	17/07/19
Goujard	Pascal	Établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs	Directeur de l'appui aux territoires	17/07/19 et 02/09/19
Gache	Frédéric	Établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs	Chef du service Prévention des inondations	17/07/19
Le Sommer	Maxime	Établissement public Loire	Chargé de mission	17/07/19
Andréa	Charles	Commission locale du Ried aux châteaux	Président	18/07/19
Huffschmitt	Franck	Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (67)	Directeur de la gestion durable des bassins-versants	18/07/19
Siry	Emmanuelle	Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (67)	Chargée de mission	18/07/19
Torterotot	Jean-Philippe	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Grand-Est	Directeur adjoint	18/07/19
Creusot	Régis	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Grand-Est	Chargé de mission	18/07/19
Amara	Neijib	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	Adjoint au chef de service Environnement	18/07/19
Lefèvre	Éric	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	Chef de mission Inondation	18/07/19
Scherrer	Pierre	Direction départementale des territoires du Haut-Rhin	Chef du service Eau, environnement, espaces naturels	18/07/19
Werey	David	Direction départementale des territoires du Haut-Rhin	Chargé de mission	18/07/19
Bauer	Marcel	Communauté de communes de Sélestat	Président	18/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Riebel	Jean-Marc	Communauté de communes de la vallée de Villé	Président	18/07/19
Abel	Claude	Communauté de communes du Val d'Argent	Président	18/07/19
Pelouin-Hadrane	Corinne	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Adjointe au directeur des aides et de l'action territoriale	18/07/19
Gerber	Bernard	Conseil régional Grand-Est	Conseiller régional	18/07/19
Fruh	Claude	Conseil régional Grand-Est	Responsable du pôle de l'III domaniale	18/07/19
Paranier	Marie-Dominique	Conseil régional Grand-Est	Chargée de mission Inondation	18/07/19
Piton	Alexandre	Sous-préfecture de Sélestat	Sous-Préfet	18/07/19
Gindre	Thierry	Direction départementale des territoires du Haut-Rhin	Directeur	18/07/19
Julien-Laferrière	Guy	Mouvement des entreprises de France	Membre de la CMI	19/07/19
Prudhon	Philippe	Mouvement des entreprises de France	Président du comité Environnement	19/07/19
Sureau	Sébastien	Mouvement des entreprises de France	Directeur de mission Environnement	19/07/19
Cabal	Agnès	ARTELIA Eau et environnement	Prestataire en ingénierie et conseil sur les PAPI	19/07/19
Buchou	Stéphane	Assemblée nationale	Député de la Vendée, chargé d'une mission parlementaire sur l'adaptation des territoires face aux évolutions du littoral	23/07/19
Beffre	Lionel	Préfecture de l'Isère	Préfet	24/07/19
Dubesset	Bertrand	Direction départementale des territoires de l'Isère	Directeur adjoint	24/07/19
Korotchansky	Raphaëlle	Direction départementale des territoires de l'Isère	Cheffe du service Sécurité et risques	24/07/19
Chaptal	Frédéric	Direction départementale des territoires de l'Isère	Adjoint à la cheffe du service Sécurité et risques	24/07/19
Boitière	Agnès	Direction départementale des territoires de l'Isère	Cheffe de l'unité Risques majeurs	24/07/19
Henry	Jacques	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère	Directeur	24/07/19
Belleville	Luc	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère	Directeur-adjoint	24/07/19
Grenier	Mathieu	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère	Responsable de l'unité Drac-Romanche	24/07/19
Mayoussier	Christophe	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère	Vice-président du SYMBHI, maire du Gua vice-président de Grenoble-	24/07/19

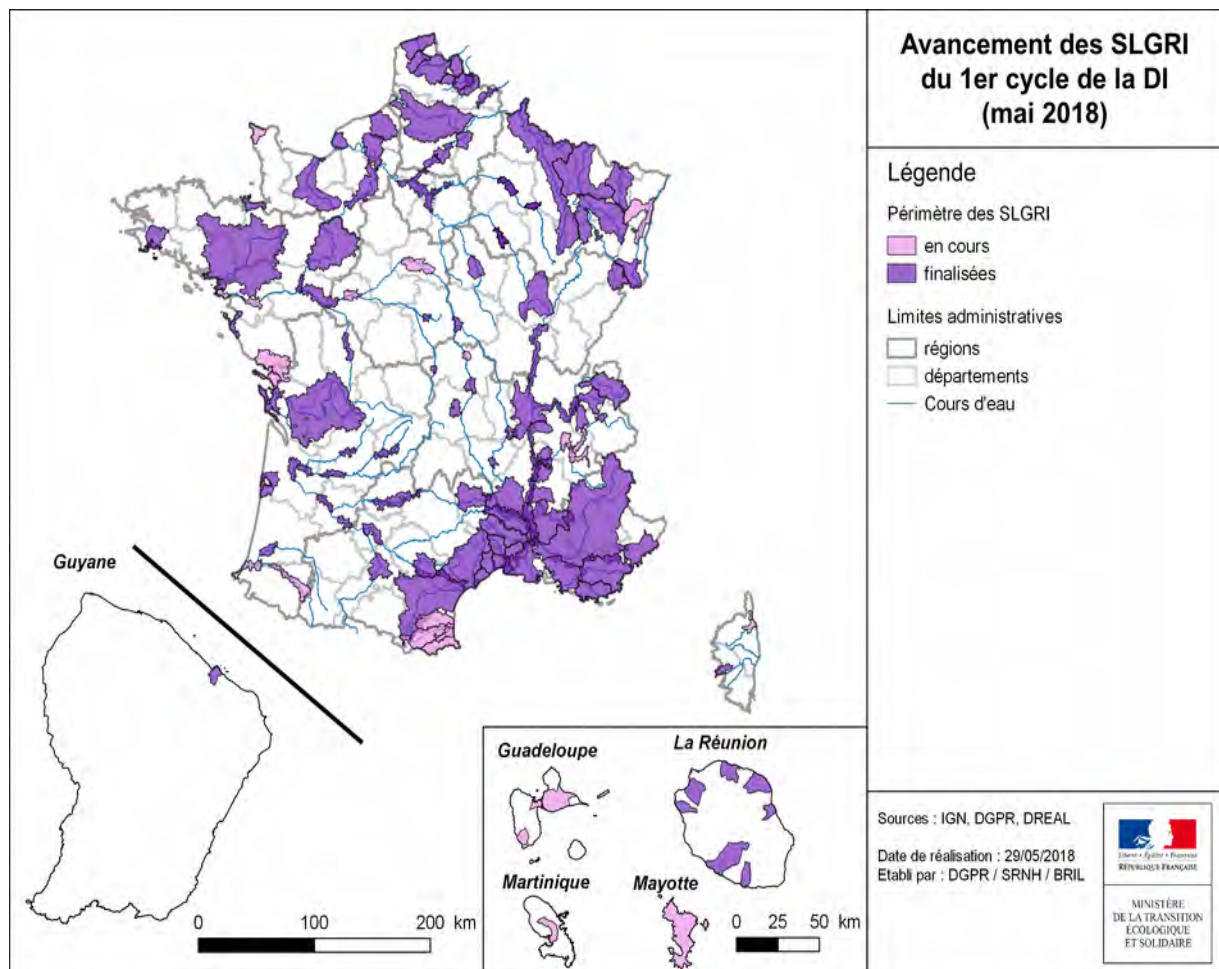
Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
			Alpes-Métropole	
Crouzet	Flavie	Réalités environnement	Chargée de mission	27/08/19
Laroche	Nicolas	EGIS – Ingénierie et conseil	Responsables activités	27/08/19
Morales	Nathalie	EGIS- Ingénierie et conseil	Référente élaboration PAPI	27/08/19
Doussin	Nicolas	SEPIA Conseils	Chef d'agence	29/08/19
Lagarde	Elsa	SEPIA Conseils	Cheffe de projets	29/08/19
Pasquet-Venzac	Alexis	European rivers network	Membre de la commission mixte inondations	02/09/19
Burner	Simon	European rivers network	Directeur	02/09/19
Amoris	Patrick	Etablissement public territorial de bassin Seine Grands lacs	Directeur de cabinet du président	02/09/19
Raguénès	Yann	Etablissement public territorial de bassin Seine Grands lacs	Coordinateur PAPI Seine et Marne franciliennes	02/09/19
Symbeille	Gérard	Entente Oise-Aisne	Président	04/09/19
André	Marjorie	Entente Oise-Aisne	Directrice	04/09/19
Goron	Jean-Pierre	Direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes	Directeur-adjoint	05/09/19
Molinier	Fabrice	Direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes	Service déplacements risques sécurité	05/09/19
Borsu	Mathias	Direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes	Chef du service déplacements, risques et sécurité	05/09/19
Neubert	Béline	Direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes	Pôle risques	05/09/19
Brenier	Séphanie	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Unité risques naturels majeurs	05/09/19
Maro	Cyril	Syndicat mixte inondations, aménagement et gestion de l'eau maralpin (06)	Directeur	05/09/19
Souriguère	Katia	Syndicat mixte inondations, aménagement et gestion de l'eau maralpin (06)	Cheffe du service planification et milieux aquatiques	05/09/19
Bejanaro	Olivia	Syndicat mixte inondations, aménagement et gestion de l'eau maralpin (06)	ChargéE de mission PAPI Paillons	05/09/19
Favier	Luc	Métropole Nice Côte d'Azur	Adjoint au DGA DD, réseaux et infra	05/09/19
Coll	Christelle	Métropole Nice Côte d'Azur	Eaux et Gemapi	05/09/19
Beurepaire	Guillaume	Métropole Nice Côte d'Azur	Adjoint au DGA Sécurités, Police municipale et espaces verts	05/09/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction ou service	Date de la rencontre ou de l'entretien téléphonique
Dorgigné	Yannick	Métropole Nice Côte d'Azur	Chef du service risques majeurs	05/09/19
Dalmasso	Jean-Paul	Commune de La Trinité (06)	Maire	05/09/19
Pinet	Mathias	Commune de La Trinité (06)	DGS	05/09/19
Tujague	Francis	Communauté de communes du Pays des Paillons (06)	Vice-président et maire de Contes	05/09/19
Ceccarelli	Fabrizio	Communauté de communes du Pays des Paillons (06)	Chef du service aménagement du territoire	05/09/19
Nardelli	Robert	Commune de Drap (06)	Maire	05/09/19
Russo	Alexandra	Commune de Drap (06)	Adjointe au maire	05/09/19
Hugues	Jean-Michel	Commune de Drap (06)	DGS	05/09/19
Lasnier	Sophie	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Cheffe du service Var et Alpes maritimes	05/09/19
Leroy	Sébastien	Commune de Mandelieu-la-Napoule (06)	Maire	05/09/19
Konopnicki	David	Commune de Mandelieu-la-Napoule (06)	Directeur de cabinet du maire et conseiller départemental	05/09/19
Allègre	Valérie	Commune de Mandelieu-la-Napoule (06)	DGS	05/09/19
Hemingway	Caroline	Commune de Mandelieu-la-Napoule (06)	Coordinatrice générale adjointe pour l'inondabilité	05/09/19
Le Paillier	Aurélie	SETEC-HYDRATEC	Ingénieure principale	06/09/19
Boisseau	Thierry	SETEC-HYDRATEC	Chef du pôle fluvial	06/09/19
Trapu	Marion	SETEC-HYDRATEC	Ingénieure	06/09/19
Verrhiest	Ghislaine	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chargée de mission Inondations arc méditerranéen	06/09/19
Vedovati	Bertrand	Cerema Méditerranée	Chargé d'étude approche intégratrice des risques	06/09/19
Callot	Boris	Mayane – Études, conseils	Ingénieur de projet	06/09/19
Souan	Hélène	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Cheffe du service eau biodiversité et paysage	10/09/19
Hindermeyer	Xavier	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de Loire	Chef du service eau biodiversité et paysage	10/09/19
Moreau	Anne-Laure	CEPRI	Chargée de mission	19/09/19
Pannier	Rodolphe	CEPRI	Chargé de mission	19/09/19
Fouquet	Marianne	DGPR	Chargée de mission	25/09/19
Retailleau	Bruno	Sénat	Sénateur de Vendée	02/10/19

3. Carte des Territoires à risque important d'inondation (TRI)

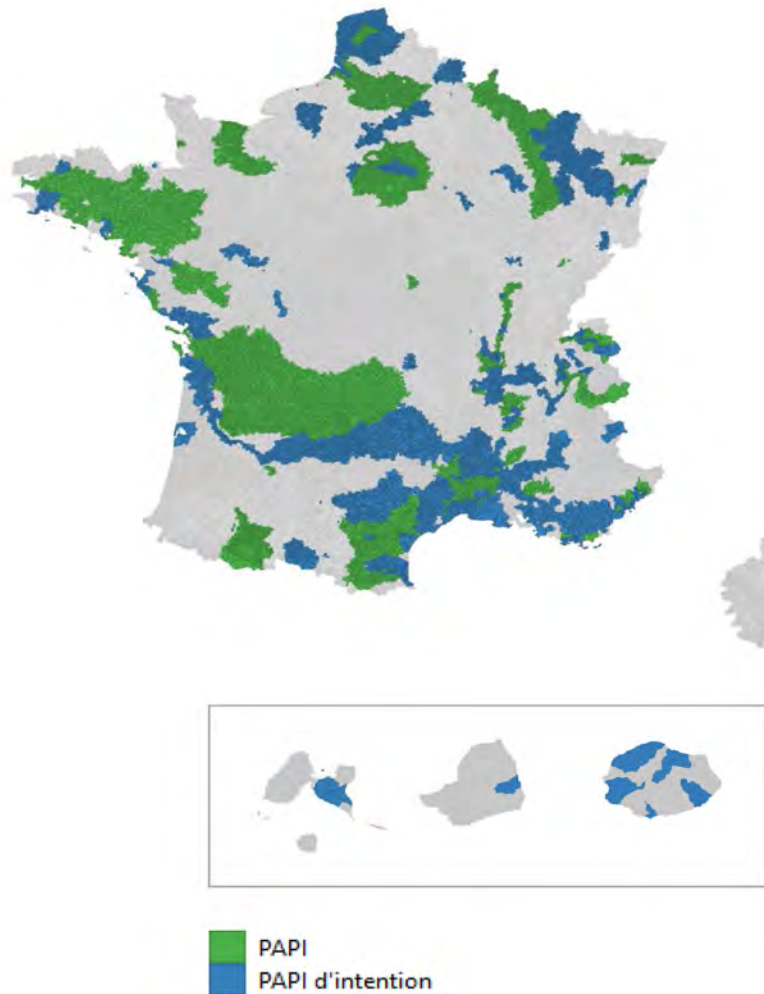


4. Carte des Stratégies Locales de Gestion du Risque Inondation (SLGRI)

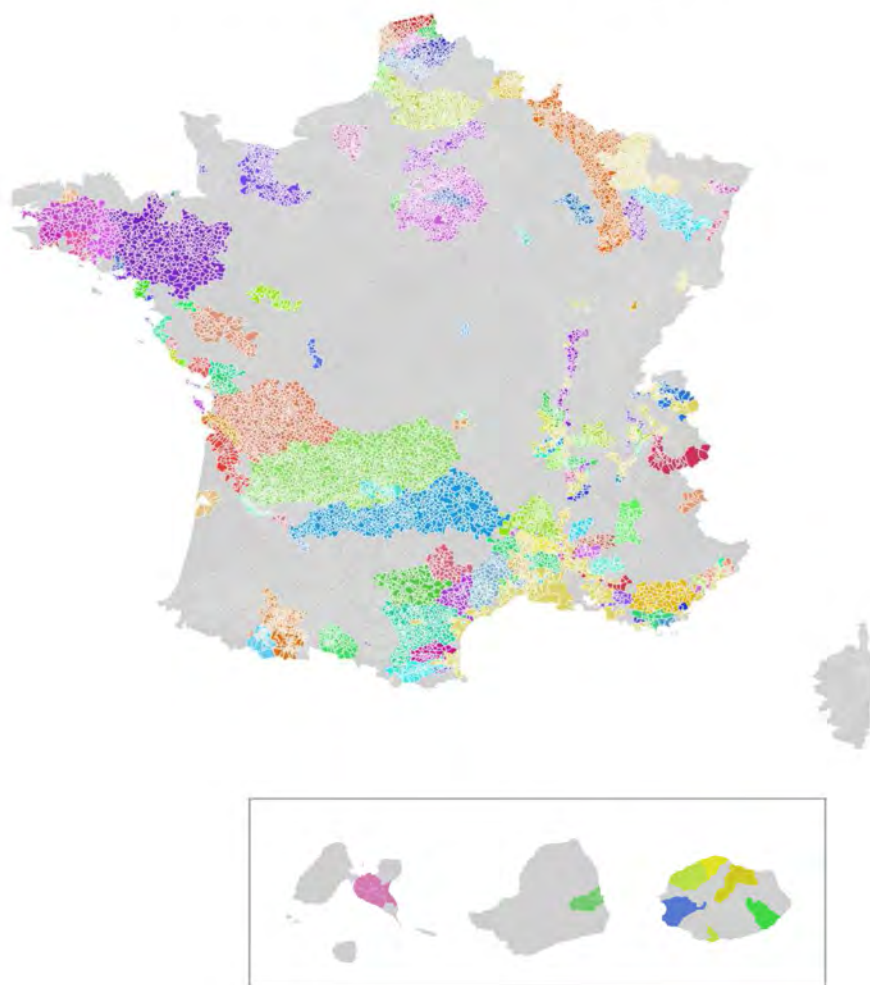


5. Carte des PAPI

Communes couvertes par un PAPI par type de PAPI



Communes couvertes par un PAPI

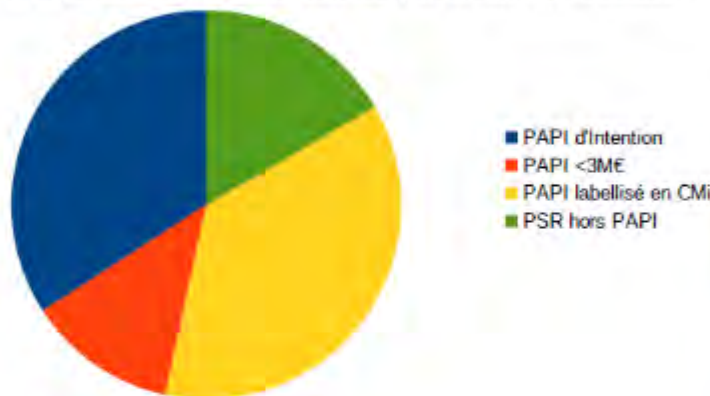


6. Bilan synthétique des labellisations PAPI – PSR au 31 décembre 2018 (source DGPR)



Sur la période 2011-2018 , 193 projets labellisés (dont avenants)

types de projets labellisés sur la période 2011-2018 (dont avenants avec labellisation)



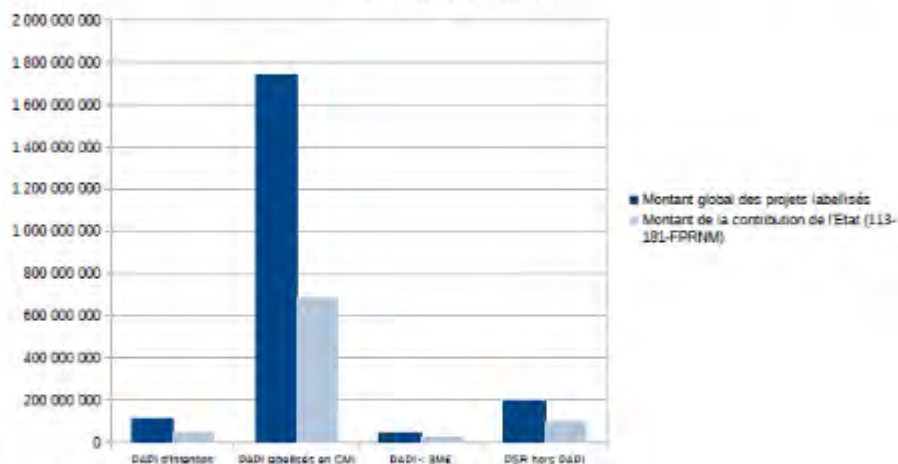
- 66 PAPI d'intention
 - 71 PAPI (dont avenants) >3M€
 - 24 PAPI <3M€
 - 32 PSR
- Source:SAFPA



3

Montant des projets labellisés sur la période 2011-2018

Montant des projets labellisés



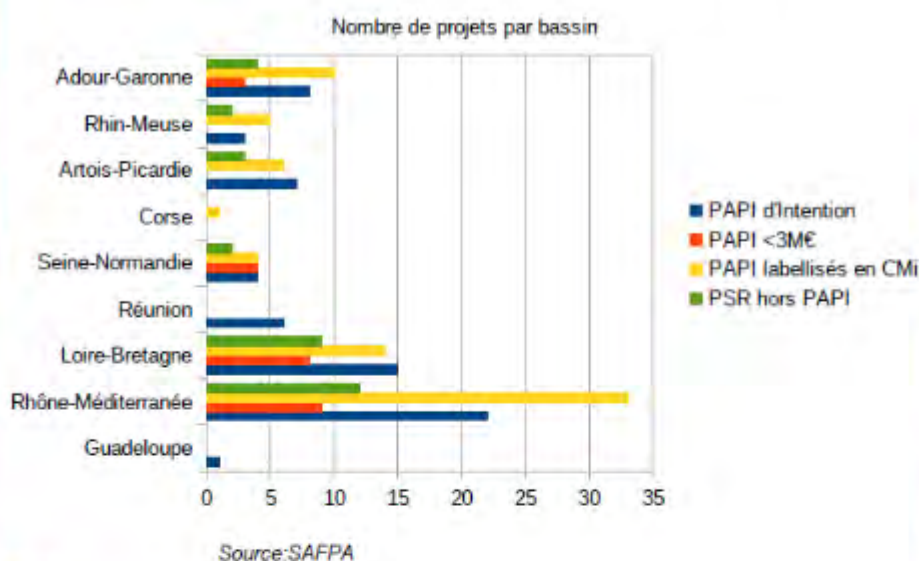
Source:SAFPA



Les projets labellisés représentent **2 Mds €**.
La contribution de l'État s'élève à **839 M€**, soit **40 %** du montant total.

4

Projets labellisés sur la période 2011-2018 par bassin



5

Enjeux appartenant au périmètre des projets labellisés

Enjeux couverts par les PAPI d'intention

	Crues	Submersions marines
Population	2 275 906 (13 %*)	777 033 (55 %*)
Emplois	1 097 410 (12 %*)	384 925 (45 %*)

Enjeux couverts par les PAPI

	Crues	Submersions marines
Population	7 684 758 (45 %*)	1 002 956 (72%*)
Emplois	4 381 576 (49 %*)	535 737 (63 %*)

* Pourcentage de la population et des emplois exposés aux risques par rapport aux enjeux exposés aux risques au niveau national :

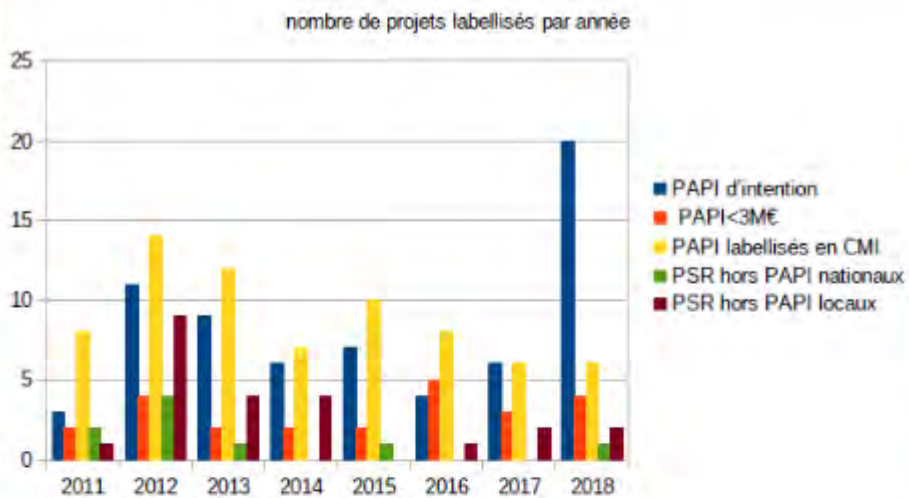
- 17 M de personnes et 9 M d'emplois exposés aux crues,
- 1,4 M de personnes et 850 000 emplois exposés aux submersions marines.

Source:SAFPA



6

Une reprise de la dynamique de labellisation en 2018 portée par les PAPI d'intention

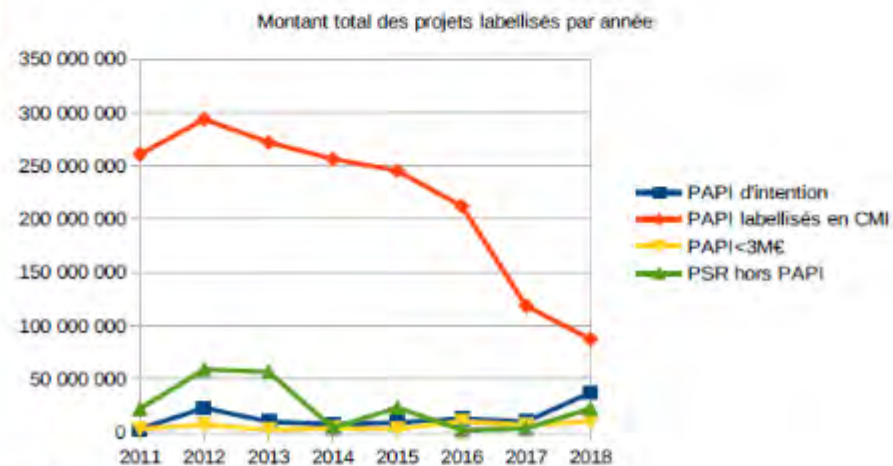


Source:SAFPA



7

Evolution des montants des projets labellisés sur la période 2001-2018 (dont avenants)



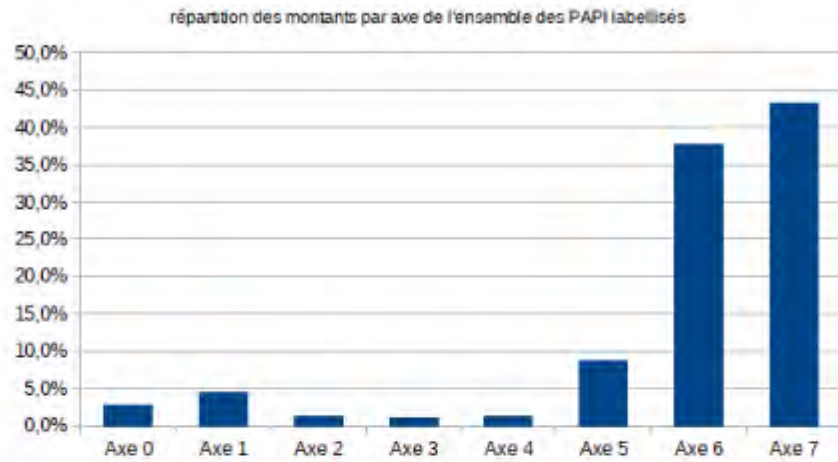
Source:SAFPA



8

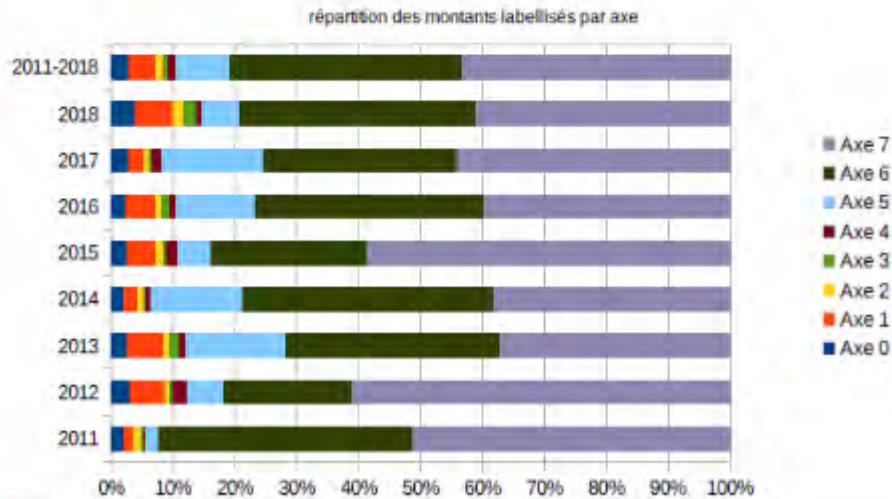
Répartition des montants par axe des PAPI labellisés

Les axes 6 et 7 concentrent l'essentiel des financements



9

Répartition des montants par axe par année de labellisation

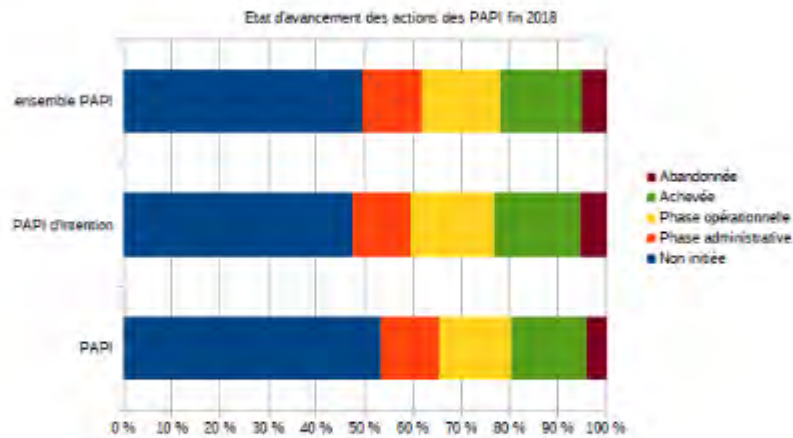


Source: SAFPA



10

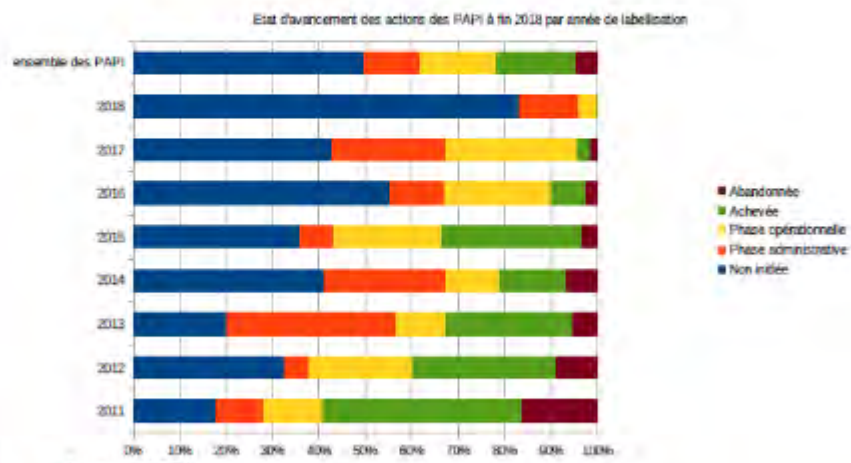
État d'avancement des actions des PAPI



Source: SAFPA



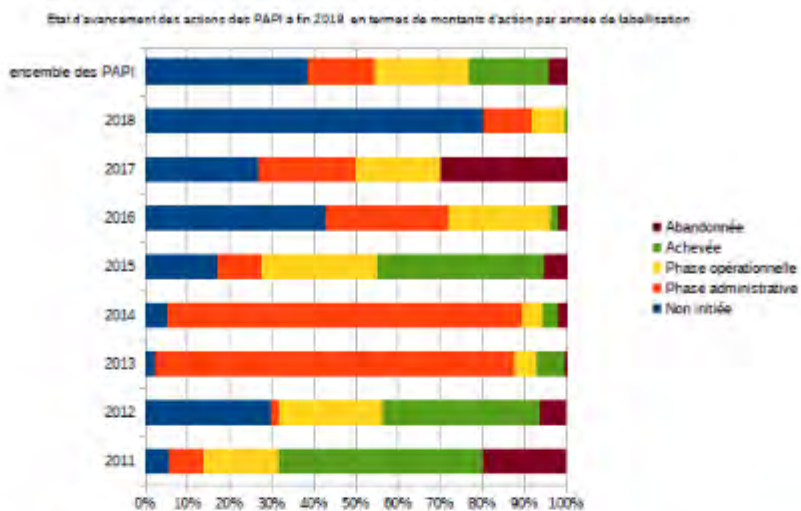
État d'avancement des actions des PAPI par année de labellisation (en % du nombre d'actions)



Source: SAFPA



Etat d'avancement des PAPI en termes de montant des actions



Source: SAFPA



13

Avenants simples des projets

On observe une forte augmentation du nombre d'avenants simples en 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	total
PAPI	1	3	5	7	17	33
PAPI intention	1	3	3	3	3	13
PSR		1		2		3
total	2	7	8	12	20	49



Avenants avec labellisation des projets

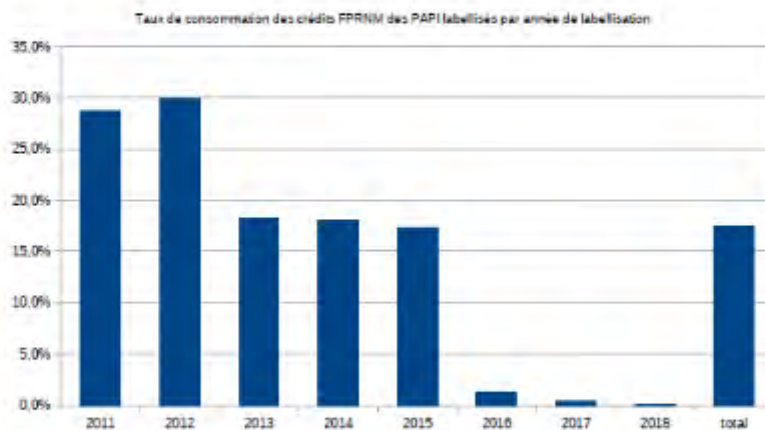
Le nombre d'avenants labellisés par la CMI reste limité

	2014	2015	2016	2017	2018	total
PAPI		2	6	3	2	13
PAPI intention		1				1
PSR					1	1
total	0	3	6	3	3	15



Consommation des crédits du FPRNM des PAPI

La part des crédits FPRNM consommés par rapport aux subventions FPRNM labellisées des PAPI reste modérée



Source: SAFFA



Motant des délégations de crédits FPRNM pour les PAPI et PSR

Délégations de crédits FPRNM pour les PAPI et PSR :

2018 : 68 600 000 €
2017 : 71 862 973 €
2016 : 83 870 469 €
2015 : 45 908 037 €
2014 : 46 876 885 €
2013 : 50 968 482 €
2012 : 21 819 625 €
2011 : 20 414 245 €



17

Concernant les plafonds de dépenses :

- 109 M€ ont été délégués en 2018 au titre de la mesure ETECT, pour un plafond annuel de dépenses de 125 M€.

- 15 M€ ont été délégués en 2018 pour les digues domaniales, montant égal au plafond annuel de dépenses.



FIN

18

7. Extraits du tableau de suivi des PAPI, transmis par la DGPR

PAPI d'intention

Nom du projet	Maitre d'ouvrage / porteur du projet	Département(s)	Séance CMI	Année de labellisation	Séance instance locale de labellisation (si non examiné en CMI)	Date signature convention	Fin de la convention	Montant global 1ère labellisation (convention)	Subvention Etat (€)	Avenant simple (date de validation par la DGPR)	Avenant avec labellisation (date de labellisation)	Date de signature de l'avenant	Montant global Post-avenant (Safpa)	Montant FPRNM délégué au 31/12/18 (Safpa)	Montant FPRNM engagé au 31/12/18 (Safpa)	Montant FPRNM payé au 31/12/18 (Safpa)
PAPI d'intention Bourbre	Syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre (SMABB)	38	19/12/13	2013		23/06/14	2015	0,00 €	0 €		"		- €	- €	- €	- €
PAPI d'intention du bassin versant de l'Yser	Union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN)	59	10/04/14	2014		02/03/15		182 000 €	87 400 €		"		151 667 €	87 400 €	87 400 €	22 145 €
PAPI d'intention du bassin versant de l'Azergues	Syndicat mixte pour le réaménagement de la plaine des Chères et de l'Azergues	69	10/04/14	2014		22/07/14	2016	469 796 €	143 700 €	07/03/17	"	19/04/17	341 746 €	96 650 €	96 650 €	83 404 €
PAPI d'intention des Marais du Payré	Syndicat mixte d'études et d'aménagement des Marais du Payré (SMEA)	85	17/12/15	2015		11/07/16		390 690 €	211 308 €		"		390 690 €	43 908 €	43 908 €	43 908 €

PAPI d'intention de l'Ozon	Syndicat mixte d'aménagement et d'assainissement de la vallée de l'Ozon (SMAAVO)	69	"	2018	12/10/18	10/01/19	2021	455 913 €	271 615 €		"		455 913 €	10 000 €	10 000 €	1 179 €
PAPI d'intention Garonne en Gironde	Syndicat Mixte d'études et d'aménagement de la Garonne	33	13/12/11	2011		20/08/12	2013	605 436 €	285 752 €		"		503 073 €	265 000 €	265 000 €	265 000 €
PAPI d'intention Seine troyenne	EBTP Seine Grands Lacs	10	09/04/15	2015		22/10/15		605 500 €	194 400 €		"		510 833 €	15 000 €	15 000 €	72 937 €
PAPI d'intention rivières du Beaujolais	Syndicat mixte des rivières du Beaujolais	69 71		2019	14/06/19		2021				"		531 500 €			
PAPI d'intention Nord Aunis	Syndicat hydraulique Nord Aunis	17	12/07/12	2012		29/04/13	2013	541 500 €	228 750 €		"		541 500 €	211 750 €	211 750 €	134 020 €
PAPI d'intention du bassin du Tarn amont	Syndicat mixte du bassin Tarn amont	12 30 48	"	2018	08/11/18		2020				"		562 333 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention Seudre	Syndicat Mixte d'Accompagnement du SAGE Seudre	17	09/10/13	2013		19/03/14	2015	573 080 €	373 430 €		"		573 080 €	112 860 €	112 860 €	57 646 €
PAPI d'intention de la Canche	Syndicat mixte Canche et affluents	62	06/11/14	2014		27/07/15	2018	704 535 €	260 007 €		"		604 534 €	239 100 €	239 100 €	71 951 €

PAPI d'intention du bassin versant de la Lys 3	Syndicat Mixte pour le SAGE de la Lys (SYMSAGEL)	59 62	05/11/15	2015		28/07/16		756 480 €	239 038 €	x	"	30/12/16	630 400 €	237 638 €	222 538 €	114 000 €
PAPI d'intention des bassins côtiers du Boulonnais	Syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Boulonnais (SYMSAGEB)	62	09/07/15	2015		17/03/16	2017	652 200 €	260 500 €	x	"	03/03/17	640 500 €	206 300 €	209 300 €	139 098 €
PAPI d'intention de l'agglomération riomoise	Riom Limagne et Volcans communauté d'agglomération	63	"	2018	05/07/18	20/11/18	2023	820 000 €	210 700 €		"		670 000 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention du bassin versant du Lay aval	Syndicat Mixte du Marais Poitevin Bassin du Lay (SMMPBL)	85	13/12/11	2011		26/10/12	2013	742 328 €	559 328 €		"		684 300 €	227 636 €	227 636 €	227 636 €
PAPI d'intention de la Garonne marmandaise	Val de Garonne agglomération	47	"	2018	05/06/18	16/10/18	2020	698 500 €	318 000 €		"		698 500 €	147 500 €	147 500 €	0 €
PAPI d'intention du Guil	Syndicat mixte du parc naturel régional du Queyras	05	30/05/13	2013		21/09/13	2014	776 000 €	346 068 €		"		776 000 €	146 820 €	118 735 €	110 155 €

PAPI d'intention Siagne-Béal	Syndicat mixte intercommunal de la Siagne et de ses affluents	06	12/07/12	2012		19/09/14	2017	780 000 €	377 000 €		"		780 000 €	350 287 €	265 493 €	265 503 €
PAPI d'intention Delta de l'Aa	Syndicat mixte de la Côte d'Opale	59 62	27/03/13	2013		13/05/15	2016	968 000 €	389 600 €		"		799 745 €	275 736 €	275 736 €	275 736 €
PAPI d'intention Tarn-Dourdou-Rance	Parc naturel régional des Grands Causses	12 81	"	2018	05/06/18	08/08/18	2020	863 500 €	207 700 €		"		863 500 €	189 750 €	0 €	0 €
PAPI d'intention Étang-salé	Communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS)	974	"	2018	31/10/18						"		865 000 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention du bassin de l'Or	Syndicat mixte du bassin de l'Or	34	10/07/13	2013		08/11/13	2016	1 080 000 €	417 500 €	20/06/17	"		900 000 €	316 000 €	268 000 €	151 885 €
PAPI d'intention du bassin de la Vendée	Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes (SMVSA)	85 17	20/03/12	2012		09/10/12	2013	903 000 €	584 500 €		"		903 000 €	256 943 €	256 943 €	256 943 €
PAPI d'intention Garon	Syndicat de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon	69	09/10/13	2013		28/01/14	2015	445 761 €	80 594 €	x	09/07/15	04/12/15 21/12/17	933 300 €	355 637 €	355 637 €	210 246 €

PAPI d'intention du bassin de la Sambre	Syndicat mixte du parc naturel régional de l'Avesnois (SMPNRA)	02 59	"	2018	21/11/18	17/04/19	2021	1 055 362 €	503 931 €		"		1 055 362 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention du lac du Bourget	Comité intersyndical pour l'assainissement du lac du Bourget	73	"	2019	29/03/19						"		1 084 500 €			
PAPI d'intention de la rivière Morlaix	Morlaix Communauté	29	09/07/15	2015		28/09/16		1 277 800 €	280 860 €	24/10/18	"	30/01/19	1 111 500 €	163 469 €	163 469 €	37 088 €
PAPI d'intention Yerres	Syndicat d'aménagement et de gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres	91 77 94	17/10/12	2012		22/08/13	2015	1 228 358 €	545 238 €	tacite (mail DGPR du 10/05/16)	"	23/08/16	1 119 865 €	- €	- €	370 342 €
PAPI d'intention Vienne aval	EPTB de la Vienne	86	14/12/17	2017		27/03/18	2020	1 125 096 €	638 940 €		"		1 125 096 €	281 260 €	201 910 €	0 €
PAPI d'intention Ardèche	Syndicat Mixte Ardèche Claire	07 30 48	11/10/11	2011		15/11/12	2016	1 376 111 €	864 500 €	x	"	04/09/15	1 199 470 €	137 726 €	137 726 €	137 726 €
PAPI d'intention Meurthe	Etablissement public territorial de bassin « Entente Meurthe-Madon »	54 88	17/10/12	2012		08/07/13	2015	1 280 000 €	200 000 €	07/02/19	"		1 280 000 €	150 000 €	150 000 €	150 000 €

PAPI d'intention du bassin du Lot	Entente interdépartementale du bassin du Lot	12 15 46 47 48 24 43 82	10/04/14	2014		28/08/14	2015	1 944 006 €	808 407 €	31/12/15	"	01/08/16	1 357 611 €	335 830 €	335 830 €	258 506 €
PAPI d'intention du Büech	Syndicat Mixte de Gestion Intercommunautaire du Büech et de ses Affluents (SMIGIBA)	05 04 26	06/07/17	2017		31/05/18		1 434 435 €	459 846 €		"		1 377 630 €	102 845 €	61 247 €	0 €
PAPI d'intention Marne, Vallage, Perthois	EPTB Seine Grands Lacs	51 52 55	"	2019	23/05/19		2021				"		1 391 667 €			
PAPI d'intention Littoral Sud Finistère	Communauté de communes du Pays fousnantais	29	"	2018	21/09/18	16/01/19	2022	1 425 625 €	553 499 €		"		1 425 625 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention de la basse vallée de la Durance	Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD)	84 13 83 04 05	"	2019	21/03/19						"		1 469 000 €			
PAPI d'intention Cannes Pays de Lérins	Communauté d'agglomération des Pays de Lérins (CAPL)	06	27/04/17	2017		30/11/17		1 700 000 €	636 700 €	22/07/19	"		1 500 000 €	299 500 €	0 €	0 €
PAPI d'intention des Vals d'Authion et de la Loire	Etablissement public Loire	49	"	2018	21/06/18	08/04/19	2020	1 609 000 €	495 500 €		"		1 609 000 €	0 €	0 €	0 €

PAPI d'intention Baie de Bourgneuf	Communauté de communes Océan et Marais de Monts	85 44	17/10/12	2012		21/05/13	2013	1 700 715 €	867 658 €		"		1 700 715 €	269 260 €	226 527 €	167 744 €
PAPI d'intention des 4 vallées	Syndicat isérois des rivières – Rhône aval (SIRRA)	38	"	2019	29/03/19		2022				"		1 752 300 €			
PAPI d'intention de Noirmoutier	Communauté de communes de l'île de Noirmoutier	85	12/07/11	2011			2012 ?	15 432 000 €	5 996 000 €		"		1 791 666 €	35 000 €	35 000 €	35 000 €
PAPI d'intention Orge-Yvette	Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique de la vallée de l'Yvette (SIAHVY)	91 78	"	2018	03/10/18		2021				"		1 893 399 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention Arc	Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc (SABA)	13 83	15/12/16	2016		10/05/19	2021	2 149 800 €	731 100 €		"		1 949 800 €	- €	- €	- €
PAPI d'intention du Préconil	Communauté de communes Golfe de St Tropez	83	30/05/13	2013		12/03/14	2016	1 962 000 €	680 500 €	oui	"	13/11/15	1 962 000 €	559 000 €	559 000 €	68 016 €
PAPI d'intention Saint-Denis / Sainte-Marie	Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)	974	"	2018	31/10/18						"		2 124 000 €	0 €	0 €	0 €

PAPI d'intention Sud Ouest - Mont Ventoux	EPAGE du sud-ouest Mont Ventoux	84	11/02/16	2016		26/07/16	2019	2 483 400 €	1 052 100 €		"		2 132 000 €	47 400 €	47 400 €	4 200 €
PAPI d'intention de Saint-Malo	Communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo	35	14/12/17	2017		29/11/18	2023	1 938 000 €	934 000 €		"		2 143 000 €	125 000 €	100 000 €	100 000 €
PAPI d'intention Hérault	Syndicat mixte du bassin du fleuve Hérault	30 34	12/07/12	2012		13/04/13	2015	2 740 000 €	634 000 €	23/10/14	"	16/03/15	2 202 960 €	113 056 €	113 056 €	113 056 €
PAPI d'intention de la Cèze	Syndicat Mixte d'aménagement du bassin versant de la Cèze	30	30/05/13	2013		12/12/13	2016	2 640 820 €	729 950 €		"		2 208 043 €	274 372 €	274 372 €	102 102 €
PAPI d'intention du bassin d'Arcachon	Syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon (SIBA)	33	"	2019	12/02/19		2020				"		2 261 040 €			
PAPI littoral d'intention de l'estuaire de la Bresle à l'estuaire de l'Authie	Syndicat mixte Baie de Somme - GLP et CC Opale Sud	80 62	20/03/12	2012		13/07/12	2015	2 378 400 €	880 260 €		"		2 378 400 €	423 237 €	423 237 €	423 237 €
PAPI d'intention Saint-Joseph	Communauté d'agglomération du sud de l'île de La Réunion (CASUD)	974	"	2018	31/10/18						"		2 553 000 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention du Drac	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI)	38	"	2018	12/10/18	05/03/19	2021	2 678 758 €	1 322 500 €		"		2 678 758 €	127 500 €	127 500 €	0 €

PAPI d'intention des Grands Fonds	Ville des Abymes	971	18/12/14	2014		30/04/15	2018	3 586 130 €	1 218 331 €		"		3 586 129 €	- €	- €	- €
PAPI d'intention de la vallée de l'Oise	EPTB Entente Oise-Aisne	60 02 95	"	2019	23/05/19						"		3 997 804 €			
PAPI d'intention Saint-Paul	Communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO)	974	"	2018	31/10/18						"		4 065 000 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention Odet	SIVALODET	29	12/07/12	2012		05/11/13	2017	1 896 100 €	564 200 €	21/04/17 21/11/18	"	05/12/17 11/02/19	4 542 728 €	140 094 €	140 094 €	62 696 €
PAPI d'intention Argens	Conseil Général du Var	83	19/12/12	2012		19/06/13	2016	5 719 183 €	2 288 230 €		"		4 781 925 €	1 373 113 €	1 373 113 €	1 050 045 €
PAPI d'intention Saint-Benoît	Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)	974	"	2018	31/10/18						"		4 969 200 €	0 €	0 €	0 €
PAPI d'intention Ouvèze provençale	Syndicat Mixte de l'Ouvèze Provençale (SMOP)	84 26	11/02/16	2016		07/07/17	2019	6 039 640 €	1 369 616 €		"		6 697 600 €	15 582 €	- €	- €

PAPI complets

Nom du projet	Maitre d'ouvrage / porteur du projet	Département(s)	Séance CMI	Année de labellisation	Séance instance locale de labellisation (si non examiné en CMI)	Date signature convention	Fin de la convention	Montant global 1ère labellisation (convention)	Subvention Etat (€)	Avenant simple (date de validation par la DGPR)	Avenant avec labellisation (date de labellisation)	Date de signature de l'avenant	Montant global Post-avenant (Safpa)	P113	Montant FPRNM délégué au 31/12/18 (Safpa)	Montant FPRNM engagé au 31/12/18 (Safpa)
PAPI Besançon	EPTB Saône et Doubs	25	"	2013	03/10/13	19/12/14	2016	644 950 €	256 430 €		"		632 650 €		233 227 €	221 394 €
PAPI Armançon	Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA)	89 21 10	"	2015	01/07/15	20/05/16	2021	704 000 €	341 500 €		"		704 000 €		126 000 €	7 500 €
PAPI Ellé-Isole-Laïta	Syndicat mixte Ellé-Isole-Laïta (SMEIL)	29	"	2016	26/05/16	31/10/16		774 500 €	350 500 €		"		774 500 €		230 000 €	230 000 €
PAPI Arguenon	Syndicat mixte Arguenon Penthièvre	22	"	2016	29/11/16	16/12/16		892 800 €	316 600 €	14/06/19	"		809 333 €		65 800 €	26 400 €
PAPI du bassin versant de l'Ardèche	Syndicat mixte EPTB Ardèche Claire	07 30 48	"	2017	23/03/17	12/09/17		1 104 500 €	474 150 €		"		1 104 500 €		17 500 €	17 500 €

PAPI du littoral de Lorient Agglomération	Communauté d'agglomération du Pays de Lorient	56	"	2012	05/07/12	25/06/13	2015	1 329 593 €	551 077 €		"		1 329 593 €		409 254 €	409 254 €
PAPI Sèvre nantaise	Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre nantaise	85 44 49 79	"	2011	13/12/11	08/03/13	2015	2 817 500 €	1 225 300 €	24/11/16 28/01/19	"	16/02/17 05/04/19	1 499 728 €		28 197 €	28 197 €
PAPI Blavet	Syndicat mixte du SAGE Blavet (SMSB)	22 56	"	2011	13/12/11	16/07/12	2016	415 000 €	229 500 €	11/07/18	09/07/15	06/01/16	1 559 434 €		511 835 €	515 211 €
PAPI Bruilhois	Communauté de communes du Canton de Laplume en Bruilhois (CCCLB)	47	"	2012	29/02/12	10/09/12	2016	1 605 557 €	639 940 €		"		1 605 557 €		551 242 €	515 291 €
PAPI Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie	Communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie	85	"	2013	12/12/13	22/05/14	2018	1 530 056 €	563 822 €	18/01/18	"		1 736 796 €		429 323 €	429 323 €
PAPI du pays des Nestes	Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays des Nestes	65	"	2016	07/11/16	03/11/17		2 153 000 €	956 200 €		"		2 153 000 €		172 500 €	0 €

PAPI de la CARENE	Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE)	44	"	2015	09/07/15	26/08/16	2020	2 226 667 €	906 867 €		"		2 214 335 €		493 723 €	359 060 €
PAPI du Vistre et des Costières	EPTB Vistre	30	"	2016	13/10/16	05/05/17		2 666 425 €	1 069 613 €	implicite	"	09/04/18	2 290 022 €		1 004 024 €	715 835 €
PAPI Saône	EPTB Saône et Doubs	71 01 69	"	2014	27/05/14	20/11/14	2016	2 294 200 €	964 400 €		"	09/06/17	2 294 200 €		0 €	0 €
PAPI du bassin versant de l'Yerres	Syndicat d'aménagement et de gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres	77 91 94	"	2018	27/03/18		2023				"		2 406 667 €		0 €	0 €
PAPI du bassin de la Cèze et des petits affluents du Rhône	AB CEZE - Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Cèze (EPTB)	30 07 48	"	2018	08/06/18	04/10/18		2 444 458 €	683 300 €		"		2 444 458 €		0 €	0 €
PAPI Brévenne Turdine 2	Syndicat de rivières Brévenne Turdine (SYRIBT)	69	"	2018	15/03/18	05/06/18	2023	2 495 000 €	1 213 750 €		"		2 499 500 €		20 000 €	20 000 €

PAPI Côte des havres – Manche	Communauté de communes Coutances Mer et Bocage	50	"	2017	21/11/17		2023				"		2 660 803 €		0 €	0 €
PAPI Austreberthe	Syndicat mixte du bassin versant de l'Austreberthe et du Saffimbec (SMBVAS)	76	"	2012	25/09/12	31/12/13	2018	2 710 000 €	956 700 €		08/06/17	17/07/18	2 710 000 €		189 055 €	131 554 €
PAPI Bassin de la Dordogne 2	EPTB du bassin de la Dordogne (EPIDOR)	24 15 17 16 19 23 33 46 47 87 63	"	2014	11/06/14	04/03/15		2 915 672 €	1 445 918 €		"		2 915 672 €		972 040 €	137 800 €
PAPI du bassin versant du fleuve Hérault	Syndicat mixte du bassin du fleuve Hérault	34	"	2017	19/10/17	22/05/18	2022	2 935 110 €	1 320 305 €		"		2 935 110 €		235 700 €	0 €
PAPI des bassins versants du Gard rhodanien	Syndicat Mixte d'Aménagement des Bassins versants du Gard-Rhodanien (SMABVGR)	30	"	2018	08/06/18	15/01/19	2023	2 933 000 €	1 197 500 €		"		2 998 000 €		0 €	0 €

PAPI Herbasse	Syndicat intercommunal d'aménagement du bassin de l'Herbasse	26	"	2016	11/03/16	28/03/17	2021	3 000 000 €	1 165 000 €		"		3 000 000 €		0 €	0 €
PAPI Combrit Ile-Tudy	SIVOM Combrit Ile-Tudy	29	"	2012	03/04/12	23/05/13	2017	3 178 500 €	1 300 100 €	15/09/16 31/07/18	"	28/09/16 21/08/18	3 178 500 €		10 554 €	10 554 €
PAPI Somme	AMEVA - EPTB Somme	80 02 60 62	09/07/15	2015		28/12/15		38 451 000 €	1 747 800 €		"		3 850 000 €		687 500 €	139 272 €
PAPI Joyeuse	Communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône-Alpes	26 38	02/03/17	2017		13/07/17		4 153 908 €	2 045 604 €		"		4 153 908 €		0 €	0 €
PAPI Riou de l'Argentière	Commune de Mandelieu-la-Napoule	06 83	10/07/14	2014		19/05/15	2019	4 495 000 €	1 824 500 €	01/02/18	"	24/04/18	4 495 000 €		301 500 €	111 469 €
PAPI Zorn aval Langraben	Communauté de communes de la Région de Brumath (CCRB)	67	05/11/15	2015		09/12/16	2021	4 678 757 €	2 168 125 €		"		4 708 007 €		513 679 €	207 192 €
PAPI des Marais des Olonnes	Syndicat Mixte des Marais des Olonnes (SMMO)	85	17/12/15	2015		07/06/16		5 092 601 €	1 788 791 €		"		5 062 000 €		1 086 500 €	1 050 275 €

PAPI Haute-Zorn	Syndicat intercommunal d'aménagement de la Haute-Zorn	67	10/07/13	2013		28/08/14	2018	5 024 193 €	2 365 714 €	27/11/18	"		5 437 248 €		414 333 €	414 333 €
PAPI Giessen-Liepvrette	Communauté de communes de Sélestat	67 68	18/12/14	2014		07/07/15		5 921 850 €	2 447 951 €		"		6 001 750 €		1 443 800 €	1 437 950 €
PAPI Dordogne Lotoise	Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Gestion de l'Eau et de l'Espace	46	13/12/11	2011		08/11/12	2017	5 220 500 €	2 034 357 €	22/02/18 25/07/19	"	19/11/18	6 407 125 €		971 223 €	971 223 €
PAPI Véore Barberolle	Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Véore (SMBVV)	26	17/12/15	2015		10/02/16	2021	6 435 393 €	2 852 571 €		"		6 435 393 €		0 €	0 €
PAPI Bourbre	SMABB	38 69	07/04/16	2016		28/03/17	2021	6 498 942 €	2 758 368 €		"		6 498 942 €		277 580 €	277 580 €
PAPI Paillons	Syndicat intercommunal des Paillons	06	27/03/13	2013		19/09/14	2019	6 732 551 €	2 951 920 €	02/08/19	"		6 732 551 €		240 620 €	189 651 €
PAPI du bassin versant de l'Aulne	Etablissement public d'aménagement et de gestion du bassin versant de l'Aulne (EPAGA)	29 22 56	06/10/16	2016		31/10/17		7 601 134 €	3 619 193 €		"		7 107 683 €		288 756 €	288 756 €

PAPI Valloire-Galaure	Communauté de communes Porte de DrômArdèche	26 38	15/12/16	2016		27/01/17	2022	7 523 000 €	2 479 500 €		"		7 523 000 €		0 €	0 €
PAPI du bassin versant de l'Azergues	Syndicat mixte du bassin versant de l'Azergues	69		2019	04/07/19						"		7 664 500 €			
PAPI Charente	EPTB Charente	17 86 79 16	12/07/12	2012		07/05/13	2016	7 993 080 €	3 571 692 €		07/07/16		8 325 480 €		2 428 695 €	2 354 705 €
PAPI Nord Aunis	Syndicat hydraulique Nord Aunis	17	19/12/13	2013		05/06/14	2019	541 500 €	228 750 €		13/10/16 14/12/17	"	8 487 133 €		3 030 890 €	927 090 €
PAPI Ondaine	Saint-Etienne Métropole	42 43	15/12/16	2016		09/05/17		8 511 300 €	1 841 650 €				8 497 467 €		0 €	0 €
PAPI du bassin versant de la Vilaine	Institution d'aménagement de la Vilaine	35 56 44 22 53 49	20/03/12	2012		26/11/12	2018	2 196 500 €	1 161 050 €	19/07/18	07/07/16	02/03/17 10/01/19	8 559 540 €		1 220 628 €	1 200 768 €
PAPI du bassin versant du Boulonnais	Syndicat mixte pour le schéma d'aménagement des eaux du boulonnais	62	04/07/18	2018			2024				"		8 874 226 €		0 €	0 €
PAPI du littoral de Cap Atlantique	Communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique	44 56	10/07/13	2013		28/11/13	2018	9 262 550 €	3 503 820 €	25/08/17 09/07/18	"	03/11/17 17/09/18	8 969 550 €		3 522 311 €	3 426 719 €

PAPI du bassin des petits côtiers toulonnais	Métropole Toulon Provence Méditerranée	83	05/07/18	2018			2021						9 360 500 €		276 000 €	0 €
PAPI Réart	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Réart (SMBVR)	66	19/12/12	2012		12/07/13	2017	9 455 000 €	2 634 500 €	17/04/18	"		9 455 000 €		135 406 €	135 406 €
PAPI Brévenne Turdine	Syndicat de rivière Brévenne Turdine	69	12/07/12	2012		25/03/13	2015	9 096 250 €	4 620 270 €	implicite	"	09/10/15	10 027 917 €		4 430 552 €	4 441 283 €
PAPI du bassin versant de la Seudre	Syndicat Mixte d'Accompagnement du SAGE Seudre	17	12/10/17	2017		12/07/18	2023	10 471 552 €	4 413 283 €		"		10 345 782 €		0 €	0 €
PAPI Veauve, Bouterne, Torras et petits affluents du Rhône	Arche aggro	07 26	13/12/18	2018		02/09/19	2023	10 669 500 €			"		10 669 500 €		0 €	0 €
PAPI du bassin du Madon	EPTB Meurthe Madon	54 88	05/07/18	2018		13/03/19	2023	12 024 550 €	4 130 903 €		"		11 298 042 €		0 €	0 €
PAPI Loup, Brague et vallons côtiers	CA Sophia Antipolis	06	09/10/13	2013		17/10/14	2019	11 654 700 €	7 038 350 €		"		11 654 700 €		1 689 050 €	548 084 €
PAPI Maurienne	Syndicat du Pays de Maurienne	73	12/07/11	2011		07/02/12	2015	12 803 404 €	4 358 184 €		"	21/03/14	11 702 280 €		2 883 773 €	2 883 773 €

PAPI Orne-Seulles	Institution Interdépartementale du Bassin de l'Orne (IIBO)	14 61	17/10/12	2012		22/07/13	2018	12 382 707 €	3 611 566 €		"		12 382 707 €		1 638 868 €	1 626 598 €
PAPI Yves-Châtelailon Avenant Aix-Fouras	Syndicat Intercommunal du Littoral Yves, Châtelailon, Ile d'Aix, Fouras les bains (SILYCAF)	17	19/12/12	2012		02/04/13	2016	12 652 500 €	5 065 200 €	01/12/15	"	31/12/16	12 652 500 €		3 267 456 €	210 953 €
PAPI Bassin versant du Lez	Syndicat mixte du bassin versant du Lez (SMBVL)	84 26	18/12/14	2014		30/09/15	2021	13 517 508 €	4 634 092 €		"		13 410 508 €		203 608 €	394 453 €
PAPI Coulon-Calavon	Syndicat Intercommunal de Rivière du Cavalon-Coulon	84	09/10/13	2013		27/05/14	2019	14 503 394 €	4 778 988 €		"		14 503 394 €		598 560 €	598 560 €
PAPI du bassin versant du Guil	PNR du Queyras	05	14/12/17	2017			2023				"		14 518 765 €		0 €	0 €
PAPI de la Verse (avec avenant avec labellisation)	Etablissement public territorial de bassin Oise-Aisne	60	30/01/13	2013		04/06/14	2020	13 091 760 €	2 276 210 €		15/12/16 17/04/19	01/05/17 01/07/19 14 536 940 €			278 374 €	207 031 €
PAPI Têt	Syndicat Mixte du bassin Versant de la Têt (SMBVT)	66	19/12/12	2012		12/07/13	2017	14 905 000 €	3 446 500 €	22/02/18	"	04/05/18	14 905 000 €		2 842 166 €	504 454 €

PAPI Noirmoutier	Communauté de communes de l'île de Noirmoutier	85	12/07/12	2012		04/04/13	2018	15 432 000 €	5 996 000 €	17/01/18	"	04/06/18	15 374 500 €		7 839 273 €	2 229 760 €
PAPI Bassin de la rivière Vendée	Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes (SMVSA)	85 17	10/07/14	2014		22/12/14		11 661 000 €	3 832 724 €		14/12/17	19/11/18	16 135 662 €		1 390 057 €	626 745 €
PAPI du bassin de l'étang de l'Or	Syndicat mixte du bassin de l'Or (Symbo)	34	04/07/18	2018		12/04/19	2023	19 374 000 €	6 575 433 €		"		16 547 667 €		0 €	0 €
PAPI Cagne-Malvan	Syndicat Intercommunal du bassin de la Cagne	06	09/10/13	2013		09/02/16	2020	16 615 000 €	6 868 000 €		"		16 615 000 €		196 500 €	36 031 €
PAPI Île d'Oléron (dont avenant avec labellisation)	Communauté de communes de l'île d'Oléron	17	12/07/12	2012		01/02/13	2018	17 674 346 €	7 116 338 €		05/04/18	31/12/18	16 660 000 €		5 517 649 €	5 517 649 €
PAPI Gave de Pau Bigourdan	PLVG	65	09/07/15	2015		10/12/15	2017	15 808 575 €	7 707 118 €	x	"	14/08/18	17 765 989 €		5 883 872 €	8 975 161 €
PAPI Lez, Mosson et des bassins versants des étangs palavasiens (avec avenant avec labellisation)	Syndicat du bassin du Lez (SYBLE) - EPTB	34	09/07/15	2015		11/12/15	2020	13 782 000 €	5 215 520 €		15/12/16	21/03/17	17 882 000 €		1 461 800 €	1 233 326 €
PAPI Nevers	Agglomération de Nevers	58	14/12/16	2016		16/08/17		20 985 000 €	11 172 000 €		"		20 985 000 €		1 711 009 €	661 145 €

PAPI Baie de Bourgneuf	Communauté de communes Océan - Marais de Monts	85 44	19/12/13	2013		23/07/14	2019	19 587 000 €	7 755 300 €	25/09/18	"		22 535 385 €		6 748 446 €	3 385 352 €
PAPI du bassin versant de la Lys 3	Syndicat Mixte pour le SAGE de la Lys (SYMSAGEL)	59 62	12/10/17	2017		18/12/17	2023	24 513 575 €	10 139 129 €		"		23 253 911 €		2 072 709 €	1 173 952 €
PAPI Bassin du Lay aval	Syndicat Mixte du Marais Poitevin Bassin du Lay (SMMPBL)	85	10/07/14	2014		22/12/14		24 070 966 €	7 358 656 €	24/01/17	14/12/17	23/05/17 19/11/18	24 676 655 €		5 784 901 €	3 785 231 €
PAPI Audomarois (dont avenant avec labellisation)	Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Gestion des Eaux de l'Aa	62 59	13/12/11	2011		10/09/13	2017	18 293 276 €	7 750 004 €		05/11/15	25/11/16	24 677 018 €		2 517 557 €	2 516 736 €
PAPI Delta de l'Aa	Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale	62 59	14/12/16	2016		25/09/17		25 686 500 €	7 808 860 €		"		25 315 667 €		7 819 225 €	108 850 €
PAPI Lac du Bourget	Comité intersyndical pour l'assainissement du lac du Bourget	73	12/07/11	2011		07/02/12	2015	25 630 000 €	9 675 587 €	28/02/16 (tacite)	"	20/12/13	25 630 000 €		9 647 483 €	9 647 483 €

PAPI des fleuves côtiers des Maures	Communauté de communes Méditerranée porte des Maures	83	14/12/17	2017		04/10/18	2023	25 790 000 €	convention illisible						510 000 €	510 000 €
												25 790 000 €				
PAPI du bassin du Lot	EPTB syndicat mixte du bassin du Lot – SMBL		13/12/18	2018			2025				"		26 724 700 €		0 €	0 €
PAPI Combe de Savoie	Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie (SISARC)	73	19/12/13	2013		13/03/14	2017	22 570 000 €	15 616 000 €	08/09/17 (implicite)	"	13/11/17	26 790 000 €		10 022 053 €	9 522 053 €
PAPI Yves et Châtelailon	Syndicat intercommunal du littoral Yves & Châtelailon-Plage	17	13/12/11	2011		09/11/12	2016	24 085 700 €	8 717 750 €	01/12/15 12/08/19	"	31/12/16	27 008 640 €		9 810 334 €	6 330 134 €
PAPI des bassins versant de l'Aude, de la Berre et du Rieu	Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières (SMMAR) EPTB	11 34 09 66 81	12/02/15	2015		27/10/15	2020	19 460 000 €	8 259 000 €	x	"	13/09/18	27 359 200 €		1 652 900 €	1 652 900 €
PAPI Arve	Syndicat Mixte d'Aménagement de l'Arve et de ses abords (SM3A)	74	19/12/12	2012		12/04/13	2018	27 367 529 €	12 067 087 €	18/11/17 (implicite)	"	22/05/18	30 097 102 €	7000 (BOP 149)	9 615 979 €	7 525 423 €

PAPI Agglomération rochelaise	CA de La Rochelle	17	19/12/12	2012		02/08/13	2018	30 202 500 €	12 105 250 €		"		30 202 500 €		6 882 569 €	6 882 569 €
PAPI Gardons	Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Gestion Equilibrée des Gardons (SMAGE)	30 48	19/12/12	2012		14/06/13	2016	33 818 000 €	12 757 000 €	08/02/16 01/02/18	"	31/08/16 20/07/18	31 872 527 €		1 618 371 €	1 535 171 €
PAPI Orb Libron (2)	Syndicat Mixte de la vallée de l'Orb et du Libron	34	11/10/11	2011		10/10/12	2015	32 139 000 €	11 913 350 €	18/01/16	"	03/08/16	32 139 000 €		5 607 273 €	5 607 273 €
PAPI Yzeron	Syndicat d'aménagement et de gestion de l'Yzeron, du Ratier et du Charbonnières (SAGYRC)	69	19/12/13	2013		11/03/14	2019	35 639 450 €	17 256 527 €		"		35 639 450 €		6 397 175 €	6 397 175 €
PAPI Gier	Entente Saint-Étienne Métropole – Syndicat intercommunal du Gier rhodanien	42 69	02/03/17	2017		26/06/17	2022	38 623 000 €	23 174 000 €	22/07/19	"		38 563 000 €		3 870 000 €	115 000 €
Avenant PAPI Charente	EPTB Charente	17 86 79 16	07/07/16	2016		31/12/16	2017	38 639 380 €	16 109 292 €		"		38 816 200 €		241 000 €	241 000 €

PAPI Bresle-Somme-Authie	Syndicat mixte Baie de Somme - Grand littoral Picard	80 76 62	05/11/15	2015		07/09/16		39 354 700 €	12 396 000 €		"		39 803 634 €		8 339 093 €	956 293 €
PAPI Vidourle	Syndicat Interdépartemental d'Aménagement du Vidourle	30 34	12/07/12	2012		10/07/13	2018	68 256 000 €	24 544 400 €	01/02/17 03/05/19	"	10/10/17 22/08/19	44 903 696 €		7 428 570 €	7 347 538 €
PAPI Île de Ré	Communauté de communes de l'île de Ré	17	12/07/12	2012		27/11/12	2017	45 121 000 €	18 064 500 €		"		45 121 000 €		16 770 874 €	14 109 276 €
PAPI Ajaccio	Ville d'Ajaccio	2A	13/12/11	2011		03/07/13	2018	53 621 973 €	13 883 237 €	09/07/18	"		53 622 073 €		4 629 708 €	4 587 736 €
PAPI Estuaire de la Gironde	Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST)	33 17	05/11/15	2015		08/08/16	2022	58 875 857 €	23 342 018 €		"		58 875 897 €		11 503 660 €	11 061 660 €
PAPI Meuse	Etablissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA)	08 52 55 88 54	09/04/15	2015		24/05/16	2020	63 090 000 €	19 332 000 €	x	"	07/07/16	62 537 431 €		2 131 654 €	2 131 654 €

PAPI Var 2 (avec avenant avec labellisation)	Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau (Smiage) maralpin	06	13/12/11	2011		28/10/13	2018	67 448 280 €	27 340 312 €		13/12/18		79 329 338 €		8 382 203 €	4 922 809 €
PAPI Isère amont	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI)	38	18/12/14	2014		17/03/15		83 298 148 €	32 834 769 €		"		83 298 148 €		19 168 894 €	19 168 894 €
PAPI Seine et Marne franciliennes (dont avenant avec labellisation)	EPTB Seine Grands Lacs	75 92 93 94 77 91 78	19/12/13	2013		10/12/14		33 404 500 €	14 099 460 €		15/12/16	29/05/17	85 900 771 €		10 401 578 €	10 401 578 €
PAPI Bassin versant de l'Argens et des côtiers de l'Esterel	Syndicat mixte de l'Argens	83	07/07/16	2016		09/12/16		95 540 183 €	37 292 603 €		"		91 289 182 €		6 538 910 €	6 538 910 €
PAPI Nîmes Cadereaux 2	Ville de Nîmes	30	06/11/14	2014		12/02/15		102 360 000 €	39 727 000 €	18/01/17	"	03/04/17	102 360 000 €		20 428 971 €	20 146 171 €

8. Questionnaire du CEPRI dont une synthèse des réponses a été portée à la connaissance de la mission

Evaluation du dispositif PAPI et de l'efficacité de sa mise en œuvre

Questionnaire à destination des membres du réseau d'échanges PAPI/SLGRI

Nom du PAPI :

Structure porteuse/animateur du PAPI :

Nombre de communes concernées :

Types de risques d'inondation concernés :

Nom du TRI, le cas échéant :

Date d'approbation de la SLGRI :

La structure porteuse du PAPI porte-t-elle également la SLGRI ?

Portage de la compétence GEMAPI sur votre territoire ?

Existence de PAPI antérieur(s) ?

Cahier des charges applicable :

Type de PAPI en cours de mise en œuvre (intention/complet) :

Date de dépôt du dossier :

Date de la labellisation (préciser si en CMI/niveau bassin) :

Montant financier global :

Autres précisions :

1- PAPI d'intention

Préparation du PAPI d'intention

- Avez-vous formalisé une déclaration d'intention auprès du Préfet coordonnateur de bassin ?
- Avez-vous bénéficié de l'appui des services de l'État dans la phase de préparation du PAPI d'intention ?
 - Quelle est la nature de cet appui ?
 - Quelle appréciation en faites-vous, sur ce qui a marché, ce qui aurait pu être amélioré, ce qui n'a pas marché, etc. ?
- Combien de temps a duré la préparation du PAPI d'intention ?
- Combien de personnes ont été mobilisées pour préparer le PAPI d'intention ?
 - Quel est le profil de la (des) personne(s) en charge de la préparation du PAPI (âge, formation, expérience, etc.) ?
- Avez-vous fait appel à un/des prestataire(s) ? Si oui, le/lesquel(s) ?
- Combien de réunions du comité de pilotage et du comité technique ont été conduites, à ce jour, dans la phase de préparation du PAPI d'intention ?
- Combien de réunions de concertation avec les parties prenantes / le public ont été conduites, à ce jour, au cours de la phase de préparation du PAPI d'intention ?

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières pour constituer le dossier de PAPI d'intention ? Si oui, sur quels aspects ? (voir tableau ci-après)

Eléments du cahier des charges	Commentaires sur les difficultés rencontrées
Définition du périmètre du PAPI	
Mise en place de la gouvernance	
Justification de l'intérêt à agir au regard des principaux éléments de connaissance disponibles en matière de risque d'inondation	
Justification de la cohérence du PAPI avec le SDAGE et le PGRI, et, le cas échéant, le SAGE et la/les SLGRI	
Consultation du public (cdc 3)	
Définition de la stratégie et du programme d'actions	
Recherche des co-financements	
Elaboration du plan de financement	
Obtention des lettres d'intention des maîtres d'ouvrage	
Obtention des lettres d'engagement des co-financeurs	

- A posteriori, y-a-t-il des choses que vous referiez différemment ? Si oui, pourquoi ?

Instruction du PAPI d'intention

- Quelle a été la durée d'instruction du PAPI d'intention ?
- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au cours de cette phase, si oui, lesquelles ?
- Si ce délai a été plus long que prévu, quelle a été la phase ou l'étape qui a été plus longue et pour quelles raisons ?

Labellisation du PAPI d'intention

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au cours de la phase de préparation de la labellisation ?

- Le PAPI d'intention a-t-il été labellisé sans réserves, avec réserves (si oui, pouvez-vous expliquer succinctement les principales réserves émises), ajourné ? Si oui, pour quel(s) motif(s) ?

Conventionnement du PAPI d'intention

- Combien de temps s'est écoulé entre la labellisation et la signature de la convention du PAPI d'intention ?
- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au cours de cette phase, si oui, lesquelles ?

Mise en œuvre des actions du PAPI d'intention

- Combien de personnes ont été mobilisés pour préparer le PAPI complet ?
 - Quel est le profil de ces personnes en charge de la préparation du PAPI complet (âge, formation, expérience, etc.) ?
- Combien de réunions du comité de pilotage et du comité technique ont été conduites, à ce jour, au cours de la phase de mise en œuvre du PAPI d'intention ?
- Combien de réunions de concertation avec les parties prenantes / le public ont été conduites au cours de la phase de mise en œuvre du PAPI d'intention ?
- Avez-vous rencontré des difficultés particulières dans la mise en œuvre des actions du PAPI d'intention ?
- A posteriori, y-a-t-il des choses que vous referiez différemment ? Si oui, pourquoi ?

Demande et obtention des financements (FPRNM et co-financements) prévus dans le PAPI d'intention

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au regard des demandes et du versement des financements prévus dans le PAPI d'intention ? Si oui, lesquelles ?

Suivi du PAPI d'intention via l'outil SAFPA

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières pour utiliser l'outil SAFPA dans le cadre du suivi du PAPI d'intention ?

Durée du PAPI d'intention

- Quelle était la durée initialement prévue du PAPI d'intention ?
- Celle-ci a-t-elle été réduite ou allongée, si oui, pour quelle(s) raison(s) ?
- Le PAPI d'intention a-t-il fait l'objet d'un avenant ? Si oui, pour quel(s) motif(s) ? Pour quel montant ?

2 – PAPI complet

Préparation du PAPI complet

- Combien de temps a duré la préparation du PAPI complet ?
- Avez-vous bénéficié de l'appui des services de l'Etat dans la phase de préparation du PAPI complet ?
 - Quelle est la nature de cet appui ?
 - Quelle appréciation en faites-vous, sur ce qui a marché, ce qui aurait pu être amélioré, ce qui n'a pas marché, etc. ?
- Combien de personnes ont été mobilisées pour préparer le PAPI complet ?
 - Quel est le profil de la (des) personne(s) en charge de la préparation du PAPI (âge, formation, expérience, etc.)
- Avez-vous fait appel à un/des prestataire(s) ? Si oui, le/lesquel(s) ?

- Combien de réunions du comité de pilotage et du comité technique ont été nécessaires ?
- Combien de réunions de concertation avec les parties prenantes / le public ont été conduites au cours de la phase de préparation du PAPI complet ?
- Avez-vous rencontré des difficultés particulières pour constituer le dossier de PAPI complet ? Si oui, sur quels aspects ? (voir tableau ci-après)

Eléments du cahier des charges	Commentaires sur les difficultés rencontrées
Définition du périmètre du PAPI	
Mise en place de la gouvernance	
Réalisation d'un diagnostic approfondi et partagé du territoire face au risque d'inondation	
Justification de la cohérence du PAPI avec le SDAGE et le PGRI, et, le cas échéant, le SAGE et la/les SLGRI	
Consultation du public (cdc 3)	
Définition de la stratégie et du programme d'actions	
Rédaction de la note relative à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme	
Rédaction de la note d'analyse environnementale (cdc 3)	
Etude des solutions alternatives aux mesures structurelles (cdc 3)	
Justification des choix opérés (cdc 3)	
AMC/ACB	
Planification des actions, travaux et démarches administratives	
Recherche des co-financements	
Elaboration du plan de financement	
Obtention des lettres d'intention des maîtres d'ouvrage	
Obtention des lettres d'engagement des co-financeurs	

➤ A posteriori, y-a-t-il des choses que vous referiez différemment ? Si oui, pourquoi ?

Instruction du PAPI complet

➤ Quelle a été la durée d'instruction du PAPI complet ?

○ Si ce délai a été plus long que prévu, quelle a été la phase ou l'étape qui a été plus longue et pour quelles raisons ?

➤ Avez-vous rencontré des difficultés particulières au cours de cette phase, si oui, lesquelles ?

Labellisation du PAPI complet

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au cours de la phase de préparation de la labellisation ?
- Le PAPI complet a-t-il été labellisé sans réserves, avec réserves (si oui, pouvez-vous expliquer succinctement les principales réserves émises), ajourné ? Si oui, pour quel(s) motif(s) ?

Mise en œuvre du PAPI complet

- Combien de réunions du comité de pilotage et du comité technique ont été conduites, à ce jour, au cours de la phase de mise en œuvre du PAPI complet ?
- Combien de réunions de concertation avec les parties prenantes / le public ont été conduites au cours de la phase de mise en œuvre du PAPI complet ?
- Avez-vous rencontré des difficultés particulières dans la mise en œuvre des actions du PAPI complet ? Si oui lesquelles ? :
 - acceptabilité sociale ?
 - autorisations : procédures, pression des administrations ?
 - foncier ?
 - autres éléments que vous souhaitez mentionner :
- A posteriori, y-a-t-il des choses que vous referiez différemment ? Si oui, pourquoi ?

Demande et obtention des financements (FPRNM et co-financements) du PAPI complet

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières au regard des demandes et du versement des financements prévus dans le PAPI complet ? Si oui, lesquelles ?

Suivi via l'outil SAFPA du PAPI complet

- Avez-vous rencontré des difficultés particulières pour utiliser l'outil SAFPA pour le suivi du PAPI complet ?

Durée du PAPI complet

- Quelle était la durée initialement prévue du PAPI complet ?
- Celle-ci a-t-elle été réduite ou allongée, si oui, pour quelle(s) raison(s) ?
- Le PAPI complet a-t-il fait l'objet d'un avenant ? Pour quel(s) motif ?(s) Pour quel montant ?

Remarques générales :

Quels sont, selon vous, les apports du cahier des charges PAPI 3 par rapport au cahier des charges précédent ?

Quelles seraient selon vous les améliorations/simplifications à apporter au dispositif PAPI?

Contacts Réseau PAPI-SLGRI :

Anne-Laure Moreau - 02 38 21 15 36

Rodolphe Pannier – 02 38 21 15 37
rodolphe.pannier@cepri.net

9. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ACB	Analyse coût-bénéfice
Ae	Autorité environnementale du CGEDD
AFEPTB	Association française des établissements publics territoriaux de bassin
AMC	Analyse multi-critères
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANEB	Association nationale des élus de bassin
APD	Avant-projet détaillé
APS	Avant-projet sommaire
CEPRI	Centre européen pour la prévention du risque d'inondation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable

CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMi	Commission mixte inondation
CNDP	Commission nationale du débat public
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COFIL	Comité de pilotage
COTECH	Comité technique
CSRPN	Conseil scientifique régional de la protection de la nature
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et de la planification
DICRIM	Document d'information communale sur les risques majeurs

DOCOB	Document d'objectif (dans un site Natura 2000)
DPM	Domaine public maritime
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ESSOC	(Loi pour un) État au service d'une société de confiance
ETP	Équivalent temps plein
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier »)
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAPTAM (loi)	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MRAe	Mission régionale d'autorité environnementale
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
NOTRe (loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
ORE	Obligation réelle environnementale
PAPI	Programme d'action et de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PIG	Projet d'intérêt général
PGRI	Plan de gestion des risques inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
SAFPA	Suivi Administratif et Financier des PAPI et PSR
SDAGE	Schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux

SDGEP	Schéma directeur de gestion des eaux pluviales
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
TRI	Territoire à risque important d'inondation

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)