

CAHIER DES CHARGES « PAPI 3 »

Journée SLGRI-PAPI DRIEE Île-de-France 18 mai 2017



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER
www.developpement-durable.gouv.fr

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
ET DE L'HABITAT DURABLE
www.logement.gouv.fr

Rappels

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) constituent des programmes :

- portés par les **collectivités territoriales ou leurs groupements**,
- à l'échelle de **bassins de risque**,
- dans une logique d'**approche globale et intégrée** du risque inondation en cohérence avec les autres politiques publiques, dont **l'aménagement du territoire et la gestion des milieux humides**.

Il existe deux sortes de projets de prévention : les **PAPI d'intention** (programme d'études permettant d'élaborer un dossier de PAPI) et les **PAPI** proprement dit (incluant des travaux de prévention et de protection).

Rappels

Le dispositif PAPI permet d'apporter un **cofinancement par l'État et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)** concernant l'animation des démarches engagées ainsi que l'élaboration des diagnostics et des stratégies, ainsi que des actions de prévention.

Les PAPI sont labellisés par la commission mixte inondation (CMI) ou par les instances de bassin (pour les projets inférieurs à 3 M€ HT).

Une fois labellisé, le projet de PAPI **se concrétise par une convention-cadre** signée par l'État, la collectivité porteuse du PAPI et les principaux co-financeurs.

Rappels

L'ensemble des aléas d'inondation sont couverts par le cahier des charges PAPI (hors débordements de réseaux).

L'**approche globale et équilibrée** signifie que les différents axes de la politique de gestion des risques d'inondation doivent être mobilisés, en fonction du diagnostic dressé et de la stratégie adoptée. Ces axes sont les suivants :

- Axe 1 : amélioration de la connaissance et de la conscience du risque
- Axe 2 : surveillance, prévision des crues et des inondations
- Axe 3 : alerte et gestion de crise
- Axe 4 : prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme
- Axe 5 : réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens
- Axe 6 : gestion des écoulements
- Axe 7 : gestion des ouvrages de protection hydrauliques

La préparation des évolutions

À ce jour, depuis 2011, **74 PAPI complets, 40 PAPI d'intention et 25 opérations PSR hors PAPI** ont été labellisés,

Pour un montant HT total de **1 723 M€**, et une participation de l'État et du FPRNM de **680 M€**.

Au vu de l'ambition des projets et de la diversité des territoires concernés, le dispositif actuel peut être considéré comme un succès.

Toutefois, l'expérience issue de la labellisation de ces projets par la CMI et les instances de bassin ont conduit à proposer un certain nombre d'évolutions qui visent à **mieux guider les collectivités** porteuses de PAPI dans l'élaboration de projets de prévention, **de manière à faciliter la mise en œuvre des actions** une fois les projets de PAPI labellisés.

Le nouveau cahier des charges a été élaboré au sein d'un groupe de travail national issu de la CMI. Il a donné lieu à une **consultation des services de l'État et une consultation du public et des collectivités territoriales** en 2016.

Les évolutions du cahier des charges

- **Principales évolutions :**

- **Passage « de droit commun » par un PAPI d'intention** (programme d'études permettant d'élaborer un dossier de PAPI), afin de disposer d'un diagnostic approfondi du territoire.

Prise en compte des observations des services et du « public » :

Exceptions pour les démarches antérieures (autre PAPI, SLGRI, SAGE, contrat de rivière...) ayant permis de disposer d'une connaissance équivalente.

Les PAPI d'intention seront **labellisés**, non plus par la CMI, mais **par les instances de bassin**.

Les évolutions du cahier des charges

- **Analyse de la vulnérabilité du territoire**

Une analyse de la vulnérabilité du territoire du PAPI. Le porteur de projet proposera, à cette fin, une **description synthétique de chacune des thématiques définies dans le guide relatif au référentiel national de vulnérabilité aux inondations**, dès lors que celles-ci concernent bien le territoire du PAPI.

La description synthétique de chacune des thématiques pourra se faire sur la base d'**indicateurs qualitatifs ou quantitatifs dont le choix est laissé à la libre appréciation** du porteur de projet. Ces descriptions synthétiques assorties d'indicateurs doivent ainsi permettre de caractériser de manière pertinente les éléments de vulnérabilité du territoire du PAPI sur lesquels des actions devront a priori être portées dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie (incluant la gestion du long terme). Le porteur de projet assurera le **suivi de ces indicateurs** en vue du bilan de la mise en œuvre du PAPI.

Les évolutions du cahier des charges

- **GEMAPI et décret du 12 mai 2015**

Le dispositif PAPI s'appuie sur la compétence GEMAPI et le décret du 12 mai 2015 :

La maîtrise d'ouvrage des travaux relatifs aux aménagements hydrauliques et aux digues doit être assurée par une **autorité compétente en matière de GEMAPI**, ou une personne publique bénéficiant d'une « antériorité de gestion » (jusqu'au 31 décembre 2019).

Les digues doivent être traitées au sein d'un **système d'endiguement** (R. 562-13 CE).

Les aménagements hydrauliques et les systèmes d'endiguement faisant l'objet de subventions du FPRNM doivent être classés au titre de la rubrique 3.2.6.0 du tableau annexé à l'article R. 214-1 CE.

Les évolutions du cahier des charges

- **GEMAPI et décret du 12 mai 2015 (suite)**

S'agissant des **créations** de systèmes d'endiguement ou d'aménagements hydrauliques (création *ex nihilo* ou création de systèmes d'endiguement ou d'aménagements hydrauliques composés essentiellement d'ouvrages non précédemment classés au titre du décret de 2007), seule l'autorité compétente GEMAPI peut demander, ultérieurement à la labellisation PAPI, l'autorisation « loi sur l'eau » pour son système d'endiguement et/ou ses aménagements hydrauliques.

Cette autorité GEMAPI doit donc, dans ce cas, être maître d'ouvrage des travaux prévus dans le dossier de PAPI (par hypothèse, nous ne nous trouvons pas dans la situation d'une collectivité pouvant se prévaloir d'une antériorité de gestion).

Les évolutions du cahier des charges

- **Suppression du label PSR et analyse au cas par cas des projets hors PAPI**

Le label « Plan Submersions Rapides (PSR) » actuellement attribué aux projets d'endiguements, en sus du label PAPI, est **supprimé** à compter de l'entrée en vigueur du nouveau cahier des charges.

L'introduction de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), et l'application du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, permettent, en effet, avec le label PAPI, de s'assurer de la plus grande partie des critères de qualité qui présidaient à l'attribution du label « PSR ».

Tous les projets d'aménagement ou de travaux liés à des systèmes d'endiguement ou à des aménagements hydrauliques au sens du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 et réclamant des subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) **doivent désormais être inclus dans un PAPI.**

Les évolutions du cahier des charges

- **Suppression du label PSR et analyse au cas par cas des projets hors PAPI (suite)**

Deux types de projets peuvent, par exception, être instruits hors PAPI :

- Les projets des Plans Grands Fleuves (Plan Rhône, Plan Loire Grandeur Nature)

Prise en compte des observations des services et du « public » :

- Les projets d'endiguements sans hausse du niveau de protection dont le montant est inférieur à 2 M€ HT.

Les évolutions du cahier des charges

- Obligation, pour le porteur d'un PAPI, de **justifier les choix** qui ont mené à retenir la solution proposée dans le PAPI, notamment pour ce qui concerne les travaux des axes 6 et 7 et l'équilibre du programme d'actions. Le cheminement de la réflexion doit être présenté dans le dossier de PAPI.

Par ailleurs, une **analyse de variantes** devra être réalisée par le porteur de projet et intégrée à l'analyse coût-bénéfice (ACB) dans le cas où la valeur actualisée nette (VAN) s'avérerait négative.

Prise en compte des observations des services et du « public » :

L'exigence d'une étude de solutions alternatives a été retirée.

- Le projet de PAPI doit faire l'objet d'une **consultation du public** avant le dépôt du dossier pour instruction en DREAL.

Prise en compte des observations des services et du « public » :

Le porteur du PAPI définit lui-même les modalités de la consultation dont l'objectif est d'assurer une participation effective du public à la définition du projet de PAPI.

Les évolutions du cahier des charges

- Une **analyse multi-critères (AMC)** est demandée pour les travaux **les plus lourds** afin d'enrichir la justification des opérations au moyen de critères non monétaires (nombre de personnes protégées...).

Prise en compte des observations des services et du « public » :

Seuil relevé de 3 à 5 M€ HT pour l'obligation de réaliser une AMC, afin de tenir compte de la plus grande complexité de l'AMC par rapport aux ACB (ces dernières étant obligatoires entre 2 et 5 M€ HT).

Dans le nouveau cahier des charges : **AMC pour les projets sans augmentation du niveau de protection** car ces types de projets peuvent être très coûteux et il appartient aux collectivités dotées de la compétence GEMAPI de définir leur stratégie de protection. Le confortement d'ouvrages existants est ainsi une hypothèse parmi d'autres.

Les évolutions du cahier des charges

- **Enjeux environnementaux** : une note d'analyse environnementale est toujours demandée (pas de changement par rapport à PAPI 2) afin d'anticiper la prise en compte de ces enjeux le plus en amont possible.

Prise en compte des observations des services et du « public » :

Pas d'évaluation environnementale (au sens du code de l'environnement) pour garder la souplesse du dispositif, mais attention toujours soutenu de la CMi sur la prise en compte de ces enjeux.

Les évolutions du cahier des charges

- Prise en compte des risques d'inondation dans l'urbanisme

Une **note relative à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme** sera rédigée par le porteur de PAPI, en lien avec les collectivités compétentes en matière d'urbanisme (une stratégie était déjà demandée sur ce sujet dans le cahier des charges actuel). Cette note devra être conforme à la note de cadrage annexée au présent cahier des charges.

Les choix retenus en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, compte tenu des opérations prévues dans le projet de PAPI et de l'existence des PPRN, seront présentés à l'aide de cartographies ou de schémas au vu des éléments du diagnostic et des contraintes liées au contexte local. La présentation de ces choix s'attachera notamment à rendre compte du devenir des zones protégées par des digues et des aménagements hydrauliques.

La note devra montrer **comment ces choix permettent de concilier et d'optimiser le développement et l'aménagement du territoire, d'une part, et la non-augmentation de la vulnérabilité du territoire aux risques, d'autre part**, en particulier du point de vue des zones à forte pression foncière, à enjeux territoriaux forts ou à enjeux de développement intercommunal.

Les évolutions du cahier des charges

- Impacts sur les activités agricoles

Les projets de transfert d'exposition aux inondations doivent être accompagnés, dans le dossier de PAPI, d'une **étude agricole** permettant d'évaluer les impacts pressentis de ce type d'actions sur l'activité agricole (cf. guide « Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation – volet activité agricole »).

Un **protocole d'indemnisation**, prenant en compte les résultats de l'étude agricole ci-dessus, devra, suite à la labellisation du PAPI, être élaboré pour indemniser les préjudices causés par les aménagements de la collectivité porteuse du projet.

Les évolutions du cahier des charges

- Ruissellement

La réalisation des zonages pluviaux (3° et 4° de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales), à défaut d'être déjà effectuée, doit être prévue par les communes ou leurs EPCI. Ces zonages doivent être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du PAPI d'intention, ou à défaut dans le cadre du PAPI si l'étape d'intention n'était pas nécessaire.

Le FPRNM peut participer au financement d'ouvrages ou d'aménagements permettant de ralentir les ruissellements relevant de la gestion des inondations par ruissellement liées à des pluviométries exceptionnelles (le financement des réseaux d'eau pluviale étant exclu).

Les évolutions du cahier des charges

- Proportionnalité

Le cahier des charges « PAPI 3 » insiste, dès l'introduction, sur la notion de proportionnalité des dossiers de PAPI :

« La consistance attendue des dossiers de PAPI doit être proportionnée aux enjeux des territoires et aux impacts de ces programmes. »

Le guide d'accompagnement précisera les modalités d'application de cette notion, notamment pour les PAPI dépourvus de travaux des axes 6 et 7.

Modalités d'application

Le cahier des charges « PAPI 3 » est **applicable aux dossiers de PAPI reçus pour instruction en préfecture à compter du 1^{er} janvier 2018.**

Les PAPI labellisés dans le cadre du cahier des charges actuel ne sont pas remis en cause, quand bien même leur convention cadre ne serait pas encore signée à la date d'application du 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 cahier des charges « PAPI 3 » (quel que soit le cahier des charges qui était applicable au PAPI lors de sa labellisation).

Échéances

Le cahier des charges a été **approuvé par la ministre le 9 mars**, à l'occasion de la publication du rapport d'expertise sur les raisons de la gravité des inondations en mai-juin 2016. Le cahier des charges est téléchargeable sur le site du ministère en charge de l'environnement à l'adresse suivante :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/prevention-des-inondations>

(cf. la partie "Les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)", plutôt en fin de page)

Une **mise à jour de la circulaire du 12 mai 2011** accompagnant le cahier des charges PAPI est **en cours de rédaction**. Elle sera publiée après le cahier des charges.

Un groupe de travail vient d'être organisé pour identifier les **besoins d'accompagnement du cahier des charges PAPI 3** (guide, modèles de rapport d'instruction, formations...) et contribuer à la rédaction des documents d'accompagnement.

Échéances :

- le guide d'accompagnement doit être rédigé pour **juillet**.
- deux sessions de formation des instructeurs en DREAL (+ DREAL de bassin) sont prévues au second semestre. Charge aux DREAL d'organiser des formations dans leurs régions à destination des services de l'État et des porteurs de PAPI, selon les besoins.

Guides

Un certain nombre de guides sont ou vont (en 2017) être mis à disposition pour les collectivités porteuses de PAPI :

- Guide d'accompagnement du cahier des charges « PAPI 3 » ;
- Guide relatif au référentiel national de vulnérabilité aux inondations ;
- Synthèse des travaux du groupe de travail et préconisations pour améliorer la culture du risque et la résilience des territoires ;
- Guide national des systèmes d'alerte locaux ;
- Guides relatifs à la GEMAPI et au décret du 12 mai 2015 ;
- Guide relatif aux analyses multi-critères ;
- Guide « Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation – volet activité agricole » ;
- Guide « Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation – volet espaces naturels » et guide opérationnel de prise en compte des fonctionnalités des milieux humides dans le cadre d'une approche intégrée de la prévention des inondations.

FIN



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER
www.developpement-durable.gouv.fr

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
ET DE L'HABITAT DURABLE
www.logement.gouv.fr