

Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)

De la stratégie aux programmes d'action
Cahier des charges



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Sommaire

P. 4

Le contexte

Historique
Le bilan des PAPI 2003-2009
Le nouveau dispositif
La terminologie

P. 6

Les objectifs du nouveau dispositif

Faire émerger des stratégies locales explicites et partagées de gestion des inondations sur un bassin de risque cohérent
Renforcer les capacités des maîtres d'ouvrage
Optimiser et rationaliser les moyens publics mis à disposition de la réalisation de ces programmes

P. 7

L'articulation avec les politiques existantes

L'articulation avec les autres politiques publiques
L'articulation avec les PAPI existants et les plans grands fleuves
L'articulation avec le plan national submersions rapides (PNSR)
Vers la mise en œuvre de la directive inondation

P. 9

Les principes de la nouvelle démarche PAPI

Le périmètre
La démarche complète
Les démarches à l'état d'intention

P. 11

Le contenu des dossiers PAPI

Le projet de PAPI
L'analyse coût-bénéfice (ACB)
L'organisation de la gouvernance de la démarche PAPI

P. 17

La labellisation

Les critères de labellisation
Les modalités de labellisation

P. 18

LES ANNEXES

ANNEXE 1 – L'instruction des dossiers
ANNEXE 2 – La gouvernance des PAPI
ANNEXE 3 – Le financement des projets
ANNEXE 4 – L'analyse coût-bénéfice : éléments attendus

P. 27

Glossaire

Les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), lancés en 2002, ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités, le dispositif PAPI permet la mise en œuvre d'une politique globale, pensée à l'échelle du bassin de risque.

Le nouvel appel à projets PAPI doit permettre le maintien de la dynamique instaurée par le premier appel à projets de 2002. Il est élargi à l'ensemble des aléas inondation, à l'exclusion des débordements de réseau. Il constitue également un dispositif de transition devant préparer la mise en œuvre de la directive inondation (DI). Il s'inspire donc aussi bien des précédents projets PAPI et du bilan qui en a été fait que du futur cadre de la politique de gestion des inondations tel qu'il est défini par la DI. **Ainsi, certaines modalités de la nouvelle démarche PAPI présentent un caractère de nouveauté fort par rapport au précédent appel à projets PAPI.**

Le processus de labellisation partenarial

Les projets candidats à la labellisation PAPI seront examinés par un comité partenarial au niveau national ou local, regroupant entre autres des représentants de l'État et des collectivités locales. Ce processus s'inscrit dans un cadre d'appel à projets permanent et non plus dans le cadre d'un appel à projets unique.

L'intégration du PAPI au sein d'une politique de gestion intégrée des milieux et du territoire

L'intégration de la démarche PAPI avec les autres politiques, en particulier de préservation de l'environnement et d'aménagement du territoire, doit constituer un axe privilégié d'intervention qui a été trop souvent négligé dans le passé.

La distinction entre trois types de PAPI

L'objectif du nouvel appel à projets est d'intégrer dans ce dispositif l'ensemble des projets de pré-

vention des inondations portés par les collectivités, quels que soient leur envergure et leur degré de maturité. C'est pourquoi le présent cahier des charges distingue trois types de PAPI : PAPI complet, petit PAPI (d'un montant total inférieur à 3 M€), et PAPI d'intention.

Le renforcement de la gouvernance des PAPI

Une grande importance est donnée au développement d'une gouvernance locale renforcée, devant favoriser l'implication des parties prenantes et l'émergence de maîtres d'ouvrage au niveau du territoire du PAPI et, plus largement, du district hydrographique. Le PAPI d'intention peut ainsi constituer une première phase permettant le développement de connaissances et d'un mode de gouvernance adapté en vue de mener par la suite un projet global.

L'évaluation économique de la pertinence des mesures

L'analyse coût-bénéfice (ACB) est actuellement assez peu utilisée en France pour les décisions relatives à la prévention des inondations. Il s'agit pourtant d'un outil indispensable permettant l'aide à la décision, la transparence du choix des projets et l'évaluation de leur efficacité. C'est pourquoi les projets candidats à la labellisation PAPI devront nécessairement procéder à l'analyse des coûts du programme au regard de ses bénéfices attendus et fournir les résultats de cette analyse.

Le nouveau label PAPI constitue une garantie de qualité du projet envisagé ; les projets labellisés bénéficieront donc du soutien prioritaire de l'État. En lien avec la volonté de développer une gouvernance partenariale pour les projets de prévention des inondations, ce cahier des charges a fait l'objet d'une large concertation auprès des parties prenantes à l'automne 2010. Le présent document est le résultat de cette concertation. Il a bénéficié notamment de l'examen attentif des associations nationales de collectivités locales et de la forte implication du centre européen pour la prévention des risques d'inondation (CEPRI).

Le contexte

Historique

Le risque d'inondation concerne, en France, près de six millions de personnes et 400 000 entreprises, réparties sur le territoire de 19 000 communes.

À la suite des crues survenues entre 1999 et 2002 dans l'Aude, en Bretagne, dans la Somme et dans le sud-est de la France, le ministère du Développement durable a engagé, en 2003, une nouvelle étape dans la politique de prévention des inondations par la mise en œuvre de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).



Ces programmes ont été initiés pour traiter le risque inondation de manière plus globale, à travers des actions combinant gestion de l'aléa (réhabilitation des zones d'expansion des crues, ralentissement dynamique, ouvrages de protection...) et réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des territoires (limitation stricte de l'urbanisation des zones inondables, réduction de la vulnérabilité des constructions et des installations qui s'y situent, amélioration de la prévision et de la gestion des crises...).

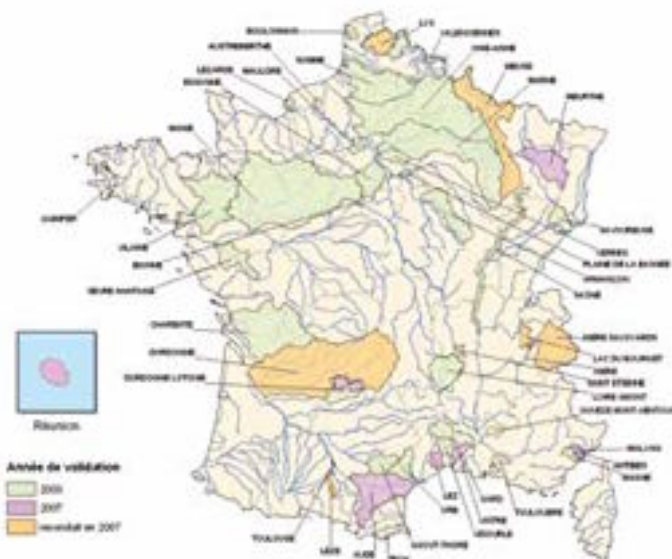
La mise en œuvre de ces programmes a été fondée sur une gouvernance partenariale rassemblant acteurs locaux et services de l'État, réunis autour d'une vision partagée à la fois du risque inondation sur le territoire et des mesures à prendre localement pour en réduire les conséquences négatives.

L'animation de cette dynamique territoriale a été confiée à des collectivités locales ou à des groupements (conseil général, syndicat mixte de type établissement public territorial de bassin ou autre, communauté d'agglomération...) qui ont constitué la structure pilote du PAPI. Celle-ci a contractualisé avec l'État et les acteurs locaux dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui fixe les modalités de mise en œuvre du PAPI.

Entre 2003 et 2009, près de 50 PAPI ont ainsi été mis en œuvre à des niveaux divers sur l'ensemble du territoire.

Le bilan des PAPI 2003-2009

Un premier bilan de ces PAPI sur la période 2003-2009 a été réalisé à l'occasion d'un séminaire qui a réuni, en novembre 2009, les différents acteurs de l'élaboration et de la conduite de ces programmes.



Les démarches PAPI menées sur la période 2003-2009

Ce bilan partagé a mis en évidence :

- une réelle sensibilisation des collectivités locales à la nécessité de mener des démarches intégrées de prévention des inondations ;

► une gouvernance des PAPI qui appelle à la vigilance, les comités de pilotage se transformant souvent en comités de programmation des cofinanceurs avec peu d'espace consacré à la réflexion stratégique. Les PAPI, doivent au contraire jouer un rôle fédérateur et dynamisant pour les acteurs à l'échelle du bassin versant, permettant une meilleure prise en compte du risque inondation au sein des différents dispositifs de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (SAGE, contrats de rivière...) et d'aménagement du territoire ;

► des structures porteuses de PAPI, parfois fragiles financièrement et juridiquement et dont la légitimité appelle à être renforcée vis-à-vis des responsabilités et des compétences des porteurs de projets ;

► la nécessité d'améliorer encore la connaissance des enjeux en menant des études de qualité, sans pour autant ralentir la mise en œuvre des programmes d'actions ;

► des opérations de réduction de la vulnérabilité auprès des particuliers qui demeurent un réel sujet de progrès pour passer du savoir au faire ;

► le fait que du temps, des moyens et des compétences doivent être donnés aux porteurs de projet, en particulier pour l'animation du PAPI à l'échelle du territoire ;

► des besoins d'outils et de méthodes, en particulier dans le domaine des analyses coût-bénéfice, de l'évaluation de l'endommagement ou de la planification spatiale pour optimiser la conduite et l'efficacité des programmes d'actions ;

► le besoin d'une amélioration de la mobilisation et de l'usage des possibilités de financement ouvertes par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le nouveau dispositif

Face à ces constats, le ministère du Développement durable a décidé, en 2009, de rénover le dispositif des PAPI et de permettre ainsi d'assurer la transition avec la mise en œuvre de la directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. La mise en œuvre de cette directive, transposée en droit français dans le cadre de la loi Grenelle 2, doit aboutir d'ici 2015 à l'élaboration de plans de gestion des risques

d'inondation (PGRI) à l'échelle des grands districts hydrographiques et de stratégies locales destinées à réduire les conséquences dommageables des inondations au sein des territoires à risque important d'inondation. À partir de 2015, le dispositif d'appel à projets PAPI sera intégré au dispositif de mise en œuvre des PGRI.

Le présent document a pour objet de définir le cadre du nouveau dispositif d'élaboration, de sélection, de gouvernance, de portage, de pilotage et de suivi des PAPI dans ce contexte de transition préfigurant la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation et des stratégies locales.

Ce nouvel appel à projets PAPI s'inscrit dans une démarche de partenariat entre État et collectivités territoriales dans le respect des prérogatives de chacun.

La terminologie

Afin de clarifier les termes et leur sens, il convient de bien distinguer :

► la démarche PAPI qui comporte l'élaboration d'une stratégie, puis d'un programme d'actions ;

► le programme d'actions finalisé ou au stade dit d'intention ;

► la convention PAPI, document contractualisé au terme du processus d'élaboration et de labellisation qui arrête notamment le programme d'actions, le plan de financement et le calendrier prévisionnel de réalisation. ■

Les objectifs du nouveau dispositif

Les inondations résultent de phénomènes naturels qui ne peuvent être totalement maîtrisés. Il s'agit d'apprendre à vivre avec, tout en cherchant à limiter au maximum les conséquences humaines, économiques et écologiques des catastrophes. Pour y parvenir, l'État et les collectivités territoriales doivent répondre à des objectifs partagés et cohérents entre eux.

Faire émerger des stratégies locales explicites et partagées de gestion des inondations sur un bassin de risque cohérent

Il s'agit, sur la base d'une réflexion politique et stratégique sur le choix des objectifs à atteindre et le programme à mettre en œuvre, de réduire les conséquences dommageables des inondations sur la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique :

- ▶ en assurant une meilleure coordination entre la politique de prévention des risques d'inondations, les enjeux de l'aménagement du territoire et la gestion des milieux naturels, notamment les objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau (voir page 7) ;
- ▶ en favorisant 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 de projet (PCS, DICRIM, PPRN inondation, études de danger sur les digues, pose de repères de crue...) ;
- ▶ en veillant à l'association des collectivités en charge des politiques d'urbanisme ;
- ▶ en visant les territoires à enjeux touchés par les conséquences négatives des inondations et non pas seulement les territoires inondés, en privilégiant les approches intégrées équilibrant les types de mesures ;
- ▶ en privilégiant le choix des actions exemplaires ou innovantes, afin de susciter une dynamique de réduction de la vulnérabilité intégrant les objectifs définis par la directive européenne sur les inondations.

Renforcer les capacités des maîtres d'ouvrage

- ▶ en contribuant à une dynamique locale en faveur de l'émergence de projets globaux de prévention ;
- ▶ en confortant les capacités techniques et financières des porteurs de projets à l'échelle des bassins de risques afin que ces derniers puissent assurer ou coordonner la maîtrise d'ouvrage des actions dans de bonnes conditions ;
- ▶ en développant un dispositif de gouvernance propice à l'implication de l'ensemble des parties prenantes ;
- ▶ en encourageant l'intégration de la démarche PAPI dans les démarches de gestion concertée tels que SAGE, contrats de rivières ou de milieux, par exemple en développant au sein de ces programmes des volets inondation qui pourront faire l'objet d'une labellisation PAPI.

Optimiser et rationaliser les moyens publics mis à disposition de la réalisation de ces programmes

- ▶ en justifiant les opérations nécessitant un investissement important par une analyse destinée à en évaluer l'efficacité, en particulier à travers les analyses coût-bénéfice (ACB) ;
- ▶ en hiérarchisant les différentes opérations ;
- ▶ en évaluant leur mise en œuvre en fonction des résultats attendus et des moyens mobilisés, à l'aide d'indicateurs de suivi et d'évaluation, avec la possibilité d'une révision à mi-parcours du programme d'actions. ■

L'articulation avec les politiques existantes

L'articulation avec les autres politiques publiques

Les actions de la démarche PAPI devront répondre aux objectifs stratégiques identifiés tout en recherchant une cohérence avec les objectifs des autres politiques publiques mises en œuvre sur le territoire (aménagement du territoire et développement local, préservation des milieux naturels et du patrimoine culturel, qualité de l'eau...). L'objectif est de dégager des synergies entre les différents dispositifs, dans une perspective de développement durable.



Les projets devront en particulier privilégier les actions conciliant la gestion des inondations avec l'atteinte des objectifs de qualité des milieux de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Au-delà des obligations réglementaires auxquelles est soumis n'importe quel projet (instruction au titre de la loi sur l'eau notamment), le projet de PAPI doit promouvoir une véritable gestion intégrée des milieux. Il convient de privilégier la préservation de l'espace de mobilité des cours d'eau et des zones humides. Le projet démontrera comment le programme d'actions de prévention des inondations s'articule et s'avère compatible avec les mesures des différents outils de protection ou de gestion des milieux aquatiques (notamment les SDAGE, les SAGE et les contrats de rivière).

Les problématiques de gestion du risque d'inondation, d'une part, et d'aménagement du territoire et d'urbanisme, d'autre part, sont indissociables. Dans cette perspective, les acteurs de l'aména-

gement du territoire et de l'urbanisme, communes, EPCI, syndicats porteurs de SCOT, doivent être étroitement associés à la démarche PAPI afin d'assurer la prise en compte raisonnée du risque inondation dans les documents d'urbanisme qui devront si nécessaire être révisés.

L'articulation avec les PAPI existants et les plans grands fleuves

Les conventions PAPI en cours

Ce nouveau dispositif **ne concerne pas les conventions de PAPI en cours de régularisation.**

Pour les conventions en cours de validité :

- ▀ celles récemment signées n'ont pas vocation à être examinées par le futur comité de labellisation, sauf si des modifications substantielles étaient apportées au programme (nature des travaux et/ou montant du programme). Dans ce dernier cas, un avenant sera nécessaire. Cet avenant sera alors soumis au comité de labellisation ;

- ▀ celles adossées à des CPER ou CPIER (y compris plans grands fleuves) pour la période 2007-2013 et pour lesquelles un bilan à mi-parcours doit être fait seront traitées de la façon suivante :

- si la convention est valable jusqu'en 2013 sans modification prévue, la nouvelle démarche PAPI ne s'applique pas ;

- si la poursuite du programme conventionné ne donne pas lieu à des modifications substantielles, la convention doit faire l'objet d'un avenant simple de prolongation des délais de réalisation et elle a vocation à être présentée au comité de labellisation pour information, la démarche complète nouveau PAPI ne s'applique pas ;

- dans le cas contraire (modifications substantielles), les conventions feront l'objet d'un avenant, la démarche complète PAPI s'applique, avec avis du comité de labellisation.

Les plans grands fleuves

Ils constituent des plans globaux d'aménagement des grands fleuves français (Seine, Loire, Rhône, etc.). Ils intègrent les thématiques de gestion des inondations, d'amélioration des milieux aquatiques et d'aménagement du territoire et disposent de structures de gouvernance partenariales. À ce titre, ils constituent un vecteur



Les plans grands fleuves

pouvant faciliter la réalisation de projets de PAPI. On veillera donc à ce que l'organisation de la gouvernance des projets de PAPI émergents sur le territoire couvert par un plan grand fleuve soit cohérente, voire intégrée, avec celui-ci. Tout nouveau projet de prévention des inondations reste cependant soumis au processus de labellisation PAPI, sauf s'il a déjà fait l'objet d'une contractualisation.

L'articulation avec le plan national submersions rapides (PNSR)

Lancé suite aux événements dramatiques survenus lors de la tempête Xynthia le 28 février 2010 et des inondations du Var en juin 2010, le PNSR concerne trois types d'actions de prévention : submersions marines, défaillances des digues fluviales ou maritimes, inondations par ruissellement et crues soudaines.

En ce qui concerne les projets liés à la prévention des submersions marines et des inondations par crues rapides, ceux-ci ont vocation à répondre aux exigences de qualité des projets formulées dans le cadre du PNSR et de l'appel à projets PAPI.

Concernant la prévention des défaillances des digues fluviales ou maritimes, au-delà des travaux de stricte mise en sécurité, à fonctionnalité iden-

tique toute augmentation du niveau de protection d'un système d'endiguement devra s'inscrire, pour être éligible à l'aide de l'État, dans le cadre d'un projet global de prévention des inondations labellisé PAPI.



Digue sur la Loire en crue

Vers la mise en œuvre de la directive inondation

La directive inondation (DI), transposée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2), constitue le cadre global de l'action de prévention des risques d'inondation. Elle incite à une vision stratégique du risque, en mettant en balance les objectifs de réduction des conséquences dommageables des inondations et les mesures nécessaires pour les atteindre.

Elle prévoit trois étapes successives, renouvelées tous les six ans :

- une évaluation préliminaire des risques inondations (EPRI) à conduire d'ici fin 2011, qui permettra d'identifier pour chaque type d'inondation les territoires à risque important d'inondation (TRI) sur lesquels se concentrera l'action publique ;
- pour ces TRI, une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation (intégrant les enjeux) à réaliser d'ici fin 2013 ;
- pour ces TRI et à l'échelle des grands bassins hydrographiques, des plans de gestion du risques inondation (PGRI) sont à établir d'ici fin 2015 : ces PGRI définiront les objectifs de réduction des

Les principes de la nouvelle démarche PAPI

conséquences dommageables des inondations, qui concerneront l'ensemble des actions de prévention, de connaissance et de gestion de crise. Au plan local, à l'échelle des TRI, des stratégies locales de gestion seront élaborées en concertation avec les acteurs de terrain, au premier rang desquels les collectivités territoriales en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, afin d'atteindre les objectifs fixés par le PGRI.

Les outils de prévention déjà existants comme les PAPI ont donc vocation à s'inscrire dans ce cadre, en s'adaptant le cas échéant aux nouvelles exigences liées à la directive inondation, au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Ainsi, les projets de PAPI doivent tenir compte des productions de la DI (lors des étapes d'évaluation préliminaire, de cartographie et d'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation), mais les calendriers des deux processus sont autonomes. La labellisation PAPI a pour objet d'encourager et de soutenir la réalisation de projets globaux compatibles avec les axes de la politique de gestion des inondations sur l'ensemble du territoire français. Si les TRI feront prioritairement l'objet des étapes suivantes de la DI et de l'effort public, d'autres territoires pourront malgré tout prétendre à la labellisation PAPI. En effet, la mise en œuvre des PAPI sur ces bassins contribuera à faire émerger des porteurs de projet qui ont vocation à devenir des acteurs importants de la prévention des inondations au niveau local. ■

Le périmètre

Le nouveau dispositif s'adresse aux territoires à enjeux exposés aux inondations quelle qu'en soit la nature : débordement de cours d'eau, ruissellement pluvial, submersion marine, remontée de nappe phréatique, crue rapide ou torrentielle, à l'exclusion des inondations dues aux débordements de réseaux. La prise en compte globale des différents aléas inondation auquel est soumis le territoire considéré est encouragée.

Les démarches devront être menées sur des bassins de risque cohérents, c'est-à-dire sur des territoires homogènes au regard de l'aléa auquel ils sont soumis : bassin versant pour les inondations de cours d'eau, cellule hydro-sédimentaire, par exemple, pour le risque de submersion marine, etc. Le périmètre du bassin de risque doit intégrer les zones sur lesquelles des mesures de réduction de l'aléa pourront être mises en œuvre (zones de rétention en amont, par exemple).

Les nouvelles démarches devront concerner des territoires à enjeux (humains, socio-économiques, culturels, environnementaux, etc.) d'importance avérée ou particulière au regard du bassin de vie considéré. En outre, des projets de moindre envergure mais proposant des démarches particulièrement exemplaires en matière de prévention et de gestion des inondations pourront être étudiés. Afin de ne pas pénaliser les projets concernant des bassins de risque de taille modeste mais procédant de ce type de démarche, un dispositif adapté à leur échelle (dit de petit PAPI), labellisé au niveau local, est prévu pour les projets d'un volume financier inférieur à 3 M€ (volet inondation d'un contrat de rivière ou d'un SAGE par exemple).

Le nouveau dispositif a donc été bâti dans un esprit d'ouverture à tous les types de projets, adaptable face à la diversité des problématiques et au degré de maturité variable des projets :

► démarches venant en prolongement d'un programme antérieur de même nature achevé ou en voie d'achèvement ou susceptible d'être modifié notablement (stratégie, travaux complémentaires importants) ;

- ▶ démarches au stade d'élaboration d'une stratégie et d'un programme d'action (démarche d'intention) ;
- ▶ nouvelles démarches complètes composées d'une stratégie et d'un programme d'action finalisés répondant aux critères de labellisation, y compris les projets de moindre envergure si ces derniers ont un impact potentiel positif fort en matière de prévention.

Ainsi, selon les situations, le degré de maturité des structures, des études disponibles et des réflexions menées, deux types de démarche peuvent être conduites : soit une démarche complète d'élaboration aboutissant à un programme finalisé, soit une démarche d'intention préalable consistant en la réalisation d'études devant aboutir à l'établissement d'une stratégie et d'un programme d'actions. Chacun des types de démarche est précisé ci-après.

La démarche complète

Le projet finalisé d'une démarche PAPI complète contient les informations suivantes :

- ▶ une partie stratégie :
 - un diagnostic approfondi et partagé du territoire face au risque inondation ;
 - une stratégie locale cohérente et adaptée aux problématiques identifiées s'appuyant sur le diagnostic de territoire et présentant les objectifs poursuivis en terme de gestion des risques d'inondation et l'identification des mesures à mettre en œuvre sur la base de la réflexion stratégique locale, couvrant toutes les composantes de la stratégie de réduction de l'exposition au risque d'inondation ;
- ▶ une partie programme d'actions :
 - le programme d'actions global et transversal et hiérarchisé par priorité, le calendrier et le financement ;
 - les résultats d'une analyse coût-bénéfice ;
- ▶ une partie gouvernance :
 - les modalités de gouvernance locale et les liens avec les démarches de gestion de l'eau (du type SAGE ou contrat de milieu) ainsi que les politiques d'aménagement du territoire (SCOT, PLU).

Les démarches à l'état d'intention

Les démarches PAPI à l'état d'intention sont constituées d'un programme d'études permettant d'établir un diagnostic du territoire considéré en préalable à l'établissement d'une stratégie et d'un programme d'actions associé, ultérieurement le cas échéant. Cette phase de préfiguration du PAPI, dont la durée doit être fixée au préalable, a pour objectif la mobilisation des maîtres d'ouvrage et la constitution du dossier de candidature PAPI : amélioration de la connaissance du ou des aléas inondation, diagnostic, mise en place de la concertation et de la gouvernance, élaboration du programme de mesures. L'engagement fort, dans la limite de ses capacités et des possibilités techniques, du porteur du PAPI d'intention à s'engager dans une démarche complète basée sur le diagnostic établi dans le cadre du PAPI d'intention constitue un élément indispensable à la labellisation du projet de PAPI d'intention.

Le programme d'actions issu d'un PAPI d'intention sera examiné par le comité de labellisation selon la procédure attachée à la labellisation d'un PAPI complet. ■

Le contenu des dossiers PAPI

Le dossier relatif à l'élaboration d'une démarche PAPI sur un territoire doit permettre aux instances en charge de l'attribution du label de disposer de l'ensemble des informations et éléments nécessaires caractérisant le projet et permettant de porter une appréciation sur sa maturité et la qualité de la démarche pour le réussir. Le présent chapitre a pour objet de préciser la démarche d'élaboration du PAPI ainsi que les éléments constitutif du dossier de candidature.

Le projet de PAPI

Le projet de PAPI en tant que tel devra comporter les trois volets suivants : un diagnostic de la situation initiale, la définition d'une stratégie locale et la mise en œuvre d'un programme d'actions. La consistance attendue du dossier sera proportionnée aux enjeux.

Le diagnostic approfondi et partagé du territoire

Pour mener à bien l'élaboration du diagnostic, les acteurs locaux évalueront les éléments présentés ci-après. Les projets élaborés après la réalisation de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI), réalisée en 2011 à l'échelle de chaque district hydrographique au titre de la mise en œuvre de la directive inondation, s'appuieront sur ses résultats.

L'objectif du diagnostic est d'établir un état des lieux du fonctionnement du territoire au regard des inondations qui pourraient survenir et d'évaluer sommairement les conséquences potentielles négatives des inondations sur la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique.

La caractérisation de l'aléa inondation

Développer la connaissance pour concevoir au moins trois scénarios d'inondation, dont un événement correspondant aux premières crues dommageables, les plus hautes eaux connues ou la crue d'occurrence centennale si elle est supérieure, et un événement extrême (crue mobilisant tout le lit majeur, concomitance exceptionnelle d'événements marins...) pour avoir une base de réflexion en termes de gestion de crise. Dès que les éléments méthodologiques relatifs à l'élaboration de

la cartographie de la DI seront connus, les cartes produites dans le cadre de ce diagnostic initial devront être élaborées selon cette méthodologie.

Les informations peuvent être recueillies à partir de données existantes : événements historiques, atlas des zones inondables, plans de prévention des risques naturels d'inondation, plans communaux de sauvegarde, études et modélisations hydrauliques réalisées par les services de l'État et/ou les collectivités locales, repères de crues et laisses de mer, etc. Les caractéristiques des inondations, en l'absence d'ouvrages de protection ou en cas de dépassement de leur niveau de protection, ne seront pas occultées.



Repère de crue

Au stade du diagnostic, ces données (débits, hauteurs d'eau...) constitueront une estimation, un ordre de grandeur. Le cas échéant, le programme d'actions pourra prévoir des études complémentaires pour améliorer la connaissance de l'aléa et ainsi réduire les incertitudes et les marges d'erreur identifiées lors de l'étape de diagnostic.

Le recensement des enjeux exposés aux inondations

A minima, le diagnostic comprendra une estimation chiffrée des enjeux situés en zone inondable selon l'événement extrême caractérisé : population, habitat, activités économiques, infrastructures (équipements publics, réseaux...).

Cette étape pourra être complétée, le cas échéant, par le recensement des enjeux situés hors de la zone inondable mais qui pourraient être touchés par une inondation (coupures de l'alimentation en électricité ou en eau potable, des télécommunications, du réseau routier...).



Il pourra aussi s'avérer pertinent d'enrichir ce travail par une analyse prospective sur des zones à forte pression foncière. Le croisement des enjeux avec les différents scénarios d'aléa et leur probabilité d'occurrence permet d'estimer de manière objective le risque sur le territoire, afin de nourrir la réflexion des acteurs locaux sur la stratégie à adopter afin de concilier le développement du territoire et la non augmentation des enjeux en zone inondable. Là encore, les documents réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation pourront être utilisés.

Le recensement et l'analyse des ouvrages de protection existants

Les ouvrages ayant un rôle de protection contre les inondations devront être recensés sur le territoire concerné par le projet de PAPI et leurs caractéristiques (degré de protection, zone protégée, présence d'un gestionnaire, etc.) devront être détaillées.

L'analyse des dispositifs existants

Le diagnostic doit être adapté aux aléas considérés et doit comprendre la liste des actions déjà réalisées (PPRN, organisation de la prévision des crues, PCS, alerte...). De même, pour les territoires ayant antérieurement bénéficié d'un PAPI, un bilan synthétique des réalisations devra être intégré au diagnostic de territoire.

L'ensemble des démarches et des dispositifs susceptibles d'avoir un impact sur la prévention, au sens large, des inondations et la réduction de la vulnérabilité du territoire est à recenser, comme par exemple les dispositifs de gestion liés :

- ▶ à l'eau et aux milieux aquatiques (SAGE, contrats de rivière...) ;
- ▶ à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (OPAH, SCOT, ANRU, écoquartier, écocité, Trame verte et bleue...) ;
- ▶ au développement durable au plan local (agenda 21, charte de l'environnement...) ;
- ▶ à l'entretien des ouvrages hydrauliques.

L'étape de diagnostic a ainsi pour objectif d'améliorer la connaissance de la vulnérabilité du territoire afin de définir une stratégie adaptée aux enjeux identifiés. Par ailleurs, le diagnostic fournit des éléments indispensables à l'évaluation économique de la pertinence des mesures envisagées dans le cadre du PAPI (ACB).

La définition d'une stratégie locale cohérente et adaptée aux problématiques identifiées dans le diagnostic de territoire. Définir des priorités locales

Le diagnostic doit permettre de prendre la mesure du risque et d'identifier les priorités d'actions : il constitue un outil d'aide à la décision à destination des acteurs locaux pour éclairer leur réflexion sur le choix de la stratégie la plus adaptée aux problèmes identifiés et aux contraintes locales. Cette stratégie devra être élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par la démarche, par bassin de risque homogène (bassin versant, littoral, zone protégée par un ouvrage...) et combiner des actions ou mesures sur plusieurs axes en fonction du diagnostic effectué.

Elle définira des objectifs à l'échéance de la réalisation du programme de mesures associé dans une vision à long terme (au-delà de dix ans par exemple). Elle décrira, à partir du diagnostic de la situation et des objectifs poursuivis, le programme de mesures.

Cette stratégie devra être élaborée à l'échelle d'un bassin de risque homogène et combiner des actions ou mesures d'action sur l'aléa et surtout de réduction de la vulnérabilité, sur plusieurs axes en fonction du diagnostic effectué. La première phase d'élaboration de la stratégie consiste

à sélectionner les zones d'intervention et à définir les priorités. Il est nécessaire de prendre la problématique dans sa globalité, en privilégiant une approche collective et intégrée et en s'inscrivant dans le long terme (au-delà de dix ans).

La seconde phase consiste à analyser les moyens disponibles et les contraintes à prendre en compte. Il s'agit de comparer les alternatives techniques et leurs impacts respectifs et d'évaluer leur niveau d'adaptation aux enjeux et aux objectifs.

Le programme d'actions

La troisième phase d'élaboration consiste à définir un programme d'actions global et transversal, précisant les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie élaborée, à identifier un maître d'ouvrage pour chacune d'elles et à définir leur priorité relative. Les éventuelles modalités de révision à mi-parcours de ce programme doivent également être précisées.

Le programme d'actions sera assorti d'un calendrier prévisionnel global des réalisations, tenant compte des délais réglementaires d'instruction des dossiers (procédure loi sur l'eau notamment). Il devra être dimensionné pour une durée de conventionnement maximale de six ans, pouvant être assortie d'une révision à mi-parcours.

Les engagements pris de façon concertée seront déclinés sous forme de fiches-actions et par axe.

Axe 1 : l'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque

Lorsque cela est pertinent, les actions d'amélioration de la connaissance du risque sont encouragées. Les maîtres d'ouvrage des démarches PAPI prendront en compte cette dimension et incluront des actions de communication adaptée à destination des populations concernées. La pose de repères de crues ou de laisses de mer devra être prévue, en particulier sur les bâtiments publics. Des actions de sensibilisation du grand public pourront accompagner cette pose de repères. La mise en conformité avec la réglementation re-

lative à l'information préventive est obligatoire, notamment en ce qui concerne la rédaction des DICRIM. Élaboré par le maire, le DICRIM a pour but d'informer le citoyen sur les risques naturels et technologiques auxquels est soumise la commune et sur les mesures de prévention, d'alerte, de protection et de sauvegarde mises en œuvre.



Le développement d'observatoires des enjeux et de la vulnérabilité sera encouragé.

Axe 2 : la surveillance, la prévision des crues et des inondations

Les outils développés par les collectivités territoriales seront les plus réactifs possibles et cohérents avec le système de prévision des crues mis en place par l'État et des développements partenariaux seront encouragés.



Axe 3 : l'alerte et la gestion de crise

Des PCS seront élaborés en priorité et a minima dans les communes dotées de PPRN approuvés, ce qui est obligatoire, et seront encouragés dans les autres. Des exercices de gestion de crise seront prévus. Le porteur de projet pourra exercer une mission d'appui aux collectivités concernées, sans remise en cause des compétences de chacun.



Axe 4 : la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme

L'intégration de la problématique des risques naturels dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme constitue une priorité qui devra être affichée dans le projet de PAPI.

L'État est responsable de l'élaboration des PPRN et la mise en œuvre des PPRN non encore approuvés dans les secteurs à enjeux est un objectif clé de la politique de l'État en matière de prévention des inondations. Le programme de réalisation des PPRN sur le territoire du PAPI devra être rappelé dans le projet de programme d'actions.

Par ailleurs, les élus et les services de l'État veilleront au respect des obligations, notamment en termes d'annexion du PPRN aux documents d'urbanisme et la mise à jour de ceux-ci, en tant que de besoin, pour intégrer la connaissance du risque inondation sera demandée.

Axe 5 : les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens sont obligatoires

Les actions pertinentes, ambitieuses seront appréciées au regard de leur contenu et des moyens proposés pour les mettre en œuvre et les suivre. Il convient de privilégier les opérations globales sur au moins un quartier (par exemple dans le cas de la rénovation urbaine) avec un opérateur qui anime et suit sa réalisation. Des actions d'augmentation de la résilience, par l'accélération du retour à un état normal (dispositif de ressuyage par exemple) pourront être mises en œuvre.

Axe 6 : le ralentissement des écoulements

Les porteurs de projets rechercheront des solutions intégrant une stratégie de ralentissement dynamique. Les actions concourant au ralentissement des écoulements sont multiples et peuvent faire l'objet de combinaisons : rétention des eaux à l'amont, restauration des champs d'expansion de crues (dont les zones humides), aménagement de zones de sur-inondation, revégétalisation des berges, etc.

Axe 7 : la gestion des ouvrages de protection hydrauliques

Ce volet s'inscrit dans le cadre de l'articulation avec le PNSR (voir page 9). C'est sur la base d'un diagnostic complet de l'état de l'ouvrage, de son niveau de protection attendu et réel, de la détermination de la zone effectivement protégée par le système de protection (via une étude des dangers lorsqu'elle existe) que la démarche et le programme sont établis. Ce programme consiste à renforcer ou à réaliser des ouvrages pour un niveau de protection par rapport à un aléa déterminé. Les scénarios d'effacement de certains ouvrages, dont le mauvais état crée un sur-aléa important par exemple, pourront également être étudiés dans le cadre du programme d'actions.

Les dommages évités, la fréquence de leur occurrence, les coûts d'investissement et de maintien en bon état seront pris en compte pour démontrer l'efficacité des projets au moyen d'analyses coût-bénéfice. La prise en compte de la péren-

nisation des ouvrages (entretien, surveillance, respect de la réglementation) est à intégrer dans le projet. Les propriétaires ainsi que les gestionnaires des ouvrages concernés par les opérations d'entretien devront être clairement identifiés. Les coûts prévisibles relatifs à l'entretien annuel de l'ouvrage sont à intégrer au dossier. **Aucune digue nouvelle ne pourra être autorisée pour ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs.**



Pour chaque axe, les fiches-action correspondantes décriront l'action envisagée, sa justification, son ordre de priorité, les financeurs de l'action et le taux de financement sur lequel ils peuvent s'engager par rapport au montant total de l'action. Chaque fiche détaillera le calendrier de l'action concernée et précisera les résultats escomptés de l'action ainsi que les indicateurs de suivi et/ou d'évaluation qui seront utilisés.

Le programme d'actions devra être équilibré entre les différents axes et ne devra donc pas être constitué uniquement ou essentiellement d'un programme de travaux et d'aménagements hydrauliques. Le volet réduction de la vulnérabilité, au sens large, du programme devra être ambitieux et réaliste après avoir exploré tout le champ du possible.

Par ailleurs, les actions de réduction du risque (travaux et aménagements) constituant un investissement important devront être justifiées par une analyse coût-bénéfice démontrant sa pertinence et basée sur les éléments (aléa, enjeux, vulnérabilité, etc.) recensés dans le cadre du diagnostic initial.

L'analyse coût-bénéfice (ACB)

Pour les actions d'investissement importantes (25 % du montant total du programme ou montant global des travaux ou aménagement supérieur à 2 M€), des analyses coût-bénéfice sont à réaliser. Intégrées dans le processus de diagnostic et de définition de la stratégie puis du programme d'actions et valorisant les données recueillies dans ce cadre, elles ont pour but d'apprécier l'efficacité des investissements envisagés sur le plan socio-économique.

Un cahier des charges pour la réalisation de l'ACB, précisant les éléments attendus, a été réalisé et annexé au présent cahier des charges. Ce cahier des charges ACB est accompagné d'annexes techniques proposant des éléments de méthode pouvant être utilisés pour sa réalisation. Le maître d'ouvrage est cependant libre de choisir une autre méthode, sous réserve de justifier sa pertinence au regard du cahier des charges ACB.

En dehors des cas où des analyses coût-bénéfice sont à réaliser, la démarche PAPI intégrera une justification économique des travaux au regard des dommages estimables (en référence aux crues du passé).

L'organisation de la gouvernance de la démarche PAPI

La structure pilote de la démarche PAPI

Pour chaque projet de démarche PAPI, une structure pilote doit être clairement identifiée. Cette structure pilote a la charge de présenter le dossier de candidature puis, après acceptation du projet, elle assure l'animation et la coordination du programme. Elle est chargée du pilotage des différentes phases de diagnostic, d'élaboration de la stratégie, de conception du programme d'actions et de mise en œuvre opérationnelle des actions ainsi que de leur évaluation. Elle sera l'interlocuteur privilégié des services de l'État, des maîtres d'ouvrage des actions ainsi que des partenaires financiers.

La structure pilote doit donc disposer de la légitimité nécessaire pour être reconnue par l'ensemble des acteurs de la démarche PAPI. Les établissements publics territoriaux de bassin

(EPTB), de par leur nature, sont des candidats privilégiés pour le pilotage des PAPI. D'autres structures intercommunales ou interdépartementales peuvent cependant porter les projets. Il est préférable que le périmètre d'intervention de la structure pilote couvre le territoire à l'intérieur duquel seront mises en œuvre les actions ou mesures du programme. Si ce n'est pas le cas, l'articulation entre les différents acteurs compétents sur ce périmètre devra être clairement définie et détaillée dans le dossier de candidature à la labellisation PAPI, de façon à ne pas compromettre la bonne réalisation du programme et en obtenir les résultats escomptés.

L'importance des moyens humains mobilisés devra être adaptée à l'ampleur du programme ainsi qu'au nombre d'actions portées directement par la structure pilote. Au vu du temps nécessaire à la coordination, l'animation ainsi qu'à l'exécution des tâches administratives et financières inhérentes à ce type de programme, la structure pilote devra justifier a minima d'un ETP (emploi équivalent temps plein) affecté exclusivement à cette tâche.

Les modalités de gouvernance du projet sont détaillées en annexe 2.

Les maîtres d'ouvrage des actions

Le maître d'ouvrage prévu ou pressenti pour chaque mesure du programme d'action sera indiqué. Celui-ci formalisera sa volonté de participer à la démarche PAPI dans une lettre d'intention qui devra être produite dans le dossier de candidature. Il devra justifier des compétences statutaires et techniques ainsi que des moyens humains et financiers nécessaires pour pouvoir conduire les actions dont il aura la charge dans les délais qu'il se sera donnés.

Il s'agit d'une démarche obligatoire pour toutes les actions comprenant des travaux ou aménagements. En ce qui concerne les actions qui par leur nature relèvent de multiples maîtres d'ouvrage (PCS, DICRIM par exemple), une lettre d'intention

de l'ensemble des collectivités concernées n'est pas obligatoire dès le stade du dossier de candidature. Cependant la preuve devra être faite d'une concertation préalable au dépôt du dossier de candidature PAPI. Les lettres d'engagement signées devront être transmises dès que possible au préfet en charge du suivi du PAPI et conditionneront la signature de la convention.

La concertation

La structure porteuse du PAPI est l'interlocuteur privilégié de l'État pour la mise en œuvre du programme d'actions. Cependant, il est nécessaire de s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs concernés. La participation active des collectivités en charge de l'aménagement du territoire constitue notamment un gage d'intégration de la notion de risque dans les documents d'urbanisme.

La façon dont la concertation avec les collectivités et les populations concernées sera organisée ainsi que les moyens envisagés pour obtenir l'adhésion la plus large, en précisant les éléments de contexte, devront faire l'objet d'une réflexion préalable et d'une description précise dans le dossier de candidature. La concertation devra débuter dès l'élaboration du dossier de candidature. Le recours aux instances de concertation déjà existantes (CDRNM, etc.) sera privilégié.

La structure pilote de la démarche PAPI devra être associée et consultée sur les différents projets liés à l'aménagement du territoire sur le périmètre du PAPI, que ce soit les PPRN inondation, les projets de SCOT, de PLU ou de cartes communales. Pour ce faire, les communes ou EPCI bénéficiaires des actions de la démarche PAPI et/ou de ses financements s'engageront à associer et à consulter la structure pilote lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme. ■

La labellisation

Les critères de labellisation

Le label est instauré pour garantir le respect des nouvelles orientations. Il vise à assurer la cohérence des démarches PAPI en termes de pertinence des objectifs et d'efficacité pour atteindre les objectifs. Du point de vue de l'État, l'obtention du label rend le projet prioritaire pour le bénéfice des financements qu'offre le FPRNM. Les critères de labellisation constituent aussi la référence pour apprécier la qualité de l'élaboration des démarches PAPI, la validité de leur contenu, l'optimisation des moyens mis en œuvre au regard des résultats escomptés en termes de réduction de l'exposition au risque.

Les dossiers associés à une nouvelle démarche PAPI devront donc comporter tous les éléments d'appréciation nécessaires sur les différents plans (technique, financier, social, économique...). Ces critères sont axés sur la démarche et les objectifs du nouveau dispositif qui s'inscrit **dans un cadre d'appel à projets permanent et non plus dans le cadre d'un appel à projets unique.**

En ce qui concerne le contenu attendu des dossiers de candidature à la labellisation PAPI, il convient de se référer au volet relatif au contenu du PAPI (voir page 11). Les principaux éléments d'un PAPI complet sont rappelés ci-dessous :

- ▶ **diagnostic du territoire**, permettant d'analyser sa vulnérabilité au risque inondation, grâce à la caractérisation de l'aléa inondation, au recensement des enjeux exposés aux inondations, et à l'analyse des dispositifs existants. Ce diagnostic doit permettre d'identifier les priorités locales ;
- ▶ **présentation d'une stratégie locale cohérente** et adaptée aux problématiques identifiées dans le diagnostic de territoire, élaborée à l'échelle d'un bassin versant, par bassin de risque homogène et combinant des actions ou mesures sur plusieurs axes en fonction du diagnostic effectué. La pertinence du périmètre proposé au regard des enjeux identifiés constituera également un critère de sélection ;
- ▶ **présentation d'un programme d'actions** global et transversal associant amélioration de la connaissance du risque, gestion de l'aléa et réduction de la vulnérabilité et recherchant des synergies avec les autres politiques publiques dans une perspective de développement durable. L'analyse coût-bénéfice, lorsqu'elle est requise, constitue un élément clé d'appréciation.

Le programme d'actions doit être dimensionné au regard de la durée maximale de conventionnement (six ans) ;

- ▶ **présentation de la gouvernance locale de la démarche PAPI**, avec notamment une structure pilote clairement identifiée et capable de porter le projet et un projet de composition du comité de pilotage et du comité technique (voir annexe 2).

Le degré d'exhaustivité du dossier est à adapter aux enjeux et à l'échelle du PAPI.

Le comité de labellisation accordera une attention particulière à la cohérence entre les objectifs affichés et les moyens humains mobilisés à la fois par la structure pilote et par les maîtres d'ouvrage des opérations. D'une manière générale, le dossier de candidature sera aussi examiné à l'aune de la capacité des acteurs locaux à articuler prévention des inondations et aménagement du territoire.

Les modalités de labellisation

Selon la nature du PAPI (volume financier inférieur ou supérieur à 3 M€, PAPI d'intention), des modalités de labellisation différentes sont prévues :

- ▶ PAPI d'un volume financier supérieur à 3 M€ ou PAPI d'intention : examen par un comité de labellisation national ;
- ▶ PAPI d'un volume financier inférieur à 3 M€ : examen par un comité de labellisation institué au niveau du bassin hydrographique.

L'organisation du processus de labellisation des PAPI s'inscrit dans la mise en place d'une gouvernance inondation aux niveaux national et local. Des instances partenariales seront mises en place afin de définir la stratégie de gestion des inondations en France et d'encadrer la mise en œuvre des différentes composantes de cette politique (mise en œuvre de la directive inondation, labellisation des PAPI, sélection des projets à mener dans le cadre du PNSR), dans une démarche concertée.

La concertation relative à la mise en place d'une telle gouvernance est en cours. Le comité partenarial de labellisation PAPI, son fonctionnement et sa composition font partie intégrante de cette gouvernance, qui aboutira à la mise en place des instances de pilotage et de sélection des projets au printemps 2011. ■

LES ANNEXES



Le dossier PAPI examiné par le comité de labellisation doit être finalisé : le projet, modifié le cas échéant pour tenir compte des avis et recommandations du comité, doit être validé par les partenaires du projet. La convention de mise en œuvre du programme doit être signée par le porteur de projet et les co-financiers. Une copie de la convention signée et des annexes financières sera ensuite transmise à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi qu'à la direction générale de la prévention des risques.

► ANNEXE 1

L'instruction des dossiers

Le dossier réalisé par le porteur de projet, qu'il s'agisse du dossier d'intention de démarche PAPI ou du dossier complet de démarche PAPI, est instruit au niveau régional par la DREAL (DRIEE en Île-de-France ou DEAL en outre-mer) avec l'appui, si besoin, du niveau départemental. Le porteur de projet transmet son dossier à la DREAL et aux préfets concernés. Il est recommandé d'adresser également une version électronique.

Le contenu du dossier est analysé au regard des objectifs, des exigences de la démarche et des critères définis par le présent cahier des charges.

Après son instruction par les services de l'État le dossier est transmis au secrétariat du comité de labellisation (national ou de bassin selon le volume financier du PAPI).

Le dossier est présenté devant le comité de labellisation conjointement par le rapporteur de l'État et le porteur de projet. ■

► ANNEXE 2

La gouvernance des PAPI

À l'échelle nationale

La direction générale de la prévention des risques – service des risques naturels et hydrauliques, bureau de l'action territoriale – est chargée du pilotage des PAPI sur le plan national.

Elle s'appuiera sur le comité national de labellisation et d'évaluation des PAPI pour la sélection et l'évaluation des PAPI retenus.

Elle s'appuiera également sur les instances de pilotage mises en place au niveau du district hydrographique et au niveau du territoire concerné par le PAPI.

Un séminaire de restitution est prévu périodiquement.

À l'échelle du district hydrographique

Le préfet coordonnateur de bassin met en place un comité de pilotage qui assure la coordination de la réalisation des PAPI situés sur le territoire du bassin et s'assure de leur cohérence au regard des objectifs définis pour le district hydrographique (cohérence avec les plans grands fleuves, compatibilité avec le SDAGE...).

La participation au comité de pilotage d'acteurs de la gestion de l'eau et des milieux (porteurs de SAGE ou de contrats de rivière) impliqués sur le territoire du PAPI est encouragée.

À l'échelle du périmètre du PAPI

Le partenariat entre les représentants des maîtres d'ouvrage locaux et de l'État est organisé autour d'un comité de pilotage et d'un comité technique. La composition de ces comités est déterminée par le porteur de projet, en accord avec les partenaires, et peut être adaptée à la situation locale.

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage est le garant de la bonne mise en œuvre du projet de PAPI et de l'atteinte des objectifs fixés et validés par le comité de labellisation. Il s'assure de l'avancement des différentes composantes du programme d'actions et veille au maintien de la cohérence du programme dans les différentes étapes annuelles de sa mise en œuvre. En particulier, il assure le suivi des indicateurs destinés à apprécier l'efficacité des actions menées. Il participe à la préparation de la programmation des différentes actions et est tenu informé des décisions de financement prises et des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des actions. Il peut décider, le cas échéant, de procéder à l'adaptation ou à la révision du programme d'actions du PAPI (calendrier de réalisation à réévaluer par exemple), sachant que toute modification (nouveau projet, modification importante du plan de financement, etc.) devra faire l'objet d'une notification du comité de labellisation compétent voire d'un examen par ce comité en cas de modification majeure (volume financier ou nature de la modification).

La convention relative au PAPI fournit le cadre du pilotage. Les parties signataires coordonnent leur action au sein d'un comité de pilotage qui se réunit périodiquement. Le comité de pilotage est composé de représentants des financeurs, des maîtres d'ouvrage et de l'État. Il est présidé conjointement par le représentant de l'État et celui du porteur de projet. Il se réunit au moins une fois par an.

Le comité technique

Ce comité est chargé du suivi technique des actions du projet. Il est composé d'agents de services désignés respectivement par les représentants des financeurs, des maîtres d'ouvrage et de l'État. Ce comité technique est présidé conjointement par les personnes désignées par le représentant de l'État et le porteur de projet.

Le comité technique se réunit au moins trois fois par an et de façon systématique avant les réunions du comité de pilotage. Il informe le comité de pilotage de l'avancement de la réalisation du programme d'actions, de l'évolution des indicateurs et de toute difficulté éventuelle dans la mise en œuvre des actions. Il assure la mise en œuvre des décisions du comité de pilotage.

Les maîtres d'ouvrage informent le comité technique de la mise en œuvre des décisions prises par le comité de pilotage. ■

► ANNEXE 3

Le financement des projets

Le financement du projet est assuré par l'ensemble des parties prenantes que le porteur de projet aura associées.

Les collectivités maîtres d'ouvrage et l'État bien sûr, mais également les conseils régionaux, les conseils généraux, le fonds européen de développement régional (FEDER) et les agences de l'eau peuvent ainsi apporter également des financements en fonction de leurs intérêts et de leur missions respectives. D'autres financeurs peuvent être également associés.

Sur la période 2011-2015, l'État s'est engagé à financer les projets en cours et ceux qui seront labellisés à hauteur prévisionnelle de 350 M€ issus du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et de crédits budgétaires.

Les sources de financement de l'État

La participation de l'État repose sur la coordination de deux sources de financements distinctes :

- le fonds de prévention des risques naturels majeurs, alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie catastrophe naturelle ;
- son budget propre, principalement au titre du programme prévention des risques.

Les possibilités de financements ouvertes ainsi que les taux maximum de participation en fonction de la nature des actions ou opérations sont précisés ci-dessous en application des lois, décrets ou circulaires publiés à ce jour.

Les modalités de financement

Les taux indiqués ci-après s'appliquent aux opérations financées dans le cadre d'un programme d'actions de prévention des inondations. Toutefois, un PAPI inscrit dans un contrat de projet État-région ou dans un contrat de projet interrégional État-régions peut bénéficier des taux plus avantageux de ces contrats, dans la mesure où il s'inscrit dans l'enveloppe budgétaire associée.

Nature de l'action	Taux maximum	Source de financement	Maîtrise d'ouvrage	Conditions d'éligibilité
--------------------	--------------	-----------------------	--------------------	--------------------------

Gouvernance du PAPI

Équipe projet	40 %	Programme prévention des risques	Collectivité territoriale	Personnel technique dédié nécessaire à la mise en œuvre du programme.
---------------	------	----------------------------------	---------------------------	---

Axe 1 : amélioration de la connaissance et de la conscience du risque

Études relatives à la connaissance des aléas et des enjeux	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	PPRN prescrit ou approuvé
Repères de crue	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	Commune couverte par un PPRN prescrit ou approuvé
Communication	50 %	Programme prévention des risques FPRNM	Collectivité territoriale	
Campagne d'information sur le régime CATNAT	100 %	FPRNM	Collectivité territoriale	
DDRM	100 %	Programme prévention des risques FPRNM	État	
Porté à connaissance		FPRNM		

Axe 2 : surveillance, prévision des crues et des inondations

Surveillance et prévision des crues	100 %	Programme prévention des risques	État (services de prévision des crues sur le réseau réglementaire)	Linéaire déterminé par les schémas directeurs de prévision des crues (SDPC)
	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	Commune où un PPRN est approuvé
	40 %	FPRNM		Commune où un PPRN est prescrit

Axe 3 : alerte et gestion de crise

Les actions prévues dans cet axe ne sont pas finançables dans le cadre du FPRNM. A titre exceptionnel, pour des opérations pilote, le programme prévention des risques pourra être mobilisé. La non-réalisation des PCS dans le délai contractualisé par le PAPI entraîne l'interruption de la convention et des financements de l'État.

Nature de l'action	Taux maximum	Source de financement	Maîtrise d'ouvrage	Conditions d'éligibilité
Axe 4 : prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme				
Études relatives à : - la prise en compte du risque dans l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	PPRN prescrit ou approuvé
- la définition des conditions d'aménagement, d'affectation et d'usage des terrains en secteur à risque	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	PPRN prescrit ou approuvé
- la mise en œuvre d'un PPRN après son approbation	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	PPRN prescrit ou approuvé
Élaboration des PPRN	100 %	FPRNM/ programme prévention des risques	État	
Axe 5 : actions de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes				
Acquisition amiable des biens en zones à risques	100 %	FPRNM	Collectivité acquéreuse (État, communes ou leurs groupements)	Submersion marine ou crue torrentielle ou à montée rapide présentant une menace grave pour les vies humaines - absence de solution alternative moins coûteuse.
Expropriation de biens en zone à risques	100 %	FPRNM	Autorité expropriante (État, communes ou leurs groupements)	Submersion marine ou crue torrentielle ou à montée rapide présentant une menace grave pour les vies humaines - absence de solution alternative moins coûteuse
Acquisition amiable de biens sinistrés	240 000 € par unité foncière	FPRNM		Biens d'habitation ou d'entreprises de moins de 20 salariés sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés dans le système CATNAT

Nature de l'action	Taux maximum	Source de financement	Maîtrise d'ouvrage	Conditions d'éligibilité
Études concernant : - la réduction de la vulnérabilité des enjeux existants - le montage des opérations de réduction de la vulnérabilité	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	Études réalisées sur une commune où un PPRN est prescrit ou approuvé
Études et travaux de réduction de la vulnérabilité pour des biens à usage d'habitation ou à usage mixte	40 %	FPRNM	Maîtrise d'ouvrage privée	Mesures rendues obligatoires par un PPR approuvé sur des biens existants dans la limite de 10 % de la valeur vénale des biens
Études et travaux de réduction de la vulnérabilité pour des biens d'activités professionnelles d'entreprises de moins de vingt salariés	20 %	FPRNM	Maîtrise d'ouvrage privée	Cf. supra

Axe 6 : ralentissement des écoulements

Études préalables à des travaux de ralentissement des écoulements	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	PPRN prescrit ou approuvé
Restauration des champs d'inondation ou travaux de prévention dont le ralentissement des écoulements	50 %	FPRNM	Collectivité territoriale	commune où un PPRN est approuvé
	40 %	FPRNM		commune où un PPRN est prescrit

Axe 7 : gestion des ouvrages de protection hydrauliques

Protections localisées ou ouvrages de protection ou travaux hydrauliques	40 %	FPRNM	Collectivité territoriale	Réalisé sur une commune où un PPRN est : approuvé
	25 %	FPRNM	Collectivité territoriale	prescrit
Classement des ouvrages hydrauliques au titre du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007	100 %	Programme prévention des risques	État	

Travaux d'investissement sur le domaine public fluvial (à l'exclusion des actions d'entretien) : intervention du FPRNM selon les mêmes modalités que pour les ouvrages non domaniaux (25 % à 40 % dans les communes où un PPR est prescrit ou approuvé). Le reste du financement est assuré par les collectivités. Une contribution du programme prévention des risques est également possible.

► ANNEXE 4

L'analyse coût-bénéfice : éléments attendus

Ce document, après avoir rappelé la vocation des analyses coût-bénéfice (ACB) et les intérêts de ces études, précise les éléments attendus en matière d'analyse coût-bénéfice pour les projets soumis à la labellisation PAPI visés par le cahier des charges démarche PAPI, de la stratégie au programme d'action.

En supplément, des annexes techniques ont été rédigées. Elles proposent une méthode qui peut être mise en œuvre par les maîtres d'ouvrages. Tout autre méthode peut être mobilisée par le maître d'ouvrage, sous réserve :

- d'explication des raisons ayant mené à mobiliser une méthode autre que celle proposée ;
- d'adéquation des résultats de cette autre méthode avec le présent cahier des charges ;
- de description de la méthode retenue et des sources de données mobilisées sur les impacts et les enjeux en particulier.

Ces annexes techniques sont disponibles sur internet.

La vocation de l'analyse coût-bénéfice

L'analyse coût-bénéfice est une aide à la décision

Pour évaluer la pertinence d'une action simple, d'un programme associant plusieurs actions ou d'une stratégie globale, le processus de décision semble aujourd'hui principalement fondé sur des critères techniques voire hydrologiques et hydrauliques, pour lesquels les données sont difficilement accessibles et compréhensibles par tout un chacun.

L'évolution des pratiques de répartition des crédits par les financeurs, le recours à des actions de réduction de la vulnérabilité en plus des opérations uniquement hydrauliques en matière de réduction du risque d'inondation et les recommandations européennes pour une justification économique des mesures retenues (directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation et financements eu-

ropéens, FEDER) conduisent, de plus en plus, à intégrer des aspects économiques dans l'appréciation des mesures et dans la justification de la prise de décision.

Plusieurs arguments peuvent être avancés par les élus, les financeurs et les maîtres d'ouvrage pour démontrer l'utilité de l'évaluation économique de la pertinence des mesures de prévention et de gestion des inondations.

Décider avec transparence et visibilité

Parmi les outils disponibles pour évaluer la pertinence d'une mesure, l'évaluation économique concourt à décider et à expliquer avec transparence une décision. **Toute décision demande de faire des choix entre des projets ou des actions.** Ces choix peuvent être contraints par un budget qui est de plus en plus limité en volume face à la demande grandissante.

De plus, les financeurs souhaitent justifier les investissements qu'ils privilégient. Dans le même temps, toutes les mesures de prévention et de gestion des inondations n'ont pas la même pertinence ni la même capacité à atteindre des objectifs souhaités. Il est donc nécessaire de donner la priorité à certaines mesures en ciblant des actions en fonction des bénéfices (techniques, économiques, sociaux) à en attendre au regard d'objectifs que l'on se sera fixés.

Les choix gagnent à être compréhensibles, transparents et partagés. En effet, afin de favoriser le partage des décisions entre les porteurs de la démarche, il est préférable d'informer et d'associer en profondeur les porteurs de la démarche et ainsi consolider la décision et le partenariat. L'idée est d'éviter les décisions unilatérales non partagées par l'ensemble des parties prenantes.

L'évaluation économique de la pertinence d'une mesure peut **aider à hiérarchiser, à pondérer et à discuter** donc à établir une stratégie sur la base de critères autres que ceux de la seule analyse hydraulique.

De telles approches conduisent à un dialogue plus approfondi entre techniciens et élus, menant à des réflexions globales d'aménagement du ter-

ritoire en ouvrant le débat sur de nouveaux arguments apportés par l'analyse économique mais également par des critères autres que les seuls critères techniques ou hydrauliques.

L'outil de programmation, de conduite et d'évaluation

L'approche économique conduit à choisir et à intégrer une réflexion dans le long terme. Elle cherche à orienter les décisions vers les solutions les plus pertinentes en argumentant la validité et la rentabilité des aménagements au sein d'une démarche globale.

L'analyse économique mène également à chercher la meilleure adéquation du dimensionnement des aménagements en vérifiant la pertinence économique des mesures et en évaluant le coût de mesures complémentaires.

Enfin elle facilite le choix et la répartition des moyens humains et financiers entre les différentes actions de prévention des inondations : réduction de la vulnérabilité, système d'alerte et/ou mesures structurelles...

Le périmètre sur lequel doit porter l'analyse

La première étape de la mise en œuvre d'une analyse coût-bénéfice consiste à définir le champ de l'analyse :

- ▶ les mesures examinées ;
- ▶ les types d'enjeux et les catégories d'impact prises en compte ;
- ▶ les scénarios d'inondation pris en compte ;
- ▶ les hypothèses faites sur l'évolution potentielle dans le temps de ces impacts ;
- ▶ les limites géographiques de l'analyse ;
- ▶ les limites temporelles de l'analyse (horizon temporel de l'étude).

Le périmètre minimal de l'analyse décrit ici a été fixé à partir de l'analyse de l'état des connaissances et méthodes disponibles au niveau national.

Les mesures à examiner

Un programme d'actions de prévention des risques liés aux inondations comprend un ensemble de mesures, parmi lesquelles des mesures structurelles (ouvrages de protection, ouvrages de ralentissement dynamique,...) et des mesures non structurelles (mise en œuvre d'un système

d'alerte, campagne de communication, prise en compte dans l'aménagement...).

L'analyse coût-bénéfice devra porter **a minima sur les mesures structurelles** qui conduisent à une modification des caractéristiques de l'aléa inondation sur un territoire. Il est en effet difficile aujourd'hui de préconiser au niveau national des méthodes d'évaluation économique de la pertinence des mesures non structurelles. Ce sont les scénarios d'ensemble de mesures structurelles du projet qui devront être analysés, et non chacune des mesures prises individuellement.

Les éléments à considérer dans le coût des mesures

Le coût des mesures analysées devra prendre en compte :

- ▶ les coûts initiaux : ensemble des dépenses à engager par le maître d'ouvrage depuis l'origine du projet jusqu'à la conception, la réalisation et la mise en service de l'aménagement : coûts d'études, d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage, des travaux, d'équipement ;
- ▶ les coûts qui vont s'étaler dans le temps : c'est-à-dire l'ensemble des dépenses qui seront effectuées après la mise en service de l'aménagement : coûts de maintenance, d'exploitation, de travaux liés à des modifications fonctionnelles de l'aménagement, de pilotage de l'opération.

Les types d'enjeux à considérer

A minima, les catégories suivantes d'enjeux devront être prises en compte dans le périmètre géographique de l'analyse :

- ▶ les logements ;
- ▶ l'activité économique (hors agriculture) ;
- ▶ l'activité agricole ;
- ▶ les équipements publics.

Les types d'impacts à considérer

A minima, les dommages directs tangibles pour chacune des catégories d'enjeux devront être pris en compte.

Les scénarios d'inondation à considérer

L'analyse coût-bénéfice consiste à prendre en compte les coûts et bénéfices d'un projet pour plusieurs scénarios d'inondation. Trois scénarios devront être considérés a minima :

- ▶ crue ou scénarios d'événements fréquents (de période de retour bien inférieure à cent ans),

dans l'idéal un scénario proche du seuil d'apparition des premiers dommages ;

► crue ou scénarios d'événements de probabilité moyenne : période de retour probable supérieure ou égale à cent ans ;

► crue de faible probabilité ou scénarios d'événements extrêmes.

Le maître d'ouvrage peut considérer, en plus, des scénarios qu'il considère comme représentatifs des mesures qu'il analyse et de leurs effets.

Les hypothèses imposées pour l'analyse

L'analyse devra être effectuée à enjeux constants et ne pas prendre en compte l'évolution de la valeur du foncier ou des biens exposés ni, de façon plus générale, d'évolution de la vulnérabilité des biens exposés. L'aspect dynamique de l'occupation du sol n'est pas intégré. L'horizon temporel de l'analyse ne devra pas excéder 50 ans.

Le taux d'actualisation devra être pris en compte conformément aux recommandations du rapport Lebègue (*Révision du taux d'actualisation des investissements publics* – Rapport du groupe d'experts pour le Commissariat général du plan – janvier 2005).

Le périmètre géographique de l'analyse

Le périmètre doit être à minima celui de l'aire concernée par l'emprise maximale des scénarios d'inondation considérés. Les délimitations amont et aval du périmètre géographique doivent correspondre aux limites auxquelles l'impact hydraulique des mesures considérées est nul (ou si faible qu'il n'est pas quantifiable). Si différents projets (ensemble de mesures) sont comparés entre eux, les délimitations amont et aval du périmètre géographique doivent être les mêmes pour tous les projets, à savoir les limites maximales des différents projets.

Les éléments d'évaluation à produire

Le maître d'ouvrage devra fournir les éléments suivants sous la forme d'un rapport.

La description du périmètre de l'analyse

Le rapport devra préciser :

► les scénarios d'aménagement et mesures étudiées (description, localisation des mesures et périmètre d'action) ;

► le périmètre géographique retenu ;

► les scénarios d'inondation pris en compte ;

► les types d'enjeux considérés ;

► les types de dommages considérés (directs tangibles par exemple) ;

► la durée d'appréhension du projet.

Il devra également justifier le choix des scénarios d'inondation, des territoires et de la durée d'appréhension du projet considérés.

La description des méthodes et sources de données mobilisées

Le maître d'ouvrage n'est pas tenu de s'appuyer sur les éléments méthodologiques proposés dans les annexes techniques. Il doit dans tous les cas expliciter la méthode retenue et les sources de données sur les enjeux et les impacts mobilisées.

La présentation du coût des mesures de prévention des inondations

Le coût des mesures de prévention étudiées doit être présenté selon les principes exposés plus haut, ainsi que l'échéancier des dépenses pour le maître d'ouvrage. Les coûts initiaux et les coûts étalés dans le temps seront considérés à part.

La durée de vie des mesures devra être précisée et justifiée.

La présentation des bénéfices attendus par rapport à la situation actuelle pour chaque catégorie d'enjeux

Pour chaque catégorie d'enjeux et pour chacun des scénarios d'inondation considérés, le rapport devra produire la localisation des enjeux concernés et les dommages avec et sans aménagement.

La synthèse des bénéfices attendus

Les calculs du dommage moyen annuel (DMA) avec et sans mesures, puis des dommages évités moyens annuels (DEMA) devront être fournis.

L'analyse coût-bénéfice résultante devra être fournie sous la forme de la **valeur actualisée nette** et du **rapport bénéfice total actualisé / coût total actualisé**.

GLOSSAIRE

L'analyse de la sensibilité des résultats

Le maître d'ouvrage devra fournir une analyse de la sensibilité des résultats basée sur une variation des données d'entrée et des hypothèses faites.

Les méthodes à mobiliser

Le maître d'ouvrage est libre de mobiliser toute méthode permettant de fournir ces éléments en respectant le périmètre minimal de l'analyse fixé ici et aux conditions exposées.

Quelle que soit la méthode choisie, la réalisation de cette analyse et son exploitation nécessitent de faire appel à des spécialistes.

Les annexes techniques au présent document proposent des éléments de méthodes et des bases de données qui peuvent être utilisées pour fournir les éléments attendus présentés aux paragraphes précédents. ■

ACB :	analyse coût-bénéfice
ANRU :	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CEPRI :	centre européen pour la prévention des risques d'inondation
CP(I)ER :	contrat de projet (interrégional) État-région
COPIL :	comité de pilotage
DCE :	directive cadre sur l'eau
DI :	directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation (directive inondation)
DICRIM :	document d'information communal sur les risques majeurs
DREAL :	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE :	direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
EPRI :	évaluation préliminaire du risque inondation
EPTB :	établissement public territorial de bassin
FPRNM :	fonds de prévention des risques naturels majeurs
MO :	maîtrise d'ouvrage
OPAH :	opération programmée d'amélioration de l'habitat
PAPI :	programme d'actions de prévention des inondations
PCS :	plan communal de sauvegarde
PGRI :	plan de gestion du risque inondation
PLU :	plan local d'urbanisme
PPR (N ou I) :	plan de prévention des risques (naturel ou inondation)
PNSR :	plan national submersions rapides
SAGE :	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT :	schéma de cohérence territoriale
SDAGE :	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
TRI :	territoire à risque important d'inondation

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

**Ministère de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement**
Direction générale de la prévention des risques
Grande Arche - Paroi nord
92 055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 21 22