

n° 006319-01

avril 2009

Premiers enseignements tirés de la mise en oeuvre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)

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

Présent
pour
l'avenir



IGE/07/043

**Premiers enseignements tirés de la mise en œuvre
des programmes d'action de prévention des inondations**

par

Annick HELIAS,
Philippe QUEVREMONT

et

Claude TRUCHOT, coordinateur
Membres du CGEDD

Mars 2009

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

La Défense, le 7 avril 2009

Le Vice-Président

**Monsieur le Ministre d'État,
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du
Développement Durable et de
l'Aménagement du Territoire**

**Madame la Secrétaire d'État chargée de
l'Écologie**

Objet : **mission d'évaluation à mi-parcours des programmes d'action de prévention des inondations**

Réf : saisine du 24 juillet 2007.

P.J : rapport — n° d'enregistrement CGEDD 006319-01 (pour mémoire affaire IGE/07/043).

En réponse à la lettre de commande du directeur de l'eau ci-dessus référencée, j'ai l'honneur de vous remettre le rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) retenus au titre de la circulaire du 1^{er} octobre 2002.

Ce rapport a été établi par une mission composée d'Annick HÉLIAS, Philippe QUEVREMONT et Claude TRUCHOT, membres permanents du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

La mission a constaté que, bien que les critères de choix aient été fixés préalablement de manière assez rigoureuse, les sélections successivement opérées ont conduit à une inflation de projets retenus qui au final n'exclut pas une certaine dérive. Les projets

sont de ce fait de qualité variable alors que la procédure d'appel à projets devait correspondre à une démarche de démonstration des nouvelles orientations de la politique de prévention des inondations (ralentissement dynamique à l'amont et réduction de la vulnérabilité des biens exposés). L'évaluation économique préalable des enjeux comme les analyses coût/avantage des travaux projetés sont restées nettement insuffisantes, voire absentes, dans l'ensemble des projets analysés.

La procédure d'appel à projets pour soutenir les plans d'action de prévention des inondations n'est cependant pas sans résultats (approche globale par bassin selon les cinq axes pré-définis et engagement de maîtres d'ouvrage locaux pour coordonner cette politique).

Dans le contexte de la transposition de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation de 2007, la mission recommande de mener rapidement ce chantier à son terme en s'appuyant autant que possible sur les outils déjà mis en place pour l'application de la directive cadre sur l'eau (SDAGE et SAGE) .

La politique contractuelle menée en faveur des plans de gestion des inondations prendrait dès lors la forme d'une procédure de labellisation à l'instar de celle des contrats de rivière dont elle pourrait constituer l'un des volets. Il conviendrait dans cette hypothèse, de solder les conventions PAPI en l'état dans le respect des engagements financiers actés dans les conventions.

Si le principe des PAPI est maintenu, une procédure spécifique de labellisation basée sur l'avis d'une instance d'évaluation externe serait à mettre en place.

Dans tous les cas, la production d'une évaluation économique des enjeux et d'une analyse coût/avantage des travaux projetés devrait être un des critères de recevabilité des projets.

Nous vous transmettons ce rapport avec une liste de diffusion. Sa publication par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf instruction contraire de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

SIGNE

Claude MARTINAND

Rapport sur les premiers enseignements tirés de la mise en œuvre des plans de d'action de prévention des inondations (PAPI)

n° 006319-01 (pour mémoire IGE/07/043)

Plan de diffusion générale

Ministre d'Etat	1 ex
Cabinet du ministre d'Etat	1 ex
Secrétaire d'Etat chargée de l'écologie	1 ex
Cabinet de la Secrétaire d'Etat	1 ex
Direction générale de la prévention des risques	2 ex
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	2 ex
Auteurs du rapport (1 ex chacun)	3 ex
Vice-président du CGEDD	1 ex
Président de la Section 4	1 ex
Président de la CPRN	1 ex
Bureau des rapports CGEDD	2 ex

SOMMAIRE

RESUME

1. Présentation	6
1.1 Objet de la mission	6
1.2 Déroulement et méthode	6
2. Une démarche expérimentale d'appel à projets visant à promouvoir des programmes d'action intégrés.....	7
2.1 Des objectifs ambitieux	7
2.2 Un mode opératoire original	7
2.3 Des critères de sélection exigeants	8
2.4 Un calendrier initial particulièrement tendu.....	8
2.5 Des instructions complémentaires échelonnées dans le temps	8
3. Eléments d'évaluation des PAPI.....	9
3.1 Les projets sélectionnés n'étaient pas tous prêts à démarrer.....	9
3.1.1 Une maturité variable des démarches suscitées par l'appel à projets.....	9
3.1.2 Une démarche de conventionnement marquée par des projets non finalisés	10
3.2 Les structures porteuses sont très majoritairement des structures préexistantes liées à la gestion de l'eau	10
3.2.1 Les structures de coopération des collectivités en charge de l'élaboration des SAGE ou de l'animation des contrats de rivière ont été les plus aptes à répondre aux appels à projets .	10
3.2.2 Mais la mobilisation des acteurs locaux est restée liée à l'existence d'inondations récentes	11
3.3 La volonté d'une démarche intégrée, même conventionnée, n'accélère pas l'approbation des documents de prévention réglementaires	11
3.3.1 Malgré les progrès enregistrés, l'élaboration des PPRI rencontre toujours de nombreuses difficultés	11
3.3.2 Les PAPI n'influent pas sur une meilleure prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme.....	12
3.4 Les actions de communication restent trop générales et ne sont pas ciblées sur l'information préventive.....	12
3.4.1 Un déficit d'appropriation par les populations.....	13
3.4.2 Les repères de crue, éléments symboliques du développement d'une culture du risque, peinent à se mettre en place	13
3.4.3 Les plans communaux de sauvegarde se révèlent plus mobilisateurs pour les élus que les documents d'information communaux sur les risques majeurs	13

3.5	La part des travaux hydrauliques reste largement prépondérante	14
3.5.1	Même si les opérations de ralentissement y occupent désormais une place non négligeable.....	14
3.5.2	Les opérations de réduction de la vulnérabilité des biens restent embryonnaires.....	14
3.6	Les études économiques devant évaluer les enjeux et analyser les coûts et avantages des projets sont totalement absentes des dossiers de candidature.....	15
4.	Synthèse évaluative de la démarche PAPI	16
4.1	Une meilleure prise en compte du facteur « temps » dans la conception et la gestion des PAPI aurait été souhaitable.....	16
4.2	Des progrès évidents dans la conduite et la mise en œuvre de la politique de prévention des inondations ... mais des faiblesses à corriger.....	16
4.2.1	La procédure d'appel à projets a réellement sensibilisé les collectivités concernées à la nécessité d'une démarche intégrée.	16
4.2.2	Dans certains bassins, les PAPI ont concurrencé les autres démarches de gestion.....	17
4.2.3	Les structures porteuses restent fragiles face aux charges qui découlent des PAPI....	18
4.3	La procédure d'appel à projets a induit un « effet d'aubaine » préjudiciable à la qualité des projets.....	18
4.4	La procédure d'appel à projets n'a pas réussi à respecter les critères de sélection fixés par circulaires	19
4.4.1	Un dispositif insuffisamment maîtrisé faute de comité de sélection.....	19
4.4.2	Une inflexion plus qu'une réorientation du contenu de la politique de prévention des inondations.....	19
4.5	Le dispositif de pilotage des PAPI ne vaut pas gouvernance mais a permis une réelle coordination des financeurs.....	20
4.5.1	Le pilotage national ne s'est pas suffisamment adapté à l'évolution du nombre de projets	20
4.5.2	L'Etat s'est peu affirmé dans son rôle de co-pilote local	21
4.5.3	L'implication des grandes collectivités territoriales est réelle mais reste à organiser.	21
5.	Les exigences de la directive inondation	23
6.	Recommandations	25
6.1	« Solder » positivement la procédure d'appel à projets	25
6.2	Lancer la mise en œuvre de la directive « inondation » sur des bases clarifiées	25

ANNEXES

- lettre de mission
- liste des personnes rencontrées
- glossaire

RESUME

A la suite d'évènements dramatiques survenus en différentes régions (Somme, Aude...), le ministère de l'écologie et du développement durable a lancé en 2002 un appel à projets de programmes d'action de prévention des inondations (PAPI). Cet appel à projets qui ne devait concerner au départ qu'une quinzaine de projets, en a retenu plus de cinquante compte tenu de l'afflux de candidatures. La direction de l'eau qui en a assuré le suivi, a souhaité qu'une mission d'évaluation soit menée à mi-parcours.

Bien que les critères de choix des projets aient été fixés préalablement de manière assez rigoureuse, les sélections successivement opérées ont conduit à une inflation du nombre de projets retenus qui au final n'exclut pas une certaine dérive. Ces projets sont de qualité très variable : certains concernent des programmes bien conçus qui auraient été lancés de toute façon sans l'appel à projets, d'autres à l'extrême des programmes montés à la hâte pour profiter des opportunités de financement offertes, alors que la procédure d'appel à projets devait correspondre à une démarche de démonstration des nouvelles orientations de la politique de prévention des inondations (ralentissement dynamique et réduction de la vulnérabilité des biens).

Pour éviter cette inflation de projets « labellisés », préjudiciable à la qualité des projets et donc à l'effet de démonstration recherché, la direction de l'eau aurait dû s'appuyer sur une instance d'évaluation externe pour opérer leur sélection comme il est d'usage dans ce genre de procédure, voire encadrer ces projets par un dispositif juridiquement construit. Cette critique ne remet pas en cause le travail effectué par la direction de l'eau pour en assurer le lancement comme le suivi national, mais le maintien d'une procédure devenue inadaptée à l'élargissement de la démarche.

La procédure n'est cependant pas sans résultats.

L'appel à projets a permis d'accélérer dans certains bassins l'engagement de maîtres d'ouvrage pour réaliser ce type de programmes, ce qui était un des buts recherchés. Elle a également permis d'expérimenter une démarche confortée par le législateur avec la loi sur les risques de juillet 2003, même si l'évaluation économique préalable des enjeux et l'attention portée à la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes exposés au risque sont restées nettement insuffisantes.

Depuis le lancement des PAPI, la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a été adoptée le 23 octobre 2007 par le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union. Elle définit la stratégie que doivent adopter dorénavant les Etats membres.

Dans ce nouveau contexte, la mission recommande de solder les conventions PAPI en l'état, dans le respect des engagements financiers actés dans ces conventions signées avec les maîtres d'ouvrage et dans les contrats de projet Etat - Régions et de programmer le financement des actions relevant de l'Etat, comme les crédits d'intervention, selon les procédures habituelles (intégration de la programmation des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs - FPRNM - dans le dialogue de gestion budgétaire).

Elle recommande également que soit lancée sans tarder la transposition et la mise en œuvre de la directive en s'appuyant autant que possible sur les outils déjà mis en place pour l'application de la directive cadre sur l'eau (SDAGE, SAGE) comme le préconise d'ailleurs la directive inondation. Les SDAGE devraient ainsi délimiter les bassins justifiant de plans de gestion des risques d'inondation en fonction des enjeux identifiés, et les SAGE intégrer dans leur programme d'action sur 10 ans ces plans spécifiques.

Ces programmes prévisionnels de moyen terme pourraient alors faire l'objet d'une politique contractuelle à plus court terme qui prendrait la forme d'une procédure de labellisation à l'instar de celle des contrats de rivières.

Afin d'assurer la cohérence de ces politiques contractuelles, les futurs plans de gestion des inondations devraient être articulés avec les autres outils comme les contrats de rivière, ce qui permettrait d'éviter les doublons dans la gestion des cours d'eau.

Si le principe des PAPI était maintenu, il conviendrait de mettre en place une procédure spécifique de labellisation basée sur l'avis d'une instance d'évaluation externe.

Dans les deux cas, cette labellisation qui ouvrirait la voie à la contractualisation avec l'Etat, reposerait sur un cahier des charges strict qui pourrait reprendre les critères des circulaires de 2002 et 2005 en mettant davantage l'accent sur la réduction de vulnérabilité des biens exposés et une meilleure prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme, SCOT et PLU, qui sont les deux points faibles des PAPI actuels.

La production d'une évaluation économique des enjeux et d'une analyse coût/avantage pour les travaux projetés serait un critère de recevabilité du dossier.

1. PRESENTATION

1.1 Objet de la mission

La direction de l'eau a souhaité par lettre en date du 24 juillet 2007 confier à l'Inspection générale de l'environnement une mission d'évaluation à mi-parcours des programmes d'action de prévention des inondations dénommés PAPI. Il était plus particulièrement attendu de la mission :

- d'apprécier globalement l'atteinte des objectifs techniques et organisationnels fixés par la circulaire du 1er octobre 2002 ;
- de recenser les forces et les faiblesses de la gouvernance des PAPI ;
- d'examiner leur plan de financement au regard des enjeux ;
- d'étudier la qualité de l'approche globale ;
- d'apprécier pour les PAPI dont les financements sont les plus importants, l'atteinte des objectifs par référence à leur convention de mise en œuvre.

1.2 Déroulement et méthode

La mission a été confiée à Annick HELIAS, Philippe QUEVREMONT et Claude TRUCHOT qui en a assuré la coordination.

Au plan de la méthode, la mission a effectué des entretiens au niveau national et au niveau local (voir en pièce jointe la liste des personnes rencontrées). Elle a examiné les documents concernant les premières synthèses sur les PAPI en cours ou pouvant contribuer à établir une première évaluation, comme l'étude réalisée par le CEPRI.

Enfin, elle a analysé une dizaine de dossiers de PAPI (dossiers de candidature, conventions et documents publiés).

En accord avec le service des risques naturels et hydrauliques de la direction générale de la prévention des risques qui a repris les attributions de la direction de l'eau en matière de prévention des inondations, le présent rapport n'est pas une évaluation des PAPI au sens propre du terme. Une telle démarche aurait nécessité la rédaction d'un cahier des charges validé par le commanditaire et des moyens d'investigation qui n'avaient pas été prévus pour la présente mission. Aussi a-t-elle ciblé son travail sur l'analyse des procédures et l'examen de quelques PAPI afin d'en tirer les premiers enseignements au moment où le ministère entreprend la transposition de la directive européenne sur les inondations de 2007 et s'interroge sur la place à réserver aux PAPI.

2. UNE DEMARCHE EXPERIMENTALE D'APPEL A PROJETS VISANT A PROMOUVOIR DES PROGRAMMES D'ACTION INTEGRES

Dans un double contexte de réponse à des évènements dramatiques (Somme, Aude...) mais aussi de perspective de directive communautaire, une démarche originale d'appel à projets visant à assurer la cohérence des actions de prévention des risques liés aux inondations a été lancée fin 2002.

Son lancement reposait sur la publication d'une circulaire en date du 1^{er} octobre 2002 adressée par la ministre aux préfets coordonnateurs de bassin, avec copie aux préfets de région et de département. Elle précisait les modalités de la sélection des projets, ainsi que le calendrier.

2.1 Des objectifs ambitieux

La démarche visait à favoriser :

- l'émergence de plans d'action mobilisant l'ensemble des outils disponibles pour assurer la prévention du risque inondation sur des bassins hydrographiques cohérents, en privilégiant notamment le ralentissement amont ;
- le développement de la conscience du risque dans la population concernée par des actions d'information et de concertation.

Si de nombreuses actions de lutte contre les inondations étaient déjà engagées sur le terrain, peu d'entre elles l'étaient dans un cadre d'ensemble cohérent permettant aux différentes parties prenantes d'en avoir une vision globale.

Par ailleurs, le ministère souhaitait, en adoptant cette démarche originale, promouvoir des actions innovantes et les valoriser (bassins de rétention amont, mesures de réduction de vulnérabilité des biens...) tout en favorisant la réalisation des mesures réglementaires qui peinaient à se concrétiser.

D'une façon moins affichée à ce stade, il s'agissait aussi pour le ministère de favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage techniquement et financièrement solides pour mener à bien ce type de plan d'action et de fédérer autour de ce maître d'ouvrage la solidarité financière des autres collectivités territoriales.

2.2 Un mode opératoire original

Ces objectifs n'étaient pas pour le ministère totalement nouveaux dans la politique de prévention du risque inondation, mais leur concrétisation sur le terrain se révélait difficile. C'était pour en démontrer la faisabilité et l'efficacité que l'idée de procéder à un appel à projets avait été retenue. Une telle démarche inhabituelle en la matière devait lui permettre :

- de procéder à une évaluation technique ex-ante de chaque projet (sur la base d'un cahier des charges) ;
- d'accélérer la réalisation des projets retenus en leur apportant des crédits supplémentaires (pour cela, leur nombre devait être limité à une quinzaine) ;
- de valoriser leurs résultats grâce à un dispositif de suivi national.

2.3 Des critères de sélection exigeants

La circulaire du 1er octobre 2002 précisait les critères qui devaient être appliqués pour la sélection de la quinzaine de projets.

Les dossiers devaient :

- présenter une approche globale (démarche de projet) précisant les enjeux humains et économiques du bassin (mesure de l'importance du risque) ;
- mobiliser l'ensemble des parties prenantes, en veillant :
 - o à l'association des services de l'Etat concernés ;
 - o à la solidarité financière entre collectivités territoriales ;
- cibler sur des actions permettant de répondre aux objectifs affichés :
 - o information préventive et concertation avec les riverains,
 - o création de zones d'expansion des crues en amont,
 - o réduction de la vulnérabilité des bâtiments existants via les PPRI et les diagnostics ;
- identifier le maître d'ouvrage porteur de la démarche de projet (deux au maximum).

Pour faciliter le respect de ces critères, la circulaire recommandait de cibler les projets sur des petits bassins ou sous-bassins pertinents.

2.4 Un calendrier initial particulièrement tendu

Les premières propositions étaient attendues pour la fin mars 2003, soit 6 mois après la signature de la circulaire. Le choix ministériel était annoncé pour fin avril et la finalisation des projets (signature des conventions) pour fin juin 2003.

De tels délais ne pouvaient être respectés comme nous l'analyserons dans le cadre de ce rapport.

2.5 Des instructions complémentaires échelonnées dans le temps

Suite aux interrogations qui sont remontées des services de l'Etat, mais aussi aux chantiers législatifs¹ en cours, plusieurs circulaires sont venues compléter le dispositif déjà complexe :

- circulaire DE/DPPR du 20 février 2003 précisant les actions qui relèvent de l'Etat (atlas de zones inondables, plans de prévention des risques d'inondation, diagnostics installations classées pour la protection de l'environnement) ;
- circulaire du 14 octobre 2003 relative aux atlas de zones inondables (AZI) ;
- circulaire du 6 août 2003 relative au contrôle des digues (prioritaire sur le territoire des PAPI) ;
- circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme en zone inondable (départements du sud-est) ;
- circulaire du 19 janvier 2005 qui apporte - enfin - un cadrage général à la démarche (pilotage, partenariat) et les précisions techniques attendues sur les actions éligibles.

Face aux retards constatés dans la signature des conventions, une nouvelle échéance est fixée par cette dernière circulaire : toutes les conventions devaient être signées avant fin février 2005.

¹ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques et loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

3. ELEMENTS D'EVALUATION DES PAPI

Deux documents établissant une synthèse des PAPI en cours ou contribuant à l'évaluation de leur impact sont disponibles au moment où ce rapport est établi.

- La direction de l'eau a régulièrement établi des bilans financiers des PAPI permettant de suivre l'état d'avancement des programmes. Le dernier bilan disponible date d'octobre 2007 ; il couvre la période 2003-2006 et présente des perspectives financières pour la période 2007-2013. Le bilan financier des PAPI établi en octobre 2007 par la direction de l'eau fait état de 32 projets d'action et de 9 projets d'étude² retenus en 2002. La relance de la procédure en 2006 a accru les projets d'actions (+14) comme les études (+2), soit au total 57 projets sélectionnés, mais 52 en évitant les double-comptes³. La quinzaine de projets de démonstration envisagée au départ est donc largement dépassée.

- Le CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation)⁴ a encadré en 2007 un rapport de stage portant sur les stratégies de réduction de la vulnérabilité retenues dans le cadre des PAPI⁵. Ce travail analyse en détail les conventions correspondant à 37 des 57 projets annoncés ci-dessus, 29 au titre de la 1ère génération des PAPI (PAPI 1 résultant de l'appel à projets de 2002), 8 au titre de la 2ème génération (résultant de la relance de la procédure en 2006). Les 20 programmes non étudiés concernent des projets qui se sont limités à des études (PAPI 1), ou ont été abandonnés, ou n'avaient pas encore fait l'objet d'une convention (parmi les PAPI 2), ou encore correspondent à une exception.

Parmi les 37 analysés, 14 PAPI ont fait l'objet d'une « étude de cas » basée sur des entretiens (accompagnés par le CEPRI) avec les responsables locaux de ces projets, maître d'ouvrage et services d'Etat. Les résultats de ces entretiens seront toutefois commentés avec prudence par la présente mission, les conditions de sélection de ces 14 projets parmi les 37 dont la convention a été étudiée ne permettant pas d'en garantir la représentativité.

La mission a repris un certain nombre d'éléments de ces documents qui lui paraissaient pertinents et les a enrichis des réflexions résultant de sa propre analyse des dossiers et des entretiens organisés⁶ avec des maîtres d'ouvrage de PAPI et les services de l'Etat concernés.

3.1 Les projets sélectionnés n'étaient pas tous prêts à démarrer

3.1.1 Une maturité variable des démarches suscitées par l'appel à projets

La procédure d'appel à projets des PAPI exigeait des porteurs de projet qu'ils présentent leur dossier de candidature pour une échéance fixée. Certains l'ont fait dans une certaine précipitation pour tenir les délais imposés, avec un contenu technique pas toujours très maîtrisé et sans concertation avec les services de l'Etat ; d'autres ont pu proposer des projets

² Un dixième projet d'étude a été retenu et mis en œuvre dans le cadre d'un autre projet d'actions géographiquement proche.

³ Projet retenu comme projet « couveuse » dans le cadre d'une 1ère convention (études) et confirmé projet PAPI dans le cadre d'une seconde convention.

⁴ Association créée par les collectivités locales et leurs associations nationales ayant pour objectif d'être un centre de ressources et de compétences dans le domaine des inondations.

⁵ Hélène BERAUD, étudiante en master pro « Gestion globale des risques et des crises » (Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne) sous la direction de Nicolas BAUDICEAU (CEPRI).

⁶ Cf. annexe 2.

plus aboutis en s'appuyant notamment sur l'expérience de leur structure de bassin versant ou sur des démarches préexistantes (SAGE ou contrats de rivière). Pour d'autres enfin, les projets ont été longuement réfléchis, tant en terme de portage qu'en terme technique, mais ils n'ont pu respecter les délais.

Même dans les dossiers estimés prêts, les actions composant le PAPI étaient à un niveau d'avancement très différent ; certaines n'étaient qu'au stade d'avant projet, voire de simple intention. Le contenu des dossiers tel qu'encadré par la circulaire de 2002, devait intégrer des actions très novatrices pour les équipes locales comme la réduction de la vulnérabilité, mais aussi l'alerte et l'information préventive ; elles ne pouvaient donc pas être renseignées sur les plans technique et financier au moment de la réponse à l'appel à projet.

3.1.2 Une démarche de conventionnement marquée par des projets non finalisés

Le délai de signature des conventions est révélateur de ce manque de maturité des projets sélectionnés puisqu'il a fallu attendre le 4ème trimestre 2004 pour que la moitié des projets sélectionnés en 2002 soit enfin dotée d'une convention ; la date initialement avancée pour la finalisation des projets et la signature des conventions était juin 2003.

Sur un total de 57 projets sélectionnés en 2002 et 2006, 10 attendaient encore leur convention en octobre 2007.

Les 47 conventions signées en octobre 2007 prévoient 737 millions d'euros de dépenses, dont 247 à la charge de l'Etat (Budget et fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier »). Il était prévu que les autorisations d'engagement soient très étalées dans le temps selon un rythme croissant (30 à 35 M€ annuels en 2005 et 2006, de l'ordre de 70 M€ en 2008, de 100 M€ en 2009). Ces prévisions ne seront pas respectées. Le même décalage dans le temps peut être observé pour les crédits de paiement : les paiements effectifs de 2006 ont par exemple été presque deux fois plus faibles que la prévision établie un an plus tôt (35 contre 67 M€).

3.2 Les structures porteuses sont très majoritairement des structures préexistantes liées à la gestion de l'eau

La grande majorité des maîtres d'ouvrage qui se sont portés candidats, intervenait déjà sur le territoire concerné ; rares sont ceux qui se sont constitués à l'occasion de l'appel à projets. Les syndicats de bassin versant ont très logiquement été amenés à porter les PAPI.

3.2.1 Les structures de coopération des collectivités en charge de l'élaboration des SAGE ou de l'animation des contrats de rivière ont été les plus aptes à répondre aux appels à projets

D'une manière très nette (34 cas sur les 37 PAPI étudiés par le CEPRI), la capacité à élaborer un PAPI a été liée à l'existence antérieure d'une structure porteuse qui, pour 25 d'entre elles, avait déjà élaboré un projet global pour l'eau (SAGE ou contrat de rivière). Ce constat montre la capacité d'adaptation des structures de coopération des collectivités aux enjeux locaux, ce qui était un des objectifs du dispositif « aider à l'émergence de maîtres d'ouvrage pertinents ». Dans trois cas seulement, il y a eu création d'une structure ad hoc.

Pour la mission, il est satisfaisant de constater une assez bonne articulation des PAPI à l'aval de l'élaboration d'un SAGE même si ce n'est pas sans poser de problème en matière d'urbanisme (cf. § 332) voire pour la démarche de planification elle-même (cf. § 422).

3.2.2 Mais la mobilisation des acteurs locaux est restée liée à l'existence d'inondations récentes

La capacité des structures porteuses à élaborer un programme et/ou à demander une intervention publique dépend des menaces ressenties localement ; on ne s'étonnera donc pas que les zones de crues qui ont connu des inondations, voire des catastrophes, récentes, soient bien représentées parmi les PAPI.

Pour le Gard et l'Aude, le PAPI a été en partie une réponse aux inondations récentes connues sur ces secteurs (2002-2003 pour le Gard, 1999 pour l'Aude). La distinction entre les PAPI qui ont fait suite à des catastrophes et ceux qui ont pour objectif de mettre en place des démarches préventives sur des bassins n'ayant pas été soumis à des crues exceptionnelles depuis plusieurs décennies, est importante car la perception et l'utilisation des PAPI par les responsables locaux est très différente. Pour les premiers, ils sont avant tout un moyen d'action ; pour les seconds, ils correspondent davantage à une opportunité.

3.3 La volonté d'une démarche intégrée, même conventionnée, n'accélère pas l'approbation des documents de prévention réglementaires

Pour les porteurs de projets PAPI, les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) ne sont pas de leur responsabilité ; ils restent de la responsabilité de l'Etat même s'ils font partie du conventionnement. De plus, ils ne sont pas de même nature. Pour eux, en tant qu'instrument réglementaire, les PPRI sont exclusivement porteurs d'une logique préventive tandis que les PAPI restent associés à une logique curative : « Avec le PPRI, on évite de reproduire des erreurs ; avec le PAPI, on corrige les erreurs. ». Le PPRI représente le « bâton » tandis que les subventions apportées par le PAPI s'apparentent à la « carotte ».

Dans certains bassins cependant, les PPRI et les PAPI s'enrichissent réciproquement (connaissance des phénomènes via les études, réduction de la vulnérabilité des biens via les prescriptions).

3.3.1 Malgré les progrès enregistrés, l'élaboration des PPRI rencontre toujours de nombreuses difficultés

Si la mission a pu noter une bonne articulation entre SAGE et PAPI, il n'en est paradoxalement pas de même en ce qui concerne l'élaboration des PPRI, élaborés par les services de l'Etat en association avec les collectivités concernées. Bien que le financement de ces démarches soit inscrit à titre de participation de l'Etat dans presque tous les PAPI⁷, l'avancement de ces PPRI ne semble pas pour autant en avoir été accéléré.

Pour les services de l'Etat rencontrés, la programmation affichée dans les PAPI était trop ambitieuse au regard des moyens humains mobilisables. Ils constatent que la procédure pour mener à son terme un PPRI dure environ trois ans ; de plus, ils ont dû remettre en chantier des PPRI déjà approuvés pour prendre en compte l'amélioration des connaissances et introduire des prescriptions relatives à la réduction de la vulnérabilité du bâti existant. Or ce dernier point soulève de nombreuses difficultés rédactionnelles. Dans certaines régions, l'intervention du CETE a permis d'accélérer leur élaboration. Les PAPI fournissent l'occasion de dresser régulièrement l'état d'avancement et d'aborder les difficultés rencontrées.

Nombreux sont encore les élus qui estiment que la réalisation des PAPI permettra d'assouplir les prescriptions des PPRI.

⁷ 31 cas sur les 37 PAPI étudiés par le CEPRI.

On peut se demander si les services de l'Etat ont bien perçu l'intérêt de procéder aux arbitrages, indispensables à leur approbation, à l'occasion de la préparation de la convention PAPI⁸. Il est vrai que ces arbitrages, souvent délicats, doivent pour être conclusifs reposer sur un travail technique préalable qui n'était pas toujours achevé au moment des négociations relatives à la convention.

Au plan des principes, il serait séduisant de pousser cette logique jusqu'à la conditionnalité : « en l'absence de PPRI, pas de PAPI ». Pourtant, si cette logique devait être érigée en principe, les services déconcentrés craignent qu'elle ne freine dans certains bassins, notamment ceux où les PPRI ont pris du retard, le développement d'une politique de prévention des inondations.

Cependant, la mission estime que le rapprochement entre PAPI et PPRI doit être très nettement renforcé.

3.3.2 Les PAPI n'influent pas sur une meilleure prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme

Le champ de compétences des maîtres d'ouvrage n'y incite guère non plus : seule une minorité d'entre eux dispose d'une compétence en aménagement ou urbanisme⁹. D'une manière générale, le champ de compétence des structures porteuses et leur gouvernance ne sont pas adaptés pour traiter des problèmes d'aménagement du territoire.

Bien souvent, il n'y a pas de cohérence entre la planification territoriale et les plans d'action de prévention des inondations. A l'inverse même, certains élus comptent bien sur les PAPI pour demander à terme l'assouplissement des PPRI.

Pour les personnes rencontrées par la mission, la prise en compte du risque d'inondation en matière d'urbanisme se fait au travers des PPRI qui sont de la responsabilité de l'Etat et non des structures porteuses. Celles-ci ne se sentent donc pas en charge de promouvoir cette politique auprès des collectivités compétentes.

Même si les services de l'Etat ont fait d'importants efforts en matière de « porter à connaissance » à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, SCoT et PLU, cette démarche n'est pas intégrée au PAPI.

L'évolution réglementaire des SAGE pourrait favoriser les liens de cohérence avec les documents d'urbanisme (objectif 2011), mais pas les politiques contractuelles ... sauf à développer des critères de conditionnalité que tous redoutent sur le terrain : la souplesse relative laissée aux PAPI est en effet l'une des raisons de leur popularité.

3.4 Les actions de communication restent trop générales et ne sont pas ciblées sur l'information préventive

Les actions de communication et de formation sont par contre mises en œuvre de manière prioritaire dans les PAPI. Ces actions restent toutefois générales (lettres d'information, site Internet) et n'ont pas fait progresser de façon significative l'information préventive sur les risques (document d'information communal sur les risques majeurs - DICRiM - et publication des cartographies des risques sur Internet).

⁸ En tout état de cause un constat négatif a été clairement établi sur ce point pour certains projets particuliers ayant justifié l'intervention de l'IGE.

⁹ 9 cas sur les 37 étudiés par le CEPRI.

3.4.1 Un déficit d'appropriation par les populations

Il s'explique dans de nombreux cas par l'absence de prise de conscience par les populations du risque inondation ou plutôt par un « déni » du risque, notamment quand les événements sont anciens. Les taux parfois élevés de mobilité des populations (déménagements) constituent également un frein significatif au développement d'une culture du risque.

En outre, l'absence d'instance participative comme les commissions locales de l'eau des SAGE et les comités de rivière qui regroupent l'ensemble des parties prenantes (élus, Etat, mais aussi représentants socio-professionnels, associations de riverains...), limitent l'appropriation par les acteurs de la démarche PAPI.

Ni les comités de pilotage institués dans le cadre des PAPI, ni les réunions publiques programmées, ne pallient cette absence de gouvernance ouverte sur la société civile.

3.4.2 Les repères de crue, éléments symboliques du développement d'une culture du risque, peinent à se mettre en place

La quasi totalité des PAPI a programmé une action relative à la pose de repères de crue (choix des localisations, financement à 90%). Les difficultés rencontrées pour la mise en place des repères de crues, action pourtant symbolique de la mémoire des crues, sont révélatrices des réticences rencontrées par la population face au message qu'il convient de « vivre avec les crues ». Ces réticences sont relayées par les collectivités locales : certains repères déjà payés aux communes ne sont toujours pas posés.

3.4.3 Les plans communaux de sauvegarde se révèlent plus mobilisateurs pour les élus que les documents d'information communaux sur les risques majeurs

Plus personne n'évoque sur le terrain les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRiM) qui doivent servir de base à l'information de la population dès lors que la commune est identifiée comme une commune exposée à un risque majeur dans le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) arrêté par le préfet.

Les acteurs locaux préfèrent privilégier l'information jugée beaucoup plus opérationnelle destinée aux acquéreurs - locataires de biens avec mise sur Internet des atlas des zones inondables et l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) obligatoires pour toutes les communes dotées d'un PPR.

Plusieurs structures porteuses de PAPI ont ainsi introduit une action de soutien à l'élaboration de ces documents relatifs à la gestion de crise. C'est par leur biais qu'elles abordent de façon concrète les problèmes d'alerte mais aussi de prévision. Leur élaboration oblige en effet les partenaires à examiner les dispositifs existants, à les améliorer, à les compléter. Elle constitue également un excellent support pour développer la sensibilité des élus à la vulnérabilité des biens et des personnes. La mission considère donc que cette pratique doit être encouragée.

La diffusion des consignes de sécurité aux entreprises comme aux établissements recevant du public situés en zone inondable contribue à l'information générale de la population de façon beaucoup plus efficace que les DICRiM.

3.5 La part des travaux hydrauliques reste largement prépondérante

3.5.1 Même si les opérations de ralentissement y occupent désormais une place non négligeable

L'appel à projets avait pour ambition de réorienter la politique de lutte contre les inondations en promouvant les actions de prévention au détriment des travaux de protection rapprochée.

Dans les programmes sélectionnés, la part des travaux reste prépondérante : sur les 305 M€ programmés en août 2007, 205 M€, soit les 2/3, concernent des travaux hydrauliques au sens large (incluant le ralentissement dynamique et les travaux de protection).

Le ralentissement dynamique prend toutefois une assez large place (un bon tiers) au sein de ces travaux, ce qui était l'un des objectifs du dispositif.

L'étude des budgets des PAPI figurant au sein du rapport du CEPRI confirme le poids des travaux hydrauliques (au sens large) ; ce rapport y voit la trace de la compétence acquise en ce domaine par les structures porteuses. Compte tenu des missions du CEPRI, ses appréciations sévères sur le manque d'intérêt des porteurs de projet pour les actions de réduction de la vulnérabilité en faveur des entreprises ou des particuliers, sont logiques.

Pour la mission, le problème est plus complexe et met en évidence la nécessité de développer auprès de la population mais aussi auprès des maîtres d'ouvrage, ce qu'on appelle désormais la culture du risque.

Même lorsqu'il est démontré par une évaluation coût-bénéfice qu'il serait préférable sur le plan économique pour la collectivité que les populations se protègent des inondations par des mesures individuelles, le coût politique d'une telle posture reste très difficile à assumer pour les élus locaux. Ne pas réaliser de travaux de protection (digues) s'apparente à de l'inaction (absence de travaux visibles et concrets) : ce que les populations acceptent difficilement.

3.5.2 Les opérations de réduction de la vulnérabilité des biens restent embryonnaires

Les interventions visant à réduire, voire supprimer, la vulnérabilité des biens des particuliers comme des entreprises sont en revanche faiblement dotées (environ 40 M€) alors que leur développement était aussi l'un des objectifs phares du dispositif PAPI.

La compétence initiale dans le domaine de l'eau de la grande majorité des structures porteuses s'est révélée sur ce point un handicap. Si elles ont toutes inscrit une provision de dépenses dans leur PAPI pour respecter le cahier des charges de l'appel à projets, peu d'entre elles ont réellement engagé des opérations en ce domaine. Au plus, commencent-elles à réaliser des diagnostics, soit en régie en recrutant un animateur, soit en confiant ce travail à un bureau extérieur, mais toutes avouent leur manque de savoir faire en ce domaine et s'en inquiètent.

Ces actions ne sont pas de la compétence des syndicats mais des communautés de communes. Peu d'entre elles semblent convaincues de la pertinence de cette politique et préfèrent attendre les prescriptions de l'Etat, via les PPRI, en ce domaine. Un faible nombre de structures porteuses évoque la possibilité de rapprochement avec les structures de rénovation de l'habitat.

Le problème de la réduction de la vulnérabilité des entreprises mobilise davantage : il est significatif que certains partenaires comme les chambres consulaires envisagent de recruter des animateurs pour mener ce travail de diagnostic.

Si le retard pris par ces actions est d'ores et déjà évident, l'engagement effectif de ces opérations à la hauteur des dotations affichées restera à vérifier au terme des conventions.

La mission estime cependant que ce constat, indéniable, mérite une appréciation plus nuancée : c'est d'abord la puissance du régime d'assurance des catastrophes naturelles en France qui n'incite guère au développement d'initiatives personnelles en matière de prévention ou de réduction de vulnérabilité¹⁰. Sauf à modifier ce cadre, ce n'est qu'au moyen d'un PPRI que le préfet peut rendre (éventuellement) obligatoires de tels diagnostics et les travaux correspondants.

Le lien trop faible entre PPRI et PAPI se trouve une nouvelle fois souligné.

3.6 Les études économiques devant évaluer les enjeux et analyser les coûts et avantages des projets sont totalement absentes des dossiers de candidature

Enfin, point essentiel, la mission comme déjà le soulignait le rapport du CEPRI relève l'absence généralisée d'études économiques évaluant les enjeux et justifiant les investissements proposés par les PAPI (analyses coûts/avantages), en particulier pour les travaux hydrauliques dont l'ambition (et les coûts) ont été croissants, des PAPI-1 aux PAPI-2.

Les maîtres d'ouvrage sont réticents à lancer ce type d'études qui leur paraît superfétatoire, dans le souci de ne pas retarder le démarrage des travaux. Par ailleurs, ils disposent rarement des appuis méthodologiques nécessaires : pour les équipes techniques, il n'est pas évident de quantifier l'impact économique des inondations, ni a fortiori d'en évaluer les enjeux humains. Tous souhaitent disposer d'un appui méthodologique pour engager de telles études.

La mission constate la qualité très hétérogène des diagnostics préalables figurant dans les dossiers de candidature des PAPI et souligne l'absence d'études économiques justifiant les travaux hydrauliques (au sens large) retenus. On peut dès lors s'interroger sur les critères qui ont présidé à la sélection des projets, comme sur le niveau d'exigence des services de l'Etat en vue de la répartition effectuée des financements.

Aussi convient-il de rappeler que les PAPI ont été lancés dans le cadre d'une démarche expérimentale dont il faut tirer toutes les conséquences avant de la généraliser dans le cadre de la directive « inondation ».

¹⁰ Cf. le rapport de la Cour des Comptes « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations ».

4. SYNTHÈSE ÉVALUATIVE DE LA DÉMARCHE PAPI

L'objectif ministériel en 2002 était de lancer une dynamique contractuelle entre les collectivités territoriales et l'Etat en faveur d'une approche globale de prévention des inondations après plusieurs catastrophes qui avaient marqué l'opinion publique. Comme très souvent en ce cas, la volonté d'obtenir rapidement des résultats s'est traduite par la fixation de délais courts alors que l'approche, ambitieuse et novatrice, allait à l'évidence exiger du temps et s'agissant d'une politique de long terme, une meilleure visibilité dans le financement.

4.1 Une meilleure prise en compte du facteur « temps » dans la conception et la gestion des PAPI aurait été souhaitable

Il ressort des documents fournis par la direction de l'eau que les délais de mise au point des conventions comme les délais d'exécution des PAPI sélectionnés selon la procédure d'appel à projets de 2002 se sont révélés particulièrement élevés. Le facteur « temps » semble avoir été fortement sous-estimé.

L'importance pratique de ce constat doit être soulignée : par exemple, le délai de quelques mois initialement prévu pour le dépôt des candidatures convenait parfaitement si l'objectif de sélectionner des dossiers prêts avait été respecté. Il ne pouvait pas en revanche convenir pour des projets qui restaient techniquement à finaliser ou pour une maîtrise d'ouvrage qui restait à constituer, l'expérience ayant prouvé que la préparation de ce type de décision locale entre les principales collectivités territoriales concernées, puis de mise en œuvre de ces décisions (constitution de syndicat ou modification de statuts, etc.) est autrement plus longue.

4.2 Des progrès évidents dans la conduite et la mise en œuvre de la politique de prévention des inondations ... mais des faiblesses à corriger

Le dispositif PAPI a favorisé l'émergence ou plus exactement le confortement de maîtres d'ouvrage locaux porteurs d'une politique de prévention du risque inondation ainsi que la constitution d'équipes techniques dédiées mais politique et structures restent malgré tout fragiles.

4.2.1 La procédure d'appel à projets a réellement sensibilisé les collectivités concernées à la nécessité d'une démarche intégrée.

Dans les bassins où préexistaient des équipes dédiées, celles-ci ont pu se prévaloir des cinq grands axes d'action énoncés dans la circulaire pour proposer des actions souvent jugées jusqu'alors comme non prioritaires (connaissance, information) et au moins s'interroger sur les solutions à préconiser (ralentissement amont, réduction de la vulnérabilité des bâtiments existants...).

Ces cinq axes sont les suivants :

- pilotage, connaissance et information ;
- prévision et alerte ;
- réglementation et mesures de réduction de vulnérabilité ;
- ralentissement dynamique ;
- travaux de protection.

Un sixième et dernier axe regroupe des actions diverses négociées localement et répondant aux nécessités du bassin comme le curage de cours d'eau, la reprise d'ouvrages ou la restauration de milieux aquatiques...

Pour les équipes techniques, le PAPI s'est révélé être un formidable outil pour fédérer les acteurs à l'échelle du bassin de crue et aborder la problématique des inondations avec une vision d'ensemble grâce aux 5 axes. Ils ont même dans certains départements pu intégrer des éléments de la politique de sécurité (élaboration des plans de sauvegarde communaux). Pour eux, la souplesse de l'outil PAPI est un atout qui laisse la possibilité de mener les actions des différents axes dans l'ordre souhaité et quand elles sont mûres. Le PAPI a ainsi permis de sortir de la stricte logique des travaux de protection contre les inondations même si ces derniers restent très présents dans les programmes.

Le développement des études économiques sur les enjeux et les analyses coût-avantage devraient permettre de mieux justifier le coût de ce type de travaux au regard du montant des dommages encourus. La démarche reste encore prospective mais on commence à la retrouver dans plusieurs PAPI.

Un cadrage national reste à développer.

4.2.2 Dans certains bassins, les PAPI ont concurrencé les autres démarches de gestion

En assumant le portage technique et financier d'un PAPI, les structures de bassin ont été souvent conduites à délaissier temporairement les démarches de gestion concertées sur l'eau déjà engagées (contrats de rivières ou/et SAGE) pour se consacrer quasi intégralement au PAPI. Il en ressort une mise en concurrence entre les politiques de prévention des risques et de gestion de l'eau qu'il conviendrait de dépasser.

Les difficultés rencontrées par les structures de bassin posent la question de l'opportunité d'intégrer les PAPI au sein des contrats de rivière afin d'assurer une plus grande mise en cohérence. Les PAPI pourraient s'apparenter, en tant qu'outil de programmation financière, à un volet des contrats de rivière. De plus, les PAPI et les contrats de rivières peuvent traiter de problématiques communes : connaissance du bassin, prévention des inondations, gestion de la morphologie de la rivière, information et formation...

De même la mise en cohérence des PAPI avec les SAGE pose la question de leur articulation temporelle. Sur le plan des principes, il serait logique d'exiger de conditionner le renouvellement des PAPI à l'existence d'une démarche SAGE puisque la planification de la politique de l'eau doit logiquement précéder la programmation financière de mesures de gestion.

Pour les équipes en place, si cette logique devait être érigée en principe, elle risquerait de freiner la structuration des acteurs de l'eau dans les zones orphelines en matière de gestion concertée de l'eau. En effet, les programmes d'action, et en particulier ceux relatifs à la problématique inondation, constituent bien souvent le seul moyen de fédérer les acteurs autour d'un enjeu partagé. Ces initiatives peuvent constituer l'embryon nécessaire pour élargir les thématiques et initier une véritable démarche de gestion concertée sur le bassin versant. Si l'existence d'une démarche SAGE devait devenir un préalable au PAPI, les effets pourraient être, dans certains cas, contradictoires avec les effets recherchés d'une gestion concertée par bassin versant de l'eau.

Si la mission partage cette démarche pragmatique qui avait été également celle retenue pour les contrats de rivière, elle recommande toutefois de mieux veiller à la cohérence de l'outil réglementaire et de l'outil contractuel.

4.2.3 Les structures porteuses restent fragiles face aux charges qui découlent des PAPI

4.2.3.1 Des risques financiers

Les ambitions du PAPI sont bien souvent à la limite des capacités techniques et financières des structures porteuses. Les PAPI sont très lourds à porter financièrement et ont tendance à capter les finances des syndicats à leur profit au détriment des autres politiques.

Le conventionnement des PAPI avec l'Etat et les grandes collectivités territoriales a toutefois permis de développer la compétence « inondation » dans les structures porteuses, notamment de bassin. Grâce aux crédits de pilotage, elles ont pu procéder au recrutement de nouveaux agents. Elles craignent cependant un « effet reflux » à la fin des conventions PAPI qui pourrait menacer la pérennité même de ces structures. Sur quelles bases financières vont-elles pouvoir continuer à assumer cette nouvelle compétence en matière d'inondation à l'échéance de leur PAPI ?

Cette problématique est importante car elle aura un effet sur le devenir de ces syndicats et l'ensemble de leurs missions. C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles les demandes de PAPI-2, voire PAPI-3, sont si nombreuses.

4.2.3.2 Des responsabilités juridiques substantielles

Le développement de la compétence « inondation » des structures de bassin au travers des PAPI présente en outre un risque juridique substantiel pour ces structures de coopération entre collectivités si le champ et plus encore les limites de cette compétence ne sont pas correctement précisés dans leurs statuts. En effet, établissements publics compétents pour la prévention du risque inondation, ils pourraient encourir le risque d'être poursuivis en justice pour n'avoir pas assumé pleinement leurs responsabilités.

4.3 La procédure d'appel à projets a induit un « effet d'aubaine » préjudiciable à la qualité des projets

Plus original a été le choix de recourir à une procédure d'appel à projets en vue de garantir la valeur de démonstration pour les nouvelles orientations de la politique de prévention et par conséquent la qualité technique des projets retenus.

A posteriori, on doit constater que la coexistence de ces quatre facteurs (volonté politique forte, opinion publique mobilisée, délais courts, appel à projets) a probablement eu des effets induits non négligeables que l'on pourrait qualifier d'« effet d'aubaine » ou encore d'« effet passage à niveau » : si vous ne passez pas juste avant la fermeture de la barrière, vous pouvez parfois attendre fort longtemps avant de repartir et, compte tenu d'une certaine instabilité des politiques publiques, vous prenez alors le risque de n'être jamais bénéficiaire du dispositif d'aide attendu.

On retrouve indéniablement la trace de cet effet d'aubaine dans les PAPI. Tout d'abord, l'objectif de favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage pertinents s'est traduit dans bon nombre de cas par le choix de retenir compte tenu des délais une structure existante, sans trop s'attarder sur sa pertinence. Comme ces structures étaient souvent engagées dans une gestion quantitative des eaux (aménagement de rivières, etc.), elles ont eu naturellement tendance à privilégier les savoir-faire qu'elles maîtrisent : d'où la prédominance des travaux hydrauliques et tout particulièrement des travaux de protection dans les budgets des PAPI, travaux qui ne faisaient pas partie des objectifs prioritaires du dispositif.

4.4 La procédure d'appel à projets n'a pas réussi à respecter les critères de sélection fixés par circulaires

La réussite d'une procédure d'appel à projets nécessite en principe :

- un cadrage initial fort ; ce qui a été amorcé mais n'a pu être respecté.
- un calendrier de lancement maîtrisé ; ce qui n'a pas été le cas.

La procédure d'appel à projets s'est montrée adaptée pour faciliter la mise en œuvre des projets prêts ou proches de la maturité (dont certains se sont révélés excellents). Ces projets n'auraient peut-être pas trouvé de financement (en tous cas pas aussi facilement) si le dispositif PAPI n'avait pas été créé.

Elle s'est montrée défailante pour les projets en simple gestation, non finalisés, mal évalués ou non négociés préalablement.

4.4.1 Un dispositif insuffisamment maîtrisé faute de comité de sélection

Contrairement à une pratique courante dans une démarche d'appel à projets, aucun jury de sélection n'a été mis en place et le choix des projets retenus a été effectué directement par le ministère au niveau du cabinet sur la base de l'instruction technique des dossiers effectuée par la direction de l'eau. Quel que soit le sérieux de cette instruction, la méthode n'était sans doute pas propice à garantir une parfaite adéquation des choix au regard des objectifs poursuivis et des critères définis.

L'inflation du nombre de dossiers déposés et acceptés n'a pas permis d'assurer le respect des critères de sélection, ni de mobiliser préalablement l'expertise nécessaire pour vérifier la qualité technique de chaque opération, affaiblissant de ce fait la portée démonstrative des PAPI sur les nouvelles orientations de la politique de prévention promue par l'Etat.

La qualité des projets retenus et surtout leur maturité ont été très variables comme nous l'avons déjà souligné. Certains projets se seraient réalisés grâce aux financements programmés dans le cadre des contrats de projet Etat-Régions, même en absence de l'appel à projets. Pour ces projets, la plus-value du dispositif PAPI est faible. A l'opposé, certains projets, montés à la hâte pour profiter de l'effet d'aubaine, ne sont techniquement pas maîtrisés.

Dans des bassins où la pression était forte mais les projets pas mûrs, un certain nombre d'entre eux ont été retenus uniquement pour la partie des études, leur permettant ainsi de prendre rang (« PAPI couveuses »). Cette décision était de bon sens. Elle aurait pu (dû) être étendue à de nombreux autres projets insuffisamment finalisés. L'absence d'un comité de sélection formel assisté d'un conseil scientifique, mais aussi de texte juridique contraignant (décret, par exemple) imposant des conditions minimales de recevabilité, n'ont pas permis de résister à la pression politique. Cinq ans après l'appel à projets de 2002, certains projets commencent seulement à connaître un début d'exécution ; d'autres ont dû être réorientés (dont certains avec le concours d'une mission d'inspection ou de l'instance de conseil et d'appui technique, l'ICAT) ; d'autres enfin seront probablement abandonnés.

4.4.2 Une inflexion plus qu'une réorientation du contenu de la politique de prévention des inondations

Le contenu des différents projets est difficile à analyser sur dossiers dans la mesure où les porteurs de projet ont utilisé de façon différente la nomenclature des travaux qui leur était proposée par les circulaires. Un examen au cas par cas et, bien souvent, une vérification sur

place que la mission n'a pas été en mesure d'effectuer, auraient été nécessaires pour valider la nature et la pertinence des travaux projetés, aucune évaluation ex-ante n'ayant été produite dans les dossiers des appels à projets. De ce fait, les comparaisons entre projets ont une portée très limitée.

Dès lors, les commentaires ne peuvent qu'être généraux. Ainsi la part consacrée aux études est variable selon l'état d'avancement du projet au moment de sa sélection par le ministère. Pour certains bassins, les études étaient très avancées ; pour d'autres au contraire, toutes les études étaient à entreprendre.

La part consacrée aux travaux hydrauliques en vue de la protection des populations ou du ralentissement dynamique est globalement, et pour chaque programme, très largement majoritaire (80% des montants globaux de travaux de 2003 à 2007). Par contre, la place accordée à la réduction de la vulnérabilité reste marginale (9% des financements de 2003 à 2007), alors que cet objectif était explicitement cité dans les circulaires d'encadrement de l'appel à projets. Les porteurs de projets PAPI se sont contentés en règle générale de renforcer très récemment leur équipe avec du personnel dédié à cette action et de lancer quelques études préliminaires. Il est vrai que les coûts respectifs de ces deux types de travaux sont difficilement comparables et la maîtrise d'ouvrage des travaux de réduction de la vulnérabilité des biens des particuliers comme des entreprises ne dépend pas de la structure porteuse, mais des intéressés eux-mêmes ; celle-ci ne peut qu'en assurer l'animation, y compris au niveau du diagnostic.

Une autre lacune majeure du dispositif est la faiblesse, voire l'absence, de l'évaluation des enjeux humains et économiques dans la quasi totalité des programmes (diagnostics, analyses coûts-avantages).

4.5 Le dispositif de pilotage des PAPI ne vaut pas gouvernance mais a permis une réelle coordination des financeurs

4.5.1 Le pilotage national ne s'est pas suffisamment adapté à l'évolution du nombre de projets

La procédure d'appel à projets a initialement dérouté les services déconcentrés concernés qui estimaient que la circulaire de 2002 laissait place à beaucoup d'interprétations sur les critères de sélection.

Bien que tardive, la circulaire du 19 janvier 2005 a été particulièrement bien accueillie : elle apportait le cadrage indispensable au bon déroulement de la démarche jugée jusque là quelque peu chaotique. Elle rappelait clairement le rôle de l'Etat dans la démarche proposée aux collectivités ; elle apportait les précisions attendues par les services sur les actions éligibles aux PAPI, ainsi que les règles de pilotage.

La mission reste plus réservée sur un certain nombre de ces éléments, déjà dépassés en raison de sa publication tardive : préparation de la LOLF et des BOP, pilotage central d'une démarche qui ne peut plus déjà être qualifiée de démonstrative.

Le suivi au niveau national a été effectué avec sérieux par les services de la direction de l'eau qui a réuni régulièrement les chefs de projets et les services déconcentrés de l'Etat suiveurs. Elle a publié périodiquement des notes de synthèse sur l'état d'avancement des PAPI, notamment sur le plan financier, et fait réaliser par le Centre européen de prévention du risque d'inondation installé à ORLEANS (CEPRI) un rapport d'évaluation.

Il aurait été souhaitable pour la mission que la direction de l'eau s'appuie sur une instance consultative externe (nationale ou de bassin) du type comité de sélection ou d'agrément pour valider les projets d'origine comme pour en assurer le suivi.

4.5.2 L'Etat s'est peu affirmé dans son rôle de co-pilote local

Concernant la gouvernance des projets, la mission a constaté sur nombre de projets la confusion regrettable entre le comité de pilotage co-présidé en principe par le préfet et le président de la structure porteuse, maître d'ouvrage, et le comité technique réunissant les services des collectivités et de l'Etat. Les réunions du comité de pilotage ont été rares pour certains PAPI ou bien n'ont pas été présidées au bon niveau.

Malgré ces faiblesses évidentes de pilotage, ces comités sont jugés importants pour les services tant de l'Etat que des structures porteuses. Même s'ils se réunissent peu, ils permettent de faire le point une fois par an sur l'état d'avancement du PAPI en présence des financeurs (bilan sur l'exécution et point sur la programmation à venir). Les conseils régionaux semblent y être particulièrement attachés même si le vrai suivi financier se fait généralement au niveau de comités de financement départementaux.

Les comités techniques se réunissent bien plus souvent et disposent d'une réelle fonction de pilotage du programme.

Dans certains cas, le choix du pilote représentant l'Etat est discutable. C'est le cas notamment lorsque le pilote choisi est un sous-préfet d'arrondissement pour des bassins couvrant plusieurs départements, qui plus est si cet arrondissement est bénéficiaire de travaux de prévention effectués dans un arrondissement amont. Bien entendu, ce ne sont ni les qualités personnelles de ces pilotes, ni leur aptitude à animer, qui sont en cause, mais leur positionnement administratif. Les DIREN n'assurent pas toujours leur rôle d'animation technique et de coordination des autres services déconcentrés, notamment départementaux, même si elles n'ont pas toujours non plus été mises en situation de le faire.

La mission a pu constater l'intérêt de mettre en place au niveau régional des « clubs PAPI » rassemblant les structures porteuses, les représentants du conseil régional et des conseils généraux, de l'agence de l'eau et des services de l'Etat.

4.5.3 L'implication des grandes collectivités territoriales est réelle mais reste à organiser

D'une manière assez générale, les grandes collectivités, conseils régionaux et conseils généraux, ne se sentent pas tenues par la sélection des PAPI établie par l'Etat, même si elles adhèrent aux grands principes de la démarche. Elles sont bien conscientes qu'une généralisation des PAPI poserait nécessairement le problème de la maîtrise budgétaire tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales.

Pour les représentants des grandes collectivités rencontrés, ces priorités pourraient être définies sur la base d'un triptyque « enjeux-efficacité du projet-coût du projet ». Ce qui plaiderait pour réorienter la démarche d'appel à projets vers une démarche de labellisation concertée.

* *

*

En résumé, l'appel à projets a bien été interprété par les acteurs locaux comme une réorientation forte de la politique de gestion des inondations préconisée par l'Etat :

- en privilégiant désormais les actions de ralentissement amont plutôt que de protection rapprochée, de réduction de la vulnérabilité plus que de réduction de l'aléa ... même si la part des travaux hydrauliques reste prépondérante et si les opérations de réduction de la vulnérabilité des biens peinent à démarrer ;
- en mettant en avant la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales et de leur structure de coopération pour mener à bien ces programmes de prévention, notamment leurs nouvelles compétences en matière d'information des populations locales ... même si l'information diffusée relève davantage de la communication que de l'information préventive proprement dite.

Si on peut considérer que la procédure d'appel à projets « PAPI » a permis d'esquisser ce que pourrait être une politique locale de prévention et de protection des biens contre les inondations, l'inscription dans la durée d'une telle politique nécessiterait une réorientation de la procédure comme des efforts supplémentaires ; les structures restent fragiles, financièrement et juridiquement, et tout reste à faire pour promouvoir une véritable politique de réduction de la vulnérabilité des biens.

Au regard de ces enseignements, la mission recommande de **ne pas reconduire en l'état la procédure d'appel à projets**, notamment pour mettre en œuvre les futurs plans de gestion des inondations tels que prévus par la directive européenne, et de revenir à une programmation budgétaire et un suivi de ces futurs plans au niveau des grands bassins. Autant la procédure d'appel à projets aurait pu se révéler bénéfique comme dispositif de démonstration sur la base d'une quinzaine de projets comme initialement annoncé, autant sa généralisation à plus de 50 bassins, voire plus si la procédure est reconduite, n'est pas gérable selon les procédures actuelles.

Seule une programmation et un suivi de proximité seraient de nature, pour la mission, à permettre une meilleure articulation entre une politique incitative de l'Etat (soutien financier à des aménagements) et ses propres interventions régaliennes (PPRI aujourd'hui, mise en œuvre des directives inondations demain) sous réserve que les critères d'éligibilité aux aides soient clairement et formellement définis. La gestion du facteur « temps », très prégnante dans une procédure d'appel à projets, n'a guère permis une optimisation sereine de cette articulation dans les projets retenus.

Une procédure de labellisation des futurs programmes pourrait être instituée à l'image de ce qui a été fait dans le passé pour les contrats de rivières.

5. LES EXIGENCES DE LA DIRECTIVE INONDATION

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 23 octobre 2007 une directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (Directive 2007/60/CE parue au JO L 288 de l'Union européenne du 6 novembre 2007).

L'objet de cette directive est que les Etats membres évaluent les risques d'inondation sur leur territoire et adoptent des plans de gestion de ces risques en donnant la priorité à la réduction des conséquences négatives potentielles qu'ils sont susceptibles d'entraîner.

La mise en œuvre de la directive inondation doit être fortement coordonnée avec celle de la directive 2000/60/CE, dite directive cadre sur l'eau (DCE), qui ne prend que très partiellement en compte le risque d'inondation.

L'évaluation préliminaire des risques doit être réalisée avant le 22 décembre 2011. Cette évaluation doit être fondée sur des observations (crues historiques) et des études sur les évolutions à long terme. Elle doit prendre en compte l'incidence du changement climatique. L'évaluation comprend des documents cartographiques, la description des inondations survenues dans le passé et l'estimation des conséquences négatives potentielles des inondations futures. Cette évaluation doit être réalisée pour chaque district hydrographique au sens de la DCE.

Les Etats Membres doivent établir avant le 22 décembre 2013 des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation. Ces documents cartographiques doivent traduire trois scénarios :

- les crues de faible probabilité (événements extrêmes),
- les crues de probabilité moyenne (période de retour supérieure ou égale à 100 ans),
- le cas échéant, les crues de forte probabilité.

On relèvera que pour la directive les crues centennales sont considérées comme des crues à probabilité de retour « moyenne » alors qu'il est déjà difficile de faire admettre par l'opinion publique et les responsables locaux que ces crues pourront se reproduire un jour.

Les cartes de risques d'inondation doivent indiquer les conséquences négatives potentielles sur les populations, la vie économique et les risques de pollution en provenance de sources potentielles se situant dans les zones à risques.

Sur la base de ces diagnostics, les Etats Membres doivent adopter avant le 22 décembre 2015 des plans de gestion des risques d'inondation. Ces plans définissent les objectifs appropriés en matière de gestion des risques pour les zones inventoriées et les mesures pour atteindre ces objectifs.

Les plans de gestion englobent tous les aspects de la gestion des risques, en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation, y compris la prévision et les systèmes d'alerte.

Comme d'une manière générale la démarche des PPRI, la conception des PAPI telle qu'elle est décrite dans la circulaire du 19 janvier 2005, est dans l'ensemble cohérente avec les objectifs et dispositions de la directive inondation. Mais la mise en œuvre de la directive ne doit pas se limiter à quelques projets sur des territoires sensibles retenus dans le cadre d'un appel à projets. D'une certaine manière, les PAPI - avec leurs cinq axes - auraient pu être considérés comme des programmes expérimentaux ayant permis d'anticiper la mise en œuvre

de la directive si les prescriptions des circulaires de 2002 et 2005 avaient été respectées, ce qui n'a malheureusement pas été toujours le cas.

A la connaissance de la mission, le ministère n'a pas encore élaboré d'instruments juridiques ni d'instructions à l'intention des services de l'Etat pour la mise en œuvre de cette directive.

La directive européenne a été publiée après la publication des récentes lois françaises concernant la prévention et la gestion des inondations (loi du 30/07/2003 relative à la prévention des risques, loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, loi sur l'eau du 30 décembre 2006), mais la France a joué un rôle important dans la conception et l'élaboration de cette directive.

La mission n'a pas relevé a priori d'incohérence marquée entre la législation française et la directive. Les modifications apportées par les lois visées ci-dessous pour adapter les outils réglementaires (SDAGE, SAGE) nécessaires à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, ou plus spécifiques à la problématique des risques (PPRI), répondent en partie aux exigences de la directive inondation.

La mission recommande néanmoins qu'une étude juridique soit réalisée pour examiner si sa transposition nécessite une adaptation législative.

Par contre, des adaptations réglementaires relatives à ces outils s'avèreront sans nul doute indispensables. Les volets « inondation » des SDAGE, actuellement en révision au titre de la DCE (avant fin 2009), et des SAGE devront être singulièrement complétés et renforcés sur la base des études préalables qu'il convient d'engager si la France, après avoir été un des Etats membres à l'initiative de cette directive, veut en respecter le contenu et les délais d'application. La réglementation relative aux PPRI devra également être réexaminée dans cette optique.

Ces contraintes de calendrier incitent à accorder dès à présent la priorité à la stricte mise en œuvre de la directive inondation en respectant scrupuleusement les différentes étapes : évaluation des enjeux, identification des zones à risques, élaboration des mesures de protection et de réduction de la vulnérabilité.

La mission recommande donc à la DGPR de lancer ce chantier sans délai en étroite concertation avec la DGALN et les agences de l'eau.

6. RECOMMANDATIONS

6.1 « Solder » positivement la procédure d'appel à projets

- Lancer au premier semestre 2009 un bilan sur l'état d'avancement de chaque convention avec retour à l'automne (commande à passer aux préfets de région - DREAL selon un cahier des charges mis au point au niveau national). Le cahier des charges devra inclure un examen de l'avancement de l'élaboration des PPRI correspondant aux PAPI.
- Organiser avant la fin 2009 un événement de restitution de ce bilan (séminaire) afin de tirer les enseignements de la démarche avec les maîtres d'ouvrage (pas de classement mais mise en évidence des forces et faiblesses des démarches locales et projets).
- Mettre en œuvre les conventions en cours dans le cadre des contrats de projet 2007-2013, en prolongeant si nécessaire certains délais par avenant mais sans modification de contenu, en veillant tout particulièrement à la cohérence avec l'élaboration des PPRI.
- Arrêter le dispositif PAPI actuel au plus tard en 2013 afin de ne pas créer d'ambiguïté avec les futurs plans de gestion des inondations de la directive qui doivent être adoptés avant décembre 2015, sauf exceptions résultant d'une procédure d'expertise collective organisée au niveau national par la DGPR et incluant l'examen d'une analyse coûts-avantage pour les investissements dont le report au delà de 2013 serait demandé.
- A fortiori, ne pas lancer un nouvel appel à projets PAPI III, mais mettre en place en remplacement une procédure de labellisation des futurs programmes d'action avec au besoin aides financières ciblées de l'Etat.

6.2 Lancer la mise en œuvre de la directive « inondation » sur des bases clarifiées

- Engager dès à présent la mise en œuvre de la directive inondation (transposition) en s'appuyant dans toute la mesure du possible sur les outils existants (PPRI, SDAGE et SAGE) sur la base d'une étude juridique en confirmant la pertinence :
 - en accélérant l'élaboration des PPRI ou leur révision en tant que de besoin et en veillant au « porter à connaissance » de l'Etat dans les zones à risques non couvertes par un PPRI ;
 - en veillant à ce que les SDAGE en cours de révision réalisent les cartographies exigées par la directive et sur la base de ces diagnostics, délimitent les SAGE qui devront intégrer un plan de gestion des inondations ;
 - en évaluant le volet inondation des SAGE approuvés quand il existe, en prévoyant une procédure de révision si nécessaire et en faisant compléter en tant que de besoin les SAGE en cours d'élaboration (intégration des plans de gestion des inondations dans la programmation d'action sur 10 ans figurant en annexe des SAGE avec une évaluation économique d'ensemble) ;
 - en lançant l'élaboration de SAGE dans les bassins versants à enjeux non couverts par un SAGE en utilisant si nécessaire la nouvelle procédure de

carence de l'article L.212-1 du code de l'environnement qui permet aux préfets de se substituer aux collectivités locales ;

- en développant la méthodologie des analyses coûts/avantages et en organisant une formation spécifique destinée aux équipes techniques comme aux agents des services en charge de suivre ces dossiers.
- Clarifier dès que possible les futures modalités d'intervention financière de l'Etat en faveur des plans de gestion du risque inondation (crédits budgétaires et/ou fonds de prévention des risques naturels majeurs) :
 - en prenant en compte les enseignements de l'expérience PAPI, des forces comme des faiblesses (exigence des analyses coûts/avantages ; respect des critères de recevabilité, etc.) ;
 - en transformant la procédure d'appel à projets en procédure de labellisation avec comité de labellisation et instance d'expertise (technique et financière).
- Mieux intégrer cette politique contractuelle de gestion des inondations à une politique de gestion des cours d'eau :
 - en identifiant, autant que faire se peut, les PAPI comme le volet inondations des contrats de rivière (ou a minima en articulant soigneusement des deux dispositifs contractuels) ;
 - en confiant à un comité unique au niveau de chaque grand bassin la procédure de labellisation, support des dispositifs contractuels, avec une composition adaptée ;
 - en invitant les agences de l'eau à s'impliquer davantage dans la « régulation des crues » (cf. Code de l'environnement, article L.213-8-1) au moins au niveau des études conformément au souhait du législateur.

ANNEXES

ANNEXE I - Lettre de mission



Direction de l'eau

Sous-direction des milieux aquatiques
et de la gestion des eaux
Bureau de la prévention des inondations
et de la gestion des rivières
Philippe ORIGNAC
tél : 01 42 19 12 29 – fax : 01 42 19 12 35
philippe.orignac@ecologie.gouv.fr

K:\MAGE\Chrono\MAGE_Chrono_courtier_2007\2006 532 PiGR PhO lettre mission IGE evaluation PAPI
mi parcours.doc

Paris, le 24 JUIL 2007

Le ministre
à
Monsieur le chef du service
d'inspection générale
de l'environnement

objet : Mission d'évaluation à mi-parcours des programmes d'actions de prévention des inondations retenus au titre de la circulaire du 1^{er} octobre 2002

Réf. : circulaire du 1^{er} octobre 2002 relative à un appel à projet pour des programmes d'actions de prévention des inondations.

La circulaire du 1^{er} octobre 2002 citée en référence vise à renforcer la cohérence des actions de prévention des risques liés aux inondations au moyen d'un appel à projet pour des programmes d'actions globaux et intégrés élaborés à l'échelle de bassins versants pertinents. La sélection des projets a été effectuée au regard d'objectifs organisationnels et techniques annoncés dans la circulaire.

Les objectifs organisationnels consistent à inscrire la politique de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants en favorisant l'émergence de structures de maîtrise d'ouvrage ou de pilotage à l'échelle des bassins versants, en associant les services concernés de l'Etat et les collectivités intéressées et en mettant en synergie leurs actions à cette échelle dans une logique de projet.

Les objectifs techniques consistent à mobiliser l'ensemble des outils existants en matière de prévention des risques liés aux inondations à l'échelle d'un bassin versant pour réduire durablement le nombre de victimes des inondations ainsi que l'importance des dommages aux personnes et aux biens. Dans le cadre de l'appel à projet, l'accent a été mis sur la nécessité de développer des actions de rétention amont des crues, d'information préventive pour développer la conscience du risque, de réduction de la vulnérabilité des bâtiments situés en zone inondable et de prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme.

En juin 2003 et en janvier 2004, quarante deux-programmes d'actions de prévention des inondations ont ainsi été retenus au titre de la circulaire du 1^{er} octobre 2002 : dix pour des études et trente-deux pour des travaux. Dans le cadre de la communication en Conseil des Ministres de juillet 2006 sur la

Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durables
20, avenue de Ségur – 75302 Paris 07 SP
tél : +33 1 42 19 20 21 – www.ecologie.gouv.fr

prévention des inondations, quinze programmes d'actions de prévention des inondations ont été retenus, dont certains en prolongement de projets déjà retenus en 2003.

Pour un total de 52 programmes, quarante-six conventions sont signées pour un coût total de 727 M€ et une participation sur crédits budgétaires et fonds Barnier de 244 M€. L'engagement des programmes initialement prévus sur la période 2003-2006 a été décalé et étalé sur la période 2004-2009. Les nouveaux programmes seront engagés sur la période 2007 à 2013.

Après trois ans de mise en œuvre et à deux ans de l'échéance des premiers programmes, une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des risques liés aux inondations s'impose pour les mettre en perspective. Je souhaite que cette évaluation soit conduite par l'inspection générale de l'environnement.

La mission devra s'attacher à :

- apprécier globalement l'atteinte des objectifs techniques et organisationnels fixés par la circulaire du 1^{er} octobre 2002,
- recenser les forces et les faiblesses de la gouvernance des PAPI : l'organisation des pilotages central, de bassin et local, de l'Etat, de la maîtrise d'ouvrage et des structures porteuses,
- examiner les plans de financement des programmes d'actions de prévention des inondations au regard des enjeux,
- étudier la qualité de l'approche globale,
- pour les PAPI dont les financements sont les plus importants, l'atteinte des objectifs par référence à leurs conventions de mise en oeuvre.

Cette évaluation devra conduire à des recommandations en termes d'orientations stratégiques pour la prévention des inondations, d'amélioration de la gouvernance de la prévention des inondations, et d'attribution des financements de l'Etat.

Un bilan de la programmation financière et technique de tous les PAPI sera finalisé début septembre 2007 par la direction de l'eau. Il sera fourni à la mission en temps voulu et pourra ainsi appuyer l'orientation que choisiront les inspecteurs.

Le rapport final me sera adressé en janvier 2008.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur de l'eau**



Pascal BÉRTEAUD

ANNEXE II – Liste des personnes rencontrées

PAPI	Organismes	Noms	Fonctions
	Direction de l'eau	Pascal BERTEAUD et collaborateurs	Directeur
	Direction générale de la prévention des risques	Anne-Marie LEVRAUT et collaborateurs	Chef du service des risques naturels
	Association française des EPTB	Guy PUSTELNIC	Directeur
	CEPRI	Nicolas CAMP'HUIS Nicolas BAUDICEAU	Directeur Chargé de mission
Charente	Institution Charente	Xavier LE ROUX Rémi FILALI et collaborateurs	Président Directeur
	Sous-préfecture de Saintes	Bruno GUIGUE	Sous-préfet
	DIREN Poitou-Charente	Jacky BROSSEAU	Chargé de mission
	DDE Charente maritime	Eric HENNION	Responsable du service eau et littoral
	DDAF Charente Maritime	Philippe BODA Sylvie DUBOIS	Directeur - DISE Animatrice DISE
	DDAF Charente	Michel MAGNANT	
Lys	SYMSAGEL	Marc CORNIL	Directeur général
Marne	Entente Marne	Julie RUHLMANN	Directrice
	DIREN Champagne-Ardenne	Sophie-Charlotte VALENTIN	Chef du SEMA
Meuse	EPAMA	Jacques JEANTEUR Dominique BRUSCO	Président Directrice
	DIREN Lorraine	Guy LAVERGNE	Directeur adjoint
	DIREN Champagne-Ardenne	Fabien RINALDI	Chef du SHPC
Oise-Aisne	EOA	Jean-Michel CORNET	Directeur
	DIREN Ile de France	Louis HUBERT et collaborateurs	Directeur
Vilaine	IAV	Michel ALLANIC et collaborateurs	Directeur
	DIREN Bretagne/SEMA	Anne-Marie ROPERT	Chef du SEMA
Aude	Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR)	Jacques CHABAUD Marie-Joëlle GARRIGUE	Directeur Chargée de mission CG
Nîmes	Ville de Nîmes	Vincent ALTIER	Chef du service pluvial
Gardons	Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion équilibrée des Gardons (SMAGE)	Lionel GEORGES Etienne RETAILLEAU	Directeur Chargé de mission

PAPI	Organismes	Noms	Fonctions
Orb	Syndicat mixte de la Vallée de l'Orb (SMVO) Syndicat de Béziers-la-mer	F. ROMAN P. ENJALBERT	Chargé du suivi PAPI
Tech	SIVU de gestion et d'aménagement du Tech (SIGA)	Isabelle FARRÉS Mathilde PUIGNAN	Directrice Chargée de mission
Vistre	Syndicat mixte du bassin versant de Vistre (SMBVV)	Sophie Serre-Jouve	Directrice
	Conseil régional du Languedoc-Roussillon	Daniel GRAS	Chargé de mission inondation
	Conseil général de l'Aude	Alain ERADES	Chargé de mission
	Conseil Général du Gard	Xavier EUDES Patrice THOMAS	Directeur Chef de service
	Conseil général de l'Hérault	Cécile RETAILLEAU	Chef de service
	Conseil général des Pyrénées Orientales	Emeric CHARRON	Chargé de mission
	DIREN Languedoc-Roussillon	Alain VALLETTE-VIALARD Zoë BAUCHET Julien RENZONI, Gabriel LECAT	Directeur adjoint Chef du SEMARN Chargés de mission
	DDEA Aude	Jean-Christophe CHOLLEY	Chef de service
	DDAF Gard	Olivier BRAUD	Chef de service
	DDE Gard	Yoan CASSAR	Chef d'unité
	DDE Hérault	Guy LESSOILE Jean-Emmanuel BOUCHUT	Chef de service Chef adjoint
	DDE Lozère	Frédéric AUTRIC	Chef de service
	DDEA Pyrénées Orientales	Bertrand AUGE	Chef d'unité
	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée	Chantal GRAILLE	Responsable d'unité territoriale

ANNEXE III - GLOSSAIRE

AFEPTB	Association française des établissements publics territoriaux de bassin
AZI	Atlas des zones inondables
BOP	Budget opérationnel de programme
CEPRI	Centre européen de prévention du risque d'inondation
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DCE	Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (dite « Directive cadre sur l'eau »)
DE	Direction de l'eau
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DPPR	Direction de la prévention des pollutions et des risques
EPAMA	Etablissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents
EOA	Entente interdépartementale Oise-Aisne
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds BARNIER »)
IAV	Institut d'aménagement de la Vilaine
ICAT	Instance de conseil et d'appui technique
LOLF	Loi organique des lois de finances
PAPI	Programme d'action de prévention des inondations
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SYSMAGEL	Syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys

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

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45