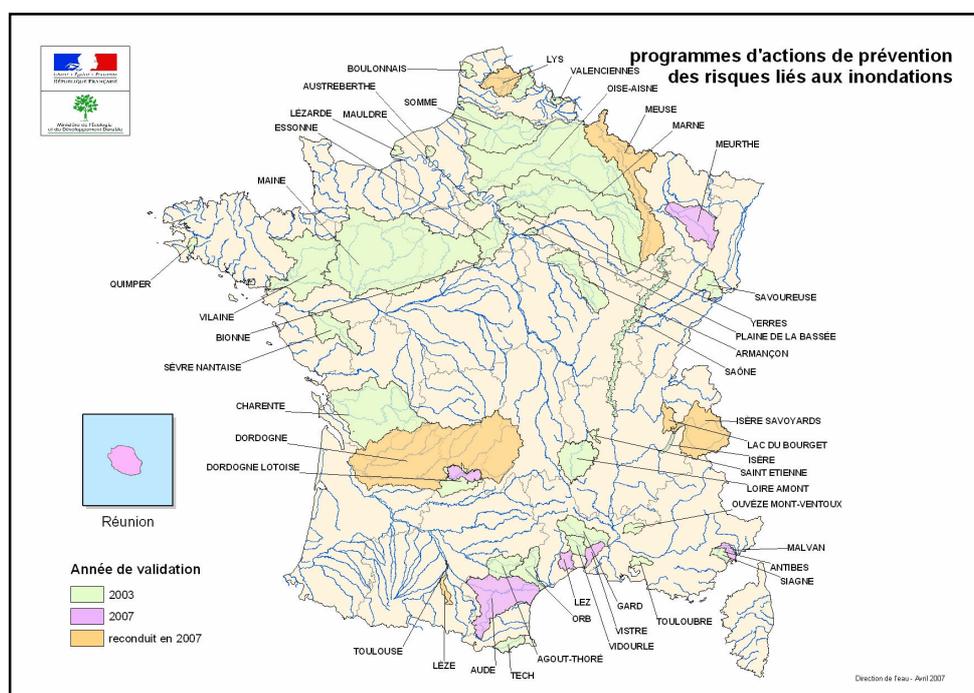


## LES PAPI SIX ANS APRES LEUR DEMARRAGE



Au cours du premier semestre 2007, le CEPRI s'est engagé de sa propre initiative, en cohérence avec sa mission d'appui aux collectivités et en accord avec le MEDAD, dans une recherche des bonnes pratiques mises au point par les PAPI en matière de réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des infrastructures.

### Les PAPI (Programmes d'Actions de Prévention des Inondations)

Ce sont des projets lancés en 2002 par l'État rassemblant ce dernier et les collectivités territoriales autour d'une politique cohérente de gestion des inondations. Avec un budget de près d'un milliard d'euros, cette politique :

- met en place un cadre structuré et cohérent pour une gestion intégrée des inondations ;
- développe de nouvelles formes de prévention des inondations en intégrant des mesures de réduction de l'aléa et de la vulnérabilité, des mesures réglementaires et d'autres incitatives, en intervenant à différentes échelles du territoire.

### Un moment charnière dans l'histoire des PAPI

Les conventions de la première génération de PAPI touchent à leur fin et celles de la nouvelle génération viennent d'être signées. C'est un moment favorable pour tirer des enseignements et partager les expériences réussies entre porteurs des programmes, pour passer de la période de « rodage » à la phase de maturité.

### Un objectif : identifier et faire connaître les bonnes pratiques pour répondre aux difficultés rencontrées par les porteurs de projet

Restitué officiellement le 16 octobre 2007 à la demande du MEDAD à l'occasion de la journée annuelle qu'il organise pour les porteurs « Etats » des PAPI, l'état des lieux dressé par le CEPRI identifie des innovations en matière de réduction de la vulnérabilité et recherche des pistes aussi pertinentes que possibles pour lever les difficultés rencontrées.

### Une démarche en deux volets

Au cours de son enquête, le CEPRI a pu :

- analyser le contenu des chartes de trente-sept programmes d'action (sur les cinquante-sept PAPI existants ou en cours de signature) ;
- rencontrer en tête à tête 14 porteurs de projet : 10 collectivités (Aude, Austreberthe, Bouonnais, Nîmes Cadereaux, Lys, Essonne, Orb, Somme, Tech, Yverres) et 4 État (Charente, Meuse, Oise-Aisne et Vilaine).

## § CONSTATS

### Un budget important, proportionné à la problématique de la gestion du risque d'inondation

Les PAPI bénéficient de moyens financiers importants :

- près d'un milliard d'euros dote une cinquantaine de programmes pour une durée de sept ans ;
- en regard, les dommages potentiels susceptibles de se produire sur ces territoires peuvent être estimés à un ordre de grandeur de 25 à 45 milliards d'euros.

Le rapport entre la dotation de la politique PAPI et les montants des dommages auxquels elle est censée apporter des solutions montre un niveau d'ambition certain.

### Des programmes ambitieux en matière de réduction de la vulnérabilité

Les PAPI sont une opportunité innovante et unique pour les démarches de réduction de la vulnérabilité :

- plus de 400 actions programmées relèvent de cette thématique nouvelle ;
- le budget associé atteint près de 200 millions d'euros sur sept ans, soit 30 millions d'euros par an.

Ces sommes sont tout à fait importantes et ambitieuses compte tenu de la nouveauté de nombre de ces actions.

Les PAPI apparaissent comme de véritables laboratoires de pratiques nouvelles et efficaces pour prendre en considération et réduire les dommages résiduels, ceux qui apparaîtront toujours un jour.

### Une prééminence de la réduction de l'aléa (travaux de protection, actions de ralentissement des écoulements à l'amont)

Les actions de gestion de l'aléa restent prééminentes dans la majorité des PAPI :

- 80 % en moyenne des budgets des PAPI leur sont destinées ;
- elles concentrent la majeure partie des moyens d'animation.

Cela peut s'expliquer par le fait que les actions sur l'aléa sont, contrairement aux actions sur la vulnérabilité :

- des actions éprouvées : c'est ce que les structures porteuses se sentent le plus aptes à faire, et ce que souvent elles avaient déjà programmé avant l'appel à projet des PAPI ;
- des actions largement comprises et soutenues par les élus et les riverains, dont l'efficacité semble aujourd'hui plus visible et sensible que celles des actions de réduction de la vulnérabilité, moins bien connues et maîtrisées.

### Un démarrage en douceur

Les PAPI ont démarré en douceur, à un rythme généralement moins soutenu que celui contracté. La mise en œuvre des actions s'est faite de manière différenciée :

- des opérations de gestion de l'aléa et les actions de réduction de la vulnérabilité les plus aisées à mettre en œuvre (études de connaissance, information préventive non réglementaire) ont rapidement débuté.
- les démarches plus complexes à structurer (mesures réglementaires de type PCS, repères de crues ou DICRIM, ou mesures nouvelles et innovantes de type diagnostics de vulnérabilité ou observatoire du risque) rencontrent davantage de difficultés à se mettre en place.

Le retard constaté pour la réduction de la vulnérabilité est souvent lié à une multiplicité d'interrogations :

- Comment je m'y prends pour réaliser ces actions ? Existe-il des méthodes, des retours d'expérience ?
- Avec quels moyens humains je les mets en place ? Ce personnel est-il formé à ces nouveaux aspects ?
- Comment puis-je convaincre les acteurs locaux et la population de leur intérêt ? Comment les faire participer à leur élaboration ?
- Comment convaincre d'inscrire ces actions dans les priorités face au retard pris sur d'autres approches ?

Ces difficultés d'avancement mettent en lumière la nécessité de disposer de moyens humains de mise en œuvre des projets à la hauteur des budgets prévus. Cette question est d'autant plus prégnante que les budgets des PAPI de seconde génération ont fortement augmenté sans que de réels moyens supplémentaires ne semblent être alloués pour l'accompagnement.

## § QUELQUES PISTES D'AMÉLIORATION

### Bâtir et structurer de véritables stratégies d'action à l'échelle locale

Pour la plupart, les PAPI étudiés ont bâti leur stratégie d'action sans que les partenaires partagent vraiment une vision du but à atteindre avec le programme d'action. Cette vision commune préalable aurait permis :

- d'organiser et hiérarchiser l'action de manière plus cohérente face aux enjeux exposés aux inondations ;
- de mieux articuler, en synergie, les dispositifs réglementaires et non réglementaires.

#### Une proposition à débattre pour y arriver

1. Mieux connaître préalablement son territoire (les enjeux exposés, les dommages que l'on peut éviter ou réduire) et son action (les limites de la réduction de l'aléa et les opportunités que représente la réduction de la vulnérabilité).
2. Définir des objectifs et des priorités au vu des spécificités et de la vulnérabilité du territoire.
3. Programmer des actions à partir d'une stratégie explicite et partagée.

### Renforcer la maîtrise d'ouvrage : lui donner une capacité d'agir pour réduire la vulnérabilité

Les difficultés des structures porteuses à mettre en œuvre le programme d'action sont souvent liées :

- à l'inadéquation pouvant exister entre les compétences de la structure porteuse et l'éventail des actions qu'elle est censée porter. 75 % des structures porteuses étudiées sont compétentes pour la gestion de cours d'eau. Elles sont difficilement reconnues comme intervenant de l'aménagement du territoire (urbanisme, développement économique) et comme pilote des actions de réduction de la vulnérabilité.
- à l'inadéquation pouvant exister entre le périmètre d'intervention de la structure et de celui du PAPI. Certains PAPI sont, par exemple, pilotés par une structure qui ne couvre qu'une partie du territoire de projet et peut manquer d'appui et de légitimité sur les zones hors de sa compétence géographique.
- aux faibles moyens humains et méthodologiques qui les rendent très dépendantes de leur collaboration avec les partenaires étatiques et locaux.

#### Une proposition à débattre pour y arriver

1. Réfléchir à des pistes pour renforcer la crédibilité des structures porteuses : évolution des missions confiées, de la composition du Conseil d'Administration, déclaration en EPTB, signature de conventions avec des organismes consulaires, etc.
2. Articuler efficacement la politique de la structure avec des organismes extérieurs attachés à l'aménagement du territoire et des gestionnaires de réseaux.

### Renforcer l'animation

Les moyens d'animation des PAPI apparaissent probablement trop limités face :

- aux budgets importants, à engager sur un grand nombre d'actions différentes ;
- aux actions malaisées à mettre en œuvre car innovantes, qui demandent une forte composante d'animation, car leur process et leur dispositif restent encore à créer.

#### Une proposition à débattre pour y arriver

1. Améliorer le pilotage conjoint État – Collectivités et la recherche commune du partage efficace des tâches.
2. Mettre en place un réseau d'appui technique permettant de faire connaître et de valoriser les pratiques réussies.

### Promouvoir les actions de réduction de la vulnérabilité

La réduction de la vulnérabilité constitue une voie novatrice et prometteuse de la gestion du risque, faisant de l'aménagement du territoire le socle d'une politique durable de prévention. Les PAPI en intégrant ce type de démarches sont de véritables incubateurs de pratiques nouvelles. De nombreux exemples en témoignent déjà.

#### Une proposition à débattre pour y arriver

1. Mettre en avant et faire connaître les bonnes pratiques.
2. Développer des argumentaires, fondés sur des exemples réussis, montrant la pertinence de ces actions pour une réduction des dommages sur le moyen et le long terme
3. Mobiliser les acteurs de l'aménagement du territoire (Agences d'urbanisme, Agences de développement, Chambres consulaires, etc.) en leur diffusant les expériences réussies et associer les outils ad hoc (SCOT en particulier)

## § QUELLES PERSPECTIVES POUR LES PAPI ? QUELS APPORTS DU CEPRI ?

### Les PAPI et l'innovation

Les PAPI sont les premiers projets qui intègrent toutes les composantes d'une politique globale de prévention des inondations : information du public, maîtrise de l'urbanisme, réduction des dommages aux biens présents en zone inondable, alerte et gestion de crise, ouvrage de protection ou de rétention, etc. Ils sont un vrai laboratoire d'une politique intégrée touchant aux différents volets de l'aménagement du territoire.

### Les PAPI et la politique de gestion des inondations en France

Au vu des financements prévus et des nouvelles conventions signées, la politique des PAPI semble constituer l'avenir de la politique de gestion des inondations. Les financements des programmes de la première génération devaient arriver à échéance en décembre 2006, mais les programmes ont été pour la plupart prolongés jusqu'en 2008. Après cette date, la majorité d'entre eux souhaite poursuivre ses actions dans le cadre d'un Plan Fleuve ou d'un PAPI. Beaucoup de nouvelles actions devraient donc voir le jour dans les années à venir.

### Les PAPI et la nouvelle Directive européenne sur les inondations

Une fois transposée dans le droit national avant fin 2009, la Directive européenne obligera les territoires à mettre en œuvre des « plans de gestion » proches des PAPI dans leur contenu, mais davantage formalisés dans la programmation et les résultats attendus. Les PAPI sont de ce fait une copie d'essai intéressante pour la France.

### Les PAPI et le CEPRI

Les difficultés des porteurs de PAPI relèvent entre autres d'un besoin de disposer d'informations et de méthodes sur des sujets précis (diagnostics de vulnérabilité, études, gestion de crise, etc.), et de difficultés à construire une stratégie globale et à déterminer la politique de gestion des inondations voulue. Ces difficultés rejoignent les missions pour lesquels des collectivités ont souhaité créer le CEPRI. La mise en place d'un réseau d'échange technique et stratégique entre porteurs de PAPI viendrait rejoindre le souci des créateurs du CEPRI de permettre aux collectivités de mieux assurer leurs missions et leurs responsabilités dans la prévention des inondations.

### Le CEPRI et la prévention des inondations

#### Les priorités décidées pour 2008 par l'Assemblée Générale du CEPRI

- apports en méthodes et démarches sur la réduction de la vulnérabilité ;
- maîtrise de l'urbanisation sans PPR inondations ;
- renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités pour les travaux d'entretien et de restauration des digues et des cours d'eau non domaniaux ; responsabilité des élus dans ces maîtrises d'ouvrage ;
- analyse de la pertinence socio-économique des actions ;
- anticipation de la Directive européenne Inondation ;
- identification des bonnes pratiques en matière de réduction de la vulnérabilité et d'approche intégrée de la prévention des inondations dans les projets existants en France, en particulier les PAPI ;
- participation à des échanges de compétences et d'expérience au sein des Interreg ;
- élaboration d'un Livre blanc sur le rôle des collectivités dans la prévention des inondations

#### L'action proposée par le CEPRI

- un réseau interrégional d'échange d'expériences ;
- des réunions techniques entre praticiens ;
- un accès au savoir faire d'autres pays, à travers la participation à des projets Interreg.

Membres du CEPRI : CG 45 ; AF-EPTB ; AMF, Agglo d'Orléans Val-de-Loire, Ville d'Orléans ; CG 37; EPLoire ; AMRF ; AF CCRE ; ADF ; Région Centre ; ADN ; MRN.

Coordonnées du CEPRI : 61 boulevard Alexandre Martin - BP 2019 - 45010 ORLEANS CEDEX 1

Téléphone : 02.38.25.41.41 - Fax : 02.38.25.41.40 - [www.cepri.net](http://www.cepri.net)