

# JOURNÉE CAHIER DES CHARGES « PAPI 3 »

## Journée Auvergne-Rhône-Alpes

21 septembre 2017



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

MINISTÈRE DU LOGEMENT,  
ET DE L'HABITAT DURABLE  
[www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

# La préparation des évolutions

À ce jour, depuis 2011, **79 PAPI complets, 44 PAPI d'intention et 28 opérations PSR hors PAPI** ont été labellisés,

Pour un montant hors taxes total de **1 750 M€**, et une participation de l'État et du FPRNM de **710 M€**.

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

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

# Les évolutions

- **Principales évolutions :**

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

**Objectif :** s'assurer d'un niveau de connaissance suffisant des risques.

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

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

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

**Objectif :** donner davantage de responsabilités aux instances de bassin.

- La « **déclaration d'intention** » (courrier adressé à l'État pour informer de la volonté du porteur de se lancer dans la démarche PAPI) est désormais **obligatoire**.

### **Objectif :**

Cette étape doit permettre :

- au porteur de projet de bénéficiaire, le plus en amont possible, de l'appui méthodologique des services de l'État ;
- au PCB de désigner le préfet pilote chargé de suivre le projet, dans le cas où le périmètre du projet concerne plusieurs départements ;
- au préfet pilote de désigner le « chef de projet » (DREAL ou DDT-M) qui suivra le projet pour le compte de l'État ;
- le cas échéant, de déterminer si le porteur de projet peut passer directement par la phase de PAPI et non de PAPI d'intention.

## ▪ **Analyse de la vulnérabilité du territoire**

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

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

**Objectif** : davantage objectiver l'analyse des risques pour mieux asseoir la définition du programme d'action et pour favoriser un traitement équitable entre les territoires.

- **GEMAPI et décret du 12 mai 2015**

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

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

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

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

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

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

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

**Objectif** : décliner la GEMAPI dans le dispositif PAPI.

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

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

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

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

**Objectif** : décliner la GEMAPI dans le dispositif PAPI.

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

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

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

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

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

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

**Objectif** : favoriser l'acceptabilité locale des programmes d'action, anticiper sur les exigences réglementaires relatives aux travaux pour faciliter leur mise en œuvre

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

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

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

**Objectif** : s'assurer qu'une recherche d'une certaine efficacité économique a été faite.

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

**Objectif** : faire participer les acteurs locaux aux décisions, anticiper sur les exigences réglementaires relatives aux travaux.

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

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

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

**Objectif** : enrichir la justification des travaux au moyen de critères non monétaires.

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

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

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

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

**Objectif** : La prise en compte des enjeux environnementaux répond à trois enjeux :

- De manière générale, inscrire le PAPI dans un projet de territoire intégrant de manière cohérente les différentes politiques publiques ;
- Prendre en compte, dès l'amont, les fonctionnalités des milieux humides, sous deux aspects : mobilisation des milieux humides pour la prévention des risques d'inondation et limitation des impacts, sur ces milieux humides, des ouvrages prévus, le cas échéant, dans le PAPI ;
- Anticiper les exigences réglementaires concernant les autorisations environnementales ultérieures relatives aux travaux, de manière à faciliter leur mise en oeuvre.

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

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

## - **Planification des travaux et des démarches liées :**

Le programme d'actions inclura une partie dédiée à la planification des travaux et des démarches administratives, notamment patrimoniales et environnementales, et techniques, permettant d'anticiper l'ensemble des démarches préalables, de s'assurer de la faisabilité du programme dans les délais impartis et d'identifier les facteurs de risque dans la conduite du projet de PAPI.

**Objectif :** s'assurer que le programme d'action pourra être réalisé dans les délais prévus, favoriser une gestion de projet efficace, anticiper les différentes procédures applicables.

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

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

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

**Objectif** : s'assurer que la vulnérabilité du territoire sera maîtrisée dans le temps.

## - Impacts sur les activités agricoles

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

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

**Objectif** : favoriser l'acceptabilité locale des travaux et leur mise en œuvre.

## - Ruissellement

La réalisation des zonages pluviaux (3° et 4° de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales), à défaut d'être déjà effectuée, doit être prévue par les communes bénéficiant des travaux des axes 6 et 7 (en sus du respect des obligations d'information préventive et de réalisation des PCS). Ces zonages doivent être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du PAPI d'intention, ou à défaut dans le cadre du PAPI si l'étape d'intention n'était pas nécessaire.

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

**Objectif :** préciser les conditions d'intervention concernant l'aléa ruissellement.

## **- Proportionnalité**

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

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

Le guide d'accompagnement apporte des précisions sur ce sujet.

# Modalités d'application

Le cahier des charges « PAPI 3 » est **applicable aux dossiers de PAPI reçus pour instruction en préfecture à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.**

Les PAPI labellisés dans le cadre du cahier des charges actuel ne sont pas remis en cause, quand bien même leur convention cadre ne serait pas encore signée à la date d'application du cahier des charges « PAPI 3 ».

Une modification d'un PAPI conventionné ne remettant pas en cause l'économie générale du programme initial donne lieu à la signature d'un avenant simple selon les conditions du cahier des charges qui était applicable lors de sa labellisation.

Une modification remettant en cause l'économie générale du programme initial (modification significative de l'enveloppe financière, abandon ou au contraire ajout d'actions entraînant un déséquilibre entre les différents axes du programme, etc.) doit faire l'objet d'un avenant soumis à une nouvelle labellisation, dans le cadre du cahier des charges « PAPI 3 » (quel que soit le cahier des charges qui était applicable au PAPI lors de sa labellisation).

Les conventions des opérations PSR précédemment labellisées peuvent toujours faire l'objet d'avenants (avec ou sans nouvelle labellisation).

# Les textes de référence

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

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

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

**L'instruction du Gouvernement du 29 juin 2017** met à jour **la circulaire du 12 mai 2011** qui accompagnait le cahier des charges « PAPI 2 ». Cette nouvelle instruction est disponible sur Internet.

**Un guide d'accompagnement vient d'être publié**, disponible à la même adresse.

# Guides

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

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

# FIN



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

MINISTÈRE DU LOGEMENT,  
ET DE L'HABITAT DURABLE  
[www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)