Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DU LOIRET

Cahier des charges PAPI 3

Direction départementale des territoires du Loiret

Sur la base d'une présentation de la DREAL Pays-de-Loire

Qu'est ce qu'un Programme d'Actions de Prévention des Inondations ?

C'est un programme d'actions porté par les collectivités territoriales ou leurs groupements à l'échelle d'un bassin de risque visant à réduire les conséquences des inondations sur les territoires à travers une approche globale du risque.

- Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités
- Dispositif, qui s'adresse aux territoires à enjeux exposés aux inondations quelle qu'en soit la nature (hors débordements de réseaux)
- Doit assurer une mise en œuvre d'une politique globale du risque inondation à l'échelle du bassin de risque
- Doit mobiliser de manière proportionnée et cohérente l'ensemble des axes de la gestion des risques d'inondation

Qu'est ce qu'un Programme d'Actions de Prévention des Inondations ?

Communiquer

Axe 1 : améliorer la connaissance des aléas et la conscience du risque

Surveiller, prévoir, alerter

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

Axe 3 : Gérer la crise

PAPI

(Programme d'Actions de Prévention des Inondations)

Réduire la vulnérabilité

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

Axe 5 : La réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens

Réduire l'occurrence des inondations

Axe 6 : Le ralentissement des écoulements

Axe 7 : La gestion des ouvrages de protection hydraulique

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE
DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT

Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)

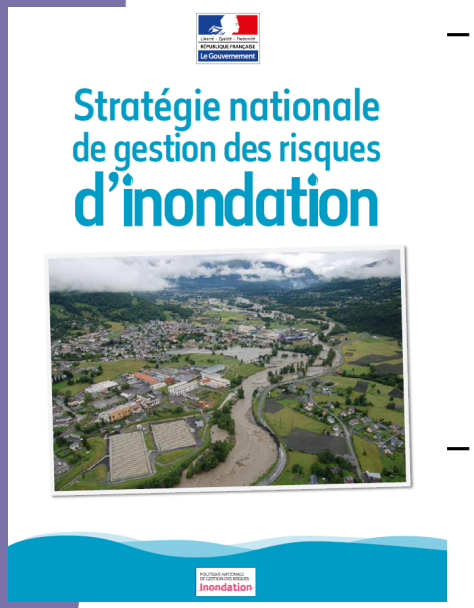
De la stratégie aux programmes d'action
Cahier des charges

- **2003** : PAPI de première génération à la suite des crues survenues entre 1999 et 2002 en France
  - Entre 2003 et 2009, plus de 50 PAPI ont ainsi été mis en œuvre sur l'ensemble du territoire français

- **2011** : PAPI de deuxième génération suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010

Le PAPI troisième génération (PAPI 3)

- 2017 : PAPI troisième génération cadré par un cahier des charges paru en mars 2017
- Élaboré pour répondre à :



  - **La transposition de la Directive Inondation**
    - Avec objectif affiché du PAPI «3 : décliner de manière opérationnelle des stratégies locales prévues dans les territoires à risque important d'inondation (TRI) pour les projets portés par les collectivités territoriales »
  - **Dans un contexte de mise en œuvre de la « GEMAPI »**
    - Identification des acteurs compétents

- Ouvre droit aux financements du Fonds Barnier

Le PAPI 3 : mode de déclinaison opérationnelle des SLGRI

Les étapes du dispositif PAPI 3

- **Avant l'aboutissement opérationnel d'un PAPI, nécessité**
  - d'une émergence d'une volonté politique forte, d'une gouvernance et de maîtrise d'ouvrage adaptées à l'échelle du bassin de risque pertinent
  - La prise en compte du projet avec les politiques existantes, notamment la DI et la GEMAPI
  - La définition d'un diagnostic de territoire et d'une stratégie par l'intermédiaire d'un PAPI d'intention
  - l'élaboration d'un programme d'actions

Les objectifs du PAPI 3

- **Exigences pour le programme d'action :**
  - *Territoire cohérent vis à vis du risque d'inondation*
  - *Diagnostic approfondi*
  - *Stratégie partagée (acteurs et public)*
  - *Cohérence avec les autres politiques publiques (notamment aménagement du territoire et urbanisme, et préservation des milieux aquatiques)*
  - *Mobilisation de tous les axes de la prévention*
  - *Proportionnalité aux enjeux et aux impacts des actions*
  - *Traçabilité des choix (AMC, analyse environnementale,...)*
  - *Anticipation des étapes de la mise en œuvre des actions (calendrier)*

Modalités des financements du PAPI 3

- Financements assurés par les parties prenantes associées en fonction de leurs intérêts et leurs missions respectives (Collectivités maitres d'ouvrage, conseils régionaux, conseils départementaux, Fonds européen de développement régional (FEDER), agence de l'eau …..)
- Financements assurés par l'Etat via :
  - Le fonds de prévention des risques naturels majeurs
  - Le budget propre au titre du programme « Prévention des risques » pour l'animation des PAPI

Le montant des aides publiques directes ne peut pas dépasser 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le maitre d'ouvrage (décret n°99-1060 du 16 décembre 1999)

Modalités de financement du PAPI 3

- Conditions de financements PAPI **associées au respect par les maires de leurs obligations d'information préventive et de réalisation des plans communaux de sauvegarde (PCS)** (instruction du Gouvernement du 14 janvier 2015)
- Attribution des subventions au titre du Fonds Barnier conditionnée au respect de l'obligation d'annexion des PPRN au PLU des communes bénéficiant des actions du PAPI
- Régles d'éligibilité au programme 181 et au Fonds Barnier précisées dans le cahier des charges PAPI 3 (annexe 6)

Modalités de financement du PAPI 3

Cas d'un PAPI relevant du **Plan Loire Grandeur Nature (PLGN)**

- Le **CPIER** (contrat de plan interrégional Loire) prévoit dans son axe 1 la réalisation des SLGRI et des PAPI sur les TRI du Plan Loire ;
- Le CPIER définit les % de subvention **FPRNM** (autorité de gestion = DREAL Centre) => *équivalent à l'annexe financière du cahier des charges PAPI 3*
- Certaines actions peuvent également bénéficier de **FEDER**, au travers du Programme Opérationnel Interrégional FEDER (**POI**) Bassin de la Loire (autorité de gestion = région Centre)

  => *tableau récapitulatif à disposition des services et des structures porteuses*

A retenir concernant le financement :

- pas de financement d'actions de la SLGRI sans PAPI labellisé

Organisation de la gouvernance du PAPI

- **Obligation d'identifier clairement une structure porteuse pour le projet PAPI qui a la charge de** :
  - Présenter le dossier de candidature,
  - assurer l'animation, la coordination et le suivi du programme
  - Piloter les phases du diagnostic, élaborer la stratégie, concevoir le programme d'actions
  - Charger de la mise en œuvre opérationnelle des actions et de leur évaluation
  - Etre l'interlocuteur privilégié des services de l'Etat, maitres d'ouvrage des actions et partenaires financiers

Organisation de la gouvernance du PAPI

- **Porteur de la démarche PAPI devra posséder :**

  - Une légitimité pour être reconnue par l'ensemble des acteurs de la démarche PAPI
  - Un intérêt d'avoir un périmètre d'intervention de la structure porteuse couvrant l'intérieur duquel seront mises en œuvre le actions du programme
  - Des moyens humains mobilisés adaptés au contenu du programme

Nécessité de justifier par la structure porteuse a minima d'un ETP (équivalent Temps Plein) affecté exclusivement à cette tâche

Organisation de la gouvernance du PAPI

- **Maitrise d'ouvrage des actions et co-financements**
  - **Nécessité d'i**dentifier un maître d'ouvrage pressenti ou prévu pour chaque mesure du programme d'action (au vu des compétences statutaires, techniques, moyens humains et financiers nécessaires)

    Formalisation de l'intention dans le dossier de candidature du PAPI

Organisation de la gouvernance du PAPI

- Concertation et consultation du public afin de s'assurer de l'adhésion d'un grand nombre d'acteurs concernés via :
  - **Concertation** à débuter dès l'élaboration du dossier de candidature : population et collectivités concernées, profession agricole, associations environnementales,… ;
    - Utiliser des instances existantes : CLE, COPIL SLGRI,…
    - A l'inverse, les collectivités en charge de l'urba (PLU, SCOT) devront associer la structure porteuse du PAPI ;

  - **Consultation** du public :
    - Modalités libres : mise à disposition du dossier, réunion publique, recueil des observations…
    - Ce qui est obligatoire : recueillir les obs du public

Du PAPI d'intention au PAPI

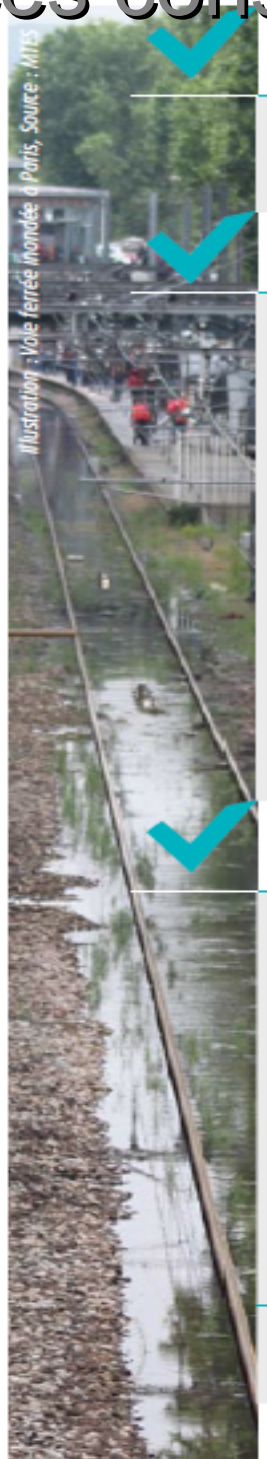
- **Démarche progressive**
  - fondée sur une connaissance approfondie du territoire
  - À une échelle géographique pertinente vis à vis du risque inondation
  - Avec la nécessité de mûrir les projets en prenant le temps de compléter la connaissance du territoire, étudier les solutions alternatives, mesurer les conséquences …
- **Deux étapes : PAPI d'intention puis PAPI**
- **Le cahier des charges PAPI 3 rend obligatoire le PAPI d'Intention**
  - Exceptions : connaissance suffisamment précise du territoire (démarches antérieures : contrat de rivière, SLGRI, PAPI précédent,…)
  - À valider lors de la déclaration d'intention
  - Après échanges avec la Dreal et éventuellement la DGPR

Le PAPI d'Intention : phase de préfiguration du PAPI

- **Il précise l'organisation du projet :** gouvernance en lien avec la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, équipe et moyens mobilisés (humains et financiers)
- Identifie les différentes parties prenantes et les sujets de leur mobilisation
- Définit les modalités de concertation et de la consultation publique
- Généralement PAPI d'intention : programme d'études visant à élaborer le dossier du PAPI
- Élaboration de la stratégie du PAPI sur la base de la connaissance, de l'analyse multi-critères (AMC), analyse Coût-Bénéfice (ACB) des axes 6 et 7 du futur PAPI, analyse environnementale, la note relative à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
- Peut intégrer, au delà des études, des actions des axes 1 à 5 (hors travaux et acquisitions de biens)
- **Permet le financement par le Fonds Barnier des études préalables et actions menées**
- **Le PAPI :**

  = Projet global de gestion intégrée du risque inondation, **avec travaux** (définis dans le PAPI d'intention)

Les pièces constitutives du PAPI



Déclaration d'intention

OBLIGATOIRE : **Déclaration d'intention (courrier)**
FACULTATIF : note préparatoire annexée (Enjeux / objectifs de la démarche; périmètre envisagé ; principes d'organisation et de gouvernance; liste des études envisagées si connue...)

Dossier PAPI d'intention

- **Présentation du porteur du projet**
- **Présentation du territoire**
- **Présentation, notamment cartographique, de la gouvernance du territoire** du point de vue de la gestion des risques d'inondation
- Présentation de la **gouvernance** du projet de PAPI d'intention
- Le cas échéant, **bilan du PAPI précédent**
- Le cas échéant, **rappel du contenu de la stratégie locale du territoire à risque important d'inondation (TRI) ou, hors TRI, rappel des grands objectifs du PGRI et des grands principes de celui-ci,** justifiant la compatibilité du PAPI d'intention avec ces documents ; justification de la **compatibilité du PAPI avec le SDAGE et le SAGE**
- Synthèse des **principaux éléments de connaissance disponibles** en matière de risque d'inondation sur le territoire considéré, permettant de juger de l'intérêt à agir
- **Programme d'études** permettant d'aboutir à la constitution d'un dossier de PAPI (fiches-actions par axe)
- **Plan de financement**
- **Planning de réalisation** des études et de constitution du dossier du futur PAPI
- **Lettres d'intention des maîtres d'ouvrages**
- **Lettres d'engagement des co-financeurs**
- **Projet de convention du PAPI d'intention**

Dossier PAPI

- **Présentation du porteur du projet**
- **Diagnostic approfondi et partagé du territoire** face au risque d'inondation
- **Une stratégie,** compatible avec le PGRI, le SDAGE, le SAGE et, le cas échéant, avec la stratégie locale du TRI (objectifs poursuivis, mesures à mettre en œuvre, justification des choix retenus)
- **Modalités de la gouvernance locale**
- Note relative à l'**intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme**
- **Programme d'actions global et transversal, calendrier et plan de financement** dont planification des travaux, démarches administratives (notamment patrimoniales, environnementales et techniques)
- **Analyse multi-critères et/ou analyse coût-bénéfice** (aménagements et travaux des axes 6 et 7)
- **Analyse environnementale du PAPI**
- **Lettres d'intention des maîtres d'ouvrages**
- **Lettres d'engagement des co-financeurs**
- **Projet de convention du PAPI**

- **Un résumé non technique du dossier**
- **Un rapport synthétisant les observations du public et indiquant les suites que le porteur entend donner à ces observations.**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE
DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT

Phases	Niveau d'avancement	Délais
Phase 1		
Déclaration d'intention	Analyse d'opportunité	*Délai variable. Objectif < 6 mois*
Déclaration d'intention transmise en Préfecture		
Phase 2		
Elaboration du dossier de PAPI d'intention	Analyse état initial, élaboration du programme d'études	*6 mois à 1 an*
Instruction + Labellisation		*3 mois*
PAPI d'intention labellisé (Bassin)		
Finalisation de la convention	Contractualisation	*Objectif : 3 mois*
PAPI d'intention conventionné		
Phase 3		
Mise en oeuvre du PAPI d'intention, élaboration du dossier de PAPI, consultation du public	Etudes de définition et de faisabilité Mise en oeuvre d'actions non structurelles	*1 à 3 ans*
Instruction + Labellisation		*4 à 6 mois*
PAPI labellisé (Bassin ou CMI)		
Finalisation de la convention	Contractualisation	*Objectif : 3 mois*
PAPI conventionné		
Mise en oeuvre du PAPI	Réalisation	*Durée de la convention : 6 ans*

Si niveau PAPI d'intention déjà atteint

Phase portée par le porteur de projet
Phase portée par l'Etat

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE
DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT

Cahier des charges PAPI 3

- **Documentation** :
  - Cahier des charges PAPI 3 (MEEM, mars 2017)
  - Instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation « PAPI 3 »
  - Note de la DGPR du 29 juin 2017 relative au rôle des services de l'Etat dans le suivi des démarches PAPI
  - Documents types pour le dispositif de labellisation PAPI 3
  - *Guide méthodologique « de l'intention à la labellisation, constituer mon dossier PAPI (MEEM, septembre 2017)*
  - *Modèle d'instruction de rapport d'instruction d'un dossier PAPI*
  - *Modèle de présentation du porteur de projet PAPI en CMI*
  - *Modèle de présentation de l'avis de l'Etat en CMI*
  - *Guide : Recommandations pour la prise en compte des fonctionnalités des milieux humides dans une approche intégrée de la prévention des inondations (CEREMA, juin 2017)*
  - Guide : référentiel national de vulnérabilité aux inondations (CEPRI, CEREMA, MEEM, 2016)
  - Guide: prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation (MEEM,MAAF, CA, 2016
  - Guide AMC (CEREMA, juillet 2014)

Les pièces constitutives du PAPI

- Le principe de proportionnalité
  - Le niveau de détail des études et pièces des dossiers est à définir en fonction des enjeux et de l'ambition de chaque projet.
  - Le dossier de PAPI peut être très sensiblement simplifié dans le cas où celui-ci ne comporte pas de travaux ou d'aménagements des axes 5, 6 et 7. Il s'agit d'une situation où le porteur de projet dispose d'une stratégie aboutie, en particulier une SLGRI sur un TRI et, au vu de cette stratégie, ne prévoit pas de mettre en œuvre des travaux ou des aménagements.
- La traçabilité et la justification des choix opérés par le porteur
  - Dossier présenté doit permettre de comprendre le cheminement par lequel est passé le porteur de projet pour effectuer les choix présentés dans sa stratégie et son programme d'action et assurer l'équilibre entre les différents axes via :
    - Les analyses multi critères (AMC), analyses coût bénéfices (ACB), note d'analyse environnementale, concertation, consultation du public

Contenu du dossier PAPI

L'analyse environnementale

- **examen attentif et approfondi des impacts prévisibles des travaux et aménagements sur les milieux naturels**
- analyse des mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour les impacts qui peuvent être identifiés au stade de la labellisation ;
- identification des éventuelles difficultés lors de la délivrance des autorisations environnementales ;

– guide CEREMA sur la prise en compte des Zones humides

– Le PAPI doit « promouvoir une véritable gestion intégrée des milieux » (N2000, mobilité de cours d'eau, ZH, cordons dunaires…)

Contenu du dossier PAPI

La note sur l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire

- Objectif du PAPI : diminuer la vulnérabilité du territoire
- Objectif de la note relative à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire :
  - Présenter les choix en matière d'aménagement et d'urbanisme
  - Zoom sur les zones protégées ou devant l'être
  - Présentation pas nécessaire exhaustive mais centrée sur les principaux enjeux (liens avec le diag du PAPI)
  - Alimenter l'axe 4 du programme d'action du PAPI
  - Organiser la concertation avec les autorités compétentes en urbanisme

Contenu du dossier PAPI

L'analyse multi critère (AMC) et l'analyse coût bénéfice (ACB)

- Une AMC est obligatoire
  - Quand le coût total d'un groupe d'opérations structurelles cohérentes d'un point de vue hydraulique est supérieure à 5 M€ H (travaux des axes 6 et 7)
- Une ACB est obligatoire
  - pour les groupes d'opérations structurelles cohérentes d'un point de vue hydraulique d'un montant compris entre 2 M€ HT et 5 M€ - les critères de l'AMC sont facultatifs
- Une justification économique simplifiée (montant des investissements par habitant protégé, ainsi que montant des investissements rapporté aux montants des dommages estimables et/ou constatés par le passé) est obligatoire
  - pour les groupes d'opérations structurelles d'un montant inférieur à 2 M€ HT
- Opérations structurelles concernées : travaux, ouvrages ou aménagements modifiant l'aléa

Contenu du dossier PAPI

L'analyse multi critère (AMC) et l'analyse coût bénéfice (ACB)

- Les opérations sans augmentation du niveau de protection
  - Une fois la méthode nationale publiée pour ce type d'opérations, une ACB/AMC devra être réalisée pour les opérations sans augmentation du niveau de protection d'origine sous réserve du dépassement des seuils de 2 ou 5 M € HT (ces opérations seront donc intégrées aux groupes d'opérations structurelles évoquées ci-dessus).

Contenu du dossier PAPI 3

Diagnostic approfondi et partagé du territoire

- La caractérisation de l'aléa inondation
    - 3 scenarii d'inondation (1ère crues dommageables, PHEC ou crue centennale et crue extrême)
- L'analyse des enjeux exposés aux inondations et de la vulnérabilité du territoire
- Le recensement et l'analyse des ouvrages de protection existants
- L'analyse des dispositifs existants

Contenu du dossier PAPI 3

Définition d'une stratégie locale cohérente et adaptée aux problématiques identifiées à partir du diagnostic du territoire

- Élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, par bassin de risque homogène et combinant les actions sur plusieurs axes
- Sur un TRI, déclinaison de la SLGRI sur la base des études réalisées dans le cadre du PAPI d'intention
- Définition des objectifs à l'échéance de la réalisation du programme d'actions associée à une vision de long terme
- Description des objectifs et du programme d'actions
- Sélection des zones d'intervention et définition des priorités puis analyse des moyens disponibles et contraintes à prendre
- Comparaison des solutions alternatives, avantages et inconvénients

Contenu du dossier PAPI

Définition du programme d'actions global et transversal

- **selon les 7 axes**
  - **1 - L'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque**
  - **2 – La surveillance, la prévision des crues et des inondations**
  - **3 – L'alerte et la gestion de crise**
  - **4 - La prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme**
  - **5 – La réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens**
  - **6 – Le ralentissement dynamique**
  - **7 – La gestion des ouvrages de protection hydraulique**
- **Précisant les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie pour chacun des axes**
- **Identification du maitre d'ouvrage pur chaque action du programme**
- **La répartition des principaux types d'actions par axes doit être respectée**
- **Mise en évidence de la localisation et la complémentarité des actions via une cartographie à l'échelle du territoire**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DU LOIRET

Merci de votre attention