



BILAN QUALITATIF À MI-2013 DU DISPOSITIF PAPI-PSR SUR LE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE

La présente note a pour objectif de dresser un bilan qualitatif du dispositif PAPI-PSR sur le bassin Rhône-Méditerranée à la mi-2013. Elle détaille le dispositif de labellisation mis en œuvre sur le bassin Rhône-Méditerranée et son articulation avec les autres démarches (DCE, ...). Elle dresse un état des lieux du dispositif et propose des pistes d'amélioration. Elle présente enfin des perspectives sur les PAPI à venir.

PJ: Carte d'avancement des PAPI sur le Bassin Rhône-Méditerranée au 31 mai 2013

Sur le bassin Rhône-Méditerranée et depuis la mise en place du nouveau dispositif PAPI-PSR en février 2011, 18 PAPI (dont 7 PAPI d'intention) et 6 opérations PSR (dont 3 PSR bassin) ont été labellisés au 31 mai 2013.

Si le processus de labellisation sur le bassin a recherché une cohérence avec les dispositifs existants, il convient néanmoins de s'assurer d'une répartition claire du rôle de chaque instance et de chaque service (1). En outre, l'expérience de ces deux années de labellisation nous permet de tirer certains enseignements qualitatifs pour améliorer ce dispositif (2). Ceux-ci pourront s'avérer utiles pour l'instruction des projets en cours d'émergence et pour préparer la mise en œuvre des futures stratégies locales de la Directive inondation (3).

1 Un processus de labellisation s'appuyant volontairement sur la gouvernance en place

L'examen des dossiers présentés au niveau du bassin Rhône-Méditerranée peut être examiné dans le cadre de différentes instances.

1.1 DEUX CAS PARTICULIERS

1.1.1 La particularité des dossiers PSR au sein du Plan Rhône

Les dossiers PSR prévus dans le cadre du Plan Rhône sont labellisés via une gouvernance ad hoc quels que soient leurs montants. L'instruction des dossiers pour s'assurer du respect des critères PSR est généralement établie par la DDT-M concernée. L'examen technique du dossier passe ensuite par un Comité technique thématique interrégional (CTTI) inondation, dont la DREAL de Bassin assure le secrétariat technique. Ils sont ensuite validés par le Comité de programmation interrégional (CPI) du Plan Rhône, instance multi-volets dont j'assume la présidence. Ce processus de labellisation spécifique a pour objectif de rester cohérent avec la gouvernance mise en place depuis 2007 dans le cadre du Plan du Rhône et de maintenir les engagements de l'État définis dans ce cadre.

1.1.2 Le cas des dossiers PSR issus des PAPI de première génération

Certaines opérations structurelles sont concernées par le dispositif PSR mais inscrites dans des PAPI labellisés dans le cadre du 1^{er} appel à projet et dont la convention est en cours de validité ou a été prorogée par un avenant. Pour ce type d'opération, l'examen des critères techniques propres aux critères PSR est apprécié par le préfet pilote du PAPI.

1.2 L'INSTANCE DE BASSIN POUR L'EXAMEN DES DOSSIERS PAPI-PSR

1.2.1 Fonctionnement de l'instance

En dehors du Plan Rhône, les dossiers PAPI et PSR sont examinés pour label (PAPI et PSR inférieurs à 3M€) ou pour avis avant sa labellisation nationale (PAPI d'intention, PAPI et PSR d'un montant minimum de 3M€) par le Comité d'agrément des Contrats de Rivières et des SAGE du Comité de Bassin. Cette instance est présidée par le Président du Comité de Bassin Rhône-Méditerranée.

Les dossiers PAPI-PSR y sont examinés en recherchant la complémentarité avec la Commission nationale mixte inondation (CMi). Il ne s'agit pas d'effectuer une double analyse ou d'effectuer une double instruction des dossiers.

L'instance de bassin, au travers du Comité d'agrément, a pour fonction de s'assurer de la cohérence de la politique de gestion des risques envisagée dans le projet PAPI avec la DCE et plus particulièrement le SDAGE. Lorsque cela est possible, l'articulation calendaire entre le projet de PAPI et le Contrat de Rivière ou le SAGE est souhaitée. Une réflexion commune « inondations » – « milieux aquatiques » par le porteur permet ainsi de rechercher une optimisation des actions à mener à l'instar de la restauration hydromorphologique par exemple qui favorise également la restauration de champs d'expansion de crues.

Dans le cadre de l'instruction, une attention particulière est apportée à l'articulation des projets de PAPI-PSR avec les objectifs de gestion intégrés définis par le SDAGE Rhône-Méditerranée et son Programme de mesures. Des réflexions sur l'amélioration de la prise en compte de ce critère sont en cours entre mes services et l'Agence de l'eau.

S'agissant de l'examen du Comité d'agrément, la présentation des dossiers en séance et de l'avis de l'État a lieu sans porteur de projet pour les PAPI d'intention et les dossiers PSR. En revanche, la présence du porteur représenté a minima par un élu est exigée pour la présentation d'un projet de PAPI complet.

En termes de fréquence, le Comité d'agrément se réunit généralement 4 à 5 fois par an, le calendrier de l'année « n » étant fixé au début du dernier trimestre de l'année « n-1 ». Cette précocité dans l'élaboration du planning permet ainsi d'anticiper suffisamment à l'avance avec les porteurs de projet et d'étaler dans l'année l'examen des dossiers. Des pistes d'amélioration pourraient néanmoins être recherchées sur l'articulation de ce planning avec le calendrier de la CMi et de ses commissions techniques (PAPI d'intention, PSR) afin d'éviter des temps trop longs pour le porteur entre les deux instances. A cet effet, un travail en commun pourrait être mené entre nos services pour définir la programmation annuelle de l'instance de bassin et de la CMi.

1.2.2 Répartition des rôles entre les services

La répartition des rôles entre les services de l'État dans le bassin Rhône-Méditerranée est définie conformément à la circulaire du 12 mai 2011 :

- La DREAL de bassin s'assure de la coordination financière, administrative et technique, mais n'a pas de rôle d'instructeur et participe au Comité d'agrément en tant que tel.

- Les DREAL de région ont la charge de porter l’instruction des dossiers PAPI et PSR (examen technique du dossier, consultation des services, rédaction du rapport d’instruction, préparation du projet de délibération, présentation de l’avis sur le projet devant l’instance).
- Les DDT-M ont quant à elles un rôle à jouer dans l’accompagnement des structures porteuses pour l’émergence du PAPI ou du PSR ainsi que dans la mise en œuvre de celui-ci une fois labellisé.
- L’Agence de l’Eau Rhône-Méditerranée-Corse assure quant à elle le secrétariat technique et financier du Comité d’agrément.

2 Analyse qualitative de la mise en œuvre du dispositif sur le bassin depuis 2 ans

Dans la continuité du premier appel à projet qui avait conduit à la signature de 21 PAPI, la dynamique initiée s’est ainsi prolongée dans le cadre du nouveau dispositif PAPI-PSR avec la labellisation de 18 PAPI sur le bassin Rhône-Méditerranée depuis la mi-2011 pour un montant global de l’ordre de 329M€ dont presque 128M€ de participation de l’État.

2.1 UNE CERTAINE LATENCE ENTRE LABELLISATION ET CONVENTIONNEMENT

Toutefois, dans le cadre du bilan sur le premier appel à projet, il avait été constaté une certaine inertie entre l’accord du niveau national et la contractualisation avec les différents signataires des conventions de PAPI ou de leur avenant. Le même constat ressort des PAPI labellisés depuis mi-2011 avec une certaine difficulté pour les structures porteuses d’engager rapidement la signature de la convention dans les délais recommandés par le niveau national (3 mois). Ainsi sur les 18 PAPI labellisés, seulement 7 d’entre-eux disposent d’une convention signée.

Plusieurs raisons expliquent ces délais importants. La première concerne la durée nécessaire à certains co-financeurs pour délibérer afin d’autoriser leurs présidents à signer la convention à hauteur des montants validés. Par ailleurs, la labellisation du PAPI est souvent accompagnée de réserves par la CMi. Il s’ensuit un temps d’échange entre les services de l’Etat et le porteur pour apporter les modifications demandées avant la levée des réserves.

2.2 UN CHANGEMENT DE PRATIQUE AU NIVEAU LOCAL

Le dispositif PAPI-PSR présuppose une certaine acculturation des porteurs de projets potentiels : l’élaboration d’un projet global et cohérent nécessite un temps d’appropriation de la démarche par les acteurs locaux ; la phase de labellisation implique une anticipation calendaire de l’instruction du projet jusqu’à sa validation officielle une fois les réserves levées.

Or, depuis la fin du financement du volet inondation des contrats de rivière, le dispositif PAPI-PSR constitue le seul cadre de contractualisation pluriannuel pour le financement d’actions de prévention des inondations en dehors du Plan Rhône. Les modalités de gestion de ce dispositif PAPI-PSR ont en outre évolué par rapport au suivi de la mise en œuvre des premiers PAPI. Or, les porteurs de projet potentiels ne sont pas forcément conscients de ce changement de logique : seul le PAPI d’intention permet de financer l’étude d’un projet de PAPI complet.

Dans ce cadre, le positionnement des services de l’Etat (DREAL/DDT-M) est parfois complexe pour les maîtres d’ouvrage. En effet, la condition d’existence du PPRi prescrit ou approuvé ne semble plus suffisante pour l’octroi de financements au titre du Fonds de

Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM). Il convient à cet effet de stabiliser la doctrine nationale sur les modalités d'utilisation budgétaire de ce fonds.

La mise en place d'une dynamique locale dans le cadre d'un PAPI n'est généralement possible que grâce à la participation de co-financeurs (Conseil général, Conseil régional, ...). Ainsi, la stabilisation d'une doctrine budgétaire de l'Etat permettrait de conforter la cohérence du discours entre les co-financeurs.

La fédération des acteurs clés en termes de financement est primordiale pour l'exécution du PAPI. De manière exploratoire, la mise en place d'une stratégie financière cohérente entre les différents acteurs clés d'un territoire (région, département, ...) pourrait en définir le calibrage adéquat : éviter un programme trop ambitieux incompatible avec la capacité d'autofinancement du porteur ou infaisable dans la durée du PAPI au risque de priver la possibilité de financement d'autres structures.

2.3 QUATRE POINTS D'ATTENTION : PLAN DE FINANCEMENT, PÉRIMÈTRE, GOUVERNANCE, PROCÉDURES RÉGLEMENTAIRES

La question des co-financements est essentielle dans la définition des programmes d'actions proposés. Une attention particulière doit ainsi être apportée par les services de l'Etat le plus en amont possible pour éviter des délais trop longs entre la labellisation du PAPI et son conventionnement.

Outre le plan de financement du projet, la question du périmètre minimal acceptable est à poser par la définition de critères dépassant la notion de bassin de risque (cas de bassins-versants limités à quelques communes). Cette question est corrélée au choix de la gouvernance la plus appropriée et de la structure porteuse légitime. A ce titre, il est parfois nécessaire de connaître les perspectives d'évolution des structures de gestion dans le cadre de l'intercommunalité (consultation des services préfectoraux). Cette question du périmètre est à rapprocher des réflexions à engager sur les stratégies locales dont l'objet vise à définir sur le long terme une politique de gestion cohérente des risques sur les TRI.

De même, il convient d'inciter les structures porteuses à anticiper le plus en amont possible le lien entre le projet de PAPI ou PSR et les autres autorisations à obtenir (Loi sur l'eau, espèces protégées, études d'impact, ...) qui retardent voire sont bloquantes pour certains dossiers. Au-delà d'une nécessaire simplification administrative qui serait souhaitable, même si elle reste théorique, un appui méthodologique pour préparer de manière efficace et le plus en amont possible ces démarches apporterait une aide précieuse (documents supports, guide méthodologique, ...).

L'étape d'instruction du projet de PAPI et l'instance de labellisation ont un rôle notable en termes de communication vis-à-vis des structures porteuses sur la pertinence du périmètre, de la gouvernance et du plan de financement.

2.4 UN RETOUR D'EXPÉRIENCE DES DÉCISIONS DE LA CMI À ORGANISER

Au cours de ces deux dernières années, la Commission nationale mixte inondation (CMI) a su apporter un regard critique sur les projets présentés. Il est toutefois regrettable que ces éléments de décision ne soient partagés qu'en bilatéral avec la structure porteuse concernée. Voire, il peut être regrettable que la doctrine soit fixée en présence du pétitionnaire en toute fin du processus de labellisation de son dossier.

Il serait ainsi souhaitable de la partager dans le cadre d'une doctrine au fil de l'eau sur l'instruction des projets futurs. C'est notamment le cas des éléments d'arbitrage des projets PSR qui ont connus des points durs ou des manques. Les exigences en la matière sont sur ce point encore mal intégrées par les structures porteuses (dépôt de dossiers PSR qui ne sont pas toujours suffisamment aboutis).

En outre, la maturité de certains projets de PAPI n'est pas suffisante pour le dépôt d'un dossier de PAPI complet et nécessiterait une reconversion en PAPI d'intention. Cette requalification au stade de l'instruction peut s'avérer difficile. Pour que le statut d'un PAPI puisse être identifié le plus en amont possible, des critères clairs de doctrine faciliteraient l'accompagnement des services de l'Etat (travaux opérationnels rapidement, niveau technique APS, ...).

Si le passage par un PAPI d'intention peut s'avérer nécessaire, il convient cependant de ne pas systématiser un passage obligé par cette étape pour prétendre au PAPI complet. Cette question doit notamment être posée pour les PAPI de 1^{ère} génération dont la convention sera bientôt échue (certains d'ici fin 2013). L'expérience acquise du second dispositif PAPI doit jouer un rôle d'incitation pour améliorer les démarches existantes mais ne doit pas pour autant freiner des dynamiques initiées durant la dernière décennie.

2.5 UNE INSTRUCTION À SIMPLIFIER

Si un certain nombre d'éléments d'accompagnement ont pu faciliter la procédure d'instruction, il n'est resté pas moins que le rapport de synthèse demandé pour la CMi est très exhaustif (une cinquantaine d'items). Afin de faciliter l'exploitation de ces rapports par les membres du comité d'agrément de bassin ou de la CMi, il pourrait être utile de tirer parti des fiches de synthèse accompagnant le rapport d'instruction de façon à les rendre autoportées (sur 8 pages au maximum).

En ce qui concerne la labellisation des dossiers PSR, cette procédure de labellisation semble parfois lourde pour des projets de petite envergure alors qu'il existe des risques avérés au niveau local. Il serait ainsi judicieux de définir un seuil acceptable pour exiger un PSR (linéaire, hauteur de protection, zone protégée, montant d'investissement, ...) voire d'une manière générale d'en simplifier les conditions de conventionnement (l'arrêté de subvention pouvant être suffisant pour des opérations ponctuelles de confortement d'ouvrages).

2.6 LA NÉCESSITÉ D'UN ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE AU-DELÀ DE L'INSTRUCTION

Pour favoriser l'émergence de projets, s'inspirant du « club PAPI » en Languedoc-Roussillon, 3 groupes de travail interrégionaux couvrent maintenant l'intégralité du bassin (LR, PACA, inter-reg Bourgogne-FRC-RA). Chacun d'eux a pour vocation d'assurer une animation technique entre l'Etat, les partenaires financiers et les structures porteuses du bassin. Il reste encore sur le bassin à initier une transversalité technique en lien avec les acquis techniques du Plan Rhône. Cette mise en réseau est un élément essentiel pour avancer concrètement sur l'ensemble des axes de chaque PAPI de façon à équilibrer la proportion entre actions « souples » et actions « structurelles » (travaux). C'est au travers de ce travail d'animation technique que pourra être garantie la bonne mise en œuvre des stratégies locales partagées avec les parties prenantes dans le cadre de la Directive inondation.

Il s'agit de favoriser l'échange et la mise en réseau des structures porteuses, des services de l'Etat et des partenaires financiers. Cela facilite des échanges transversaux d'informations (positions, contraintes, expériences vécues, objectifs communs, ...) mais permet également de co-construire une veille technique sur les différents axes du PAPI.

En termes de veille technique, il serait utile de mettre en place un partage des « bonnes pratiques » d'élaboration des PAPI dont certains axes souffrent encore d'un contenu trop souvent lacunaire. Ce sont les axes les moins développés par les porteurs de projets, notamment en raison des difficultés de conseil de la part des services de l'Etat (par exemple, l'axe 4 sur la prise en compte du risque inondation). L'élaboration de guides méthodologiques pourrait apporter une aide précieuse pour les services et les structures porteuses de PAPI.

Sur des sujets plus techniques tels que l'Analyse Coûts-Bénéfices (ACB), il s'agit d'un aspect sur lequel les services de l'Etat ne disposent pas forcément du recul nécessaire pour juger de leur pertinence ou pour accompagner les structures porteuses. De fait, plusieurs pistes d'amélioration pourraient être envisagées : la mise en place d'une formation plus régulière pour les services de l'Etat et les structures porteuses (le cas échéant délocalisé par zone géographique) ; la possibilité pour les services de mobiliser une expertise suffisamment en amont.

Sur l'ACB plus particulièrement, il me semble primordial d'axer son utilisation vers un outil d'aide à la décision intégré à la définition d'un diagnostic plus large. Il me semble en ce sens nécessaire d'éviter la mise en avant de l'ACB comme « critère couperet ». Une restriction à cet angle d'analyse risquerait de ne mettre en avant que des PAPI dotés de travaux de protection sans analyse sur l'équilibre des différents axes et surtout sans mise en avant d'actions structurelles recherchant la synergie milieux-inondations.

En ce sens, le projet de guide sur l'analyse multi-critères (AMC) présente un complément opportun pour guider les structures porteuses. Il ne s'agit toutefois pas de présenter celui-ci comme un nouveau critère couperet obligatoire. Cela risquerait d'être interprété au niveau local comme une couche supplémentaire alors que les structures porteuses ont déjà des difficultés à s'approprier l'ACB.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive inondation, l'Etat aura besoin d'initier ou de s'appuyer sur ces dynamiques pour décliner les objectifs et les mesures du Plan de gestion des risques d'inondation dans le cadre de stratégies locales. Or, sans accompagnement des DREAL et DDT-M, et sans information des partenaires financiers, les candidatures à des PAPI, seul outil disponible pour préfigurer les stratégies locales des TRI, sont vouées à une lente maturation voire à une absence de dynamique. Il est de fait essentiel de conforter les compétences techniques des DREAL et DDTM sur ce domaine.

Dans ce cadre, à l'image de l'organisation de certaines DDT-M, le développement de certaines missions plus orientées vers la « démarche de gestion concertée des risques d'inondation » pourrait être recherché.

3 Perspectives des dossiers de PAPI-PSR envisagés

Au 31 mai 2013, comme le confirme la carte d'avancement des PAPI sur le bassin Rhône-Méditerranée, 29 PAPI ont été labellisés ou font l'objet d'une convention-cadre en cours de validité. Sur les PAPI de première génération, plusieurs d'entre-eux verront leur convention échue d'ici la fin 2013 et envisagent de déposer un projet de PAPI 2 dans les prochains mois. Par ailleurs, d'autres territoires sont actuellement en cours d'élaboration d'un projet.

Ainsi 28 structures ont manifesté leur intention de déposer un dossier de PAPI complet ou de PAPI d'intention. D'ici la fin de l'année 2013, il est envisagé le dépôt de 13 projets de PAPI (dont 3 d'intention et un PAPI complet à labelliser au niveau du bassin) ainsi qu'un projet de PSR issu du PAPI Var déjà labellisé.

Cette dynamique est cohérente avec les enjeux du bassin Rhône-Méditerranée en termes de risques d'inondation et en grande partie avec les TRI sélectionnés dans le cadre de la Directive inondation. Elle doit orienter la perspective des travaux futurs de la Directive Inondation sur la définition des Stratégies Locales. Une nécessaire articulation entre le dispositif PAPI et la Directive Inondation sera à rechercher dès lors que la mise en œuvre des stratégies locales s'inscrit dans un partage des responsabilités sur la base du principe de subsidiarité.