PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Normandie

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE

Liberté
Égalité
Fraternité

PROMOUVOIR LA DÉMARCHE PAPI AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS

Retour d'expérience de la Normandie

Nathalie DESRUELLES
DREAL Normandie

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Contexte en 2020

- Une gouvernance GEMAPI lente à se structurer sauf en Seine-Maritime
- Territoire peu couverts par des PAPI sauf en Seine-Maritime

- Difficultés pour élaborer un PAPI à une échelle pertinente
- Réticence des petites communes à intégrer un PAPI (crainte de ne pas avoir un retour sur investissement) surtout si elles ne sont pas couvertes par un PPRN
- PAPI encore perçu comme une « usine à gaz »
- Financement des études, équipements et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels hydrauliques des collectivités uniquement sur les territoires couverts par un PPRN <u>ET</u> un PAPI depuis 2019

Démarche régionale de promotion de l'appel à projet PAPI lancée par la DREAL, en lien avec les DDT(M), depuis 2021

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

PRÉFET
DE LA RÉGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) en Normandie

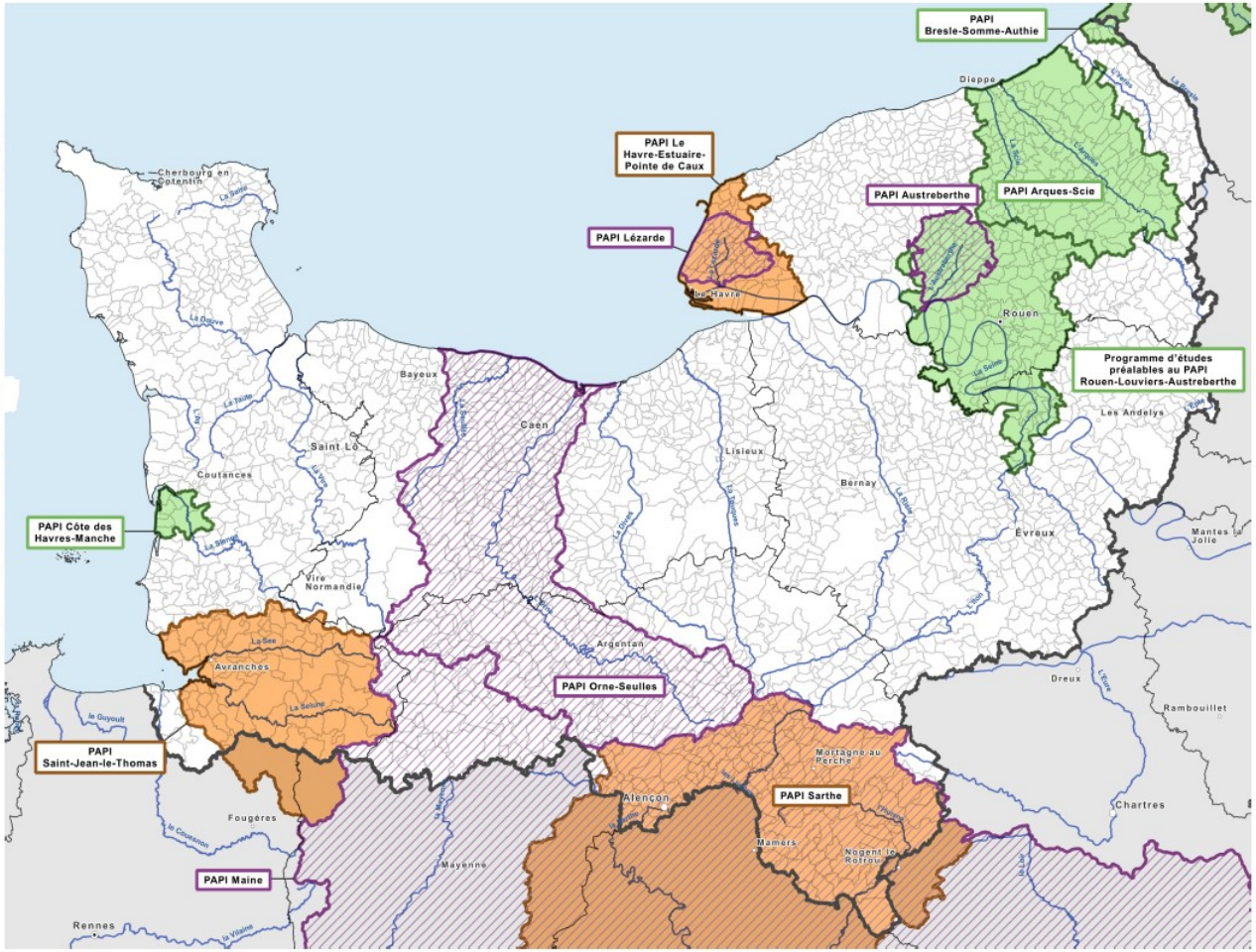
État d'avancement des PAPI

- PAPI en projet
- PAPI en cours
- PAPI antérieur

Dans le cadre de la politique nationale de gestion du risque d'inondation, le ministère en charge de l'environnement s'appuie depuis plusieurs années sur un dispositif d'appel à projets visant à mettre en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

Le PAPI, porté par les collectivités territoriales ou leurs groupements, vise à promouvoir une gestion globale et équilibrée du risque d'inondation (débordement de cours d'eau, ruissellement, submersions marines…), pensée à l'échelle d'un bassin de risque, au travers d'études et d'actions combinant gestion de l'aléa, réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des territoires et sensibilisation des populations au risque. Son élaboration s'organise en deux phases : une phase de programme d'études préalables au PAPI, puis une phase de programme d'actions, le PAPI.

Le territoire peut être couvert par des démarches de PAPI successives pour y développer une stratégie de prévention des risques sur le long terme.

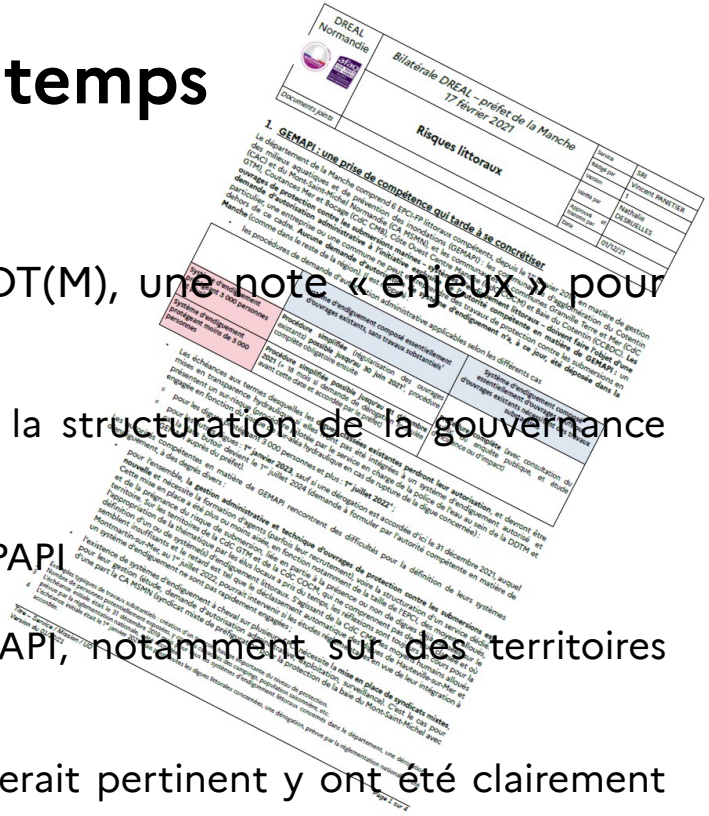


Sources :
IGN - AdminExpress, PlanV2
DREAL - PAPI au 18/11/2021

Production :
DREAL Normandie
le 22/11/2021
20211117_Papi_CA

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Démarche régionale en plusieurs temps
1ère phase


DREAL Normandie

Bilatérale DREAL – préfet de la Manche
17 février 2021

Risques littoraux

1. GEMAPI : une prise de compétence qui tarde à se concrétiser

Début 2021, la DREAL a rédigé, en lien avec les DDT(M), une note « enjeux » pour chaque préfet de département pour le sensibiliser :

- au retard pris par certaines collectivités quant à la structuration de la gouvernance GEMAPI
- aux conséquences de ce retard sur l'émergence de PAPI
- aux conséquences financières de l'absence de PAPI, notamment sur des territoires couverts par un PPRN

Les territoires où DREAL et DDT(M) estiment qu'un PAPI serait pertinent y ont été clairement identifiés (TRI notamment)

Démarche régionale en plusieurs temps
1ère phase

Actualisation de la note «enjeux » à chaque changement de préfet

Éléments facilitateurs :

- Indicateur national relatif à la couverture des TRI par des PAPI
- Production des études de dangers des systèmes d'endiguement (*cf.* prise de conscience des travaux à mener et de leur coûts)

Démarche régionale en plusieurs temps
2ème phase

Courant 2021, la DREAL a produit une plaquette « PAPI » à destination des élus et du grand public (MAJ faite en 2024).

- Présentation :
  - des objectifs d'un PAPI
  - des 7 axes de la prévention
  - de la démarche en deux temps et des étapes clés
  - des financements possibles grâce au PEP/PAPI
- Foire aux questions dans un objectif de lever les freins

PRÉFET
DE LA RÉGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Les inondations font en moyenne plus de 28 millions d'euros de dégâts chaque année en Normandie et ce chiffre est susceptible d'augmenter avec le changement climatique. Les collectivités disposent pour leur territoire d'un outil pour réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement : le programme de prévention des inondations (PAPI). Outre l'obtention de subventions État, élaborer un PAPI permet de créer une dynamique locale auprès de tous les acteurs du territoire. Il conduit ces derniers à partager une approche globale et transversale du risque d'inondation, à l'échelle d'un bassin de risque cohérent, les menant à se poser les bonnes questions : quelle démarche ? Quel coût-bénéfice ? Quelle solution alternative ?*

PROGRAMME
D'ACTIONS DE PRÉVENTION
DES INONDATIONS (PAPI)

Photo : PAPI Aubin-sur-Rouvre (76)
21 février 2018 - Valérie Goyot DREAL Normandie

*Source : Caisse centrale de réassurance 2016

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Quels financements possibles grâce à un PAPI ?

Toutes études et actions de prévention ou de protection contre les inondations portées par les collectivités territoriales doivent être réalisées sur le territoire de communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) prescrit ou approuvé et par un PAPI pour pouvoir bénéficier de subventions Etat ou bénéficier à une commune couverte par un PPRN.

Les taux de subvention varient suivant les actions de prévention ou de protection et la couverture du territoire par un PPRN prescrit ou approuvé. A titre d'exemple :

- l'animation de la démarche PAPI (programme d'études préalables au PAPI et PAPI) peut être subventionnée jusqu'à 50 % dès la déclaration d'intention [1] ;
- les travaux de réduction de vulnérabilité pour des biens à usage d'habitation situés dans le périmètre du PAPI et portés par des particuliers, peuvent être subventionnés à hauteur de 80 % [2]. Pour cette mesure, la couverture du bien par un PPRN n'est pas requise ;
- les études de définition des travaux à entreprendre pour la réalisation, le confortement ou la hausse du niveau de protection de système d'endiguement peuvent être subventionnées jusqu'à 50 %. Les travaux peuvent être subventionnés jusqu'à 40 % si le PPRN est approuvé ou 25 % si le PPRN est uniquement prescrit.

D'autres sources de financement tels que le Fonds Vert, les subventions de l'Europe, de l'Agence de l'Eau, de la Région ou du Département peuvent être mobilisées en fonction des actions envisagées. En particulier, certaines actions peuvent avoir un effet positif sur les milieux aquatiques et donc, à ce titre, bénéficier de co-financements.

(1) Le montant de la dépense subventionnable est plafonné à 130 000 €/an (masse salariale et charges comprises).

(2) Plafonnement à 36 000 € par bien et à 50 % de la valeur vénale du bien.

Questions/réponses

Puis-je faire un PAPI sur le seul territoire de ma commune ou de mon EPCI ?

Les phénomènes d'inondation peuvent dépasser le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). C'est pourquoi les démarches doivent être menées sur des bassins de risque cohérents, c'est-à-dire sur des territoires homogènes au regard de l'aléa auquel ils sont soumis. Enfin, le PAPI doit être porté par une autorité compétente et légitime en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Cela peut être un EPCI ou un syndicat mixte ayant la compétence GEMAPI, un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Puis-je faire un PAPI comprenant uniquement des travaux de protection ?

Pour être labellisé, un PAPI doit mobiliser l'ensemble des axes de la prévention des risques. L'objectif est, en effet, d'avoir une approche globale et transversale du risque d'inondation.

Une commune peut-elle être maître d'ouvrage d'une action d'un PAPI ?

Chaque action du PAPI dispose de son propre maître d'ouvrage qui n'est pas forcément la structure porteuse. Donc, une commune peut être maître d'ouvrage d'études et/ou travaux prévus dans le programme d'actions.

Pour en savoir plus

Je consulte la direction départementale des territoires (et de la mer) de mon département.

Je peux également consulter le site internet suivant : **www.ecologie.gouv.fr**

Télécharger

- le cahier des charges PAPI : **https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations**

PRÉFET
DE LA RÉGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie
Cité administrative Saint-Sever - BP 86002 - 76032 Rouen cedex
Tél. 02 78 26 21 88
1 rue Recteur Daure - CS 60040 - 14006 Caen cedex
Tél. 02 50 01 84 72
www.normandie.developpement-durable.gouv.fr

Septembre 2024

PRÉFET
DE LA RÉGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Les inondations font en moyenne plus de 29 millions d'euros de dégâts chaque année en Normandie et ce chiffre est susceptible d'augmenter avec le changement climatique. Les collectivités disposent pour leur territoire d'un outil pour réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement : le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). Outre l'obtention de subventions État, élaborer un PAPI permet de créer une dynamique locale auprès de tous les acteurs du territoire. Il conduit ces derniers à partager une approche globale et transversale du risque d'inondation, à l'échelle d'un bassin de risque cohérent, les menant à se poser les bonnes questions : Quelle démarche ? Quel coût-bénéfice ? Quelle solution alternative ?*

*Source : Caisse centrale de réassurance 2019

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Qu'est-ce qu'un PAPI ?

Le programme d'actions de prévention des inondations

Le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), mis en place par le ministère chargé de l'écologie, dans le cadre d'un appel à projets, est un dispositif d'adaptation au changement climatique permettant une approche stratégique de la prévention des inondations.

Qu'est ce qu'un PAPI ?
Réponse en 2 minutes

A partir d'un diagnostic permettant de caractériser la vulnérabilité du territoire aux inondations, une stratégie globale d'intervention, partagée entre acteurs de la prévention, est établie à l'échelle du bassin de risque et déclinée dans un programme d'actions.

Outil de contractualisation entre l'Etat et les collectivités pour la prévention des inondations, le PAPI ouvre droit à un soutien financier de l'Etat *via* le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Une démarche en deux temps

Programme d'études préalables (PEP) au PAPI

Le programme d'études préalables (PEP) au PAPI vise à réaliser les études nécessaires pour établir un diagnostic approfondi du territoire, définir la stratégie et le programme d'actions du PAPI ainsi que les modalités d'évaluation et de suivi du programme. Il ne décline que les 5 premiers axes de la prévention des risques.

PAPI

Le PAPI vise à mettre en œuvre la stratégie élaborée par le programme d'études préalables au PAPI, au travers d'un programme d'actions. Il se décline en 7 axes de la prévention des risques.

Une évaluation environnementale

Les PAPI sont soumis à évaluation environnementale. Il est recommandé d'initier le rapport environnemental dès la mise en œuvre du PEP et de solliciter un cadrage préalable auprès de l'Autorité environnementale.

Photo : Maisons (14) - 5 février 2021 - Fabrice Thérèze DREAL Normandie

Les 7 axes de la prévention

Exemples d'actions d'un PAPI

Axe 1 — **amélioration de la connaissance et de la conscience du risque**
études de connaissance des aléas et des enjeux du territoire, actions de sensibilisation de la population, accompagnement à la mise en œuvre par les communes des obligations en matière d'information préventive, ...

Axe 2 — **surveillance et prévision**
équipements de surveillance et de prévision des crues, ...

Axe 3 — **alerte et gestion de crise**
évaluation des besoins en systèmes d'alerte, réalisation des plans communaux/intercommunaux de sauvegarde (PCS/PICS), des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) des établissements d'enseignement, des plan de continuité des activités (PCA), d'exercices de gestion de crise, ...

Axe 4 — **prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme**
prise en compte du risque lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, mise en œuvre d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé, ...

Axe 5 — **réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens**
diagnostics et travaux de réduction de la vulnérabilité sur les habitations, les locaux professionnels, les bâtiments publics, sur les réseaux (assainissement, énergie, communication, ...) sur la base du volontariat.

Axe 6 — **gestion des écoulements**
études et travaux relatifs aux aménagements hydrauliques, restauration des champs d'expansion de crues, reméandrage de cours d'eau, élargissement de ponts, ...

Axe 7 — **gestion des ouvrages de protection hydrauliques**
études et travaux pour la réalisation, le confortement ou la hausse du niveau de protection de systèmes d'endiguement, ...

Étapes clés de la démarche PAPI

phase 1 (PEP)

- Déclaration d'intention / Réunion de pré-cadrage → 3 mois*
- Elaboration et dépôt du dossier de programme d'études préalable (PEP) à un PAPI → 6 mois*
- Instruction et validation du PEP → 4 mois*
- Mise en œuvre du PEP et élaboration du dossier PAPI ainsi que du rapport environnemental → 2 ans*

phase 2 (PAPI)

- Dépôt du dossier PAPI et complétude → 1 mois*
- Instruction du PAPI et avis de l'Autorité environnementale → 3 mois
- Participation du public par voie électronique → au minimum 1 mois
- Labellisation après consultation de l'instance de bassin → 1 mois*
- Information du public et publication de la déclaration environnementale → 3 mois
- Mise en œuvre du PAPI → 6 ans*

*les délais sont donnés à titre indicatif

Démarche régionale en plusieurs temps
3ème phase

La DREAL a organisé, en novembre 2021, une demi-journée d'information et de partage sur l'appel à projet PAPI 3 2021 à destination des DDT(M)

- Diaporama :
  - rappelant les principes d'un PAPI
  - précisant le contenu d'un dossier PEP/PAPI
  - indiquant les différentes étapes d'une démarche PAPI
- Partage d'expérience entre DDT(M)

Démarche régionale en plusieurs temps
4ème phase

La DREAL a commandé en 2022 une vidéo (2min30 environ) pour présenter le dispositif PAPI au grand public.

- Ton léger
- Projet de diffusion aussi large que possible : site Internet, réseaux sociaux, etc.
- Vidéo pouvant être reprise par tous les services État (libre de droit sans modification possible)

Démarche régionale en plusieurs temps
5ème phase

La DREAL a organisé fin 2022 un webinaire d'une heure à destination des élus et techniciens des collectivités. Les objectifs étaient :

- Mise en avant des avantages pour une collectivité d'intégrer un PAPI
- Levée des réticences (*cf.* crainte d'absence de retour sur investissement)
- Diffusion de la plaquette PAPI
- Diffusion de la vidéo PAPI

Peu de participation malgré la publicité faite : seuls les collectivités déjà bien engagées dans la réflexion y ont participé

Quels arguments pour convaincre de se lancer dans une démarche PAPI ?

- Pas de nécessité d'être dans le périmètre d'intervention de la structure porteuse pour intégrer un PAPI
- Pilotage de certaines études par une structure compétente en hydraulique avec possibilité de financement FPRNM à la clé
- Appui aux petites communes pour la réalisation de certaines actions (pose de repères de crue, élaboration de DICRIM et de PCS, etc.)
- Appui pour le développement de la culture du risque auprès de la population

Et surtout

- Accès aux financements FPRNM et au fonds vert
- Mesure RVPAPI avec taux de financement à 80 %, y compris hors zone PPRN

Résultats de la démarche

- 2 nouveaux PEP envisagés sans compter la concrétisation de projets (1 PEP et 2 PAPI).
- Reste un TRI avec aucune réflexion PEP/PAPI engagée à ce jour mais récemment avancement significatif sur l'approbation de la SLGRI
- Un cas atypique : un projet de PEP sur 2 TRI « recommandé » par le préfet :

  - Organisation par le préfet et la DDTM de 5 réunions en 6 mois avec élus et/ou techniciens pour inciter les élus à se lancer dans une démarche PEP/PAPI
  - Périmètre du PEP/PAPI proposé par l'État et repris par les collectivités
  - Lettre d'intention reçue 6 mois après la première réunion/séminaire organisée par le préfet

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité

Perspectives 2025

- Instruction des PAPI déposés et suivi du remplissage de Triton
- Création d'un GT régional avec les porteurs de projets pour :
  - Partager le REX de l'élaboration des dossiers mais aussi de leur instruction (précisions sur les critères d'éligibilité au FPRNM, présentation des tableaux financiers en HT/TTC, illustrations par des photos, etc.)
  - Travailler collectivement à la mise en œuvre d'actions, notamment de développement de la culture du risque (possibilité de mutualiser le travail sur un « tronc commun »)

Conclusions

- Une démarche incontournable de longue haleine qui commence à porter ses fruits seulement 2 à 3 ans plus tard
- Démarche PAPI toujours vue par les techniciens et les élus « comme une usine à gaz »
- Point de vigilance : se préparer en DDT(M) à accompagner et en DREAL à instruire plusieurs dossiers PEP/PAPI de façon simultanée !

PRÉFET
DE LA REGION
NORMANDIE
Liberté
Égalité
Fraternité