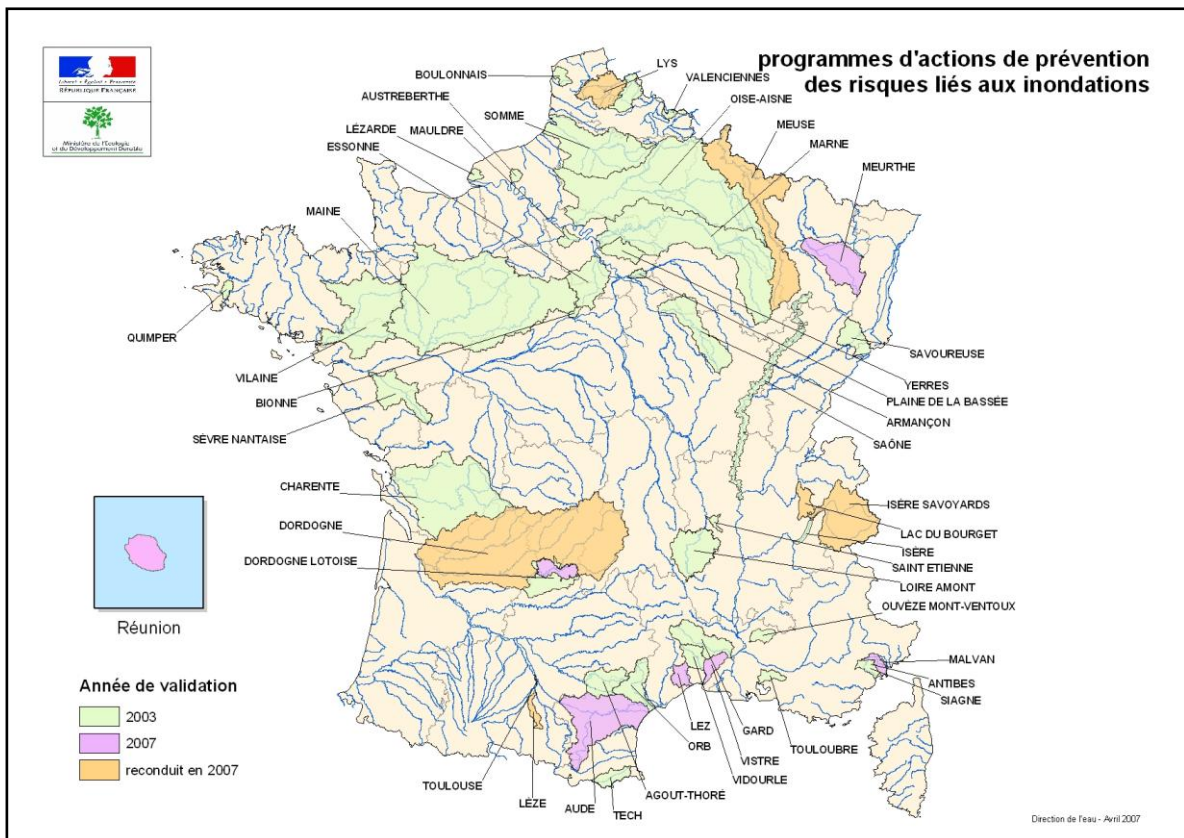


BILAN DES PAPI 2003-2009 : LA VISION DES ACTEURS DE TERRAIN



La démarche PAPI, un dispositif mobilisateur...

Un espace de dialogue pour les acteurs locaux

La grande réussite des PAPI réside dans le partenariat local qu'ils instituent et la concertation entre les acteurs qui devient plus facile au sein d'un tel partenariat.

Le dialogue qui en découle, améliore la coordination des actions et développe une vision commune et transversale ainsi qu'une cohérence de la démarche sur le bassin versant. Cela limite les actions ponctuelles et le « saupoudrage » et favorise une identité de bassin.

La concertation entre financeurs permet aussi d'anticiper et de lever d'éventuels blocages dans l'instruction des dossiers.

Grâce au « label » PAPI, les structures porteuses de PAPI et les maîtres d'ouvrage gagnent en visibilité et en légitimité auprès des différents partenaires et auprès de la population.

Un effet levier sur les moyens financiers et humains mobilisés

Le dispositif a un effet mobilisateur sur les financeurs ; la programmation pluriannuelle apporte une visibilité à moyen terme pour les maîtres d'ouvrage, au moins en théorie.

Les financements apportés par la démarche PAPI (notamment le taux majoré de 40 % de subvention de la part de l'Etat et la possibilité de cofinancer certains projets à hauteur de 90 %) permettent aux structures porteuses de se doter de moyens humains pour assurer les missions d'animation et de gestion des programmes, (même si ceux-ci restent souvent localement insuffisants), ainsi que de conduire des opérations qui n'auraient pu voir le jour sinon (sensibilisation, réduction de la vulnérabilité des enjeux...).

Une relative souplesse de la programmation permet d'adapter la réalisation des opérations en fonction des contraintes locales.

La mise en œuvre d'une approche globale du risque inondation

Le dispositif PAPI met la question des inondations au cœur des politiques menées à l'échelle des bassins versants, avec, par exemple, une meilleure prise en compte de ce thème dans les SAGE et les contrats de rivière.

Les PAPI favorisent une approche globale du risque inondation qui dépasse le cadre des seuls travaux hydrauliques et qui intègre des mesures non structurelles comme les actions de sensibilisation et de gestion de crise (Prévision - Protection - Prévention).

... mais une mise en œuvre parfois compliquée

Un manque de temps pour l'élaboration des programmes, une durée de conventionnement trop courte

Les délais imposés dans le cadre de l'appel à projet de 2002 pour l'élaboration des candidatures étaient trop serrés pour que les structures porteuses puissent élaborer un programme prêt à mettre en œuvre (diagnostic partagé, opérations et maîtres d'ouvrage identifiés, pertinence financière évaluée, financements acquis).

Ce manque de temps de préparation initiale a pu pénaliser par la suite la mise en œuvre de certains programmes, et entraîner des retards.

Ce retard pris au démarrage est d'autant plus pénalisant que la durée des programmes (3 ans en principe) est déjà considérée comme trop courte pour pouvoir conduire des opérations complexes techniquement et/ou nécessitant une phase importante de concertation et de pédagogie.

Le calendrier de la démarche et les échéances de dépôt des dossiers de candidature doivent prendre en compte cette phase de démarrage.

Des difficultés à mettre en œuvre une approche globale et concertée à l'échelle du bassin versant

Les porteurs de PAPI sont confrontés à plusieurs difficultés de différentes natures :

- Les maîtres d'ouvrage ne disposent pas toujours des capacités à mener les opérations, que ce soit pour des raisons statutaires (syndicats d' « études » mais pas de travaux), par un manque de moyens techniques, humains ou financiers, ou par manque de reconnaissance de leur légitimité par leurs membres ou leurs pairs (syndicats de cours d'eau souhaitant réaliser des actions de réduction de la vulnérabilité).
- La concertation demande à être renforcée : les structures pilotes des PAPI ne sont pas toujours suffisamment associées aux démarches d'aménagement du territoire (SCOT, PLU, PPRI...) ou de gestion de crise (réalisation des PCS par exemple) voire même parfois aux travaux réalisés par les autres maîtres d'ouvrage dans le cadre du PAPI. Les difficultés de concertation décrédibilisent la démarche globale, fragilisent la structure porteuse et nuisent à la cohérence des opérations.
- Une approche globale reste difficile à mettre en pratique : nombre d'élus locaux voient les travaux hydrauliques comme les seules solutions crédibles. Les actions en faveur de la réduction des conséquences négatives sont moins bien acceptées ; elles ne sont mises en œuvre que si les cofinancements sont très incitatifs.
- La solidarité de bassin amont aval a souvent du mal à se construire : il reste difficile de faire accepter localement des projets que ne bénéficient pas directement aux habitants concernés et leur imposent des contraintes pour le bien général.
- L'incitation forte du premier appel à projet d'intégrer le ralentissement dynamique et la surinondation dans les actions, a posé des difficultés aux porteurs de projets oeuvrant en zone de montagne (vallées encaissées, cours d'eau torrentiels).

Une gestion administrative et financière particulièrement lourde

Les PAPI mobilisent des financements multiples ce qui implique autant de dossiers de demande de subvention à monter qu'il y a de financeurs, avec des délais, des règles d'éligibilité et d'instruction différentes de l'un à l'autre.

Les financements inscrits dans les PAPI au départ sont rarement acquis définitivement et nécessitent des demandes pour chaque action. Des opérations programmées sont parfois abandonnées, les financeurs pressentis ayant évolué dans leurs priorités et refusé au final de s'engager.

Une fois les financements acquis, le versement effectif des subventions est parfois long ce qui peut avoir un impact non négligeable sur la trésorerie des maîtres d'ouvrage.

L'Etat ne semble pas toujours disposer, dans la continuité, des moyens pour assurer un suivi administratif et financier des opérations.

Comment améliorer le dispositif actuel ?

Les structures porteuses de PAPI doivent pouvoir disposer des moyens humains et techniques pour conduire la démarche, avec l'appui de tous les financeurs et partenaires.

Cela passe par le renforcement de leurs capacités d'animation et de coordination mais aussi par le partage d'outils méthodologiques et une mise en réseau des PAPI. L'animation apparaît indispensable et non pas accessoire face à la complexité et l'ambition de la démarche.

Un interlocuteur unique par PAPI au sein des services déconcentrés renforcerait l'efficacité du partenariat local avec l'Etat.

Un guichet unique et une harmonisation des règles de financements accélèreraient les délais d'instruction des dossiers et de versement des subventions.

Les animateurs des PAPI devraient être systématiquement associés aux réflexions concernant l'élaboration des documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLU...) ainsi qu'aux PPRI afin de renforcer le lien entre gestion du risque inondation et aménagement du territoire.

Il conviendrait d'établir des indicateurs de suivi et d'évaluation de la démarche tant quantitatifs (nombre de personnes protégées par un ouvrage, nombre de diagnostics réalisés...) que qualitatifs (par exemple l'évolution de la conscience du risque parmi les élus et les habitants).

L'analyse coûts bénéfiques constitue un outil intéressant destiné à éclairer les décisions. Cependant, cela ne doit pas conduire à occulter les gains non chiffrables que les projets peuvent apporter au regard des enjeux liés à la santé publique (vies humaines, traumatismes psychologiques), aux aspects économiques indirects (perte d'exploitation, chômage technique...) et environnementaux.

Conditions de réalisation de ce bilan

Ce bilan a été réalisé à partir d'une initiative des associations nationales d'élus (AMF, ADF, ARF) qui ont demandé au CEPRI de recueillir des informations auprès des structures porteuses de PAPI entre le 23 octobre et le 16 novembre 2009.

Il vise à mettre en lumière les forces et faiblesses du dispositif ainsi que les possibilités d'amélioration telles que le perçoivent les collectivités locales.

Cette enquête s'inscrit dans un contexte de relance de la démarche PAPI, qui sera officialisée par la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie au cours du séminaire national du 18 novembre 2009.

Un questionnaire, élaboré avec l'appui du CEPRI, a été transmis par les associations nationales d'élus locaux aux 47 PAPI en cours. Parmi eux, 17 ont répondu.

Ce document présente les lignes de forces qui structurent le discours des PAPI, les éléments communs et récurrents dans les réponses afin de pouvoir dépasser les seuls cas particuliers et tirer des enseignements de portée générale.