

Séminaire national sur les PAPI

18 novembre 2009 – Museum - Paris

Eléments pour une prise de parole d'Eric Doligé

Il me revient l'honneur mais aussi la lourde tâche de représenter la voix des collectivités territoriales au sein du PAPI. 57 PAPI, c'est en effet un seul État et près de 250 à 300 collectivités de diverses natures : communes, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, départements, régions qui ont mis leurs moyens en commun. Autant l'État a pour mission de parler d'une seule voix, autant les collectivités territoriales sont l'expression de la diversité des terroirs et leur diversité est une forme de leur richesse.

J'aimerais tout d'abord saluer le remarquable progrès que constituent les PAPI et l'excellente idée qu'a eue Roselyne Bachelot lorsqu'elle a initié cet appel à projets. Ces programmes d'action ont apporté de la cohérence, de la dynamique, de la coopération à une échelle de territoire pertinente. Après six ans d'activité, vous avez souhaité dresser un bilan : merci, Madame la Ministre, d'avoir répondu favorablement à la proposition du CEPRI d'associer étroitement les collectivités ayant porté les PAPI, à l'élaboration et à la conduite de cette journée, dans des délais vraiment brefs. Le CEPRI agit en faveur de la prévention des inondations et de leurs conséquences et regroupe des associations nationales et des collectivités de terrain soucieuses de constituer une représentation nationale aux côtés des associations existantes. Avec votre appui, il accompagne, depuis plusieurs années, des collectivités territoriales porteuses de PAPI et contribue à identifier des bonnes pratiques.

Comme cela a déjà été signalé à plusieurs reprises, les collectivités ont contribué à 60 % des financements apportés dans les PAPI et porté la plupart des maîtrises d'ouvrage. A ce titre, je voudrais souligner l'effort extrêmement important qu'elles ont conduit, dans des domaines qui généralement ne relèvent pas spécifiquement de leur compétence obligatoire. Cet effort a nécessité de mobiliser des agents, de trouver des financements dans la durée, de convaincre des partenaires souvent réticents tout en étant innovant aussi bien en matière technique qu'en matière de gouvernance. Je voudrais saluer ce travail d'innovation technique et de concertation que les PAPI ont porté depuis six ans, souvent de manière isolée, pressés par le temps, parfois assommés par la complexité des démarches administratives, sans toujours disposer du temps et des moyens pour échanger entre eux les bonnes pratiques.

Les PAPI ont fonctionné grâce au volontarisme des Collectivités territoriales. Sans trop forcer le trait, je dirais volontiers qu'au sein des PAPI, l'État a fait son travail et mis en oeuvre ses missions réglementaires. Les Collectivités territoriales sont allées bien au-delà de leurs missions : elles se sont investies dans la prévention des inondations, alors que cette mission ne relève généralement de la compétence directe d'aucune d'entre elles, sinon de leurs communes membres.

Nos collectivités territoriales ont montré qu'en matière de prévention des inondations, leurs priorités s'inscrivent bien dans la transposition de la directive européenne : je retiens pour preuve la remarquable mobilisation des associations nationales d'élus locaux que j'ai sollicitées dans le courant de cette année et qui a débouché sur l'élaboration d'une position commune en faveur de la mise en oeuvre d'une stratégie nationale ambitieuse en matière de gestion des inondations. L'État, sous

l'impulsion de Jean-Louis Borloo et sous la vôtre Madame la Ministre, a repris la majeure partie de nos propositions, dans le projet de loi voté au Sénat en septembre.

Connaissant la directive, nous sommes tous conscients des évolutions encore nécessaires par rapport aux PAPI actuels :

- Il faut y intégrer les enjeux liés à la santé humaine, au patrimoine culturel, et environnemental et particulièrement au maintien de la compétitivité économique de nos territoires face à nos voisins européens, ce qui n'est pas rien, compte tenu du degré d'exposition de certaines de nos grandes agglomérations.
- Il faut privilégier une prévention de l'inondation qui passe davantage par l'aménagement du territoire que par des aménagements hydrauliques: c'est un territoire résilient et durable face au risque d'inondation que vise la directive, et pas seulement un cours d'eau dont on aura maîtrisé les débordements.
- Il faut favoriser la mise en œuvre de véritables stratégies locales de gestion du risque inondation, fondées sur un état des lieux partagé et sur des objectifs d'amélioration arrêtés ensemble, en recourant à des outils d'aide à la décision tels que l'analyse coûts bénéfiques.

Tout cela justifie, plus encore que sur la période 2003-2009, d'identifier et de partager les bonnes pratiques qui permettront de répondre aux attentes de la directive.

La directive nous pose un vrai défi lorsqu'elle met au premier plan l'aménagement du territoire dans la prévention des inondations et la constitution d'une gouvernance qui dépasse le seul cadre d'un entretien et de la gestion des cours d'eau. Les PAPI viennent tous de vivre ce défi depuis six ans et en ont mesuré la grande difficulté. Ils ont aussi montré que cette approche plus globale et concertée est la seule qui convienne pour prendre en compte la complexité de la question du risque inondation. L'acquis en matière d'innovation technique, de concertation, de gouvernance, d'association des parties prenantes doit donc être prolongé et valorisé. Les PAPI peuvent être un tremplin vers les PGRI et un laboratoire d'expérimentation de pratiques innovantes.

Le bilan dressé aujourd'hui montre que, si nous voulons parvenir à des PGRI d'ici fin 2015 en nous appuyant sur les prochains PAPI, nous ne pourrions pas faire l'économie de nous interroger sur ce que constitue une approche globale du risque inondation (1), sur la gouvernance (2) et sur le financement de la prévention des inondations (3).

(1) Concernant l'approche globale, je propose de retenir trois points que j'aborderai sous forme de questions :

- ü celui de la place de l'aménagement du territoire dans la prévention des inondations : nous allons devoir, mieux qu'aujourd'hui, associer les responsables de l'urbanisme et du développement des territoires, dans la mise en œuvre des PAPI. Nous allons devoir les convaincre que la prévention des inondations n'est pas qu'une histoire de cours d'eau qui déborde mais qu'elle nécessite d'adapter et de développer le territoire en tenant compte de ce risque. Alors que les inondations sont généralement considérées comme du ressort des gestionnaires de cours d'eau, comment allons-nous nous y prendre ? Comment associer ces

acteurs à l'élaboration et la mise en oeuvre de nos plans d'actions? Comment être légitimes à leurs yeux pour les inciter à une meilleure prise en compte de la prévention des inondations dans leurs démarches d'aménagement ?

- ü La directive insiste beaucoup sur la réduction de la vulnérabilité des activités et des réseaux qui soutiennent le développement du territoire. Sur la période 2003 2009, les PAPI ont rencontré des difficultés à identifier et à mobiliser des porteurs d'actions sur cette thématique. Comment allons-nous nous y prendre pour mobiliser les chambres consulaires, les opérateurs de réseaux, mais aussi les acteurs de proximité que sont les notaires ou les agents immobiliers et d'autres encore ?
- ü N'oublions pas les grandes difficultés encore non résolues pour assurer la sécurité des digues et des barrages, et l'entretien régulier des cours d'eau : sur ces deux thèmes, le travail que le CEPRI a proposé au Ministère de l'Ecologie et à des acteurs de PAPI volontaires montre qu'il y a urgence ! Il nous faut trouver comment renforcer la responsabilité et les moyens financiers des acteurs du territoire, vis-à-vis des cours d'eau, des digues et des barrages.

(2) Le contexte réglementaire et financier des collectivités territoriales évolue fortement en ce moment et risque donc d'impacter les futurs PAPI :

- ü La réforme générale des politiques publiques pose la question des compétences des collectivités territoriales. Une compétence obligatoire « prévention des inondations » n'a vraisemblablement pas de fondement juridique ni de réalité administrative, car la prévention fédère de multiples actions portées par différentes collectivités. Pour autant, nous ne pouvons éluder la question de savoir comment progresser sur cette question ?
- ü La RGPP interroge le statut et le devenir des syndicats mixtes ou syndicats de communes qui aujourd'hui portent de nombreux PAPI ou assurent des maîtrises d'ouvrages indispensables. La question de la pérennité de ces structures est au cœur des débats et indissociable de l'avenir des PAPI.
- ü La gouvernance est au cœur de la directive: le texte examiné au Sénat mentionne spécifiquement le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin, les EPTB, comme acteur de la concertation et de la gouvernance des PGRI. Les textes d'application devront donner la souplesse nécessaire pour inventer, à l'échelle de chaque territoire, la gouvernance la mieux adaptée aux particularités locales. En effet, le comité de bassin n'est pas un maître d'ouvrage opérationnel et les EPTB, acteur central de l'aménagement et de la gestion des cours d'eau, ne sont pas encore présents sur tous les bassins versants, à une échelle pertinente pour les PGRI. Promouvoir les EPTB est une piste possible. Il faudra néanmoins réussir à prendre en compte les aspects liés à l'aménagement du territoire qui dépassent la seule gestion du fleuve et de ses milieux.

(3) La question du financement va vite être au cœur de l'élaboration des futurs PAPI et des prochains PGRI : la crise conduit en effet chacun à se recentrer sur ses cœurs de métiers et à réduire les crédits qui ne sont pas liés à des compétences obligatoires ou à des ressources dédiées ; les fonds

européens se raréfient. On doit donc légitimement s'interroger sur les financements dont nous pourrions réellement disposer dans les années à venir.

Regardons la réalité en face : au moment de relancer la démarche des PAPI, nous risquons à nouveau de butter sur ces questions dont nous reportons toujours l'examen, concernant le rôle respectif des différentes collectivités et de leur implication financière en matière de prévention des inondations. Au-delà des seuls PAPI à venir, c'est bien notre capacité à atteindre les objectifs de la future stratégie nationale de prévention des inondations que nous avons souhaité, qui est en cause et que nous devons étudier ensemble.

Enfin, je voudrais, Madame la Ministre, me faire l'interprète de tous mes collègues élus, pour vous assurer de notre soutien pour définir un nouveau cadre pour les futurs PAPI : oui, nous sommes tous favorables à un prolongement du processus PAPI. En 2003 les PAPI ont été une réponse de l'Etat à une succession de crues ; en 2010, les PAPI doivent être la traduction d'un souci partagé ensemble par l'Etat et par les collectivités, en vue de préparer les plans de gestion de la directive européenne.

Nous tenons à ce que le nouveau dispositif PAPI soit conduit dans un partenariat étroit entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ensemble, nous devons élaborer un cadre de référence.

Ensemble, nous devons définir des critères de labellisation.

Ensemble, nous devons mobiliser les crédits et les compétences humaines nécessaires.

Ensemble, nous devons créer un réseau d'échange et de capitalisation des pratiques.

Nous disposons aujourd'hui d'un lieu de concertation et savons animer des dynamiques : la discussion sur la transposition de la directive mais aussi sur les digues a montré ces derniers mois, que les collectivités territoriales pouvaient, à un niveau national, s'organiser pour entrer en dialogue avec l'Etat sur la question des inondations à travers la position commune portée par les associations nationales, à l'initiative du CEPRI, et l'installation par vos soins, du nouveau conseil d'orientation des politiques de prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) que préside mon collègue parlementaire Christian Kert en sont la preuve.

Pour conclure, Madame la Ministre, j'appelle de mes vœux, avec les associations nationales, au premier rang desquelles l'AMF, l'ADF et l'ARF que vous avez souhaité associer à la convocation de cette journée, une réflexion associant l'Etat et les collectivités locales sur ces questions.

Je me permettrais, pour conclure et ouvrir le débat, trois propositions concrètes :

- ü D'une manière technique : un réseau partenarial de capitalisation des bonnes pratiques et des innovations réussies issues des PAPI s'avère indispensable pour permettre aux PAPI de gagner en efficacité et en rapidité d'intervention. Il permettrait aussi de capitaliser pour l'élaboration des PGRI.

- ü D'une manière pragmatique : Etat et collectivités sont les porteurs, les animateurs et les financeurs des nouveaux PAPI. Ils doivent en définir ensemble les termes de référence, le cadre de mise en œuvre et les critères de sélection. Les associations nationales d'élus, au premier rang desquelles vous avez souhaité associer l'AMF, l'ADF, l'ARF, le CEPRI et l'AF-EPTB, vous demandent de mettre en œuvre ce partenariat.
- ü D'une manière stratégique, le COPRNM n'est-il pas le lieu pertinent pour mettre en œuvre ce partenariat et conduire la réflexion sur les maîtrises d'ouvrages, les compétences et les financements ? J'invite mon collègue Christian Kert à proposer d'inscrire la mission de labellisation des PAPI dans les missions du COPRNM et à inscrire les questions que nous avons abordées aujourd'hui à l'ordre du jour du conseil et d'un de ses groupes de travail.

Chers collègues élus, Madame la Ministre, nous posons aujourd'hui les bases d'une collaboration renforcée qui, seule, nous permettra d'arriver dans les délais impartis à mettre en œuvre la directive européenne.

Travaillons ensemble à définir la nouvelle génération de PAPI, trouvons les moyens de lever les obstacles que nous avons identifiés et nous pourrions laisser aux générations qui nous suivent un territoire mieux préparé à supporter les conséquences des inondations qu'elles auront inmanquablement à vivre.

Merci à chacun d'entre vous de son engagement !

Seul le prononcé fait foi