RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique

Direction générale de la prévention des risques

Service des risques

naturels et hydrauliques

Département d'appui aux politiques de prévention

Bureau de l'action territoriale

Instruction du Gouvernement du 10 MAI 2021 portant mise en œuvre du cahier des charges de l'appel à projets relatif aux programmes d'actions de prévention des inondations (« PAPI 3 2021 »)

NOR : TREP2106271J

(*Texte non paru au journal officiel*)

La ministre de la transition écologique à

Pour attribution :
Préfets coordonnateurs de bassin
Préfets de région
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Ile-de-France (DRIEAT)
- Direction générale des territoires et de la mer (DGTM)
Préfets de département
- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]

Pour information :
Secrétariat général du Gouvernement
Secrétariat général des MTE, MCTRCT et MM
Direction générale de la prévention des risques

Résumé : La présente instruction définit le cadre de la mise en œuvre par l'État des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), depuis le lancement de la démarche jusqu'à la mise en œuvre du PAPI et la réalisation des travaux, en application du nouveau cahier des charges « PAPI 3 2021 ».

Catégorie : Mesure d'organisation des services	Domaine : Ecologie, développement durable
Type : Instruction du gouvernement **et /ou** Instruction aux services déconcentrés Oui ☒ Non ☐ Oui ☒ Non ☐	
Mots clés (liste fermée) : Energie, environnement	Autres mots clés (libres) : PAPI, inondation, FPRNM, fonds Barnier.

Texte(s) de référence : - Directive n° 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ; - Articles L. 561-1 à L. 561-4 du code de l'environnement ; - Cahier des charges « PAPI 3 2021».
Circulaire(s) abrogée(s) : Instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations « PAPI 3 ».
Date de mise en application : Immédiate
Opposabilité concomitante : Oui ☒ Non ☐ *La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.*
Pièce(s) annexe(s) :
N° d'homologation Cerfa :
Publication : Circulaires.gouv.fr ☒ Bulletin Officiel ☒

Les crues dramatiques qui ont frappé le sud-est de la France en 2019 et 2020 nous rappellent les impacts des dérèglements climatiques sur nos territoires. En réponse à l'augmentation de la fréquence et de la violence des aléas climatiques, le Gouvernement veut permettre une accélération de la prévention des inondations, et soutenir plus et mieux les élus locaux dans la réduction de la vulnérabilité des territoires.

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) sont les outils de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales qui donnent le cadre d'une gestion globale des inondations, afin de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Ils permettent aux collectivités de structurer leurs démarches de prévention à l'échelle de bassins de risques, et de bénéficier du soutien financier de l'Etat. Depuis 2011, 200 PAPI ont été labellisés pour un montant total d'opérations portées par les collectivités territoriales de 2,3 milliards d'euros.

La contribution de l'Etat, notamment au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit Fonds Barnier, s'élève à 934 millions d'euros. Elle est appelée à se poursuivre dans un contexte où le fonds a intégré le budget général de l'Etat au 1er janvier 2021 (programme 181 - action 14) avec un processus adapté de reprise des engagements antérieurs. Ses ressources ont été substantiellement augmentées ; le FPRNM entre ainsi dans un cadre législatif rénové, dans un objectif de clarté des règles et de simplification des procédures.

Dans la suite du Conseil de défense écologique du 12 février 2020, le cahier des charges « PAPI 3 » a été revu, dans une logique d'amélioration continue, afin de raccourcir tous les délais et alléger toutes les procédures qui pouvaient l'être, pour centrer les étapes successives sur ce qui est strictement requis à la qualité de la prévention des inondations à l'échelle de bassins versants.

Ce cahier des charges « PAPI 3 2021 » est disponible sur le site Internet du ministère de la transition écologique, à l'adresse suivante :

https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations

Afin de faciliter et accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes, ce nouveau cahier des charges apporte les évolutions suivantes :

1- Un référent Etat pour chaque démarche PAPI

La désignation par le préfet pilote d'un référent Etat pour chaque démarche PAPI doit permettre d'assurer un meilleur appui des services de l'Etat. Ce référent État est un sous-préfet, un directeur

ou directeur adjoint de DDT(M). Une lettre de mission type du référent Etat est annexée à la présente note.

Le référent Etat est l'interlocuteur du porteur de projet tout au long de la démarche PAPI, de l'élaboration du programme d'études préalables au PAPI jusqu'à la mise en œuvre du PAPI et la réalisation des travaux. Il anime une équipe projet, composée de représentants des services de l'État concernés, au-delà des services « risques ». Il pilote en particulier une phase de pré-cadrage, étape qui permet notamment au porteur de projet de bénéficier, le plus en amont possible, de l'appui méthodologique des services de l'État.

Ainsi, pour chaque démarche de PAPI, y compris celles en cours, vous veillerez à désigner un référent Etat et à en informer les porteurs de projets.

2- Un soutien financier renforcé pour l'animation des démarches PAPI

Le montant maximum annuel de cette aide financière de l'État passe de 24 000 € à 65 000 €. De plus, cette aide est désormais déployée plus tôt, dès la déclaration d'intention du porteur de projet afin d'apporter dès le départ de l'élaboration des dossiers l'accompagnement nécessaire. Ce soutien financier renforcé est assorti d'une contrepartie qui se traduit par une durée de financement plus resserrée afin d'accélérer l'élaboration et la mise en œuvre des PAPI.

3- Une déconcentration renforcée de la labellisation des PAPI

Afin de prendre les décisions au plus près des territoires, les PAPI d'un montant inférieur à 20 millions d'euros hors taxes sont désormais labellisés à l'échelle du bassin hydrographique. Il est rappelé la nécessité de veiller, dans les instances mobilisées à ce titre, au travail en synergie avec les collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations et à l'instauration d'une (co)présidence de l'instance en charge de l'avis de labellisation par un élu du bassin. Après avis simple de cette instance locale, le PAPI est labellisé par courrier du préfet coordonnateur de bassin. Ce dernier peut, de sa propre initiative ou à la demande du président de l'instance de bassin en charge de l'avis de labellisation, demander à ce qu'un PAPI d'un montant inférieur à 20 millions d'euros hors taxes soit labellisé selon la procédure nationale.

4- Une simplification des procédures

La première phase du dispositif PAPI, à savoir le programme d'études préalables au PAPI, est désormais validée par le préfet pilote et ne nécessite plus de labellisation. Le courrier de validation ouvre la possibilité au porteur de projet de demander des subventions pour le programme d'études au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) sans qu'il ne soit nécessaire d'établir une convention.

Par ailleurs, la validation financière par le ministère de la transition écologique des PAPI labellisés au niveau local et des avenants est supprimée. En outre, les PAPI de plus de 20 millions d'euros hors taxes labellisés au niveau national, ne sont plus soumis à l'examen préalable de l'instance locale en charge de l'avis de labellisation.

Afin de s'assurer d'une signature de la convention du PAPI dans un délai maximal de trois mois à compter de la date du courrier de labellisation du PAPI, il est vivement recommandé de procéder par signature électronique. A défaut, l'envoi dématérialisé et simultané de la convention par le porteur du PAPI à tous les signataires est demandé. Le porteur de projet a la charge de rassembler les signatures, d'assembler la convention et transmettre une copie à chacun des signataires.

5- Une clarification du rôle des services de l'Etat dans le dispositif PAPI

En cohérence avec l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), les collectivités portent les démarches PAPI. L'Etat n'en est pas le co-pilote et n'assure pas la co-présidence des comités de pilotage et comités techniques.

À l'échelle du bassin hydrographique, le préfet coordonnateur de bassin est chargé de désigner, si le PAPI couvre plusieurs départements, un préfet pilote chargé du suivi du PAPI. Le préfet coordonnateur de bassin labellise les PAPI d'un montant inférieur à 20 millions d'euros hors taxes, et peut, de sa propre initiative ou à la demande du président de l'instance de bassin en charge de l'avis de labellisation, demander qu'un de ces PAPI soit labellisé selon la procédure nationale.

À l'échelle du périmètre du PAPI, le préfet pilote a pour mission d'assurer la cohérence et l'efficacité du suivi par les services de l'État du projet, de la phase d'élaboration jusqu'à la mise en œuvre du projet de PAPI. Il nomme le référent Etat, interlocuteur du porteur de projet tout au long de la démarche PAPI. Les services de la DDT(M) assurent l'accompagnement technique du porteur de projet.

Les services de la DREAL sont chargés de l'instruction des dossiers de programmes d'études préalables au PAPI, de PAPI et des avenants.

6- Modalités d'application

Ce cahier des charges « PAPI 3 2021 » est applicable aux dossiers reçus pour instruction depuis le 1er janvier 2021. Les PAPI labellisés dans le cadre de la version 2017 du cahier des charges ne sont pas remis en cause, quand bien même leur convention ne serait pas encore signée à la date d'application du présent cahier des charges. Par dérogation et sur demande de la collectivité, cette dernière peut demander à s'inscrire dans le cadre du nouveau cahier des charges pour bénéficier notamment des nouvelles modalités de soutien financier. Cependant, il faut noter que le passage aux modalités du cahier des charges PAPI 3 2021 est définitif et s'accompagne de la mise en œuvre des nouvelles durées de financement.

7- Responsabilisation des collectivités gestionnaires d'ouvrages de prévention des inondations

Dans le contexte du soutien accru de l'État à la démarche contractuelle PAPI, l'importance d'une gestion cohérente et efficace des ouvrages de prévention des inondations et de submersion marine, confiée aux collectivités en charge de la compétence GEMAPI depuis le 1er janvier 2018 doit leur être rappelée. Les digues doivent être désormais organisées en systèmes d'endiguement. Si une période transitoire a été mise en place pour permettre aux collectivités « gemapiennes » de mettre en œuvre cette compétence au cœur de leur territoire et de définir les systèmes d'endiguement nécessaires, l'année 2021 constitue un tournant majeur. Cette période transitoire est achevée pour les digues les plus importantes en termes de population à protéger, sauf à ce que vous ayez accordé à titre dérogatoire un délai supplémentaire de 18 mois. Faute que ces digues aient été intégrées dans un système d'endiguement, les autorisations historiques de ces ouvrages en tant que digues sont désormais caduques. Pour les autres digues, les échéances approchent.

Aussi, vous veillerez à rappeler aux collectivités concernées les dates limites pour déposer les dossiers de demande d'autorisation des ouvrages de protection contre les inondations et leurs responsabilités en cas de dommage survenant du fait d'une ancienne digue non intégrée en système (en annexe 2, modèle de courrier adaptable aux situations locales à adresser aux collectivités en charge de la compétence GEMAPI).

L'instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations « PAPI 3 » (NOR : TREP1717285J) est abrogée.

La présente instruction sera publiée sur le site Circulaires.gouv.fr et au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique.

Fait le 10 MAI 2021

Barbara POMPILI

ANNEXE 1 : Le rôle des services de l'Etat dans le dispositif PAPI

1 Le lancement de la démarche PAPI

1.1 La déclaration d'intention

Le porteur de projet transmet au préfet coordonnateur de bassin, ainsi qu'aux préfets de départements concerné, un courrier pour officialiser la volonté de la collectivité de s'engager dans la démarche PAPI. Il s'agit de la « déclaration d'intention ».
Le préfet coordonnateur de bassin désigne, dans un délai d'un mois à compter de la déclaration d'intention, le préfet « pilote » et en informe le porteur de projet. Le courrier de désignation est rédigé par la délégation de bassin.
Le préfet pilote a pour mission d'assurer la cohérence et l'efficacité du suivi par les services de l'État du projet de la phase d'élaboration jusqu'à la mise en œuvre du projet de PAPI.
Lorsque le projet de PAPI est situé sur un seul département, le préfet pilote est le préfet du département sans besoin d'une désignation par le préfet coordonnateur de bassin. Concernant Paris, le préfet concerné est le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris. Lorsque le périmètre du projet concerne plusieurs départements, le préfet de département « pilote » est le préfet du département dont le territoire situé dans le périmètre de la démarche PAPI est le plus vulnérable aux inondations.

1.2 Le référent Etat

Afin de réaffirmer l'importance de la parole unifiée de l'État, le préfet pilote désigne, par lettre de mission un référent État pour chaque PAPI. Cette désignation intervient dans un délai d'un mois, à compter de la désignation du préfet pilote. Ce référent État est un sous-préfet, un directeur ou directeur adjoint de DDT(M). En Ile-de-France, pour les départements de la petite couronne, le référent Etat est un sous-préfet, le directeur ou un directeur adjoint de la DRIEAT. En Outre-mer, le référent Etat est un sous-préfet, le directeur ou un directeur adjoint de la DEAL ou DGTM.

Le porteur de la démarche PAPI est informé de la désignation du préfet pilote et du référent Etat par courrier du préfet pilote. Ce courrier demande également au porteur de projet de désigner un chef de projet ainsi qu'un élu référent de la démarche PAPI.
Le référent Etat est l'interlocuteur du porteur de projet tout au long de la démarche PAPI, de l'élaboration du programme d'études préalables au PAPI jusqu'à la mise en œuvre du PAPI et la réalisation des travaux.

Il constitue et anime une équipe projet composée de représentants des services de l'État concernés, en particulier les services en charge des risques, de la biodiversité, des paysages, de la police de l'eau, de l'aménagement et de l'urbanisme des DDT(M), le service risques de la DREAL ainsi que les autres services concernés de la DREAL et, le cas échéant, la délégation de bassin. Il est garant de la qualité et de l'unicité du dire de l'État tout au long de la démarche PAPI.
Il pilote la phase de pré-cadrage en organisant, accompagné de l'équipe projet, a minima une réunion avec le porteur de projet. Il est le garant du respect du présent cahier des charges tout au long de la démarche.
Il conseille les maîtres d'ouvrage des actions du PAPI en lien avec le porteur, facilite autant que possible, dans la sphère de compétence « État » les démarches du porteur de projet et répond à ses interrogations. Néanmoins, il ne se substitue en aucun cas au pétitionnaire.

Le référent État fait la synthèse des conseils des services de l'État pour que ce dernier parle d'une seule voix, de la phase d'élaboration jusqu'à la mise en œuvre, le cas échéant avec l'appui des

administrations centrales concernées. Il adresse, par l'intermédiaire de la Dreal, les questions de cadrage méthodologique aux directions d'administration centrale compétentes en veillant à en informer la direction générale de la prévention des risques (DGPR).
Il veille le plus en amont possible à la bonne identification par le porteur de projet en lien avec l'équipe projet, de l'ensemble des procédures administratives auxquelles peuvent être soumis les projets et de la bonne articulation des services de l'État. Il s'assure de la proportionnalité des études demandées aux enjeux concernés en lien avec les services instructeurs. Il veille à la réalisation par le porteur de projet du bilan à mi-parcours du PAPI.
Il établit tous les six mois un état d'avancement du projet à destination du préfet pilote.
Les services métier de la DDT(M) assurent l'accompagnement technique du porteur de projet, durant l'élaboration et la mise en œuvre du programme, ainsi que le suivi financier détaillé du programme et des avenants. Il est rappelé que l'Etat n'est ni pilote ni co-pilote du dispositif PAPI et n'assure pas la co-présidence des comités de pilotage et comités techniques. Il veille à la conformité de la démarche au cahier des charges, pour permettre in fine la labellisation.

1.3 La phase de pré-cadrage

Un pré-cadrage est systématiquement organisé après la déclaration d'intention du porteur de projet de s'engager dans la démarche PAPI. Cette étape permet notamment au porteur de projet de bénéficier, le plus en amont possible, de l'appui méthodologique des services de l'État. Le référent État du PAPI organise cette démarche formalisée par une à trois réunions avec le porteur de projet. Les services risques, nature/biodiversité, police de l'eau, aménagement et urbanisme de l'échelon départemental et régional participent à cette (ces) réunion(s) ainsi que, le cas échéant, des représentants de la délégation de bassin, de l'OFB et de l'agence de l'eau.
L'objectif de cette première réunion de pré-cadrage, organisée dans un délai d'un mois après la désignation du référent Etat, est pour les services de l'Etat d'apporter des réponses aux questions de méthode identifiées par le pétitionnaire avant la réunion, et plus largement de lui présenter de manière pédagogique le dispositif PAPI et le cahier des charges.

Ce pré-cadrage est l'occasion de rappeler au porteur de projet les conditions de réussite de la démarche PAPI :

- l'implication indispensable de tous les élus concernés sur le territoire retenu ;
- l'assurance d'une bonne maturité de la gouvernance et de l'organisation en matière de compétence Gemapi ;
- la cohérence du territoire du point de vue hydrographique ;
- la recherche des financements le plus en amont possible ;
- la nécessité d'une concertation des acteurs impactés et du public tout au long de la démarche PAPI (notamment les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme) ;
- l'adaptation des moyens humains, techniques et financiers (capacité à passer des marchés et à suivre des travaux par exemple) du porteur à l'ambition du projet ;
- la maîtrise foncière et l'anticipation des DUP ;
- l'anticipation des enjeux géotechniques, agricoles, environnementaux et des projets sur le territoire.

Il est rappelé à cette occasion au porteur de projet les potentielles procédures environnementales à accomplir lors de la mise en œuvre du PAPI (le label PAPI ne vaut pas autorisation pour les procédures relatives aux actions du PAPI) et l'exigence de compatibilité du PAPI avec les PGRI, SLGRI, SAGE et SDAGE. Cette réunion permet également d'expliquer les attentes des potentielles études « analyse multicritères » (AMC) ou « analyse coûts-bénéfices » (ACB) et la proportionnalité de ces dernières aux enjeux.

Enfin, le pré-cadrage permet aux services de l'Etat de partager avec le porteur de projet un retour d'expérience en matière de PAPI déjà réalisés et de le mettre en réseau avec d'autres porteurs de PAPI.
Ce pré-cadrage est formalisé par le compte-rendu de la ou des réunion(s) signé par le référent État du PAPI.

2 Le programme d'études préalables au PAPI

2.1 Dérogation à l'étape de programme d'études préalables au PAPI

Le porteur de projet peut demander au préfet pilote de déroger à l'étape de programme d'études préalables au PAPI lorsqu'une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) ou un PAPI précédent ont été menés sur le territoire. Cette demande est transmise au service instructeur de la DREAL par le référent Etat. La DREAL est chargée de vérifier que ces démarches antérieures ont permis d'établir un diagnostic du territoire approfondi, d'asseoir une gouvernance efficace et d'impliquer les acteurs en charge de l'aménagement. L'adéquation entre les moyens techniques, humains et financiers du porteur de projet et les ambitions du PAPI doit également être examinée. En fonction de l'avis du service instructeur de la DREAL, la dérogation est accordée, le cas échéant, par le préfet pilote.

2.2 L'instruction du programme d'études préalables au PAPI

Le service chargé d'instruire le dossier de programme d'études préalables au PAPI est le service en charge des risques naturels de la DREAL de la région du préfet pilote (y compris dans le cas d'un PAPI interrégional).
Le cahier des charges « PAPI 3 2021 » constitue pour le service instructeur le document de référence pour s'assurer de l'atteinte des objectifs du projet de PAPI. Le service instructeur veille à une instruction proportionnée aux enjeux.
Le service instructeur de la DREAL s'assure, dans un délai d'un mois, de la complétude du dossier (vérification de la présence de l'ensemble des pièces requises dans le dossier du porteur) à compter de la date de dépôt du dossier, étant entendu que la complétude ne signifie pas validation du programme d'études préalables au PAPI. Il adresse au pétitionnaire un courrier attestant de la complétude du dossier.
Une fois le dossier complet, l'avis de l'ensemble des services de l'Etat concerné par le projet (service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (SCSOH), service de prévision des crues (SPC), service de la DREAL en charge de la biodiversité et des paysages, service en charge de la police de l'eau, DDT(M) ou autres DREAL le cas échéant, délégation de bassin, service de sécurité civile des préfectures concernées ou tout organisme compétent) est recueilli par voie dématérialisée par le service instructeur. Les services consultés disposent d'un mois pour faire part de leur avis par voie dématérialisée.
Le service instructeur rédige le rapport d'instruction au regard des objectifs du cahier des charges et des avis des services consultés dans un délai d'un mois à compter de la réception des avis des services consultés.
Le rapport d'instruction signé de la DREAL est ensuite transmis au référent Etat de la démarche PAPI ainsi qu'aux services consultés.

2.3 La validation du programme d'études préalables au PAPI

Le programme d'études préalables au PAPI est validé par un courrier préparé par le référent État sur la base du rapport d'instruction de la DREAL et signé par le préfet pilote dans un délai d'un

mois à compter de la réception du rapport d'instruction. Le rapport d'instruction est transmis au préfet pilote avec le projet de courrier de validation.

Ce courrier porte une appréciation sur les éléments apportés par le porteur de projet, en particulier l'identification de points de vigilance ou de réserves à lever, en précisant les modalités et le délai. Le courrier de validation ouvre la possibilité, une fois les éventuelles réserves levées, de demander des subventions au titre du FPRNM sans qu'il ne soit nécessaire d'établir une convention, les lettres d'intention et d'engagement des maitres d'ouvrage et co-financeurs faisant foi.
La copie de ce courrier, accompagnée du dossier de programme d'études préalable au PAPI et du rapport d'instruction, est transmise par voie électronique par le référent Etat à la délégation de bassin et à la DGPR (SRNH/BAT).

3 Le PAPI

3.1 Instruction du dossier de PAPI

Le service chargé d'instruire le dossier est le service en charge des risques naturels de la DREAL de la région du préfet pilote (y compris dans le cas d'un PAPI interrégional).
Après réception du dossier, le service instructeur de la DREAL s'assure, dans un délai d'un mois, de sa complétude (vérification de la présence de l'ensemble des pièces requises dans le dossier du porteur), étant entendu que la complétude ne signifie pas accord pour la labellisation du projet. Il adresse au pétitionnaire un courrier attestant de la complétude du dossier.
Le cahier des charges « PAPI 3 2021 » constitue pour le service instructeur le document de référence pour s'assurer de l'atteinte des objectifs du projet de PAPI. Le service instructeur veille à une instruction proportionnée aux enjeux.

Points d'attention :
Dans le cadre de l'instruction des PAPI, une attention particulière est demandée concernant les points ci-dessous, qui recouvrent les points sur lesquels l'attention du pétitionnaire a été attirée dans la phase précédente :

- la maturité de la gouvernance et l'adhésion des collectivités du territoire au projet ;
- la cohérence du territoire du point de vue hydrographique ;
- l'adéquation entre la légitimité, les compétences et capacités techniques et financières du porteur de la démarche PAPI et l'ambition du programme d'actions présenté ;
- l'équilibre entre les travaux et les actions dites non structurelles pour s'assurer de la complémentarité des actions ;
- le respect des obligations d'information préventive et de réalisation des PCS ;
- les résultats de l'analyse socio-économique (ACB ou l'AMC). S'agissant de la valeur actualisée nette (VAN) à l'horizon 50 ans, un résultat négatif ne préjuge pas de la labellisation ou non du projet. En effet, même si le résultat est négatif, d'autres critères non monétaires tels que les bénéfices environnementaux, sociaux ou sur le patrimoine culturel, peuvent justifier malgré tout de l'intérêt du projet s'il n'existe pas d'alternative à ce dernier ;
- la prise en compte des enjeux environnementaux, en particulier au regard de la séquence Eviter/Réduire/Compenser (biodiversité, sites classés/inscrits, police de l'eau, défrichement, etc.) ;
- la planification des travaux et des démarches administratives ;
- la prise en compte des enjeux agricoles et en particulier l'étude agricole réalisée et la concertation menée avec les professionnels ;
- l'exhaustivité et la qualité de la concertation ;
- la bonne coordination, le cas échéant, avec les EPTB ou EPAGE ;

- la volonté des collectivités de prendre en compte le risque d'inondation dans l'aménagement du territoire, notamment au travers des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et en particulier l'absence d'augmentation de la vulnérabilité derrière les ouvrages de protection ;
- les capacités techniques et financières nécessaires à la mise en œuvre et à la gestion des projets relatifs à des aménagements hydrauliques et à des systèmes d'endiguement ;
- le respect des règles d'éligibilité de financement au titre du FPRNM en se référant à la note technique FPRNM ;
- l'échéancier de mobilisation de l'ensemble des dispositifs de financement (en particulier le FPRNM) sur la durée de la mise en œuvre du PAPI et son adéquation avec le calendrier des travaux et les délais d'instruction des autorisations administratives nécessaires;
- le projet de convention : ce dernier doit comporter les dispositions relatives au versement du solde des subventions au titre du FPRNM pour les travaux des axes 6 « ralentissement des écoulements » et 7 « gestion des ouvrages hydrauliques » (PCS réalisés et obligations respectées en matière d'information préventive).

Consultations

L'avis de l'ensemble des services de l'Etat concerné par le projet (SCSOH, SPC, service de la DREAL en charge de la biodiversité et des paysages, service en charge de la police de l'eau, DDT(M) ou autres DREAL le cas échéant, délégation de bassin, service de sécurité civile des préfectures concernées) est recueilli par voie dématérialisée par le service instructeur. Les services consultés disposent d'un mois pour faire part de leur avis par voie dématérialisée.
Le cas échéant, la DRAC, l'agence de l'eau, le conservatoire du littoral, l'ONF, la chambre d'agriculture, la SAFER, l'office de la biodiversité ou tout organisme compétent sont également consultés.

Tierce expertise des ACB/AMC

Le cahier des charges PAPI 3 2021 impose la réalisation d'une analyse coûts-bénéfices (ACB) pour les projets dont le montant est compris entre 2 et 5 M€ HT et d'une analyse multicritères (AMC) pour les projets dont le montant est supérieur à 5 M€ HT pour s'assurer de leur pertinence.
L'appréciation des résultats de l'ACB et l'AMC peut nécessiter le recours à une tierce expertise.
La demande d'expertise intervient après une première analyse de l'AMC réalisée par le service instructeur à l'aide de la grille d'analyse des AMC des projets de PAPI. Si cette analyse préliminaire relève des manquements dans le dossier (étude non auto-portante, absence de lien entre les mesures de l'AMC et les actions du PAPI, coûts de travaux ne correspondant pas avec ceux affichés dans les fiches-action par exemple), le service instructeur de la DREAL demande des compléments au porteur du projet. En effet, il convient que l'étude soumise à expertise soit aboutie et comporte l'ensemble des éléments attendus d'une AMC. La demande d'expertise est adressée par le service instructeur à la DGPR/SRNH/BAT avec la grille d'analyse complétée.
Le SRNH assure la saisine du réseau d'experts (CGDD-Inrae-Cerema) et l'attribution de l'expertise au regard de la complexité du dossier et de la disponibilité des experts. Le dossier d'AMC est déposé par le service instructeur sur l'extranet de la CMI (http://www.cmi-extranet.fr).
L'expertise est réalisée dans un délai de deux mois à compter de la saisine de l'expert par le SRNH, ou à compter de la date de dépôt du dossier complet sur l'extranet de la CMI si elle est ultérieure à la saisine. Le cas échéant, les échanges avec le porteur de projet se font par l'intermédiaire du service instructeur de la DREAL.
Les conclusions de l'expertise doivent être reprises dans le rapport d'instruction de la DREAL.
Le service instructeur de la DREAL transmet à l'expert l'avis de l'instance de bassin ou nationale.

Rapport d'instruction
Le service instructeur rédige le rapport d'instruction au regard des objectifs du cahier des charges et des avis des services consultés dans un délai de deux mois à compter de la réception des avis des services consultés ou, le cas échéant de la réception des conclusions de la tierce expertise des ACB ou AMC.

3.2 Labellisation du PAPI

Selon le montant du PAPI, la labellisation est faite au niveau local ou national :

- Montant du programme d'actions inférieur à 20 millions d'euros hors taxes : labellisation par le préfet coordonnateur de bassin après avis de l'instance de bassin ;
- Montant du programme d'actions supérieur à 20 millions d'euros hors taxes : labellisation par le directeur général de la prévention des risques après avis de la commission mixte inondation (CMI).

L'instance en charge de l'avis de labellisation peut rendre quatre types d'avis : avis favorable, avis favorable avec réserves, ajournement ou refus.
Les avis des instances de bassin et de la CMI sont des avis simples. L'autorité labellisant le PAPI est libre d'assortir de réserves, recommandations ou rappels le courrier de labellisation quand bien même ces derniers ne seraient pas inscrits dans l'avis de labellisation.

Labellisation locale
Le projet d'avis de l'instance locale en charge de l'avis de labellisation et le projet de courrier de labellisation sont préparés par le service instructeur de la DREAL sur la base de son rapport d'instruction.
Lors de l'examen du PAPI par l'instance locale en charge de l'avis de labellisation, le bilan de l'instruction et le projet d'avis sont présentés par le service instructeur de la DREAL.
Après finalisation de l'avis motivé de l'instance en charge de l'avis de labellisation, la délégation de bassin finalise le courrier de labellisation et le soumet à la signature du préfet coordonnateur de bassin. Le courrier signé, accompagné de l'avis, est transmis par la délégation de bassin, dans un délai d'un mois à compter de l'examen du dossier par l'instance locale en charge de l'avis de labellisation, au porteur de projet, au référent Etat du PAPI et aux préfets des départements concernés. Le dossier de PAPI labellisé accompagné du rapport d'instruction et de la position de l'instance en charge de l'avis de labellisation est transmis par voie électronique à la DGPR (SRNH/DAPP/BAT).

Labellisation nationale
Lorsque les dossiers font l'objet d'un avis de la CMI, les dossiers de candidature accompagnés des rapports d'instruction doivent être transmis à la DGPR (SRNH/DAPP/BAT) par le service instructeur de la DREAL, six semaines avant la séance de la CMI (en moyenne quatre à cinq séances par an). Une revue de projet est ensuite organisée entre la DGPR/SRNH, le service instructeur de la DREAL et les DDT(M) concernées trois semaines avant la séance de la CMI.
Le projet d'avis de la CMI est préparé par la DGPR/SRNH en concertation avec le service instructeur de la DREAL.

Lors de la séance d'examen du projet de PAPI par la CMI, le bilan de l'instruction est présenté par le service instructeur de la DREAL. Le projet d'avis est présenté par la DGPR/SRNH.
Après finalisation de l'avis de la CMI, la DGPR/SRNH rédige le courrier de labellisation et le soumet à la signature du directeur général de la prévention des risques. Le courrier signé, accompagné de l'avis, est transmis par la DGPR/SRNH, dans un délai d'un mois à compter de

l'examen du dossier par la CMI, au porteur de projet, au préfet coordonnateur de bassin, aux préfets des départements concernés, au référent Etat du PAPI et au service instructeur de la DREAL.

3.3 Contractualisation du PAPI

Une fois le PAPI labellisé, il appartient au préfet pilote, le cas échéant en lien avec les autres préfets de département concernés, de lever les éventuelles réserves émises dans le courrier de labellisation au vu des éléments complémentaires transmis par le porteur de projet. Cette levée de réserve prend la forme d'un courrier transmis par le préfet pilote au porteur du projet.

Le projet de convention relative à la mise en œuvre du programme d'actions est finalisé par le porteur de projet pour prendre en compte les éventuelles réserves et recommandations du courrier de labellisation. Cette convention est signée par le porteur de projet, les co-financeurs et le préfet pilote. La signature de la convention doit intervenir dans un délai maximal de trois mois suivant la labellisation du PAPI.

Le porteur de projet est chargé de l'organisation et du suivi du circuit de signature. Il est recommandé de procéder par signature électronique. A défaut, l'envoi dématérialisé et simultané de la convention à tous les signataires est demandé. Le porteur de projet a la charge de rassembler les signatures, d'assembler la convention et transmettre une copie à chacun des signataires.
Une copie de la convention signée et des annexes, notamment financières, est ensuite transmise par voie électronique, par le référent Etat, au service instructeur de la DREAL, à la délégation de bassin ainsi qu'à la DGPR/SRNH.

3.4 Modification des PAPI

Toute demande d'avenant doit être dûment justifiée. Les dossiers d'avenants sont instruits de manière proportionnée aux enjeux par la DREAL. La procédure d'instruction des demandes d'avenants par les services de l'État est la même que pour les projets de PAPI. Lors d'une actualisation à la hausse des coûts d'un projet de travaux ou d'aménagement, une mise à jour de l'analyse multicritères (AMC) est demandée en cas de doute sur la dégradation de la valeur actuelle nette (VAN). L'évaluation est faite par le service instructeur à partir de l'étude AMC initiale, en particulier en se basant sur l'analyse de sensibilité.

Pour les avenants simples, l'avenant est validé par courrier du préfet pilote, préparé par le référent Etat, sur la base du rapport du service instructeur de la DREAL.

Pour les avenants avec labellisation, la procédure est la même que pour les PAPI et s'inscrit dans le cadre du cahier des charges « PAPI 3 2021 ».
Le nouvel avis est émis au niveau du bassin si le montant global post avenant du PAPI est inférieur à 20 millions d'euros hors taxes ou au niveau national si le montant global post avenant du PAPI est supérieur à 20 millions d'euros hors taxes.

Dans le cas de modifications successives du programme par plusieurs avenants, le respect de la stratégie initiale est évaluée avec rigueur. Il conviendra de vérifier si les effets cumulés des avenants ne seront pas amenés à modifier l'économie générale du projet.

Comme pour la convention initiale, pour les avenants aux conventions de PAPI, il est recommandé de procéder par signature électronique. A défaut, l'envoi dématérialisé et simultané de la convention à tous les signataires est demandé. Le porteur de projet a la charge de rassembler les signatures, d'assembler la convention et transmettre une copie à chacun des signataires. Afin de

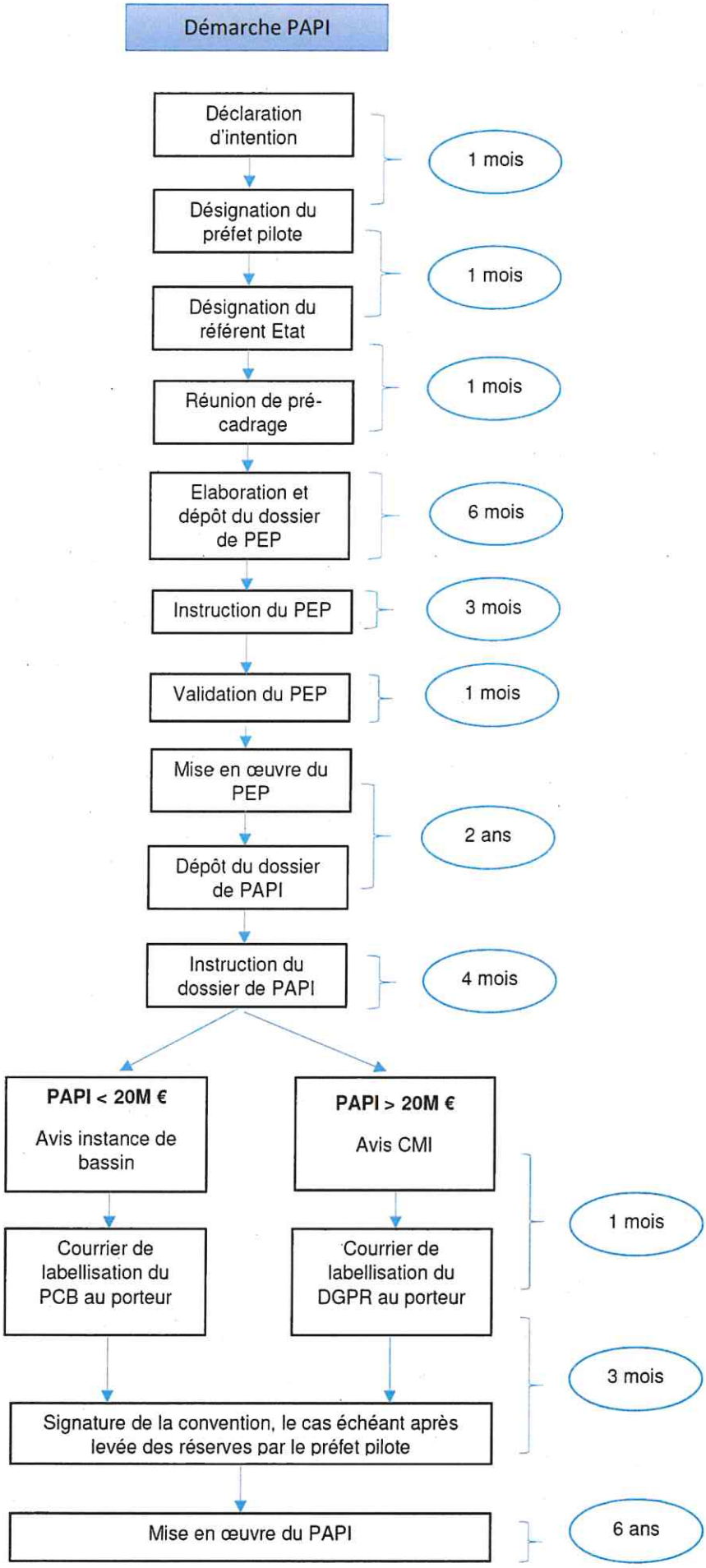
réduire les délais de signature de l'avenant à la convention, il convient de ne prendre en compte que les signataires co-financeurs concernés par les modifications. Les autres co-financeurs sont informés par courrier du porteur de projet.
Une copie de l'avenant à la convention signé, accompagné de ses annexes, est transmise par voie électronique, par le référent Etat du PAPI au service instructeur de la DREAL, à la délégation de bassin ainsi qu'à la DGRP/SRNH/BAT.

4 Suivi des démarches PAPI

Le préfet pilote coordonne les demandes de financement. Il informe régulièrement les autres préfets de département concernés, la DREAL et le préfet coordonnateur de bassin de l'avancement du projet et fait état d'éventuelles difficultés ou retards de mise en œuvre.
Le référent Etat, ou son représentant, participe au comité de pilotage et au comité technique du PAPI mis en place par le porteur de projet et assure le suivi de la réalisation du PAPI. Il assure l'échange d'information entre les différents services de l'État impliqués directement ou indirectement dans la réalisation du programme d'actions : service instructeur du PAPI, services instructeurs des dossiers de déclaration ou d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau », services en charge de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels, services de prévision des crues, services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, services chargés de la biodiversité et des paysages et services chargés de l'aménagement et de l'urbanisme.

Les demandes de crédits au titre du programme 181 « prévention des risques » concernant les opérations des programmes d'actions et le soutien financier à l'animation des PAPI sont faites par le service en charge des risques naturels de la DREAL lors du dialogue de gestion, en visant un échéancier pluri-annuel. Ces remontées sont faites à partir des recensements des besoins effectués par les DDT(M) auprès du porteur de projet.
Chaque demande de financement FPRNM se fait auprès de la DDT(M) du département où se met en œuvre l'action concernée.

Le suivi du projet s'effectue au moyen de l'outil SAFPA que les services de l'État et le porteur du projet renseignent rigoureusement et systématiquement au fur et à mesure de l'avancement du projet.
Le 1er mars de chaque année, un bilan au 31 décembre de l'année précédente est renseigné dans SAFPA (tableau de suivi financier) pour chaque projet afin de faire état de l'avancement des opérations et de la consommation des crédits au titre du programme 181 « prévention des risques » ainsi que des prévisions de consommation de ces crédits sur la durée résiduelle des projets.


Démarche PAPI
Déclaration d'intention
Désignation du préfet pilote
Désignation du référent Etat
Réunion de pré-cadrage
Elaboration et dépôt du dossier de PEP
Instruction du PEP
Validation du PEP
Mise en œuvre du PEP
Dépôt du dossier de PAPI
Instruction du dossier de PAPI
PAPI < 20M €
Avis instance de bassin
PAPI > 20M €
Avis CMI
Courrier de labellisation du PCB au porteur
Courrier de labellisation du DGPR au porteur
Signature de la convention, le cas échéant après levée des réserves par le préfet pilote
Mise en œuvre du PAPI
1 mois
1 mois
1 mois
6 mois
3 mois
1 mois
2 ans
4 mois
1 mois
3 mois
6 ans

ANNEXE 2 : modèle de courrier à adresser aux collectivités assumant la compétence GEMAPI

Madame la Présidente / Monsieur le Président,

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) attribue, depuis le 1er janvier 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (compétence GEMAPI) aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou le cas échéant à leurs groupements. Cette compétence est exercée de plein droit en lieu et place des communes en application des dispositions du code général des collectivités territoriales[1].

Le transfert de la compétence GEMAPI entre la commune et son EPCI à fiscalité de rattachement est intervenu automatiquement à la date du 1er janvier 2018. Conformément à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il a entraîné de plein droit la mise à disposition des digues communales, ainsi que le transfert de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert. S'agissant des digues des départements ou des régions, leur mise à disposition auprès de votre structure est intervenue au 1er janvier 2020 en vertu du même article du CGCT.

Le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 est venu préciser la réglementation attachée aux ouvrages de protection contre les inondations. Il vous revient de solliciter de nouvelles autorisations environnementales pour des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques regroupant les ouvrages de protection que vous souhaitez mettre en œuvre pour assurer cette mission de prévention des inondations.

Ces ouvrages de prévention des inondations peuvent inclure :

- des ouvrages qui vous ont été transférés automatiquement (en particulier des digues),
- des ouvrages ou infrastructures appartenant à des personnes de droit public, dont la fonction première n'est pas la prévention des inondations mais qui, eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques peuvent y contribuer, par une mise à disposition gratuite sous certaines conditions,
- des ouvrages de droit privé, pour lesquels une mise à disposition pourra être obtenue par acquisition, par la mise en place de servitudes ou par la mise en œuvre d'une convention.

Les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques sont soumis à autorisation au titre de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau. J'attire votre attention sur le fait que la demande d'autorisation environnementale doit inclure une étude de dangers (articles R. 214-115 et 116) dont la réalisation, qui doit être confiée à un bureau d'études agréé, nécessite une durée de plusieurs mois.

---

[1] - L. 5214-16, si l'EPCI à fiscalité propre est une communauté de communes ;
- L. 5216-5, si l'EPCI à fiscalité propre est une communauté d'agglomération ;
- L. 5215-20 ou L. 5215-20-1 s'il s'agit d'une communauté urbaine ;
- L. 5217-1 s'il s'agit d'une métropole de droit commun.

Pour les digues qui vous ont été transférées automatiquement, votre structure assume l'ensemble des obligations du propriétaire depuis leur mise à disposition à l'exception des situations particulières suivantes :

- digues appartenant au département ou à la région si une convention telle que prévue au I de l'article 59 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a spécifié que ces obligations réglementaires étaient à la charge du département ou de la région,
- digues domaniales répondant aux critères prévus au IV de l'article 59 de la loi MAPTAM, jusqu'au transfert de gestion (au plus tard le 28 janvier 2024), l'État assurant cette mission pour le compte de la collectivité portant la compétence GEMAPI, si la convention avec ce dernier telle que prévue par l'article précité a spécifié que ces obligations réglementaires étaient à la charge de l'État.

Aux termes de l'article R. 562-14 VI du code de l'environnement, les digues qui ne seraient pas reprises en système d'endiguement perdront leur autorisation et devront être neutralisées. Les échéances, qui dépendent de l'obtention ou non de la dérogation prévue à l'article R. 562-14-II-2° sont présentées dans le tableau suivant :

Digue protégeant	Caducité de l'autorisation digue si aucune dérogation n'a été accordée	Caducité de l'autorisation digue si une dérogation a été accordée
Plus de 3 000 personnes	01/01/21	01/07/22
Moins de 3 000 personnes	01/01/23	01/07/24

Vous noterez que s'agissant des digues protégeant plus de 3 000 personnes qui vous ont été transférées automatiquement, pour lesquelles aucune dérogation n'a été accordée et qui n'ont pas été intégrées dans un système d'endiguement, l'autorisation est désormais caduque.

Votre structure est considérée à ce jour comme le gestionnaire des ouvrages de protection des inondations (à l'exception de certaines digues départementales ou régionales si une convention fixe des dispositions particulières à la charge du gestionnaire historique et des digues domaniales si une convention de gestion a été signée).

C'est pourquoi je vous invite à me faire connaître vos intentions quant au devenir des ouvrages dont vous avez la responsabilité pour lesquels une demande d'autorisation n'a pas encore été déposée : calendrier du dépôt de cette demande auprès du guichet de la police de l'eau du département ou celui de la neutralisation des digues que vous ne conserverez pas. Je vous précise que la neutralisation des digues non retenues dans un système d'endiguement doit permettre de retrouver une capacité naturelle d'expansion des crues du cours d'eau et de rétention naturelle par des zones humides d'un volume conséquent d'eau, qui évitera l'aggravation du risque inondation sur des territoires habités alentours. Ainsi, il ne s'agit pas nécessairement de supprimer intégralement tout l'ouvrage, quelles que soient les circonstances, mais d'éviter de porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 181-3 du code de l'environnement, et en particulier la sécurité des personnes. Il n'est notamment pas obligatoire de supprimer les ouvrages dont la rupture ne présenterait pas de réelle menace ou dont la présence n'aggraverait pas le risque d'inondation pour des personnes.

Si cette neutralisation se veut pragmatique, j'attire votre attention sur le fait que le gestionnaire ou à défaut le propriétaire reste responsable des dommages résultant de l'ouvrage en vertu de l'article 1242 du code civil. En effet, l'exonération de votre responsabilité au titre de cet ouvrage dont

l'autorisation est caduque a pris fin au 1er janvier 2021 en vertu des dispositions du IV de l'article R. 562-14 du code de l'environnement.
[À adapter – en fonction des situations locales : Par ailleurs, l'obtention de l'autorisation d'un système d'endiguement nécessite d'avoir un gestionnaire unique à une échelle hydraulique cohérente. Ainsi, lorsque deux digues interfèrent hydrauliquement l'une sur l'autre, ces dernières doivent faire partie du même système d'endiguement. Cette situation se rencontre souvent pour des digues implantées, dans les zones de confluence de deux cours d'eau ou encore dans les zones estuariennes. Dans ce cas, le transfert à un syndicat mixte, ou le cas échéant la délégation à ce syndicat s'il est de type EPTB ou EPAGE, de la compétence GEMAPI peut se révéler nécessaire pour conserver les différentes digues.]

[À adapter – en fonction des situations locales : S'agissant des ouvrages ou infrastructures appartenant à des personnes de droit public, dont la fonction première n'est pas la prévention des inondations mais qui, eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques peuvent y contribuer, dans le cas où une perspective d'intégration en système d'endiguement est envisagée, il est nécessaire d'en préciser les modalités par une convention entre les acteurs. Si des difficultés ou en cas de désaccord sur la mise à disposition des ouvrages ou la compatibilité de leurs différentes fonctions existent, je vous remercie de m'en informer également.]

[en option : autres situations locales à préciser]

Si vous avez confié votre mission de protection contre les inondations à un syndicat mixte, je vous invite à lui transmettre copie de ce courrier.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

La Préfète / Le Préfet de/des/du

xxxxx