

# Les PAPI : quelle efficacité d'un dispositif fédérateur pour la réduction de la vulnérabilité collective aux inondations ?

Flora GUILLIER<sup>1</sup>, Corinne LARRUE<sup>2</sup>, Roland NUSSBAUM<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doctorante CIFRE au sein de la Mission Risques Naturels (MRN) avec l'Université Paris Est de Créteil (Lab'urba) – 1, rue Jules Lefebvre 75431 Paris cedex 9 – flora.guillier@mrn.asso.fr

<sup>2</sup> Université Paris Est de Créteil - Institut d'Urbanisme de Paris – Cité Descartes Bâtiment Bienvenue, 14-20 boulevard Newton, Champs-sur-Marne 77454 Marne-la-Vallée cedex 2 – corinne.larrue@u-pec.fr

<sup>3</sup> Mission Risques Naturels – 1, rue Jules Lefebvre 75431 Paris cedex 9 – roland.nussbaum@mrn.asso.fr

**RÉSUMÉ.** – Instaurés en 2002, les PAPI constituent l'instrument phare de la gestion du risque inondation. Ils sont par principe un dispositif multi-actions, qui mobilise l'ensemble des domaines d'action publique en lien avec le risque inondation, ce qui en fait une véritable démarche multi-acteurs, dont il s'agit d'évaluer la capacité fédératrice.

Depuis plus de 10 ans, 130 projets sur près de 70 bassins de risque ont été mis en place. La gouvernance repose principalement sur des structures pilotes de type syndical fondées à l'échelle des bassins ayant la compétence eau et milieux aquatiques, mais certains PAPI sont portés à et par des échelons plus administratifs. La maîtrise d'ouvrage des actions relève à 80 % de quatre types de maîtres d'ouvrage : le porteur, communes, intercommunalités, services de l'Etat.

La concertation des acteurs ne permet cependant pas la mise en place d'une stratégie globale: plus des trois quarts du budget en moyenne est alloué aux mesures structurelles. Les statuts et compétences de la structure porteuse semblent influencer sur le contenu des mesures retenues : le ralentissement dynamique apparaît favorisé par les structures gestionnaires de l'eau, des milieux aquatiques et les ouvrages de protection hydraulique par les structures intercommunales ou les communes. Si les PAPI se sont développés de façon plus importante sur des territoires exposés ou à forte sinistralité, 50 % des territoires récemment identifiés TRI n'ont pas développé antérieurement de PAPI.

Les PAPI apparaissent donc comme un instrument efficace de coordination des acteurs, mais leur mise en œuvre semble conditionnée par l'existence préalable d'acteurs et de structures impliqués sur le territoire.

Mots-clés : PAPI, vulnérabilité collective, stratégie

## PAPI: how effective is this federating public policy tool for the reduction of flood's collective vulnerability?

**ABSTRACT.** – Since 2002, Flood Action programs (PAPI) have been the key public policy tool of flood risk management. As they constitute a real multi-actor instrument by mobilizing all the set of actions and public policy domains related to flood risk management, we question their effective capacity to coordinate actors.

For 10 years, 130 programs were implemented in 70 water basins. Their governance relies on support structures that are mainly institutions at a water basin scale in charge with water and aquatic environment domains, but some PAPI are supported by municipalities or their associations. 80 % of project management is conducted by four actor's types: support structure, municipalities, municipalities associations and State services.

Actor's coordination to construct a varied strategy seems limited: on average, more than 75% of overall budget is dedicated to structural measures. The support structure's status and jurisdictions seems to be linked to the choice of measures: slowing down water courses are mostly implemented by water and aquatic environment management structures- and hydraulic defense structures are more implemented by municipalities or their associations-. Even though PAPI shows a highest development on vulnerable territories at the national scale, 50% of the territories identified with a high level of flood risk are not yet concerned.

PAPI appear as an effective tool to coordinate actor to construct a common strategy, but the decision to elaborate such a program seems to be conditioned by previous existing actors and structures.

Key-words: PAPI, collective vulnerability, strategy

## I. INTRODUCTION

L'évolution et la diversification des stratégies de gestion du risque inondation au cours du XX<sup>ème</sup> siècle marque la reconnaissance accrue des capacités collectives des territoires à agir sur le risque [Bourrellet et al, 2000 :5 ; Besson, 2005 :31]. Le cadre législatif et juridique dénote de cet état de fait, où

le risque inondation est devenu récemment objet de politique publique en soi [Ledoux, 2006 :313]. Cette évolution amène à opérer une intégration d'un ensemble de domaines d'action publique sectorisés, notamment l'aménagement-urbanisme, la gestion des milieux naturels et de l'eau, la sécurité civile ... qui interviennent dans la gestion du risque inondation, ce qui implique par conséquent la coordination et la concertation de

l'ensemble des acteurs concernés [Larrue, Hegger & Trémorin, 2013 :21]. A ce titre les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) sont un instrument de politique publique novateur en France dont la vocation est de mener une politique de gestion intégrée du risque inondation à l'échelle des bassins de risque [MEDDTL, 2011 :3].

Le travail de thèse en convention CIFRE initié entre le Lab'urba et la Mission Risques Naturels (MRN) se propose de saisir la dynamique de réduction de la vulnérabilité collective en interrogeant l'efficacité du dispositif PAPI. A ce titre, une base de données des PAPI a été construite sur la période 2002-2014 afin de recenser et d'analyser les projets avec leur financement, leur périmètre, leur gouvernance et la période de mise en œuvre mais aussi l'ensemble des actions prévues et/ou réalisées sur les bassins versants, les maîtres d'ouvrage de ces dernières ainsi que les montants prévisionnels.

A partir de cette base de données nous pouvons interroger notamment la capacité du dispositif PAPI à fédérer les acteurs des territoires. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la conception et l'état d'avancement des PAPI en tant qu'outil potentiel de coordination entre les acteurs. Nous questionnerons ensuite l'efficacité de la mise en place opérationnelle des PAPI, i.e. leur capacité à fédérer les acteurs autour d'un projet commun et intégré, ainsi qu'au regard des objectifs de réduction des conséquences dommageables du risque inondation.

## II. LES PAPI : UN ENJEU PHARE DE COORDINATION POUR UNE POLITIQUE INTÉGRÉE

### II.1. Les leviers d'action dans les PAPI : une démarche multi-acteur pour agir sur les différentes temporalités de l'inondation

Les PAPI, initiés par la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 2002, ont pour vocation initiale de dépasser les simples programmes de lutte contre les inondations en développant notamment, selon la circulaire, « l'information préventive des populations, la participation des associations de riverains, les travaux de restauration des champs d'expansion de crue et de protection des lieux habités et les opérations de réduction de la vulnérabilité [en tenant compte de] la gestion des milieux naturels », i.e. de construire une politique intégrée et ce, à l'échelle de bassins de risque. Afin de favoriser ce type de démarche, le dispositif repose sur un principe incitatif et prend la forme d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités [MEDDTL, 2011 :3]. En effet, le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM ou Fonds Barnier) représente la source de financement principale des programmes. Ainsi, pour chaque action, un taux de financement par le Fonds Barnier peut s'appliquer, entre 20 % et 100 %, en fonction de critères d'éligibilité [MEDDTL, 2011 :21-23].

Les PAPI résultent donc d'une volonté des acteurs au niveau local de construire une stratégie globale en fédérant des maîtres d'ouvrage autour d'une structure porteuse. Les leviers d'action à mobiliser, établis dans le cahier des charges PAPI [MEDDTL, 2011], interrogent la gestion du risque inondation sur l'ensemble de la temporalité de l'inondation (Figure 1) : des actions réalisées en amont face au risque, notamment l'amélioration de la connaissance, de la culture du risque et la prise en compte dans l'urbanisme (Axes I et IV), les actions en anticipation et réaction à l'événement d'inondation (Axes II et III) et, dans une certaine mesure, les actions une fois l'événement passé (Axe III – la préparation à la gestion de crise permet d'améliorer le retour à la normale post-inondation) [MEDDTL, 2011 :13-14].

Ces différents leviers d'action se réfèrent à des domaines d'action qui nécessitent la coordination de politiques publiques diverses, notamment l'aménagement-urbanisme, la gestion des milieux naturels et aquatiques, la sécurité civile – notamment via le pouvoir de police général des maires -. La mise en œuvre de ces politiques et de leurs instruments font qui plus est appel à des acteurs à diverses échelles : l'aménagement-urbanisme se réfère à des échelles administratives, tandis que la gestion de l'eau s'appuie sur la notion de bassins hydrographiques. Certains instruments sont de compétence Etat, par exemple le PPRi qui constitue un zonage réglementaire en aménagement, tandis que les PLU émanent de la commune.

La coordination des acteurs est d'autant plus renforcée dans les PAPI, que l'obtention du label PAPI institué en 2011 est conditionnée, entre autres, par la mise en place d'actions sur plusieurs des axes identifiés ci-avant et par la qualité de la gouvernance mise en place [MEDDTL, 2011 :17]. Ce dispositif est donc novateur dans le panorama national des instruments de politique publique de gestion du risque inondation pour répondre à la nécessité de coordonner les acteurs liés à ce domaine.

### II.2. Une dynamique de mise en œuvre avérée sur le territoire

En 2002, l'appel à projet unique PAPI avait pour objectifs la mise en œuvre de projets pilotes sur une quinzaine de bassins de risque entre 2003 et 2006. En réalité, ce sont 48 bassins de risque qui se sont vus dotés d'un PAPI entre 2003 et 2009, justifiant de l'intérêt porté à cette démarche dont se sont saisis les territoires et les acteurs locaux (Figure 2) [MEEDDM, 2009 :4]. Dans l'optique de pérenniser cette dynamique dans le temps, un appel à projets continu pour des PAPI de 2<sup>nd</sup>e génération a été institué en 2011. En termes d'évolutions, la création d'un label PAPI permet, au travers d'un processus ascendant d'instruction, de reconnaître et garantir la qualité des programmes proposés, en s'appuyant sur le respect d'un cahier des charges. En parallèle,

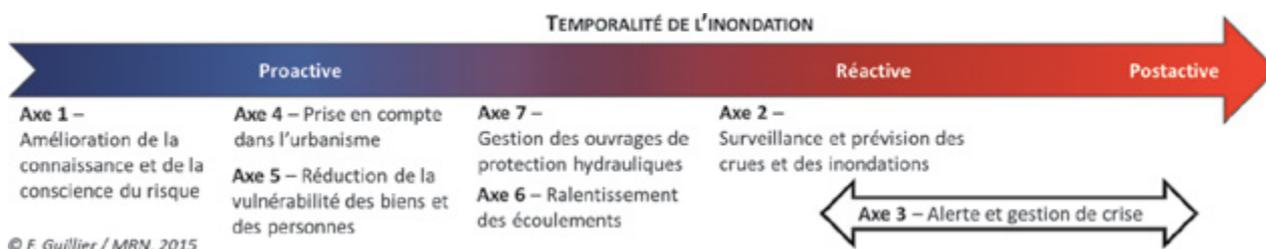
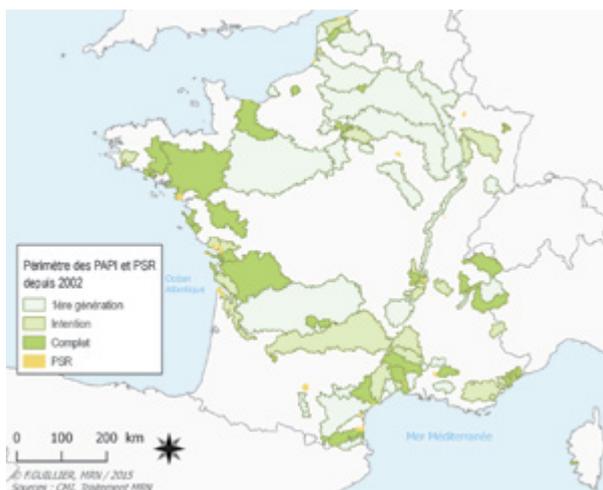


Figure 1 : Les leviers d'actions des PAPI : agir sur l'ensemble de la temporalité de l'inondation



**Figure 2 :** Périmètres des PAPI 1<sup>ère</sup> et 2<sup>nd</sup>e génération et PSR sur la période 2002-2014

l'introduction du principe de l'Analyse-Coûts-Bénéfices permet de juger de la pertinence économique des projets et est obligatoire pour certaines actions relatives à des travaux [MEDDTL, 2011 :15]. Afin d'encourager la mise en place de programmes sur de nouveaux bassins versants, notamment sur de petits bassins, ce nouvel appel à projet reconnaît plusieurs types de PAPI :

- les PAPI complets qui présentent un diagnostic, une stratégie et regroupent des actions dans l'ensemble des axes, labellisés au niveau national par la Commission Mixte Inondation
- les petits PAPI qui correspondent à des PAPI complets dont le montant global ne dépasse pas trois millions d'euro, dont la labellisation est locale et réalisée au sein des Comités de Bassin
- les PAPI d'intention, qui visent principalement à la mise en œuvre d'études sur le territoire en vue de la construction d'un dossier complet.

66 bassins versants, entre 2011 et 2014, ont bénéficié de la labellisation PAPI dont 17 dans la poursuite d'un PAPI de première génération, confirmant l'attrait pour ce dispositif. L'opportunité qu'offrent les PAPI d'intention a certainement participé à la décision, sur certains territoires, de s'engager dans une telle démarche – 30 PAPI d'intention initiés depuis 2011 dont cinq ont déjà mené à la labellisation d'un programme complet- (Figure 2). Par ailleurs, une vingtaine de Plans Submersions Rapides (PSR) ont été labellisés depuis 2011. Ils constituent des dispositifs analogues qui s'articulent avec la démarche PAPI dont la vocation se tourne plus spécifiquement sur la mise en sécurité des populations. L'importance du nombre et de la couverture des dossiers présentés, dès le premier appel, mais aussi dans la dynamique pérenne instaurée par le second, avec une moyenne de 20 dossiers annuels, démontre la dynamique avérée de mise en place des PAPI. Ils sont de façon effective un dispositif phare qui vise à fédérer des acteurs autour d'un projet global pour la prévention du risque d'inondation.

### III. ELABORATION DES PROGRAMMES PAPI : DES DISPOSITIFS MULTI-ACTEURS ET MULTI-ACTIONS ?

Les PAPI résultent en premier lieu d'une volonté locale des acteurs à agir en vue de la réduction de la vulnérabilité des territoires

aux inondations, dont le label PAPI permet de reconnaître et garantir la qualité, notamment dans la variété des leviers d'action mobilisés mais aussi dans la fédération d'un grand nombre d'acteurs. Il s'agit de voir dans quelle mesure les PAPI ont effectivement permis de rassembler les acteurs d'une part et dans quel mesure un processus de concertation sur la stratégie globale et les actions à mener s'est mis en place.

#### III.1. Efficacité de la coordination des acteurs : diversité des maîtres d'ouvrage

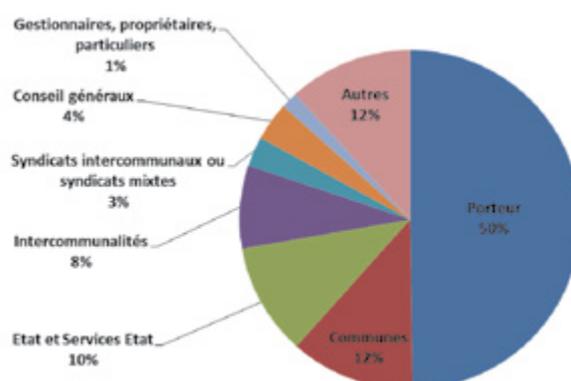
Afin de mettre en œuvre des actions sur le territoire, les PAPI ont vocation à identifier et fédérer des maîtres d'ouvrage (MO) sur le territoire. Ainsi, la diversité des MO et la répartition des actions entre ces derniers reflètent l'efficacité des PAPI à coordonner des acteurs.

Sur l'ensemble des dossiers PAPI, 80 % en moyenne des actions prévues sont portées par quatre types de MO : les structures porteuses, des communes, l'Etat ou les services déconcentrés de l'Etat, des regroupements de communes – Communauté d'agglomération, Communauté de communes – (Figure 3).

Force est de constater que la moitié des actions répond à une maîtrise d'ouvrage par la structure porteuse de la démarche. 12 % des actions sont portées par des MO de nature diverses (moins de 1% des actions pour chaque MO), qui peut considérer les caractéristiques particulières au contexte géographique du projet. Les conseils généraux, les structures de type syndicat intercommunal ou lié à la gestion de l'eau portent de même un nombre substantiel d'action. En outre, certaines des actions sont portées à l'échelle individuelle par des gestionnaires, des propriétaires, des entreprises, des particuliers ...

La prédominance de maîtrise d'ouvrage des structures porteuses va, dans une certaine mesure, dans le sens de leur légitimité à être la structure centrale du projet. Ceci peut notamment résulter du transfert de compétences des autres entités locales vers cette dernière. Malgré tout, cette prédominance pourrait, dans certains cas, souligner l'incapacité à fédérer certains des acteurs du territoire.

L'analyse des structures porteuses permet à ce titre de réinterroger l'efficacité des PAPI à fédérer des acteurs, au regard de leur statut, de leur constitution et de leurs missions (Figure 4). Les structures porteuses des PAPI sont principalement des regroupements de communes, d'intercommunalités mais aussi potentiellement d'autres entités, établies à l'échelle de bassins versants auxquelles ont été transférées les compétences de gestion de l'eau et des



**Figure 3 :** Répartition moyenne du nombre d'action des PAPI selon les types de maître d'ouvrage

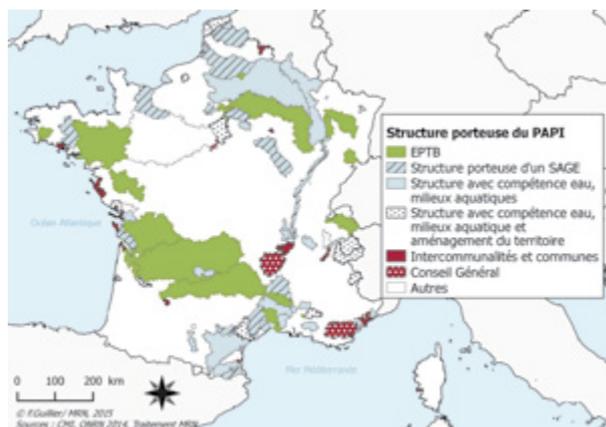


Figure 4 : Typologie des structures porteuse des dispositifs PAPI (statuts lors de la mise en œuvre du dispositif PAPI)

milieux aquatiques. Parmi elles se démarquent notamment les structures porteuses de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) institués dès 1992 (Loi sur l'eau).

Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sont de même porteurs d'un certain nombre de projets – il est à noter que les EPTB sont devenus des acteurs reconnus de la politique de l'eau par la Loi Risques de 2003 ; l'obtention du statut dépend d'une procédure de reconnaissance issue de l'arrêté du 7 février 2005. Ainsi, un certain nombre de porteurs de PAPI ont obtenu le statut d'EPTB mais de façon différée par rapport à la mise en œuvre de ce dernier. Les EPTB ont pour principales missions la gestion de l'eau, des milieux aquatiques, l'environnement et le développement local. Les structures porteuses des PAPI résultent donc en grande partie du regroupement de structures existantes, afin de former un établissement à l'échelle du bassin de risque considéré. Ceci dénote de la volonté de construire une politique intégrée à une échelle pertinente et fonctionnelle.

Sur certains territoires, le pilotage repose sur une commune ou une intercommunalité. Il s'agit en grande partie de PAPI littoraux atlantiques. Un premier constat est la taille réduite de ces périmètres PAPI en comparaison des périmètres couverts par des structures de bassin. Un tel pilotage questionne la pertinence et de l'adéquation de l'échelle administrative par rapport à l'échelle de bassin d'une part mais aussi l'influence potentielle sur le type de stratégie mise en œuvre. Par ailleurs, certains PAPI se voient portés par des Conseils Généraux. Outre la question de la pertinence réelle de cette échelle administrative, un portage par un Conseil Général peut laisser supposer l'absence d'autres formes de structures plus légitimes et par conséquent, de l'absence d'une implication antérieure avancée sur la problématique du risque inondation.

**III.2. Coordination des acteurs et efficacité à mettre en œuvre une stratégie variée**

Depuis 2002, ce sont près de deux milliards d'euro qui ont été conventionnés dans les PAPI dont 40 % environ proviennent du Fonds Barnier [MEDDE, 2013 :12]. Outre la vocation à coordonner des acteurs, l'objectif des PAPI est aussi de permettre une concertation entre ces acteurs menant à la mise en place d'une politique intégrée.

En moyenne, les trois quarts du montant total est alloué à la mise en place de mesures dites structurelles - ouvrages de gestion hydraulique ou techniques de ralentissement des

écoulements – (Figure 5). Sur le littoral atlantique, une grande part des PAPI, et en particulier ceux ayant un pilotage de type intercommunalités, présente un budget alloué dans la quasi-totalité à la mise en place d'ouvrages de protection. Il s'agit notamment de mesures de confortement de digues suite à la tempête Xynthia. Ce même parallèle peut être fait sur les PAPI du littoral méditerranéen, où les PAPI privilégiant les ouvrages de protection sont portés par des structures intercommunales, notamment le PAPI Var, exception faite du PAPI de la commune d'Ajaccio.

Dans le Nord de la France, ce sont les techniques de ralentissement dynamique qui sont favorisées, pour des PAPI majoritairement portés par les structures en charge de SAGE, des EPTB ... ou de façon générale, de la gestion des eaux et des milieux aquatiques. Sur le district Rhône-Méditerranée-Corse, les deux types de mesures structurelles sont mobilisés en général. Un corollaire peut être fait entre l'importance budgétaire dédiée aux ouvrages hydrauliques de protection et la présence d'une compétence aménagement du territoire de la structure porteuse, ce qui est particulièrement visible sur les PAPI montagnards alpins de Maurienne, Tarentaise ... - Concernant les mesures non structurelles, les parts budgétaires sont variables d'un PAPI à l'autre, avec des proportions pouvant devenir très élevées sur les petits PAPI complets (Sèvre Nantaise, Blavet, Bruilhois).

Le statut et les compétences de la structure porteuse semblent corrélés à l'importance donnée au développement plus avant d'une stratégie de résistance fondée sur le ralentissement dynamique, reliée au domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ou des ouvrages de protection, plus en lien avec des secteurs urbanisés fortement exposés et à la demande sécuritaire des communes. Ainsi, l'analyse du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage des PAPI confirme le caractère fédérateur de ce dispositif mais aussi de l'influence de la gouvernance sur les stratégies mises en place *a posteriori*.

**IV. EFFICACITÉ DES PAPI A COORDONNER DES ACTEURS SUR DES TERRITOIRES A FORTE VULNÉRABILITÉ**

La coordination des acteurs sur les territoires est avérée au travers du dispositif PAPI. En tant qu'instrument de politique publique à l'échelle nationale, dont le financement repose en

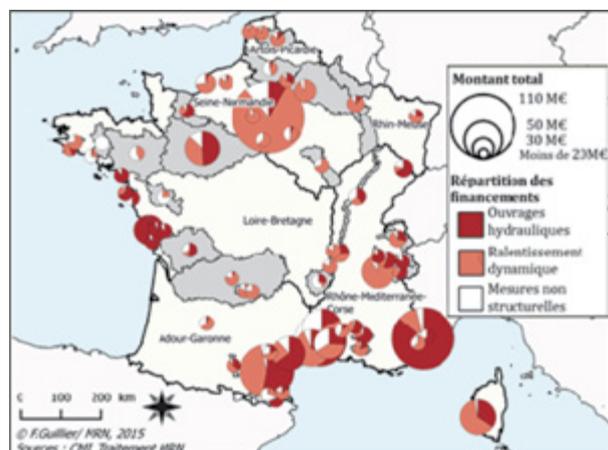


Figure 5 : Répartition des financements sur les bassins de risques bénéficiant d'une démarche PAPI complète

grande partie sur le Fonds Barnier issu de la solidarité nationale, les objectifs stratégiques de ce dispositif visent à réduire les conséquences dommageables des inondations à l'échelle nationale. Ainsi, il s'agit de voir dans quelle mesure les PAPI ont permis le développement d'une coordination entre acteurs sur les territoires les plus vulnérables, en termes d'exposition des personnes et en termes de sinistralité.

#### IV.1. Une coordination des acteurs sur des territoires à forte exposition et à forte sinistralité

La mise en œuvre du dispositif PAPI depuis 2002 concerne 40 % des communes métropolitaines. Ces dernières concentrent, selon l'indicateur national de l'Enveloppe Approchée des Inondations Potentielles (EAIP), plus de 55 % des habitants exposés au débordement de cours d'eau (EAIP CE) et plus de 70 % des habitants exposés à la submersion marine (EAIP SM).

A l'échelle des districts hydrographiques, nous pouvons remarquer un plus grand état d'avancement pour les trois districts concentrant le plus grand nombre d'habitants exposés : Artois-Picardie (2.3 millions d'habitants dans l'EAIP CE et/ou SM), Rhône-Méditerranée-Corse (5.8M) et Seine-Normandie (5M) dans lequel s'insère la métropole parisienne (Figure 6). Le district Rhin-Meuse, malgré un PAPI et un Plan Grand Fleuve sur la Meuse, ne permet pas de considérer de façon conséquente l'exposition des populations (seulement 20 % à ce jour) ; Sur ce district, la majeure partie de la population exposée se situe le long du fleuve transfrontalier du Rhin. L'approche à l'échelle du bassin versant inhérente au PAPI nécessiterait la présence d'un dispositif équivalent en Allemagne, ce qui n'est pas le cas, ou *a minima* d'une forte concertation transfrontalière.

Les PAPI ont donc permis le développement de programmes et la coordination d'acteurs sur les territoires les plus exposés au risque inondation, mais la logique fonctionnelle de bassin reste parfois difficile à mettre en œuvre.

En France, la hausse de la sinistralité liée aux événements d'inondation questionne à la fois la politique publique de

gestion de ce risque, mais aussi à terme la pérennité du système d'indemnisation des catastrophes naturelles ainsi que du Fonds Barnier qui en dépend [Pico, 2009]. La diminution des conséquences dommageables des inondations passe donc à la fois par la mise en sécurité des personnes mais aussi par la réduction de la sinistralité.

A partir des données de la Caisse Centrale de Réassurance sur les coûts cumulés des sinistres par commune sur la période 1995-2011, il est possible d'observer que les PAPI couvrent *a minima* 40 % des communes, quel que soit le coût cumulé (Figure 7). En outre, la proportion de communes à la fois couvertes par un PAPI et dont le coût cumulé est supérieur à 2 M€ est plus élevé. Toutefois, malgré une plus forte couverture sur les communes à très forte sinistralité, certaines n'en font pas partie, notamment Arles et Marseille, dont le coût cumulé dépasse 100 M€.

Les PAPI apparaissent donc comme un dispositif efficace de coordination des acteurs sur les territoires les plus exposés ou dont la sinistralité récente est élevée au regard de l'état d'avancement national mais qui interroge, en contrepartie, la raison de l'absence d'un tel dispositif sur certains territoires à l'échelle locale.

#### Territoires à Risque Important d'inondation (TRI) : des territoires encore non couverts, de futurs PAPI ?

La mise en application de la Directive Inondation a conduit en France à sélectionner 122 TRI donc 111 sur le territoire métropolitain. Ils sont des poches d'enjeux exposés sur lesquelles il convient de prioriser la mise en place des stratégies locales de gestion du risque inondation. Au regard de la couverture PAPI, 50 % des TRI à l'échelle nationale ont déjà fait l'objet de programmes PAPI. Seul le district Loire-Bretagne semble accuser un léger retard avec seulement un tiers des TRI couverts. Notamment, on note une totale absence de PAPI dans le centre de la France ainsi que sur les trois grands TRI d'Orléans, de Tours et d'Angers-Authion-Saumur (Figure 8).

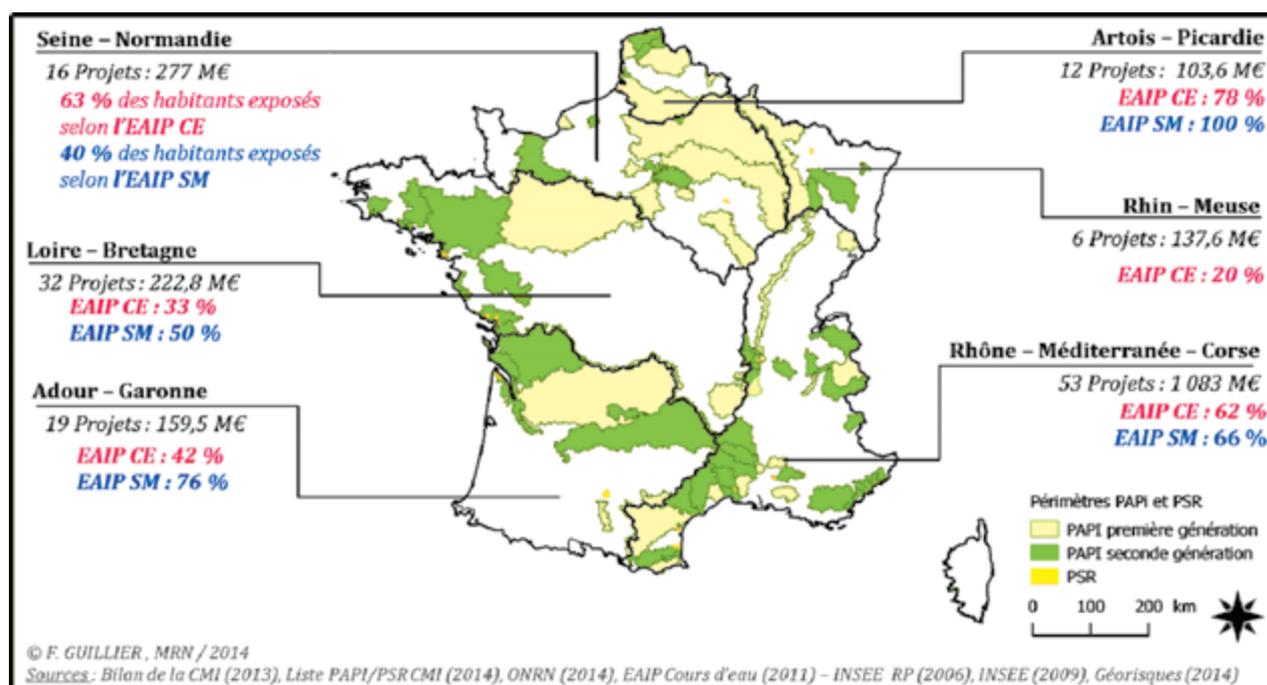


Figure 6 : Couverture des PAPI et PSR depuis 2002 au regard de l'exposition

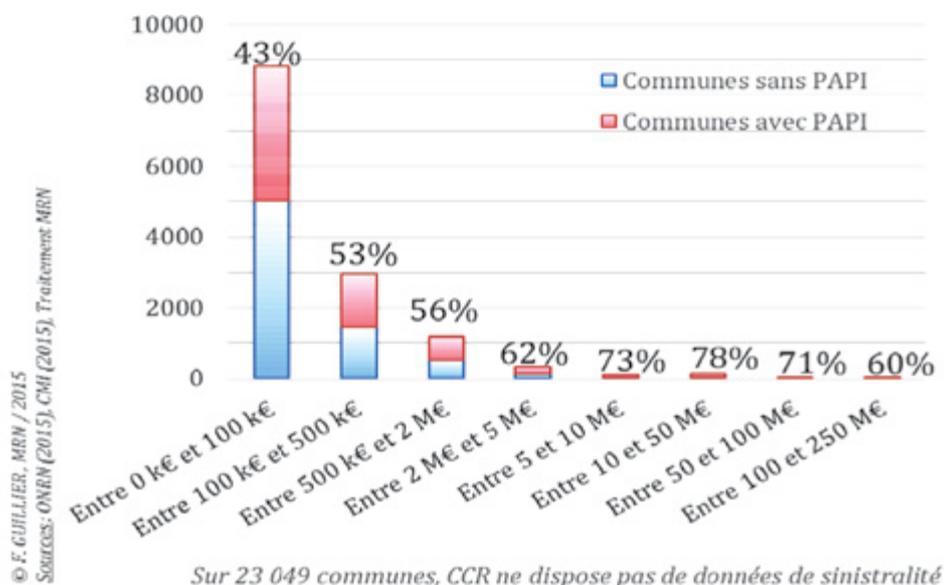


Figure 7 : Proportion de communes couvertes par un PAPI par classe de coût cumulé des sinistres inondation sur la période 1995-2011

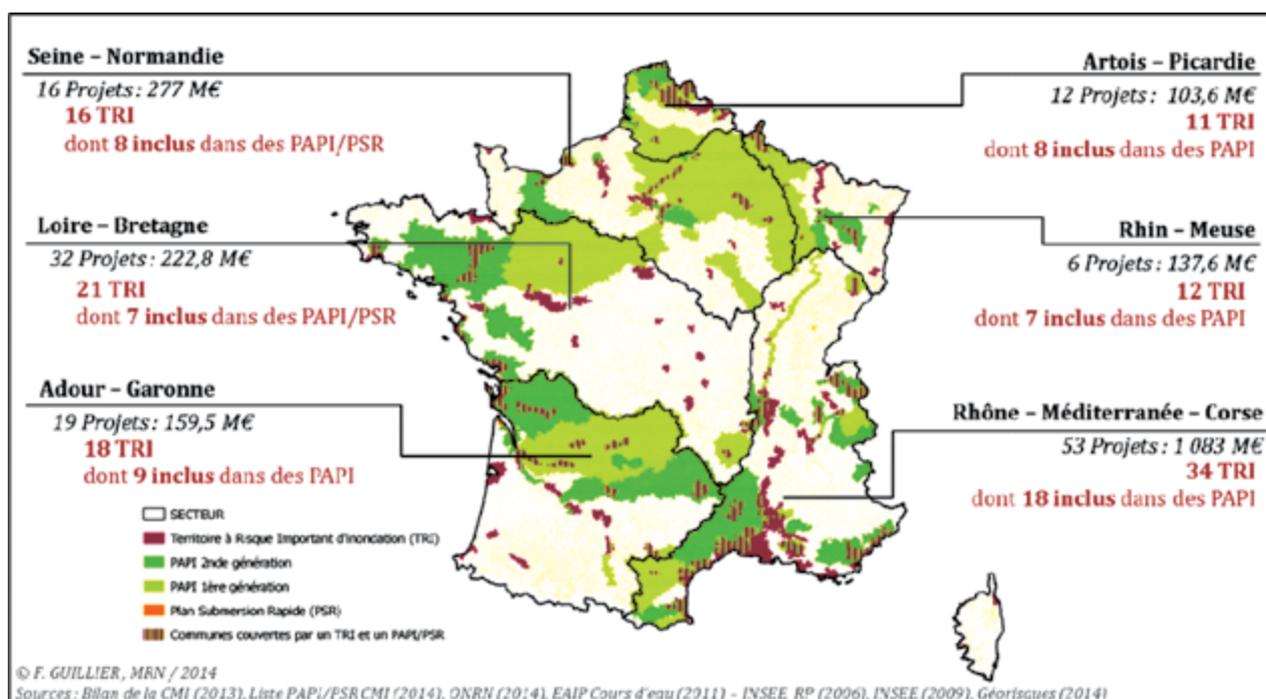


Figure 8 : Couverture croisée des PAPI / PSR depuis 2002 et des TRI

L'absence de dispositif PAPI sur près de la moitié des TRI, alors qu'il constitue un instrument phare dont la majorité des territoires se sont saisis, ne doit pas omettre l'existence d'autres dispositifs qui intègrent la gestion du risque inondation, notamment les Plans Grands Fleuves (PGF) sur la Loire, le Rhône, la Meuse, la Seine et la Garonne dont l'articulation avec de potentiels projets PAPI est clairement définie dans le cahier des charges [MEDDTL, 2011 :7-8]. L'absence de PAPI pourrait en outre résulter d'une absence de structures légitimes à l'échelon local ou d'une non priorisation de la gestion du risque inondation dans le

développement territorial actuel. Les PAPI étant considérés comme le bras opérationnel de mise en œuvre des SLGRI sur les TRI, il sera intéressant de voir dans quelle mesure de futurs PAPI émergeront sur ces territoires dans les années à venir, et sous quelle gouvernance.

### V. CONCLUSIONS

Les PAPI sont un dispositif incitatif bien identifié par les territoires pour la coordination des acteurs de la

gestion du risque inondation, avec près de 70 bassins et plus de 130 projets ayant initié la démarche depuis 2002. Ils s'avèrent être un dispositif efficace de coordination d'acteurs relevant de divers domaines d'action publique à diverses échelles. En ce sens, plus de 80 % des actions en moyenne relèvent d'une maîtrise d'ouvrage partie entre la structure pilote, des communes, des intercommunalités, les services de l'Etat mais aussi des structures syndicales et des conseils généraux. La diversité des acteurs mis en présence, visible au travers de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage, reflète en partie l'implication antérieure des territoires sur la problématique du risque inondation mais aussi sur les orientations stratégiques prises en compte dans le développement du territoire.

En termes budgétaires, les PAPI n'ont pas permis jusqu'à présent, dans la grande majorité des cas, de mobiliser de façon équilibrée l'ensemble des leviers d'action. En outre, l'observation des programmes d'action permet de mettre en avant l'influence des acteurs mis en présence sur les stratégies, en particulier la structure porteuse. Ainsi un pilotage à l'échelle du bassin par une structure syndicale ayant la compétence eau et milieux aquatiques favorisera des techniques de ralentissement dynamique des écoulements tandis qu'un pilotage à une échelle administrative aura tendance à favoriser la mise en œuvre d'ouvrages de protection.

A l'échelle nationale, les PAPI apparaissent comme un dispositif efficace à coordonner des acteurs sur la problématique du risque inondation sur des territoires particulièrement vulnérables, que ce soit en termes d'exposition ou de sinistralité. L'absence de dispositif PAPI sur près de la moitié des TRI ou sur d'autres communes/ territoires vulnérables souligne d'une part, la nécessité de ne pas omettre l'existence d'autres dispositifs de prévention des inondations, notamment les PGF, mais aussi l'importance de l'existence

préalable d'acteurs sur le territoire voire d'une coordination en amont des acteurs sur le territoire.

Si ces premiers résultats soulignent l'efficacité des PAPI à coordonner des acteurs sur les territoires, ils permettent en outre de souligner l'importance de prendre en compte l'analyse de la gouvernance dans l'appréciation de l'efficacité des actions à réduire la vulnérabilité collective.

## VI. REFERENCES

- BOURRELIER P.-H., DENEUFBOURG G., DE VANSAY B. (2000) — *Les catastrophes naturelles. Le grand cafouillage. Osman, Paris, Eyrolles Santé et Société*. 262 p
- BESSON L. (2005) — *Les risques naturels: de la connaissance pratique à la gestion administrative*. Ed. Techni. Cités
- LARRUE C., HEGGER D. L. T., TREMORIN J.B. (2013) — *Researching Flood Risk Governance in Europe: a framework and methodology for assessing Flood Risk Governance*. STAR-FLOOD Consortium, Utrecht
- MEDDE – MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (2013) — *Bilan de l'activité de la CMi et des Instances Locales : juillet 2011 à juin 2013*. 83 p
- MEDDTL – MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT (2011) — *Programme d'Action de Prévention des Inondation (PAPI) : de la stratégie aux programmes d'action, Cahier des Charges programmes d'action, Cahier des Charges programmes d'action, Cahier des Charges*. 27 p
- PICO L. (2009) — Assurer le risque, modéliser la vulnérabilité; de l'approche actuarielle à l'approche territoriale des risques *Risques et environnement: recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*. 429-438