

Taux de réalisation des PAPI approuvés

Sur les 115 millions d'euros des crédits Etat programmés dans le cadre des PAPI-PSR pour la période 2011-2014, seuls 24 millions ont été consommés ce qui met en évidence le faible taux de réalisation des PAPI. Le bilan des actions contractualisées confirme leur faible état d'avancement. Ainsi, pour les PAPI labellisés entre 2011 et 2014, 50% des actions ne sont pas initiées à ce jour et moins d'un quart sont en phase opérationnelle. Ce taux de réalisation avait déjà été identifié comme faible pour les PAPI de dits « de première génération », i.e. issus de l'appel à projets de 2002 : pour 80% des projets, la consommation des crédits accordés par l'Etat était de moins de 50% en 2008. Les annexes1 et 2 ci-après présentent plus en détails certains des résultats et constats pour chacune des générations de PAPI.

Outre les questions que cela pose en termes d'effectivité de la prévention sur les territoires et de la bonne réussite des projets, cela remet en question la capacité à pouvoir établir une programmation de la consommation des crédits de l'Etat.

Parmi les explications potentielles des freins à la mise en œuvre des actions, les porteurs de projet ont pu identifier le nombre trop important de procédures et d'autorisations cumulées, notamment environnementales, complexifiant la conduite de projet et allongeant les délais de mise en œuvre des projets. Par ailleurs, la maturité plus ou moins importante des projets a pu conduire à des retards, à la fois dans la conduite du projet, ou dans la signature des conventions. Ces différents constats soulignent par ailleurs la complexité et la difficulté financières auxquelles sont confrontés les territoires.

En effet, lors de la réalisation des nombreuses études d'avant-projet, certains coûts et surcoûts ont pu être mal estimés. Les maîtres d'ouvrage n'étant engagés que pour la somme conventionnée, certaines actions subissent alors un important retard ou sont abandonnées.

Tout cela souligne l'importance capitale de la gouvernance, de la solidité et des ressources du porteur de projet maître d'ouvrage pour mettre en œuvre un projet équilibré, et réaliser le tour de table pérenne pour l'ensemble des actions.

MRN, mars 2016

ANNEXE 1 – Etat d'avancement des actions pour les PAPI de première génération (appel à projets de 2002)

Extrait de la synthèse du séminaire national PAPI (2009)

« Au 31 décembre 2008, 15 % de la part que l'Etat avait engagée dans les programmes ont été utilisés dans des projets aboutis. La part des financements engagés dans les projets en cours représente le double. Ces chiffres sont à relativiser, car des PAPI ont été signés jusqu'en 2009.

20 % des PAPI ont utilisé plus de 50 % des montants conventionnés par l'Etat, dont 10 PAPI études. Cela signifie donc que 80 % des PAPI conventionnés en ont consommé moins de 50 %.

Compte tenu que 20 PAPI sont arrivés à échéance en 2008, nous attendions des taux d'engagement supérieurs. Les opérations ont pris plus de temps que ce qui était prévu initialement. »

Extrait du rapport du CGEDD (2009) relatif aux premiers enseignements tirés de la mise en œuvre des PAPI

« Les 47 conventions signées en octobre 2007 prévoient 737 millions d'euros de dépenses, dont 247 à la charge de l'Etat (Budget et fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier »). Il était prévu que les autorisations d'engagement soient très étalées dans le temps selon un rythme croissant (30 à 35 M€ annuels en 2005 et 2006, de l'ordre de 70 M€ en 2008, de 100 M€ en 2009). Ces prévisions ne seront pas respectées. Le même décalage dans le temps peut être observé pour les crédits de paiement : les paiements effectifs de 2006 ont par exemple été presque deux fois plus faibles que la prévision établie un an plus tôt (35 contre 67 M€) »

ANNEXE 2 – Etat d'avancement des actions pour les PAPI de seconde génération, labellisés depuis 2011

Les résultats présentés ici sont issus du document de Bilan de l'activité de la Commission Mixte Inondation (CMI) et des instances locales sur la période juillet 2011 à juillet 2015. Il s'agit de rendre compte de l'avancement des actions dans les PAPI et PSR. Les projets pris en compte n'incluent pas ceux labellisés en 2015, étant donné qu'ils ne sont pas encore conventionnés.

Certains projets PAPI ont été labellisés dès 2011 tandis que d'autres sont assez récents. Sachant que la mise en œuvre d'actions d'un PAPI complet s'échelonne, pour la plupart des projets, sur une période de 6 ans, l'année de démarrage a donc une influence sur le taux de réalisation des actions par PAPI.

Les résultats de la CMI distinguent plusieurs phases d'avancement dans les actions :

- **Phase non initiée** : s'applique aux actions dont la phase administrative n'a pas encore été engagée.
- **Phase administrative** : s'applique aux actions en phase de préparation active mais dont la production opérationnelle n'est pas en cours d'élaboration. Concerne, par exemple, les études préliminaires d'une opération de travaux. S'agissant d'une action d'étude, il s'agit de la préparation du cahier des charges et de toute phase préliminaire à la réalisation proprement dite de cette étude (passation de marché...).
- **Phase opérationnelle** : s'applique aux actions en phase active de production des attendus. Concerne, par exemple, la réalisation de travaux sur un ouvrage hydraulique de protection. Concernant une opération d'étude, il s'agit de la réalisation proprement dite de cette étude.
- **Phase achevée** : s'applique aux actions réceptionnées par le maître d'ouvrage et validées par celui-ci.
- **Phase abandonnée** : s'applique aux actions prévues dans un PAPI ou un PSR mais qui ne pourront pas être réalisées dans le cadre de ce PAPI ou de ce PSR. Exemple : une action prévue dans un PAPI d'intention et finalement reportée dans le PAPI complet, est une action "abandonnée" dans le cadre du PAPI d'intention.

		Nombre de projets par année			
		16 projets en 2011	43 projets en 2012	28 projets en 2013	19 projets en 2014
Phase de mise en œuvre de l'action	Non initiée	39%	37%	60%	67%
	Phase administrative	15%	19%	19%	20%
	Phase opérationnelle	29%	31%	20%	11%
	Achevée	7%	12%	1%	1%
	Abandonnée	10%	0%	1%	0%

Tableau 1 - Etat d'avancement des actions dans les PAPI selon leur année de démarrage (Modifié depuis Bilan CMI 2015)

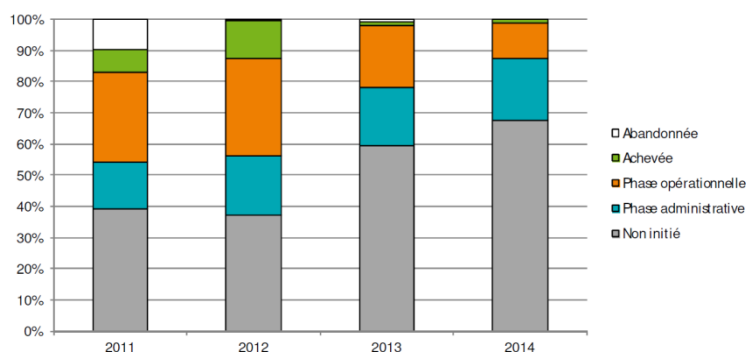


Figure 1 - Etat d'avancement des actions dans les PAPI selon l'année de démarrage (Source : Bilan CMI 2015)

L'analyse des résultats met en évidence l'état plus avancé des actions pour les PAPI labellisés en 2011 et 2012, avec près de 40% des actions en phase opérationnelle ou achevées.

Les actions abandonnées pour l'année 2011 concernent majoritairement des actions relatives aux axes 5 à 7 (réduction de la vulnérabilité des biens existants, mesures dites « structurelles » regroupant le ralentissement dynamique des écoulements et la gestion des ouvrages hydrauliques).