

Atelier 1 : Vers un financement intégré de la gestion de la prévention des inondations

► Introduction : Daniel MARCOVITCH (Président de la Commission Mixte Inondation)

La CMI a pour fonction de labelliser les PAPI de plus de 3 millions d'euros et de les financer principalement avec l'aide du fonds Barnier à hauteur de 37% si l'on prend en compte les PAPI de 2^{ème} génération depuis 2011 et 2015. Le fonds Barnier est un fonds de prévention collecté au niveau national assurant un mécanisme de solidarité nationale.

Avec la loi MAPTAM et la création de la compétence Gemapi, il existe de nouvelles sources de financements locaux ayant pour assiette les différentes taxes locales. Cette taxe peut s'élever jusqu'à un montant global de 40€ multiplié par le nombre d'habitants sur le territoire de l'EPCI sur lequel l'activité de lutte et de prévention contre les inondations est mise en œuvre.

Il existe d'une part, des mécanismes de solidarité nationale et d'autre part, une forme de solidarité assise sur les territoires administratifs. Pourtant, en matière de gestion des milieux aquatiques et de la ressource en eau, il manque ici la notion de bassin versant. La solidarité autour de la gestion des milieux aquatiques s'articule aujourd'hui soit en termes global à l'échelle nationale soit à l'échelle administrative. Il est donc nécessaire d'ajouter un niveau supplémentaire à l'échelle des bassins, en s'appuyant notamment sur les agences de l'eau concernant les actions relatives à l'hydraulique douce, les enjeux de biodiversité, les espaces naturels etc. Le budget des agences de l'eau, destiné au financement de « l'eau du robinet », peut être utilisé pour financer des aménagements de lutte contre les inondations. L'enjeu majeur consiste aujourd'hui à réfléchir à un système de gestion intégrée ne se limitant pas seulement l'intégration des espaces naturels, mais appréciant l'ensemble des enjeux liés aux inondations et en particulier, intégrant ceux relatifs aux submersions marines. Les submersions marines constituent un cas particulier car le plus souvent ce type d'événement implique non pas une gestion à l'échelle de l'EPCI mais plutôt à l'échelle de l'agence de l'eau ou d'un district.

Les dernières inondations du mois de mai/juin 2016 ont coûté 1 milliard 200 millions €. Ce constat montre que le coût des dégâts concernant des territoires insuffisamment protégés et préparés à ce type de risque équivaut au coût de financement de la totalité des PAPI entre 2011 et 2015. Dès lors, se pose la question de la gestion des rivières n'ayant pas les structures ni les moyens suffisants pour mener un PAPI, afin de réfléchir à une politique particulière en partenariat avec les agences de l'eau.

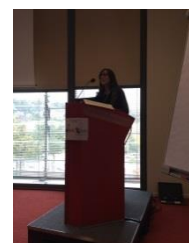
► Flora GUILLIER (Mission Risques Naturels)

Priorisation des financements : quels enjeux ?

❖ L'étude menée par l'OCDE en 2004 a soulevé plusieurs points

- le financement des actions de prévention constitue un enjeu majeur
- les investissements de prévention sont sous très forte pression

Il apparaît donc nécessaire de prioriser les allocations publiques mais aussi de relever le défi qui consiste à démontrer l'efficacité de l'utilisation des fonds publics.



❖ Focus sur le fonds Barnier

En France, le financement de la prévention est basé sur un mécanisme de solidarité, via notamment le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs ou Fonds Barnier qui est alimenté par un prélèvement sur l'extension de garantie obligatoire appliquée à tout contrat de dommages aux biens. Sur un contrat multirisques habitation d'un montant fictif de 100€, une extension de garantie obligatoire de 12% (taux fixé par la loi) permet de couvrir les dommages liés aux catastrophes naturelles, soit dans notre cas, 12 euros supplémentaires. Sur ces 12€ supplémentaires, 12% sont prélevés pour alimenter le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

❖ Différentes sources de financement de prévention et de protection contre les inondations

Le Fonds Barnier n'est pas la seule source de financement pour les collectivités qui souhaitent mener des politiques de prévention des inondations. Il existe d'une part des modes de subventions :

- L'Union Européenne : via le FEDER,
- L'Etat : Outre le Fonds Barnier, il participe au titre de programmes spécifiques (P181) ainsi qu'au travers du remboursement de la TVA au titre de l'investissement (Fonds de compensation de la TVA)
- Les agences de l'eau,
- Les régions et départements

Il existe de même des modes de financement par le biais des contributions statutaires des régions et des départements.

Enfin, la taxe GEMAPI apparaît comme une nouvelle source de financement : il est néanmoins aujourd'hui difficile de prévoir quel pourra être l'apport sur les territoires.

Remarques : On note par ailleurs un désengagement de certains acteurs. Au niveau européen, certains fonds ne seront plus attribués de la même façon. De même, certaines régions et certains départements cessent de financer ce type de projets.

Par conséquent, si de nouvelles sources de financement émergent, avec notamment la compétence GEMAPI, certains financements vont potentiellement évoluer ou disparaître. Il existe donc une incertitude sur les modalités de financement des projets de gestion des risques d'inondation futurs.

❖ Enjeux de priorisation et d'optimisation du fonds

Institué en 1995, le Fonds Barnier avait pour vocation d'indemniser l'expropriation de biens exposés aux risques naturels. Depuis, ses missions ont été élargies ce qui accroît la pression sur cette source de financement.

Au regard des dépenses, la majeure partie du fonds BARNIER est utilisée dans le but de financer des délocalisations de biens, avec un impact fort de l'évènement Xynthia. Il est à noter que le Fonds Barnier est alimenté à hauteur d'environ 190 Millions d'euros par an. Au 31 décembre 2014, le solde de ce fonds s'élevait à 218 millions d'euros. Dès 2015, les études montrent que les dépenses sont supérieures aux recettes et présentent une perspective de trésorerie négative à l'horizon 2020. Dès lors se pose la question de la pérennité de ce fonds pourtant majoritaire mobilisé pour le financement de la prévention des inondations.

Dans le cadre de la Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI), des groupes de travail ont été constitués au sein de la Commission Mixte Inondation, dont le groupe de travail (GT) **priorisation** dont le mandat était d'étudier les modalités de priorisation et d'optimisation de l'allocation de ce fonds.

La priorisation renvoie à un principe d'équité de traitement entre les territoires permettant de déterminer les territoires sur lesquels il apparaît prioritaire d'agir et de financer des plans de gestion des inondations.

Le groupe de travail a ainsi émis quelques pistes concernant :

- les Territoires à Risque Important d'inondation (TRI),
- les territoires fréquemment sinistrés,
- les territoires ayant déjà demandé des financements auprès du fonds Barnier,
- les territoires sur lesquels les collectivités ont des capacités contributives faibles

Pourtant, du fait d'un manque de données à la fois en termes de sources de financement et des besoins des territoires, le groupe de travail priorisation n'a pas pu se prononcer sur cette question de priorisation des territoires.

Une alternative à la priorisation réside néanmoins dans « l'optimisation » des financements. L'optimisation renvoie à déterminer les types d'actions en matière de gestion des inondations à financer en priorité.

Les actions phares identifiées par la SNGRI ont constitué la base de la réflexion, ainsi que les actions préconisées par d'autres GT liés à la SNGRI. Le GT Priorisation a ainsi émis des recommandations quant aux actions à prioriser qui ont été proposées dans le cadre de l'élaboration du Cahier des Charges PAPI 3. La réflexion conduite par le groupe s'est toutefois retrouvée confrontée à l'absence d'évaluation des actions menées et de leur efficacité, de leur efficience sur les territoires, ce qui pourrait fournir une base plus objective pour hiérarchiser les actions.

❖ La consommation de crédits

S'il existe des pressions importantes sur les sources de financement, il existe en parallèle un enjeu en termes d'optimisation de la programmation de consommation des crédits de l'Etat.

A titre d'exemple, entre 2011 et 2015, 115 millions d'euros étaient programmés pour le financement des PAPI et des Plans de Submersion Rapide (PSR). Pourtant, seulement 24 millions ont été consommés, soit 20% du montant prévu. En effet, il existe un faible état d'avancement des actions. Il faut néanmoins nuancer ces propos par le fait que ces programmes sont étalés dans le temps.

Néanmoins, au regard du bilan des PAPI de 1^{ère} génération (2002) qui sont aujourd'hui achevés, moins de 50% des crédits alloués avaient été consommés en 2008. Le taux de réalisation des PAPI apparaît donc relativement faible.

Cela questionne l'existence de freins importants pour la bonne mise en œuvre de ces programmes. Il faut ici faire remarquer l'importance de la gouvernance, notamment la solidité du porteur du projet, des maîtres d'ouvrage et de leurs ressources afin de garantir sur le long terme la réalisation pérenne de ces projets.

Conclusion : Cette présentation a souhaité mettre en avant les pressions existantes sur les sources de financements de projets de gestion du risque d'inondation ainsi que plusieurs défis à relever : Comment permettre une meilleure connaissance des futurs financements et leur articulation ? Comment mieux connaître les besoins des territoires ? Comment permettre une meilleure programmation des consommations de crédits Etat ? Comment mieux apprécier la gouvernance des projets pour apprécier les projets qui ont le plus de chance de réussir ?

Les questions liées à la priorisation et l'optimisation des modes de financement appellent donc à poursuivre les réflexions déjà engagées au sein de (nouveaux) groupes de travail.

► **Bruno FOREL (Président de l'EPTB Arve)**

Une planification financière globale à l'échelle du bassin versant pour un effet levier maximum

❖ Le territoire du SM3A

Le SM3A est localisé en Haute-Savoie, couvrant le territoire entre les frontières Suisses et Italiennes. Il a été créé il y a 20 ans et réunit 10 structures : 6 communautés de communes et 4 syndicats, soit 106 communes participantes via leurs EPCI. Il emploie 22 agents (nombre en croissance suite à l'extension du périmètre et l'augmentation des actions engagées) pour assurer les missions d'ETPB et d'EPAGE.



L'action du SM3A intervient sur le bassin versant de l'Arve, couvrant 5 sous bassins hydrographiques, dont une partie est située notamment sur le territoire montagnard des Alpes, de Chamonix jusqu'à Genève. L'EPTB Arve gère un linéaire de 1400 km de cours d'eau permanents et 350 torrents. Une partie de ce linéaire, se situant au-dessus de 1000 mètres d'altitude, reste sous forme de glace en permanence (massif du Mont-Blanc).

Le bassin de l'Arve présente deux particularités majeures :

- ➔ le risque lié à la dimension torrentielle des crues sur la tête de bassin. Il ne s'agit pas d'une inondation à synergie lente mais de type explosif.
- ➔ le risque d'inondation par débordement de lave survenant sur le bas du bassin, vers Genève, où habitent 450 000 habitants : il s'agit ici du phénomène classique de montée des eaux dans les quartiers d'habitation.

❖ L'historique du syndicat

L'action du syndicat prend ses sources dans des contrats de rivière, traduisant une conscience partagée de la nécessité de travailler à la fois sur la rivière principale et ses affluents. Ainsi, il existait un contrat de rivière « Arve » et des contrats de rivières des affluents principaux (ex : Giffre-Risse). Un PAPI est actuellement en cours de réalisation.

La GEMAPI a constitué l'occasion pour trouver de nouvelles formes d'organisation, de gouvernance et de sources de financement pour les opérations prévues dans et hors PAPI et contrats de rivière. Dans ces conditions, l'idée a émergé de chiffrer une programmation pluriannuelle des investissements et du fonctionnement qui relèveraient de l'exercice de la compétence GEMAPI à l'échelle du Bassin Versant dans sa globalité dès janvier 2017. Le bassin versant est ainsi devenu solidaire, par l'intermédiaire du syndicat à travers le prélèvement de la taxe GEMAPI par ses membres. Grace à cette structuration sous forme de bassin, facilitée par les montagnes qui définissent les lignes de crête de la vallée, les parties prenantes présentes sur le bassin ont rassemblé les éléments à traiter sur le territoire, tels que le SAGE à l'échelle du bassin, les différents contrats ayant mis en place des actions opérationnelles et enfin, la GEMAPI en tant qu'opportunité financière.

Dans ce cadre, les enjeux sont de notamment de dépasser la notion des contrats au coup par coup afin d'appréhender la gestion des milieux aquatiques, et notamment de la gestion du risque inondation, dans sa globalité solidaire à l'échelle du bassin versant. L'idée étant de ne plus travailler sur la base de contrats multiples, aux montages complexes, à durée limitée, mais d'inscrire l'action du syndicat dans un dynamique pérenne qui lui permette de clarifier le rôle du syndicat dans son ensemble. Avant la GEMAPI, chaque participant y avait adhéré dans le cadre d'un contrat spécifique,

lié à un cours d'eau, avec des attentes particulières, par conséquent de nombreux membres ne présentaient pas les mêmes attentes.

Avec la GEMAPI, le SM3A a cherché à réunifier l'action du syndicat, de clarifier les clés de répartition et l'égalité dans le financement. Cette compétence a été le moyen de réfléchir un outil de financement qui organise les mécanismes de solidarité de l'amont à l'aval sur le bassin versant.

❖ Comment arriver à mettre bien en place cette question

Poursuivant l'objectif de l'exercice de la compétence GEMAPI sur l'intégralité de son bassin versant au 01.01.2017, le Syndicat s'est organisé :

- Réunir les présidents des EPCI dès fin 2015
- Modéliser durant le 1^{er} trimestre 2016 les dépenses sur le territoire relevant de la compétence GEMAPI : l'EPTB Arve a estimé sur 20 ans le programme d'entretiens et de travaux et la nécessité budgétaire qui s'en suivait
- En juin, l'estimation sur 20 ans était fixée à environ 90 millions d'euros, déduction faite des subventions moyennes et d'une gestion financière dynamique ; le reste à charge du syndicat a été estimé à 16€/an par habitant (population DGF), appelée en participation des EPCI membres pendant 20 ans.
- Le choix de s'appuyer non pas sur la population INSEE mais population DGF permettait de prendre en compte les communes qui accueillent une population touristique afin que l'effort soit partagé entre les habitants occasionnels et les habitants réguliers. Le bas de la vallée est notamment peu touristique tandis que le haut de la vallée l'est plus.
- Durant l'été 2016, les EPCI membres sont devenus compétents en matière de GEMAPI, et on délibéré pour instaurer la fiscalité GEMAPI au 01/01/2017 (vote d'un montant total récupérable par la DGFIP sur les impôts locaux à échelle de l'EPCI et non d'un taux)
- A l'automne : confirmation du transfert de l'exercice de la compétence GEMAPI au SM3A par approbation de ses nouveaux statuts.

La taxe GEMAPI va apparaître dès septembre 2017 sur les feuilles d'impôts des concitoyens du bassin mais il n'est cependant pas évident de faire des modélisations reflétant le poids porté par chaque EPCI. Le SM3A n'est pas à même de lever la taxe donc les EPCI se chargent de la lever en l'appuyant sur les 4 taxes classiques des EPCI. La morphologie de la fiscalité de chaque EPCI étant différente, la taxe va demander plus ou moins d'effort à tel ou tel contributeur. Par exemple, le bas de la vallée de l'Arve étant caractérisé par le secteur industriel, la taxe professionnelle sera le financeur essentiel. Dans des territoires plus résidentiels, la taxe reposera plus sur la taxe sur le foncier bâti.

► Régis VISIEDO (Directeur de l'EPTB Saône-Doubs)

Les Partenariats publics/privés pour une prévention des inondations territoriales



Bertrand ROUFFIANGE, Président de l'EPTB Saône-Doubs : Confronté aux pluies importantes du printemps 2016 au cours desquelles les plans vigicrues transmis par la préfecture sont apparus comme inadaptés, notamment en termes de protection de l'agriculture et du bétail.



A la suite du sauvetage nocturne du bétail, en coordination avec les services de sous-préfecture et les services départementaux d'incendie et de secours, l'EPTB Saône-Doubs a réuni les interlocuteurs concernés : les chambres d'agriculture de Saône et Loire, de Côte d'or et les services préfectoraux pour une table ronde organisée 48h après l'évènement climatique. Des partenariats public/privé ont alors été mis en place avec les agriculteurs et les différents acteurs économiques pour pouvoir alerter sur les possibilités d'inondations en plaines, sur le lit majeur et sur les zones industrielles.

Ces partenariats public/privé s'inscrivent dans une logique de consortium, de solutions opérationnelles depuis 2012 par l'EPTB Saône-Doubs.

❖ Présentation de l'EPTB Saône-Doubs

Le territoire de l'EPTB Saône-Doubs s'étend sur 22 000 km de cours d'eau, s'étend sur 3 régions, 10 départements, 165 EPCI (avant la loi Nôtre). Créé en 1991 en tant que **Syndicat Mixte d'étude, il est reconnu EPTB en 2007**. Il intervient sur plus de 2000 communes sur les thématiques des inondations, de l'amélioration de la qualité et de la ressource en eau, des zones humides et de la biodiversité.

6

En 2014, l'EPTB Saône-Doubs prend la compétence travaux. Il exerce en maîtrise d'ouvrage directe sur les axes et assistance à maîtrise d'ouvrage sur les affluents.

Il assure la cohérence de la politique de l'eau sur le bassin versant, mène des études et des programmes de recherche, assure une fonction d'opérateur y compris dans l'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans les acquisitions foncières.

L'action de l'EPTB se décline autour de 4 axes d'intervention :

- [La mise en œuvre des politiques globales d'aménagement \(contrat de rivière, SAGE...\)](#) – 18 procédures sur 2000 communes ;
- La **prévention et la protection contre les crues** avec [la réduction de la vulnérabilité](#) et la mise en œuvre de [Plan d'Actions de Prévention des Inondations](#) ;
- La **gestion de la biodiversité** avec [le suivi et l'animation de 12 sites Natura 2000](#) – 80'000 ha sur 300 communes - ainsi que des actions en faveur des [zones humides](#) ;

[La formation professionnelle, la mise en réseau des techniciens et la sensibilisation des plus jeunes](#) – 2'800 journées stagiaires et 2'500 scolaires concernés chaque année.

❖ Retour d'expérience 1 : anticipation et mesure des événements météo

Cette opération s'est structurée en 2016 mais repose sur un savoir-faire ancré depuis de nombreuses années, notamment avec l'observatoire Franche-Comté. Face au constat d'une multitude de crues échappant aux dispositifs de prévision, et d'alerte Vigicrues, l'EPTB Saône-Doubs a monté un partenariat public/privé avec les chambres d'agriculture afin d'expérimenter un dispositif low cost, basé sur le savoir-faire des agents EPTB et les relations partenariales. Ainsi avec météo France, un dispositif a été mis en place afin de rassembler les élus et les chambres d'agriculture pour comprendre les besoins concernant les politiques d'évacuation des troupeaux. Au printemps lorsque les troupeaux descendent dans les pâturages ces premières crues débordantes sont des contraintes majeures car interviennent rapidement et parfois piègent les animaux.

Si nous sommes capables de prévoir et d'alerter 48h à l'avance, le délai est suffisant pour que la profession agricole puisse s'organiser et chercher les troupeaux sur les terres. A la suite d'une expérimentation mise en place en 2016, nous avons constaté une réduction de l'effet de crise car l'impact de ces crues auprès de la profession agricole a diminué. En revanche, cette logique pose notamment une question : faut-il entrer dans un système d'astreinte ? Un système d'astreinte imposerait d'autres contraintes et ne s'insérerait plus dans une logique low cost.

❖ Retour d'expérience 2 : travaux d'aménagement et de compensation en lien avec le monde industriel

En 2012, l'EPTB a été sollicité par le groupe Peugeot pour l'accompagner dans la réalisation de mesures compensatoires dans le cadre d'un projet d'exploitation d'usine sur le territoire de Vesoul situé en zone inondable. Ce projet ayant fait l'objet d'un recours par la commission de protection des eaux de Franche Comté. Le groupe PEUGEOT a été contraint financer des projets d'acquisition et de restauration de zones humides à hauteur de 103 00 euros. Dans ce cadre, il s'est adressé à l'EPTB Saône-Doubs pour l'accompagner. L'EPTB est maître d'ouvrage pour acquérir et aménager 15ha de terres dans le cadre de mesures compensatoires. Cet exemple confirme le champ d'action de l'EPTB en tant que prestataire de service dans les problématiques relatives aux inondations, à la biodiversité et à la préservation des milieux. La convention engagée avec le groupe Peugeot a débouché sur la mise en place pendant 18 mois d'un comité de gestion afin de suivre ce projet d'acquisition et d'aménagement de terres. Ce modèle est reproductible.

❖ Retour d'expérience 3 : l'opérateur GRP Gaz

Il s'agit d'un territoire où un gazoduc chemine sous le lit mineur d'un cours d'eau. Afin de préserver les milieux aquatiques il est alors nécessaire d'envisager un aménagement du site pour éviter que le lit et le gazoduc ne se chevauchent. GRT gaz, porteur de ce projet, s'est adressé à l'EPTB Saône Doubs afin de concevoir ce projet aménagement pour dévier le cours d'eau et le faire cheminer en parallèle du gazoduc. L'actuel bras du cours d'eau deviendrait une zone humide dans le cadre des mesures compensatoires. A l'issue des négociations, le foncier a finalement été rétrocédé à l'EPTB pour l'euro symbolique et un plan de financement intégrant l'ensemble des taxes foncière sur le 10 ans a été établi afin que ce projet d'aménagement constitue une opération blanche. Ce modèle est reproductible et peuvent concerner notamment les grands opérateurs.

❖ Retour d'expérience 4 : Darches, prospectives avec l'aménagement du territoire

Ce projet s'inscrit dans une logique d'aménagement des territoires intéressant pour une structure telle que l'EPTB Saône-Doubs : comment concilier les usages en maintenant des zones anthropiques

sur des zones de décharge ? Il s'agit d'envisager un modèle collaboratif en cherchant comment mieux vivre en zone inondable tout en intégrant les enjeux écologiques, économiques et industriels ?

M. Perrin : l'agriculture est au centre du système Darches, l'idée est de pouvoir y développer de la biodiversité et de mettre l'agriculture au centre du projet afin de développer des ressources et de développer des solutions concrètes pour les EPTB qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire sur ces questions.

► Synthèse des échanges avec la salle

Les questions concernent principalement des demandes de précisions sur les interventions. Elles mettent en évidence le fait que, sur le territoire de l'EPTB Arve, c'est l'étroite collaboration avec les acteurs du monde agricole qui a permis de mettre en place des zones d'expansion des crues et de déterminer le montant adéquat des indemnités. Les agences de l'eau peuvent financer une partie des études et les actions touchant au milieu naturel, mais il est nécessaire de trouver d'autres types d'aides pour les territoires ne faisant pas l'objet de PAPI officiels.