

Modalités de fonctionnement de la commission inondation de bassin – 2022

Contexte

La commission inondation de bassin (CIB) est rattachée au comité de bassin depuis janvier 2021, avec une coprésidence entre le préfet coordonnateur de bassin et un élu volontaire désigné lors de la réunion d'installation du comité de bassin (février 2021). Cette nouvelle gouvernance fait suite :

- à la note de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) en date du 18 décembre 2020, relative à la déconcentration des PAPI aux bassins,
- et à son annexe qui correspond à la note d'orientation sur la composition et le fonctionnement des « instances de bassin en charge de la labellisation des PAPI ».

Cette nouvelle CIB remplace la commission créée en 2011 sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin.

La présente note a vocation à expliciter les modalités de fonctionnement de la commission inondation de bassin (CIB), qui représente l'instance consultative sur les sujets « inondation » pour le bassin Adour-Garonne.

Elle s'adosse au règlement intérieur du comité de bassin qui est valable aussi pour la CIB, en tant qu'instance rattachée au comité de bassin (cf. en particulier chapitres généraux 1 à 7 et chapitre 6.2.2. relatif à la commission inondation).

Modalités d'organisation et de fonctionnement

1 – Présidence de la commission inondation de bassin

La Commission Inondation de Bassin est coprésidée :

- d'une part, par le préfet coordonnateur ou son représentant,
- et, d'autre part, par un représentant des collectivités territoriales élu par les membres du comité de bassin, siégeant dans cette commission.

À la date de rédaction de cette note, c'est Paul CARRERE, président de l'Institution Adour, qui a été désigné lors de la séance d'installation du 11 février 2021.

L'AEAG, en tant que secrétaire des instances du comité de bassin, assure le secrétariat de la CIB, en lien avec la DREAL Occitanie / DREAL de bassin, compte-tenu de la nature réglementaire des sujets prévus en séance.

Ces modalités particulières seront intégrées dans le règlement intérieur du comité de bassin lors de sa prochaine séance.

2 – Membres de la commission

La composition de cette nouvelle instance a été configurée sur celle des différents collèges pré-existants du comité de bassin.

Elle comprend 50 membres, qui se répartissent de la manière suivante :

- 20 membres sont issus et désignés par le comité de bassin (1ère désignation par la séance d'installation du comité de bassin du 26 janvier 2021). Ces 20 membres se répartissent comme suit : 10 représentants du collège des « collectivités territoriales et parlementaires », 5 représentants du collège des « usagers non économiques et personnes qualifiées », 5 représentants du collège des « usagers économiques ».
- 30 membres désignés par le préfet coordonnateur de bassin (1ère désignation officialisée par le courrier du préfet coordonnateur de bassin au président du comité de bassin). Ces 30 membres se répartissent comme suit : 10 représentants des services de l'État et de ses établissements publics, 10 élus représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, 5 représentants d'usagers non économiques ou de personnes qualifiées, 5 représentants d'usagers économiques. Un certain nombre d'entre eux sont également membres du comité de bassin et/ou de la commission planification.

Les membres désignés sont, chacun dans leur structure d'appartenance, impliqués dans la prise en compte des risques d'inondation. Une attention a été portée à une bonne représentation de structures porteuses de PAPI et/ou de SLGRI.

Au final, une très forte articulation avec les autres commissions du comité de bassin a été obtenue : plus de 75 % des membres de la CIB sont également membres du comité de bassin et/ou de la commission planification.

3 – Organisation des réunions

Un calendrier de l'année n est établi en fin d'année n-1. Les membres de la CIB en sont informés par mail.

Sauf exception, au moins 10 jours avant la date de la réunion, les membres désignés reçoivent une invitation par mail, précisant l'ordre du jour, le lieu et horaires de la réunion.

Pour des motifs d'organisation, les retours de confirmation de participation à instance@eau-adour-garonne.fr sont souhaités au plus tard 5 jours avant la date de réunion.

Les membres de la CIB ont accès aux documents de séance correspondants aux ordres du jour via le site extranet de l'AEAG : www.eau-grandsudouest.fr

Chaque membre dispose d'un accès sécurisé comme pour toutes les autres commissions du comité de bassin, car il s'agit de dossiers en cours d'instruction qui n'ont pas vocation à être diffusés.

4 – Sujets abordés et calendrier prévisionnel

La commission se réunit entre 2 et 4 fois par an (journées ou demi-journées) selon les sujets à traiter.

Cette commission a deux principales vocations qui concernent la gestion des risques

d'inondation :

* Le suivi des travaux liés à la **mise en œuvre de la directive inondation (DI)**, en particulier ceux visant à l'élaboration, la mise à jour et la mise en œuvre du Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) et les différentes étapes et documents correspondants (questions importantes, évaluation préliminaire des risques d'inondation – EPRI, territoires à risques importants d'inondation – TRI, stratégies locales de gestion des risques d'inondation – SLGRI...).

Une articulation avec les documents cadres dans le domaine de l'eau (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et son programme de mesures – SDAGE-PDM, en particulier) est attendue ainsi qu'une articulation avec la commission planification.

La CIB peut aussi s'appuyer sur les commissions territoriales et forums de l'eau du bassin en tant que relais de la diffusion et de la consultation.

Sur ces sujets, la commission inondation de bassin est en particulier chargée de préparer l'avis du comité de bassin pour les différentes étapes de la DI (article L. 566-11 du code de l'environnement¹).

La CIB est également consultée sur les critères d'élaboration des documents et sur les projets de documents qui seront mis à la consultation des instances du bassin et des partenaires/du public.

* les **avis sur les projets PAPI de moins de 20 M€** situés sur le territoire du bassin et leur cohérence au regard des objectifs définis pour le district hydrographique (vérification de la cohérence en particulier avec le PGRI, le SDAGE, et les exigences du cahier des charges PAPI 3 – 2021, cf annexe 2) en vue d'une labellisation locale.

À noter que les PAPI > 20 M€ sont depuis le 1^{er} janvier 2021 labellisés par l'instance nationale : la commission mixte inondation (CMI), sans avis préalable de la CIB. La CMI est régulièrement tenue informée de l'avancement des projets labellisés sur le bassin Adour Garonne (a minima un bilan annuel d'activité y est présenté).

Le coprésident élu de la CIB Adour-Garonne ou son représentant est membre de droit de la CMI.

La CIB peut solliciter la CMI sur des dossiers sensibles ou complexes. Le cas échéant, le président de la CIB peut demander une labellisation par la CMI.

La CIB rend compte régulièrement de ses travaux devant l'assemblée plénière du comité de bassin.

Pour les modalités de la démarche de labellisation des dossiers PAPI, se référer à l'annexe 1. L'annexe 2 précise les attendus des dossiers PAPI ainsi que les points de vigilance des membres CIB dans le cadre de l'analyse de ces PAPI lors des réunions de CIB.

¹ L. 566-11 du code de l'environnement « les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion du risque d'inondation sont élaborés et mis à jour avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que **le comité de bassin** et les établissements publics territoriaux de bassin ».

ANNEXE 1

Modalités de consultation sur les dossiers de labellisation PAPI

L'instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations « PAPI 3 » définit le cadre du suivi, par l'État, des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), depuis leur initiation et leur labellisation jusqu'à leur achèvement, dans le cadre du cahier des charges « PAPI 3 - 2021 » (cf. aussi https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations#scroll-nav__5).

Conformément à ce cadre et une fois l'instruction réalisée et les différents services consultés, un rapport de synthèse est préparé, signé et envoyé par la DREAL concernée (service risque DREAL de région) à l'attention de la délégation de bassin par mail à l'adresse suivante : directive-inondation.dreal-occitanie@developpement-durable.gouv.fr.

La labellisation est prononcée par courrier du préfet coordonnateur de bassin (PCB), suite à l'avis de la CIB pour les PAPI d'un montant inférieur à 20 millions d'euros (pour ceux supérieurs à 20 millions d'euros, la labellisation se fait au niveau national, en commission mixte inondation).

Avant la CIB :

Le porteur de projet dépose son PAPI auprès de la DREAL instructrice (service risque de la DREAL de région concernée).

La DREAL instructrice transmet le rapport d'instruction du dossier, accompagné de tous les avis reçus dans le cadre de la consultation des services, à la délégation de bassin au moins 1 mois avant la tenue de la réunion de la CIB, afin que le dossier puisse être proposé à l'ordre du jour et transmis aux membres de la CIB via le site extranet de l'AEAG.

Le porteur de projet est également informé de l'instruction de son dossier par la DREAL instructrice .

La DREAL de bassin identifie les dossiers prêts pour la CIB, prend contact avec les intervenants et cale un déroulé prévoyant la durée pour chaque projet PAPI (incluant présentation par le porteur de projet, temps d'échanges et questions de la CIB, présentation de l'instruction et formalisation de l'avis de la CIB).

Le jour de la CIB (sujet PAPI : environ 1 heure):

Pour les PAPI : Le porteur du PAPI (avec des représentants, élus, techniciens...), le préfet pilote (ou son représentant), le référent Etat et la DREAL instructrice sont invités.

Lors de la commission, le porteur du projet expose son dossier (20 minutes environ), s'ensuit un échange avec les membres de la CIB (15 minutes environ) pendant lequel le porteur répond aux questions.

À l'issue de cet échange, le porteur de PAPI sort de la salle, ou quitte la visio-conférence pour les réunions organisées de manière dématérialisée.

La DREAL instructrice présente ensuite son instruction (10 minutes environ), sur la base du rapport d'instruction qui a été préalablement mis en ligne pour les membres de la CIB, sur le site extranet dédié.

La conclusion de l'instruction reprend textuellement l'avis qui est proposé à la CIB (comprenant d'éventuelles réserves et des recommandations).

Les membres de la CIB sont invités à poser leurs questions (10 minutes environ) à la DREAL instructrice. Le préfet pilote (ou son représentant) et le référent Etat peuvent apporter éventuellement des éclairages si nécessaire à ce moment, en particulier sur la description de la gouvernance locale ou des enjeux locaux.

Les membres de la commission sont interrogés sur la base de la proposition d'avis établie par la DREAL instructrice et propose si nécessaire des ajustements de cet avis en séance.

La coprésidence de la CIB convient de l'avis final, établie sur la base de l'avis de la DREAL instructrice et est ajusté en séance après discussions avec les membres de la CIB.

Les avis possibles peuvent-être : favorables, favorables avec réserve(s) et/ou recommandations et/ou rappels, ajournement.

Après la CIB :

La délégation de bassin rédige l'avis final de la CIB en reprenant l'avis retenu en séance par la coprésidence de la CIB (synthèse de l'avis comprenant les réserves, recommandations et rappels). Est annexé à cet avis final, le rapport d'instruction de la DREAL instructrice, qui n'est pas modifié suite à la CIB (cela reste l'avis technique signé par la DREAL de région qui a instruit le dossier).

Cet avis final de la CIB est signé des deux coprésidents (élu désigné et PCB ou son représentant) puis joint au courrier de labellisation préparé et mis à la signature du PCB par la délégation de bassin. .

La délégation de bassin transmet le courrier signé du PCB, accompagné de cet avis à la DREAL instructrice ainsi qu'aux DDT(m) et aux porteurs concernés.

Pour les PAPI inférieurs à 20 M€, après avis de la CIB, le PAPI est labellisé par ce courrier du préfet coordonnateur de bassin.

Pour les PAPI supérieurs à 20M€, la labellisation est prononcée par le directeur général de la prévention des risques (DGPR) après avis de la commission nationale (CMI). C'est le préfet pilote (ou son représentant, DDT) qui transmet par mail le dossier de candidature accompagné du rapport d'instruction produit par la DREAL de région (intégrant l'avis de la CIB) au secrétariat de la CMI. La DREAL instructrice présente le dossier en compagnie du porteur en CMI et informe la délégation de bassin des échanges et de l'avis de la CMI.

Par la suite, la convention cadre est signée par tous les partenaires du PAPI et par le PCB. Pour qu'elle soit signée par le PCB elle sera accompagnée d'un courrier de levées des réserves éventuelles de la DREAL instructrice, de l'avis de la CIB ou de la CMI.

La mise en œuvre d'un programme d'actions est soumise à différents aléas. Il peut s'avérer nécessaire, dans certains cas de modifier le projet initial. La décision est prise par le comité de pilotage après accord des services de l'État réunis autour du référent État. Ces modifications doivent être inscrites dans un **avenant** à la convention initiale. L'avenant vise à s'assurer de la traçabilité des modifications prévues et de leur partage avec les différentes parties signataires de la convention, gage d'une bonne gouvernance du projet.

Les modifications ne remettant pas en cause l'économie générale du projet font l'objet d'un **avenant simple, sans nouvelle labellisation**. Ces modifications concernant la prolongation de la convention PAPI, la modification du porteur de projet ou de maîtres d'ouvrage d'actions, la modification de plans de financement (sans évolution du coût des actions), le retrait d'actions à la convention PAPI sans remise en cause de l'économie générale du projet, les modifications du contenu ou du coût des actions PAPI (hors axes 6 et 7 soumis à AMC/ACB), la modification de la nature ou du coût des travaux modifiant de manière non significative les résultats d'AMC/ACB (axes 6 et 7) et inférieur à 3 millions d'euros ou l'ajout d'actions à la convention PAPI sans remise en cause de l'économie générale du projet.

Les modifications remettant en cause la stratégie initiale ou une modification significative de l'enveloppe financière, prévoyant l'abandon ou au contraire l'ajout d'actions importantes font l'objet d'un **avenant soumis à un nouvel avis de labellisation puis à un nouveau courrier de**

labellisation.

Ce nouvel avis est émis au niveau local si le montant post avenant du PAPI est inférieur à 20 millions d'euros hors taxes ou au niveau national si le montant post avenant du PAPI est supérieur à 20 millions d'euros hors taxes. Dans le cas de modifications successives du programme par plusieurs avenants, l'analyse de la remise en cause de la stratégie initiale est évaluée avec rigueur.

Toute demande d'avenant doit être dûment justifiée. Les dossiers d'avenants sont instruits par la DREAL. 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 à partir de l'étude AMC initiale, en particulier en se basant sur l'analyse de sensibilité.

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.

Comme pour la convention initiale, il est recommandé de procéder par signature électronique. À 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.

ANNEXE 2 : ATTENDUS DES DOSSIERS PAPI

Les PAPI visent à protéger les territoires et leurs habitants des effets des inondations. En cela, ils sont nécessairement des projets adaptés et impactant le bassin de risque. D'où la nécessité de mûrir les projets, notamment en prenant le temps de compléter la connaissance du territoire, d'étudier les différentes solutions alternatives et d'en mesurer les conséquences, notamment foncières et environnementales, d'associer les diverses parties prenantes à l'élaboration du projet et de structurer la gouvernance. Ainsi, ils constituent une démarche en deux temps : d'abord la phase du programme d'études préalables au PAPI, puis la phase du programme d'actions, le PAPI. La CIB s'attache à donner un avis sur les PAPI de moins de 20 millions d'euros.

1. Contenu des dossiers

Le contenu des dossiers de PAPI est cadré par le cahier des charges PAPI 3 2021, applicable aux dossiers de PAPI reçus pour instruction à compter du 1er janvier 2021 (cf. chapitre 6 du cahier des charges PAPI 3 2021). Ce cahier des charges décrit également les objectifs et les critères d'éligibilité au dispositif « PAPI 3 ».

Au titre de ce cahier des charges, l'objet des PAPI est de promouvoir une gestion globale et équilibrée du risque inondation, pensée à l'échelle d'un bassin de risque cohérent au regard de l'aléa et des particularités du territoire considérés. Ils doivent s'articuler avec les politiques de gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire.

Une des innovations apportées par le cahier des charges PAPI 3 consiste à considérer les milieux naturels comme un atout pour gérer les risques d'inondation (mobilisation de zones humides, de zones de mobilité des cours d'eau, de marais littoraux...). Le cahier des charges prévoit également que l'impact des travaux réalisés pour la lutte contre les inondations sur les milieux naturels doit être maîtrisé. Cela conduit à exiger que les PAPI attestent de leur bonne cohérence avec le SDAGE, les SAGE et de la bonne prise en compte des contrats de rivière existants sur son territoire.

Le dossier de PAPI doit permettre aux instances en charge de donner un avis de disposer des informations et éléments nécessaires pour caractériser le projet et porter une appréciation sur la maturité et la qualité de la démarche.

Le PAPI

La labellisation d'un PAPI doit valider une démarche globale et cohérente, s'appuyant sur un diagnostic territorial précis permettant d'asseoir une stratégie d'intervention déclinée en programme d'actions pertinentes à l'échelle du périmètre du projet. Elle consiste à valider une feuille de route pour 6 ans qui vise à réduire les conséquences dommageables des inondations sur un territoire considéré en prenant en compte les milieux naturels.

Le PAPI doit contenir les informations suivantes (source : cahier des charges Papi 3 2021) :

Pièces du dossier	Référence dans le cahier des charges
La présentation du porteur de projet (statuts, compétences et mise en œuvre de programmes d'actions dans le domaine de la prévention des inondations et de la gestion de l'eau : GEMAPI, PAPI, SAGE, contrat de rivière, etc.)	3.1
Le diagnostic approfondi et partagé du territoire, issu du programme d'études préalables au PAPI ou d'une SLGRI suffisamment détaillée	4.3.3
Une stratégie adaptée aux problématiques identifiées présentant les objectifs poursuivis à l'échelle du territoire	4.3.4

L'organisation de la gouvernance du projet (pilotage, concertation, etc.)	
Le programme d'actions avec pour chaque axe, les fiches-actions correspondantes. Elles décrivent l'action envisagée, sa justification notamment au regard des alternatives possibles pour les actions de travaux, les communes concernées, les financeurs de l'action ainsi que le taux de financement de leur contribution à l'action, le calendrier de réalisation et la planification des travaux et démarches administratives	4.3.5
Le plan de financement du programme d'actions (au format Excel ou format équivalent), strictement conforme au modèle disponible sous l'outil de suivi des PAPI	4.3.5
L'analyse multicritères ou l'analyse coûts-bénéfices, le cas échéant, pour les aménagements et travaux des axes 6 et 7	4.3.6
L'analyse environnementale	4.3.2
Les lettres d'intention des maîtres d'ouvrages	3.1
Les lettres d'engagement des co-financeurs.	3.1
Le projet de convention du PAPI établie par le porteur de projet	5.4
Un résumé non technique du PAPI	
Un rapport synthétisant les observations du public et les suites apportées	3.4

Ce programme porte sur les 7 axes suivants :

- ☞ axe 1 : amélioration de la connaissance et de la conscience du risque ;
- ☞ axe 2 : surveillance, prévision des crues et des inondations ;
- ☞ axe 3 : alerte et gestion de crise ;
- ☞ axe 4 : prise en compte du risque dans l'urbanisme ;
- ☞ axe 5 : réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes ;
- ☞ axe 6 : ralentissement des écoulements ;
- ☞ axe 7 : gestion des ouvrages de protection hydrauliques ;

2. Points d'attention de la CIB

D'une manière générale, les projets de PAPI doivent répondre aux critères définis dans le cahier des charges PAPI 3 2021 et être cohérents avec le PGRI, la(les) SLGRI concernant le territoire lorsqu'elle(s) existe(nt), le SDAGE et son programme de mesures et le(s) SAGE

La CIB est en charge de donner un avis sur les PAPI inférieur à 20 millions d'euros hors taxes. À l'issue de cette instance, l'autorité administrative (préfet de bassin) atteste par courrier au porteur de projet de la labellisation du PAPI.

Plusieurs points sont particulièrement étudiés par l'instance de labellisation (cahier des charges Papi 3 - 2021) :

- la cohérence du territoire du point de vue hydrographique ;
- l'équilibre entre les travaux et les actions dites non structurelles moins pour un équilibre des montants consacrés que pour une complémentarité des outils ;
- l'efficacité socio-économique à travers une démarche d'analyse multicritères pour s'assurer de la validité de l'usage de fonds publics ;
- l'adéquation entre les capacités techniques et financières du porteur de la démarche PAPI et l'ambition du programme d'actions présenté ;
- la prise en compte des enjeux environnementaux et agricoles ;

Il conviendra aussi de regarder la bonne compatibilité avec l'ensemble des objectifs stratégiques

du PGRI ainsi qu'avec l'orientation D du SDAGE « préserver et restaurer les fonctionnalités aquatiques ».

Le cahier des charges PAPI 3 demande à ce que les choix opérés, notamment en ce qui concerne les travaux prévus aux axes 6 et 7, soient proportionnés aux enjeux, justifiés, et reposent sur une méthode ayant permis d'effectuer ces choix explicités. La mobilisation et la préservation des « milieux naturels » (zones d'expansion des crues, zones humides, zones de mobilité des cours d'eau...) constitue un aspect important à prendre en compte dans la recherche de solutions de gestion du risque d'inondation.

S'agissant des PAPI côtiers, une attention particulière est apportée dans l'examen des dossiers sur la réflexion engagée par le porteur pour la prévention des risques sur le littoral y compris de submersion marine.

Lorsque le programme de mesures prévoit la réalisation d'actions intéressant à la fois les milieux aquatiques et la lutte contre les inondations (restauration de la morphologie et de la continuité des cours d'eau par exemple), le PAPI doit contribuer à la mise en œuvre de ces actions.

Il peut également contribuer à la mise en œuvre d'actions de désimperméabilisation (infiltration, déconnexion des eaux pluviales) pour limiter les ruissellements.

Si ces actions sont réalisées par ailleurs (dans le cadre d'un contrat de rivière par exemple), le dossier du pétitionnaire et le rapport d'instruction de la DREAL doivent le mentionner.

La mise en œuvre des actions du **PAPI ne doit pas conduire à dégrader l'état des milieux aquatiques et des masses d'eau.**

En termes de gouvernance, la CIB aura une attention sur :

- l'adéquation du périmètre de travail proposé aux enjeux du territoire. La pertinence du périmètre et son articulation avec les échelles de gestion des milieux aquatiques (SAGE, contrat de milieu) et des risques (SLGRI) seront également examinés ;
- la qualité de la concertation menée avec les acteurs du territoire, y compris les modalités d'association des instances de concertation locale existantes (commissions locales de l'eau, contrats de rivière), et qualité de la consultation du public ;
- l'articulation du PAPI avec les autres démarches en cours sur le territoire : SAGE, contrat de milieu, programme pluriannuel de gestion des milieux aquatiques et des zones humides, procédure Natura 2000, SCoT, PLU, plans de prévention des risques, plans communaux de sauvegarde, documents d'information communale sur les risques majeurs ;
- l'adéquation de la maîtrise d'ouvrage GEMAPI proposée pour les travaux à réaliser sur le territoire dans ce domaine : approche par bassin versant, exercice conjoint des missions GEMA et PI, moyens suffisants (financiers et humains).

GLOSSAIRE

CIB : commission inondation de bassin (instance de bassin)

DI : directive inondation

PCB : préfet coordonnateur de bassin

DGPR : direction générale de la prévention des risques

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)

PAPI : programme d'actions de prévention des inondations

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

EPTB : établissement public territorial de bassin

CMI : commission mixte inondation