



*Syndicat Mixte
Interdépartemental*

SMIVAL

**Syndicat Mixte
Interdépartemental
de la Vallée de la Lèze**

Évaluation du PAPI de la Lèze



Photo SMIVAL

**Rapport d'évaluation – synthèse
juillet 2017**



SMIVAL
Place de l'Hôtel de Ville
31 410 Saint-Sulpice-sur-Lèze
tél : 05 61 87 38 49 ou 05 61 87 24 11
smival@wanadoo.fr – www.smival.fr

*Ce rapport est un document rédigé à la demande du SMIVAL
et de la DDT de l'Ariège.*

*Les commentaires et analyses qui y sont développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

*Le rapport d'évaluation a fait l'objet de commentaires de la part de la Préfecture
de l'Ariège (courrier du 8 février) et d'un échange de courriers qui a suivi entre le
SMIVAL (courrier du 9 mars) et la Préfecture (courrier du 18 avril 2017).*

*Il s'agit d'éléments de la procédure contradictoire de l'évaluation dont il convient
de tenir compte dans la lecture du rapport d'évaluation.*

Par souci de lisibilité ces courriers ne sont pas joints à la présente synthèse.

*Les droits d'adaptation, de traduction et de reprographie de ce document,
y compris la photocopie et la photographie, sont réservés au SMIVAL.*

*Document rédigé par
Thomas ADELIN, adelin@taconseils.fr
consultant pour ISL Ingénierie*

sur la base du rapport d'évaluation complet rédigé par Philippe BOLO, ISL ingénierie

Juillet 2017

fichier source : synthèse_rapport_evaluation_papi_lèze_v1b

date	indice	nature des révisions
20/07/17	1	Prise en compte des remarques du SMIVAL pour diffusion aux DDT 09 et 31
10/07/17	0	Premier envoi au SMIVAL

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	6
INTRODUCTION PAR LE PRÉSIDENT DU SMIVAL.....	8
CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION.....	10
DONNÉES CLÉS DU PAPI DE LA LÈZE	11
1. LES DATES CLÉS.....	11
2. LA GOUVERNANCE PAR LE SMIVAL.....	12
3. L'APPORT SUBSTANTIEL DES SERVICES DE L'ÉTAT	12
4. DU SCHÉMA DE PRÉVENTION AU PAPI LABELLISÉ	12
4.1. LE SCHÉMA DE PRÉVENTION (2004-2006).....	12
4.2. LE PAPI DE LA LÈZE ET SA CONVENTION INITIALE (2008)	13
4.3. LA RÉÉVALUATION DES MONTANTS DU PAPI (2010-2011)	13
4.1. LE COMPROMIS D'ESPOIR (2015).....	13
5. LE BILAN DES ACTIONS 2008-2016.....	14
5.1. LE PILOTAGE DU PAPI.....	14
5.2. LE BILAN DES DÉPENSES ENGAGÉES	14
5.3. LES ÉTUDES ET MISSIONS DE MAÎTRISE D'ŒUVRE	15
5.4. ANIMATION ET COMMUNICATION	15
5.5. ENTRETIEN DU LIT DE LA LÈZE ET DE SES AFFLUENTS.....	15
5.6. RESTAURATION DES CAPACITÉS D'ÉCOULEMENT SOUS LES PONTS	16
5.7. LA PLANTATION DE HAIES.....	16
5.8. L'AMÉNAGEMENT DE CASIERS ET DE BASSINS DE RÉTENTION	16
bassin de rétention du Mongéa au Fossat.....	16
casiers de Lézat-sur-Lèze et d'Artigat	17
5.9. L'AMÉNAGEMENT DES DIGUES	17
CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE ÉVALUATIVE.....	18
6. LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS SUR LE BASSIN VERSANT DE LA LÈZE	18
6.1. UNE STRATÉGIE INITIALE AMBITIEUSE BASÉE SUR UNE FORTE MOBILISATION.....	18
6.2. DES CADRES NATIONAUX, RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX EN MOUVEMENT	18
6.3. UN TRÈS FORT RENCHÉRISSEMENT DES COÛTS.....	19
6.4. LES CRUES DE 2007 SURVENUES APRÈS LA VALIDATION DU PAPI	19
6.5. LE COMPROMIS D'ESPOIR DE 2015 : NOUVELLE OPPOSITION SUR LA STRATÉGIE	19
6.6. DES DUALITÉS QUI DOIVENT ÊTRE RÉDUITES À L'AVENIR.....	19
7. UN DOUTE SUR LES CAPACITÉS FINANCIÈRES LOCALES	20
8. UNE APPROCHE DE LA CONCERTATION QUI FAIT DÉBAT.....	20
9. UNE GOUVERNANCE QUI N'EST PAS VECTEUR D'ADHÉSION.....	20
10. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS SELON LES OBJECTIFS.....	20
10.1. POLITIQUE D'URBANISATION ET PCS	20
10.2. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DU SENTIMENT DE PROTECTION VIS-À-VIS DES INONDATIONS	21

10.3. EXPRESSION DES POINTS FAIBLES ET POINTS FORTS DU PAPI	21
10.1. DES IMPACTS POSITIFS DU PAPI, AU-DELÀ DE SES OBJECTIFS	21

PRÉCONISATIONS POUR L'AVENIR DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS EN VALLÉE DE LA LÈZE..... 22

11. QUESTION DES CAPACITÉS LOCALES DE FINANCEMENT	22
12. CONSTRUIRE UNE VISION PARTAGÉE.....	22
13. DÉCIDER D'UNE STRATÉGIE INSCRITE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	22
14. CONSTRUIRE UN PLAN D' ACTIONS	23
15. INSTALLER UN CLIMAT DE COOPÉRATION ENTRE ACTEURS.....	23
16. INTÉGRER LA COMPÉTENCE GEMAPI	23

INTRODUCTION

PAR LE PRÉSIDENT DU SMIVAL

Les inondations, un enjeu historique en vallée de la Lèze

1875, 1932, 1952, 1977, 2000, 2007, ... la vallée de la Lèze est marquée régulièrement par des phénomènes d'inondation catastrophiques qui impactent les habitations, les entreprises, les voiries, les parcelles agricoles. Ce sont ainsi 2000 bâtiments et une majorité des enjeux économiques qui sont situés dans l'emprise de la zone inondable de la Lèze.

Des élus mobilisés pour apporter une réponse collective

Après la grande inondation de juin 2000, les élus de la vallée ont décidé de se regrouper au sein du SMIVAL, le Syndicat de la Vallée de la Lèze, afin d'apporter une réponse collective en matière de prévention des inondations. Ils ont répondu à l'appel à projets du Ministère de l'environnement en proposant un Programme d'Actions de Prévention des Inondations cohérent à l'échelle de la vallée de la Lèze, le PAPI Lèze. Ce programme est piloté par un Comité réunissant les représentants de l'État, l'Agence de l'eau, l'ONEMA, la Région Occitanie, les Départements d'Ariège et de Haute Garonne, les Chambres d'agriculture d'Ariège et de Haute Garonne.

Le PAPI Lèze, un programme d'actions ambitieux pour réduire les inondations

Le PAPI Lèze reposait sur une stratégie volontariste d'agir notablement sur les inondations de la Lèze et leurs conséquences en développant des actions sur l'ensemble des axes de la prévention. La mise en œuvre de ces actions a été assurée sur la période 2006-2016. Tous les axes ont été travaillés et des avancées notables ont pu être faites en matière d'animation et de sensibilisation, en matière d'entretien régulier des cours d'eau, en matière de plantation de haies. Certains ouvrages ont pu être réalisés comme la digue d'Initial.

Pour plusieurs aménagements (casier d'Artigat, bassin de rétention du Mongéa), les dimensionnements ont pu être précisés grâce à des missions de maîtrise d'œuvre, mais la réévaluation des coûts n'a pas permis leur concrétisation.

Le blocage financier qui est intervenu, en particulier sur les plus gros ouvrages écrêteurs de crue, nous a conduits à rechercher un compromis d'espoir, c'est-à-dire une nouvelle programmation d'actions, certes moins ambitieuse, mais qui apporte un bénéfice à certains enjeux parmi les plus exposés. Ainsi en 22 mois, nous avons pu engager un maximum de crédits du PAPI Lèze sur les opérations retenues en février 2015, en particulier sur le Sarrasclé, le Jacquart, le Pradallot.

Malgré nos demandes successives, nous n'avons pas obtenu la prolongation des délais d'utilisation des crédits du PAPI Lèze, qui sont pourtant nécessaires pour la réalisation de plusieurs opérations, comme le bras de décharge du Mongéa.

Évaluer la politique publique de prévention des inondations pour préparer l'avenir

Après dix ans de mise en œuvre du PAPI Lèze, une évaluation de la politique publique de prévention des inondations en vallée de la Lèze s'avère nécessaire. Quelles ont été les grandes avancées ? Comment avons-nous collectivement travaillé ? Avons-nous su dépasser les lourdeurs administratives ? Avons-nous réussi à améliorer la prévention des inondations ?

Au travers de ce bilan technique et financier complété par des entretiens individuels et des questionnaires, nous avons évalué l'ensemble des actions menées et des interactions entre les acteurs du territoire.

Je souhaite que cette évaluation, menée avec lucidité, nous permette de nous tourner vers l'avenir et d'élaborer, ensemble, les fondements d'une stratégie partagée et efficace de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques au profit des populations impactées.

Le Président du SMIVAL,
Jean-Jacques MARTINEZ

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation du PAPI Lèze a été confiée par le SMIVAL à ISL ingénierie et porte sur la période 2008-2016 correspondant au délai de la convention signée le 1^{er} août 2008 entre les partenaires.

L'objectif principal est de tirer les enseignements de ces 8 années pour envisager un prochain plan d'actions, vraisemblablement sous la forme d'un PAPI, selon le cadre méthodologique des PAPI dits de 3^{ème} génération entrant en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2018.

L'évaluation vise d'abord à connaître les degrés de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'efficience et d'impact du PAPI à travers des entretiens, une enquête et une revue documentaire. L'analyse des facteurs de réussites et d'échecs permet ensuite de tracer des perspectives pour la poursuite de la politique de prévention du risque inondation sur le bassin de la Lèze.

Le présent document constitue une synthèse de ce rapport.

Pour les développements méthodologiques d'évaluation, les résultats détaillés et les annexes techniques, le lecteur est invité à se reporter au rapport complet.

DONNÉES CLÉS DU PAPI DE LA LÈZE

La crue de juin 2000 sur le bassin de la Lèze a été suivie d'une forte mobilisation de tous les acteurs du bassin versant qui s'est rapidement traduite par la constitution d'un syndicat de bassin unique, le SMIVAL – progressivement doté d'une équipe technique qualifiée – et l'émergence d'un premier schéma de prévention – élaboré avant même l'apparition d'un cadre méthodologique national (PAPI 1^{ère} génération en 2003-2004) et précurseur du PAPI de la Lèze.

1. LES DATES CLÉS

Les dates clés du PAPI de la Lèze sont données entre la crue majeure de juin 2000 et la fin de la convention PAPI au 31 décembre 2016. Les événements de crue sont donnés sur fond rouge, ceux liés à la gouvernance sur fond gris, les événements nationaux sont sur fond bleu et ceux liés aux études et actions du PAPI sur fond blanc.

juin 2000	crue record sur la Lèze, nombreuses évacuations, dommages importants aux biens
mars 2003	création du SMIVAL
mi-2003	création des PAPI au plan national
janvier 2004	signature de la convention entre le SMIVAL, l'Etat, l'Agence de l'Eau et les Conseils Généraux
fin 2004	premier bulletin d'information du SMIVAL d'une série de 28 bulletins jusqu'à fin 2016
2004-2005	élaboration du schéma de prévention et choix du niveau de protection
janvier 2006	le Comité Syndical du SMIVAL valide le schéma de prévention
juin 2006	dépôt du dossier PAPI Lèze
janvier 2007	validation du PAPI Lèze par le ministère
mai-juin 2007	crues d'affluents de la Lèze
mars 2008	élections municipales
août 2008	signature de la convention PAPI Lèze
janvier 2009	tempête
mars 2009	le SMIVAL recrute un directeur
2011	appel à projet national PAPI 2 ^{ème} génération
octobre 2011	révision des coûts des actions du PAPI
janvier 2014	Crue de la Lèze
mars 2014	élections municipales
mai 2014	le SMIVAL élit un nouveau président
mars 2015	compromis d'espoir pour le PAPI Lèze
31/12/2016	fin de la convention du PAPI Lèze

TABLEAU N° 1 : LES DATES CLÉS DU PAPI DE LA LÈZE

2. LA GOUVERNANCE PAR LE SMIVAL

Suite à la crue de juin 2000, à ses dommages et ses impacts psychologiques sur les habitants et les activités économiques de la vallée, les deux associations de sinistrés, constituées pour défendre les intérêts des riverains inondés, se mobilisent pour réunir les maires de la vallée autour d'une table. Le SMIVAL naît ainsi en 2003 du regroupement de la Communauté de Communes de la Lèze en Ariège et du Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la vallée de la Lèze en Haute-Garonne, sous l'impulsion d'une mobilisation locale des acteurs impactés par les inondations et mobilisés dans un esprit « plus jamais ça ».

Le SMIVAL rassemble aujourd'hui 24 communes du bassin versant, représentées par 36 délégués titulaires et qui contribuent chacune à son financement (80% pour les communes de Haute-Garonne et 20% pour les communes de l'Ariège).

Les ouvertures de postes successives d'un technicien supérieur en 2004, d'un ingénieur en 2005 puis d'un directeur en 2008, donnent progressivement au syndicat les moyens humains nécessaires au pilotage du PAPI, notamment pour les études techniques, les missions de maîtrise d'œuvre et les travaux.

3. L'APPORT SUBSTANTIEL DES SERVICES DE L'ÉTAT

Au-delà de sa participation financière, l'État a également apporté son concours sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage du SMIVAL, d'implication des DDT de l'Ariège et de la Haute-Garonne dans les demandes d'autorisations, de production d'actes administratifs, de participation aux Comités techniques et Comités de pilotage du PAPI (présence des préfets et/ou des sous-préfets), d'installation d'une nouvelle station de suivi hydrométrique Vigicrue sur la commune de Pailhès, de raccordement de la station de Lézat-sur-Lèze au dispositif Vigicrue, d'accompagnement des communes dans l'écriture de leurs PCS.

4. DU SCHÉMA DE PRÉVENTION AU PAPI LABELLISÉ

4.1. LE SCHÉMA DE PRÉVENTION (2004-2006)

Le SMIVAL s'engage avec ses partenaires (État, Agence de l'Eau, Conseil Régional et Conseils Départementaux) dans l'élaboration d'un schéma de prévention dont l'étude technique est réalisée par un groupement de prestataires entre 2004 et 2005.

L'état des lieux du bassin versant (phase 1 de l'étude) explique la sensibilité particulière du territoire au risque inondation presque uniquement par des facteurs liés à l'aléa (précipitations, morphologie des pentes, occupation du sol sur les versants, morphologie et entretien du lit mineur).

Le diagnostic des enjeux vulnérables (phase 2) souligne l'impréparation des habitants et l'absence de systèmes de protection, et conduit à un programme d'actions (phase 3) basé sur l'entretien du lit, le maintien des haies, l'information des habitants et le stockage des eaux de crues en lit majeur. C'est ainsi que le comité syndical du SMIVAL valide à l'unanimité en janvier 2006 le schéma global de prévention alors estimé à 4,9 M€.

4.2. LE PAPI DE LA LÈZE ET SA CONVENTION INITIALE (2008)

L'émergence de la première génération de PAPI conduit à la signature d'une convention du PAPI de la Lèze le 1^{er} août 2008. Le délai de deux années entre le dépôt du dossier PAPI en juin 2006 et cette signature s'explique à la fois par les délais de validation ministérielle et par les élections municipales de mars 2008.

Les 52 actions du PAPI représentent alors un montant de 6,2 M€HT et se répartissent en 7 thèmes :

- *thème 0 : coordonner et piloter les actions du SMIVAL ;*
- *thème A : informer le public pour développer la conscience du risque et réduire la vulnérabilité ;*
- *thème B : entretien et restauration du lit ;*
- *thème C : restauration des ponts ;*
- *thème D : plantation de haies ;*
- *thème E : aménagement des zones d'expansion de crues en amont ;*
- *thème F : créer des zones de rétention sur les versants pour retarder l'écoulement de l'eau ;*
- *thème G : projets de création d'ouvrages de protection ponctuelle.*

Le co-financement est assuré par le SMIVAL (1,2 M€), l'État (1,7 M€), le Conseil Régional (1 M€), l'Agence de l'Eau Adour Garonne (0,7 M€) et les Conseils Généraux de l'Ariège (0,8 M€ maximum) et de Haute-Garonne.

4.3. LA RÉÉVALUATION DES MONTANTS DU PAPI (2010-2011)

Dans le cadre de ses missions de maîtrise d'œuvre de casiers et de bassins d'orage pour le PAPI, la CACG réalise des compléments d'étude hydrologique et hydraulique nécessaires au bon dimensionnement des ouvrages. Ces études conduisent à un renchérissement conséquent du coût global du PAPI, deux ouvrages voyant par exemple leur coût plus que décupler. Le coût du PAPI passe alors de 6,3 M€ à 24 M€, poussant le SMIVAL à redéfinir l'ordre de réalisation des actions, proposant un phasage des réalisations avec une première tranche dont le montant correspond à l'enveloppe du PAPI.

Cette réaffectation substantielle des crédits justifie alors, aux yeux du ministère, la relance d'une nouvelle procédure de validation nationale. C'est à cette même période que le 2^{ème} appel national à projets PAPI voit le jour, avec de nouvelles exigences en matière de justification socio-économique et en matière d'équilibre des actions entre prévention, prévision et protection. Le SMIVAL produit alors en régie des analyses coûts-bénéfices (ACB) qui se révèlent favorables. Cela n'empêche pas le processus du PAPI Lèze de se gripper.

4.1. LE COMPROMIS D'ESPOIR (2015)

Un nouveau programme d'actions, baptisé compromis d'espoir, voit le jour en 2015 suite à la mobilisation des élus locaux et nationaux. Il rassemble 18 actions redéfinies à partir du PAPI initial ou nouvelles (comme par exemple les diagnostics de vulnérabilité individuelle, action H1). Il représente un coût de 3,7 M€HT.

5. LE BILAN DES ACTIONS 2008-2016

Le bilan présenté à partir des données et des informations rassemblées constitue une photographie qui ne se veut pas exhaustive. Les constats portés au chapitre suivant, qui intègrent les avis et opinions entendus sur les actions du PAPI, complètent ce bilan et portent des conclusions sur les résultats obtenus, au regard des objectifs fixés.

5.1. LE PILOTAGE DU PAPI

12 Comités techniques ont rassemblé en moyenne 22 personnes (services de l'État, agence de l'eau Adour-Garonne, Conseil régional, départements de l'Ariège et de la Haute-Garonne, chambres d'agriculture de l'Ariège et de la Haute-Garonne, SMIVAL) et occasionnellement la fédération de pêche, les communes, ONEMA, etc.

5.2. LE BILAN DES DÉPENSES ENGAGÉES

Au terme de la convention PAPI fin 2016, les dépenses réalisées sont de 3,4 M€HT sur les 3,7 M€HT engagées selon le compromis d'espoir de 2015, comme le montre le tableau suivant :

CATEGORIES DE DÉPENSES	MONTANTS		
	ENGAGÉS	RÉALISÉS et PAYÉS	RESTANT A RÉALISER
Animation (thèmes 0 et A)	642 213 €	630 572 €	98%
Ingénierie	197 912 €	197 912 €	100%
Études	405 491 €	285 026 €	70%
Maîtrises d'œuvres	235 149 €	164 135 €	70%
Travaux	2 199 876 €	2 130 212 €	97%
Acquisitions foncières	36 720 €	36 720 €	100%
TOTAL	3 717 361 €	3 444 577 €	

TABLEAU N° 2 : ÉTAT D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES SUR LA PÉRIODE 2006-2016 (AU 31/12/2016)

La figure suivante détaille les montants dépensés dans le PAPI par ses cofinanceurs.

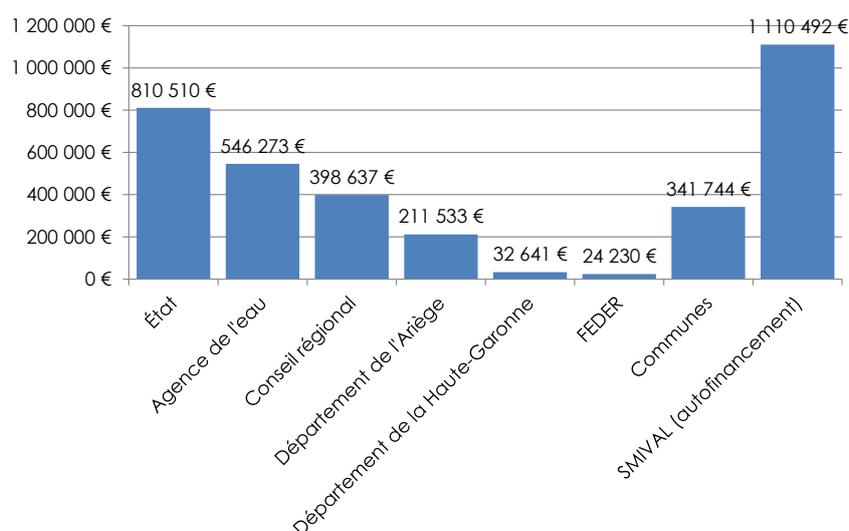


ILLUSTRATION N° 1 : MONTANTS APPORTÉS AU PAPI PAR LES COFINANCEURS (AU 31/12/2016)

5.3. LES ÉTUDES ET MISSIONS DE MAÎTRISE D'ŒUVRE

De 2006 à 2017, 12 études ont été menées dans le cadre du PAPI pour un montant total de 405 k€HT (11% du PAPI) et 3 missions de maîtrise d'œuvre pour 235 k€HT (6% du PAPI). Les études et maîtrises d'œuvres sont les opérations pour lesquelles les dépenses restant à réaliser sont les plus importantes (191 k€).

5.4. ANIMATION ET COMMUNICATION

Les actions d'animation et de communication ont porté sur :

- l'organisation de deux **réunions publiques** (Saint-Sulpice-sur-Lèze le 6 mars 2009 et Artigat le 14 mai 2009)
- le **Site internet** ouvert en janvier 2006
- la réalisation des **PCS** par les 14 communes vulnérables de la vallée, avec l'appui du SMIVAL et des DDT
- la pose de **repères de la crue de 2000** pour entretenir la mémoire des crues
- la publication régulière de 28 **bulletins d'information** entre octobre 2004 et septembre 2016, malgré l'essoufflement dans la mise en œuvre des actions structurantes du PAPI (casiers, bassins et digues).



ILLUSTRATION N° 2 : EXEMPLE DE REPÈRES DE LA CRUE DE 2000 SUR LA COMMUNE DE SAINT-SULPICE-SUR-LÈZE (À GAUCHE) ET DE LABARTHE-SUR-LÈZE (À DROITE)

5.5. ENTRETIEN DU LIT DE LA LÈZE ET DE SES AFFLUENTS

La convention PAPI de 2007 visait la réalisation de travaux d'entretien régulier des cours d'eau sur 66,2 kilomètres de rivière (linéaire d'axe de rivière et non de berges). Les opérations d'entretien du lit de la Lèze et de ses affluents (le Mondouly, l'Ayguère, le Bélinguié et le Barrique dès 2006 puis le Latou, le Canalès, le Lissandre, le Pradallot en 2009) démarrent en mars 2006. Le montant total des travaux engagés sur la période 2006-2016 s'élève à 1,3 millions d'Euros répartis entre 1,2 millions d'Euros sur la Lèze et 124 k€ sur ses affluents.

Il faut y ajouter les interventions non prévues initialement, menées en urgence, pour extraire du lit mineur les embâcles suite aux inondations dévastatrices de mai et juin 2007 (298 000 €HT).

Au total, les interventions programmées dans le cadre du PAPI ont porté de 2006 à 2016 sur un cumul de 296 kilomètres. L'objectif initial est largement dépassé.

5.6. RESTAURATION DES CAPACITÉS D'ÉCOULEMENT SOUS LES PONTS

À l'automne 2016, les travaux d'augmentation des capacités hydrauliques du pont sur le fossé du Sarrasclé à Labarthe-sur-Lèze sont réalisés pour un coût de 100 k€HT. 90 habitations d'un lotissement voisin sont concernées.



ILLUSTRATION N° 3 : OUVRAGE RÉDUISANT LES ÉCOULEMENTS DU SARASCLÉ À LABARTHE-SUR-LÈZE

L'opposition d'un riverain retarde jusqu'à fin 2016 la réalisation à Lagardelle-sur-Lèze de l'agrandissement du pont sur le Pradallot et de l'élargissement du ruisseau, estimés à 100 k€HT. Deux habitations, une exploitation agricole et 150 mètres de voirie sont concernés. Les travaux sont programmés fin août 2017.

5.7. LA PLANTATION DE HAIES

Certainement une action emblématique du PAPI de la Lèze, la plantation de haies « brise crue » démarre en février 2009 avec une haie pilote implantée sur la commune de Montaut. Le linéaire total implanté dans le cadre du PAPI s'élève à 26 100 mètres de haies (4 400 mètres de haies dans le lit majeur et 21 700 mètres de haies sur les versants), soit 76% de l'objectif initial. Cela a contribué à l'inversion de la courbe d'érosion du linéaire de haies sur le bassin versant.

Le montant total engagé pour les travaux d'implantation des haies s'élève à 317 k€.

Un protocole de maîtrise foncière est mis en place entre le SMIVAL, les propriétaires et les exploitants agricoles, à l'issue de discussions impliquant les Chambres d'Agriculture entre 2009 et 2010.

Initialement concentrée sur la Lèze et son lit majeur, cette action s'est élargie aux versants et aux affluents, notamment suite aux crues d'affluents de 2007 (maîtriser la formation des ruissellements, lutter contre l'érosion et la formation des coulées de boues). Cet élargissement du périmètre semble relancer un dispositif jusqu'ici bloqué par manque d'adhésion des propriétaires fonciers et des exploitants.

5.8. L'AMÉNAGEMENT DE CASIERS ET DE BASSINS DE RÉTENTION

BASSIN DE RÉTENTION DU MONGÉA AU FOSSAT

Le bassin de rétention du Mongéa au Fossat, protégeant 25 habitations riveraines et estimé à 410 k€HT, n'a pas été aménagé malgré l'acquisition par le SMIVAL de 40% de la surface nécessaire. La réalisation de l'ouvrage est freinée en 2015 par

l'augmentation des coûts due à la nouvelle réglementation sur la sécurité des digues et des barrages.

Une première alternative consistant en la réalisation d'un bras de contournement est écartée (oppositions de propriétaires fonciers et d'élus municipaux) au profit d'une solution plus modeste de bras de décharge validée à l'unanimité par le Comité syndical de juillet 2016.

CASIERS DE LÉZAT-SUR-LÈZE ET D'ARTIGAT

Une mission de maîtrise d'œuvre est engagée sur le casier d'Artigat, dont l'intérêt technique est démontré pour réduire significativement les niveaux d'inondation des habitations du Fossat pour une crue cinquantennale.

Cependant aucun casier n'a été réalisé en raison du renchérissement des coûts d'aménagement et de l'impossibilité de mobiliser les crédits au-delà de 2016.

5.9. L'AMÉNAGEMENT DES DIGUES

Fin 2016, seule la digue de la zone industrielle de Lézat-sur-Lèze est réalisée pour un coût estimé à 360 k€HT (études des alternatives, maîtrise d'œuvre et travaux en 2014).

La digue de la Lèze morte à Saint-Sulpice-sur-Lèze fait l'objet d'un avant-projet validé en juin 2013 pour un montant estimatif de 670 k€HT. Les négociations foncières engagées en 2016 n'ont pas permis de recueillir l'accord de tous les propriétaires. La concrétisation du projet nécessitera d'engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces aléas ne permettent plus la réalisation des travaux avant la fin 2016, dans le délai imparti à la consommation des crédits.

CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE ÉVALUATIVE

Ce chapitre reflète le regard des acteurs sur la conception et la mise en œuvre du PAPI 2008-2016, via les 42 entretiens en vis-à-vis et l'enquête en ligne (34 répondants).

6. LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS SUR LE BASSIN VERSANT DE LA LÈZE

La stratégie du PAPI de la Lèze semble souffrir d'un manque de visibilité et de lisibilité qui est sans doute la conséquence des attermolements connus depuis 2005.

6.1. UNE STRATÉGIE INITIALE AMBITIEUSE BASÉE SUR UNE FORTE MOBILISATION

La stratégie initiale est le fruit de la mobilisation des parties prenantes et des enseignements du passé, notamment suite à la forte crue de juin 2000. La mobilisation des sinistrés, rapidement constitués en association, était un gage d'un large soutien de la stratégie.

Le choix stratégique initial du SMIVAL est sans doute trop ambitieux. Il comporte des objectifs opérationnels difficiles à atteindre (mettre les enjeux « hors d'eau »), en désaccord avec les services de l'État (préconisant davantage les « petits ouvrages »), et créant des tensions entre amont et aval au sujet des casiers de rétention.

6.2. DES CADRES NATIONAUX, RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX EN MOUVEMENT

Les partenaires départementaux et régionaux adoptent des stratégies vis-à-vis des inondations assez tardivement dans la période de mise en œuvre du PAPI.

Dès lors le PAPI est principalement orienté par le cadre national qui lui-même évolue sur la période allant de la construction du PAPI (2003-2006) à sa mise en œuvre (2008-2016) :

- les PAPI de première génération s'inscrivent dans une logique de ralentissement dynamique (2001) ;
- les PAPI de deuxième génération se structurent autour des ACB (2007 et 2014) ;
- les PAPI de troisième génération donnent une place importante à la réduction de la vulnérabilité (2018).

À la question des cadres méthodologiques s'ajoute celle des critères d'engagements financiers qui évoluent sur une aussi longue période. C'est le cas avec le Conseil régional dont le cadre d'intervention, le CPER, contraint ses engagements à une durée inférieure à celle du PAPI.

6.3. UN TRÈS FORT RENCHÉRISSEMENT DES COÛTS

La très forte sous-estimation initiale des coûts des aménagements étudiés, révélée par la réévaluation de 2011, brouille la prise de décision. Elle entraîne :

- *un retard dans la mise en œuvre du PAPI qui vient se surajouter au retard déjà accumulé pour la signature de la convention ;*
- *des débats de réorientation des crédits aux dépens de l'équilibre de l'économie globale du PAPI ;*
- *un flou autour d'une stratégie qui souffrait déjà d'un déficit de vision partagée.*

Cette évolution verrouille encore davantage un PAPI tiraillé entre deux visions qui s'opposent :

- *pour les élus : l'avancement du PAPI avec la réalisation du casier d'Artigat dans l'enveloppe initiale ;*
- *pour les services de l'État : le respect de l'enveloppe financière de départ avec des opérations d'aménagement qui ne peuvent plus être financées.*

6.4. LES CRUES DE 2007 SURVENUES APRÈS LA VALIDATION DU PAPI

Les crues de 2007 des affluents de la Lèze viennent modifier la stratégie de plantation des haies : les haies sont redéployées sur les versants et les affluents alors que le PAPI est déjà validé au plan national.

6.5. LE COMPROMIS D'ESPOIR DE 2015 : NOUVELLE OPPOSITION SUR LA STRATÉGIE

Au-delà des détails des événements ayant abouti à ce compromis d'espoir (cf rapport complet), on retiendra que cette séquence voit à nouveau s'opposer la vision des élus (aménagement de l'espace, digues et casiers) et de l'État (protection par réduction de la vulnérabilité individuelle).

Le compromis de 2015, s'il permet une relance effective du PAPI, impacte encore une fois négativement la perception de la robustesse de la stratégie initiale (retards entraînant des tensions, réorientations et hiérarchisation des actions retenues mal comprises).

6.6. DES DUALITÉS QUI DOIVENT ÊTRE RÉDUITES À L'AVENIR

Les entretiens révèlent la persistance de dualités qui nuisent à la réussite du PAPI.

- *Dualité entre élus et services de l'État*
- *Dualité entre l'amont et l'aval du bassin (divergences historiques interdépartementales)*
- *Dualité entre villes et campagnes (accélération des débits contre construction en zone inondable)*

7. UN DOUTE SUR LES CAPACITÉS FINANCIÈRES LOCALES

On constate une convergence de vue sur les difficultés des communes de la vallée à contribuer au cofinancement des actions du PAPI.

Globalement, les communes du territoire ne sont pas en capacité de financer leur part du PAPI (environ 20%) à hauteur des sommes programmées. Cette programmation n'a pas été conçue en tenant compte des capacités financières des communes du bassin.

8. UNE APPROCHE DE LA CONCERTATION QUI FAIT DÉBAT

Bien que la réalité de la concertation mise en place ne soit pas contestée, une divergence des appréciations apparaît : la concertation est appréciée plutôt positivement par les élus et plutôt insuffisante par les institutions.

La concertation mise en place pour la plantation des haies, dont les résultats sont hétérogènes selon les secteurs, est un exemple d'implication forte du SMIVAL. Les moyens mobilisés n'ont cependant pas suffi à impliquer correctement la profession agricole, dont le foncier est potentiellement largement impacté par les projets d'aménagements du PAPI.

9. UNE GOUVERNANCE QUI N'EST PAS VECTEUR D'ADHÉSION

La gouvernance est jugée assez négativement par les institutionnels (note moyenne de 2,9/10 dans l'enquête) alors que les élus de la Lèze, directement concernés par la gouvernance, lui associent une vision plus positive (note moyenne de 6,4/10).

10. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS SELON LES OBJECTIFS

L'enquête tend à mettre en évidence un manque de visibilité des résultats opérationnels du PAPI, avec des thèmes porteurs de résultats (entretien du lit de la Lèze, plantation de haies, information du public), des thèmes porteurs de résultats partiels (création de digues) mais aussi des thèmes pour lesquels les résultats font défaut (aménagement des casiers, création de bassins de rétention).

Si ces thèmes font globalement l'objet d'un consensus entre institutionnels et élus de la Lèze, des dissensions sont révélées sur la plantation des haies (entre institutionnels et élus, entre institutionnels eux-mêmes) et sur les aménagements de casiers, bassins et digues (entre élus).

10.1. POLITIQUE D'URBANISATION ET PCS

Les institutionnels et les élus reconnaissent un véritable effet d'entraînement du PAPI sur la réalisation des PCS.

Les élus estiment que les effets du PAPI sur la politique d'urbanisation sont effectifs alors que les institutionnels ne partagent pas cet avis. Toutefois les visions sur le sujet ne sont pas totalement partagées au sein de chaque famille d'acteurs.

Le SMIVAL participe également à l'élaboration de SCOT, PLU et à la charte paysagère du Pays des portes d'Ariège. Il faut rappeler qu'en mai 2005 le Comité syndical du SMIVAL délibère à l'unanimité et rappelle que « les nouvelles constructions et enjeux en zone inondable ne peuvent être intégrés au schéma et les dommages et responsabilités qui en découlent sont imputables à la collectivité ayant délivré les autorisations de construire ».

10.2. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DU SENTIMENT DE PROTECTION VIS-À-VIS DES INONDATIONS

80% des répondants à l'enquête expriment un accroissement du niveau de protection. Cette forte adhésion à l'idée d'une amélioration de la situation s'affranchit donc des limites et critiques émises tant sur la conception que sur la réalisation du PAPI.

10.3. EXPRESSION DES POINTS FAIBLES ET POINTS FORTS DU PAPI

L'enquête a permis de cerner les 6 mots clés les plus utilisés exprimant les points faibles du dispositif (utilisés à plus de 5 reprises) et les 6 mots clés les plus utilisés exprimant les points forts (utilisés à plus de 3 reprises) :

6 points faibles	6 points forts
inadapté	communication
lourdeur administrative	échelle
inefficace	prévention
coût	compétences
résultats	entretien
lenteurs	persévérance

TABLEAU N° 3 : LES POINTS FAIBLES ET LES POINTS FORTS DU PAPI

10.1. DES IMPACTS POSITIFS DU PAPI, AU-DELÀ DE SES OBJECTIFS

Le PAPI a indéniablement joué un lien sur la structuration d'une communauté du risque inondation dans le bassin versant :

- des liens ont été noués entre les acteurs du territoire ;
- le PAPI a apporté une reconnaissance des maires de la vallée actifs sur le sujet ;
- l'émergence d'une identité de la vallée de la Lèze a été favorisée par les actions du PAPI ;
- une base de connaissances sur l'organisation et le fonctionnement de la vallée de la Lèze s'est développée.

Les acteurs de la pêche et de la protection des milieux aquatiques se sont dits intéressés par les actions du PAPI de nature à accompagner la mise en œuvre de la DCE et l'atteinte du bon état écologique.

PRÉCONISATIONS POUR L'AVENIR DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS EN VALLÉE DE LA LÈZE

11. QUESTION DES CAPACITÉS LOCALES DE FINANCEMENT

La question des capacités locales de financement constitue un blocage potentiel, un enjeu prioritaire pour l'avenir. Un principe de réalité s'impose donc en premier lieu : quelles sont les capacités d'autofinancement du territoire ?

Une action doit être envisagée pour parvenir à une estimation sincère du cofinancement que les communes et les EPCI du bassin versant sont en capacité de programmer sur une politique de prévention des inondations. Selon les résultats de cette estimation, on pourra soit adapter la stratégie et ses actions à la capacité d'autofinancement du territoire, soit poursuivre des ambitions plus coûteuses et envisager alors l'accroissement de la capacité financière locale.

12. CONSTRUIRE UNE VISION PARTAGÉE

La volonté de poursuivre ressort de la concertation participative comme un attrait fort. Pour progresser, les parties ont intérêt à abandonner les débats stériles qui peuvent les opposer (amont/aval, ville/campagne, élu/administration) pour plutôt reconnaître leur contribution utile.

Cette vision partagée gagnera à intégrer : la culture du risque (retour d'expérience de la crue de juin 2000), la profession agricole, des actions sur les aléas mais aussi sur les enjeux, des dispositifs innovants (incitations financières, projets-pilotes, ...).

13. DÉCIDER D'UNE STRATÉGIE INSCRITE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il apparaît essentiel de consacrer un temps de réflexion collective sur la stratégie, sa finalité, ses objectifs et la façon de les atteindre. Au-delà des aspects purement techniques, la réflexion peut aborder les questions suivantes :

- *Valoriser les acquis du PAPI 2008-2016*
- *Communiquer sur la cohérence avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme (réglementation en zone inondable, non augmentation de la vulnérabilité, ...)*
- *Choisir un niveau de protection atteignable (crues plus ou moins rares)*
- *Équilibrer les actions entre mesures individuelles et collectives, mesures sur les enjeux (réduction de la vulnérabilité) et l'aléa (réduction des hauteurs d'eau, des durées)*

- *Intégrer la compétence GEMAPI comme nouvelle donne de gouvernance et de financement*

La réduction individuelle de la vulnérabilité est une orientation stratégique forte de la politique nationale de prévention des risques inondation. Elle peut être nuancée au moyen d'arguments évoqués par les acteurs (iniquité, financement, contraintes de mise en œuvre, ...).

14. CONSTRUIRE UN PLAN D' ACTIONS

La construction d'un plan d'actions est un thème porteur de blocages potentiels car sujet à des tentations et des peurs. Elle doit donc être portée par une vision partagée et par une stratégie solide, comme décrit plus haut. Le choix des actions reste prématuré à ce stade de l'évaluation.

15. INSTALLER UN CLIMAT DE COOPÉRATION ENTRE ACTEURS

Sur la question de la mobilisation de tous les acteurs concernés, la concertation participative révèle un risque de situation potentiellement bloquée, voire conflictuelle. La mise en place d'un dialogue positif doit permettre de remédier aux tensions, en particulier entre le Syndicat et les services de l'État.

16. INTÉGRER LA COMPÉTENCE GEMAPI

La compétence Gestion de l'Eau, des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations (GEMAPI) est dévolue au bloc communal au 1^{er} janvier 2018. Les EPCI à fiscalité propre assumant la compétence GEMAPI auront possibilité de lever une taxe facultative. Le SMIVAL est un candidat légitime à la délégation de cette compétence par les communes ou groupements de communes du bassin de la Lèze.