

PRÉFÈTE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE

Nantes, le 31 octobre 2017

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Service des risques naturels et technologiques

Note relative à l'instruction et la labellisation des avenants aux PAPI en région Pays de la Loire

L'instruction et le suivi des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) sont définis par :

- le cahier des charges PAPI, la circulaire du 12 mai 2011, et la note de la DGPR du 10 juillet 2015 pour le dispositif « PAPI 2 » ;
- le cahier des charges du 9 mars 2017, l'instruction gouvernementale et la note DGPR du 29 juin 2017 pour le dispositif « PAPI 3 ».

Actuellement, 10 PAPI sont en cours de mise en œuvre en Pays de la Loire, selon le dispositif « PAPI 2 », 9 PAPI littoraux et 1 PAPI fluvial, représentant un montant d'environ 92 M€ pour 57 M€ de subvention. Ces PAPI, dont la mise en œuvre dure 6 ans, s'achèveront entre 2018 et 2021, et certains seront poursuivis par un PAPI de nouvelle génération, selon le dispositif « PAPI 3 ».

Dans ce contexte, et conformément à l'article 12 des conventions PAPI signées, les porteurs de PAPI peuvent déposer une demande de modification de leur programme d'actions (modification d'une action, ajout d'une nouvelle action, évolution technique ou financière...). Dans certains cas, ces modifications nécessitent un avenant. Cet avenant peut être « simple » (sans remise en cause de l'économie générale du projet), ou nécessiter une nouvelle labellisation (si remise en cause de l'économie générale du projet).

L'objectif de la présente note est de préciser les modalités de mise en œuvre de l'instruction et de la labellisation des avenants aux PAPI, qu'ils relèvent des dispositifs PAPI 2 ou PAPI 3, en Pays de la Loire.

1. L'objectif des avenants

L'objectif des avenants est d'assurer la traçabilité des modifications effectuées sur la programmation des actions ou des travaux qui interviennent naturellement au cours de la mise en œuvre du PAPI. La formalisation des modifications partenariales, techniques ou financières dans un document d'avenant à signer par tous les signataires permet de garantir également une gouvernance partagée du projet.

Le cahier des charges PAPI insiste sur la nécessité de définir des actions pour lesquelles les éventuelles difficultés ou démarches à entreprendre sont identifiées en amont, de manière à respecter les délais et montants financiers estimés dans le programme d'action. Mais la mise en œuvre des actions peut être soumise à différents aléas, une fois confrontée à la réalité du terrain. Il peut alors être nécessaire, dans certains cas, de modifier le projet initial. C'est une décision qui appartient au comité de pilotage du PAPI, sur proposition du comité technique. Ces modifications doivent alors être inscrites dans un avenant à la convention cadre initiale.

2. Les différents types d'avenant

La possibilité de déposer un avenant est prévue dans chaque convention PAPI (article 12, modalités de révision de la convention). Ces conditions étant relativement générales, il est proposé d'établir 3 situations, couvrant 2 types d'avenants :

- une « **simple information des co-financeurs** » ;
- un **avenant « simple »**, sans nouvelle labellisation, « ne remettant pas en cause l'économie générale du projet » ;
- un **avenant avec nouvelle labellisation**, qui « remet en cause l'économie générale du projet », labellisé par l'instance ayant labellisé le PAPI initial (*sauf cas particulier, pour un PAPI inférieur à 3 M€, ayant été labellisé par le bassin, si l'avenant génère un nouveau montant, supérieur à 3M€ mais inférieur à 3,5 M€, c'est toujours le niveau bassin qui labellisera le PAPI*).

Une des difficultés réside dans la qualification de la « remise en cause de l'économie générale du projet ». La note DGPR dresse 3 critères :

- modification forte des montants d'une ou plusieurs actions ;
- modification substantielle du programme d'actions et de l'équilibre entre les axes ;
- évolution de la stratégie du PAPI.

Toutefois, les premières instructions d'avenant en 2016, confirment l'intérêt de préciser les différentes situations qui peuvent être rencontrées, sachant toutefois qu'une analyse systématique sera réalisée selon la procédure décrite en annexe 2. Des modalités « privilégiées » sont donc établies selon le type d'évolution de la convention PAPI :

		Critères d'analyse	Simple information des co-financeurs	Avenant simple	Avenant avec nouvelle labellisation
Prolongation de la durée du PAPI		Selon le nombre d'année(s), si l'évolution de la stratégie est significative ou non,...		X	X
Modification du montant	D'une action	Selon le type d'action, l'évolution par rapport au montant initialement prévu et par rapport au montant total du PAPI,...		X	X
	De plusieurs actions			X	X
Modification du programme d'action, évolution de la stratégie du PAPI	Ajout d'une ou plusieurs nouvelles actions	Selon l'axe dont relève la ou les nouvelles actions, si cela génère un déséquilibre entre les axes, et selon les montants considérés ...		X	X
	Modification d'une action	En cas de modification du parti pris technique initialement retenu, de modification du tracé d'un ouvrage, de la prise en compte de nouvelles dispositions réglementaires... : selon le degré d'importance de ces critères	X	X	
	Modification du niveau de protection d'un ouvrage	En cas de passage d'un confortement à une rehausse par exemple, entraînant une modification de la zone protégée,...		X	X
	Protection d'un nouveau secteur à enjeux			X	X
Evolution du porteur de PAPI ou modification du maître d'ouvrage d'une action	Evolution du porteur de PAPI suite à évolution des compétences ou changement de statut		X	X	
	Modification d'un maître d'ouvrage d'une action : en fonction du type d'action		X	X	
	Evolution d'un partenaire signataire de la convention		X	X	
Evolution des co-financeurs	Modification de la part de subvention d'un co-financeur		X	X	
	Adhésion d'un nouveau co-financeur		X	X	

Le COTECH et le COPIL PAPI, puis la DREAL pour le compte du préfet de département, en lien avec la DDT(M), proposeront le niveau d'avenant à privilégier dans chaque situation.

Par ailleurs, il peut être rappelé que :

- le rôle des structures porteuses consiste à vérifier régulièrement l'avancement des actions et le respect des montants par rapport au montant global du PAPI. Elles sont chargées d'alerter le COPIL le cas échéant ;
- l'opportunité de lancer un nouveau PAPI pourra être étudiée en cas de modification majeure du programme d'actions ou de prolongement important de la durée de la convention ;
- pour les PAPI littoraux, le cadre de la **convention régionale de gestion durable du littoral**, prolongée sur la période 2017-2018, s'applique, et notamment l'obtention de l'avis de la commission régionale de gestion durable du littoral (CRGDL) ;
- la période couverte par la convention cadre du PAPI correspond à la **période pendant laquelle les décisions attributives de subvention de l'État peuvent être prises**. Certaines actions peuvent donc être achevées, et les subventions versées, après l'échéance de la convention.

3. La gestion des avenants selon le dispositif PAPI

Le dispositif « PAPI 3 » entre en vigueur pour les dossiers PAPI déposés en préfecture à partir du 1^{er} janvier 2018. La gestion des avenants est alors la suivante :

- **jusqu'au 31 décembre 2017**, les avenants déposés sont instruits selon le cahier des charges de 2011 « PAPI 2 », en vigueur ;
- **à partir du 1^{er} janvier 2018** :
 - les **avenants simples** sont instruits selon le cahier des charges en vigueur au moment de la labellisation du PAPI (donc pour les PAPI de génération « PAPI 2 », le cahier des charges de 2011 s'applique, et pour les futurs PAPI de génération « PAPI 3 », le cahier des charges de 2017 s'appliquera) ;
 - les **avenants avec nouvelle labellisation** seront systématiquement instruits selon les règles du nouveau cahier de charges « PAPI 3 », y compris pour les PAPI labellisés selon le cahier des charges « PAPI 2 ».

4. Contenu du dossier à déposer

Les pièces attendues dans le dossier sont décrites dans **l'annexe 1**. De manière générale, le dossier doit permettre aux co-financeurs et au service instructeur :

- de comprendre l'objectif et le contenu précis de la demande d'avenant ;
- de caractériser celui-ci par rapport à la stratégie et au programme d'actions initiaux ;
- de disposer d'un bilan qualitatif et quantitatif des actions prévues au PAPI.

Le principe de **proportionnalité** dans l'instruction des avenants s'applique afin d'adapter le niveau d'exigence aux enjeux de l'avenant déposé : par exemple, le bilan technique et financier pourra être allégé en cas d'avenant simple composé de modifications mineures. Dans tous les cas la DREAL et la DDT(M) s'assureront que les exigences restent proportionnées aux enjeux du dossier.

Pour le cas d'avenant avec nouvelle labellisation devant être instruit selon les règles du nouveau cahier des charges « PAPI 3 », les porteurs de projet sont invités à prendre l'attache des services de l'État pour déterminer, dans le respect du principe de proportionnalité, les pièces à produire afin d'assurer la conformité au cahier des charges « PAPI 3 » (règles exposées au 2. de l'annexe 1).

5. Processus d'instruction de l'avenant

Le déroulement de l'instruction est présenté dans **l'annexe 2**. La DREAL, pour le compte du préfet pilote du PAPI, est en charge de l'instruction. Elle assure la coordination des services de l'État et des co-financeurs, en lien avec la DDT(M), en charge de la mise en œuvre des PAPI sur le territoire.

Dans le cas d'un avenant simple, une fois instruit et l'avis de la commission régionale donné (dans le cas d'un PAPI littoral), la DGPR est consultée pour valider la nouvelle maquette financière. Elle

dispose d'un mois pour le faire et communiquer son avis au préfet de département. Sans réponse, son avis est réputé favorable (note de la DGPR du 10/07/2015).

A noter que, dans le cadre d'un avenant simple composé de modifications mineures, et si le calendrier ne permet pas d'inscrire le dossier rapidement à une commission régionale, celle-ci pourra être sollicitée par écrit afin de raccourcir les délais d'instruction.

Dans le cas d'un avenant « remettant en cause l'économie générale du projet », l'instruction est identique à celle d'un PAPI classique : instruction par la DREAL, avis de la CRGDL pour les PAPI littoraux, puis envoi du rapport d'instruction au préfet coordonnateur de bassin pour inscription en commission inondation plan Loire (CIPL) si la labellisation est de niveau bassin. Si la labellisation est de niveau national, le dossier d'avenant est inscrit à la CIPL puis à la commission mixte inondation (CMI).

Une fois transmis au préfet l'avis de la DGPR sur la maquette financière, dans le premier cas, ou l'avis de la CMI dans le deuxième cas, l'avenant à la convention sera signé par les signataires de la convention initiale et un exemplaire signé sera conservé par chacun. Les actions prévues à l'avenant pourront alors être mises en œuvre.

Le directeur adjoint,



Philippe VIROULAUD

Annexes :

- Annexe 1 : contenu du dossier d'avenant
- Annexe 2 : logigramme de la procédure d'instruction

Annexe 1 : contenu du dossier

DREAL Pays de la Loire – Instruction des avenants aux PAPI

1. Cas d'un avenant simple

Pièces	Attendus
Délibération et lettre d'intention	- engagement du porteur du PAPI avec compte-rendu du COPIL PAPI - le cas échéant, lettre d'intention des maîtres d'ouvrage des actions de travaux ou d'aménagements
Bilan technique et financier des actions prévues dans la convention initiale	Ce bilan sera proportionné aux enjeux du dossier.
Rapport détaillant les modifications prévues dans l'avenant avec justification de remise en cause ou non de l'économie générale du projet	- comprendre l'intérêt des nouvelles actions ; - justifier de la remise en cause ou non de l'économie générale du projet - vérifier le lien avec la stratégie initiale ; Ce rapport sera proportionné aux nouveaux enjeux du dossier.
Projet d'avenant à la convention	- composé des annexes financières et du programme d'actions actualisés

2. Cas d'un avenant avec labellisation

Dans ce cas, l'avenant doit être compatible avec le cahier des charges PAPI 3, si déposé après le 1^{er} janvier 2018, même s'il s'agit d'un PAPI labellisé sous le cahier des charges PAPI 2.

La liste ci-dessous est une liste exhaustive mais une analyse au cas par cas sera faite en amont avec le porteur du PAPI pour vérifier les pièces nécessaires.

Pièces	Contenu (réf = cahier des charges PAPI 3)	Attendus
Une note relative à l'intégration du risque dans l'urbanisme	Annexe 5	- association des parties prenantes en charge de l'urbanisme, mesure de l'impact sur l'aménagement du territoire...
Une AMC ou ACB actualisée (selon le montant)	Annexe 4	- vérifier la pertinence économique
Une note relative à l'impact sur les zones agricoles en cas de déplacement du risque (<i>le cas échéant</i>)	Partie V.3.4	- analyser le sur-risque généré sur une zone agricole
Un rapport de synthèse sur la concertation ou consultation du public	Parties V.3.1 et V.3.5	- informer le public et recueillir ses observations - présenter les suites données
Une note environnementale actualisée	Annexe 3	- vérifier la prise en compte des enjeux environnementaux et impacts des ouvrages

Annexe 2 : logigramme de la procédure d'instruction

DREAL Pays de la Loire – Instruction des avenants aux PAPI

