

Evaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental

Rapport n° : 15130-15056-01

Le certificat de projet a rencontré un accueil favorable ; il constitue une réponse aux attentes des professionnels. Mais des difficultés sont apparues dans sa mise en œuvre, en particulier pour la cristallisation du droit. Les porteurs de projet souhaitent surtout des échanges préalables, en amont du dépôt du dossier. Le certificat de projet mérite toutefois d'être pérennisé, à condition de le simplifier.

Les autorisations uniques ont connu un succès relatif. Les apports sont significatifs, par exemple pour les délais. Mais elles doivent être mieux articulées avec l'autorisation de construire, tandis que leur niveau de sécurité juridique et la qualité d'information du public méritent attention. Des ajustements normatifs sont donc nécessaires à leur généralisation.

Les porteurs de projet apprécient les méthodes déployées par l'administration. Cependant, l'organisation de l'Etat en mode projet est une réalité encore diverse et la proportionnalité des demandes de l'Etat reste insuffisante. Deux conditions s'avèrent essentielles à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement des services et la mise à niveau de leurs outils.



Crédit photo : hykoe - Fotolia

Evaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental

Synthèse du rapport

Le Premier ministre demandait, dans le cadre du « choc de simplification », d'évaluer l'expérimentation de trois dispositifs visant à faciliter la vie des entreprises œuvrant dans le domaine environnemental : le certificat de projet et les deux autorisations uniques portant respectivement sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA - loi sur l'eau). Ceci, alors que leur généralisation des autorisations uniques avait d'ores et déjà décidée par le législateur.

Trois types d'acteurs interviennent : les porteurs de projet, enjeu premier pour la mission, puisque l'objectif de simplification est de faciliter la vie des entreprises ; l'administration, appelée à répondre aux besoins des porteurs de projet ; la société civile et ses associations, soucieuses de concilier simplification, démocratie environnementale et respect du droit environnemental.

Les éléments du rapport sont à articuler avec les travaux conduits par ailleurs dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, concernant notamment la démocratie environnementale, l'évaluation environnementale, le contentieux administratif ou le permis environnemental unique.

L'avancement des travaux de la mission a été rythmé par celui du groupe de travail de la modernisation du droit de l'environnement consacré au suivi des expérimentations, tandis que les conclusions de la mission ont été présentées à la commission spécialisée du Conseil national de la transition énergétique.

Des réserves d'ordre méthodologique doivent être exprimées. Le faible recul sur la mise en œuvre effective de l'expérimentation dans les régions (un an) limite la portée de l'évaluation. Par ailleurs, il faut noter un biais important dans l'opinion qu'ont exprimée les services territoriaux de l'Etat, en raison d'incertitudes quant à l'organisation qui sera retenue dans le cadre des grandes régions.

Expérimenté dans quatre régions, le certificat de projet a reçu un accueil globalement favorable des acteurs, s'agissant d'un dispositif apportant une réponse aux attentes des fédérations professionnelles, au service de l'attractivité. Mais il apparaît des difficultés dans sa mise en œuvre. Tout d'abord, la compréhension de la « cristallisation du droit », principal élément novateur du dispositif, s'avère problématique. Par ailleurs, le contenu des certificats développe peu les éléments pouvant faire obstacle au projet, ce qui peut en réduire l'apport. Les délais de délivrance, serrés, ont

pour effet de mettre sous pression les services de l'Etat et, par suite, de les brider dans l'élaboration du contenu des arrêtés préfectoraux. Enfin, l'extension du certificat de projet à l'ensemble des procédures est certes nécessaire (ex; archéologie préventive).

En réalité, les porteurs de projet expriment le souhait de mener avec l'administration des échanges en amont du dépôt du projet. La recommandation n°1 vise ainsi à proposer aux porteurs de projet un échange préalable dans une approche d'accompagnement tout au long du projet. Le but est de leur donner de la visibilité sur les procédures, les règles et les délais, ainsi que des éléments portant sur la faisabilité du projet et les points pouvant faire obstacle. L'échange donne lieu à un compte-rendu simplifié ; il n'est donc pas formalisé par un acte administratif.

La mission préconise toutefois le maintien et la généralisation du certificat de projet, mais en le simplifiant, tout en conservant son caractère optionnel. C'est l'objet de la recommandation n°2 : le certificat de projet est maintenu dans son esprit et dans son contenu. Cependant, il n'aurait pas pour fonction de cristalliser le droit, dans la mesure où un effet équivalent peut être obtenu par simple application des dispositions existantes de gel de l'application de la réglementation. Le certificat de projet pourrait prendre la forme d'un courrier du préfet.

Expérimentées dans sept régions pour les ICPE et deux régions pour les IOTA, les autorisations uniques ont rencontré un succès relatif. Elles s'inscrivent certes dans une logique d'intégration des procédures traduisant un réel objectif de simplification, et sont accordées dans des délais plus courts que dans les procédures standard. La possibilité de rejeter le dossier de façon anticipée évite des pertes de temps. Toutefois, la pression sur les délais conduit les services à ne pas donner la priorité à certains dossiers qui le mériteraient. Des difficultés spécifiques sont observées, quant à l'insertion dans l'autorisation unique de la procédure de dérogation à la destruction des espèces protégées. Enfin, est constaté un manque de fluidité dans l'articulation avec certains services appelés à contribuer à l'instruction unique. La mission estime que ces difficultés peuvent être surmontées par une simple amélioration de la pratique administrative.

Un enjeu de simplification réside dans l'articulation entre les autorisations uniques et l'autorisation de construire. C'est pourquoi la recommandation n°3 vise à améliorer l'articulation entre autorités de décision.

S'agissant des autorisations de construire délivrées par le maire, serait supprimée l'obligation faite au porteur de projet de déposer simultanément sa demande d'autorisation unique et sa demande d'autorisation de construire.

Il existe des questionnements sur le niveau de sécurité juridique des autorisations uniques. Ainsi, la réduction à deux mois du délai de recours juridictionnel est susceptible de gêner le droit à contester des tiers. Ensuite, le risque est de voir tomber l'ensemble de l'autorisation, si l'une seulement de ses composantes est attaquée. Enfin, a été identifié un risque pesant sur l'autonomie de l'autorité environnementale, du fait d'une confusion des rôles entre services. La recommandation n°4 a donc pour objectif de porter de deux à six mois le délai de recours juridictionnel par les tiers, à partir de la date de la décision administrative d'autorisation. Les aménagements apportés au régime de plein contentieux de l'autorisation unique ICPE seraient étendus aux IOTA, sauf pour le sujet sensible qu'est la dérogation « espèces protégées ». Enfin, il est préconisé de bien définir les conditions d'application aux autorisations uniques du principe de séparation fonctionnelle entre service instructeur et autorité environnementale.

La mission a mis en exergue l'enjeu de démocratie environnementale. Les innovations apportées par les autorisations uniques sont compatibles avec les exigences d'information et de participation du public. Mais un risque existe, lié au caractère optionnel de la consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). La recommandation n°5 vise à pallier cet inconvénient, en rendant obligatoire la communication aux membres du CODERST de la liste des dossiers faisant l'objet d'une instruction.

La mission a tenu à consacrer une partie entière du rapport à l'accompagnement de la généralisation par les services centraux, celui-ci nécessitant d'être amélioré.

Certes l'organisation et les méthodes mises en œuvre lors des expérimentations sont appréciées par les porteurs de projet, comme par les services. Pourtant, l'organisation de l'Etat en mode projet constitue une réalité encore diverse, qui peut et doit apporter plus. La recommandation n° 6, la plus importante du rapport aux yeux de la mission, poursuit cet objectif. Missionné par le préfet, le chef de projet voit sa fonction consolidée et légitimée. Il anime en mode non hiérarchique une équipe projet composée des services et agences de l'Etat concernés par le projet, en lien avec les collectivités territoriales.

La proportionnalité des demandes exprimées par les services de l'Etat est loin d'être pratiquée autant qu'elle le devrait. La recommandation n° 7 est consacrée à cet enjeu. Les services sont invités à tirer tout le parti de la proportionnalité permise par la réglementation et de la développer à toutes les étapes de la vie du

dossier : limiter le contenu du dossier demandé, réguler les demandes de complément pendant l'instruction, adapter le contenu des prescriptions figurant dans la décision.

Il ressort deux conditions majeures à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement des acteurs et la mise à disposition d'outils, dans un contexte où l'appui opérationnel est insuffisant. Estimant que les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration, la mission formule une recommandation n° 8 destinée à améliorer les outils mis à la disposition des services déconcentrés. Cela constitue d'ailleurs une invitation à réfléchir au rôle respectif de chacun des échelons, régional, interdépartemental et départemental. Les services centraux sont appelés à formaliser une équipe projet nationale et à élaborer un plan d'actions consacré à la généralisation des expérimentations. La recommandation n° 9 porte sur la mise en place du système d'information nécessaire à la généralisation des autorisations ; il offrirait un profil d'accès aux parties prenantes : porteurs de projet, associations, collectivités territoriales.

En conclusion, les expérimentations sont perçues comme concrétisant une avancée importante d'allègement et de facilitation des procédures. Mais elles ne permettent pas d'atteindre un haut niveau de simplification : les acteurs appellent de leurs vœux une simplification des règles du droit de l'environnement elles-mêmes.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Proposer aux porteurs de projet un échange préalable dans une approche d'accompagnement.
2. Simplifier et généraliser le certificat de projet, en conservant son caractère optionnel.
3. Améliorer l'articulation entre autorisations uniques et autorisation de construire.
4. Rééquilibrer le délai de recours et sécuriser la procédure contentieuse.
5. Convenir au plan local du mode de consultation des commissions, dans un cadre général fixé au plan national.
6. Renforcer, organiser et promouvoir le mode projet au sein de l'administration déconcentrée.
7. Mieux intégrer le principe de proportionnalité.
8. Améliorer les outils d'accompagnement mis à la disposition des services déconcentrés et développer le partage de bonnes pratiques.
9. Mettre en place le système d'information nécessaire à la généralisation.

Les auteurs

Philippe CANNARD | Inspecteur général de l'administration (IGA)

Grégory VALOT | Inspecteur de l'administration (IGA)

Serge BORTOLOTTI | ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (CGAEER)

Claude CALVAYRAC | ingénieur général des mines (CGE)

Michel HAINQUE | chef de mission de contrôle général économique et financier (CGEFI)

Pierre JANDET | ingénieur général des mines (CGE)

Rouchdy KBAÏER | ingénieur général de l'administration du développement durable (CGEDD)

Dominique STEVENS | ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (CGEDD)