

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

Décembre 2015



N°15069



N°010248-01



N°2015/32/CGE/CI



N°15-12-68



N°15130/15056/01

## Equipe de mission

Ont participé à la rédaction du présent rapport (par ordre alphabétique) :

- ❑ **Serge BORTOLOTTI**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux / **CGAEER**(\*) (ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)
- ❑ **Claude CALVAYRAC**, ingénieur général des mines, Conseil général de l'économie / **CGE** (ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)
- ❑ **Philippe CANNARD**, inspecteur général de l'administration et coordonnateur de la mission, inspection générale de l'administration / **IGA** (ministère de l'intérieur)
- ❑ **Michel HAINQUE**, chef de mission de contrôle général économique et financier / **CGEfi** (ministère des finances et des comptes publics, ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)
- ❑ **Pierre JANDET**, ingénieur général des mines, Conseil général de l'économie / **CGE** (ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)
- ❑ **Rouchdy KBAÏER**, inspecteur général de l'administration du développement durable, Conseil général de l'environnement et du développement durable / **CGEDD** (ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie), section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial »
- ❑ **Dominique STEVENS**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable / **CGEDD** (ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie), section « Milieux, ressources et risques »
- ❑ **Grégory VALOT**, inspecteur de l'administration, inspection générale de l'administration / **IGA** (ministère de l'intérieur)

(\*) Les sigles apparaissant dans le rapport sont explicités dans l'annexe n°7.

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## Synthèse (1/3)

Le Premier ministre demandait d'évaluer l'expérimentation des dispositifs du certificat de projet, de l'autorisation unique ICPE et de l'autorisation unique IOTA (loi sur l'eau), afin de dégager les conditions de réussite de leur généralisation, d'ores et déjà décidée par le législateur, en ce qui concerne les autorisations uniques.

Trois types d'acteurs interviennent dans ce cadre, chacun porteur d'enjeux spécifiques : **les porteurs de projet**, enjeu premier pour la mission, puisque l'objectif ultime est ici de faciliter la vie des entreprises afin d'encourager le développement des projets et de dynamiser l'économie sur les territoires ; **l'administration**, pour laquelle il faut créer les conditions qui permettront aux services de l'Etat et des collectivités territoriales de répondre aux besoins des porteurs de projet ; **la société civile** et ses associations environnementales, porteuses d'une exigence forte : concilier simplification, démocratie environnementale et respect des règles destinées à garantir le développement durable. Ces trois catégories d'acteurs ont été rencontrées par la mission, dans les territoires et au niveau national.

Les éléments du présent rapport, circonscrits à ces trois dispositifs expérimentaux, 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.

En ce qui concerne la méthodologie adoptée par la mission, celle-ci a pris appui sur un guide méthodologique élaboré par une précédente mission inter-inspections (septembre 2014), notamment pour la conception des questionnaires adressés aux porteurs de projet et aux services. Conformément à la lettre de mission, l'avancement des travaux a été rythmé par celui d'un des groupes de travail de la modernisation du droit de l'environnement, consacré au suivi des expérimentations et à l'unification des procédures, tandis que les conclusions de la mission ont été présentées à la commission spécialisée du Conseil national de la transition énergétique.

Les constats, analyses et recommandations qui suivent doivent être lus en

ayant à l'esprit plusieurs **réserves d'ordre méthodologique**. Tout d'abord, le faible recul sur la mise en œuvre effective de l'expérimentation dans les régions (un an) limite la portée de l'évaluation. Le nombre de projets est ainsi insuffisant pour apprécier finement les résultats. Par ailleurs, il faut noter l'existence d'un biais important dans l'opinion qu'ont exprimée à la mission les services territoriaux de l'Etat, en raison d'incertitudes quant à l'organisation qui sera retenue dans le cadre des grandes régions. Il en ressort que le travail réalisé par la mission correspond davantage à un bilan intermédiaire, assorti de recommandations, qu'à une évaluation en bonne et due forme.

\*

En ce qui concerne le **certificat de projet**, expérimenté dans quatre régions, il faut noter 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 « cristallisation » du droit, principal élément novateur du dispositif, s'avère problématique. Ni les porteurs de projet ni les services n'en ont une compréhension claire. Par ailleurs, le contenu des certificats effectivement produits 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, mais reste à construire, par exemple en ce qui concerne l'archéologie préventive.

En réalité et quelle qu'en soit la forme, les porteurs de projet expriment le souhait de mener avec l'administration des échanges en amont du dépôt du projet. C'est pourquoi la recommandation n°1 vise à proposer aux porteurs de projet un échange préalable dans une approche d'accompagnement tout au long du projet. Comme pour le certificat de 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, les points pouvant faire obstacle et les ajustements possibles.

Cet accompagnement s'inscrit dans un cadre national suffisamment souple pour laisser une latitude aux services déconcentrés. L'échange donne lieu à l'élaboration d'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, comme engagement formalisé couvrant les procédures, les règles et les délais, non opposable aux tiers. Cependant, il n'aurait plus pour fonction de cristalliser le droit, dans la mesure où un effet équivalent peut être obtenu par simple application des dispositions existantes, par exemple le gel de la réglementation prévu par la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013. Le certificat de projet pourrait prendre la forme d'un courrier du préfet à l'attention du porteur de projet. Proposé comme option additionnelle à l'échange préalable, ce certificat de projet revisité serait délivré en deux mois, voire trois.

Expérimentées dans sept régions pour les ICPE et deux régions pour les IOTA, les **autorisations uniques** ont rencontré un succès relatif : leurs apports sont significatifs mais doivent être nuancés. Elles s'inscrivent certes dans une logique d'intégration des procédures traduisant un réel objectif de simplification, et sont accordées dans des délais effectivement plus courts que dans les procédures standard. La possibilité de rejeter le dossier de façon anticipée évite des pertes de temps. Toutefois, le taux constaté d'intégration des procédures apparaît faible. Par ailleurs, 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 les difficultés précitées peuvent être surmontées par une simple amélioration de la pratique administrative.

Un enjeu majeur de simplification réside dans l'articulation entre les autorisations uniques et l'autorisation de construire, dans un contexte de

décentralisation affirmée. 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, tandis que serait instaurée une coordination renforcée entre le préfet et le maire. En ce qui concerne les autorisations de construire délivrées par l'Etat, il est préconisé d'engager une expertise sur l'éventuel abandon du permis de construire, par fusion dans l'autorisation unique.

Il existe par ailleurs des questionnements sur le niveau de sécurité juridique des autorisations uniques, le dispositif expérimenté pouvant avoir un impact sur le degré d'exposition au risque contentieux, national ou communautaire. 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 pour objectif de rééquilibrer le délai de recours et de sécuriser la procédure contentieuse. Le délai de recours juridictionnel par les tiers serait porté de deux à six mois, à partir de la date de la décision administrative d'autorisation, tandis que serait instaurée une procédure de réclamation gracieuse à partir de la date de mise en service de l'installation, prévoyant une réponse du préfet sous deux mois. 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 ». Il est en outre suggéré de mettre en place un suivi national des décisions de justice administrative portant sur les autorisations uniques, afin d'identifier d'éventuelles modifications à apporter à leur régime contentieux. 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. Le caractère optionnel de la consultation des commissions serait conservé, mais leur fonctionnement serait amélioré afin de permettre un examen approfondi des dossiers les plus importants.

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 poursuit cet objectif : renforcer, organiser et promouvoir le mode projet au sein de l'administration déconcentrée. Aux yeux de la mission, cette recommandation est la plus importante du rapport. Interlocuteur privilégié du porteur de projet, le chef de projet voit sa fonction consolidée et légitimée. Missionné par le préfet, il anime en mode non hiérarchique une équipe projet composée des services et agences de l'État concernés par le projet, en lien avec les collectivités territoriales. Il assure l'organisation et le suivi, afin de tenir les délais.

Alors qu'elle constitue un facteur essentiel de la qualité de la relation entre le porteur de projet et l'administration, 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 n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux. 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 et à développer le partage de bonnes pratiques. La performance des services serait améliorée en mettant à leur disposition un accompagnement adapté : plan de formation, mobilité, échange de pratiques, guides, veille juridique. 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, à élaborer un plan d'actions consacré à la généralisation des expérimentations et à anticiper la transition vers le futur droit commun.

La recommandation n° 9 porte sur la mise en place du système d'information nécessaire à la généralisation des autorisations uniques et dont les fonctionnalités viendraient alléger la charge de travail et soutenir le déploiement de l'organisation en mode projet : suivi des dossiers, structuration de l'activité collaborative de l'équipe projet, tout en accentuant la dématérialisation. Ce système d'information offrirait un profil d'accès aux parties prenantes : porteurs de projet, associations, collectivités territoriales.

\*

Le principal élément de conclusion du rapport est inspiré par les nombreux témoignages recueillis auprès des acteurs de terrain, en particulier les porteurs de projet : les expérimentations sont perçues comme étant positives et elles concrétisent une avancée importante d'allègement et de facilitation des procédures. Mais elles ne permettent pas d'atteindre un haut niveau de simplification. Au-delà d'une démarche circonscrite à la simplification des procédures, les acteurs appellent de leurs vœux une simplification des règles du droit de l'environnement elles-mêmes.

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## Liste des recommandations

### ❑ **Partie 1 : Certificat de projet**


- Recommandation n° 1 : Proposer aux porteurs de projet un échange préalable dans une approche d'accompagnement (page 25)
- Recommandation n°2 : Simplifier et généraliser le certificat de projet, en conservant son caractère optionnel (page 28)

### ❑ **Partie 2 : Autorisations uniques**

- Recommandation n°3 : Améliorer l'articulation entre autorisations uniques et autorisation de construire (page 44)
- Recommandation n°4 : Rééquilibrer le délai de recours et sécuriser la procédure contentieuse (page 50)
- Recommandation n°5 : Convenir au plan local du mode de consultation des commissions, dans un cadre général fixé au plan national (page 53)

### ❑ **Partie 3 : Accompagnement de la généralisation**

- Recommandation n° 6 : Renforcer, organiser et promouvoir le mode projet au sein de l'administration déconcentrée (page 61)
- Recommandation n° 7 : Mieux intégrer le principe de proportionnalité (page 66)
- Recommandation n° 8 : Améliorer les outils d'accompagnement mis à la disposition des services déconcentrés et développer le partage de bonnes pratiques (page 71)
- Recommandation n° 9 : Mettre en place le système d'information nécessaire à la généralisation (page 73)

NB : D'autres recommandations, plus secondaires ou relevant de simples pistes de réflexion, figurent dans le texte du rapport, signalées par une flèche 



# Sommaire

- ❑ **Synthèse** (page 4)
- ❑ **Liste des recommandations** (page 8)
- ❑ **Introduction** (page 11)
- ❑ **1. Le certificat de projet mérite d’être pérennisé, à condition d’en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier** (page 13)
  - 1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet (page 15)
  - 1.2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l’attractivité (page 18)
  - 1.3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet (page 20)
  - 1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l’administration pour des échanges en amont du dépôt du projet (page 23)
  - 1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet (page 26)
- ❑ **2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l’apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet** (page 29)
  - 2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentales (page 31)
  - 2.2. Des apports significatifs de l’AU, à nuancer cependant (page 33)
  - 2.3. L’enjeu d’articulation entre AU et autorisation de construire (page 41)
  - 2.4. La question de la sécurité juridique de l’AU (page 45)
  - 2.5. La démocratie environnementale et l’autorisation unique (page 51)
- ❑ **3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l’administration** (page 54)
  - 3.1. Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projet, comme par les services de l’Etat (page 55)
  - 3.2. L’organisation de l’Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus (page 58)
  - 3.3. La « proportionnalité » des demandes de l’Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile (page 63)
  - 3.4. Deux conditions essentielles à la généralisation des expérimentations : l’accompagnement et les outils (page 67)
- ❑ **Conclusion** (page 74)
- ❑ **Annexes** (page 75)

Ce rapport se présente sous un format « tout écran », choix conforme à la politique de dématérialisation et de maîtrise de consommation du papier. Il est adapté à une lecture plein écran sur un ordinateur ou une tablette et n’a pas vocation à être imprimé.

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## Introduction (1/2)

La lettre de commande du Premier ministre du 5 mai 2015 (voir annexe n°1) rappelle la finalité des trois expérimentations lancées en 2014, à savoir « *simplifier la vie des entreprises et notamment leur permettre d'obtenir les autorisations nécessaires à leurs projets dans des conditions satisfaisantes de délai et de sécurité* ».

Le certificat de projet vise à informer le porteur de projet sur les démarches à entreprendre, en amont du dépôt de son dossier, et à lui donner des garanties en termes de délais et d'application des normes. Les deux autorisations uniques ICPE et loi sur l'eau/IOTA (voir sigles en annexe n°7) ont pour objet de regrouper plusieurs décisions du préfet en une décision unique, ainsi que de réduire les délais des procédures.

### ❑ Objectifs de la mission

- Deux objectifs sont visés : éclairer le Gouvernement dans ses choix sur les suites à donner aux expérimentations de simplification mises en oeuvre dans plusieurs régions (voir annexe n°2) et apprécier les conditions de réussite de leur généralisation au territoire national, prévue pour les autorisations uniques (AU) par les lois d'août 2015 portant respectivement sur « *la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* » et « *la transition énergétique pour la croissance verte* ».
- Si l'entreprise et les maîtres d'ouvrages publics constituent les bénéficiaires finaux de ces expérimentations, les services de l'État (principalement DREAL, DDT et préfectures), les associations et la société civile sont tout autant impliqués dans leur mise en oeuvre (voir annexe n°3).

C'est donc par rapport à l'ensemble de ces acteurs que se positionne la démarche d'évaluation conduite par la mission, afin d'appréhender dans leur globalité et leur diversité les impacts de l'expérimentation.

- L'évaluation des trois dispositifs concernés s'articule ainsi autour de deux axes, en donnant la primeur aux porteurs de projet, conformément à la lettre de mission qui les identifie comme cible prioritaire visée par les expérimentations :

- l'analyse du bien-fondé et de la plus-value des dispositifs expérimentés (parties 1 et 2 du rapport) ;
- l'organisation et les moyens mis en place par l'administration, tant nationale que déconcentrée, pour y faire face et sa capacité d'adaptation à cette nouvelle donne (partie 3).

### ❑ Méthodologie et calendrier

- La mission était constituée de huit inspecteurs ou ingénieurs généraux du CGAAER, du CGEDD, du CGE, du CGEfi et de l'IGA. Il revenait à l'IGA de définir l'organisation du travail, ainsi que d'assurer la coordination et la synthèse.
- Dans sa démarche, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur la précédente mission inter-inspections réalisée dans le cadre du « choc de simplification » engagé par le Gouvernement. Cette mission avait élaboré en septembre 2014 un guide d'évaluation des mesures de simplification en faveur des entreprises. Coordonnée par l'IGA, et associant le CGEDD, le CGAAER et le CGEfi, cette mission avait précisé le cadre juridique et opérationnel des expérimentations, rappelé leur périmètre, défini les impacts attendus pour l'ensemble des parties prenantes et conçu des outils d'évaluation : grilles de questionnaires à l'attention des évaluateurs, des services et des porteurs de projet.
- L'évaluation s'est faite sur place et sur pièces. Les 10 régions expérimentatrices ont été enquêtées, ainsi que l'ensemble des représentations nationales, électives, administratives, professionnelles et associatives concernées (voir annexe n°6)
- Les auditions ont été précédées par l'envoi, *via* les préfets de région et de département, de grilles d'évaluation (pour les services de l'État) et de questionnaires de satisfaction (pour les porteurs de projet) précités, élaborés par la précédente mission. La totalité des questionnaires reçus a été exploitée, analysée et synthétisée (voir annexe n°5).

## Introduction (2/2)



Cette image signale les citations de l'exploitation des questionnaires que la mission a adressés aux porteurs de projet et aux services de l'Etat.  
(synthèse en annexe n°5)

- Conformément à la commande, la mission a régulièrement rendu compte de ses travaux au groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre DUPORT, portant sur le suivi des expérimentations et le permis environnemental unique. La mission a d'ailleurs proposé à son commanditaire de reporter la date de remise de son rapport afin de pouvoir participer aux réunions de septembre et de novembre 2015 du groupe de travail.
- Comme demandé, la mission a présenté ses conclusions et recommandations à la commission spécialisée du Conseil national de la transition énergétique (CNTE) présidée par M. Alain RICHARD, en charge de la modernisation du droit de l'environnement (MDE).

### ☐ Réserves méthodologiques

La mission a été confrontée à plusieurs types de difficultés inhérentes aux conditions de l'évaluation ou aux délais imposés :

- Le recul nécessaire à une évaluation est au cas présent insuffisant (environ 1 an depuis le lancement des expérimentations) pour permettre de tirer des conclusions définitives, particulièrement en matière de contentieux administratif (aucune action juridictionnelle aboutie à ce jour à l'encontre de décisions administratives issues des expérimentations).
- En conséquence de ce manque de recul, le nombre de dossiers n'est pas suffisant pour en tirer des enseignements statistiques, en particulier pour l'autorisation unique IOTA, qui n'était expérimentée que dans deux régions.
- Il s'agit moins d'une évaluation au sens strict que d'un bilan intermédiaire, la mission ne disposant pas de tous les outils d'analyse nécessaires (indicateurs pertinents). Pour autant, si la mission n'a pas eu à se pencher sur « *les suites à donner à ces expérimentations* » dont

le principe de généralisation a été arrêté par le législateur, en ce qui concerne les autorisations uniques (avec effet au 1er novembre 2015 – voir annexe n°2), elle a dû néanmoins s'appliquer à en évaluer les avantages et limites, ainsi que les pré-requis nécessaires à leurs réussite.

- La nouvelle configuration des régions en 2016 aura à l'évidence un impact sur l'organisation et la mise en œuvre des dispositifs aujourd'hui expérimentaux et maintenant généralisés. Cet impact est à ce jour difficilement évaluable.  
➡ Cela pourrait motiver le lancement d'une analyse complémentaire, à l'aune de la géographie des nouvelles régions et de la future organisation territoriale de l'Etat.
- Certaines catégories d'acteurs ont été peu rencontrées par la mission, par exemple les collectivités territoriales, alors qu'elles étaient citées par la mission dans le programme-type transmis aux services de l'Etat, chargés d'élaborer le programme de la mission sur place.

### ☐ Contexte national et sujets connexes

- Les conclusions de la mission sont de nature à compléter les travaux des différents groupes de travail de la commission précitée, présidée par M. Alain RICHARD. Voulue par la ministre de l'écologie pour « *mettre en œuvre une réforme structurée, approfondie et progressive du droit de l'environnement* », cette réflexion concerne notamment les trois thématiques suivantes :
  - démocratie environnementale ;
  - évaluation environnementale (autorité environnementale et études d'impact) ;
  - contentieux administratif.
- L'équipe d'évaluation a pris en compte les principes fondant la démarche MDE : « *non-régression du droit de l'environnement, proportionnalité, efficacité, sécurité juridique et effectivité* ». 12

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier

2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet

3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## Le certificat de projet, dispositif nouveau destiné à faciliter le montage de projets économiques

- Le **certificat de projet** vise à faciliter les démarches des porteurs de projets confrontés à des procédures administratives complexes et évolutives et de les aider, dans le cadre d'un processus intégré, à traiter des demandes d'autorisations multiples et ayant chacune leurs régimes juridiques, leurs échéances et leurs exigences.
  - Dans cet objectif, le certificat de projet a pour ambition :
    - d'apporter aux porteurs de projets économiques, le plus en amont possible de leur démarche, une visibilité sur les règles auxquelles leurs projets sont soumis, en fonction de leurs caractéristiques et de leur localisation, sur les procédures qui en découlent et sur les étapes de la démarche ;
    - de cristalliser, le temps de la procédure, les règles de droit applicables ;
    - de donner aux porteurs de projet des garanties en termes de délais.
  - Les projets concernés sont ceux nécessitant la délivrance par le préfet de département d'au moins une autorisation régie par le code de l'environnement, le code forestier ou le code de l'urbanisme.
  - Inscrite dans le cadre du programme de simplification du 17 juillet 2013 adopté par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CI-MAP) et dans la feuille de route du Gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement arrêtée le 17 décembre 2013, l'expérimentation a été engagée sur le fondement de la loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, et de l'ordonnance n°2014-356 du 20 mars 2014, complétée par le décret n°2014-358 du 20 mars 2014, relatifs à l'expérimentation d'un certificat de projet.
  - Le dispositif est désormais expérimenté dans six régions sur des périmètres thématiques différents : Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Aquitaine et Bretagne depuis le printemps ou l'été 2014, mais également Île-de-France et Rhône-Alpes depuis septembre 2015, sur la base de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
  - Maîtrisée par le préfet de département, la procédure de certificat de projet s'appuie sur la mise en place d'un guichet unique en faveur du porteur de projet, ainsi que d'un interlocuteur unique.

S'il le souhaite, ce dernier pourra également déposer, en même temps que la demande de certificat de projet, une demande d'examen, au cas par cas, sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact, une demande de certificat d'urbanisme et une demande d'examen en matière d'archéologie préventive. Les décisions qui découlent de ces procédures connexes sont annexées au certificat de projet si elles ont été rendues à temps.
  - Le préfet de département délivre le certificat de projet dans un délai de deux mois, sous la forme d'un arrêté préfectoral qui :
    - identifie les régimes spécifiques et les procédures dont le projet relève, ainsi que les zonages qui lui sont applicables ;
    - décrit les principales étapes de l'instruction et établit la liste des pièces requises pour chacune d'elles ;
    - fixe, pour chacune des procédures relevant de la compétence du préfet, une durée maximale d'instruction ;
    - l'informe des autres régimes et procédures susceptibles de s'appliquer ;
    - fournit tout autre renseignement ou élément que le préfet souhaite porter à la connaissance du demandeur, notamment les aspects du projet d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées.
  - La responsabilité de l'Etat pourra être recherchée si les délais de procédure annoncés sont dépassés ou si les informations fournies sont erronées (article 2 de l'ordonnance n°2014-356 du 20 mars 2014).
  - La démarche donne lieu à un suivi par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et, en vue de sa généralisation, de l'évaluation faisant l'objet du présent rapport.
- (voir aussi annexe n°2)

## Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier

1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet

1. 2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l'attractivité

1. 3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet

1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet

### ❑ Des avis partagés des porteurs de projet

- Quelques chiffres issus des 14 questionnaires d'évaluation retournés traduisent une certaine satisfaction des porteurs face aux objectifs du certificat de projet (CP), avec néanmoins quelques nuances :

- *43% des porteurs de projet considèrent que le certificat de projet a permis d'identifier des procédures non repérées ;*
- *une large majorité (71%) estime avoir une meilleure vision des exigences environnementales ;*
- *seulement 7% reconnaissent cependant que cette meilleure visibilité a été de nature à impacter leur prise de décision.*

- Les rencontres avec les acteurs de terrain révèlent par ailleurs un intérêt du certificat de projet plus ou moins marqué selon :
  - les types de projets : complexité, envergure économique, etc. ;

#### Certificat de projet, rescrit fiscal, certificat d'urbanisme : quelles différences ?

Le **rescrit fiscal** est une réponse de l'administration sur l'interprétation d'un texte fiscal, ou sur la situation d'un demandeur au regard du droit fiscal. Cette procédure est ouverte aux particuliers et aux professionnels, ainsi qu'aux collectivités territoriales.

Le **certificat d'urbanisme** est un document qui indique les règles d'urbanisme applicables à une parcelle donnée et permet de savoir si l'opération immobilière projetée est réalisable. Sa délivrance n'est pas obligatoire, mais il est recommandé d'en faire la demande avant d'engager la réalisation du projet.

Délivré en deux mois par le préfet de département, le **certificat de projet** vise à donner une plus grande visibilité à un porteur de projet sur les règles afférentes à l'obtention de l'autorisation qu'il demande, et sur le délai dans lequel les procédures administratives seront réalisées.

Ces dispositifs visent à offrir des garanties consistant en une **prise de position formelle, opposable à l'administration**, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur (voir extensions prévues par l'ordonnance présentée en Conseil des ministres du 9 décembre 2015).

- les porteurs : taille, capacités d'ingénierie interne, possibilité de recourir à des bureaux d'études, etc. ;
- les territoires concernés : dynamisme économique, contraintes environnementales, configuration frontalière, phénomène de saturation des possibilités d'implantation (pour l'éolien), etc.

### ❑ Des retours d'expérimentation à relativiser

- Les constats effectués concernant l'accueil des porteurs de projet vis-à-vis des avantages du dispositif en termes de connaissance des procédures, d'engagement sur les délais et de sécurité juridique est à nuancer car :
  - l'expérimentation est trop récente pour en tirer toutes les conclusions (par exemple, en termes de contentieux) ;
  - elle a un champ limité et beaucoup des projets concernés sont des projets d'un type particulier, à savoir des projets éoliens (voir tableau ci-dessous).
- Le nombre total de certificats de projet demandés dans les quatre régions expérimentatrices ressort à 90, soit un niveau inférieur à celui mentionné dans l'étude d'impact du projet d'ordonnance instituant le CP (130), mais qui reste dans le même ordre de grandeur (voir les éléments quantitatifs en annexe n°4). L'essentiel de l'écart s'explique par le fait que, pour une région pionnière en la matière (Franche-Comté), le nombre de certificats de projet demandés a été significativement moins important que celui qui avait été escompté : moins d'une dizaine de procédures ont été mises en œuvre, pour un potentiel estimé à une quarantaine dans l'étude d'impact.

Région	Nb de certificats de projet demandés	Secteurs
Aquitaine	42	26% énergie
Bretagne	11	100% éolien
Champagne-Ardenne	30	90% éolien
Franche-Comté	7	33% éolien



### ❑ Une administration fortement mobilisée, mais confrontée aux limites du certificat de projet

- Les services des régions expérimentales sont impliqués et soucieux de créer les conditions nécessaires à la réussite de la démarche (désignation d'un interlocuteur unique, mise en place d'instances de suivi, création d'outils spécifiques).
- Le certificat de projet est un facteur de mobilisation de l'administration qui lui permet d'avoir une vision d'ensemble des projets et d'en avoir connaissance en amont, ce qui facilite par la suite leur traitement.
- Le certificat de projet constitue une réelle opportunité pour développer le travail en mode projet et l'interministérialité. Il a parfois permis de renforcer la collaboration de certains opérateurs et services plus faiblement impliqués dans certains projets (ARS, DRAC).
- Malgré les atouts de ce dispositif, les services en soulignent les limites, et notamment la forte charge de travail qu'il génère, l'absence d'outil de suivi et de partage collaboratif performant accentuant cette charge (voir partie 3). Celle-ci, ainsi que la nécessité de respecter le délai de deux mois, conduisent les services à négliger leurs autres dossiers (un même effet d'éviction est constaté pour les autorisations uniques - voir partie 2.2).
- Ces difficultés se doublent d'interrogations quant au déploiement du dispositif dans le cadre des nouvelles régions, puisque, parmi les anciennes régions composant chaque nouvelle entité régionale, seule l'une d'entre elles était expérimentatrice.

### ❑ Des associations environnementales attentives à la démarche

- Le constat dressé, par de nombreux porteurs, d'une plus forte prise en compte des règles environnementales grâce au certificat de projet va dans le sens d'un meilleur respect des exigences en matière de développement durable dans l'élaboration des projets.  
Cela constitue une garantie supplémentaire pour les associations environnementales.

- Elles expriment cependant certaines inquiétudes :
  - celles-ci sont liées tout d'abord à la cristallisation : de nouvelles règles environnementales pourraient ne plus s'appliquer à certaines entreprises bénéficiant d'un certificat de projet (voir partie 1.3) ;
  - leurs craintes portent également sur l'absence de publicité du certificat de projet, celui-ci n'étant pas publié au recueil des actes administratifs. Certaines ont le sentiment de ne pas être suffisamment partie prenante de la démarche.
- Quelques-unes ont demandé une communication des certificats de projet déposés dans leurs régions. Cette communication, alors même que les projets ne sont pas encore en phase de montage, semble néanmoins difficilement se concilier avec certains droits des porteurs de projet, notamment en termes de secret commercial ou de secret industriel.

Dans le département de la Dordogne : suite à la demande faite par l'association « Asso3D - Défense du val de Dronne et de la Double », la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a estimé que la transmission du certificat de projet et du dossier de demande du porteur de projet était de droit.

- Le terme même de « certificat » laisse à penser à une pré-autorisation, ce qui est de nature à engendrer de la méfiance vis-à-vis de la parole de l'Etat.
- La défiance des associations environnementales conduit certaines d'entre elles à envisager des recours contentieux contre les certificats de projet de manière plus systématique qu'elles ne le faisaient jusqu'à présent à l'encontre des dossiers de demande d'autorisation, ce qui risque de ralentir le montage de certains projets.

Cet aspect n'a pu être expertisé par la mission, compte tenu du trop faible recul sur le dispositif.

## Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier

1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet

1. 2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l'attractivité

1. 3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet

1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet

### ❑ Des apports unanimement appréciés par les entreprises

- L'engagement de l'Etat sur les délais des procédures est très prisé par la plupart des fédérations professionnelles.
- L'approche globale du projet par l'Etat au travers d'un interlocuteur unique et d'une organisation en mode projet est particulièrement appréciée.

### ❑ Des réserves sont cependant exprimées

- Une « simple » réunion de cadrage avec les services de l'Etat est parfois jugée préférable et plus opérationnelle.
- Quand les projets ont un caractère répétitif, l'intérêt du certificat de projet apparaît faible.
- En revanche, pour les transformations et évolutions d'installations existantes, la formule du certificat de projet peut se révéler intéressante.
- Surtout, la nature même du certificat de projet suscite des interrogations :
  - doit-il être un document circonscrit à la relation entre le porteur de projet et l'Etat ?
  - ou constituer un document d'une forte portée juridique, susceptible de recours dès sa délivrance qui pourrait alors constituer un réel frein aux projets ?

### ❑ Le certificat de projet, facteur potentiel d'attractivité

- Plus de 1 000 décisions d'investissement émanant d'entreprises étrangères ont été prises en 2014, dont 30% concernent des activités de production.
- Beaucoup de ces projets, principalement ceux liés aux activités de production, relèvent du champ de l'autorisation unique et du certificat de projet.
- Le certificat de projet est vu par Business France (créée début 2015 par la fusion de l'Agence française pour les investissements étrangers et d'*Ubifrance*) comme un facteur d'attractivité vis-à-vis des entreprises étrangères. Dès 2012, l'agence décrivait les contours de la fonction visée aujourd'hui par le certificat de projet (voir encadré).

#### Extrait du rapport 2012 sur l'attractivité de la France, établi par l'Agence française pour les investissements étrangers :

« la qualité du dialogue avec les autorités administratives peut faire la différence au moment du choix de localisation d'un investissement étranger en France. La capacité de l'administration à donner à l'entreprise une information claire et complète sur les règles et les procédures applicables, à s'engager sur les délais d'instruction des dossiers d'autorisation administrative, ou à s'organiser pour assurer la coordination des intervenants au titre des différentes procédures (urbanisme, installations classées pour l'environnement..) se révèle, dans cette perspective, essentielle »

## Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier

1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet

1. 2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l'attractivité

1. 3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet

1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet

### ❑ La cristallisation du droit s'avère problématique

- Des pans importants du droit (obligations internationales et européennes de la France, règles susceptibles de porter atteinte à la sécurité, la salubrité et la santé publique, etc.) ne sont pas couverts par la cristallisation.
- Le champ couvert est souvent perçu différemment par les porteurs de projet et l'administration. Au sein de l'administration, ce que recouvre la cristallisation laisse place à des avis différents, quand ce n'est pas des interrogations :



*La différence éventuelle de périmètre entre le certificat de projet et celui de la cristallisation pose-t-elle problème ?*

Oui/partiel	Ne sait pas	Non
46%	38%	15%

- Le fait de devoir, pour le porteur de projet, se mettre en conformité avec une nouvelle réglementation, au sortir de la période de cristallisation, ajoute des interrogations, voire n'est pas compris, ou est jugé trop complexe dans sa mise en œuvre.
- Ces difficultés et incertitudes sont susceptibles de provoquer des contentieux en particulier de la part du porteur de projet ou de tiers. S'il est difficile de mesurer leur ampleur à ce stade, cela suscite une réelle inquiétude.

### ❑ Le contenu attendu des certificats de projet est flou, ce qui peut en réduire les apports

Outre les procédures et délais, le certificat de projet est censé fournir « *tout autre renseignement ou élément que le préfet souhaite porter à la connaissance du demandeur, notamment les aspects du projet d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées.* » (ordonnance relative au certificat de projet).

- L'interprétation de la disposition préventive ci-dessus est variable de la part des services et peut présenter le risque pour l'Etat de devoir anticiper, avec parfois une certaine incertitude, sur des avis et décisions qui relèvent de phases ultérieures du dossier.
- Faire apparaître ces éléments par écrit, de surcroît dans un arrêté préfectoral, et cela dans des délais courts, s'avère difficile et engage juridiquement l'Etat. Cela peut conduire l'Etat à réduire fortement le contenu et la précision des informations données dans le certificat de projet et ainsi priver le porteur d'éléments forts, utiles pour mener à bien son projet.
- Le niveau de précision que les services peuvent apporter aux informations contenues dans le certificat de projet dépend, en partie, du niveau de maturité du projet. Lorsque le certificat de projet est demandé très en amont, alors que le projet est parfois embryonnaire, le certificat de projet ne peut, de fait, qu'être sommaire. En effet, l'Etat ne dispose alors pas des éléments suffisants pour indiquer, avec précision, les règles, dispositifs et délais applicables.
- En revanche, pour des projets aux contours bien identifiés voire particulièrement avancés, le CP peut être très précis sur les règles de droit applicables et indiquer, au-delà, les éléments pouvant faire obstacle. *A contrario*, l'absence de telles informations peut aussi bien engager la responsabilité de l'Etat pour carence fautive, sauf à ce qu'il démontre qu'il ignorait totalement les circonstances occultées, à la date du CP.

### ❑ Le délai de délivrance du certificat de projet peut être porteur d'effets pervers

Pour mémoire : La remise du certificat de projet est prévue dans un délai de 2 mois.

- Ce délai, suffisant pour certains projets, est difficile à tenir pour d'autres, plus complexes, ce qui provoque une pression sur les services de l'Etat et peut conduire à amoindrir la qualité du contenu du certificat de projet, par souci de respecter l'échéance réglementaire.
- Malgré ces difficultés, la mission relève une satisfaction des porteurs de projet quant aux délais



*Au regard des réponses aux questionnaires, 100% des porteurs de projet sont satisfaits des délais de réponse de l'administration pour la production des certificats de projet.*

- Pour le porteur de projet, le délai de 2 mois peut être perçu comme une perte de temps dans l'élaboration du projet, celui-ci se surajoutant aux étapes ultérieures de demande d'autorisations.

*A contrario*, certains porteurs de projet peuvent demander un certificat de projet en espérant ainsi améliorer la visibilité d'un dossier aux yeux de l'Etat et bénéficier d'un traitement plus rapide du dossier par la suite.

### ❑ Une meilleure intégration de l'ensemble des procédures au CP est souhaitable, mais à construire

La notice du décret relatif au certificat de projet précise :

*« La demande de certificat de projet peut être accompagnée d'une demande d'examen au cas par cas de l'impact environnemental, d'une demande de certificat d'urbanisme et d'une demande tendant à examiner si le projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions de diagnostic archéologique. Les décisions afférentes à ces demandes seront annexées au certificat de projet si elles ont pu être rendues avant la date de délivrance du certificat. »*

- Le recours à la possibilité décrite ci-dessus n'est pas systématique et n'a pu être expertisé dans un nombre suffisant de cas.
- Sur le principe, cette extension du champ se situe dans l'esprit intégrateur du certificat de projet. Sur le terrain, ce dépôt simultané peut entraîner des attentes, voire des confusions de la part des porteurs de projet.
- Par ailleurs, dans la pratique, lorsque ces demandes sont formulées par les porteurs, l'interlocuteur unique n'est pas forcément rendu destinataire des retours apportés par les services instructeurs.
- C'est clairement une déception quant au caractère supposé intégrateur du certificat de projet ; cela affaiblit le principe même de l'unicité et contribue à maintenir la complexité de demandes disjointes s'inscrivant dans des procédures et des temporalités différentes.

## Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier

1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet

1. 2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l'attractivité

1. 3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet

1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet

## Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

### □ L'échange amont est pratiqué et plébiscité

- La quasi-totalité des porteurs de projet ayant répondu au questionnaire d'évaluation des expérimentations apprécie l'amélioration de la relation avec l'administration en amont du dépôt du projet, celle-ci apparaissant plus accessible (vertus de l'interlocuteur unique), plus réactive et plus à l'écoute.



Question	Oui
<i>Considérez vous que les services de l'Etat ont été suffisamment disponibles et à votre écoute ?</i>	86%
<i>Avez-vous eu assez d'information pour comprendre le sens des démarches qui vous ont été demandées ?</i>	100%
<i>L'Etat a-t-il respecté ses engagements et a-t-il été fiable dans ses conseils ?</i>	93%

Ces constats ont été confortés lors des auditions effectuées sur le terrain.

- Les déplacements de la mission ont montré que préexistaient bien souvent des pratiques d'échanges en mode projet entre porteurs et services de l'Etat en amont du dépôt du dossier, en particulier pour les projets à fort enjeu.
- Elles empruntent différentes formes et modalités et sont jugées positives par les deux parties car elles leur permettent de mieux prendre en compte les enjeux de l'autre et d'avoir une vision globale du projet.

### Quelques exemples de bonnes pratiques d'échanges préalables

En Aquitaine : Les projets les plus complexes et/ou les plus structurants pour l'économie locale donnent lieu à des revues de projet associant les porteurs de projet et l'ensemble des services de l'Etat et, dans le cas de dossiers d'envergure (par exemple, la construction d'un atelier de maintenance d'avions d'affaires), à des comités de pilotage réguliers associant les collectivités territoriales et partenaires de l'Etat (avec élaboration d'un rétro planning et des points d'étape réguliers).

En Champagne-Ardenne : Les projets éoliens donnent lieu, dans chaque département, à des réunions spécifiques, appelés « pôles éoliens » associant les porteurs de projet et l'ensemble des services concernés par les différentes autorisations qu'impliquent ces projets.

- La procédure expérimentale d'autorisation unique IOTA introduit une innovation pertinente, consistant à offrir la possibilité au porteur de projet de bénéficier d'un « cadrage préalable » sur le degré de précision des informations à fournir dans son dossier. Il s'agit donc d'un cadrage préalable du dossier lui-même, et non de l'étude d'impact. Sollicitée dans 50% des cas, cette option est un succès.
- Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable de donner au porteur de projet la possibilité d'un échange préalable, suivi ou non de la délivrance d'un CP (recommandation ci-après).

➡ Afin d'éviter des méprises avec le cadrage préalable ou l'échange préalable tel que suggéré ici, il conviendrait d'abandonner le terme « examen préalable » retenu dans le cadre de la procédure d'autorisation unique, afin de lui substituer le terme « instruction », qui présente l'avantage d'être connu de toutes les parties prenantes.



## **Recommandation n° 1 : Proposer aux porteurs de projet un échange préalable dans une approche d'accompagnement**

### **Objectifs et modalités**

Cet échange préalable sur le projet :

- a pour objet de donner plus de visibilité au porteur de projet sur les procédures et les règles auxquelles son projet va être soumis et sur les délais d'instruction ;
- permet une discussion sur la faisabilité du projet, les éventuels points pouvant faire obstacle et les ajustements possibles ;
- peut associer l'autorité environnementale, dans des conditions garantissant le respect de son autonomie ;
- est couplé avec le cadrage préalable de l'étude d'impact quand celui-ci est demandé concomitamment ;
- permet dans la plupart des cas, les attentes du porteur de projet étant satisfaites par cet échange préalable, d'éviter une demande plus lourde de certificat de projet ;
- a vocation à se substituer, pour les autorisations uniques IOTA, à la procédure de « cadrage préalable » du dossier ;
- n'est pas formalisé par un acte administratif et n'engendre pas de cristallisation du droit ;
- donne lieu, lorsqu'il n'y a pas demande de certificat de projet, à un compte-rendu synthétisant les principaux points ;
- est coordonné par un chef de projet qui sera, à l'avenir, le correspondant privilégié du porteur de projet au sein de l'administration (voir recommandation n°6).

### **Impact attendu**

- Bénéfice pour toutes les parties grâce à un projet, appréhendé dans sa globalité, qui prend mieux en compte les exigences, notamment environnementales, et à une administration plus au fait du projet, et donc, plus réactive et efficace.
- Limitation des demandes complémentaires exprimées par l'administration lors de l'instruction.

### **Conditions de réussite**

- Evolution des postures et des modes d'organisation de l'administration dans son rôle d'accompagnement.
- Mobilisation coordonnée de tous les services de l'Etat concernés et, selon les projets, des collectivités territoriales et opérateurs publics (dans un objectif de simplification de la relation du porteur de projet avec chacune des entités composant l'« administration » au sens large).
- Désignation d'un chef de projet légitime vis-à-vis de l'ensemble des acteurs.
- Cadre national suffisamment souple pour « faire simple » et laisser une latitude aux services déconcentrés.

### **Ressources à mobiliser**

- Organisation en mode projet, impliquant les services de l'Etat, mais également ses opérateurs, les collectivités territoriales et autres organismes concernés.
- Mise en place des outils d'accompagnement, d'animation et de formation des acteurs et professionnels, nécessaires à la mise en œuvre du mode projet (voir recommandation n°8).

### **Services centraux en charge de la mise en œuvre**

CGDD, DGPR, DGALN/DEB, SG MEDDE

### **Éléments de calendrier**

Repérage des bonnes pratiques développées dans les régions expérimentatrices ([1<sup>er</sup> trimestre 2016](#))

Elaboration d'une circulaire fixant le cadre des échanges préalables et leur articulation avec les procédures d'autorisation unique ([2<sup>ème</sup> trimestre 2016](#))

Accompagnement de la généralisation grâce à un guide national, des sessions nationales de formation à l'attention des acteurs locaux et l'organisation d'échanges inter-acteurs au plan régional ou inter-régional ([2<sup>ème</sup> semestre 2016](#))

## Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier


1.1. Un accueil globalement favorable des acteurs du certificat de projet

1. 2. Le certificat de projet, une réponse aux attentes des fédérations professionnelles et un outil au service de l'attractivité

1. 3. Des difficultés dans la mise en œuvre du certificat de projet

1.4. Une attente forte exprimée par les porteurs et l'administration pour des échanges en amont du dépôt du projet

1.5. Des réajustements nécessaires pour renforcer la valeur ajoutée du certificat de projet

- ❑ **Le certificat de projet s'est traduit par des avancées qu'il convient de préserver :**
    - une meilleure visibilité sur les règles qui seront appliquées ;
    - un engagement sur les procédures et les délais ;
    - une approche globale du projet, garante de cohérence dans les décisions prises, grâce au mode projet ;
    - une décision de recourir au certificat de projet laissée à la main du porteur de projet.
  
  - ❑ **Toutefois, des améliorations restent à apporter :**
    - une cristallisation du droit à abandonner compte tenu de la complexité de sa mise en œuvre, de sa portée relative et des risques de recours ;  
Celle-ci pourrait avantageusement être remplacée par la mise en œuvre de la disposition générale permettant de repousser l'application des nouvelles normes (circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation) ;
    - des délais de délivrance à assouplir selon le profil des projets afin que les services de l'Etat puissent délivrer des certificats de projet de qualité ;
    - un caractère global à renforcer en intégrant l'ensemble des dimensions du projet (« urbanisme », « fouilles archéologiques », etc.) ;
  
  - un format juridique à modifier, en tenant compte des apports et des risques qu'il représente. Par exemple, un courrier du préfet engage l'Etat, tout en limitant le risque d'exposition au contentieux.
- 
- ❑ **Pour répondre à ces attentes, il est recommandé d'aménager et de simplifier le certificat de projet**  
*(recommandation ci-après)*
    - Ce certificat de projet simplifié devrait répondre à la plupart des besoins. Toutefois certains projets, notamment les projets de très grande envergure, pourraient demander un autre outil. Le recul manque cependant car l'expérimentation du certificat de projet n'est étendue que depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015 aux projets d'intérêt économique majeur en Ile-de-France et, en Rhône-Alpes, aux projets d'intérêt régional majeur pour le développement des transports ferroviaires.
-  Il conviendra d'analyser ultérieurement les retours de ces expérimentations pour déterminer si les projets de grande envergure nécessiteraient éventuellement une approche complémentaire, basée sur un certificat de projet qui pourrait être de nature différente (incluant ou non une cristallisation du droit à préciser, prenant en compte la durée du projet etc.).

## Recommandation n°2 : Simplifier et généraliser le certificat de projet, en conservant son caractère optionnel

### ❑ Objectifs et modalités

**Le certificat de projet est maintenu dans son esprit et dans son contenu** : il concerne les projets impliquant au moins une autorisation relevant du préfet. Il est constitué d'un engagement formalisé portant sur les procédures, règles et délais applicables. Il fournit tout autre élément que le préfet souhaite porter à la connaissance du demandeur, notamment les aspects du projet pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées.

**Néanmoins, pour en renforcer la valeur ajoutée, le simplifier et réduire le risque juridique, les modifications suivantes sont apportées :**

- il n'y a pas de cristallisation du droit (pas d'arrêté préfectoral) ;
- c'est un document de l'Etat à l'attention du porteur de projet, non opposable aux tiers (par exemple, un courrier du préfet au porteur de projet) ;
- il est articulé plus étroitement avec les autres procédures (intégration de l'examen au titre de l'archéologie préventive, calendrier coordonné avec le certificat d'urbanisme, etc.) ;
- le délai de fourniture du certificat de projet est fixé à 2 mois, avec possibilité d'un délai de 3 mois dans les situations qui le nécessitent ;
- au-delà du certificat, dans une relation d'accompagnement tout au long du projet, le chef de projet (voir recommandation n°6) cherchera à tenir informé le porteur d'évolutions réglementaires qui affecteraient son projet.

### ❑ Impact attendu

- Répondre au besoin exprimé par certaines entreprises et constituer un facteur d'attractivité pour les entreprises étrangères tout en permettant à l'administration de traiter les demandes dans de bonnes conditions.

### ❑ Conditions de réussite

- Assurer la généralisation de l'échange préalable (voir recommandation n°1) avant celle du certificat de projet, afin que celui-ci ne soit demandé que dans les cas qui le justifient.
- Désigner un chef de projet légitime vis-à-vis de l'ensemble des acteurs (voir recommandation n°6) .
- Nécessaire mobilisation de l'ensemble des services et opérateurs, y compris ceux peu habitués à travailler en mode projet.

- Sollicitation du préfet, si nécessaire, pour garantir cette mobilisation.
- Nécessité que les services centraux tiennent mieux informés les services déconcentrés des évolutions réglementaires pouvant affecter des projets (nature, impact, calendrier...).

### ❑ Ressources à mobiliser

- Soutien par les services centraux : pilotage du CGDD et appui des autres services, notamment du secrétariat général du MEDDE, veille juridique, etc.

### ❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre

CGDD, en concertation avec : DGPR, DGALN/DEB, SG MEDDE

### ❑ Éléments de calendrier

Dans la mesure où, contrairement aux autorisations uniques, la généralisation de l'expérimentation du certificat de projet n'a pas été décidée par le législateur, le calendrier de la réforme de celui-ci peut être distinct de celui afférent aux autorisations uniques.

Discussions, au niveau national, avec l'AMF, le ministère de la culture et les autres acteurs concernés par les procédures articulées avec le certificat de projet ([1er trimestre 2016](#))

Expertise sur la nature juridique à retenir par les services juridiques des ministères concernés ([1er trimestre 2016](#))

Définition des contours, de la nature juridique et des modalités de mise en œuvre du certificat de projet revisité ([2ème trimestre 2016](#))

Elaboration d'un acte réglementaire formalisant le cadre du nouveau certificat de projet et mise en place d'outils d'accompagnement (guide, formations, système d'information adapté, etc.) ([2ème semestre 2016](#))

Déploiement du certificat de projet revu à la France entière ([2ème semestre 2016](#))

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## L'autorisation unique : un seul vecteur pour traiter les procédures nombreuses et complexes d'un même projet

- Dispositif faisant l'objet d'une expérimentation désormais étendue à l'ensemble des régions de France, l'**autorisation unique** a pour objet d'instaurer une procédure intégrée conduisant à regrouper plusieurs décisions du préfet en une décision unique.
- Dans le cas de l'autorisation unique ICPE, sont concernés les projets du titre Ier du livre V du code de l'environnement (parcs éoliens, installations de méthanisation, chaufferies, carrières, installations industrielles diverses, grands élevages, etc.) ainsi que la plupart des autres décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet. Selon les cas, les décisions intégrées dans le dispositif peuvent relever :
  - du code de l'environnement : autorisation ICPE en elle-même, autorisation loi sur l'eau, évaluation des incidences Natura 2000 et dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées ;
  - du code forestier : autorisation de défrichement ;
  - du code de l'énergie : autorisation d'exploiter, approbation des ouvrages de transport et de distribution d'électricité ;
  - du code de l'urbanisme, lorsque le permis de construire est délivré par l'Etat (éoliennes et installations de méthanisation).
- Dans le cas de l'autorisation unique IOTA, sont concernés les projets IOTA soumis à la loi sur l'eau visés par l'article L.214-3 du code de l'environnement (« *installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles* »), ainsi que la plupart des autres décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet. Selon les cas, les décisions intégrées dans le dispositif peuvent relever :
  - du code de l'environnement : autorisation loi sur l'eau en elle-même, dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, réserves nationales et sites classés ;
  - du code forestier : autorisation de défrichement.
- Certaines autorisations et certains avis de l'administration ne sont pas intégrés en tant que tels dans l'AU-ICPE, tels que les prescriptions de fouilles archéologiques, les conditions d'emprunt des routes d'accès, etc. Il en va de même pour les permis de construire lorsqu'ils ne sont pas délivrés par l'Etat (c'est-à-dire les ICPE autres que les éoliennes et les installations de méthanisation).

Quant à l'AU-IOTA, la délivrance de l'autorisation unique est disjointe mais coordonnée aux décisions suivantes : décisions relevant du code général de la propriété des personnes publiques, notamment l'article L.2122-1 pour la délivrance du titre domanial public fluvial et maritime, autorisation relevant du code de l'urbanisme (permis de permis de construire, de démolir, etc.) délivré par les collectivités territoriales et décisions relevant du code de la santé publique, notamment son article L.1321-7 pour la demande d'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine (hors eau minérale naturelle).

- L'AU figure au programme de simplification du 17 juillet 2013 adopté par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CI-MAP) et dans la feuille de route du Gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement arrêtée le 17 décembre 2013.
- Les enjeux sont nombreux :
  - une simplification des procédures et une réduction des délais, sans que la qualité de la décision n'en soit altérée ;
  - une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et la prise en compte des exigences environnementales propres à chaque procédure au sein d'un même dispositif ;
  - une anticipation, une lisibilité et une stabilité juridiques accrues pour le porteur de projet ;
  - des relations facilitées avec l'utilisateur grâce à une coordination entre les services de l'Etat.
- Le délai-cible pour la mise en œuvre de l'autorisation unique est de 10 mois.
- D'abord expérimentée dans neuf régions sur des périmètres thématiques différents, sept pour l'AU-ICPE (Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Bretagne, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Picardie) et deux pour l'AU-IOTA (Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon), l'expérimentation a été généralisée en novembre 2015 à l'ensemble des régions.
- Comme pour le certificat de projet, la démarche d'autorisation unique donne lieu à un suivi par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et, dans le cadre de sa généralisation, de l'évaluation faisant l'objet du présent rapport.

(voir aussi annexe n°2)

## Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques aux porteurs de projet

2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentatrices

2.2. Des apports significatifs de l'AU, à nuancer cependant

2.3. L'enjeu d'articulation entre AU et autorisation de construire

2.4. La question de la sécurité juridique de l'AU

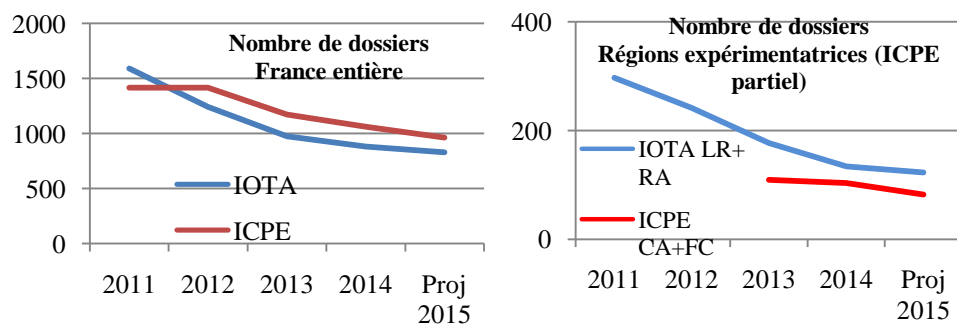
2.5. La démocratie environnementale et l'autorisation unique

### ❑ Les porteurs de projet ont normalement sollicité le dispositif expérimenté

- Dans certaines régions, les services ont signalé à la mission l'existence d'un net fléchissement du nombre de demandes d'autorisations, depuis la mise en œuvre de l'expérimentation.

En particulier, les porteurs de projet auraient précipité le dépôt de leur dossier avant la mise en œuvre des expérimentations (entre mai et juin 2014 selon les régions), craignant qu'elles leur soient défavorables ou leur occasionnent un coût d'adaptation de leur façon de travailler avec l'administration.

- Il a pu exister un tel phénomène infra-annuel mais il est resté sans influence sur les chiffres annuels. En effet, les données 2014 et celles de 2015 (extrapolées) s'inscrivent dans la tendance baissière constatée ces dernières années du fait de la crise économique. L'ordre de grandeur du flux de dépôt de demandes d'autorisation est actuellement en moyenne de 1 dossier par département par mois, aussi bien pour les ICPE que pour les IOTA (voir annexe n°4).



Source : DGPR, DGALN/DEB (MEDDE) - septembre 2015

- LR : Languedoc-Roussillon - RA : Rhône-Alpes - CA : Champagne-Ardenne – FC : Franche-Comté
- L'historique pour les ICPE n'est significatif que pour les régions ayant expérimenté l'autorisation unique pour l'ensemble des dossiers (Champagne-Ardenne et Franche-Comté).
- Les statistiques ne sont pas suffisamment fines pour apprécier le rythme avec lequel les différentes régions expérimentatrices sont entrées dans le nouveau dispositif.

Pendant une période de 3 mois, les porteurs de projet avaient la possibilité de choisir entre la procédure expérimentale et le droit commun. Il est observé qu'à l'issue de cette période, des régions ont continué à accepter des dossiers « droit commun ».

### ❑ L'opinion nuancée des porteurs de projets sur la procédure d'autorisation unique

- Le degré de connaissance du dispositif par les porteurs de projet dépend du dynamisme de la promotion qui en a été faite par l'Etat au niveau central ou territorial, les collectivités territoriales, les organismes professionnels etc.
- L'autre facteur essentiel réside dans la perception des porteurs de projet des avantages réels que peut leur apporter le dispositif, ainsi que de ses inconvénients (dont le coût d'entrée dans le dispositif) ; à ce niveau, les bureaux d'études peuvent exercer une forte influence sur les porteurs de projet.

En particulier, les porteurs de projet constatent, souvent en le regrettant, que la simplification qui leur est proposée s'effectue à droit constant : elle porte sur les procédures, et non sur le droit environnemental lui-même, alors que les normes applicables sont perçues comme étant à la fois exigeantes et complexes.

Comme cette complexité du droit est maintenue alors qu'elle est vécue comme une réelle contrainte par les porteurs de projet, ceux-ci peuvent estimer que la cible de simplification n'a pas été atteinte. Ceci renvoie à la question de l'application du principe de proportionnalité par les services de l'Etat (voir partie 3.3).

- Tous les porteurs de projet ayant déposé un dossier d'autorisation unique n'ont pas spontanément demandé à bénéficier de cette expérimentation. Dans certains cas rapportés à la mission (non quantifiables en termes statistiques, faute de recul et d'information), ce sont les services de l'Etat qui ont insisté auprès du porteur de projet pour le convaincre à demander à « bénéficier » de l'AU.



## Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques aux porteurs de projet

2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentatrices

2.2. Des apports significatifs de l'AU, à nuancer cependant

2.3. L'enjeu d'articulation entre AU et autorisation de construire

2.4. La question de la sécurité juridique de l'AU

2.5. La démocratie environnementale et l'autorisation unique

### Qu'est-ce qui rend une autorisation « unique », donc intégrée ?

Une procédure d'autorisation est dite unique lorsqu'elle est organisée pour donner la possibilité à un porteur de projet d'obtenir, à partir d'un seul et même dossier, le plus possible d'autorisations administratives nécessaires à la concrétisation de son projet. Ainsi, en mode « AU », une procédure ICPE ou IOTA va être traitée en même temps que des procédures qui, jusqu'alors, étaient traitées de façon séparée : par exemple, la dérogation « espèces protégées » ou l'autorisation de défrichement. Toutes ces autorisations donneront lieu à une décision unique. Le point d'entrée (guichet) et le point de contact (interlocuteur) sont eux aussi uniques.

### □ Une logique d'intégration qui répond effectivement à un objectif de simplification

- Le principe même de réunir plusieurs procédures en une seule permet d'obtenir un incontestable effet de simplification pour le porteur de projet. Cela lui permet, en une seule démarche, d'atteindre plusieurs objectifs d'autorisation avec l'administration.
- Les gains identifiés portent sur la simplification mais aussi sur la connaissance des procédures et du droit :
  - réduction du nombre de documents à fournir ;
  - visibilité sur les interactions entre législations, pouvant susciter une meilleure adhésion à la réglementation, même si celle-ci demeure complexe ;
  - à ce sujet, les progrès ressentis demeurent toutefois assez faibles, sans doute en raison du fait que l'expérimentation est réalisée à droit constant :



*Pour les services, seul 1 porteur de projet sur 4 connaît mieux les exigences environnementales, du fait de la mise en place de l'autorisation unique.*

- Des craintes quant à l'intégration peuvent aussi se manifester. Certains maîtres d'ouvrage craignent en effet de dépenser des sommes importantes pour leurs dossiers en procédure intégrée, avec un risque de refus qu'ils perçoivent comme étant plus important, alors que jusqu'à maintenant le travail par étapes leur permettait de limiter la dépense en cas de refus.

### □ Cependant, un taux d'intégration des procédures qui apparaît relativement faible

- On peut définir un « taux d'intégration » en calculant, pour l'ensemble des dossiers d'AU au plan national, la part de ceux comprenant non seulement une demande d'autorisation ICPE ou IOTA « simple » et une demande de permis de construire mais aussi une demande de dérogation espèces protégées, de défrichement, etc.
- Ces taux sont respectivement de 42% pour les ICPE et de 20% pour les IOTA. Ils signifient qu'une majorité de dossiers ne comporte qu'une seule procédure. Cette situation invite à se poser la question du périmètre de la procédure d'AU. L'écart de taux entre ICPE et IOTA s'explique notamment par le fait que la procédure ICPE, avant expérimentation, contenait déjà une part d'intégration. Par exemple, tout dossier ICPE fait l'objet d'une vérification « loi sur l'eau », si concerné, et, s'il s'agit d'une installation de production d'électricité, le permis de construire est intégré.

### Deux bonnes pratiques traduisant un approfondissement de la logique d'intégration

En région Midi-Pyrénées a été instaurée la délivrance, lors de la phase d'instruction et pour les méthaniseurs, d'un **avis préalable sur l'agrément sanitaire**, émis par la DDPP. Il s'agit d'un avis sur la « faisabilité » de la délivrance du futur agrément sanitaire, laquelle ne pourra intervenir qu'une fois l'installation mise en service.

Dans cette même région, un **avis paysager unique** est délivré conjointement par la DREAL, la DDT et le STAP lors de l'instruction des projets éoliens. Il s'agit d'une innovation porteuse d'intégration, même si elle peut être de nature à fragiliser la position du préfet en interne, lorsque celui-ci rend une décision différente de celle vers laquelle tend ledit avis.

### ❑ Les délais constatés sont effectivement plus courts que dans la procédure standard

- Comme pour le certificat de projet, les porteurs de projet expriment un sentiment de « sécurité » lié à l'engagement sur les délais, dû notamment aux avantages procurés en termes de crédibilité du projet aux yeux des financeurs (horizon du retour sur investissement)
- Globalement, les objectifs sont atteints : le délai entre le dépôt du dossier et la décision du préfet s'est effectivement réduit.

Ainsi, en ce qui concerne les dossiers ICPE pour lesquels un arrêté d'autorisation a été pris, le délai moyen ressort à 252 jours, à rapprocher à la fois de la cible (300 jours) et de la moyenne nationale de 431 jours, soit un écart de 42%.

ICPE* / Délai moyen global de traitement des dossiers (jours)				
	2013	2014	2015	
ICPE France entière	452	432	431	
AU ICPE			252	pour 13 dossiers

\*Données non calculées pour IOTA, en raison d'un nombre de dossiers non significatif au plan statistique

ICPE et IOTA / par phase de la procédure / 2014-2015				
	Recevabilité	Enquête publique	Décision	Total
AU ICPE	115	80	64	259 (12 dossiers)
AU IOTA	135 (5 dossiers)	NS	NS	NS
Objectif (pour mémoire)	120	90	90	300

### ❑ On observe néanmoins un effet de report des délais vers l'amont

- La mission a constaté qu'un délai important (de l'ordre de plusieurs semaines) pouvait être reporté en amont du dépôt du dossier, sous la forme d'un échange préalable avec l'administration, le plus généralement sur un mode informel (voir partie 1.4).
- Souhaité par les porteurs de projet, ce temps passé en amont avec les services est en général apprécié, si sa durée demeure maîtrisée et qu'il garantit en aval un traitement rapide et efficace de la demande. En effet ce temps est logiquement assimilé à un délai par le porteur de projet.
- Il convient donc pour les services de concevoir cette période amont comme indispensable à la complétude du dossier et à sa qualité au regard de la future instruction et non comme un moyen (non procédural) de rallonger, dans l'intérêt des services, le délai d'instruction.
- La mission a repéré au moins trois effets de cet investissement amont :
  - comme pour le certificat de projet, l'identification des aspects du projet pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées ;
  - une meilleure capacité des services à s'exprimer rapidement sur la complétude du dossier ;
  - cependant, un risque de prises de position contradictoires de l'administration, entre la phase amont et l'instruction. Cela résulte le plus souvent du fait que, contrairement aux échanges informels avant dépôt du dossier, l'instruction donne lieu à un examen approfondi d'un dossier complet, pouvant logiquement révéler des aspects jusqu'alors non identifiés.

### □ En raison de la pression sur les délais, une absence de priorisation dans la prise en charge des demandes

- La mécanique du dispositif, commandée par le respect des délais, fait que les dossiers sont traités par ordre d'arrivée, avec la même attention, indépendamment de leur complexité, de leur intérêt en termes économiques ou de leur sensibilité.
- Il existe par ailleurs un effet d'éviction au détriment des dossiers ICPE relevant d'autres secteurs (ex. chimie)

➡ La mission estime qu'il appartient à la hiérarchie des services, en concertation avec l'interlocuteur unique, de donner un rang de priorité aux dossiers à enjeux. Ceci permettrait à l'Etat d'y consacrer une attention spécifique, le cas échéant sous la responsabilité du sous-préfet d'arrondissement.

### □ Des interruptions de délai liées à certaines pratiques des services ou à l'insuffisante qualité du dossier

- Les interruptions de délai suite à des demandes de compléments affectent une majorité de dossiers.

Elles sont perçues par les porteurs de projet comme la manifestation d'un excès de zèle ou comme la recherche de temps supplémentaire par l'administration. La régulation de ces demandes de compléments devrait pouvoir être assurée par la mise en œuvre du principe de proportionnalité dans le cadre d'une organisation en mode projet (voir partie 3.3).

- Ces interruptions de délai suite à demande de compléments proviennent également de défaillances inhérentes au contenu même du dossier. Deux facteurs explicatifs ont été identifiés par la mission :
  - un niveau assez inégal de la qualité de la production des bureaux d'études ;
  - les difficultés d'accès à l'information par le porteur de projet : zonages, espèces protégées, etc.

- Le temps réel de traitement du dossier se trouve augmenté. La durée totale est alors susceptible d'atteindre 18 ou 20 mois. C'est pourquoi des porteurs de projet rencontrés par la mission ont exprimé leur insatisfaction devant un temps réel de traitement pouvant être bien supérieur aux délais affichés.


### □ D'où l'idée d'assouplir les délais en fonction des enjeux du projet ou des attentes du porteur de projet



*La majorité des porteurs de projet estiment que les délais pourraient encore être raccourcis (oui à 55%).*

- L'administration pourrait ajuster les caractéristiques de son « offre » de procédures, en fonction du cas d'espèce et tout particulièrement en ce qui concerne les délais. Ceci, afin d'optimiser le bénéfice de simplification pour le porteur de projet.
- En effet, le délai est une notion relative : sa durée « optimale » peut dépendre des caractéristiques du projet ou des souhaits du porteur de projet. Réduire les délais, ou lier les délais de différentes procédures, ne conduit pas forcément à simplifier la vie des entreprises.
- Il pourrait ainsi être envisagé de faire du « sur mesure » en ajustant les délais sur la base d'un échange entre le porteur de projet et l'administration.
- Cependant, la mission ne recommande pas de s'engager dans cette voie, en raison du risque de voir les délais dériver. En effet, la tendance serait forte, pour l'administration, à demander des délais résultant de ses propres contraintes internes de fonctionnement, et non des besoins du porteur de projet.

- Elle estime par ailleurs que les délais actuellement prévus dans le cadre des expérimentations AU sont pertinents et doivent être maintenus dans le cadre de la généralisation.


 Il sera en revanche pertinent d'assurer le suivi des délais, y compris des délais effectifs (incluant les interruptions pour demandes de compléments).

#### ❑ **L'articulation de l'autorisation unique avec l'éventuel certificat de projet qui l'aurait précédée : une question qui ne se pose pas**

- La mission a constaté que, là où le CP et l'AU étaient expérimentés conjointement, les deux dispositifs étaient gérés indépendamment l'un de l'autre, sans forcément rechercher d'interaction vertueuse entre ces deux innovations, au bénéfice du porteur de projet.
- Les textes sur les CP, AU ICPE et AU IOTA ont d'ailleurs été élaborés de façon parallèle, sans approfondir les possibles articulations de procédures.
- Lorsque les deux dispositifs CP et AU sont susceptibles d'être appliqués à un même projet, deux cas de figure peuvent se rencontrer :
  - le porteur de projet a obtenu un CP mais n'est pas encore prêt à déposer son dossier d'AU ; dans ce cas, il n'est pas nécessaire pour les services de prévoir une articulation spécifique entre les deux procédures ;
  - le porteur de projet souhaite « enchaîner » rapidement les deux procédures, obtention d'un certificat de projet et dépôt d'un dossier d'autorisation unique. Dans ce cas, l'intérêt qu'il y a pour lui à demander un CP est faible. En effet, il est probable que des échanges préalables avec les services, en amont du dépôt de son dossier d'AU, suffiront à atteindre la plupart des objectifs qu'il visait avec le CP. Dès lors, il sera pertinent pour l'administration de lui recommander de ne pas solliciter de certificat de projet.

#### ❑ **L'articulation avec la DUP mérite attention**

- La déclaration d'utilité publique (DUP) s'inscrit dans un temps plus long que celui de l'autorisation unique. Or, l'évaluation des impacts est sujette à évolution au cours du temps. Dès lors se pose la question de la compatibilité des deux procédures, notamment en termes de prescriptions.
- Le groupe de travail MDE portant sur « Eviter, réduire, compenser » préconise de revisiter le projet de DUP au bout de cinq ans, avant prorogation. Il suggère la possibilité d'approfondissements successifs des impacts entre la DUP et l'autorisation unique, les éléments majeurs d'impact prévisibles devant être vus dès le départ, mais affinés ensuite. Par exemple, il n'est pas possible de procéder à des inventaires détaillés sur des fuseaux très larges au démarrage, mais sans doute est-il possible d'identifier, dès le stade préliminaire, les risques d'impacts irréversibles ou les grands impacts, par exemple sur les zones humides ou l'écoulement des eaux.
 

 Du fait du caractère récent de l'expérimentation, la mission n'a pas pu se forger une opinion sur cette question de l'articulation entre les procédures DUP et autorisation unique et recommande de l'expertiser.

#### ❑ **Le rejet dès la phase de l'instruction est une option effectivement pratiquée « au bénéfice » du porteur de projet**

- La procédure expérimentale offre la possibilité de voir sa demande rejetée dès la phase de recevabilité : cela peut éviter au porteur de projet un travail conséquent lorsque son projet est voué à ne pas aboutir. Elle décharge par ailleurs les services d'un travail qui se révélera finalement inutile.
- Pour les ICPE, pas moins de 23% des dossiers sont rejetés dès la phase de l'examen préalable. Ce taux pourrait être réduit par une généralisation de l'échange préalable (voir recommandation n°1).
- Les porteurs de projets ne contestent pas l'intérêt de cette formule.

### □ L'intégration de la procédure « espèces protégées » appelle une vigilance particulière

- L'intégration, dans le dispositif d'autorisation unique, de la procédure de demande de dérogation à la protection stricte des espèces de faune et de flore sauvage protégées a fait l'objet de nombreux témoignages, lors des entretiens réalisés par la mission. Il s'agit en effet d'un sujet bloquant pour de nombreux projets et d'une source de contentieux nationaux et européens.

Il existe une tendance des services à inciter le porteur de projet à demander la dérogation, afin d'éviter des difficultés en aval (acceptabilité, recours), alors même que cette demande entraîne des délais (inventaires et cycles biologiques saisonniers) et des coûts (voir encadré). Cela résulte souvent du fait que le contenu du dossier est insuffisant pour vérifier si les recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées ont été bien intégrées.

- Il est par ailleurs possible que le simple fait que cette procédure ait été intégrée à l'autorisation unique en favorise l'activation.
- Il est important d'évaluer si les expérimentations contribuent ou non à rendre plus lisible la mise en œuvre de la dérogation « espèces protégées ». La mission émet l'hypothèse que les expérimentations peuvent être l'opportunité de traiter la procédure de dérogation le plus en amont, et notamment en relation avec l'étude d'impact dès lors que des espèces protégées sont détectées par des inventaires réalisés. Les mesures de réduction et de compensation devraient donc être proposées dès l'étude d'impact. Il en est de même, le cas échéant, pour les études d'incidence Natura 2000 résultant de la directive habitat faune flore, fondée sur la même séquence : éviter, réduire, compenser.
- Le sujet est d'autant plus délicat que la dérogation « espèces protégées » n'est accordée que si le projet répond à une raison

impérative d'intérêt public majeur.

- L'expérimentation instaure un délai de deux mois pour la délivrance de son avis par le CNPN. Le projet de loi « biodiversité » prévoit une déconcentration de certaines des missions du CNPN, ce qui aura pour effet de permettre à ce dernier d'examiner plus rapidement les dossiers (environ 300 dossiers de demandes de dérogations sont instruites chaque année, à rapprocher des 4 500 études d'impact).



Le travail de l'administration en mode projet, ainsi que le renforcement de l'échange amont, tels que préconisés par la mission (voir parties 1 et 3, notamment 3.3), devraient améliorer la prise en compte de la procédure « espèces protégées » dans la procédure d'autorisation unique.

#### La demande de dérogation à la protection des espèces : une procédure exigeante pour le porteur de projet

Tout projet d'ampleur donne lieu à production d'une étude d'impact et le cas échéant d'une procédure spécifique complémentaire relative à la dérogation de destruction des espèces protégées. Un des aspects de l'étude doit porter sur l'état initial du site, en ce qui concerne les espèces protégées faunistiques et floristiques. Pour mener à bien la production de cet état initial, il convient de réaliser des inventaires. Or, ceux-ci nécessitent souvent plusieurs « passages » de décompte, à répartir sur l'année afin de tenir compte du cycle saisonnier. Il peut arriver que ces travaux conduisent à la découverte de la présence d'espèces protégées, dont l'existence était inconnue jusqu'alors. Si le site comporte des espèces protégées, en application du triptyque « éviter, réduire, compenser », le porteur de projet doit démontrer qu'il n'existe pas d'autres solutions d'implantation satisfaisantes pour le projet et assortir sa demande d'autorisation de destruction d'espèces protégées d'une description de mesures d'atténuation (réduction des impacts) ou de compensation des impacts ayant des effets bénéfiques sur les espèces concernées. Les porteurs de projet sont en général assez critiques quant à cette procédure, qui les expose à des coûts, mais surtout à des délais supplémentaires dans la mise en œuvre de leur projet.

### ❑ Un manque de fluidité dans l'articulation avec certains services

- Il peut exister des situations où certains services se sentent moins tenus par les délais. Les cas le plus souvent rapportés concernent l'agence régionale de santé ou l'architecte des bâtiments de France.
- La prise en compte de l'archéologie préventive dans le contexte de l'autorisation unique constitue un enjeu d'autant plus important que la réglementation afférente est susceptible de provoquer des retards ou des suspensions dans la concrétisation du projet, aussi bien en ce qui concerne le diagnostic préalable aux fouilles, que les fouilles elles-mêmes.

Des travaux ont été menés conjointement par le ministère de l'écologie et le ministère de la culture visant à mieux articuler l'archéologie préventive et le certificat de projet.



La mission recommande de poursuivre cet exercice, en l'étendant à la suite logique qu'est la procédure d'autorisation unique.

- Dans ces deux cas de figure, le renforcement du travail en mode projet, préconisé par la mission, est de nature à améliorer ces articulations (voir partie 3.2).

### ❑ Des besoins d'adaptation aux projets à profil spécifique

- La question du fractionnement des projets et des procédures, notamment pour les projets d'infrastructures linéaires ou les grands projets structurants mérite une attention particulière à deux points de vue :
  - celui des maîtres d'ouvrages (publics ou privés) qui, compte tenu de la durée et de la multitude des procédures successives, ne peuvent être assurés que l'autorisation unique sera un dispositif qui réponde de manière fiable au fractionnement des projets comme des procédures et qui ne fera pas peser le risque d'une annulation globale en cas de contentieux ; par exemple, un programme tel que celui porté par la Société du Grand Paris nécessite de découpler les procédures permis de construire, autorisation IOTA ou autorisation de démolir ;
  - celui de certaines associations environnementales, qui demandent que les procédures « dérogation espèces protégées », Natura 2000 et loi sur l'eau ne soient pas figées au moment de la DUP mais soient actionnées au moment le plus opportun du déroulement du projet, surtout lorsque ce dernier s'étale sur plusieurs années.

Il faut ajouter que les porteurs de grands projets ont moins besoin de procédures intégrées, dans la mesure où ils sont rompus à l'exercice d'articulation des procédures et disposent généralement pour cela en leur sein de compétences d'ensemblier.

- La généralisation des autorisations uniques ICPE concernera tous les types d'installation, y compris les installations de recherche et développement. Celles-ci constituent une composante importante de la compétitivité des entreprises françaises tout en engendrant un impact environnemental d'un niveau généralement inférieur à celui des sites de production. Or les contraintes de la réglementation sont difficilement compatibles avec la nature des activités de R&D (modifications fréquentes, campagnes de fonctionnement courtes...).



Compte-tenu des spécificités de ces deux cas de figure (grands projets linéaires et installations de recherche), une adaptation de la réglementation pourrait être étudiée.

❑ **Un travail de fond à poursuivre en direction des bureaux d'études**

- La qualité de la prestation des bureaux d'études spécialisés dans l'environnement est déterminante pour le bon déroulement des projets. Les professionnels de ce secteur et le MEDDE ont lancé l'élaboration concertée d'une « *charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale* ». Ce document a bénéficié à la fin du 1er semestre 2015 des premières adhésions mais son périmètre de diffusion est encore restreint (une trentaine de signatures).



L'efficacité de cette action dépend maintenant de la capacité des services centraux et des professionnels de l'inscrire dans la durée : mise en place des instances de pilotage de l'opération, communication de la charte en direction des entreprises et des maîtres d'ouvrage, sanctions en cas de manquement aux engagements de la charte, etc.

- Cela n'est pas exclusif d'autres actions, en direction des porteurs de projet eux-mêmes, par exemple pour les aider à mieux élaborer leur cahier des charges de consultation (guides méthodologiques) puis à choisir leur prestataire. C'est un rôle possible pour les organismes consulaires, pour les « petits » porteurs du secteur privé, et aussi pour les conseils départementaux (appui aux communes rurales).



## Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques aux porteurs de projet

2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentatrices

2.2. Des apports significatifs de l'AU, à nuancer cependant

2.3. L'enjeu d'articulation entre AU et autorisation de construire

2.4. La question de la sécurité juridique de l'AU

2.5. La démocratie environnementale et l'autorisation unique

### ❑ **Urbanisme et autorisation unique : des liens à haut potentiel de simplification pour le porteur de projet**

- La question du lien entre autorisation unique et urbanisme demande un développement particulier, car ici réside une des principales sources de simplification réelle pour le porteur de projet :
  - pour la quasi-totalité des projets, le porteur de projet ne débutera pas les travaux avant d'avoir obtenu son autorisation d'exploiter ;
  - le contenu technique du projet est en partie fondé sur les caractéristiques de l'emprise, et réciproquement : les deux autorisations sont interdépendantes à la fois juridiquement et techniquement ;
  - les textes prévoient, pour certains types de projets (installations productrices d'énergie), que les deux autorisations sont délivrées par l'Etat, mais pour la grande majorité des projets, l'autorisation de construire relève de la compétence du maire ou du président d'EPCI.
- Ce lien fort entre droit d'exploiter et droit de construire peut devenir complexe et freiner l'effort de simplification, comme dans le cas où le demandeur de l'autorisation unique n'est pas la même personne que celle qui déposera et réalisera les travaux au titre du permis de construire. Le même raisonnement trouve à s'appliquer pour toutes les autorisations d'urbanisme (ex. permis de démolir).
- Pour mémoire, la réduction du délai dans lequel est délivré le permis de construire (objectif de 5 mois) faisait partie d'une commande adressée à M. Jean-Pierre DUPORT par la ministre de l'écologie et la ministre du logement (rapport « *Accélérer les projets de construction* », 6 avril 2015).

### ❑ **Le dépôt obligatoire et simultané de la demande de permis de construire peut ne pas convenir au porteur de projet**

- Au nom du principe d'unicité, l'intégration des procédures peut constituer une « fausse bonne idée » car elle est susceptible d'engendrer des rigidités pour le porteur de projet.  
En effet, il peut parfois être justifié de ne pas intégrer des procédures, afin de donner davantage de souplesse au porteur de projet dans la gestion de ses demandes à l'administration, et donc dans la conduite opérationnelle de son projet.
- La demande de permis de construire en est une bonne illustration. Si un porteur de projet a obtenu son permis de construire et que l'instruction de son dossier de demande d'autorisation conduit à modifier un aspect du projet, il pourra être contraint de demander un permis de construire modificatif.

### ❑ L'articulation entre le préfet et le maire

- Une divergence entre autorités distinctes, toujours possible, va à l'encontre de l'objectif de simplification pour le porteur de projet.

Il pourrait alors être imaginé de confier au préfet l'autorisation de construire pour tous les projets soumis à autorisation (donc en incluant les IPCE « hors énergie » et les IOTA).

Dans cette hypothèse ne visant que la simplification et non une volonté d'aller à rebours de la décentralisation, des aménagements pourraient faire que la commune ne soit pas complètement dessaisie de sa compétence : ses services demeureraient services instructeurs et l'avis de la commune pourrait être obligatoirement recueilli, dans un régime proche de la co-décision.

- Cependant, la mission ne recommande pas cette option dans la mesure où elle irait à l'encontre des récentes réformes cherchant à clarifier encore davantage l'exercice des compétences entre Etat et collectivités dans le domaine de l'urbanisme, en particulier en ce qui concerne la répartition des effectifs de fonctionnaires.
- La solution à privilégier est celle d'une forte concertation entre les deux autorités, à la façon d'une organisation en mode projet s'étendant aux collectivités (voir partie 3.2).

### ❑ L'idée, pour les autorisations de construire délivrées par le préfet, de « fondre » le permis de construire dans l'autorisation unique

- Il pourrait en effet être imaginé de mettre en place une procédure totalement unifiée, où la notion d'autorisation unique recouvrerait celle de « permis de construire ». Ce dernier n'aurait alors plus lieu d'être en tant que tel.
- Cette option présente néanmoins certains inconvénients :
  - pour l'inscription légale et réglementaire d'un projet dans le droit du sol, le permis de construire constitue un élément fort, dans la continuation des plans, programmes et schémas relevant de l'urbanisme ou de l'aménagement (PLU, SCOT etc.) ;
  - le permis de construire constitue le fait générateur d'un élément de fiscalité locale ; le supprimer nécessiterait d'adapter le système fiscal afin que la réforme soit financièrement transparente pour les collectivités concernées ; cela irait à l'encontre du mouvement de simplification ;
  - le régime contentieux du permis de construire, qui est actuellement celui du recours pour excès de pouvoir, évoluerait *ipso facto* vers le plein contentieux (actuel régime des autorisations uniques), et en cas de contentieux, l'éventuelle annulation de l'autorisation entraînerait la disparition de l'autorisation de construire.

## **Recommandation n°3 : Améliorer l'articulation entre autorisations uniques et autorisation de construire**

### **❑ Objectifs et modalités**

L'objectif est de réduire la « distance » entre l'autorisation d'exploiter et l'autorisation de construire. Ceci, tout en offrant de la souplesse au porteur de projet.

- Pour les autorisations de construire délivrées par le maire ou le président d'EPCI :
  - supprimer l'obligation faite au porteur de projet de déposer simultanément sa demande d'autorisation unique ICPE ou IOTA et sa demande d'autorisation de construire
  - instaurer une coordination renforcée entre le préfet et le maire (ou le président d'intercommunalité), avec information réciproque.
- Engager une expertise sur l'éventuel abandon du permis de construire, pour les projets dont la délivrance de l'autorisation relève de l'Etat.

### **❑ Impact attendu**

Le porteur de projet bénéficie d'une solution administrative :

- adaptée à ses attentes, notamment en termes de choix entre une procédure intégrée et une procédure dans laquelle il peut « découpler » sa demande d'autorisation d'exploiter et sa demande d'autorisation de construire ;
- lui apportant un gain de simplification, dans la mesure où Etat et collectivité sont mieux coordonnés.

### **❑ Conditions de réussite**

- Succès de la discussion entre l'Etat et les collectivités portant sur l'aménagement d'une coopération renforcée (mode projet).

### **❑ Ressources à mobiliser**

- Vecteurs juridiques : ordonnances et décrets prévus dans le cadre de la codification du régime des autorisations uniques (art. 103 de la loi d'août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) et du permis environnemental unique (art. 106).

### **❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre**

DHUP, DGPR, DGALN/DEB, DGCL

### **❑ Eléments de calendrier**

Dispositions à inclure à l'exercice de préparation des ordonnances et décrets précités :

- Rédaction des textes, consultations puis transmission au Conseil d'Etat ([1<sup>er</sup> trimestre 2016](#))
- Adoption des textes ([2<sup>ème</sup> trimestre 2016](#))

## Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques aux porteurs de projet

2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentatrices

2.2. Des apports significatifs de l'AU, à nuancer cependant

2.3. L'enjeu d'articulation entre AU et autorisation de construire

2.4. La question de la sécurité juridique de l'AU

2.5. La démocratie environnementale et l'autorisation unique

### ❑ Les points de vigilance juridique spécifiques aux expérimentations

- Un des prérequis des mesures de simplification est de rechercher la sécurité juridique des décisions prises par l'administration, par exemple en cherchant à limiter l'exposition au risque de contentieux, notamment communautaire, dès l'amont des procédures, tant pour le porteur de projet que pour l'Etat.
- Or, plusieurs problématiques juridiques sont liées de façon directe ou indirecte aux autorisations uniques, en particulier ICPE, notamment :

#### **en amont de l'autorisation :**

- l'évaluation environnementale des projets
- la dérogation « espèces protégées » (voir partie 2.2)

Ces sujets à fort risque contentieux sont régis par le code de l'environnement, lequel a transposé les directives européennes.

Il convient donc d'évaluer dans quelle mesure les pratiques liées aux expérimentations sont conformes au droit français et au droit européen.

#### **en aval, les aspects dérogatoires de la procédure contentieuse applicables aux autorisations uniques :**

- les délais de recours des tiers ;
- les pouvoirs du juge.

### ❑ Une tentation accrue de « produire » un avis de l'autorité environnementale directement à partir des avis des services

- Dans les régions visitées par la mission, la façon dont est organisée la production de l'évaluation environnementale emprunte à deux modèles :
  - l'avis de l'AE est élaboré par un service spécifique, ou tout au moins par des agents n'étant pas chargés par ailleurs de l'instruction du dossier ;
  - l'avis est produit par reprise des rédactions émanant des agents instructeurs ; il arrive d'ailleurs qu'un même agent soit chargé des deux fonctions, ce qui correspond à une situation de fusion entre service chargé de la police et service chargé de l'évaluation.

- Sous la pression des délais, il est possible que des services aient tendance à opter pour la seconde façon de faire, exposant alors l'Etat à une dégradation de la qualité (cf. objectif de bonne information du public sur la prise en compte des enjeux environnementaux) et à une moindre autonomie des avis rendus.

Cela expose également l'Etat à un risque juridique. En effet, les directives européennes traitant respectivement des plans/programmes et des projets posent un principe d'autonomie de l'exercice de l'autorité environnementale, sur le fondement d'une séparation fonctionnelle entre l'autorité compétente en matière de police et de décision, et l'autorité compétente en matière d'évaluation.

Exprimée aujourd'hui pour les seuls plans et programmes, il est fort probable que la jurisprudence « Seaport » de la CJUE trouvera bientôt à s'appliquer aux projets, dans la mesure où les deux directives précitées poursuivent un objectif commun (se reporter aux travaux du groupe de travail MDE portant sur l'évaluation environnementale, présidé par M. Jacques VERNIER).

### □ L'approche globale du projet, facteur de prévention du contentieux

L'acception globale d'un projet, au sens du droit européen, est un élément à prendre en compte dans l'évaluation des expérimentations et leur généralisation au regard du risque contentieux et notamment au titre de l'évaluation environnementale des projets.

En effet, celle-ci doit porter sur les travaux principaux, objet de l'autorisation principale, mais également sur ceux qui lui sont rattachés directement comme par exemple les travaux de raccordement d'une exploitation éolienne.

Cohérente avec la vision opérationnelle du porteur de projet, cette notion permet de n'oublier aucune procédure et renforce ainsi la sécurité juridique du projet.

#### Les expérimentations : un cadre juridique dérogatoire portant sur les procédures, et non sur le contenu du droit

Destinées à répondre aux difficultés inhérentes au « mille feuilles des procédures », notamment environnementales, les expérimentations des autorisations uniques reposent sur un cadre juridique dérogatoire du droit commun. Cependant, leur caractère dérogatoire porte sur les seules règles de procédures et non sur le fond du droit applicable, qu'il s'agisse de la matière environnementale ou des autres secteurs concernés par les expérimentations (code forestier etc.). Les porteurs de projet engagés dans les procédures expérimentales sont donc soumis à des règles de droit identiques à celles que connaissent les autres porteurs de projet.

### □ Un délai de recours contentieux réduit, susceptible d'altérer le droit à contester des tiers

- La question récurrente est de trouver l'équilibre délicat entre la sécurisation juridique pour le porteur de projet et la possibilité, pour les tiers, de contester une décision.
- Le délai de recours des tiers sur les décisions d'AU est de 2 mois (à compter de la date de la décision d'autorisation), soit une durée beaucoup plus réduite que dans le droit commun (par exemple, pour l'autorisation ICPE, 12 mois, à laquelle s'ajoute un délai de 6 mois décompté, lui, à partir de la date de mise en service de l'installation).


Il convient de noter que cette durée de 2 mois est inférieure au minimum appliqué en matière de recours pour excès de pouvoir en matière administrative (3 fois 2 mois : délai de recours gracieux, délai de réponse de l'autorité, délai de recours contentieux).

- Il ressort de cette forte contraction un risque de susciter les recours systématiques par des tiers pris de court par les délais et ne disposant pas du temps nécessaire pour prendre la mesure du projet concerné et bâtir un argumentaire. Ils invoqueront des moyens parfois non adaptés au fond et quoi qu'il en soit alimenteront en requêtes une justice administrative déjà encombrée.



L'ampleur de la contraction de ce délai de recours mériterait en tant que telle une analyse approfondie, notamment au regard des jurisprudences nationale et européenne relatives à l'information et à la consultation du public, mais aussi des principes constitutionnels des droits de la défense.

- Le groupe de travail sur le contentieux administratif de l'environnement, réunissant toutes les parties prenantes sous la présidence de Mme Delphine HEDARY, est parvenu à un consensus sur un délai de recours d'un an. Sur le fondement des entretiens qu'elle a menés, en particulier avec les fédérations professionnelles et les associations environnementales, la mission estime possible de retenir un délai de 6 mois, solution intermédiaire entre le droit commun de l'ICPE et le droit expérimental.

 Par ailleurs, la mission estime nécessaire, pour une bonne lisibilité du droit, d'harmoniser les délais de recours juridictionnel des tiers, traités de manière différente selon les instruments juridiques : l'AU ICPE, au titre des expérimentations prévoit un délais de recours de deux mois, la LTECV, 4 mois pour les installations d'énergie renouvelables (délais jusqu'alors fixé à 6 mois depuis le classement des éoliennes en ICPE en 2011), la loi d'août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques institue un délai de 4 mois pour les installations d'élevage. Par cohérence, le délai pour soulever une exception d'illégalité doit correspondre au délai de recours.

#### ❑ **Le risque de voir « tomber » l'ensemble de l'autorisation si l'une de ses composantes est attaquée**

- Ce risque suscite des inquiétudes de la part des porteurs de projet rencontrés par la mission, quant au contentieux portant sur une autorisation unique. En effet, si un requérant attaque à bon droit une décision d'autorisation unique, le juge peut annuler l'ensemble des autorisations composant l'autorisation unique.
- Dans ces conditions, il pourrait être tentant d'envisager une « canalisation » du pouvoir du juge, afin de limiter sa capacité à annuler en bloc (sous réserve d'expertise juridique).

Cependant, une telle recommandation ne paraît pas devoir s'imposer. En effet, dans la pratique, compte tenu du champ étendu du droit de l'environnement et du degré de connaissance que peut en avoir le juge, soit ce dernier saura proportionner sa décision en fonction du cas d'espèce, soit il optera pour une annulation globale. Il en va de même pour la possibilité de régularisation, y compris en cours d'instance, par le mécanisme de sursis à statuer.

- En revanche, certaines fédérations professionnelles estiment qu'une autorisation unique, n'ouvrant qu'une seule possibilité de recours, permet de mieux maîtriser la procédure de contentieux et ses délais.
- Il serait utile de mettre en place dès maintenant un suivi national des décisions de justice administrative portant sur les autorisations uniques, afin de tenir des statistiques portant sur les critères de référence que sont le nombre de : contentieux, annulations « partielles », annulations totales, référés-suspension et réformations.

S'il était constaté une tendance significative du juge à opter pour des annulations totales, la question d'un éventuel aménagement des règles contentieuses mériterait d'être posée.



### ❑ Les expérimentations introduisent un régime spécifique pour les pouvoirs du juge

- Le droit commun prévoit un double régime : plein contentieux pour la partie « pure » ICPE et IOTA de l'autorisation, recours pour excès de pouvoir pour les autorisations connexes. Les expérimentations introduisent un régime de plein contentieux pour les deux autorisations uniques. Il est dit « aménagé » pour les ICPE, dans la mesure où il est fait application des règles applicables à la date des décisions administratives contestées, pour l'urbanisme, le défrichement et la dérogation espèces protégées.

Si le fait de retenir la date de la décision d'autorisation, pour l'urbanisme, semble cohérent, il n'en va pas de même pour la dérogation « espèces protégées » et « défrichement ». En effet, au cours d'une procédure longue, l'existence d'espèces protégées peut survenir sur le site du projet. Alors, dans un objectif de protection stricte, c'est la date du jugement qui semblerait devoir être retenue.

- Quant aux moyens soulevés lors d'une procédure contentieuse, les régimes d'autorisation unique AU ICPE et IOTA introduisent une cristallisation des moyens (possibilité pour le juge de fixer une date à partir de laquelle un moyen nouveau ne peut plus être introduit dans la procédure).
- Pour les deux autorisations uniques, ICPE et IOTA, à la différence du droit commun, il est fait application du L.600-1 du code de l'urbanisme, qui limite à 6 mois la durée pendant laquelle il peut être invoqué une exception d'illégalité.
- La mission ne dispose pas du recul nécessaire pour s'exprimer au sujet de ces deux derniers points.

## Recommandation n°4 : Rééquilibrer le délai de recours et sécuriser la procédure contentieuse

### ❑ Objectifs et modalités

L'objectif est d'équilibrer, clarifier ou sécuriser les autorisations uniques ou le régime contentieux qui leur est applicable, dans le respect des intérêts des différentes parties prenantes :

#### ▪ en amont de la décision d'autorisation :

Définir les conditions dans lesquelles s'applique aux autorisations uniques le principe de séparation fonctionnelle entre service instructeur et autorité environnementale.

#### ▪ en aval :

- a) porter de 2 à 6 mois le délai de recours par les tiers, à partir de la date de la décision administrative d'autorisation ;
- b) en ce qui concerne la possibilité de recours à partir de la date de mise en service, ne pas prévoir de recours juridictionnel par les tiers mais mettre en place une procédure de réclamation gracieuse avec obligation de réponse du préfet sous deux mois ;
- c) étendre à l'AU IOTA le régime de plein contentieux aménagé prévu actuellement pour l'AU ICPE, sauf pour la dérogation « espèces protégées » ;
- d) expertiser le risque juridique auquel s'exposerait le porteur de projet, au cas où serait retenu le principe selon lequel le juge statue en fonction des circonstances de droit et de fait à la date du jugement (et non à la date de la décision contestée), pour la dérogation « espèces protégées » et l'autorisation « défrichement » ;
- e) dans le cas d'une annulation partielle d'une décision unique, préciser les conditions dans lesquelles est reprise l'instruction du dossier, soit selon la procédure AU, aménagée en conséquence, soit selon la procédure standard afférente à la partie de l'autorisation sur laquelle porte l'annulation (ex. défrichement, espèces protégées etc.) ;

- f) mettre en place un suivi national des décisions de justice administrative portant sur les autorisations uniques, notamment afin, sur la base des annulations constatées, d'identifier d'éventuelles modifications à apporter au régime contentieux des AU.

### ❑ Impact attendu

- Amélioration de la sécurité juridique des décisions.
- Préservation de la capacité des tiers à former des recours dans de bonnes conditions.
- Clarté des modalités, aux yeux des porteurs de projet, de la reprise d'une demande d'autorisation, suite à annulation partielle d'une décision d'AU.
- Capacité, pour le législateur, à adapter en connaissance de cause le pouvoir du juge en matière de contentieux d'AU.

### ❑ Conditions de réussite

- Exploitation pertinente des enseignements qui seront issus du dispositif national de suivi des décisions de justice administrative portant sur les AU.

### ❑ Ressources à mobiliser

- Vecteurs juridiques : ordonnances et décrets prévus dans le cadre de la codification du régime des autorisations uniques (art. 103 de la loi d'août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques).

### ❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre

- DGPR, DGALN/DEB, DHUP, SG MEDDE (DAJ), DGCL
- pour l'amont : en concertation avec l'autorité environnementale nationale

### ❑ Éléments de calendrier

Dispositions à inclure à l'exercice de préparation des ordonnances et décrets précités :

- Rédaction des textes, consultations puis transmission au Conseil d'Etat ([1<sup>er</sup> trimestre 2016](#))
- Adoption des textes ([2<sup>ème</sup> trimestre 2016](#))

## Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques aux porteurs de projet

2.1. Un succès relatif dans les neuf régions expérimentatrices

2.2. Des apports significatifs de l'AU, à nuancer cependant

2.3. L'enjeu d'articulation entre AU et autorisation de construire

2.4. La question de la sécurité juridique de l'AU

2.5. La démocratie environnementale et l'autorisation unique

### ❑ L'objectif de simplification des autorisations uniques apparaît compatible avec les exigences d'information et de participation du public

- La contraction des délais de la procédure pourrait être regardée comme susceptible de réduire la qualité d'information et de participation du public. Mais cette contraction n'est pas d'une ampleur telle qu'elle pourrait mettre en péril ces droits du public.
- La procédure expérimentale conserve toutes les étapes et procédures de consultation du public, en particulier l'enquête publique.
- Le cadre expérimental a pour effet une meilleure information du public, celui-ci se voyant communiquer, dans une enquête publique elle aussi devenue unique, l'ensemble des éléments relatifs aux procédures et non plus seulement ceux de la procédure ICPE ou IOTA.
- Le fait que le projet soit examiné dans plusieurs de ses dimensions (effet de l'intégration des procédures) offre aux parties prenantes une approche globale des projets, permettant de mieux en cerner les enjeux.

### ❑ Cependant, le caractère facultatif de la consultation du CODERST est un sujet discuté

- La possible suppression de la consultation du CODERST doit être considérée sous plusieurs aspects :
  - contribution à la simplification pour le porteur de projet et à l'allègement pour l'administration ;
  - réduction des délais ;
  - impact sur le niveau d'acceptabilité du projet, et, partant, sur l'exposition au contentieux ;
  - compatibilité avec le droit et l'esprit des principes d'information et de consultation du public.
- Le caractère optionnel de la présentation du dossier en CODERST ne constitue pas en soi une atteinte à la participation du public, mais les associations estiment qu'il existe ici un risque de recul de la démocratie environnementale et de perte d'une source d'information.
- De la part des représentants de l'Etat, on observe aussi bien des réticences à s'abstenir de ces consultations systématiques, afin de « se couvrir » vis-à-vis de velléités contestataires de la part du public, qu'une volonté de focaliser les CODERST sur les dossiers les plus délicats.
- Le passage en CODERST peut également être considéré comme une dernière occasion de concertation entre toutes les parties prenantes, avant que l'autorité administrative ne prenne sa décision.
- En conclusion, il importe de préserver une marge d'initiative locale, permettant aux parties prenantes de mettre en place des pratiques adaptées à leur contexte et favorisant l'investissement prioritaire des CODERST sur les dossiers porteurs de forts enjeux.

En parallèle, il est nécessaire de prendre les dispositions qui évitent le risque de marginalisation des CODERST par absence systématique de consultation.

## **Recommandation n°5 : convenir au plan local du mode de consultation des commissions, dans un cadre général fixé au plan national**

### **❑ Objectifs et modalités**

Il s'agit de rendre obligatoire l'information aux membres du CODERST et d'en améliorer le fonctionnement :

- rendre obligatoire la communication aux membres du CODERST de la liste des dossiers faisant l'objet d'une instruction (« examen préalable ») ;
- conserver le caractère optionnel de la consultation du CODERST en précisant par circulaire les éléments de doctrine nationaux essentiels de mise en œuvre :
  - laisser des marges d'adaptation au préfet : définition formelle et concertée des critères locaux de consultation des instances ;
  - améliorer le fonctionnement des instances pour permettre un examen approfondi des dossiers les plus importants ; par exemple, prévoir la présence en séance du porteur de projet, lors de l'exposé qu'en fait le rapporteur.

### **❑ Impact attendu**

- Amélioration du niveau d'information et de participation des parties prenantes
- Amélioration de l'acceptabilité des projets par le public

### **❑ Conditions de réussite**

- Limiter l'hétérogénéité des critères de consultation, d'un département à l'autre, car elle pose des difficultés pour les services ou pour les projets inter-départementaux.

### **❑ Ressources à mobiliser**

- Vecteurs juridiques : ordonnances et décrets prévus dans le cadre de la codification du régime des autorisations uniques (art. 103 de la loi d'août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques).

### **❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre**

DGPR, DGALN/DEB, en concertation avec le ministère de l'intérieur

### **❑ Éléments de calendrier**

Dispositions à inclure à l'exercice de préparation des ordonnances et décrets précités :

- Rédaction des textes, consultations puis transmission au Conseil d'Etat ([1<sup>er</sup> trimestre 2016](#))
- Adoption des textes ([2<sup>ème</sup> trimestre 2016](#))

Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

3.1. Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat

3.2. L'organisation de l'Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus

3.3. La « proportionnalité » des demandes de l'Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile

3.4. Deux conditions essentielles à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement et les outils

## Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat (1/2)

- **L'État a mis en place une nouvelle organisation des services dans les dix régions expérimentatrices :**
  - au niveau départemental : des guichets uniques (en préfecture ou en DDT), des interlocuteurs uniques chargés de l'instruction coordonnée des dossiers (unités territoriales des DREAL et DDT), un pilotage départemental par le préfet ;
  - au niveau régional : création d'instances de suivi et d'animation pilotées par les préfets de région et/ou les DREAL ;
  - parallèlement, un travail important d'information et de promotion du dispositif a été réalisé en direction des entreprises et des collectivités (porteurs de projets et maîtres d'ouvrage publics) ;
  - des outils d'accompagnement de la démarche ont été spécifiquement créés, en complément d'outils déjà disponibles au plan national tel que le logiciel ALFRESCO (outil web libre de travail collaboratif et de gestion de contenu choisi en 2013 par le MEDDE), dans le cadre d'initiatives locales (logiciels spécifiques, boîtes électroniques dédiées, guides...).

### La mise en œuvre des expérimentations repose sur de fortes interactions entre échelons territoriaux de l'Etat

Conformément à son rôle de pilotage des politiques, l'implication du niveau régional dans la démarche constitue un facteur important. Le préfet de région, ou le DREAL par délégation, a la responsabilité de porter et de promouvoir les dispositifs, mais est également investi d'une mission d'harmonisation des pratiques, conformément au cadre fixé au niveau national, de soutien, de formation et d'appui, notamment en matière d'expertise juridique, auprès du niveau départemental.

Les DREAL ont également un rôle opérationnel, résidant dans l'instruction des dossiers, en particulier via leurs unités territoriales. Ce rôle opérationnel des UT est assuré sous la responsabilité du préfet de département, signataire de l'arrêté d'autorisation.

Le niveau régional est bien placé pour mobiliser les autres services et opérateurs impliqués, lorsque ceux-ci ont un périmètre d'intervention régional : les ARS, les DRAC, et par leur biais, les SRA et STAP, mais également les DIRECCTE, du fait de leur rôle en matière de développement économique et des relations qu'elles entretiennent avec le tissu économique.

S'agissant de l'échelon départemental, le préfet est impliqué dans la mise en œuvre opérationnelle du certificat de projet et des autorisations uniques, en mobilisant, selon les configurations locales et les adaptations qu'elles impliquent, les services de la préfecture (bureaux de l'environnement), les DDT, les UT-DREAL, les DDPP (ou selon les cas, les DDCS-PP) et l'ensemble des services de l'Etat susceptibles d'être concernés par l'une des autorisations entrant dans le champ des dispositifs intégrés que sont les autorisations uniques. Correspondant privilégié du département, des intercommunalités et des communes, il lui appartient de les solliciter pour faciliter la coordination entre les procédures d'autorisation relevant de l'Etat et celles à la main des collectivités, notamment en matière d'urbanisme.

Enfin, l'échelon infra-départemental de l'Etat peut être impliqué dans les différents dispositifs pour les projets d'envergure, qui nécessitent d'agir dans la proximité des acteurs locaux (collectivités territoriales, entreprises, associations). Les sous-préfets d'arrondissement sont alors appelés à intervenir.



## Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat (2/2)

- L'organisation mise en place présente des avantages certains, reconnus par tous, mais également certains effets non souhaités

### Pour les porteurs de projets :

- un dialogue, le plus souvent, facilité avec l'administration, des services plus accessibles, attentifs et réactifs ;
- un allègement des démarches grâce à la dématérialisation.



- *Les porteurs de projet estiment que les engagements de l'Etat ont été respectés (oui à plus de 70%).*
- *Les porteurs de projet n'ont pas toujours bénéficié d'un interlocuteur unique (ICPE: oui à 57%)*

### Pour les services :

- une forte implication motivée par une participation en amont à la démarche ;
- un dialogue amélioré entre services de l'Etat et un fonctionnement en « mode projet », porteurs de sens et de cohérence pour le traitement des dossiers ;
- une accélération des délais de traitement ;
- mais : un délaissement des autres dossiers pour traiter les demandes de certificat de projet et, dans certains cas, un déficit de compétence de l'interlocuteur unique.



- *Pour les services, la mise en œuvre des expérimentations a eu un impact négatif sur le temps consacré aux autres dossiers (ICPE: oui à 80 %)*
- *Les services estiment que la montée en compétence de l'interlocuteur unique n'est pas suffisante (IOTA: oui à 8%)*

- Pour autant, plusieurs limites fonctionnelles ou organisationnelles demeurent

### Pour les porteurs de projets :

- un accès direct moins facile aux différents services instructeurs (l'interlocuteur unique pouvant être perçu comme « écran » avec les spécialistes techniques) ;
- des incompréhensions dans les rôles respectifs du guichet unique et de l'interlocuteur unique ;
- une absence de visibilité, dans certains cas, sur les étapes intermédiaires d'avancement du processus dans les services ;
- l'impossibilité d'un accès direct à la plate-forme collaborative de l'Etat.

### Pour les services :

- des pratiques différentes selon les territoires ;
- des services vivant mal parfois la montée en compétence des interlocuteurs uniques ;
- une mise sous tension parfois difficile à vivre sur la durée, et une augmentation globale de la charge de travail qui peut conduire à retarder les dossiers hors expérimentation ; il est constaté dans certaines régions expérimentatrices la tendance des agents, sous la pression des délais, à délaisser leurs autres activités, en particulier le contrôle des installations existantes ;
- une faible mobilisation de certains services contributeurs ;
- des lacunes et des difficultés d'utilisation des outils collaboratifs, source de perte de temps.


3.1. Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat

3.2. L'organisation de l'Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus


3.3. La « proportionnalité » des demandes de l'Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile

3.4. Deux conditions essentielles à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement et les outils

- ❑ **La mise en œuvre de l'expérimentation fait appel à de nouvelles formes plus collaboratives de travail des services de l'Etat, tant au niveau central que déconcentré**
  - La mise en place du guichet unique et du service instructeur coordonnateur, interlocuteur unique des porteurs de projet, a conduit l'Etat à adopter au niveau déconcentré un type de fonctionnement « en mode projet » qui bouscule les mécanismes traditionnels et initie au sein des services des pratiques de coopération renforcées.
  - A ces coopérations « horizontales » inter-services au niveau déconcentré, viennent s'ajouter des coopérations « verticales », entre le niveau central et les services déconcentrés, qui doivent permettre d'assurer la fluidité et la qualité de l'information :
    - de manière descendante, pour construire collectivement la démarche et donner les outils nécessaires aux services déconcentrés ;
    - de manière ascendante, pour permettre au niveau national de réajuster le cadre réglementaire et les outils qui l'accompagnent en intégrant les expériences et les contraintes du terrain.
- ❑ **L'ensemble de ces pratiques crée des conditions favorables à la généralisation de l'expérimentation**

L'instauration du service « interlocuteur unique » de l'Etat, qui joue un rôle pivot dans la conduite de l'expérimentation, tant pour la délivrance du certificat de projet que pour celle de l'autorisation unique, est vécue comme une véritable avancée par l'ensemble des porteurs de projets, tant ICPE que IOTA.
- ❑ **Il existe encore des progrès importants à réaliser et de nombreuses conditions et limites à la mise en œuvre de ce fonctionnement en mode projet**
  - L'interlocuteur unique, ingénieur ou technicien (en UT DREAL ou DDT), est trop souvent accaparé par des tâches administratives (complétude, pré-instruction, gestion matérielle des dossiers, etc.), qui l'empêchent d'assurer pleinement une proximité technique et relationnelle auprès du porteur de projet.
    -  C'est au « guichet unique » du bureau environnement de la préfecture (certificat de projet) ou de la DDT (autorisation unique) que doit revenir le rôle d'assurer cette fonction administrative.
  - Dans la plupart des régions expérimentatrices, un certain nombre de services déconcentrés de l'Etat (services de l'architecture, de l'archéologie, ARS) ne s'inscrivent pas totalement dans une organisation en mode projet et ont des difficultés à apporter pleinement leur contribution dans les délais et les conditions prescrits par le dispositif, ce qui est de nature à désorganiser l'action coordonnée de l'Etat pour la bonne fin des dossiers.
  - L'instruction du permis de construire, hormis dans les cas où l'Etat en est lui-même chargé (ICPE éolien et méthaniseur), relève de la compétence des collectivités locales : il est difficile dans ce cas de parler d'instruction unique, deux services étant à l'œuvre pour conduire ces instructions, de façon plus ou moins coordonnée (voir partie 2.3).

## L'organisation de l'Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus (2/3)

- ❑ **Le rôle pivot de l'interlocuteur unique, clé de voûte de la réussite du système,** doit être clairement reconnu et ce dernier doit être conforté dans la mission et accompagné dans la mise en œuvre :
  - en lui assurant un positionnement solide et une légitimité pleine et entière en tant que pilote et coordinateur de l'ensemble des services instructeurs ; il doit en effet disposer d'une capacité effective à réguler les demandes des services adressées aux porteurs de projet, par le double jeu d'un savoir-être (ex. autorité naturelle) et du maniement de l'organisation matricielle (combinaison entre le mode projet horizontal et la chaîne hiérarchique verticale) ;
  - en lui donnant le titre de « chef de projet » ;
  - en le dotant des outils, notamment informatiques, nécessaires à sa mission.
- ❑ **Le mode projet doit associer les collectivités locales**
  - Lorsque la fonction de chef de projet est assurée par un cadre relevant d'une collectivité territoriale, le chef de projet « Etat » se concerte avec son homologue afin de rendre la plus fluide possible, aux yeux du porteur de projet, l'articulation entre les administrations d'Etat et de collectivités.
  - Ce sera particulièrement en vue d'une procédure coordonnée pour l'instruction du permis de construire (voir partie 2.3).
- ❑ **L'objectif global est de promouvoir une co-construction du projet,** orientée vers la recherche de solutions concertées, propice à la réduction des risques affectant le projet.
- ❑ **L'articulation entre département, région et niveau central est essentielle :**
  - **au niveau départemental,** le rôle de guichet, d'interlocuteur unique et d'instructeur des dossiers (le cas échéant en associant le niveau régional, notamment pour l'instruction ICPE) ;
  - **au niveau régional,** et encore davantage pour les futures grandes régions, celui de coordination et d'harmonisation interdépartementale et de mise en cohérence des pratiques au sein de la région. Ce rôle se voit d'ailleurs renforcé par les dispositions de la charte de déconcentration du 7 mai 2015 (art. 5), qui investit le niveau régional d'une compétence de droit commun pour piloter les expérimentations de simplification.  
Par ailleurs, le dispositif des référents uniques pour les investissements (RUI) placés auprès des préfets de région a été créé pour accompagner les projets d'investissements supérieurs à 3 M€. Une des missions du RUI est de faciliter et simplifier, après la décision de localisation, les démarches techniques et réglementaires de l'entreprise.  
 Il est proposé d'étudier les liens souhaitables entre les chefs de projet Autorisation unique et le RUI, ce dernier étant souvent localisé en DIRECCTE ;
  - **au niveau central,** le pilotage du dispositif, la mise à disposition des services déconcentrés, au plus près de leurs préoccupations, des outils nécessaires (juridiques, informatiques, de formation, d'information et de communication), le partage et la diffusion des bonnes pratiques (voir recommandation n°8).
- ❑ Pour les services centraux, si la collaboration entre les 3 directions métiers du MEDDE a été étroite et fructueuse, il est important d'approfondir ce travail en mode projet dans le cadre de la généralisation, en associant le SG du MEDDE et en formalisant l'équipe projet nationale (voir recommandation n°8).

## Recommandation n° 6 : Renforcer, organiser et promouvoir le mode projet au sein de l'administration déconcentrée

### ❑ Objectifs et modalités

Il s'agit, dans le cadre de la généralisation des expérimentations en cours, de consolider et de légitimer la fonction de chef de projet(\*).

- Il est responsable du pilotage du projet en mode transversal et non hiérarchique au sein des services :
  - il anime une équipe projet, composée de tous les services et opérateurs de l'État concernés par le projet (dans le respect de l'autonomie de l'autorité environnementale) ; il promeut la contribution de tous les membres de cette équipe, en permettant à chacun d'acquérir une visibilité globale sur le sens, la dynamique et la cohérence de l'opération ;
  - interlocuteur des porteurs de projet, il les accompagne pour favoriser le meilleur succès de leur opération dans le respect de la réglementation. Il organise les relations de l'équipe avec les porteurs de projet ;
  - il assure l'organisation et le suivi des projets, afin de tenir les délais.
- Il est missionné par le préfet de département. Il est clairement identifié au sein des services de l'État, pour les porteurs de projet et les collectivités territoriales. Sa lettre de mission identifie le responsable auquel il rend compte et l'accompagne dans l'exercice de ses missions.
- Selon les enjeux et la complexité des projets, la fonction de chef de projet pourra être assurée par des niveaux très variés de la fonction publique d'État.
- La responsabilité de chef de projet est exercée par les cadres en fonction, en plus de leurs activités principales ; la fonction ne correspond donc pas, en général, à un emploi à plein temps, mais à un élargissement (à une fonction de coordination) des missions actuelles des personnes concernées.

(\*): appelé aujourd'hui, selon les territoires, « interlocuteur unique », « ensemblier », « instructeur », « pilote », etc. Il est nécessaire d'adopter une appellation unique de cette fonction au plan national.

### ❑ Impact attendu

- Meilleure coordination des projets, engendrant un bénéfice en termes de gain de temps, de maîtrise de la charge de travail et de clarté des responsabilités.
- Perceptible à la fois par les porteurs de projet et par les services.

### ❑ Conditions de réussite

- Implication des services centraux du MEDDE pour piloter, soutenir et animer la communauté des chefs de projet, en prenant en compte la dimension managériale au même niveau que les dimensions réglementaire et technique.
- Montée en compétence des chefs de projet et mise à leur disposition des outils nécessaires à l'exercice de leurs missions (voir recommandations n°8 et 9) - *voir également page suivante*.
- Reconnaissance et valorisation de la fonction de chef de projet dans le déroulement des carrières.
- Pratiques permettant de s'assurer de la participation à l'équipe projet de l'ensemble des services, y compris de ceux qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet de département.
- Bon niveau de coordination de l'équipe projet avec les collectivités territoriales.
- Large communication sur l'initiative au sein de l'administration et en externe.

### ❑ Ressources à mobiliser

- Agents (de catégorie A ou B) volontaires pour assurer une activité de chef de projet, en plus ou en prolongement de leurs activités actuelles.
- Éléments de méthode sur le mode projet, notamment quant à l'articulation avec la chaîne hiérarchique et fonctionnelle.

### ❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre

SG MEDDE (SPES), CGDD, DGPR, DGALN/DEB

### ❑ Éléments de calendrier

Circulaire précisant les modalités d'organisation du mode projet ([1<sup>er</sup> trimestre 2016](#))

Accompagnement et outillage des chefs de projet ([à partir du 2<sup>ème</sup> semestre 2016](#)) (voir recommandations n°8 et 9)

### ❑ Facteurs clés de succès d'une organisation en mode projet autour de « l'interlocuteur unique » comme chef de projet (complément à la recommandation n°6)

- Le chef de projet est responsable du pilotage du projet au sein des services en mode non hiérarchique. Il anime l'équipe projet.
- Le chef de projet accompagne les porteurs de projets afin de favoriser la concrétisation de leur opération.
- Le chef de projet, en association étroite avec l'équipe projet, veille à la mise en œuvre du principe de proportionnalité, avec le soutien de son responsable hiérarchique. Il dispose pour cela d'une capacité à réguler les demandes complémentaires exprimées par les services, dans un objectif de simplification réelle pour le porteur de projet.
- Le chef de projet est en relation directe et continue avec un responsable clairement identifié qui le conseille et le soutient dans l'exercice de sa mission, en particulier lors des situations de tensions ou de conflits internes ou externes.
- Le chef de projet organise les relations directes du porteur de projet externe avec les intervenants de l'équipe projet. Il est informé du contenu et de la nature de ces échanges.
- Le chef de projet est compétent sur l'ensemble des dimensions de sa mission et/ou accède aux dispositifs permettant de renforcer et actualiser ces compétences :
  - connaissances techniques et réglementaires globales nécessaires aux opérations qu'il pilote ;
  - expertise éventuelle sur des domaines spécifiques ;
  - conduite de projet (planning, qualité...) ;
  - animation d'une équipe en mode non hiérarchique ;
  - prise de décision et mise en œuvre de la « proportionnalité » ;
  - usage des outils dédiés.
- Les chefs de projet partagent leurs expériences et les bonnes pratiques au sein d'une communauté par domaine (AU ICPE, AU IOTA). L'animation de la communauté relève des directions d'administration centrale.
- Une filière-métier « conduite de projet » est mise en place au sein de l'administration. Elle ouvre des parcours progressifs et qualifiants aux agents exerçant ce nouveau métier, en plus de leur métier principal.

3.1. Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat

3.2. L'organisation de l'Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus


3.3. La « proportionnalité » des demandes de l'Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile

3.4. Deux conditions essentielles à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement et les outils

## La « proportionnalité » des demandes de l'Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile (1/2)


### ❑ Les porteurs de projet appellent à davantage de proportionnalité

- Les porteurs de projet sont souvent confrontés à des difficultés importantes pour la constitution des dossiers d'AU, tant en ICPE qu'en IOTA, surtout lorsqu'il s'agit de petites entreprises industrielles ou agricoles (en ICPE) ou de maîtres d'ouvrage publics ne disposant pas de services techniques conséquents (en IOTA).
- Les demandes de compléments de dossiers formulées par les services instructeurs sont souvent considérées par les porteurs de projet comme excessives ou disproportionnées par rapport à la taille de leur projet.
- Les délais d'instruction effectifs excèdent en général les 4 à 5 mois actuellement prévus par la procédure expérimentale. Ce rallongement du délai d'instruction est souvent dû à des demandes de complément de dossier par un ou plusieurs services.
- Les porteurs de projet expriment souvent le regret de ne pas disposer d'un accès direct aux bases de données de l'Etat, notamment en matière de cartographie des zones environnementales répertoriées (ZNIEFF, Natura 2000, ZICO, trames verte et bleue, zones humides...) ainsi que d'un accès aux outils collaboratifs (ALFRESCO) qui leur permettrait de connaître l'état d'avancement de leur dossier.

 En fait, ces bases de données existent et sont accessibles. Il conviendrait toutefois d'en améliorer la promotion auprès des publics concernés.

- Les porteurs de projet sont aussi souvent critiques sur la longueur des enquêtes publiques et sur les délais d'attente pour le passage dans les diverses commissions consultatives.
- La mise en œuvre de la réglementation faune-flore et, en particulier, les résultats de la consultation du CNPN, sont perçus comme très aléatoires par les porteurs de projets ; ils sont sources d'une forte incertitude même si, dans les AU, le délai de réponse du CNPN est limité à deux mois (voir partie 2.2).
- Les porteurs de projets et les services convergent sur la nécessité d'abandonner le plus tôt possible les projets caractérisés par des difficultés insurmontables. Les AU vont dans ce sens avec l'introduction d'une possibilité de rejet avant enquête publique (voir partie 2.2). Le renforcement des processus de dialogue préalable devrait permettre de déceler plus précocement les projets non viables (voir recommandation n°1).



- ❑ **L'instruction conduite par l'Etat doit s'adapter à l'importance du dossier et à la nature du porteur de projet, tant en termes de constitution du dossier que de procédure**
  - Limiter au strict nécessaire le dossier demandé au porteur de projet constitue un impératif et un objectif que l'Etat doit s'assigner. Un des points d'attention porte sur les différentes thématiques de l'étude d'impact, dont le contenu pourra utilement être circonscrit en fonction des caractéristiques du projet.  
 Il pourrait être utile, dans ce cadre, de réfléchir à la mise en place de dossiers-type, pour certains projets répétitifs ou fortement normés (ex. parc éoliens, installations de méthanisation, élevages).
  - Le dossier exigé du porteur de projet, mais aussi et surtout les demandes de complément formulées par les services instructeurs doivent répondre au principe de proportionnalité et se traduire par une plus grande souplesse dans l'appréciation des éléments demandés. Cette fonction critique essentielle incombe au chef de projet, dont c'est l'une des missions essentielles (voir partie 3.2). Le programme de simplification « *Dites-le-nous une fois* » est de nature à le conforter en ce sens (art. L.113-12 et L.113-13 du code des relations entre le public et l'administration).
- ❑ **La mise en œuvre de la proportionnalité est, et restera, délicate**
  - Un dossier d'instruction doit répondre à des dispositions émanant de différents codes. Il est avéré qu'un certain nombre de ces dispositions font l'objet d'interprétations qui peuvent varier d'un agent ou d'un service à l'autre. Il convient donc de veiller à ce que la façon d'émettre les demandes complémentaires des services soit homogène au plan national.
  - La prise en compte du contexte local est au cœur de la proportionnalité, comme le rappelle la charte des DREAL de décembre 2014 : « *Assurer la sécurité des actes juridiques, dans une approche pragmatique des dossiers, proportionnée aux différents enjeux des territoires, dont la connaissance constitue un élément-clé de la décision publique* ».

## Recommandation n° 7 : Mieux intégrer le principe de proportionnalité

### ❑ Objectifs et modalités

- Il s'agit de proportionner les demandes adressées aux porteurs de projet, tout comme les prescriptions figurant dans les avis et les décisions administratives, par une interprétation pragmatique et facilitatrice des règles de droit, notamment dans le domaine environnemental.

Il convient pour cela de tirer parti, autant que faire se peut, de la proportionnalité permise par la réglementation, en tenant compte de ses exigences au regard des enjeux des dossiers et de ceux des territoires.

- Ce principe doit intervenir à toutes les étapes de la vie du dossier de demande d'autorisation unique :
  - en phase amont (ex. limiter au strict nécessaire le contenu du dossier demandé, tout en précisant dans les formulaires les attendus des services afin de conseiller le porteur de projet sur la méthode de constitution de son dossier) ;
  - pendant la phase de recevabilité et de l'instruction (ex. réguler les demandes de complément) ;
  - lors de l'élaboration des avis et décisions (ex. adapter le contenu des prescriptions figurant dans la décision).
- Le mode projet est un facteur favorable à la prise en compte du principe de proportionnalité grâce aux échanges et à la vision donnée à chaque membre de l'équipe projet.

Le chef de projet, en association étroite avec l'équipe projet, et en concertation avec les chefs de service, veille à la mise en œuvre de ce principe, avec le soutien de son responsable hiérarchique.

Au-delà de la responsabilité du chef de projet, il est nécessaire que sa hiérarchie soit pleinement engagée et ait un rôle soutenant. En effet, la mise en œuvre de la proportionnalité relève de la stratégie de l'ensemble du service. Elle implique donc tous les étages du système administratif, sur lesquels le chef de projet n'a pas toujours pleinement prise.

### ❑ Impact attendu

- Meilleure compréhension et acceptation par les porteurs de projet :
  - des demandes qui leur sont adressées par les services ;
  - des prescriptions contenues dans les décisions d'autorisation.
- Par suite, meilleure acceptabilité des procédures du droit de l'environnement.

### ❑ Conditions de réussite

- Réaffirmer les éléments de doctrine nationale de la proportionnalité et en préciser les modalités de mise en œuvre pour chaque domaine et pour chaque niveau hiérarchique.
- Organiser le partage d'expérience entre les chefs de projets sur la mise en œuvre de la proportionnalité.
- Intégrer la dimension « proportionnalité » dans les cycles de formation des chefs de projet.

### ❑ Ressources à mobiliser

- Outils d'accompagnement, d'animation, de formation et d'échanges d'expériences entre acteurs et professionnels, nécessaires à la mise en œuvre du mode projet (voir recommandation n°8).

### ❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre

- CGDD, DGPR, DGALN/DEB, SG (SPES, DAJ)

### ❑ Éléments de calendrier

- A coordonner avec le calendrier du renforcement du mode projet (recommandation n°6).

3.1. Une organisation et des méthodes globalement appréciées par les porteurs de projets comme par les services de l'Etat

3.2. L'organisation de l'Etat en mode projet, une réalité encore très diverse, qui peut et doit apporter beaucoup plus

3.3. La « proportionnalité » des demandes de l'Etat dans sa relation avec le porteur de projet, une approche encore fragile

3.4. Deux conditions essentielles à la généralisation des expérimentations : l'accompagnement et les outils

### ❑ Les services centraux n'ont pas élaboré de plans d'actions

- La mise en œuvre des expérimentations en 2014 n'a pas été accompagnée d'un plan d'actions global couvrant en particulier les domaines RH et SI (alors que cela avait été prévu lors des travaux préparatoires à la réforme, comme indiqué dans les documents de cadrage du SGMAP). La même lacune est observée, s'agissant de l'actuelle phase de généralisation des expérimentations. De tels documents sont pourtant indispensables à la bonne appréciation des moyens nécessaires, et présentent l'avantage d'identifier les responsabilités.

### ❑ La charge déjà ressentie par les agents est amplifiée par les insuffisances de l'appui opérationnel

- La plupart des services déconcentrés de l'Etat rencontrés par la mission, pour ceux qui sont au cœur de l'expérimentation, estiment être confrontés à une situation de surcharge de travail qui ne permettrait pas, selon eux, d'envisager sereinement la généralisation du dispositif. Cette surcharge pourrait dans certains cas (UT DREAL, DDT) gêner l'accomplissement d'autres missions essentielles de l'Etat, telles que l'inspection des ICPE en DREAL.
- Cependant, le nombre de demandes d'autorisation a fortement diminué au plan national entre 2011 et 2015 (-48% pour les IOTA et -31% pour les ICPE). Il faut y lire l'impact de la crise économique et la progression de la procédure d'enregistrement (voir ci-après). L'évolution corrélative du nombre d'agents en charge de ces dossiers dans les services déconcentrés sur la même période n'a pu être analysée dans le cadre de ce rapport, faute de communication des données nécessaires par les services centraux du MEDDE.
- Par ailleurs, ces services ont à faire face à de nombreuses incertitudes et interrogations sur les déploiements à venir dans le cadre de la création au 1<sup>er</sup> janvier 2016 des nouvelles régions. Ainsi,

certaines DREAL sont confrontées à de nouvelles répartitions géographiques de compétences, ou de lieux de décision.

- Les changements en cours, s'ils sont déstabilisants pour les agents, ouvrent des opportunités favorisant de nouveaux modes d'organisation et des rapprochements entre structures, tant au plan départemental que régional.
- Une mobilité des personnels est ainsi prévisible entre le niveau régional DREAL (voire DRAAF ou DRAC) et le niveau départemental du chef lieu de région, notamment vers les UT DREAL, les DDT et les préfetures.
- Par ailleurs, du fait d'un manque d'anticipation de la généralisation, il apparaît une insuffisance opérationnelle de plusieurs outils mis à disposition des services instructeurs, qui rend difficile le travail d'instruction des services ou qui fragilise au plan juridique leurs décisions. Il s'agit notamment :
  - du manque de fonctionnalité et du sous dimensionnement des outils collaboratifs du MEDDE (logiciel ALFRESCO) ;



*Les deux tiers des services estiment que les outils mis à disposition par l'administration centrale ne répondent que partiellement aux attentes*


- du déficit de moyens et d'organisation, voire de la disparition, de services juridiques en DREAL ;
- de l'insuffisance des dispositifs de formation et de montée en compétences des agents instructeurs confrontés à une pluridisciplinarité croissante de leurs tâches.

Dans le contexte de procédures expérimentales introduisant des délais resserrés, ces fragilités sont d'autant plus ressenties par les services, qui ont besoin d'une expertise et d'outils réactifs.

#### ❑ Le risque que la perspective du permis environnemental unique conduite à négliger l'étape de généralisation des expérimentations

- Il existe un risque de « congestion de calendrier » entre tous les exercices en cours : généralisation des expérimentations, préparation des ordonnances et décrets de codification de celles-ci, en tenant compte du permis environnemental unique actuellement à l'étude (avec notamment le rapprochement des procédures ICPE et IOTA), suites à donner aux conclusions des groupes de travail MDE.
- Il est bien évidemment nécessaire d'anticiper dès maintenant les aspects RH et SI du futur permis unique, qui sont sans doute les deux aspects les plus cruciaux de cette opération de simplification.

Cependant, cela ne doit pas conduire à minorer le soutien à apporter dès maintenant aux services déconcentrés qui font face depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015 à la généralisation des expérimentations AU, de surcroît dans le contexte de mise en place des grandes régions.

 A défaut, il conviendra d'alléger la charge des agents concernés afin de leur permettre de réussir la généralisation des expérimentations.

#### ❑ Une étape à anticiper : la transition vers le futur droit commun

- Compte tenu des besoins importants en matière d'outillage et de formation et de l'enjeu que cela représente pour la réussite de la démarche, il est important d'envisager, dès à présent, l'accompagnement des services dans la mise en œuvre des différents dispositifs de simplification.



Il s'agit de procéder en deux temps et d'élaborer le plan d'actions associé : l'accompagnement de la généralisation de l'expérimentation à court terme, puis, après cette phase transitoire, l'accompagnement des acteurs dans le cadre de l'inscription dans le fonctionnement « de droit commun » de l'administration sur le long terme (hypothèse de généralisation de l'AU à toutes les catégories de projets ICPE).

### ❑ Il existe des marges d'amélioration des outils et de l'organisation administrative

La généralisation du dispositif expérimental a été décidée et est déjà mise en œuvre ; elle suppose toutefois qu'un certain nombre de conditions nécessaires à sa réussite soit réunies, portant simultanément sur l'amélioration des outils mis à disposition des services et la recherche d'une organisation plus adaptée.

#### 1. Amélioration des outils informatiques, de l'accompagnement et de suivi mis en place au plan national, qui s'avèrent à ce jour insuffisamment performants ou inadaptés, alors que la généralisation est déjà en cours

- Le renforcement des outils collaboratifs doit être opéré rapidement tant sur le plan fonctionnel (amélioration des fonctionnalités logicielles, pour permettre un mode d'accès et de consultation plus ergonomique et plus ouvert) que technique (augmentation des capacités de traitement des données).
- Plus généralement, le renforcement de la dématérialisation des procédures doit être accélérée et accompagnée par des plans de formation des agents. Cette dématérialisation, attendue de tous les acteurs, est indispensable pour réussir la généralisation envisagée.
- Les services juridiques des DREAL en région doivent être renforcés, à la faveur notamment des fusions de régions (voir recommandation n°8).

#### 2. Recherche d'une organisation administrative plus performante, repensée à l'aune de la réforme territoriale

- Localement, l'organisation administrative peut être repensée, à l'échelle départementale, interdépartementale ou régionale, pour faciliter la généralisation des expérimentations et soulager les services : rapprochements et mutualisations de compétences entre services, création ou renforcement de pôles régionaux d'expertise juridique, etc.



A la condition que cela permette d'optimiser le dispositif, il pourrait être envisagé de confier aux services « métier » (DREAL, DDT) tout ou partie de l'organisation de l'enquête publique ou du CODERST, dans l'objectif de mieux maîtriser les délais contraints de l'AU.

- Ces évolutions nécessitent des mobilités fonctionnelles, que pourront favoriser les réformes structurelles à venir. Les mobilités géographiques volontaires de cadres, du niveau régional vers le niveau départemental, du fait de la réforme régionale, peuvent d'ailleurs constituer des opportunités d'adéquation entre les missions et les effectifs.
- Pour cela, des outils de gestion en ressources humaines devront être mobilisés : formation, accompagnement des mobilités, etc.

### ❑ Les marges de manœuvre issues du remplacement de la procédure d'autorisation par celle d'enregistrement

- Le MEDDE s'est vu fixer des objectifs en la matière, pour ce qui concerne les ICPE (réduction de 30% du nombre d'autorisations), dans un objectif de simplification pour les porteurs de projet.

Le passage de l'autorisation à l'enregistrement (le projet est alors dispensé d'étude d'impact) engendre un substantiel allègement de la charge pesant sur les services.



La mission recommande d'approfondir la réflexion sur de nouvelles extensions de l'enregistrement, dans le but de réduire le nombre de dossiers de demande d'autorisation. Cependant, il convient d'expertiser les conditions de ce déclassement, la notion de seuil quantitatif n'étant pas le seul critère au regard d'autres à prendre en compte, tels la nature et la localisation de l'installation. L'expertise pourra utilement porter également sur l'extension de la procédure aux dossiers IOTA.

## **Recommandation n° 8 : Améliorer les outils d'accompagnement mis à la disposition des services déconcentrés et développer le partage de bonnes pratiques**

### **Objectifs et modalités**

- Assurer un pilotage de la généralisation des expérimentations.
- Alléger la charge de travail et améliorer la performance des services en mettant à leur disposition un accompagnement adapté.
- Rechercher un mode d'organisation des services favorisant les synergies et les mutualisations de compétences (notamment, pôles d'expertise juridique au niveau régional et au niveau national).

### **Impact attendu**

- Allègement et facilitation de la charge pesant sur les services, en particulier au plan technique et juridique.

### **Conditions de réussite**

- Elaboration d'un plan d'actions consacré à la généralisation des expérimentations, afin de planifier les modalités de la généralisation et d'identifier les responsabilités, en particulier en ce qui concerne les services centraux du MEDDE.
- Mise en place d'une équipe projet au niveau des services centraux du MEDDE :
  - constituée à partir de l'actuel noyau formé par les trois chefs de projet nationaux (CGDD, DGPR, DGALN/DEB), à élargir au SG (DAJ, DRH, SPES, CPII) ainsi qu'aux autres directions métier concernées par les expérimentations, en particulier la DHUP et la DGITM ;
  - ayant pour mission de réaliser un suivi intégré du déploiement des expérimentations (notamment les résultats en termes de délais), et de veiller à l'environnement des agents : formation, technique (ex. SI), juridique etc.
- Mesure et suivi de l'impact des expérimentations sur la charge de travail.
- Impulsion et élaboration d'outils par les administrations centrales.
- Association du niveau local, notamment des régions expérimentales, dans le travail de conception des outils, afin de mettre à profit leur expérience.
- Mobilisation des préfets de région et de département pour accompagner la généralisation de l'expérimentation.

### **Ressources à mobiliser**

- Mise en place d'un plan de formation national des chefs de projets mais également des autres acteurs concernés, décliné au plan local.
- Elaboration et diffusion de guides, fiches pratiques sur les procédures par type de projet, vadémécums, protocoles, etc.
- Echanges de pratiques, repérage et transfert d'expériences *via* les outils collaboratifs, dans le cadre de réunions organisées à l'échelon régional, etc.
- Déploiement d'un système d'information suffisamment dimensionné pour accompagner la généralisation du dispositif (voir recommandation n°9).
- Mobilisation des plates-formes RH des SGAR pour favoriser localement la formation et la mobilité des agents concernés.
- Renforcement de la fonction de veille juridique, d'expertise et d'appui des DREAL et identification en leur sein d'un référent, pouvant, le cas échéant, être compétent à l'échelle inter-régionale, avec en tête de réseau la DAJ du MEDDE.

### **Services centraux en charge de la mise en œuvre**

SG MEDDE (notamment DAJ et CPII), en concertation avec CDDD, DGPR, DGALN/DEB

### **Éléments de calendrier**

Montage d'un plan de formation et élaboration des outils au niveau national (1<sup>er</sup> semestre 2016)

Diffusion, au fil de l'eau, des outils (à partir du 2<sup>ème</sup> trimestre 2016)

Sessions de formation et d'échanges de bonnes pratiques (2<sup>ème</sup> semestre 2016)

Elaboration et déploiement du SI (voir recommandation n°9)

Mise en place des pôles d'expertise juridique (2016)

Réorganisations et mobilités en fonction (2016-2017)

- ❑ **La dématérialisation des procédures est encore largement partielle et inégale sur le territoire**
  - Une dématérialisation qui a ses limites, alors que, depuis le 7 novembre 2015, la saisine de l'administration par voie électronique est acceptée dans les mêmes conditions qu'une saisine par voie postale :
    - le porteur de projet souhaite parfois maintenir des contacts directs avec un service ;
    - l'administration continue parfois à exiger des dossiers papier (souvent en parallèle aux dossiers dématérialisés) ;
    - ainsi de nombreux dossiers papier sont-ils exigés en phase d'enquête publique, charge pour le porteur que l'expérimentation n'a pas réduite;
  - Certains porteurs de projet sont frustrés de ne pouvoir accéder à la plateforme collaborative des services de l'Etat.
  
- ❑ **Les systèmes d'information actuels ne répondent pas à tous les besoins**
  - ALFRESCO répond de façon très partielle à la seule fonction de partage de documents.
  - Des procédures intégrées appellent des SI intégrés. Or, les SI métiers (S3IC, Cascade, etc.) couvrent mal la dimension transversale et ne permettent pas un suivi global de l'ensemble des procédures intégrées dans les autorisations uniques. Par ailleurs, ils n'offrent pas de fonctionnalités suffisantes de pilotage, au niveau local et central, des engagements de délai afférents aux autorisations uniques. En particulier, ils ne permettent pas un suivi des avis (attendus, manquants, donnés), ainsi que les réponses apportées par le porteur de projet.
  
- ❑ **Des actions destinées à améliorer le SI sont toutefois en cours**
  - Un cahier des charges d'évolution d'ALFRESCO, élaboré à partir des demandes du terrain, a été communiqué par les directions métier du MEDDE (CGDD, DGPER, DGALN/DEB) à leur SG.
  - Les mêmes directions métier ont demandé au SG d'engager un travail de moyen terme sur l'interfonctionnement des SI métier et l'évolution ou le remplacement d'ALFRESCO.
  
- ❑ **L'idée d'offrir aux parties prenantes un accès au système d'information de l'Etat**
  - La mission situe son analyse et ses recommandations dans le cadre de la « gouvernance à 5 » pratiquée dans le domaine de la politique de protection de l'environnement, ainsi que des directives issues de la convention d'Aarhus sur l'information et la participation du public.
  - Or, dans un mode de fonctionnement où l'information est maîtrisée presque exclusivement par l'Etat, les collectivités et le porteur de projet, les associations et le public en général peuvent légitimement douter de la qualité de l'information qui leur est délivrée.
  - Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas d'un mode collaboratif, alors même que l'expérience montre qu'une politique de partage de l'information peut contribuer à l'acceptabilité des projets.
  - Dans la mesure où la mise en œuvre des expérimentations doit s'accompagner d'une adaptation substantielle des systèmes d'information de l'Etat (voir recommandation n°8), cette modernisation pourrait prévoir une fonctionnalité d'accès des parties prenantes à ce ou ces SI. Cela concerne au premier chef les porteurs de projet et le public, en particulier les associations environnementales ou contestataires, mais aussi les collectivités territoriales. Par exemple, les associations pourraient avoir accès aux jalons de l'instruction du dossier, au dossier de demande (hors éventuelles parties confidentielles), et au projet d'arrêté soumis au CODERST.
  - Cette ouverture du système d'information doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur le niveau de communication des données, en prenant en compte en particulier les enjeux de sûreté, de sécurité et de concurrence industrielle. Par ailleurs, il est nécessaire de garantir aux agents de l'Etat l'existence des espace de confidentialité qui leur sont nécessaires en phase d'instruction des dossiers.



## Recommandation n° 9 : Mettre en place le système d'information nécessaire à la généralisation

### ❑ Objectifs et modalités

Il s'agit de mettre le SI au niveau attendu pour la généralisation des autorisations uniques et le déploiement de l'organisation en mode projet :

- apporter aux chefs de projet l'outillage permettant le suivi du projet et structurant le travail de l'ensemble des équipes projet (planning type reconfigurable, accès contrôlé pour tous les intervenants, automatisation des tâches répétitives, tâches et interlocuteurs types, suivi des avis des services et des réponses du porteur de projet, émission d'alertes, remontées automatiques d'information au plan national) ;
- déployer les outils supports de dématérialisation (stockage, traçabilité, automatisation des tâches) ;
- prévoir une fonctionnalité d'accès maîtrisé à l'information pour les parties prenantes, basé sur un modèle à trois niveaux (interne à l'administration, ouvert aux tiers identifiés, ouvert à tous) :
  - seraient bénéficiaires de cette ouverture : les porteurs de projet, les associations environnementales ou contestataires, les collectivités territoriales, la société civile ;
  - ces parties prenantes bénéficieraient d'un statut leur permettant de consulter des documents, mais aussi d'en déposer.

### ❑ Impact attendu

- Allègement et facilitation de la charge pesant sur les services, en particulier au plan du suivi des dossiers.
- Facilitation de l'accès à l'information pour les parties prenantes ; par suite, amélioration de l'acceptabilité des projets par les associations.

### ❑ Conditions de réussite

- Définir et valider une feuille de route du nouveau projet et son budget.

- Confier aux directions métiers la maîtrise d'ouvrage du système outillant les projets relatifs au CP et aux AU ; la distinguer de la maîtrise d'œuvre, *a priori* portée par la DSI (SG/CP11).
- Définir le dispositif de pilotage (comité directeur, comité de pilotage).
- Veiller à ce que le projet d'évolution du SI vise à outiller les projets « standard » (80 % des projets) avec des étapes intermédiaires.
- Dresser l'inventaire des solutions SI, mêmes partielles, mises en œuvre par les régions expérimentatrices.
- Collaborer avec le SGMAP pour favoriser des méthodes de développement rapide.

### ❑ Ressources à mobiliser

Budget des évolutions SI à déterminer et programmer en phase de mûrissement de l'opération, y compris les ressources de la maîtrise d'ouvrage.

### ❑ Services centraux en charge de la mise en œuvre

SG MEDDE et équipe projet nationale en charge de la généralisation des autorisations uniques, en concertation avec le SGMAP.

### ❑ Éléments de calendrier

A préciser par l'équipe projet nationale, sous contrainte d'urgence liée à la généralisation d'ores et déjà décidée des expérimentations d'autorisation unique.

## Conclusion

- Les constats, analyses et recommandations présentés ont été volontairement circonscrits au champ des trois expérimentations étudiées.

Ces éléments gagneront donc à être rapprochés des travaux réalisés par les groupes de travail consacrés plus largement à la modernisation du droit de l'environnement. En particulier en ce qui concerne la démocratie environnementale, l'évaluation environnementale (autorité environnementale et études d'impact), le contentieux administratif ou encore le permis environnemental unique.

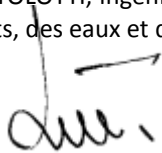
Il en est de même, s'agissant des dispositions prévues par les autres programmes de simplification en cours (ex. « *Silence vaut accord* », « *Dites-le nous une fois* », saisine de l'administration par voie électronique).

- Simplifier les procédures est une orientation saluée par toutes les parties prenantes, mais force est de constater que ni les autorisations uniques ni le certificat de projet n'atteignent le niveau de simplification attendu par les porteurs de projet, qu'il s'agisse d'entreprises ou de maîtres d'ouvrage publics. La grande majorité des interlocuteurs rencontrés souhaite que les pouvoirs publics engagent une simplification

des règles de droit elles-mêmes en évoquant le droit de l'environnement, mais aussi le droit fiscal et le droit social.

- L'évaluation illustre bien certains défis auxquels doit répondre l'administration pour se moderniser profondément :
  - maîtriser une complexité désormais internalisée au sein des services alors qu'elle était auparavant plutôt supportée par les porteurs de projet. On peut espérer que l'administration en devienne encore plus active pour porter d'ambitieuses mesures de simplification ;
  - développer une organisation « en mode projet », en miroir de l'organisation des porteurs de projets eux-mêmes, pour gérer, dans un esprit de proportionnalité, des procédures de plus en plus intégrées, alors que le modèle hiérarchique reste encore très présent dans la culture des services de l'Etat ;
  - réguler la double tension, sous-jacente à de nombreux projets, entre les intérêts particuliers et l'intérêt collectif, d'une part, entre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques, d'autre part.

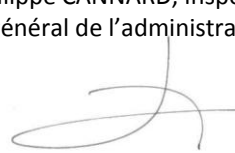
Serge BORTOLOTTI, ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts



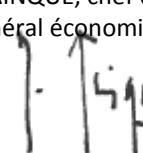
Claude CALVAYRAC, ingénieur  
général des mines



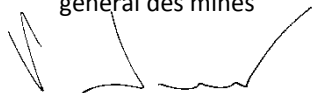
Philippe CANNARD, inspecteur  
général de l'administration



Michel HAINQUE, chef de mission  
de contrôle général économique et financier



Pierre JANDET, ingénieur  
général des mines



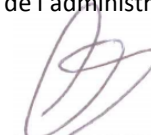
Rouchdy KBAÏËR, inspecteur général de  
l'administration du développement durable



Dominique STEVENS, ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts



Grégory VALOT, inspecteur  
de l'administration



Synthèse

Liste des recommandations

Bilan des expérimentations et recommandations détaillées

1. Le certificat de projet mérite d'être pérennisé, à condition d'en renforcer la valeur ajoutée et de le simplifier
2. Des ajustements normatifs sont nécessaires pour optimiser et sécuriser l'apport des autorisations uniques au service des porteurs de projet
3. Les expérimentations constituent une opportunité pour optimiser le fonctionnement de l'administration

Annexes

## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

## Annexe n°1 : Lettre de mission

2



Paris, le - 5 MAI 2015

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration,

Pour simplifier la vie des entreprises et notamment leur permettre d'obtenir les autorisations nécessaires à leurs projets dans des conditions satisfaisantes de délai et de sécurité, le Gouvernement a déployé en 2014 trois expérimentations : le certificat de projet, une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et une autorisation unique au titre de la loi sur l'eau.

A partir du guide méthodologique que vous avez élaboré, je souhaite vous confier l'évaluation de ces dispositifs. Je laisse le soin à l'inspection générale de l'administration de définir l'organisation du travail entre les différents services d'inspection et d'en assurer la coordination et la synthèse.

L'objectif qui vous est assigné est de fournir un bilan destiné à éclairer le Gouvernement sur les suites à donner à ces expérimentations et les conditions de réussite de leur généralisation, prévue dans le courant de l'année 2016 et au plus tard dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en cours de discussion au Parlement. Vous veillerez ainsi à formuler toute proposition d'action complémentaire pour en assurer le succès.

Les chefs de projet du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que la mission simplification du secrétariat général du Gouvernement vous apporteront leur concours.

Vous présenterez l'avancée de votre mission au groupe de travail de modernisation du droit de l'environnement dédié au suivi des expérimentations et au permis environnemental unique, que préside M. Jean-Pierre Duport, et lui présenterez, ainsi qu'à la commission spécialisée du Conseil national de transition écologique en charge de la modernisation du droit de l'environnement, que préside M. Alain Richard, vos conclusions et recommandations.

Vous rendrez compte régulièrement de l'avancée des travaux au cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi qu'au cabinet du secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification.

Vos analyses devront aboutir à la remise d'un rapport d'évaluation avant le 30 septembre 2015.

**Manuel VALLS**

Copie :

Madame la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Monsieur le Ministre de l'intérieur

Monsieur le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Monsieur le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification

## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

### Objectifs et modalités des expérimentations

- ❑ Expérimentations visant à **tester des modes d'organisation innovants et encadrés en termes de délais pour simplifier la vie des entreprises et dynamiser le développement économique sur les territoires.**
- ❑ Trois dispositifs expérimentés dans le domaine environnemental, dont les procédures doivent être mises en synergie : **certificat de projet, AU-ICPE et AU-IOTA.**
- ❑ Une traduction de la démarche dans le cadre du droit :
  - Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises ;
  - Trois ordonnances autorisant la conduite de l'expérimentation pour les 3 dispositifs ;
  - Décrets d'application précisant les modalités de mise en œuvre de la démarche (voir page suivante).
- ❑ **10 régions expérimentatrices** sur des périmètres à géométrie variable, avec une extension prévue par la loi n°2015-992 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte.
- ❑ Un engagement de la démarche au **printemps 2014**, avec un pilotage national du MEDDE (1 chef de projet par dispositif).
- ❑ Une démarche d'évaluation, réfléchie en amont du dispositif, sur la base d'un guide méthodologique élaboré par une mission inter-inspections (septembre 2014).

## Annexe n°2 : Cadre des expérimentations et de leur généralisation (2/6)

### Les trois dispositifs expérimentés

	Certificat de projet	AU-ICPE	AU-IOTA
<b>Textes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordonnance n°2014-356 du 20 mars 2014</li> <li>Décret n°2014-358 du 20 mars 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordonnance n°2014-355 du 20 mars 2014</li> <li>Décret n°2014-450 du 2 mai 2014</li> </ul>	Ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 Décret n°2014-751 du 1 <sup>er</sup> juillet 2014
<b>Objectifs</b>	Simplifier les démarches des porteurs de projets en leur apportant : <ul style="list-style-type: none"> <li>une visibilité sur les règles et procédures auxquels ils seront soumis</li> <li>des garanties en termes de délai</li> <li>une sécurité juridique (cristallisation)</li> </ul>	Simplifier les démarches des porteurs de projet ICPE en regroupant dans une décision unique du préfet : <ul style="list-style-type: none"> <li>l'autorisation ICPE</li> <li>la plupart des autres décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet (autorisation de défrichement, dérogation espèce protégée, etc.)</li> </ul>	Simplifier les démarches des porteurs de projet IOTA en regroupant dans une décision unique du préfet : <ul style="list-style-type: none"> <li>l'autorisation IOTA</li> <li>la plupart des autres décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet</li> </ul>
<b>Projets concernés</b>	Projets nécessitant la délivrance par le préfet d'au moins une autorisation relevant du code de l'environnement, du code forestier ou de l'urbanisme	Projets ICPE du titre 1er du livre V du code de l'environnement (éoliennes, méthanisation, chaufferies, carrières, installations industrielles, diverses, grands élevages, etc.)	Projets IOTA soumis à la loi sur l'eau visés par l'article L.214-3 du code de l'environnement (projets susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau et de générer certains risques : inondations, etc.)
<b>Format et délai</b>	Un arrêté préfectoral délivré dans les 2 mois	Un arrêté préfectoral unique délivré dans un délai-cible de 10 mois	Un arrêté préfectoral unique délivré dans un délai-cible de 10 mois

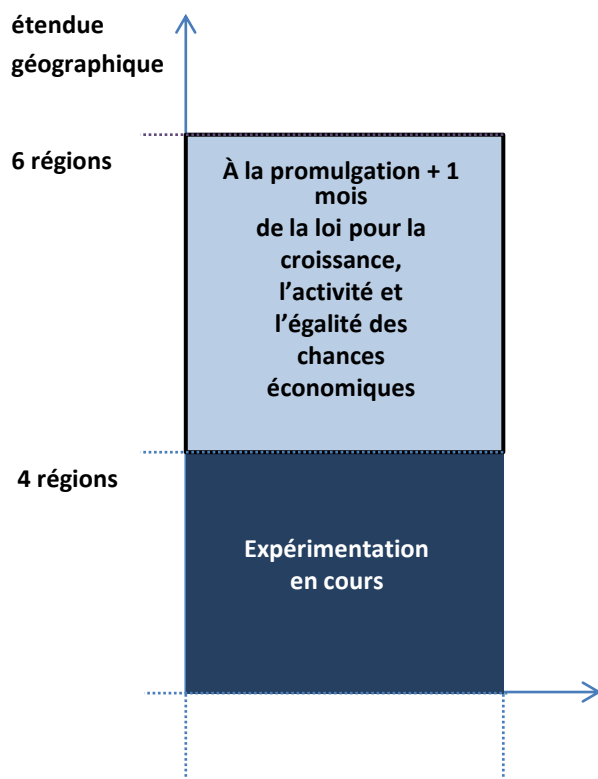


## Annexe n°2 : Cadre des expérimentations et de leur généralisation (3/6)

### Panorama des 10 premières régions expérimentales

	Certificat de projet	AU-ICPE	AU-IOTA
<b>Champagne-Ardenne</b>	Avril 2014	Mai 2014	
<b>Franche-Comté</b>	Avril 2014	Mai 2014	
<b>Aquitaine</b>	Avril 2014		
<b>Bretagne</b>	Septembre 2014	Juin 2014	
<b>Basse-Normandie</b>		Mai 2014	
<b>Midi-Pyrénées</b>		Mai 2014	
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>		Mai 2014	
<b>Picardie</b>		Mai 2014	
<b>Rhône-Alpes</b>			Mai 2014
<b>Languedoc-Roussillon</b>			Mai 2014

### L'extension du périmètre de l'expérimentation du certificat de projet



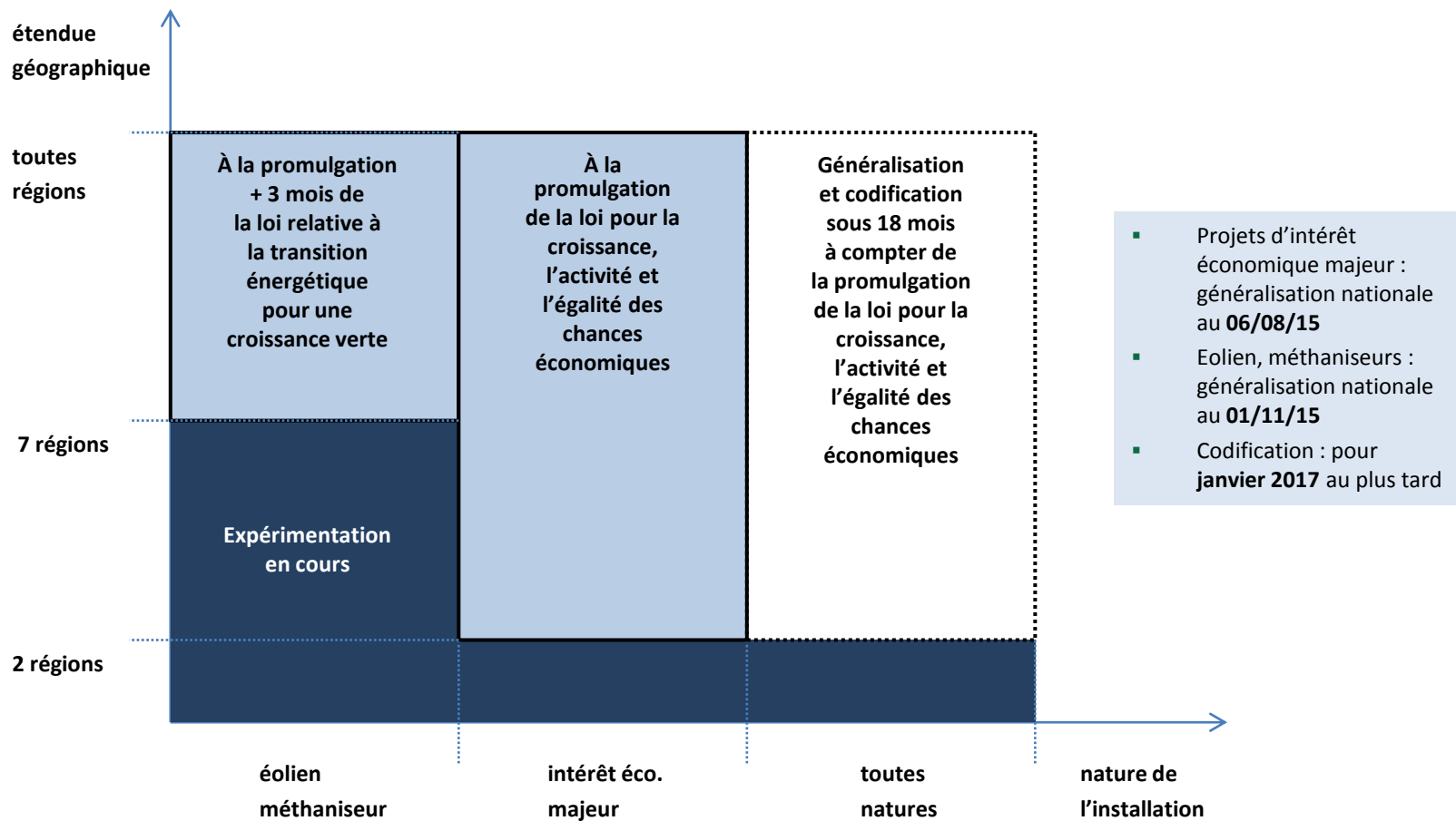
#### Extension au **01/09/15** :

- Ile-de-France : projets d'intérêt économique majeur
- Rhône-Alpes : projets d'intérêt régional majeur pour le développement des transports ferroviaires

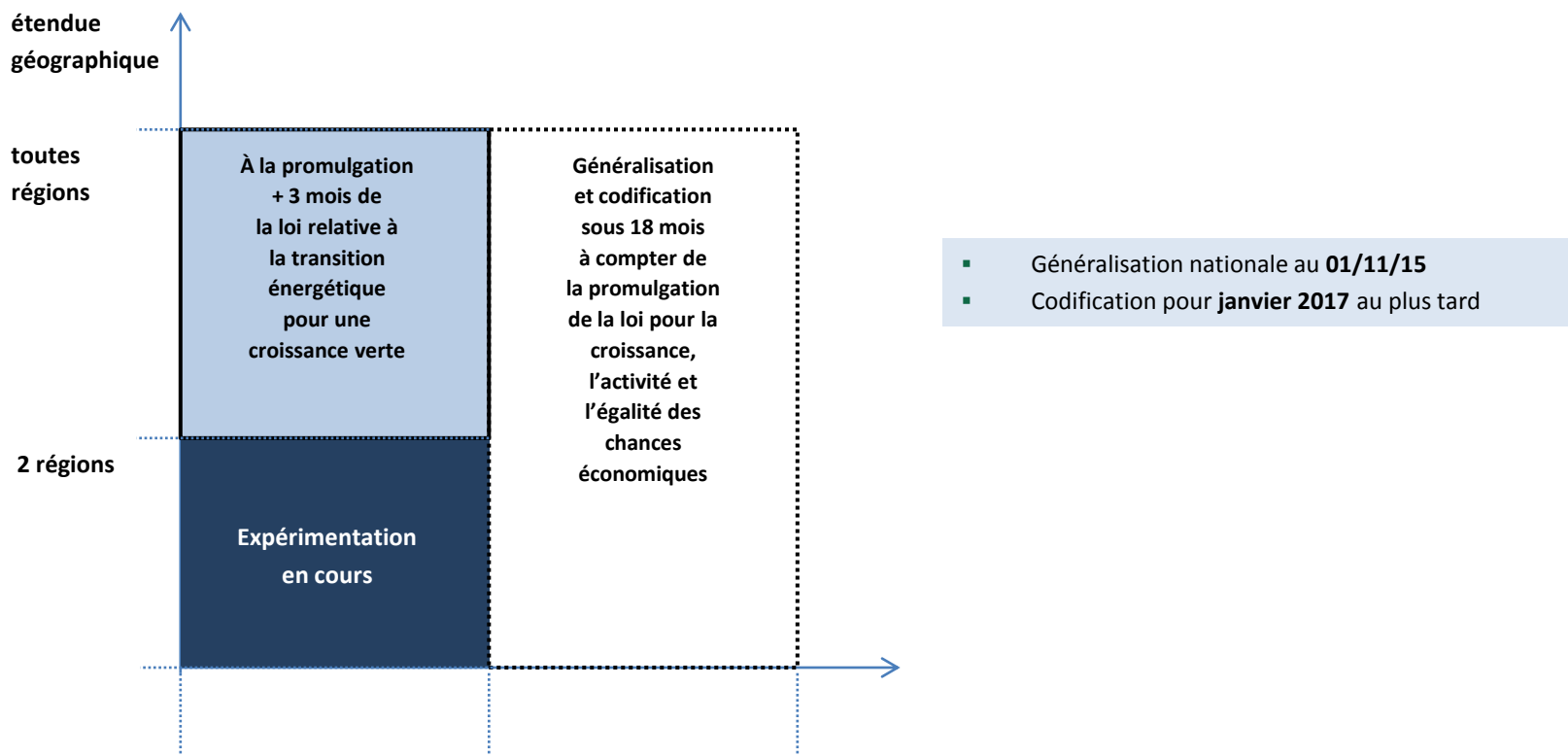
**Nota** : le périmètre d'expérimentation est différent dans chaque région

## Annexe n°2 : Cadre des expérimentations et de leur généralisation (5/6)

### L'extension du périmètre de l'expérimentation de l'AU-ICPE



L'extension du périmètre de l'expérimentation de l'AU-IOTA



## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

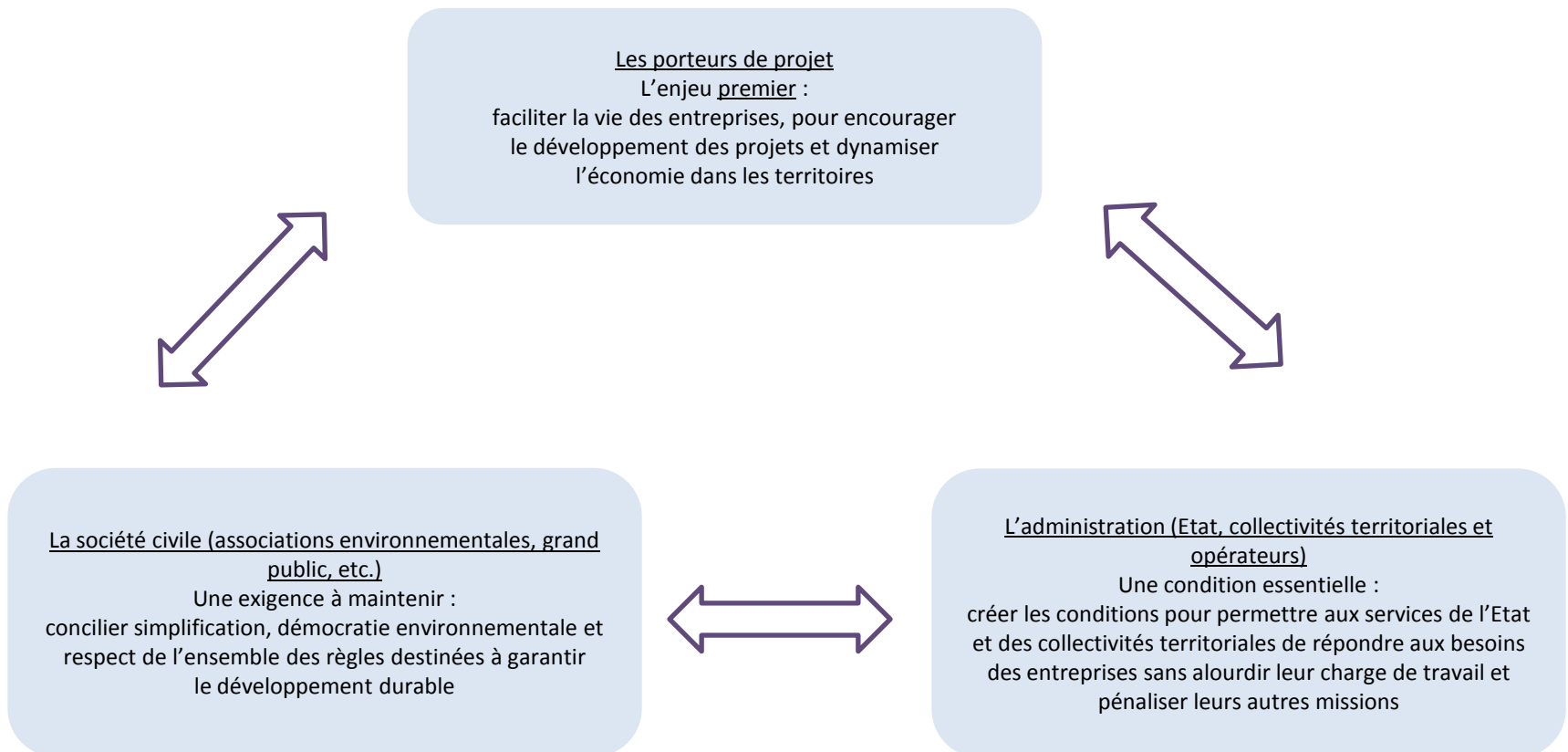
5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

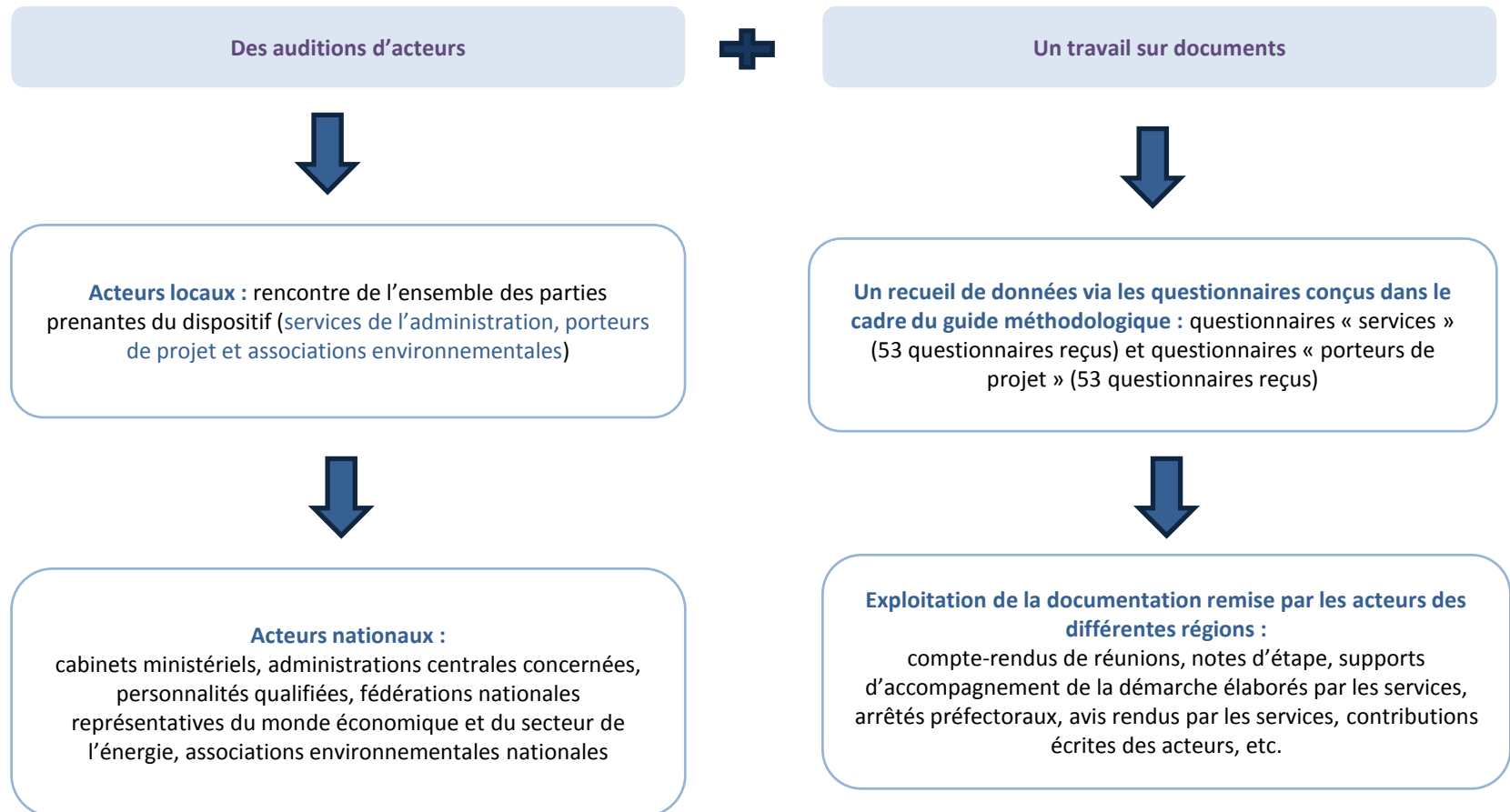
## Annexe n°3 : Méthodologie de la mission (1/3)

### Pour la mission : trois types d'acteurs, trois enjeux à prendre en compte



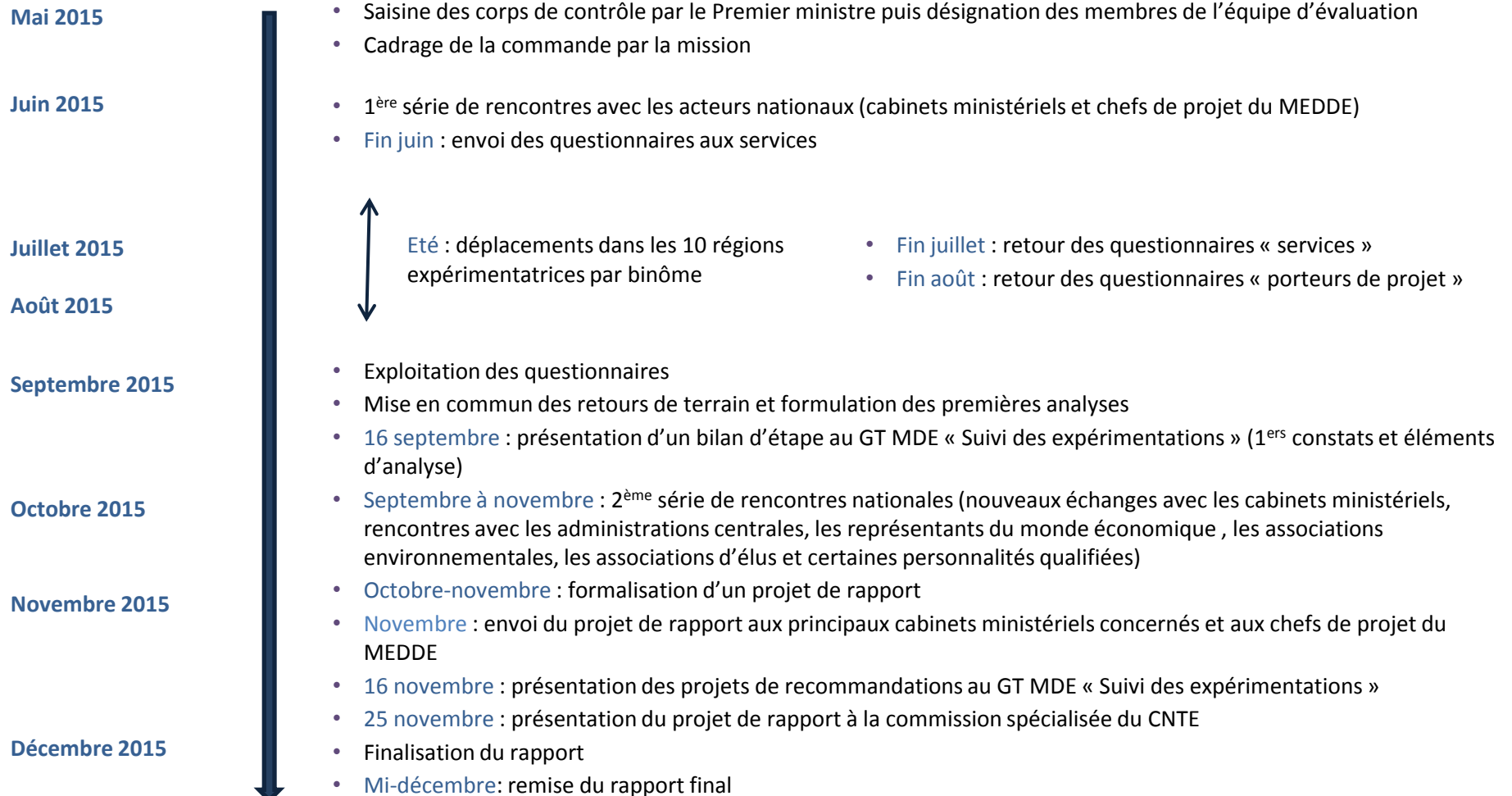
## Annexe n°3 : Méthodologie de la mission (2/3)

### Les investigations menées



## Annexe n°3 : Méthodologie de la mission (3/3)

### Le calendrier de la mission





## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

## Annexe n°4 : Données quantitatives (1/4)

### 1. Certificat de projet

#### 1.1. Bilan quantitatif

	CP demandés		CP délivrés		Secteurs économiques concernés	% CP délivrés dans les délais
	Nb	Moyenne par département	Nb	%		
<b>Champagne-Ardenne</b>	30	7,5	26	87%	90% éolien	12%
<b>Franche-Comté</b>	7	1,8	5	71%	33% éolien	40%
<b>Aquitaine</b>	42	8,4	27	64%	26% énergie	100%
<b>Bretagne</b>	11	2,8	8	73%	100% éolien	100%
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>90</b>	<b>5,3</b>	<b>66</b>	<b>73%</b>		

Source : CGDD (MEDDE) - septembre 2015

## Annexe n°4 : Données quantitatives (2/4)

### 1.2. Nombre de certificats de projet demandés : écarts entre les prévisions et les réalisations

#### a) Estimation du nombre de demandés :

Le nombre de demandes de certificat de projet dépend du nombre de projets susceptibles d'en bénéficier et de l'intérêt que les porteurs de projets verront dans cette nouvelle faculté qui leur est offerte. Le nombre de demandeurs potentiels est estimé comme étant la somme du nombre annuel de demandes d'autorisation installations classées (ICPE) et de deux-tiers du nombre d'autorisations loi sur l'eau (IOTA) (On considère qu'un tiers des projets soumis à autorisation ne sont pas destinés à l'accueil d'entreprises). Un peu moins de 400 projets seront éligibles au certificat de projet tous les ans. Pour la suite, l'hypothèse est faite qu'un tiers environ, soit **130**, va faire l'objet d'une demande de certificat de projet par an.

Source : Fiche d'impact : projets d'ordonnance et de décret relatifs à l'expérimentation d'un certificat de projet (février 2014)

#### b) Ecart constatés :

Nombre par an	Aquitaine	Bretagne	Champagne-Ardenne	Franche-Comté	Total
ICPE concernées	66	61	76	30	233
IOTA aménagement	63	-	-	22	85
Autres	-	-	-	60	60
Total par an	129	61	76	112	378
Nb potentiel de CP (33%)	43	20	25	37	125
Réalisé (sept. 2015)	42	11	30	7	90
Ecart en nb	-1	-9	+5	-30	-35
en %	-1%	-45%	+20%	-81%	-28%
Sources : DGPR (2013), DGALN/DEB (2012), Dreal Franche-Comté + calculs mission					

## Annexe n°4 : Données quantitatives (3/4)

### 2. Autorisation unique ICPE - Bilan quantitatif

	AU demandées		AU délivrées		Dossiers rejetés		% dossiers « hors énergie »
	Nb	Moyenne par département	Nb	%	Nb	%	
<b>Basse-Normandie</b>	6	2	0	0%	1	17%	
<b>Bretagne</b>	10	2,5	0	0%	1	10%	
<b>Champagne-Ardenne</b>	59	15	4	7%	10	17%	49%
<b>Franche-Comté</b>	28	7	7	25%	1	4%	71%
<b>Midi-Pyrénées</b>	10	1,3	0	0%	2	20%	
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	15	7,5	1	7%	2	13%	
<b>Picardie</b>	51	17	0	0%	6	12%	
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>179</b>	<b>6,4</b>	<b>12</b>	<b>7%</b>	<b>23</b>	<b>13%</b>	

Source : DGPR (MEDDE) - septembre 2015

## Annexe n°4 : Données quantitatives (4/4)

### 3. Autorisation unique IOTA - Bilan quantitatif

	AU demandées		AU délivrées		AU refusées	
	Nb	Moyenne par département	Nb	%	Nb	%
<b>Rhône-Alpes</b>	37	5	8	22%	1	3%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	38	8	3	8%	5	13%
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>15%</b>	<b>6</b>	<b>8%</b>

Source : DGALN/DEB (MEDDE) - septembre 2015

## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (1/12)

Données au 17/09/15

### 1/ Nombre de questionnaires exploités

Régions	Nb questionnaires « porteurs de projet »			Nb questionnaires « services »		
	CP	ICPE	IOTA	CP	ICPE	IOTA
Aquitaine	10			14		
Basse-Normandie		3			1	
Bretagne	1	0		1	3	
Champagne-Ardenne	2	5		6	6	
Franche-Comté	1	8		3	5	
Languedoc-Roussillon			5			5
Midi-Pyrénées		3			2	
Nord Pas-de-Calais		1			2	
Picardie		8			1	
Rhône-Alpes			6			4
<b>Totaux</b>	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>9</b>
	<b>53</b>			<b>53</b>		
	<b>106</b>					

## 2/ Réponses des porteurs de projet

### 2.1/ Certificat de projet

#### 1. La nouvelle procédure vise à vous apporter rapidement une vision globale des procédures réglementaires et des délais nécessaires à la réalisation de votre projet

	oui	non	NSP
Avez-vous par le passé déposé des dossiers du même type vous permettant de mesurer les progrès permis par le certificat de projet?	50%	50%	0%
Avez-vous eu des difficultés à faire comprendre votre projet et son contexte d'implantation?	14%	86%	0%
Le délai de réponse vous paraît-il satisfaisant ?	100%	0%	0%
Le certificat de projet que vous avez obtenu a-t-il eu un impact sur votre prise de décision?	7%	86%	7%

#### 2. L'expérimentation vise aussi une amélioration de la qualité des relations avec les usagers

Avez-vous par le passé eu des échanges avec l'administration de l'État sur des projets analogues vous permettant de mesurer les progrès?	57%	36%	7%
Considérez-vous que les services de l'État ont été suffisamment disponibles et à votre écoute?	86%	7%	7%
Avez-vous eu assez d'information pour comprendre le sens des démarches qui vous ont été demandées?	100%	0%	0%
L'État a-t-il respecté ses engagements et a-t-il été fiable dans ses conseils ?	93%	0%	7%
Avez-vous bénéficié d'un interlocuteur unique?	79%	21%	0%

#### 3. Le certificat de projet doit permettre d'engager toutes les procédures d'autorisation nécessaires dans les meilleures conditions possibles

Le certificat de projet vous a-t-il permis d'identifier des procédures que vous n'aviez pas repérées avant de le demander?	43%	57%	0%
Avez-vous bénéficié d'une meilleure information sur les exigences environnementales en amont de votre dossier d'autorisation grâce au certificat de projet?	71%	29%	0%



## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (3/12)

	oui	non	NSP
<b>4. La simplification peut avoir d'autres impacts positifs ou négatifs</b>			
Avez-vous bénéficié d'une meilleure visibilité sur les règles qui s'appliquent à votre projet?	79%	21%	0%
Votre projet a-t-il bénéficié d'une amélioration de sa viabilité?	43%	50%	7%
Votre projet a-t-il bénéficié d'une « cristallisation » des normes (fixité temporaire du droit applicable)?	71%	29%	0%
Si oui, les normes cristallisées sont-elles importantes (oui) ou secondaires (non) pour votre projet?	57%	0%	43%
Y a-t-il d'autres éléments qui ont pu faciliter la vie de votre entreprise?	29%	64%	7%
Y a-t-il à l'inverse des impacts négatifs liés au certificat de projet?	14%	86%	0%
<b>5. L'administration s'engage dans un processus d'amélioration en continu</b>			
Avez-vous des suggestions pour améliorer le processus administratif?	21%	71%	7%
Avez-vous des suggestions pour améliorer la qualité de la relation entre administration et porteur de projet?	21%	79%	0%

## 2.2/ Autorisations uniques ICPE et IOTA

### 1. La nouvelle procédure vise à réduire les délais de décision de l'administration

Avez-vous par le passé déposé des dossiers du même type vous permettant de mesurer des progrès dans la réduction des délais?

Considérez-vous que certaines étapes du processus pourraient encore être raccourcies?

Avez-vous eu des difficultés à déposer un dossier complet?

Pour la réussite de votre projet, le délai at-il été :

important

utile

sans enjeu

	oui	non	NSP
ICPE	75%	25%	0%
IOTA	55%	45%	0%
ICPE	54%	39%	7%
IOTA	55%	36%	9%
ICPE	32%	68%	0%
IOTA	9%	82%	9%
ICPE	46%		
IOTA	70%		
ICPE	50%		
IOTA	30%		
ICPE	0%		
IOTA	0%		
ICPE	4%		
IOTA	0%		

### 2. L'expérimentation vise aussi une amélioration de la qualité des relations avec les usagers

Avez-vous par le passé eu des échanges avec l'administration de l'État sur le même type de dossier vous permettant de mesurer des progrès?

Considérez vous que les services de l'État ont été suffisamment disponibles et à votre écoute?

Avez-vous eu des problèmes d'identification, de compréhension ou de lisibilité des exigences environnementales applicables avant de déposer votre dossier?

Avez-vous eu assez d'informations pour comprendre le sens des éventuels compléments qui vous ont été demandés?

Les engagements ont-ils été respectés et les services de l'État fiables dans leurs conseils?

Avez-vous bénéficié d'un interlocuteur unique?

ICPE	64%	36%	0%
IOTA	64%	27%	9%
ICPE	82%	11%	7%
IOTA	82%	9%	9%
ICPE	25%	71%	4%
IOTA	18%	73%	9%
ICPE	64%	25%	11%
IOTA	91%	0%	9%
ICPE	71%	11%	18%
IOTA	91%	0%	9%
ICPE	57%	36%	7%
IOTA	82%	9%	9%

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (5/12)

### 3. Le resserrement des délais d'instruction ne doit pas se traduire par une dégradation de la qualité de la décision

Avez-vous eu des difficultés à comprendre les prescriptions environnementales de l'arrêté d'autorisation ?

Avez-vous anticipé l'essentiel de ces prescriptions, au vu du contenu des études d'impact, d'incidence ou de dangers, des guides méthodologiques existants, des meilleures technologies disponibles ?

	oui	non	NSP
ICPE	11%	36%	54%
IOTA	9%	64%	27%
ICPE	39%	14%	46%
IOTA	73%	18%	9%

### 4. L'expérimentation peut avoir d'autres impacts positifs ou négatifs

Classez, par ordre d'intérêt pour votre entreprise d'autres aspects de la réforme qui vous semblent des progrès appréciables

Possibilité de déposer un dossier dématérialisé

Engagement de délai ferme sur la durée de la procédure d'autorisation

Regroupement des procédures en une seule autorisation

Délai de recours unique pour toutes les procédures regroupées et réduit

Autres

Le dépôt de votre projet d'autorisation unique a-t-il été précédé d'une demande de certificat de projet ?

Identifiez-vous des impacts négatifs liés à cette expérimentation ?

ICPE	17%		
IOTA	20%		
ICPE	29%		
IOTA	31%		
ICPE	27%		
IOTA	27%		
ICPE	26%		
IOTA	21%		
ICPE	1%		
IOTA	1%		
ICPE	7%	89%	4%
IOTA	0%	91%	9%
ICPE	32%	43%	25%
IOTA	9%	82%	9%

### 5. L'administration s'engage dans un processus d'amélioration en continu

Avez-vous des suggestions pour améliorer le processus administratif ?

Avez-vous des suggestions pour améliorer la qualité de la relation entre administration et porteur de projet ?

ICPE	54%	39%	7%
IOTA	36%	55%	9%
ICPE	36%	57%	7%
IOTA	18%	64%	18%

### 3/ Réponses des services de l'Etat

#### 3.1/ Certificat de projet

	oui	partiel	non	NSP
<b>1. Les objectifs sont-ils atteints ?</b>				
<b>1.1. Les délais sont-ils réduits ?</b>				
Le délai de délivrance du certificat de projet (2 mois) at-il été respecté pour tous les dossiers?	61%	11%	18%	11%
Le délai d'obtention du certificat de projet at-il été compensé par un gain de temps ultérieur au stade de l'instruction des autorisations visées dans le certificat?	14%	18%	36%	32%
La cristallisation des normes (maintien de la réglementation connue aumoment du dépôt de la demande) at-elle joué sur les délais de décision ? (y compris dans les cas où l'identification des normes cristallisées a suscité des contentieux)	7%	0%	43%	50%
Avez-vous identifié des projets, inclus dansle champ de l'expérimentation, qui auraient pu utilement bénéficier de cette procédure?	54%	0%	29%	18%
Si oui, indiquez approximativement leur nombre	43			71%
% de dossiers de demande de certificat de projet ayant fait l'objet de demande de renseignements complémentaires	21%			25%
% de dossiers de demande de certificat de projet pour lesquels le temps d'instruction a dépassé le délai cible	16%			25%
% de dossiers de certificat de projet ayant bénéficié de la cristallisation des normes	71%			38%
<b>1.2. La relation avec l'usager est-elle améliorée ?</b>				
Au vu des questionnaires d'appréciation, les retours des bénéficiaires sontils positifs ?	35%	4%	4%	58%
% de questionnaires de satisfaction retournés complétés	41%			63%
<b>1.3. La qualité de la décision est-elle assurée ?</b>				
Les exigences environnementales sont-elles mieux connues et perçues par les bénéficiaires? (dans certaines régions, s'interroger également sur les exigences administratives lors de la création d'activités ou de lotissements)	64%	18%	7%	11%
La cristallisation a-t-elle induit une moins bonne intégration des enjeux environnementaux?	4%	0%	58%	38%
En cas de défaut d'identification de procédure à suivre ou de non respect des échéances du certificat, des suites ont-elles été données par le pétitionnaire?	0%	0%	29%	71%
Taux de recours en contentieux sur les décisions prises dans le cadre de la nouvelle procédure	0%			42%
% de dossiers pour lesquels il s'est ensuite avéré une insuffisance d'identification des procédures à mettre en œuvre	6%			29%
% de dossiers pour lesquels les délais de procédures annoncés n'ont pu être tenus	0%			46%

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (7/12)

	oui	partiel	non	NSP
--	-----	---------	-----	-----

### 2. Quels sont les autres impacts directs et indirects ?

#### 2.1. Autres impacts immédiats et à terme pour l'administration

Y a-t-il un impact sur les méthodes de travail, au-delà de la procédure expérimentée ?	54%	11%	36%	0%
Y a-t-il un impact sur le temps passé pour l'instruction des autres dossiers (hors certificat de projet) à traiter ?	64%	7%	29%	0%
Y a-t-il un impact sur l'adhésion des demandeurs à la décision et sur la qualité de la concertation ?	68%	14%	11%	7%
Des projets non viables ont-ils pu être rejetés plus tôt ?	4%	0%	64%	32%
La cristallisation pose-t-elle des problèmes ?	11%	14%	36%	39%
A-t-elle allégé la charge de travail des services ?	0%	0%	75%	25%
Y a-t-il un impact sur le temps total passé par les services pour l'instruction ultérieure des dossiers (ICPE, IOTA, lotissement,...), quand il y a eu demande de certificat de projet préalable ?	25%	18%	36%	21%
L'articulation entre les procédures d'autorisation ICPE ou IOTA et la procédure du certificat de projet présente-t-elle un intérêt ?	31%	8%	12%	50%

#### 2.2 Quels sont les impacts immédiats et à terme pour les bénéficiaires ?

Au vu des réponses au questionnaire de satisfaction, les bénéficiaires relèvent-ils d'autres impacts ?	15%	0%	19%	65%
Quelle est l'appréciation des bénéficiaires sur l'articulation avec la procédure ICPE ou IOTA ? (élargir aux déclarations ou aux autorisations administratives de création d'activités ou de lotissements dans les régions concernées)	19%	4%	0%	77%

#### 2.3. Quels sont les impacts immédiats et à terme pour les tiers concernés ?

Evolution de la perception par les associations de protection de l'environnement ?	4%	8%	25%	63%
Impact sur les procédures relevant des collectivités locales ?	57%	4%	11%	29%

### 3. Au regard de ces résultats, les actions mises en œuvre sont-elles pertinentes ?

#### 3.1. Les actions concrètes mises en œuvre pour atteindre les objectifs sont-elles pertinentes ?

Toutes les actions concrètes mises en œuvre pour réduire les délais d'instruction, de la demande de certificat de projet jusqu'à l'autorisation définitive d'ouverture (toutes autorisations administratives confondues), se révèlent-elles pertinentes au regard de leurs effets sur la qualité de la décision d'autorisation ?	50%	23%	8%	19%
<i>idem</i> au regard des autres impacts précédemment identifiés	31%	19%	8%	42%
Les risques de contournement des nouveaux processus sont-ils maîtrisés (par exemple : examen par étape du dossier de demande de certificat de projet pour retarder la déclaration de complétude) ?	23%	19%	8%	50%

#### 3.2 Les actions concrètes qui ont permis d'améliorer la relation avec les usagers sont-elles pertinentes ?

Toutes les actions concrètes mises en œuvre pour améliorer la relation à l'usager se révèlent-elles pertinentes ?	71%	7%	4%	18%
La montée en compétence de l'interlocuteur unique est-elle suffisante au regard des besoins ?	21%	39%	18%	21%

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (8/12)

	oui	partiel	non	NSP
--	-----	---------	-----	-----

### 3.3. Les actions concrètes mises en œuvre pour maîtriser les risques et limiter les impacts négatifs sont-elles pertinentes ?

Les risques d'impacts négatifs ont-ils été identifiés ?	25%	14%	36%	25%
Les actions mises en œuvre pour maîtriser ces risques d'impacts négatifs sont-elles pertinentes ?	27%	19%	0%	54%
Les risques relatifs aux enjeux environnementaux découlant de la cristallisation de certaines réglementations ont-ils bien été identifiés et évalués ?	17%	13%	29%	42%
Les actions mises en œuvre pour maîtriser ces risques relatifs aux enjeux environnementaux sont-elles pertinentes ?	13%	8%	8%	71%

### 4. Les actions sont-elles cohérentes avec les moyens disponibles ?

#### 4.1. Les moyens relevant de l'administration centrale sont-ils adaptés ?

Exemples : systèmes d'information, RH (effectifs, compétences et formation), bases juridiques (sortie des textes législatifs et réglementaires), communication (dispositifs et plaquettes d'information), pilotage général des expérimentations, retours et partages d'expérience, apports techniques, outils logiciels

	14%	36%	50%	0%
--	-----	-----	-----	----

#### 4.2. Les moyens relevant des services déconcentrés sont-ils adaptés ?

Exemples : systèmes d'information, RH (effectifs, compétences et formation), communication (dispositifs et plaquettes d'information), retours et partages d'expérience, apports techniques, outils logiciels, outils collaboratifs, pilotage du dispositif d'instruction du certificat de projet.

	29%	57%	14%	0%
--	-----	-----	-----	----

### 5. Y a-t-il des freins ou des leviers qui impactent les résultats ?

#### 5.1 Les organisations sont-elles adaptées ?

	29%	39%	11%	21%
--	-----	-----	-----	-----

#### 5.2. Le corpus juridique ou réglementaire est-il adapté ?

L'expérimentation fait-elle apparaître d'autres simplifications opportunes ?

L'engagement sur les délais cibles dans le certificat de projet pose-t-il problème ?

Le délai de deux mois pour la délivrance du certificat de projet est-il tenable pour tous les types de projet bénéficiant de l'expérimentation ?

Le délai de deux mois pour la délivrance du certificat de projet est-il tenable pour tous les autres types de projet qui pourraient bénéficier du dispositif mais se trouvent hors du champ de l'expérimentation ?

La différence éventuelle de périmètre entre le certificat de projet et celui de la cristallisation pose-t-elle problème ?

Le périmètre de la cristallisation (dont les dérogations) devrait-il être revu ?

L'expérimentation fait-elle apparaître d'autres simplifications opportunes ?	21%	4%	8%	67%
L'engagement sur les délais cibles dans le certificat de projet pose-t-il problème ?	19%	23%	38%	19%
Le délai de deux mois pour la délivrance du certificat de projet est-il tenable pour tous les types de projet bénéficiant de l'expérimentation ?	43%	14%	29%	14%
Le délai de deux mois pour la délivrance du certificat de projet est-il tenable pour tous les autres types de projet qui pourraient bénéficier du dispositif mais se trouvent hors du champ de l'expérimentation ?	21%	18%	18%	43%
La différence éventuelle de périmètre entre le certificat de projet et celui de la cristallisation pose-t-elle problème ?	19%	27%	15%	38%
Le périmètre de la cristallisation (dont les dérogations) devrait-il être revu ?	19%	23%	8%	50%

#### 5.3. Y a-t-il des freins ou des leviers culturels ?

Exemples : habitude ou non de la méthode de conduite de projet, partage d'un dossier entre plusieurs acteurs, partage du temps entre l'instruction sur la forme (dont la complétude) et l'instruction sur le fond (réalisée ultérieurement lors de la demande d'autorisation).

	25%	25%	39%	11%
--	-----	-----	-----	-----

## 3.2/ Autorisations uniques ICPE et IOTA

oui	partiel	non	NSP
-----	---------	-----	-----

### 1. Les objectifs sont-ils atteints ?

#### 1.1. Les délais sont-ils réduits ?

Le délai de recevabilité du dossier unique complet at-il été respecté pour tous les dossiers ?

ICPE	63%	23%	3%	10%
IOTA	50%	17%	25%	8%

Les deux autres sous-délais jusqu'à l'obtention de l'autorisation ont-ils été respectés ?

ICPE	27%	43%	7%	23%
IOTA	22%	11%	22%	44%

*% de dossiers déposés dans cette procédure / total des dossiers*

ICPE	62%			25%
IOTA	56%			22%

*% de dossiers retournés incomplets (pièces manquantes) ou non recevables en raison de l'insuffisance du dossier (plans trop peu précis, description du projet sommaire etc.)*

ICPE	70%			20%
IOTA	83%			0%

*% de dossiers pour lesquels le temps d'instruction a dépassé le délai cible (pour la 1ère année d'expérimentation) ou % de dossier pour lesquels le délai cible total n'a pas été respecté*

ICPE	17%			55%
IOTA	50%			22%

#### 1.2. La relation avec l'usager est-elle améliorée ?

Les exigences environnementales sont-elles mieux connues et perçues par les bénéficiaires ?

ICPE	27%	40%	27%	7%
IOTA	25%	67%	8%	0%

Au vu des questionnaires d'appréciation, les retours des bénéficiaires sont-ils positifs ?

ICPE	20%	10%	5%	65%
IOTA	22%	0%	0%	78%

*% de questionnaires de satisfaction retournés complétés*

ICPE	60%			85%
IOTA	9%			78%

#### 1.3. La qualité de la décision est-elle assurée ?

Les risques de non-respect des obligations normales du demandeur sont-ils acceptables ?

ICPE	37%	7%	30%	27%
IOTA	8%	50%	8%	33%

Tous les services ont-ils pu émettre un avis dans le délai imparti ?

ICPE	23%	60%	7%	10%
IOTA	50%	25%	25%	0%

Avez-vous défini des critères de saisine des services et des commissions dont l'avis n'est pas obligatoire ?

ICPE	60%	3%	27%	10%
IOTA	75%	17%	8%	0%

*Taux de recours en contentieux sur les décisions avant expérimentation*

ICPE				100%
IOTA				100%

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (10/12)

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Taux de recours en contentieux sur les décisions prises dans le cadre de la nouvelle procédure	0%	95%		
Taux de saisine du CODERST		100%	100%	100%

### 2. Quels sont les autres impacts directs et indirects ?

#### 2.1. Autres impacts immédiats et à terme pour l'administration

Y a-t-il un impact sur les nouvelles méthodes de travail, au-delà de la procédure expérimentée ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Y a-t-il un impact sur les nouvelles méthodes de travail, au-delà de la procédure expérimentée ?	80%	67%	7%	8%

Y a-t-il un impact sur le temps passé pour l'instruction des autres dossiers (hors procédure autorisation unique) à traiter ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Y a-t-il un impact sur le temps passé pour l'instruction des autres dossiers (hors procédure autorisation unique) à traiter ?	80%	58%	10%	0%

Y a-t-il un impact sur l'adhésion des demandeurs et des tiers à la décision finale et sur la qualité de la concertation ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Y a-t-il un impact sur l'adhésion des demandeurs et des tiers à la décision finale et sur la qualité de la concertation ?	13%	0%	0%	22%

A-t-on repéré un impact sur les dossiers non viables par rejet avant enquête publique ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
A-t-on repéré un impact sur les dossiers non viables par rejet avant enquête publique ?	57%	8%	0%	42%

L'articulation avec la procédure du certificat de projet présente-t-elle un intérêt ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
L'articulation avec la procédure du certificat de projet présente-t-elle un intérêt ?	25%	17%	25%	33%

#### 2.2. Quels sont les impacts immédiats et à terme pour les bénéficiaires

Au vu des réponses au questionnaire, les bénéficiaires relèvent-ils d'autres impacts ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Au vu des réponses au questionnaire, les bénéficiaires relèvent-ils d'autres impacts ?	5%	42%	5%	0%

Quelle est leur appréciation de l'articulation avec la procédure CP ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Quelle est leur appréciation de l'articulation avec la procédure CP ?	5%	0%	5%	0%

#### 2.3. Quels sont les impacts immédiats et à terme pour les tiers concernés

Evolution de la perception par les associations de protection de l'environnement ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Evolution de la perception par les associations de protection de l'environnement ?	30%	50%	17%	8%

Impact sur les procédures relevant des collectivités locales ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Impact sur les procédures relevant des collectivités locales ?	12%	42%	8%	0%

Impact sur l'information du public ?

	ICPE	IOTA	ICPE	IOTA
Impact sur l'information du public ?	7%	58%	3%	8%



## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (11/12)

### 3. Au regard de ces résultats, les actions mises en œuvre sont-elles pertinentes ?

#### 3.1. Les actions concrètes mises en œuvre pour atteindre les objectifs sont-elles pertinentes ?

Toutes les actions concrètes mises en œuvre pour réduire les délais (modifications opérationnelles dans le processus et l'organisation, etc.) se révèlent-elles pertinentes au regard de leurs effets sur la qualité ?

*idem* au regard des autres impacts précédemment identifiés

Les risques de contournement des nouveaux processus sont-ils maîtrisés (par exemple : examen par étape du dossier pour retarder la déclaration de complétude) ?

#### 3.2. Les actions concrètes qui ont permis d'améliorer la relation avec les usagers sont-elles pertinentes ?

Toutes les actions concrètes mises en œuvre pour améliorer la relation à l'usager se révèlent-elles pertinentes ?

La montée en compétence de l'interlocuteur unique est-elle suffisante au regard des besoins ?

Serait-il pertinent de réunir les autorisations uniques ICPE et IOTA en une seule et même procédure ?

#### 3.3. Les actions concrètes mises en œuvre pour maîtriser les risques et limiter les impacts négatifs sont-elles pertinentes ?

Des risques d'impacts négatifs ont-ils été identifiés ?

Les actions mises en œuvre pour les maîtriser sont-elles pertinentes ?

Les risques de non-respect des obligations du demandeur ont-ils bien été identifiés ?

Les actions mises en œuvre pour les maîtriser sont-elles pertinentes ?

	oui	partiel	non	NSP
--	-----	---------	-----	-----

ICPE	53%	20%	7%	20%
IOTA	50%	17%	17%	17%
ICPE	33%	13%	4%	50%
IOTA	42%	25%	8%	25%
ICPE	50%	17%	4%	29%
IOTA	58%	17%	0%	25%

ICPE	43%	37%	0%	20%
IOTA	50%	17%	0%	33%
ICPE	30%	50%	7%	13%
IOTA	8%	67%	8%	17%
ICPE	42%	4%	19%	35%
IOTA	0%	0%	75%	25%

ICPE	30%	30%	23%	17%
IOTA	92%	0%	8%	0%
ICPE	38%	17%	0%	46%
IOTA	0%	25%	42%	33%
ICPE	54%	8%	13%	25%
IOTA	50%	8%	8%	33%
ICPE	42%	13%	0%	46%
IOTA	11%	11%	22%	56%

## Annexe n°5 : Synthèse des questionnaires (12/12)

	oui	partiel	non	NSP
--	-----	---------	-----	-----

### 4. Les actions sont-elles cohérentes avec les moyens disponibles ?

#### 4.1. Les moyens relevant de l'administration centrale sont-ils adaptés ?

Exemples : systèmes d'information, RH (effectifs et compétences), juridiques (sortie des textes législatifs et réglementaires), communication (dispositifs et plaquettes d'information), pilotage général des expérimentations, retours et partages d'expérience, apports techniques, outils logiciels.

ICPE	7%	70%	17%	7%
IOTA	17%	83%	0%	0%

#### 4.2. Les moyens relevant des services déconcentrés sont-ils adaptés ?

Exemples : systèmes d'information, RH (effectifs et compétences), communication (dispositifs et plaquettes d'information), retours et partages d'expérience, apports techniques, outils logiciels, outils collaboratifs, pilotage du dispositif.

ICPE	27%	50%	13%	10%
IOTA	25%	75%	0%	0%

### 5. Y a-t-il des freins ou des leviers qui impactent les résultats ?

#### 5.1. Les organisations sont-elles adaptées ?

ICPE	19%	46%	4%	31%
IOTA	17%	58%	8%	17%

#### 5.2. Le corpus juridique ou réglementaire est-il adapté ?

Quelles autres simplifications opportunes l'expérimentation fait-elle apparaître ?

ICPE	4%	31%	0%	65%
IOTA	0%	33%	17%	50%
ICPE	33%	10%	30%	27%
IOTA	50%	0%	33%	17%

Le fonctionnement et la composition des commissions consultatives peuvent-ils être améliorés ?

#### 5.3. Y a-t-il des freins ou des leviers culturels ?

Exemples : habitude ou non de la pratique de la méthode de conduite de projet, partage d'un dossier entre plusieurs acteurs, partage du temps entre l'instruction sur la forme (dont la complétude) et l'instruction sur le fond.

ICPE	17%	3%	60%	20%
IOTA	58%	17%	25%	0%

## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

## Annexe n°6 : Liste des acteurs rencontrés (1/5)

La présente liste ne mentionne pas, sauf exception, le nom et la fonction des personnes rencontrées. Ces informations figurent dans le dossier documentaire de la mission et sont disponibles sur demande au secrétariat de la mission : iga-1-secretariat@iga.interieur.gouv.fr

### Acteurs locaux

#### ☐ Aquitaine

##### ▪ Porteurs de projet :

- Dassault Falcon Services
- Beauty success
- Munksjo
- Abowind
- Efibia
- SMCTOM de Ribérac

##### ▪ Services et opérateurs de l'Etat :

- Au niveau régional : préfet de région et ses services (SGAR), DREAL d'Aquitaine et son UT de Dordogne, DRAC (SRA et STAP de Dordogne), DIRECCTE et ARS
- Au niveau départemental : préfectures des Landes et de Dordogne, DDTM des Landes, DDTM de Gironde, DDTM de Dordogne et DDCSPP de Dordogne,

##### ▪ Association environnementale : Asso3D

#### ☐ Basse-Normandie

##### ▪ Porteurs de projet :

- EDF - Energies nouvelles
- Energie Team
- Saméole

##### ▪ Services de l'Etat :

- Au niveau régional : préfet de région, DREAL Basse-Normandie et son UT du Calvados

- Au niveau départemental : préfecture du Calvados, sous-préfecture d'Argentan, DDTM du Calvados, DDT de l'Orne et DDPP de la Manche

##### ▪ Associations environnementales :

- Comité régional pour la protection et l'aménagement de la nature en Basse-Normandie (CREPAN)
- Groupement régional des associations de protection de l'environnement de Basse-Normandie (GRAPE)

#### ☐ Bretagne

##### ▪ Porteurs de projet :

- P et T technologie
- VSB énergies nouvelles

##### ▪ Services de l'Etat :

- Au niveau régional : préfecture de région (SGAR adjoint), DREAL et ses UT
- Au niveau départemental : préfectures d'Ille-et-Vilaine (bureau de l'environnement), préfecture des Côtes d'Armor (secrétaire général), DDTM des Côtes d'Armor et DDTM du Morbihan

##### ▪ Collectivités territoriales

- EPCI de Pontivy
- Communes de Lanrelas, Moréas et Plumauzat

##### ▪ Association professionnelle : France énergie éolienne

## Annexe n°6 : Liste des acteurs rencontrés (2/5)

### Acteurs locaux (suite)

#### ❑ Champagne-Ardenne

- **Porteurs de projet :**
  - WKN France
  - Groupe Quadran
  - Solera
  - UNICEM
  - Elicio France SAS
  - Groupe Nethys
  - Gamesa
  - H2air
  - SAE SMB
- **Services et opérateurs de l'Etat :**
  - Au niveau régional : préfet de région et ses services (SGAR), DREAL Champagne-Ardenne et ses UT des Ardennes, de la Marne et de la Haute-Marne, ARS, DIRECCTE, DRAC (STAP)
  - Au niveau départemental : guichets uniques (préfecture de la Haute-Marne, DDT de la Marne et DDT des Ardennes) et DDCSPP des Ardennes
- **Associations environnementales :**
  - Confédération du logement et du cadre de vie de la Marne
  - Les amis de la forêt et de la nature
  - Fédération de pêche de l'Aube
  - Association française des ingénieurs écologues (AFIE)
  - Fédération de la pêche de la Marne

#### ❑ Franche-Comté

- **Porteurs de projet :**
  - Dole Biogaz
  - Terre comtoise
- **Services et opérateurs de l'Etat :**
  - Au niveau régional : Préfet de région et ses services (SGAR adjoint), DREAL et ARS
  - Au niveau départemental : DDT du Doubs, DDT de Haute-Saône et DSCPP Haute-Saône
- **Associations environnementales et autres parties prenantes :**
  - FNE Haute-Saône
  - Chambre régionale de commerce et d'industrie

#### ❑ Languedoc-Roussillon

- **Porteurs de projet :**
  - Groupe CNIM
  - Communauté d'agglomération Nîmes métropole
  - Montpellier métropole
  - Conseil régional Languedoc-Roussillon
- **Services de l'Etat :**
  - Au niveau régional : préfet de région et ses services, DREAL de Languedoc-Roussillon
  - Au niveau départemental : DDTM de l'Aude, DDTM du Gard, DDTM de l'Hérault, DDTM des Pyrénées orientales
- **Association environnementale :** FNE Languedoc-Roussillon

## Annexe n°6 : Liste des acteurs rencontrés (3/5)

### Acteurs locaux (suite)

#### ❑ Midi-Pyrénées

- **Porteurs de projet :**
  - EDF - Energies nouvelles
  - EDP Renewables
  - Agrogaz
- **Services de l'Etat :**
  - Au niveau régional : préfet de région et ses services, DREAL et DRAAF
  - Au niveau départemental : préfet de l'Aveyron et ses services, DDT de l'Aveyron et DDT des Hautes-Pyrénées
- **Associations environnementales :**
  - Collectif Co-27-XII Environnement
  - Agir pour le Lévézou
  - Défense du patrimoine et des paysages (Anglars Saint-Félix, Roussennac et communes environnantes)
  - Avenir Causse Comtal
  - Association de protection environnementale de la bastide de Trie-sur-Baïse

#### ❑ Nord-Pas-de-Calais

- **Porteur de projet :** Ecoterra
- **Services de l'Etat :**
  - Au niveau régional : préfecture de région (SGAR), DREAL du Nord-Pas-de-Calais et son UT de Béthune
  - Au niveau départemental : DDTM du Nord (guichet unique)

#### ❑ Picardie

- **Porteurs de projet :**
  - FEE Nord - Energieteam
  - FEE Nord - Enercon
  - FEE Nord - Nordex
- **Services de l'Etat :**
  - Au niveau régional : préfète de région et ses services (chargée de mission SGAR), DREAL et ses UT de l'Aisne et de la Somme, DRAC (STAP de l'Aisne) et DRAAF
  - Au niveau départemental : préfecture de la Somme (guichet unique), DDTM de la Somme, DDT de l'Oise et DDT de l'Aisne (guichet unique)
- **Associations environnementales et autres parties prenantes :**
  - Fédération des chasseurs de la Somme
  - Commissaire enquêteur de la Somme
  - CRCE Picardie

#### ❑ Rhône-Alpes

- **Porteurs de projet :**
  - Syndicat intercommunal d'aménagement du canal de Jonage
  - Magirus Camiva
  - Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc-en-Combe de Savoie
- **Services de l'Etat :**
  - Au niveau régional : Préfet de région et ses services (SGAR) et DREAL
  - Au niveau départemental : DDT du Rhône et DDT de Savoie
- **Associations environnementales et autres parties prenantes :**
  - FRAPNA Rhône-Alpes
  - Tereo (bureau d'études)

## Annexe n°6 : Liste des acteurs rencontrés (4/5)

### Acteurs nationaux

#### ❑ Cabinets ministériels

- Premier ministre
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)
- Ministère de l'intérieur (MI)
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)
- Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (MEIN)
- Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- Secrétariat d'Etat de la réforme de l'Etat et de la simplification

#### ❑ Services d'administration centrale

- Secrétariat général du Gouvernement (SGG) – mission simplification
- Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP)
- Services du MEDDE : secrétariat général (dont : CPII, DAI, SPES), commissariat général au développement durable (CGDD), direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), direction générale de la prévention des risques (DGPR), direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et direction des infrastructures de transport (DIT)
- Services du MI : secrétariat général - mission des simplifications administratives
- Services du MEIN : direction générale des entreprises (DGE)
- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

#### ❑ Groupements professionnels de chefs de services de l'Etat

- Collège des DREAL
- Groupement des DDI

#### ❑ Organismes et instances consultatives

- Autorité environnementale (AE)
- Conseil national de la protection de la nature (CNPN)

#### ❑ Opérateurs de l'Etat

- Business France

#### ❑ Associations et organismes représentant le monde économique, notamment des secteurs concernés par les expérimentations

- Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
- Association des agriculteurs méthaniseurs de France (AAMF)
- Association française des entreprises privées (AFEP)
- Association Méthéor (méthaniseurs en maîtrise d'ouvrage publique)
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- Confédération des organismes de prévention, d'inspection et contrôle tierce partie indépendante (COPREC)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
- France énergie éolienne
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Syndicat des énergies renouvelables (SER)
- SYNTEC Ingénierie
- Union des industries chimiques (UIC)
- Union nationale des industries de carrières et de matériaux de construction (UNICEM)

## Annexe n°6 : Liste des acteurs rencontrés (5/5)

### Acteurs nationaux (suite)

#### ❑ Associations environnementales

- France Nature Environnement
- Humanisme et Biodiversité

#### ❑ Associations nationales d'élus et de collectivités territoriales

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

#### ❑ Associations de professionnels concourant au service public

- Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)

#### ❑ Groupes de travail et commissions, avec lesquels les travaux de la mission ont été débattus

- Groupe de travail sur la modernisation de l'environnement (MDE), dédié au suivi des expérimentations et au permis environnemental unique, présidé par le préfet **Jean-Pierre DUPORT**
- Commission spécialisée du conseil national de la transition écologique en charge de la modernisation du droit de l'environnement, présidée par le sénateur **Alain RICHARD**

#### ❑ Personnalités qualifiées

- **Catherine FERRIER**, préfète du Lot, précédemment en poste à l'IGA, coordinatrice de la mission ayant établi le rapport de présentation du guide d'évaluation des mesures de simplification en faveur des entreprises (septembre 2014)
- **Delphine HEDARY**, présidente du groupe de travail MDE sur la réforme de contentieux administratif de l'environnement
- **Gérard MONEDIAIRE**, président du groupe de travail MDE sur la consultation du public
- **Jean-Pierre DUPORT**, préfet, président du groupe de travail MDE dédié au suivi des expérimentations et au permis environnemental unique
- **Jacques VERNIER**, président du groupe de travail MDE sur la modernisation du régime de l'évaluation environnementale et des études d'impact



## Annexes

---

1- Lettre de mission

2- Cadre des expérimentations et de leur généralisation

3- Méthodologie de la mission

4- Données quantitatives

5- Synthèse des questionnaires

6- Liste des acteurs rencontrés

7- Sigles

## Annexe n°7 : Sigles (1/2)

- **AAMF** Association des agriculteurs méthaniseurs de France
- **ABF** Architectes des bâtiments de France
- **ADF** Assemblée des départements de France
- **AE** Autorité environnementale
- **AFEP** Association française des entreprises privées
- **AFIE** Association française des ingénieurs écologues
- **AMF** Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
- **APCA** Assemblée permanente des chambres d'agriculture
- **ARS** Agence régionale de santé
- **AU** Autorisation unique
- **AU-ICPE** Autorisation unique ICPE
- **AU-IOTA** Autorisation unique IOTA « loi sur l'eau »
- **CDCEA** Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
- **CDNPS** Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
- **CGAAER** Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- **CGDD** Commissariat général au développement durable
- **CGE** Conseil général de l'économie
- **CGEDD** Conseil général de l'environnement et du développement durable
- **CGEFI** Contrôle général économique et financier
- **CGET** Commissariat général à l'égalité des territoires
- **CGPME** Confédération générale des petites et moyennes entreprises
- **CNCE** Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs
- **CNPN** Conseil national de la protection de la nature
- **CNTE** Conseil national de la transition énergétique
- **CODERST** Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
- **COPREC** Comité professionnel de la prévention et du contrôle technique dans la construction
- **CP** Certificat de projet
- **CPII** Centre de prestations et d'ingénierie informatique
- **CREPAN** Comité régional pour la protection et l'aménagement de la nature
- **CSRPN** Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
- **CSSPP** Commission supérieure des sites, des paysages et des perspectives
- **CTPBOH** Comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques
- **DAJ** Direction des affaires juridiques
- **DDCS-PP** Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- **DDI** Direction départementale interministérielle
- **DDPP** Direction départementale de la protection des populations
- **DDT** Direction départementale des territoires
- **DDT-M** Direction départementale des territoires et de la mer
- **DEB** Direction de l'eau et de la biodiversité
- **DGALN** Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
- **DGCL** Direction générale des collectivités locales
- **DGE** Direction générale des entreprises

## Annexe n°7 : Sigles (2/2)

- **DGITM** Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
- **DGPR** Direction générale de la prévention des risques
- **DHUP** Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- **DIRECCTE** Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- **DIT** Direction des infrastructures de transport
- **DMAT** Direction de la modernisation et de l'action territoriale
- **DRAAF** Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- **DRAC** Direction régionale des affaires culturelles
- **DREAL** Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- **DSI** Direction des systèmes d'information
- **EDF-EN** EDF Energies Nouvelles
- **EDP-R** Energias de Portugal Renewables
- **EI** Etude d'impact
- **EPCI** Etablissement public de coopération intercommunale
- **FEE** France Energie Eolienne
- **FNE** France Nature Environnement
- **FNSEA** Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- **FRAPNA** Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
- **GRAPE** Groupement régional des associations de protection de l'environnement
- **ICPE** Installation classée pour la protection de l'environnement
- **IOTA** Installations, ouvrages, travaux et activités « loi sur l'eau »
- **IGA** Inspection générale de l'administration
- **LTECV** Loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte
- **MAAF** Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- **MDE** Modernisation du droit de l'environnement
- **MEDDE** Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- **MEDEF** Mouvement des entreprises de France
- **MEIN** Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique
- **MI** Ministère de l'intérieur
- **MOA** Maîtrise d'ouvrage
- **MOE** Maîtrise d'œuvre
- **ONF** Office national des forêts
- **PEU** Permis environnemental unique
- **R&D** Recherche et développement
- **RéATE** Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat
- **RGPP** Révision générale des politiques publiques
- **RUI** Référent unique pour les investissements
- **SG** Secrétariat général
- **SGAR** Secrétariat général aux affaires régionales
- **SGG** Secrétariat général du Gouvernement
- **SGMAP** Secrétariat général de la modernisation de l'action publique
- **SI** Système d'information
- **SPES** Service du pilotage et de l'évolution des services
- **SRA** Service régional de l'archéologie
- **STAP** Service territorial de l'architecture et du patrimoine
- **UIC** Union des industries chimiques
- **UNICEM** Union nationale des industries de carrières et de matériaux de construction
- **UT-DREAL** Unité territoriale de DREAL
- **ZICO** Zone importante pour la conservation des oiseaux
- **ZNIEFF** Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique