

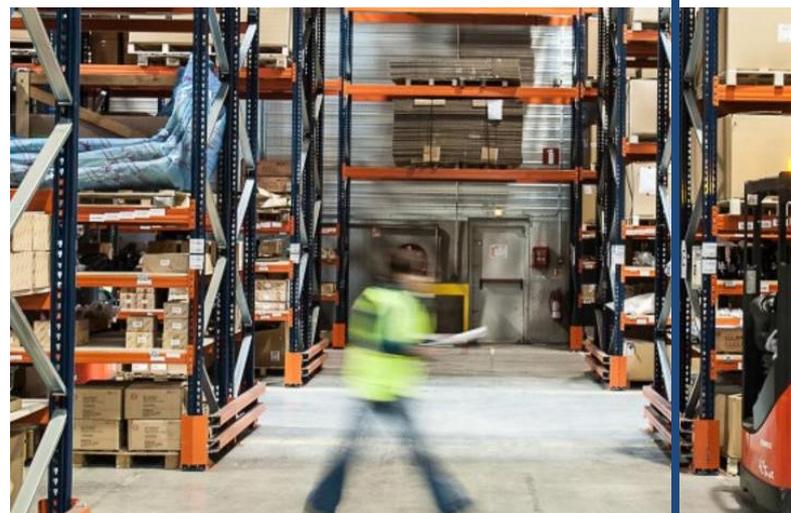


GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France

Laurent GUILLOT



Janvier 2022



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES IMPLANTATIONS
D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN FRANCE
LAURENT GUILLOT**

Avec la participation de

**Pour l'Inspection générale
des finances**

CHARLES MURCIANO
Inspecteur des finances

MATÉO GARBE
Inspecteur stagiaire des finances

**Pour la Direction interministérielle
de la transformation publique**

DALHIA CHEKAOUI
Cheffe de projet

- JANVIER 2022 -

AVANT-PROPOS

Mesdames les Ministres,

La France a retrouvé ces dernières années **une plus grande attractivité économique**.

Notre pays le doit à ses nombreux atouts structurels : la taille de son marché domestique, les compétences de ses femmes et de ses hommes, la qualité de ses infrastructures, pour ne citer que les plus importants. **Les gouvernements successifs ont également cherché à rendre notre pays plus compétitif**, notamment avec la réduction du coût du travail peu qualifié, la flexibilisation du droit du travail et la baisse des impôts de production ainsi que de l'impôt sur les sociétés.

Dans le même esprit, des mesures ont été régulièrement prises pour simplifier et accélérer l'installation d'activités industrielles et logistiques, dont les plus récentes à la suite du rapport du député Guillaume Kasbarian. Les réflexions et propositions du présent rapport s'inscrivent dans la pleine continuité de cette démarche : **simplifier et accélérer, tout en sanctuarisant notre exigence environnementale. La simplification est un mouvement perpétuel.**

Nos fonctionnaires sont très engagés et soucieux de remplir efficacement leurs missions ; les évolutions du droit applicable ont accéléré les délais théoriques des procédures ; 127 sites industriels « clés en main » ont été identifiés depuis 2019. Pourtant, il reste toujours complexe pour les entreprises d'installer une activité sur le sol français. Comment expliquer ce paradoxe ?

Les entreprises se heurtent à deux écueils : les **délais réels** des procédures administratives, qui s'écartent significativement des délais réglementaires ; le **foncier immédiatement disponible** pour la construction d'une usine ou d'un centre logistique, qui va se raréfier avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050.

Le parangonnage européen réalisé et les données collectées dans le cadre de la mission que vous avez bien voulu me confier sont riches d'enseignements.

Les délais pour installer une activité en France doivent et peuvent être réduits : en **systematisant et généralisant les meilleures pratiques de gestion de projet** qui associent l'État et les collectivités territoriales ; en mettant en place dans chaque région un **sous-préfet à l'investissement**, qui prendrait la suite des sous-préfets à la relance ; **en réformant, à horizon 2024, la procédure d'autorisation environnementale** pour mieux associer nos concitoyens au processus de décision et viser des délais de procédure de six mois et demi.

Pour réussir cette transformation, l'**adhésion** des services de l'État est essentielle. Ces derniers sont soumis à de nombreuses injonctions, parfois contradictoires. Leur pilotage est partagé : le ministère chargé de l'écologie emploie les fonctionnaires responsables des procédures d'autorisation tandis que celui de l'industrie fixe les objectifs nationaux d'attractivité économique. Ainsi, seule l'**émergence d'une culture commune aux services de l'État, fondée sur la confiance et orientée vers une posture d'accompagnement** des porteurs de projet, permettra d'obtenir une telle adhésion.

Avant-propos

Enfin, disposer de foncier productif disponible, c'est, pour les terrains existants, renforcer et garantir la qualité du label des sites industriels « clés en main ». Mais c'est aussi **produire un flux suffisant de nouveau foncier répondant aux exigences de ce label** : en identifiant les futurs sites issus de ce flux à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme par les collectivités territoriales au titre de la loi « climat et résilience » du 22 août dernier ; en permettant une meilleure anticipation des enjeux de compensation environnementale ; en consacrant une part plus importante du fonds pour le recyclage des friches à des opérations à destination industrielle ou logistique ; en **lançant, dès le premier trimestre 2022, un appel à propositions national pour identifier des sites pouvant accueillir des projets de grande taille.**

Une nouvelle vague d'industrialisation gagne l'Europe. Des usines et des entrepôts logistiques s'y installent pour répondre aux besoins de la transition écologique ainsi qu'aux préoccupations des États et des entreprises en termes de risque géopolitique et de souveraineté économique. La prise en compte croissante des enjeux environnementaux et l'exigence d'une adaptation rapide à la demande changeante des clients favorisent désormais les circuits courts, et donc l'implantation d'activités en Europe.

Pour un industriel, un an est une éternité : son marché peut changer, sa capacité financière se réduire, ses concurrents prendre une avance décisive. Or un an, c'est le délai supplémentaire pour installer une usine en France par rapport à nos voisins quand l'investisseur ne bénéficie pas d'un soutien exceptionnel des services et de l'implication des élus locaux ainsi que de l'État à haut niveau. **La capacité à proposer des délais courts d'installation des activités est une composante clé de la compétitivité et de l'attractivité de la France.**

Ce rapport donne des pistes pratiques et, je le crois, efficaces pour rendre la France encore plus attractive en termes de délais d'installation des activités.

Laurent Guillot

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

De meilleures pratiques de gestion de projet et une relation de confiance renforcée avec le porteur de projet

Proposition n° 1 [*Note technique de la ministre de la Transition écologique*] : Clarifier la doctrine administrative relative à la durée de réalisation des inventaires faune/flore en précisant que le principe de proportionnalité de ces études n'implique ni durée minimum (*a fortiori* d'un an) ni durée maximum pour les conduire.

Proposition n° 2 : Instaurer une revue d'orientation des projets à l'échelle départementale, pilotée par l'autorité préfectorale, réunissant notamment les collectivités territoriales (région, EPCI), leurs agences de développement et les services instructeurs.

Proposition n° 3 : Inciter l'autorité préfectorale (préfets et sous-préfets), qui jouerait ainsi le rôle de point de contact unique, à piloter des comités de projet. Pour ce faire, ajouter un objectif d'« amélioration de l'accompagnement des projets d'implantation d'activités économiques » parmi les réformes prioritaires du gouvernement.

Proposition n° 4 : Dans chaque région, désigner un sous-préfet à l'investissement chargé d'assurer une mission de facilitation des projets d'implantation d'activités industrielles et logistiques et de pilotage des comités de projet d'intérêt régional.

Proposition n° 5 : Transformer la phase amont en une phase de pré-recevabilité des dossiers en fixant un cap de « zéro demande de pièces complémentaires » et en valorisant le temps passé par les agents des services instructeurs en phase amont.

Proposition n° 6 [*Circulaire interministérielle*] : Engager une transformation culturelle des services déconcentrés en réaffirmant la posture d'accompagnement de l'administration auprès des porteurs de projet et en accélérant le déploiement des engagements Services Publics +, notamment en matière de mesure de la satisfaction usager.

Une procédure d'autorisation environnementale réformée à horizon 2024

Proposition n° 7 [*Modification législative*] : Pour renforcer la participation effective du public à la procédure d'autorisation environnementale tout en ramenant ses délais théoriques à six mois et demi, anticiper l'enquête publique en l'initiant à l'issue d'une seule étude de recevabilité du dossier par les services.

Un flux de foncier productif « clés en main » à susciter

Proposition n° 8 : S'assurer que le cahier des charges des sites industriels « clés en main » est strictement respecté lors de l'octroi du label et retirer ce dernier si, lors d'une vérification menée à une fréquence annuelle sous l'égide de la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, les conditions prévues par le cahier des charges ne sont plus satisfaites.

Proposition n° 9 [*Modification législative*] : Modifier l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales pour insérer un objectif de planification des activités industrielles dans le SRADDET, dont la territorialisation pourra s'appuyer sur les outils prévus par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.

Synthèse des propositions

Proposition n° 10 : Créer, dans chaque région, un site internet permettant de présenter, de façon ergonomique, le foncier productif sur la base d'un cahier des charges établi au niveau national.

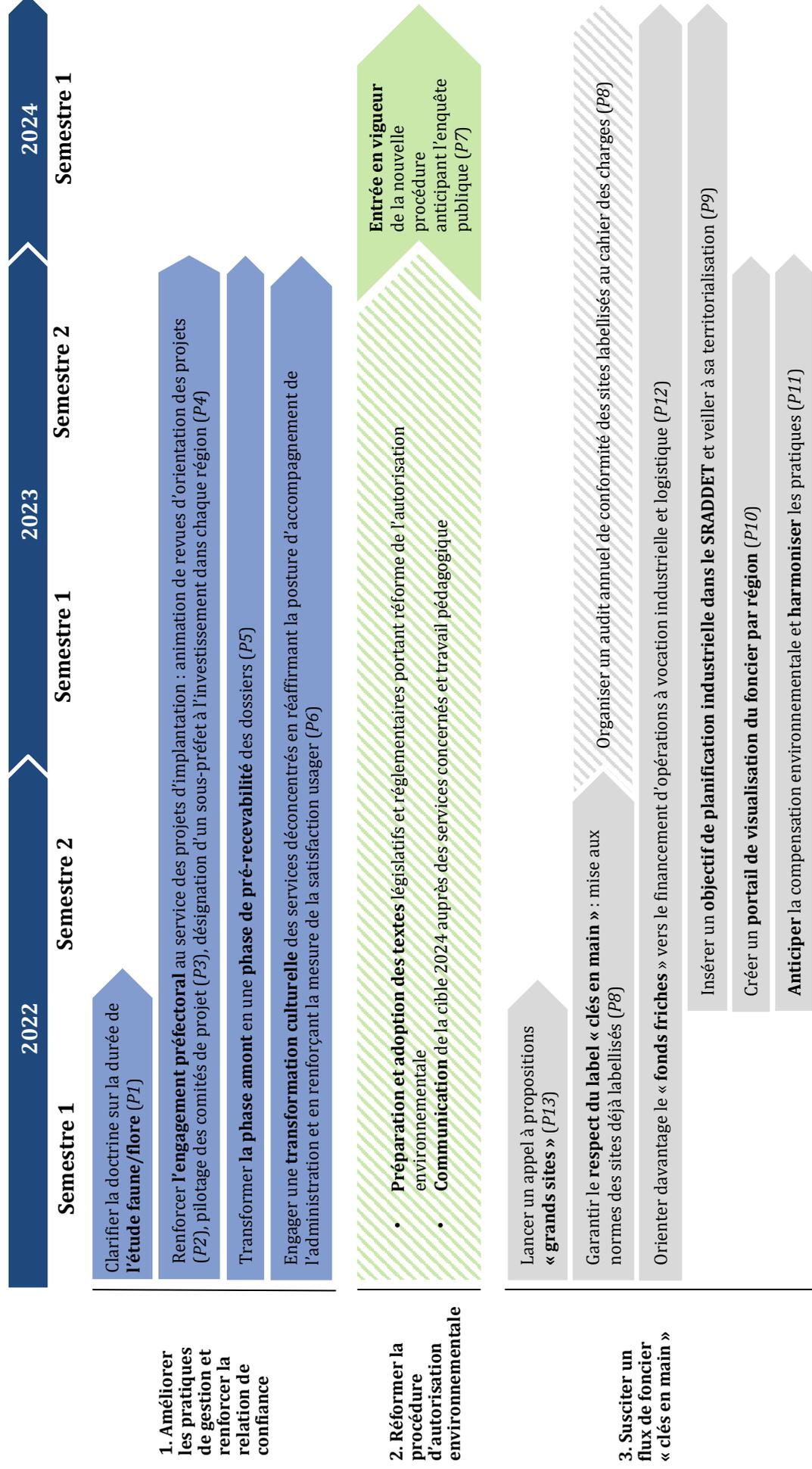
Proposition n° 11 : Renforcer la capacité des porteurs de projet à anticiper la mise en œuvre des mesures compensatoires et favoriser une approche harmonisée des exigences de l'administration en matière de compensation.

Proposition n° 12 : Orienter davantage le fonds pour le recyclage des friches vers le financement d'opérations de recyclage à vocation industrielle et logistique.

Proposition n° 13 : Dès le premier trimestre 2022, lancer un appel à propositions « grands sites » pour identifier une liste de terrains susceptibles d'accueillir des implantations industrielles d'au moins 300 hectares.

Synthèse des propositions

Mise en œuvre des propositions – Feuille de route



Source : Mission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE VOLONTARISME DES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS A PERMIS DE RAPPROCHER LES DÉLAIS THÉORIQUES DES PROCÉDURES D'IMPLANTATION EN FRANCE DE CEUX OFFERTS PAR NOS PAIRS EUROPÉENS MAIS NOS DÉLAIS RÉELS DEMEURENT ÉLEVÉS.....	3
1.1. Le quinquennat a été marqué par d'importants efforts d'accélération et de simplification des implantations d'activités économiques, notamment à la suite du rapport du député Guillaume Kasbarian	3
1.1.1. <i>Depuis 2017, de nombreuses évolutions ont affecté les procédures afin de les simplifier et d'accélérer les délais d'implantation.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La labellisation de sites industriels « clés en main » et la création du French Fab Investment Desk ont pour objectifs de mieux accompagner les porteurs de projet et simplifier leurs démarches d'implantation.....</i>	<i>4</i>
1.2. En France, les délais théoriques des procédures sont désormais équivalents à ceux de nos partenaires européens, mais leur écart avec les délais réels demeure important	4
1.2.1. <i>Les délais théoriques des procédures environnementales et d'urbanisme préalables à l'implantation d'une activité économique en France sont comparables à ceux prévus en Allemagne et en Suède, voire en Pologne.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La France semble se distinguer par l'écart entre les délais théoriques et les délais réels de ses procédures (+8 mois en autorisation, +4 mois en enregistrement), imputable aux demandes de pièces complémentaires et à l'accumulation de délais intercalaires et de coordination entre les phases des procédures</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Au-delà des seules procédures administratives, la réalisation des inventaires faune/flore et le risque contentieux pèsent sur les délais réels d'implantation</i>	<i>11</i>
2. À COURT TERME, RÉDUIRE LES DÉLAIS D'IMPLANTATION PAR DE MEILLEURES PRATIQUES DE GESTION ET UN RENFORCEMENT DE LA RELATION DE CONFIANCE AVEC LE PORTEUR DE PROJET.....	13
2.1. Une « revue d'orientation des projets », organisée à l'échelle départementale, permettrait de préparer plus tôt et dans de meilleures conditions les implantations d'activités économiques	13
2.2. Un engagement renforcé du corps préfectoral au service des projets d'implantation d'activités économiques et du pilotage des procédures permettrait d'optimiser les délais réels.....	15
2.2.1. <i>La pratique des « comités de projet », pilotés par l'autorité préfectorale jouant le rôle de point de contact unique du projet, doit être renforcée pour garantir le bon déroulement des procédures.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>La mise en place d'un « sous-préfet à l'investissement » au niveau régional permettrait d'améliorer l'offre d'accompagnement des porteurs de projet.....</i>	<i>17</i>

2.3.	Levier-clé d'amélioration de la qualité des dossiers déposés, la phase amont de l'autorisation environnementale doit être renforcée et mieux valorisée.....	20
2.3.1.	<i>La phase amont est considérée par l'ensemble des acteurs comme un levier-clé de réduction des demandes de pièces complémentaires en phase d'instruction.....</i>	20
2.3.2.	<i>La phase amont n'est cependant pas valorisée dans les outils de gestion et de pilotage interne des services déconcentrés.....</i>	20
2.3.3.	<i>En pratique, la qualité de la phase amont est inégale quand elle est conduite de manière trop informelle et à l'inverse le certificat de projet est privé d'effet.....</i>	21
2.3.4.	<i>Pour être plus efficace, la phase amont doit être conçue comme une phase de pré-recevabilité visant à améliorer la qualité des dossiers déposés.....</i>	23
2.4.	Favoriser l'émergence d'une culture commune aux services de l'État, fondée sur la confiance et orientée vers une posture d'accompagnement des porteurs de projet.....	24
2.4.1.	<i>Encourager l'émergence d'une approche commune de la relation de confiance par les agents des services instructeurs.....</i>	24
2.4.2.	<i>Affirmer la posture d'accompagnement de l'administration vis-à-vis des porteurs de projet d'activités économiques par des actions de formation et de communication.....</i>	25
2.4.3.	<i>Accélérer le déploiement de Services Publics + dans les services déconcentrés, en généralisant notamment la pratique des enquêtes de satisfaction auprès des porteurs de projet.....</i>	27
3.	À HORIZON 2024, AMÉLIORER LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET RÉDUIRE LES DÉLAIS D'IMPLANTATION PAR UNE ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE ET DE SON ESPRIT	28
3.1.	La procédure française d'autorisation environnementale se distingue des procédures mises en œuvre en Allemagne, Pologne et Suède par le caractère tardif de la consultation du public	28
3.2.	Une réforme de l'autorisation environnementale permettrait de renforcer la participation du public et de viser des délais théoriques de six mois et demi par une anticipation de l'enquête publique	30
3.2.1.	<i>Plusieurs conditions de succès doivent être rassemblées, tenant à la qualité des dossiers déposés et à l'instabilité normative en matière d'autorisation environnementale, pour lancer la réforme proposée par la mission</i>	30
3.2.2.	<i>Deux objectifs sont assignés à la réforme de l'autorisation environnementale : renforcer la participation du public et réduire les délais théoriques des procédures d'implantation d'activités économiques.....</i>	30
3.2.3.	<i>Des modifications profondes de l'examen du dossier par les services ainsi que des modalités d'organisation de l'enquête publique sont induites par un tel projet de réforme.....</i>	31
3.2.4.	<i>En première analyse, la mission estime que la réforme proposée ne soulève pas d'enjeu de conventionnalité ou de constitutionnalité.....</i>	35

4. QUELS QUE SOIENT LES EFFORTS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE DÉLAIS, LE TARISSEMENT DU FLUX DE FONCIER PRODUCTIF DISPONIBLE EST UN FREIN MAJEUR AUX IMPLANTATIONS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES.....	37
4.1. La qualité du label des sites industriels « clés en main », qui permet de valoriser du foncier déjà artificialisé, doit être garantie.....	37
4.2. L'objectif de « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, qui exacerbe la concurrence entre les usages du foncier, impose aux pouvoirs publics de se doter au plus vite d'outils de planification adaptés et d'une meilleure connaissance du foncier disponible	38
4.2.1. <i>Le volet industriel des documents de planification gagnerait à être renforcé pour optimiser à moyen et long terme la gestion du foncier productif.....</i>	<i>38</i>
4.2.2. <i>Afin de favoriser l'implantation des porteurs de projets sur des sites à faibles enjeux environnementaux, la visibilité du foncier productif disponible en France doit être renforcée.....</i>	<i>39</i>
4.2.3. <i>La maîtrise de la consommation foncière invite à mieux anticiper et réguler les enjeux de compensation environnementale</i>	<i>40</i>
4.2.4. <i>Dans un contexte de rareté du foncier disponible, le renforcement des opérations de recyclage à destination industrielle et logistique est nécessaire.....</i>	<i>43</i>
4.3. L'identification de grands sites d'implantation pour des porteurs de projet industriels est un enjeu d'attractivité prioritaire	44
4.3.1. <i>Le besoin en « méga-sites » est susceptible de croître à horizon 2030, renforçant par conséquent le goulet d'étranglement foncier.....</i>	<i>44</i>
4.3.2. <i>La mission recommande, à très court terme, le lancement d'un appel à propositions « grands sites »</i>	<i>45</i>

INTRODUCTION

Par lettre de commande du 28 juillet 2021, la ministre de la Transition écologique, la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques ainsi que la ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie, ont mandaté M. Laurent Guillot, ancien cadre dirigeant du groupe Saint-Gobain, en vue de formuler des propositions visant à simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France.

Cette mission, circonscrite aux activités industrielles et logistiques, s'inscrit dans la continuité du rapport remis par le député Guillaume Kasbarian au Premier ministre le 23 septembre 2019 et des mesures de la loi « ASAP » n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Ses propositions ont vocation à compléter ces initiatives récentes à double titre :

- ♦ en favorisant la convergence entre la lettre des textes et leur pratique – toute contraction des délais des procédures par la loi ou le règlement étant privée d'effets si les délais réels rencontrés par les porteurs de projet demeurent importants ;
- ♦ en identifiant les meilleures pratiques et procédures mises en œuvre par d'autres pays membres de l'Union européenne soumis, comme la France, à un corpus commun de règles, notamment environnementales. Ainsi, le parangonnage mené par la mission a porté principalement sur l'Allemagne, la Pologne et la Suède. Il s'est concentré sur les procédures environnementales et de permis de construire.

En 2020, la France a conservé sa première place européenne en nombre d'annonces d'investissements étrangers manufacturiers enregistrées sur le territoire national (341 projets), devant le Royaume-Uni et l'Allemagne¹. Pour les seuls projets portés par des investisseurs français, le taux de croissance moyen du nombre d'implantations s'élève à 12,4 % par an (projets de nature industrielle) et 2,4 % par an (projets de nature logistique) de 2017 à 2021². La capacité à proposer des délais courts d'installation est une composante clé de la compétitivité du site France et de l'attractivité de notre pays. Le présent rapport fait des propositions pour simplifier les procédures et réduire encore davantage ces délais.

La mission a rencontré de nombreux acteurs publics (État central et déconcentré, opérateurs, collectivités territoriales) et privés (porteurs de projet, aménageurs, gestionnaires de réseaux, organisations professionnelles). Elle a déployé une méthode lui permettant d'apprécier le plus finement possible l'acceptabilité et la valeur ajoutée de ses propositions sur le terrain, auprès des agents responsables de la mise en œuvre des procédures, et par les autorités commanditaires de la mission :

- ♦ plusieurs déplacements ont été effectués de septembre à décembre 2021 à des fins d'immersion auprès d'agents des services de l'État (département d'Indre-et-Loire), autour d'un projet d'installation photovoltaïque (département de l'Oise) et d'une zone industrialo-portuaire étrangère (port d'Anvers), ou encore pour tester des pistes de réflexion (région Hauts-de-France), voire préfigurer certaines recommandations de la mission (laboratoire d'innovation publique de la région Bretagne) ;

¹ Ernst & Young, Baromètre de l'attractivité de la France, « *Attractivité : la France dans la course* », juin 2021, p. 35.

² Source : Direction générale des entreprises, d'après la base de données Trendéo.

Rapport

- ◆ deux comités de pilotage ont été organisés sous la présidence de M. Alexis Zajdenweber, conseiller économie, finances et industrie du président de la République et en présence des représentants des ministres commanditaires, le 9 novembre 2021 (restitution intermédiaire) et le 11 janvier 2022 (restitution finale).

Ce rapport formule 13 propositions dont la mise en œuvre pourrait, pour certaines d'entre elles, être lancée dès le premier trimestre 2022. Il comporte quatre annexes présentant la lettre de mission, la liste des personnes rencontrées, la méthodologie utilisée pour analyser les délais réels des procédures d'implantation et un glossaire.

1. Le volontarisme des gouvernements successifs a permis de rapprocher les délais théoriques des procédures d'implantation en France de ceux offerts par nos pairs européens mais nos délais réels demeurent élevés

1.1. Le quinquennat a été marqué par d'importants efforts d'accélération et de simplification des implantations d'activités économiques, notamment à la suite du rapport du député Guillaume Kasbarian

1.1.1. Depuis 2017, de nombreuses évolutions ont affecté les procédures afin de les simplifier et d'accélérer les délais d'implantation

Des réformes substantielles ont récemment affecté les procédures environnementales : extension du champ de la participation du public par voie électronique³ ; création de l'autorisation environnementale unique, pour laquelle l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) est rendu facultatif⁴ et qui se traduit notamment par la désignation d'un interlocuteur technique unique pour les porteurs de projet⁵.

La mise en œuvre des préconisations du rapport du député Guillaume Kasbarian⁶ s'est également accompagnée de plusieurs évolutions de procédures ou de textes afin de resserrer le périmètre des entrepôts soumis à évaluation environnementale⁷ ou encore de sécuriser les porteurs de projet, par exemple en considérant les projets en cours d'instruction comme des sites industriels existants⁸.

Au-delà des recommandations de ce rapport, la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 vise à simplifier les procédures d'implantation par des mesures additionnelles telles que la suppression de la saisine obligatoire du CODERST s'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises au régime d'enregistrement⁹ ou encore par la possibilité offerte aux porteurs de projet, sous des conditions strictes, de commencer les travaux avant la délivrance de l'autorisation environnementale¹⁰.

³ Voir notamment l'article 3 de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ou encore l'article 56 de la loi « ESSOC » n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁴ Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

⁵ Voir l'article R. 181-3 du code de l'environnement.

⁶ M. Guillaume Kasbarian, député de la première circonscription d'Eure-et-Loir, « 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles », rapport remis au Premier ministre le 23 septembre 2019.

⁷ Décret n° 2020-1169 du 24 septembre 2020 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

⁸ Voir les articles 34 et 36 de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020.

⁹ Voir l'article 6 du décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

¹⁰ Voir l'article 56 de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020.

Enfin, la dématérialisation des procédures a progressé avec le lancement du projet de guichet unique numérique de l'environnement (« GUNenv. »), dont le périmètre comprend la dématérialisation de l'autorisation environnementale, ou le programme de dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme (« Démat'ADS »), animé par l'État en lien étroit avec les collectivités territoriales, qui doit permettre aux communes de plus de 3 500 habitants de dématérialiser leurs procédures d'ici janvier 2022¹¹.

1.1.2. La labellisation de sites industriels « clés en main » et la création du French Fab Investment Desk ont pour objectifs de mieux accompagner les porteurs de projet et simplifier leurs démarches d'implantation

Depuis la publication du rapport du député Guillaume Kasbarian, 127 sites industriels « clés en main » ont été labellisés.

L'action n° 3 de ce rapport prévoyait en effet de créer de tels sites. Deux appels à projets, pilotés par la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, créée afin de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du rapport, ont ainsi été ouverts en 2019 (78 sites identifiés) puis en 2020 (49 sites identifiés). Ces sites, qui peuvent accueillir des activités industrielles ou logistiques, sont labellisés conformément à un cahier des charges prévoyant en particulier que les procédures environnementales, d'urbanisme et d'archéologie préventive ont été anticipées afin de permettre l'implantation du porteur de projet dans des délais réduits et maîtrisés.

À la suite du rapport de Claude Imauven¹², le French Fab Investment Desk a été créé le 18 juin 2019 afin de jouer le rôle de guichet unique pour l'investissement productif.

Ce dispositif doit permettre à chaque « grand compte » industriel (entreprise cotée au CAC 40 ou au SBF 120, entreprise de taille intermédiaire (ETI)) présent sur le territoire national de disposer d'un référent unique dédié. Sous cette bannière, les porteurs de projet étrangers bénéficient de l'accompagnement de Business France tandis que les entreprises françaises ont vocation à être suivies par la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, qui s'appuie sur le réseau des référents uniques à l'investissement en région. Ce guichet unique a pour missions principales d'identifier les projets des « grands comptes », d'assurer le suivi des projets d'implantation en cours et d'en lever les blocages le cas échéant.

1.2. En France, les délais théoriques des procédures sont désormais équivalents à ceux de nos partenaires européens, mais leur écart avec les délais réels demeure important

1.2.1. Les délais théoriques des procédures environnementales et d'urbanisme préalables à l'implantation d'une activité économique en France sont comparables à ceux prévus en Allemagne et en Suède, voire en Pologne

La mission, invitée à examiner les pratiques de pays voisins de la France, a concentré ses analyses sur l'Allemagne, la Pologne et la Suède en veillant à garantir la comparabilité des procédures.

¹¹ Article 62 de la loi « ELAN » n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹² M. Claude Imauven, « *Mise en place d'un guichet unique pour l'investissement productif* », 30 novembre 2019.

Rapport

Membres de l'Union européenne, ces trois pays sont soumis au même corpus de normes européennes que celles façonnant les procédures françaises d'implantation d'activités économiques, en particulier au regard de leurs conséquences environnementales¹³.

Ces trois pays ont été sélectionnés au regard de **critères économiques et juridiques** permettant d'objectiver un différentiel d'attractivité vis-à-vis de la France. D'une part, le dynamisme de leur outil productif a été examiné, à l'instar de la Pologne, sixième pays d'accueil des investissements étrangers manufacturiers annoncés en Europe en 2020 (77 projets)¹⁴. D'autre part, la rigueur de la législation environnementale, comme en Suède, a également été prise en compte par la mission. La Confédération suédoise des entreprises (*Svenskt Näringsliv*) signale ainsi régulièrement que cette législation, particulièrement stricte, engendre des délais de procédures constitutifs d'un frein aux investissements locaux et étrangers en Suède. Pour l'Allemagne, qui figure au cinquième rang du classement des dix pays européens accueillant le plus d'investissements étrangers manufacturiers annoncés en 2020 (102 projets)¹⁵ et défend des exigences environnementales fortes, ces deux critères justifient de s'intéresser aux délais des procédures d'implantation dans ce pays.

Enfin, la mission a élaboré une **méthodologie d'analyse ad hoc** permettant d'assurer la comparabilité des procédures en France et dans les trois autres pays retenus (cf. encadré 1).

Il ressort du parangonnage conduit par la mission que la durée théorique des procédures d'implantation d'activités économiques en France est globalement comparable chez ses voisins.

Pour l'archétype d'**activité logistique** défini par la mission (cf. encadré 1), les durées théoriques des procédures en France, Allemagne, Pologne et Suède sont similaires :

- ♦ en **France**, dès lors que l'implantation est une installation soumise à enregistrement ICPE¹⁶, le préfet statue sur la demande d'autorisation du pétitionnaire dans un délai de **cinq mois** à compter de la réception du dossier complet et régulier¹⁷. La délivrance du permis de construire, instruite parallèlement par l'autorité municipale, intervient sous trois mois¹⁸ ;

¹³ **Directive 2011/92/UE** du 13 décembre 2011 modifiée en 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; **directive 92/43/CEE** du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; **directive 2009/147/CE** du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; **convention d'Aarhus** du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

¹⁴ Ernst & Young, *ibidem*, p. 18.

¹⁵ Ernst & Young, *ibidem*, p. 18.

¹⁶ Les ICPE sont soumises à un régime administratif d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration (voir le titre I^{er} du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement). En particulier, les installations relevant de la rubrique 1510 de la nomenclature « ICPE » sont soumises à enregistrement, hors installations d'une surface de plancher supérieure à 10 000 m² soumises à évaluation environnementale au cas par cas ou d'une surface de plancher supérieure à 40 000 m² soumises à évaluation environnementale systématique sur le fondement de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

¹⁷ Voir l'article R. 512-46-18 du code de l'environnement. Ce délai inclut une consultation du public d'une durée d'un mois minimum.

¹⁸ Source : M. Guillaume Kasbarian, *ibidem*, annexe V.

Rapport

- ◆ en **Allemagne**, les délais théoriques d'implantation s'élèvent à **cinq mois**¹⁹. En **Pologne**, les délais théoriques des procédures (permis environnemental et permis de construire) sont compris entre **quatre mois et demi et cinq mois et demi**²⁰. En **Suède**, enfin, seule l'obtention d'un permis de construire est requise, dont l'instruction puis la délivrance dure environ **trois mois**²¹.

Pour l'archétype d'implantation d'**activité industrielle** définie par la mission (cf. encadré 1), les délais prévus en France par les textes applicables sont équivalents à ceux de l'Allemagne ainsi que la Suède, et légèrement supérieurs à ceux de la Pologne :

- ◆ en **France**, le délai théorique de droit commun régissant l'octroi d'une autorisation environnementale par le préfet est de **neuf mois** à compter de l'accusé de réception du dossier par ses services²². La procédure de permis de construire, menée parallèlement, est identique en matière d'installation industrielle et logistique ;
- ◆ en **Allemagne**, un permis unique²³ recouvrant à la fois le permis environnemental et le permis de construire est délivré sous **huit mois** par l'autorité chargée de l'autorisation. En **Suède**, les procédures environnementales et d'urbanisme préalables à l'implantation d'un porteur de projet industriel sont susceptibles de durer **six à huit mois**, aucun délai maximal n'étant prévu par le droit applicable pour l'obtention du permis environnemental. En **Pologne**, la même procédure s'applique pour les installations logistiques et industrielles : les délais théoriques sont ainsi compris entre **quatre mois et demi et cinq mois et demi**.

¹⁹ En Allemagne, le permis de construire est la seule autorisation requise en matière d'implantation logistique. Ces délais théoriques d'instruction comprennent un contrôle de complétude effectué sous dix jours par l'autorité responsable de l'instruction du permis.

²⁰ Le contrôle de complétude du dossier de permis environnemental et son instruction durent un mois ; la consultation du public est d'une durée minimum de 44 jours. Dès lors que le porteur de projet a obtenu son permis environnemental, il peut déposer son dossier de permis de construire, instruit sous 65 jours.

²¹ Une consultation technique additionnelle, relative notamment aux modalités de conduite du chantier de construction, peut être demandée par l'administration. Sa durée oscille entre cinq et dix semaines.

²² Procédure de droit commun, sauf avis de commissions et conseils particuliers. Voir : [L'autorisation environnementale.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

²³ Aux termes du §10 (5) de la loi fédérale relative au contrôle des émissions (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*, dite « *BImSchG* »), « L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation (« Genehmigungsbehörde ») sollicite l'avis des autorités dont les attributions sont affectées par le projet. [...] L'autorité chargée de délivrer l'autorisation doit assurer une coordination complète des procédures d'autorisation [...] »

Encadré 1 : Méthodologie de parangonnage

1. Analyse des principaux textes juridiques régissant les procédures d'implantation d'activités économiques en Allemagne, Pologne et Suède

Autant que possible, pour garantir la pertinence des comparaisons effectuées, les textes applicables régissant les procédures des pays parangonnés ont été analysés, en particulier :

- en **Allemagne**, la loi fédérale relative à la lutte contre les pollutions et les nuisances (dite loi « *BImSchG* ») ;
- en **Pologne**, la loi du 3 octobre 2008 modifiée sur l'accès du public à l'information sur l'environnement et sur sa protection, sur la participation du public en matière d'environnement et sur l'évaluation environnementale (dite loi « *OOŚ* »²⁴) ainsi que le règlement du Conseil des ministres du 10 septembre 2019 sur les projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement ;
- en **Suède**, le code de l'environnement (« *miljöbalken* ») ainsi que la loi et l'ordonnance sur la planification et la construction.

2. Définition des profils de porteurs de projet industriels et logistiques utilisés pour mener la comparaison européenne

Pour chaque pays, deux profils de porteur de projet ont été définis de manière à présumer que le projet d'implantation logistique soit, en France, une ICPE soumise à la procédure d'enregistrement²⁵ et que le projet d'implantation industrielle relève du régime d'autorisation environnementale unique. Ainsi :

- l'implantation logistique est celle d'un entrepôt stockant des biens de consommation, du carton, du plastique, de l'électroménager ou encore du textile, sur une surface de 35 000 m² pour un volume stocké de 200 000 m³ ;
- l'implantation industrielle est une usine d'assemblage produisant des pièces métalliques (110 000 pièces par an) selon un processus utilisant des solvants qui déclenchent l'application de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles et, par conséquent, du régime d'autorisation environnementale selon la nomenclature « ICPE ».

Source : Mission.

1.2.2. La France semble se distinguer par l'écart entre les délais théoriques et les délais réels de ses procédures (+8 mois en autorisation, +4 mois en enregistrement), imputable aux demandes de pièces complémentaires et à l'accumulation de délais intercalaires et de coordination entre les phases des procédures

Pour analyser les délais globaux – théoriques et réels – des procédures administratives d'implantation en France, la mission a concentré ses analyses sur les délais relatifs aux procédures environnementales, jugés dimensionnants.

Les délais réels moyens d'instruction des **permis de construire** s'élèvent en effet à 2,4 mois sur la période 2017-2020 pour les installations à destination principale industrielle et 3,2 mois pour les installations à destination principale logistique avec une surface de plancher supérieure ou égale à 5 000 m²²⁶. Le délai théorique de la procédure d'autorisation environnementale étant de 9 mois et celui de la procédure d'enregistrement de 5 mois (cf. section 1.2.1), les procédures de permis de construire sont regardées comme moins déterminantes, en moyenne, que les procédures environnementales au regard des délais globaux d'implantation.

²⁴ *Ocen Oddziaływania na Środowisko.*

²⁵ Sous certaines conditions, une installation logistique peut également relever du régime d'autorisation ICPE.

²⁶ Source : Commissariat général au développement durable, ministère de la Transition écologique.

En revanche, aucune donnée relative aux délais des procédures prévues par le **code du patrimoine** n'a pu être collectée et les systèmes d'informations du ministère de la Culture ne permettent pas, à date, de circonscrire les projets de nature industrielle ou logistique. La mission relève toutefois qu'en moyenne sur la période 2017-2020, pour l'ensemble des saisines des services régionaux de l'archéologie, 10 % des dossiers ont donné lieu à un arrêté de prescription de diagnostic et 2 % à prescription de fouilles archéologiques chaque année. En outre, sur la même période, pour l'ensemble des avis émis par les services des Architectes des bâtiments de France, 8 % des avis correspondent à un refus ou un avis défavorable en moyenne annuelle²⁷. Les procédures prévues par le code du patrimoine sont donc susceptibles de concerner un faible nombre de projets d'implantation. En outre, en cas d'implantation au sein d'une zone dédiée à l'activité économique (zone industrielle, parc d'activités, etc.), les contraintes relatives à l'archéologie préventive ont le plus souvent été prises en compte en amont par l'aménageur de la zone. Lorsque ce n'est pas le cas (site isolé par exemple), les délais supplémentaires induits par ces procédures peuvent néanmoins être importants selon les porteurs de projet auditionnés par la mission.

En dehors des projets d'implantation d'envergure et visibles, les délais réels paraissent davantage maîtrisés dans les pays parangonnés qu'en France.

Pour des projets particuliers, l'administration française est capable de délivrer l'ensemble des autorisations nécessaires à l'exploitation d'une usine ou d'un entrepôt dans des délais réels égaux ou inférieurs aux délais théoriques d'implantation. Par exemple, dans le cas du campus-usine du groupe Safran au Haillan (département de la Gironde), dont l'exploitation a commencé en mai 2021, l'autorisation environnementale a été délivrée en sept mois et le permis de construire en trois mois et demi parallélisés, si bien que la durée globale d'implantation a été de sept mois. Ce projet n'était toutefois pas soumis à évaluation environnementale. Sur la période 2017-2019, la durée réelle des procédures d'autorisation environnementale ICPE était inférieure à neuf mois pour 7 % des projets soumis à évaluation environnementale²⁸.

Toutefois, cette situation est exceptionnelle. En effet, la mission a comparé les délais réels moyens des procédures en France, mesurés à partir de l'analyse d'extractions issues des systèmes d'informations ministériels, avec les délais théoriques (cf. section 1.2.1). Du point de vue du pétitionnaire, en prenant en compte les demandes de compléments formulées par l'administration, l'écart s'élève à **huit mois** pour une implantation d'activité industrielle soumise à autorisation environnementale et **quatre mois** pour une implantation logistique sujette à enregistrement. En neutralisant les délais induits par les demandes de compléments, cet écart entre les délais réels et les délais théoriques est de cinq mois en autorisation et d'un mois en enregistrement.

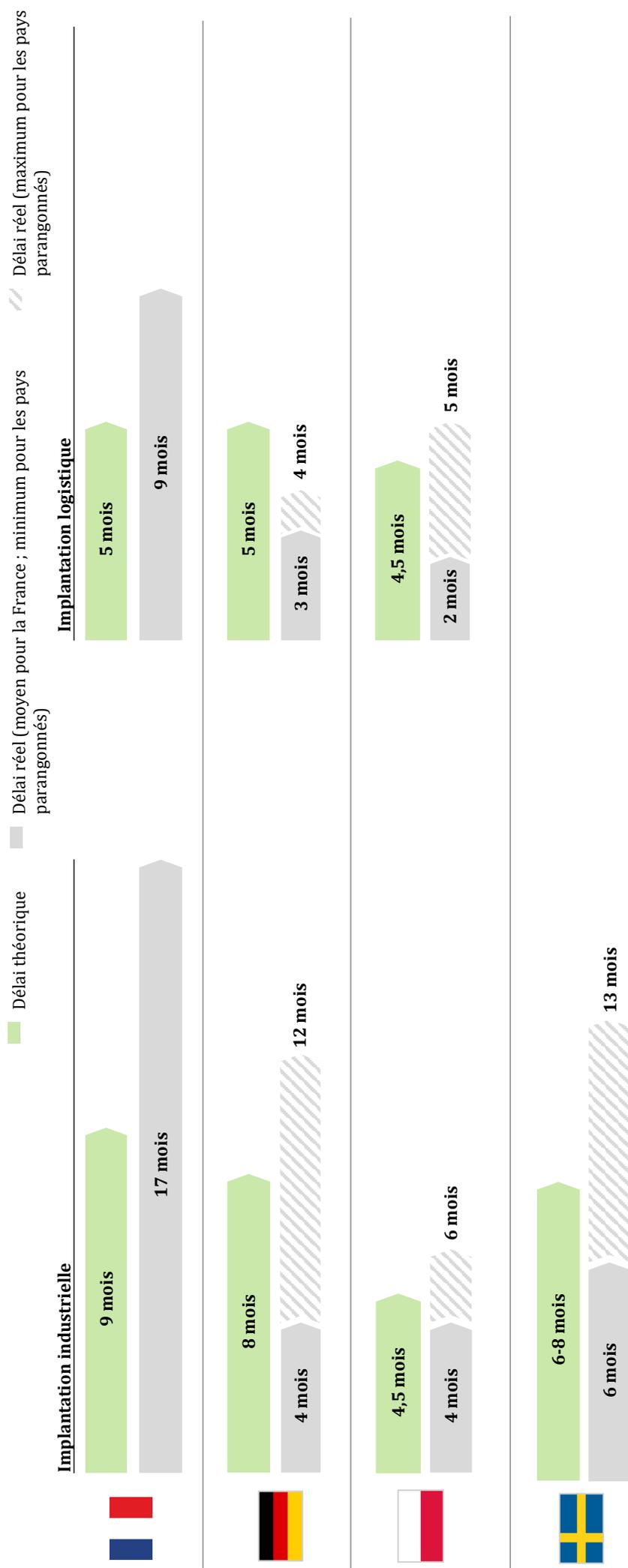
À l'inverse, il ressort des entretiens réalisés en Allemagne, Pologne et Suède qu'aucun pays parangonné ne présente de tels écarts. En particulier, s'agissant des implantations logistiques, les délais réels semblent inférieurs aux délais théoriques chez nos voisins – à la différence de la situation française, caractérisée par des délais réels supérieurs aux délais théoriques (cf. figure 1)²⁹.

²⁷ Source : Direction générale du patrimoine, ministère de la Culture.

²⁸ Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique (champ : dossiers analysés par la mission, cf. annexe III).

²⁹ Ce résultat du parangonnage mené par la mission, qui repose sur une comparaison de sources hétérogènes (extraction d'un système d'informations en France vs. entretiens qualitatifs à l'étranger), doit être considéré avec précaution.

Figure 1 : Comparaison des délais théoriques et réels d'implantation en France et dans les pays parangonnés



Sources : Analyse du droit applicable en France et dans les pays parangonnés ; analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique ; entretiens ; mission.

En France, l'analyse des délais réels (17 mois pour une implantation industrielle en autorisation, 9 mois pour une implantation logistique en enregistrement) révèle le poids des demandes de compléments et des temps de coordination entre acteurs des procédures (cf. annexe III)³⁰.

Les données exploitées par la mission recouvrent les dossiers ICPE d'autorisation et d'enregistrement déposés en 2017, 2018 et 2019 afin d'éviter les biais associés à l'examen des années 2020 et 2021 marquées par la crise sanitaire³¹. Les conséquences des améliorations portées par la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 (cf. section 1.1) ne peuvent donc pas encore être appréciées, faute de recul nécessaire.

En matière d'**autorisation environnementale**, les délais réels de **17 mois** en moyenne sur la période 2017-2019 s'expliquent par :

- ◆ les suspensions pour demandes de compléments au pétitionnaire, pour **40 %** de cet écart. Selon la mission, ces demandes révèlent la qualité insuffisante des dossiers déposés, qui peut découler d'une orientation et d'un accompagnement insuffisants des porteurs de projet (cf. sections 2.1 et 2.2), d'un manque de structuration et de mobilisation en phase amont (cf. section 2.3) ou encore d'une implication insuffisante du pétitionnaire et de son bureau d'études ;
- ◆ les délais intercalaires entre les phases de la procédure d'autorisation³², également responsables de **40 %** de l'écart entre les délais théoriques et les délais réels. Ces délais de coordination entre acteurs de la procédure découlent du caractère séquentiel de cette dernière, en particulier pour l'organisation de l'enquête publique (cf. section 3) ;
- ◆ un dépassement moyen de 1,5 mois du délai réglementaire en phase de décision explique un peu moins de 20 % de l'écart global entre les délais réels et les délais théoriques. Si un tel dépassement est vraisemblablement imputable au temps de coordination entre les acteurs de la phase de décision, la mission n'a pas identifié précisément les causes d'une telle majoration.

En matière d'**enregistrement**, le délai théorique de 5 mois (cf. section 1.2.1) court à compter de la déclaration de complétude et de régularité du dossier par l'administration. Ainsi, en moyenne sur la période 2017-2019, les délais réels de procédure s'élèvent à 6 mois, soit 1 mois de plus que le délai prévu par la réglementation applicable. Toutefois, l'analyse des données met également en évidence que l'étude de complétude et de régularité du dossier dure en moyenne 3 mois, ce qui est susceptible de nourrir une perception négative des délais par les porteurs de projet.

³⁰ Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique. Cette extraction concerne les dossiers d'autorisation environnementale ICPE, y compris - le cas échéant - d'énergies renouvelables, de carrières, etc.

³¹ Par ailleurs, un nombre non négligeable de dossiers déposés en 2020 et 2021 sont en cours de procédure. L'ensemble des informations nécessaires au calcul des délais réels ne figurent donc pas dans la base S3IC analysée par la mission. Prendre en compte ces deux années aurait pour conséquence de minorer les délais moyens calculés.

³² Délais séparant la fin de phase d'examen et la proposition d'enquête publique, la proposition d'enquête publique et la saisine du tribunal administratif, la nomination du commissaire-enquêteur et le lancement effectif de l'enquête.

1.2.3. Au-delà des seules procédures administratives, la réalisation des inventaires faune/flore et le risque contentieux pèsent sur les délais réels d'implantation

La mission estime qu'une clarification de la doctrine administrative relative à la réalisation des inventaires faune/flore serait opportune.

Les projets d'implantations économiques, notamment ceux faisant l'objet d'une évaluation environnementale³³, doivent être analysés par les pétitionnaires au regard de leurs incidences notables sur l'environnement résultant de l'utilisation de ressources naturelles (terres, sols, eau, biodiversité). À ce titre, un inventaire faune/flore figure au dossier de demande d'autorisation déposé auprès de l'administration. Cette exigence découle du droit de l'Union européenne³⁴.

En Allemagne, les entretiens conduits par la mission suggèrent que la durée de cette étude est variable, de 4 à 6 mois en moyenne jusqu'à 12 mois au maximum pour une usine. En Suède, le périmètre et la durée de l'étude faune/flore sont déterminés au regard des enjeux écologiques du projet lors de la consultation préalable en phase amont. Or, en France, l'administration demande en pratique un inventaire faune/flore sur quatre saisons de manière quasi-systématique aux porteurs de projet. L'adaptabilité du périmètre et de la durée de l'étude faune/flore est pourtant induite par le principe de proportionnalité de l'étude d'impact prévu en droit français³⁵, qui suggère en particulier d'inventorier la biodiversité lors des périodes les plus sensibles.

Ainsi, la mission estime que la doctrine applicable à la durée de réalisation des inventaires faune/flore gagnerait à être éclaircie. En effet, la durée minimale de validité de ces inventaires (trois ans) a été récemment cadrée par les services du ministère de la Transition écologique³⁶, mais aucune instruction ne concerne les modalités de fixation de la durée de réalisation de ces études, pouvant théoriquement varier selon divers facteurs tels que les données de biodiversité disponibles déjà existantes et les enjeux écologiques rencontrés sur le site d'implantation et à sa périphérie.

Proposition n° 1 [Note technique de la ministre de la Transition écologique] : Clarifier la doctrine administrative relative à la durée de réalisation des inventaires faune/flore en précisant que le principe de proportionnalité de ces études n'implique ni durée minimum (*a fortiori* d'un an) ni durée maximum pour les conduire.

³³ Le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement présente les critères et les seuils en fonction desquels les projets font l'objet d'une évaluation environnementale (impliquant la réalisation d'une étude d'impact) de façon systématique ou après un examen au cas par cas.

³⁴ Voir notamment l'article 3 de la directive 2011/92/UE exigeant que « L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, [décrive] et évalue de manière appropriée, [...] les incidences notables, directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : [...] la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE [...] ; les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat [...] ». »

³⁵ Voir l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

³⁶ Voir la note technique de la ministre de la Transition écologique du 5 novembre 2020 relative au cadrage de la réalisation et de la mise à jour des inventaires faune/flore dans le cadre des projets soumis à autorisation environnementale (NOR : TREL2029079C).

Par ailleurs, plusieurs porteurs de projet rencontrés par la mission ont souligné que les délais induits par les recours contentieux affectaient les décisions d'implantation.

Concernant l'ensemble des permis de construire, un récent rapport du Conseil d'État soulignait que le nombre total de recours déposés contre ces actes représentait 1,2 à 1,6 % des permis ; 50 % des permis attaqués correspondaient à des constructions individuelles, entre un quart et un tiers à des habitats collectifs³⁷. Par conséquent, environ 20 % au plus des recours contre les permis de construire sont susceptibles de concerner d'autres types de permis, en particulier relatifs à des installations industrielles ou logistiques.

Cependant, la mission n'a pas été en mesure de collecter des données relatives aux recours contentieux formés contre les autorisations d'urbanisme délivrées aux porteurs de projet industriels et logistiques (nombre de recours déposés, délais de jugement)³⁸ et donc de confirmer ces ordres de grandeur ni même de savoir si, en proportion des projets, le nombre de recours était faible ou important.

Plusieurs industriels et logisticiens ont toutefois mentionné à la mission le risque contentieux comme un frein à l'implantation en France. En effet, à titre illustratif, les délais de jugement moyens d'un recours contre un permis de construire, quelle que soit la destination de l'installation, s'élèvent à 23 mois en première instance, 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation³⁹. Du point de vue d'un investisseur industriel ou logistique, les risques d'exposition à de tels délais de procédure supplémentaires sont dirimants et les conduisent parfois à produire ou à stocker dans des pays limitrophes, y compris pour servir le marché français.

Or, la mission relève que les délais de jugement, en première instance et en appel, des recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ont été récemment plafonnés à dix mois⁴⁰. L'opportunité d'étendre ce mécanisme de plafonnement aux permis de construire un bâtiment non résidentiel à destination industrielle ou logistique pourrait être examinée.

³⁷ Rapport au ministre de la Cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'État, « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », 2017.

³⁸ De même, la mission n'a pas été en mesure de collecter des données relatives aux recours formés contre les procédures environnementales en matière d'implantations industrielles et logistiques.

³⁹ Rapport au ministre de la Cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, *ibidem*.

⁴⁰ Voir l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme.

2. À court terme, réduire les délais d'implantation par de meilleures pratiques de gestion et un renforcement de la relation de confiance avec le porteur de projet

Pour les projets d'implantation stratégiques, signalés politiquement, les délais réels peuvent être inférieurs aux délais théoriques (cf. section 1.2.2). Des dispositifs de pilotage *ad hoc* permettent en effet de coordonner et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes au service de l'accélération des procédures, dans le respect de la protection de l'environnement.

La mission a cherché à identifier les voies de structuration de cet effort de coordination afin qu'il puisse bénéficier à davantage de projets. La diffusion de meilleures pratiques de gestion (cf. sections 2.1, 2.2 et 2.3) et d'une culture administrative fondée sur la confiance (cf. section 2.4) doivent permettre d'y parvenir. En conséquence, les délais réels des procédures d'implantation convergeraient vers les délais théoriques (cf. section 1.2.2).

2.1. Une « revue d'orientation des projets », organisée à l'échelle départementale, permettrait de préparer plus tôt et dans de meilleures conditions les implantations d'activités économiques

Cette revue d'orientation des projets, possiblement mensuelle⁴¹, réunirait les parties prenantes du territoire en matière d'implantations économiques, notamment : le préfet de département, les collectivités territoriales (régions et leurs agences de développement, EPCI), le sous-préfet à l'investissement désigné au niveau régional (cf. proposition n° 4), les services instructeurs (DREAL, DDT, DRAC) et les services déconcentrés chargés de l'accompagnement des entreprises (DREETS/DDEETS)⁴². Elle pourrait également associer, selon les besoins, Business France et les chefs de projets « Territoires d'industrie ».

La revue d'orientation des projets au niveau départemental poursuivrait trois objectifs répondant aux constats établis par la mission sur le terrain :

- ◆ **Premier objectif : partager une vision consolidée des projets en cours et à venir sur le territoire.**

Il ressort des auditions de la mission que la qualité des outils de suivi des projets est hétérogène sur le territoire national. Par exemple, au niveau départemental, tous les préfets ne disposent pas d'une vision consolidée et actualisée de l'état d'avancement des projets d'implantation en cours et à venir. La mise en place d'une revue d'orientation des projets devrait permettre d'organiser une voie de remontée systématique, structurée et régulière de l'information auprès de l'ensemble des parties prenantes clés. Elle concernerait l'ensemble des projets, qu'ils soient endogènes ou exogènes au territoire.

⁴¹ La périodicité de la revue d'orientation des projets est à définir au niveau local, selon les caractéristiques spécifiques et les besoins de chaque territoire.

⁴² Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction départementale des territoires (DDT), direction régionale des affaires culturelles (DRAC), direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DDEETS).

- ◆ **Deuxième objectif : orienter le plus tôt possible les porteurs de projet vers des sites à faibles enjeux environnementaux.**

À l'échelle locale, le premier contact des porteurs de projet est fréquemment établi avec les collectivités territoriales et leurs agences de développement (en lien avec Business France pour les projets portés par des groupes étrangers), détentrices de la compétence en matière de développement économique. Le rôle des collectivités territoriales est ainsi d'attirer le porteur de projet et de l'orienter vers un site d'implantation correspondant à ses besoins en lui proposant une offre d'accompagnement financier et administratif suffisamment convaincante pour qu'il confirme son installation sur le territoire.

Encadré 2 : La charte « Hauts-de-France »⁴³

Illustration du rôle-clé exercé par les collectivités territoriales en matière d'accompagnement des porteurs de projets, une charte a été signée en février 2020 entre la région Hauts-de-France, son agence de développement régional (Nord France Invest) et les EPCI du territoire, visant à structurer le « Réseau Investir en Hauts-de-France ». La chambre de commerce et d'industrie (CCI) régionale et l'État sont également associés aux travaux.

Le « Réseau Investir en Hauts-de-France » se définit comme « *l'acteur régional de l'action de promotion, de prospection et d'accueil d'investissements exogènes, français et étrangers, créateurs d'emplois et d'activités nouvelles ou permettant de pérenniser des activités et de sauvegarder des emplois sur le territoire des Hauts-de-France* ».

Il doit permettre d'identifier les porteurs de projets français et étrangers et de les accompagner dans leur processus de décision d'implantation et de développement dans la région.

Source : « Réseau Investir en Hauts de France », charte de fonctionnement 2019-2022.

La mission constate que les services instructeurs des DREAL et des DDT ne sont souvent informés de l'implantation d'un projet que dans un second temps, en perspective du dépôt de dossier, après que le site d'implantation a été choisi par le porteur de projet. Pourtant, une consultation précoce des services instructeurs sur les caractéristiques environnementales des sites proposés au porteur de projet permettrait d'éviter certains choix d'implantation les exposant à des procédures supplémentaires (par exemple : dérogation à l'interdiction de porter atteinte à une espèce protégée, identification de mesures compensatoires). La revue d'orientation des projets faciliterait la systématisation d'une telle consultation.

- ◆ **Troisième objectif : prioriser les projets du territoire et définir les plans d'action appropriés.**

La revue d'orientation permettrait enfin aux parties prenantes de prioriser les projets recensés à partir d'une connaissance exhaustive des intentions d'implantation sur le territoire. Une telle priorisation pourrait se traduire par l'adoption d'un plan d'action comprenant la mise en place d'un comité de projet (cf. section 2.2.1) et/ou le lancement d'une phase amont de l'autorisation environnementale (cf. section 2.3).

Proposition n° 2 : Instaurer une revue d'orientation des projets à l'échelle départementale, pilotée par l'autorité préfectorale, réunissant notamment les collectivités territoriales (région, EPCI), leurs agences de développement et les services instructeurs.

⁴³ Pour consulter la charte, voir : [Réseau Investir en Hauts de France, Charte de fonctionnement 2019-2022](#)

2.2. Un engagement renforcé du corps préfectoral au service des projets d'implantation d'activités économiques et du pilotage des procédures permettrait d'optimiser les délais réels

2.2.1. La pratique des « comités de projet », pilotés par l'autorité préfectorale jouant le rôle de point de contact unique du projet, doit être renforcée pour garantir le bon déroulement des procédures

La désignation d'un interlocuteur unique au titre de la procédure d'autorisation environnementale unique (cf. section 1.1.1) simplifie en partie l'accompagnement des pétitionnaires. Le service instructeur coordonnateur pilote la phase d'examen, collecte les avis des autres services contributeurs et des organismes spécialisés et gère les interactions avec le porteur de projet. Toutefois, les aspects de la procédure relatifs au permis de construire ou, le cas échéant, à l'archéologie préventive, ne relèvent pas de sa compétence et impliquent des contacts avec d'autres services pour le porteur de projet. De plus, cet interlocuteur unique ne dispose pas d'un positionnement qui lui conférerait l'autorité nécessaire pour débloquer des situations complexes impliquant d'autres acteurs (autres services techniques de l'État, collectivités territoriales, etc.).

Le pilotage par l'autorité préfectorale d'un comité de projet, en étroite coordination avec le service instructeur coordonnateur (DREAL/DDT), est une pratique bien connue des territoires. Elle est considérée comme un facteur-clé d'accélération des procédures permettant de coordonner efficacement l'ensemble des parties prenantes intéressées au dossier⁴⁴, notamment parce que l'autorité préfectorale est identifiée comme point de contact unique pour le projet (orientation du pétitionnaire, facilitation des arbitrages, etc.). Ce rôle n'est toutefois pas celui d'un interlocuteur unique (il n'est pas le seul interlocuteur du porteur de projet) ou d'un guichet unique (il ne centralise pas l'ensemble des démarches administratives du pétitionnaire).

Ces modalités de pilotage sont souvent circonscrites aux projets importants et/ou signalés politiquement, à la différence du cas allemand (cf. encadré 3). Les projets moins visibles, ne disposant pas de relais au sein de l'écosystème territorial, comme c'est le cas pour certaines petites et moyennes entreprises (PME) ou ETI, ne bénéficient pas du même effort de pilotage et d'optimisation des délais. Ainsi, sur 26 PME et ETI industrielles sondées par la mission⁴⁵, plus des deux tiers ont subi un retard non anticipé de délivrance de leurs autorisations administratives et estiment ne pas avoir été suffisamment informées du fonctionnement des procédures administratives en amont de leur décision d'implantation. Par ailleurs, la même proportion d'entreprises interrogées aurait souhaité disposer d'un point de contact unique tout au long des procédures d'implantation.

⁴⁴ La mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles travaille à l'élaboration d'une fiche « bonne pratique » consacrée à l'organisation de « comités de pilotage projet », ayant vocation à figurer dans le futur portail numérique des implantations industrielles (projet en cours).

⁴⁵ Source : PME et ETI sondées dans le cadre de questionnaires élaborés par la mission et diffusés par l'intermédiaire de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et du mouvement des entreprises de taille intermédiaire (M-ETI), novembre 2021.

Encadré 3 : Le point de contact unique en Allemagne

L'Allemagne se distingue par la nomination d'un point de contact unique pour chaque porteur de projet. Son appui est jugé efficace par les parties prenantes interrogées. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- **un champ de compétence étendu** : du fait de l'unicité de la procédure allemande (délivrance d'un permis unique), l'accompagnement proposé concerne à la fois les procédures environnementales et d'urbanisme ;
- **une expertise technique reconnue** : le point de contact unique coordonne l'instruction des dossiers par les services spécialisés et centralise leurs opinions. Il fait l'interface avec le porteur de projet, transmettant les demandes de compléments d'information et les réponses apportées. De plus, il intervient dès la phase amont en participant à la définition du périmètre de l'étude d'impact environnemental et en formulant de premières appréciations sur la méthodologie retenue par l'industriel. Chaque point de contact unique pilote environ cinq projets simultanément ;
- **un rôle de facilitateur permis par un positionnement hiérarchique élevé⁴⁶** : rattaché à l'autorité responsable de l'autorisation, le point de contact unique est recruté au grade le plus élevé de la fonction publique allemande (*Höhere Dienst*).

Source : Mission.

Les feuilles de route interministérielles des préfets fixent, pour un mandat de trois ans, les objectifs des préfets au regard de la mise en œuvre des réformes et politiques publiques prioritaires du gouvernement⁴⁷. En matière d'implantation d'activités économiques, l'action des préfets est guidée par le déploiement de France Relance⁴⁸ (volets « aide aux investissements dans les territoires d'industrie » et « aide à la localisation/relocalisation de la production sur le territoire national ») et par le suivi de projets structurants du territoire.

La liste des réformes prioritaires du gouvernement pourrait être complétée par un objectif pérenne, au-delà de la relance, de « renforcement de l'accompagnement des projets d'implantation d'activités économiques ». Les préfets le déclinent territorialement en se fixant des cibles annuelles de délais réels des procédures d'implantation, correspondant à une trajectoire de baisse, en lien étroit avec les collectivités territoriales chargées de l'instruction des permis de construire. Il s'agirait de renforcer les incitations de l'autorité préfectorale à mobiliser du temps et des ressources en faveur de l'implantation de nouveaux projets.

Proposition n° 3 : Inciter l'autorité préfectorale (préfets et sous-préfets), qui jouerait ainsi le rôle de point de contact unique, à piloter des comités de projet. Pour ce faire, ajouter un objectif d'« amélioration de l'accompagnement des projets d'implantation d'activités économiques » parmi les réformes prioritaires du gouvernement⁴⁹.

⁴⁶ Le positionnement hiérarchique élevé du point de contact unique est illustré par les données collectées concernant son niveau de rémunération (de l'ordre de 4 500 € par mois).

⁴⁷ Circulaire du Premier ministre n°6259/SG du 19 avril 2021 relative à la feuille de route interministérielle des préfets.

⁴⁸ Circulaire du Premier ministre n° 6230/SG du 18 novembre 2020 relative au suivi de l'exécution des priorités gouvernementales.

⁴⁹ Cette proposition s'inscrit dans la continuité des préconisations du rapport Kasbarian dont l'action 10 est intitulée « Dans chaque département, systématiser la responsabilité du corps préfectoral comme pilote et chef d'orchestre des procédures, et faire travailler l'administration « en mode projet » sur les dossiers d'implantation ou d'extension industrielle ».

2.2.2. La mise en place d'un « sous-préfet à l'investissement » au niveau régional permettrait d'améliorer l'offre d'accompagnement des porteurs de projet

2.2.2.1. Du point de vue des porteurs de projet d'implantation d'activités économiques, l'offre d'accompagnement est éclatée

Pour la majorité des projets, en particulier portés par des investisseurs nationaux, l'offre d'accompagnement reste globalement fragmentée et peu lisible au-delà des seuls enjeux de procédure :

- ◆ **le panorama des aides financières auxquelles un porteur de projet peut prétendre est difficilement lisible.** Par exemple, si elles disposaient d'un point de contact unique lors de leur implantation, plus de la moitié des PME sondées par la mission jugent que l'accompagnement dans l'identification des aides financières serait prioritaire⁵⁰. En effet, les financeurs publics sont multiples et l'offre d'orientation est fragmentée. Pour disposer d'une vision consolidée des aides auxquelles ils sont éligibles, certains porteurs de projet se tournent donc vers des cabinets privés spécialisés ;
- ◆ **l'orientation et l'accompagnement des porteurs de projet sont dispersés entre de multiples acteurs :** services économiques de la région, agences régionales de développement, Business France, services économiques de l'État en région positionnés auprès des DREETS, chambres consulaires, EPCI, Territoires d'industrie, certains services départementaux, etc. En outre, la mission constate que le French Fab Investment Desk, « guichet unique » ciblant notamment les ETI françaises (cf. section 1.1.2), dispose de moyens limités et semble très peu identifié par les porteurs de projet⁵¹.

2.2.2.2. L'État conserve un rôle territorial d'accompagnement des porteurs de projet qui pourrait être mieux exercé

Les régions et les EPCI sont compétents en matière de développement économique mais l'État a conservé un rôle pour soutenir l'investissement des entreprises et favoriser le développement industriel des territoires.

Les collectivités territoriales disposent d'outils afin d'exercer leur compétence⁵² au service de l'attractivité économique du territoire, en particulier les agences de développement.

⁵⁰ Source : PME sondées dans le cadre d'un questionnaire élaboré par la mission et diffusé par l'intermédiaire de la CPME.

⁵¹ La mission n'a pas été en mesure de collecter les données relatives au nombre et à la typologie de projets accompagnés par le French Fab Investment Desk.

⁵² Selon les articles L. 4251-12 et suivants du code général des collectivités territoriales, la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement. À ces fins, elle élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. De même, selon l'article L. 5215-20 du même code, les EPCI exercent de plein droit les compétences en matière de développement et d'aménagement économique (action de développement économique, création et aménagement de zones d'activités, etc.).

À l'échelon régional, l'État s'appuie sur ses services économiques en région et a créé en 2013 les **référénts uniques à l'investissement**⁵³. Leurs missions, modifiées en 2019, ont été notamment circonscrites à l'accompagnement des investissements à forte intensité capitalistique (au moins 10 M€) et des projets portés par des investisseurs étrangers, en lien avec Business France. En principe, ces référents doivent être en mesure de mobiliser plusieurs leviers tels que **(i)** la construction de coopérations renforcées avec les équipes des conseils régionaux ou de leurs agences, **(ii)** la prise en charge de l'ingénierie administrative (exemple : accélération et simplification des processus, résolution des blocages préjudiciables au bon déroulement des projets), **(iii)** la recherche de soutiens financiers, y compris privés, pour aider au bouclage du plan de financement des projets (en partenariat avec Bpifrance) ou encore **(iv)** l'accompagnement des entreprises tout au long de la mise en œuvre du projet, notamment sur le volet recrutement et formation.

Les investigations menées par la mission concluent à une faible efficacité du dispositif des référents uniques à l'investissement au service de l'accompagnement des porteurs de projet :

- ◆ la **visibilité** du référent unique à l'investissement dans son écosystème local est insuffisante. Les entretiens menés par la mission auprès de porteurs de projet et des services de l'État en département ont montré que ces référents n'étaient pas suffisamment identifiés par les acteurs de terrain ;
- ◆ le **positionnement hiérarchique** du référent unique à l'investissement semble variable selon les régions. Ce rôle peut être assumé par un chargé de mission du service économique de l'État en région ou par le chef de ce service, dans les deux cas en cumulant ce rôle de référent avec d'autres fonctions. Un tel positionnement ne semble pas optimal afin de remédier aux blocages administratifs, en particulier procéduraux, susceptibles de freiner les projets d'implantation ;
- ◆ le mandat du référent unique à l'investissement **est centré sur les projets d'envergure** (d'un montant d'investissement supérieur à 10 M€, au lieu de 3 M€ en 2013)⁵⁴ **et étrangers**, en lien avec Business France et l'agence régionale de développement⁵⁵. Les projets de moindre ampleur, portés en particulier par les PME françaises, ne semblent pas être une cible prioritaire de l'accompagnement assuré par ce référent (cf. section 1.1.2).

2.2.2.3. La mise en place d'un sous-préfet à l'investissement, déployé à la maille régionale, permettrait de mieux accompagner les porteurs de projet

Le sous-préfet à l'investissement pourrait exercer un rôle de facilitateur de projets, veillant à la réussite des projets d'implantation d'activités industrielles et logistiques sur le territoire à la condition qu'ils respectent le droit de l'environnement. Ce sous-préfet réaliserait un travail d'orientation, d'information et d'accélération des arbitrages. Son portefeuille de mission serait structuré autour de deux axes :

- ◆ **le rôle de soutien à l'investissement des entreprises et au développement industriel des territoires**, exercé en étroite articulation avec les collectivités territoriales et actuellement conféré aux référents uniques à l'investissement. En outre, il devrait prêter une attention particulière aux projets des entreprises françaises, en particulier ceux des ETI et des PME (cf. section 2.2.1) ;

⁵³ Circulaire interministérielle du 28 mai 2013 relative au référent unique pour les investissements (NOR : INTK1300192C).

⁵⁴ La circulaire interministérielle du 28 mai 2013 relative au référent unique pour les investissements prévoyait initialement un seuil de 3 M€.

⁵⁵ Source : Lettre de mission d'un référent unique à l'investissement.

Rapport

- ◆ **un rôle de pilotage de comités de projet d'intérêt régional, lorsque ces derniers ne sont pas pilotés par des sous-préfets d'arrondissement** (cf. proposition n° 3). La répartition de la chefferie de projets entre sous-préfet d'arrondissement et sous-préfet à l'investissement pourrait être décidée, au cas par cas, lors de la revue d'orientation des projets (cf. proposition n° 2). En tant que pilote du comité de projet, le sous-préfet à l'investissement jouerait le rôle de point de contact unique pour le pétitionnaire.

Le positionnement du sous-préfet à l'investissement, membre du corps préfectoral, devrait lui permettre de mobiliser plus facilement les acteurs impliqués dans l'accompagnement des projets d'implantation, en particulier ceux chargés des procédures d'autorisation. **La mission préconise de positionner les sous-préfets à l'investissement dans la continuité des sous-préfets à la relance et d'en désigner au moins un par région.**

Encadré 4 : Les missions du sous-préfet à l'investissement

La mise en place d'un sous-préfet à l'investissement à la maille régionale répond à plusieurs besoins identifiés par la mission au contact des acteurs de terrain :

- **disposer d'objectifs clairs et priorisés à l'échelle locale en matière d'implantation d'activités économiques** : le mandat du sous-préfet à l'investissement serait encadré par une feuille de route dédiée ;
- **renforcer l'engagement de l'État à la tête des comités de projet** : si le rôle de chefferie de projet d'implantation d'activités économiques des sous-préfets d'arrondissement doit être renforcé (cf. proposition n° 2), ces derniers resteraient mobilisés sur d'autres politiques publiques. La mise en place d'un sous-préfet à l'investissement, qui accompagnera lui-même les projets d'implantations d'intérêt régional, selon une clé de répartition à préciser au cas par cas lors de la revue d'orientation des projets (cf. proposition n° 1), permettra d'élargir l'offre d'accompagnement ;
- **disposer d'un relai influent à l'échelle régionale permettant de débloquer des situations problématiques à l'échelle locale** : les sous-préfets d'arrondissement et les préfets de département manquent parfois d'appui à l'échelle régionale afin d'arbitrer les aspects bloquants d'un projet d'implantation. Le sous-préfet à l'investissement jouera un rôle de facilitateur en relayant ces difficultés et en favorisant la résolution de problèmes ;
- **proposer une offre d'information consolidée** : face à la dispersion de l'information à disposition des porteurs de projet, le sous-préfet à l'investissement doit proposer une offre d'orientation globale en matière de procédures d'autorisation administratives, d'aides financières et d'accès au bassin d'emploi. À cet effet, il devra disposer d'une connaissance fine du réseau d'acteurs locaux susceptibles d'accompagner les porteurs de projet ;
- **proposer un appui aux collectivités territoriales en matière de planification territoriale des implantations économiques** : le sous-préfet à l'investissement mettra sa connaissance du territoire et son expertise en matière d'implantations logistiques et industrielles au service des collectivités territoriales, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents de planification (cf. section 4.2.1).

Source : Mission.

Proposition n° 4 : Dans chaque région, désigner un sous-préfet à l'investissement chargé d'assurer une mission de facilitation des projets d'implantation d'activités industrielles et logistiques et de pilotage des comités de projet d'intérêt régional.

2.3. Levier-clé d'amélioration de la qualité des dossiers déposés, la phase amont de l'autorisation environnementale doit être renforcée et mieux valorisée

2.3.1. La phase amont est considérée par l'ensemble des acteurs comme un levier-clé de réduction des demandes de pièces complémentaires en phase d'instruction

Depuis la mise en place de l'autorisation environnementale unique, la loi reconnaît l'existence d'une phase amont permettant au porteur de projet de solliciter un échange avec l'administration en amont du dépôt de son dossier⁵⁶. Dans ses communications aux services déconcentrés, l'administration centrale souligne les bénéfices de la phase amont qui doit faciliter la préparation du dossier par le porteur de projet et, pour les services de l'État, l'anticipation de son instruction⁵⁷.

Les interlocuteurs de la mission estiment unanimement que ces échanges préalables entre le pétitionnaire et l'administration, s'ils ne préjugent pas de l'instruction du dossier une fois celui-ci déposé, permettent de réduire les demandes de pièces complémentaires et d'améliorer la qualité des dossiers déposés.

Or, la mission constate un besoin significatif en la matière. En effet, les analyses menées révèlent que les demandes de pièces complémentaires sont à l'origine d'un allongement des délais de 3,2 mois en moyenne sur la période 2017-2019⁵⁸ pour une ICPE soumise à autorisation environnementale.

2.3.2. La phase amont n'est cependant pas valorisée dans les outils de gestion et de pilotage interne des services déconcentrés

Les heures consacrées par les agents à la phase amont ne sont pas comptabilisées et valorisées dans les outils de gestion interne.

Dans un contexte de tension sur les effectifs⁵⁹, marqué par une augmentation perçue de la charge de travail, et des incitations à concentrer les efforts sur les missions de contrôle⁶⁰, l'absence de reconnaissance du travail accompli en amont des dépôts de dossiers constitue un frein important au développement d'une phase amont qualitative et mobilisatrice.

⁵⁶ Voir l'article L. 181-5 du code l'environnement.

⁵⁷ Voir la note technique du 27 juillet 2017 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale (NOR : TREK1716076N).

⁵⁸ Source : Mission, d'après une analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique (cf. section 1.2.2).

⁵⁹ Sur la période 2017-2021, les effectifs des services déconcentrés ont baissé de 2,1 % pour ceux relevant du programme « Paysages, eau, biodiversité » et de 1,7 % pour ceux du programme « Prévention des risques ». Source : Direction des ressources humaines du ministère de la Transition écologique.

⁶⁰ L'objectif fixé par la direction générale de la prévention des risques est d'aboutir d'ici 2022 à 50 % d'augmentation par rapport à la réalisation 2018, soit 21 contrôles par ETPT, contre 14,1 réalisés en 2018. Source : Projet de loi de finances pour 2021 (programme 181).

De plus, le pilotage des services repose davantage sur les délais théoriques que sur les délais réels.

En effet, les demandes de pièces complémentaires entraînent une suspension des délais réglementaires s'imposant aux services instructeurs. Ce mécanisme a sa logique, la qualité des dossiers étant variable et ne relevant pas de la seule responsabilité des services de l'État. Il induit cependant un affaiblissement du caractère stratégique de la phase amont pour les services instructeurs : l'insuffisante qualité des dossiers étant compensée par des demandes de compléments, sources de délais qui pèsent principalement sur le porteur de projet.

2.3.3. En pratique, la qualité de la phase amont est inégale quand elle est conduite de manière trop informelle et à l'inverse le certificat de projet est privé d'effet

Informelle, la phase amont aboutit à un niveau hétérogène de mobilisation des parties prenantes.

Le niveau d'engagement des **services instructeurs** en phase amont est inégal sans que cela soit nécessairement justifié par les spécificités des projets accompagnés. Certains inspecteurs ICPE ont indiqué à la mission être engagés dans une démarche collaborative avec le porteur de projet qui les conduit à relire tout ou partie du dossier provisoire avant son dépôt officiel, de façon informelle. La majorité des agents interrogés interprètent cependant leur rôle en phase amont de façon plus restrictive, comme circonscrit à une mission d'information générale du porteur de projet sur le cadre réglementaire applicable et de mise en évidence d'éventuels points bloquants. Les instructions ministérielles vont dans ce sens, indiquant que les services de l'État sont chargés « *d'éclairer le porteur de projet qui les sollicite* »⁶¹.

La présence des **organismes consultatifs** (autorité environnementale, conseil national de protection de la nature (CNPN)⁶², etc.) en phase amont des projets d'implantations industrielles ou logistiques est limitée. À titre d'exemple, le porteur de projet peut solliciter dès la phase amont des informations concernant le niveau de détails attendu dans son étude d'impact auprès du préfet⁶³, qui consulte alors sans délai l'autorité environnementale⁶⁴. Toutefois, en pratique, les cadrages préalables des projets réalisés par les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) sont peu fréquents⁶⁵.

⁶¹ Voir la note technique du 27 juillet 2017 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale (NOR : TREK1716076N).

⁶² L'intervention du CNPN en phase amont est rare. Dans un rapport du Sénat consacré à « *la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructure* » (2017), le rapporteur recommandait notamment d'« *encourager une prise de contact, facultative, avec le CNPN à l'initiative du maître d'ouvrage en amont de l'étude d'impact* ».

⁶³ Voir l'article R. 122-4 du code de l'environnement.

⁶⁴ Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet* ».

⁶⁵ En 2020, pour l'ensemble des projets, plans et programmes : 4 cadrages préalables en région Hauts-de-France, 2 en région Grand-Est, 1 en Île-de-France. Source : Mission, d'après les données publiées sur les sites Internet des MRAe Hauts-de-France, Grand-Est et Île-de-France.

Rapport

Ces pratiques diffèrent du modèle allemand, au sein duquel les services et les autorités spécialisés (eau, environnement, déchets, etc.) étudient le projet du pétitionnaire dès la phase amont et formulent des instructions sur les éléments-clés du dossier qui feront l'objet d'un examen approfondi après son dépôt. Les études préalables sont réalisées par le cabinet expert accompagnant le porteur de projet sur la base de ces orientations livrées par l'administration⁶⁶.

La mission rappelle enfin **la responsabilité du porteur de projet et de son bureau d'études dans le succès de la phase amont**. D'une part, la qualité des prestations offertes par les bureaux d'études est inégale, ce qui rejaillit sur la qualité des dossiers déposés. D'autre part, en l'absence de mécanisme de labellisation et de certification des bureaux d'études, les porteurs de projet disposent d'une visibilité limitée sur la qualité des offres. À cet égard, la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) Île-de-France a conçu une charte visant à améliorer ses relations avec les bureaux d'études (cf. encadré 5).

Encadré 5 : La Charte d'engagement entre la DRIEAT Île-de-France et les bureaux d'études

La DRIEAT Île-de-France a élaboré une charte d'engagement avec les bureaux d'études intervenant sur des dossiers d'autorisation environnementale⁶⁷. L'objectif de cette charte est de réduire les demandes de pièces complémentaires rallongeant les délais réels de ses procédures en visant « *des dossiers recevables dès le premier dépôt* ».

La charte :

- liste les attentes « pratiques » de l'administration à leur égard dans le cadre de la phase amont (exemple : « *constituer son dossier de demande à partir des outils et des canevas mis à disposition* » par la DRIEAT) ;
- diffuse la liste des signataires sur son site internet, ce qui contribue à une meilleure information des porteurs de projet ;
- propose d'instaurer un dialogue annuel avec les bureaux d'études pour discuter d'éventuels points de blocage ou pour expliciter la réglementation. Si un bureau d'études est absent deux années de suite sans explication, l'administration se réserve le droit de le retirer de la liste des signataires.

Source : Site internet DRIEAT Île-de-France.

Le certificat de projet, autre modalité offerte au porteur de projet pour conduire la phase amont, est inopérant.

Alors qu'il devait offrir une meilleure visibilité au porteur de projet *via* un engagement de l'administration sur ses attentes vis-à-vis du dossier et les délais de l'instruction, le certificat de projet est jugé inopérant par l'ensemble des parties prenantes interrogées et n'est pas utilisé en pratique. Les services instructeurs le jugent contreproductif, favorisant parfois une estimation maximaliste des délais annoncés et des contraintes du projet afin de ne pas se voir reprocher ultérieurement un retard d'instruction.

⁶⁶ Source : Entretiens.

⁶⁷ « *Instruire plus vite les dossiers de demande d'autorisation environnementale* » ([Autorisation environnementale : une charte avec les bureaux d'études - DRIEAT Île-de-France \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)).

2.3.4. Pour être plus efficace, la phase amont doit être conçue comme une phase de pré-recevabilité visant à améliorer la qualité des dossiers déposés

La mission préconise, d'abord, de fixer un cap de « zéro demande de pièces complémentaires » pour orienter les comportements en phase amont dans le sens d'une plus grande implication de l'ensemble des parties prenantes (service instructeur, services contributeurs, autorité environnementale, organismes consultatifs, porteurs de projet et bureaux d'études). En pratique, l'administration aura toujours la faculté de demander des pièces complémentaires après le dépôt de dossier mais en nombre sensiblement réduit.

Pour atteindre cet objectif, le temps consacré par les agents à la phase amont devrait être davantage valorisé et le pilotage de la performance des services s'intéresser aux délais réels (cf. section 2.3.2) tels que perçus par les porteurs de projet. Comme le temps-fonctionnaire consacré à la phase amont ne sera, à très court terme, qu'en partie compensé par le gain de temps-fonctionnaire engendré par l'amélioration de la qualité des dossiers déposés, un renforcement temporaire et modéré des effectifs pourrait être décidé afin d'atteindre l'objectif de « zéro demande de pièces complémentaires ».

Enfin, le certificat de projet doit être supprimé (cf. section 2.3.3). Une « feuille de route de la phase amont », obligatoire mais ne liant pas l'administration en matière de délais, pourrait être introduite. Cette feuille de route, partagée et régulièrement actualisée par l'ensemble des parties prenantes, exigerait d'elle et du pétitionnaire qu'ils se livrent systématiquement à un exercice d'anticipation des délais et des contraintes du projet. Un tel dispositif, dont les contours seraient précisés par voie de circulaire⁶⁸, bénéficierait prioritairement aux autorisations environnementales relatives à des projets d'implantations industrielles et logistiques.

Proposition n° 5 : Transformer la phase amont en une phase de pré-recevabilité des dossiers en fixant un cap de « zéro demande de pièces complémentaires » et en valorisant le temps passé par les agents des services instructeurs en phase amont.

⁶⁸ Une telle circulaire interpréterait les dispositions du 1° de l'article L. 181-5 du code de l'environnement, auxquelles la feuille de route de la phase amont serait rattachée.

2.4. Favoriser l'émergence d'une culture commune aux services de l'État, fondée sur la confiance et orientée vers une posture d'accompagnement⁶⁹ des porteurs de projet

Au-delà du renforcement des dispositifs de pilotage et d'accompagnement des procédures, la mission préconise **un renforcement de la relation de confiance entre les services chargés des procédures d'autorisation et l'usager**, dans l'esprit de la loi « ESSOC » n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Pour ce faire, plusieurs axes de transformation culturelle peuvent être envisagés et devront être déclinés localement. Ils gagneront également à être **portés politiquement par la voie d'une circulaire interministérielle** réaffirmant le rôle des DREAL et des DDT au service de l'attractivité économique du territoire et de la protection de l'environnement⁷⁰.

2.4.1. Encourager l'émergence d'une approche commune de la relation de confiance par les agents des services instructeurs

Dans les DREAL et les DDT, les agents chargés des procédures d'autorisation sont **soumis à de multiples injonctions**, d'accélération des délais d'instruction, d'une part, de protection de l'environnement, d'autre part.

Au-delà du corpus normatif, chaque agent puise dans son parcours, sa formation professionnelle et les valeurs de son service, les ressources lui permettant d'apprécier, au cas par cas, la décision à prendre.

Bien que la fusion entre les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) date de plus de dix ans⁷¹, les référentiels culturels semblent encore différer selon que les agents proviennent de l'une ou de l'autre de ces structures. Les porteurs de projet décrivent ainsi des différences de posture selon les services des DREAL avec un rôle de « conseil » inégalement assumé et une prise en compte hétérogène des contraintes pesant sur les porteurs de projet industriels et logistiques.

⁶⁹ La posture d'accompagnement se traduit par une offre d'appui, d'orientation et d'aide à la résolution de problèmes à destination des porteurs de projet.

⁷⁰ Le périmètre de cette circulaire interministérielle pourrait être élargi à d'autres services intervenant sur des dossiers d'autorisation environnementale (par exemple, les DRAC et les directions départementales de protection des populations (DDPP)).

⁷¹ Les DREAL ont été créées en 2007 et résultent de la fusion des DIREN, des DRIRE et des directions régionales de l'équipement (DRE).

Face à ce constat, afin de favoriser la lisibilité des décisions de l'administration pour le porteur de projet, la mission préconise d'encourager la convergence culturelle entre les services en s'appuyant, notamment, sur les actions suivantes :

- ♦ **proposer des « vis ma vie » entre les services chargés des procédures d'autorisation environnementale** : ouvrir la possibilité aux agents (services de l'eau, de la biodiversité, des paysages ; services des risques) de réaliser une à deux fois par an une immersion de quelques jours dans un autre service afin de mieux en appréhender les enjeux, les contraintes et les objectifs ;
- ♦ **élargir l'offre de formations transverses concernant l'autorisation environnementale** : une formation transverse est déjà proposée aux agents de trois services (direction générale de la prévention des risques, direction de l'eau et de la biodiversité, conseil général de l'environnement et du développement durable) sur la procédure d'examen des évaluations environnementales au « cas par cas »⁷². La mission préconise d'élargir cette pratique et de proposer des modules de formation communs thématiques autour d'enjeux-clés de la procédure (exemple : définition des mesures compensatoires, évaluation de la qualité d'une étude d'impact, etc.). Une formation commune dédiée à la posture d'accompagnement, s'appuyant sur des mises en situation opérationnelles et se traduisant par une offre d'appui, d'orientation et d'aide à la résolution de problèmes à destination des entreprises, pourrait également être proposée.

Les autres parties prenantes des procédures environnementales (autorité environnementale, conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), CNPN, etc.) devraient également être associées à cette démarche dès son lancement.

2.4.2. Affirmer la posture d'accompagnement de l'administration vis-à-vis des porteurs de projet d'activités économiques par des actions de formation et de communication

La mission relève que plusieurs initiatives de formation mises en place par la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique, en lien avec le secrétariat général de ce ministère, permettent de travailler sur la posture d'accompagnement des agents. Parmi elles :

- ♦ **l'Université des chefs d'unités départementales** : ce programme prend la forme d'un parcours d'accompagnement de six mois à destination des chefs d'unités départementales des DREAL, proposant des mises en situation relationnelles et opérationnelles et une offre de coaching individualisée. 36 chefs d'unités départementales ont déjà bénéficié de ce programme⁷³ ;
- ♦ **l'offre de formation initiale des inspecteurs des installations classées** : trois semaines de formation sont proposées, incluant un volet consacré à l'apprentissage des postures de l'inspection⁷⁴.

⁷² Source : Entretiens.

⁷³ Source : Direction générale de la prévention des risques.

⁷⁴ Direction générale de la prévention des risques, note sur la formation des inspecteurs de l'environnement avec attributions « installations classées pour la protection de l'environnement », 4 mai 2021.

Rapport

Pour aller plus loin, la mission préconise les actions suivantes :

- ◆ **introduire un module dédié à l'accompagnement au sein de l'Université des chefs d'unités départementales.** Les trois modules proposés (connaissance de l'environnement professionnel, management et conduite du changement) contribuent à l'amélioration de la relation usager. La mission préconise cependant une prise en compte plus directe de l'enjeu d'amélioration de l'accompagnement des entreprises au cours de la procédure d'instruction, qui pourrait faire l'objet d'un module dédié ;
- ◆ **développer une stratégie de communication autour de l'objectif de « zéro demande de pièces complémentaires »** en phase amont (cf. section 2.3.4) : le renforcement de la mobilisation des services au cours de la phase amont, dans une logique de « pré-recevabilité », suppose un effort de pédagogie et de communication à destination de l'ensemble des agents. À titre d'exemple, la diffusion d'une *newsletter* présentant des bonnes pratiques de la phase amont permettant d'améliorer la qualité des dossiers déposés participerait au renforcement de l'acceptabilité de l'objectif ;
- ◆ **diffuser des retours d'expérience d'agents sur des points sensibles de la procédure :** en s'appuyant sur des exemples de dossiers instruits, certains agents pourraient ainsi partager des bonnes pratiques, telles que des stratégies de minimisation des délais intercalaires ou des modalités d'interaction efficaces avec le porteur de projet ;
- ◆ **désigner un chargé de mission « relation de confiance »** au secrétariat général du ministère de la Transition écologique, s'inspirant de l'exemple de la direction générale des finances publiques (DGFIP ; cf. encadré 6). Ce chargé de mission permettrait d'incarner la transformation culturelle ; il serait responsable de diffuser des bonnes pratiques en matière d'accompagnement des pétitionnaires et d'encourager le déploiement d'une offre de formation consacrée à la posture de l'administration.

Encadré 6 : La transformation culturelle liée à la loi « ESSOC » au sein de la DGFIP

En matière de mise en œuvre de la loi « ESSOC » et de son esprit « faire confiance et faire simple »⁷⁵, la DGFIP et les Urssaf constituent un exemple inspirant. Depuis mars 2019, une série d'initiatives concrètes a été lancée pour accompagner les entreprises dans leurs démarches fiscales et sociales (accompagnement fiscal des PME, partenariat fiscal, guichet de mise en conformité fiscale, sécurité juridique apportée aux entreprises en amont d'un contrôle fiscal).

Ces réformes se sont accompagnées d'orientations de transformation culturelle visant à diffuser le nouvel état d'esprit des organismes fiscaux et sociaux, parmi lesquelles (*exemples issus de la DGFIP*) :

- une offre de formation généraliste (hors sphère fiscale) visant à diffuser la culture de la loi « ESSOC » : 41 000 inscrits à ce jour ;
- une offre de formation dédiée au contrôle fiscal, fondée sur des retours d'expérience, visant à mieux identifier le « droit à l'erreur » du contribuable (mise en place en février 2020 et qui enregistre un taux de satisfaction de 95 %) ;
- l'intégration d'un volet « loi ESSOC » dans l'Académie des cadres qui forme, chaque année, les cadres de la DGFIP ;
- la nomination d'une chargée de mission « relation de confiance » mandatée pour incarner l'ensemble des mesures issues de la mise en œuvre, par la DGFIP, de la loi « ESSOC » ayant pour objectif de promouvoir la confiance dans les relations entre les usagers et l'administration.

Source : DGFIP.

⁷⁵ Par exemple : [Droit à l'erreur : loi pour un État au service d'une société de confiance \(ESSOC\) | economie.gouv.fr](#)

2.4.3. Accélérer le déploiement de Services Publics + dans les services déconcentrés, en généralisant notamment la pratique des enquêtes de satisfaction auprès des porteurs de projet

Depuis janvier 2021, Services Publics + engage les services publics dans un programme d'amélioration continue de leurs relations avec les usagers. Le ministère de la Transition écologique a réalisé en novembre 2021 une auto-évaluation de l'avancement du déploiement de cette démarche⁷⁶ dans son administration centrale et ses opérateurs. Il en ressort que huit engagements sur neuf sont considérés comme « plutôt respectés ».

Encadré 7 : Les neuf engagements Services Publics +

1. Faire **confiance** aux usagers et leur donner un droit à l'erreur
2. Être plus facilement joignable
3. **Accompagner** les usagers de façon personnalisée
4. **Orienter** facilement l'utilisateur vers le service compétent
5. Apporter une réponse plus rapide
6. Afficher les **résultats des services publics** en toute transparence
7. Prendre en compte **l'avis des usagers**
8. S'améliorer en continu
9. Être écoresponsable

Source : Direction interministérielle de la transformation publique.

Concernant l'engagement n° 7, relatif à la capacité de l'administration à écouter l'utilisateur et à prendre en compte ses recommandations pour améliorer son fonctionnement, la mission constate que certaines DREAL se sont dotées d'outils pour mesurer la satisfaction des entreprises. C'est le cas, par exemple, de la DREAL Occitanie qui a lancé un baromètre externe d'écoute usagers en juin 2021⁷⁷. La mission recommande **la généralisation de la pratique régulière d'enquêtes de satisfaction**, en veillant à tirer les leçons des retours collectés dans le cadre de plans d'actions dédiés.

Proposition n° 6 [Circulaire interministérielle] : Engager une transformation culturelle des services déconcentrés en réaffirmant la posture d'accompagnement de l'administration auprès des porteurs de projet et en accélérant le déploiement des engagements Services Publics +, notamment en matière de mesure de la satisfaction usager.

⁷⁶ « Services Publics + » est fondé sur quatre piliers : **(i)** neuf engagements-clés à décliner dans chaque réseau de service public, **(ii)** la publication des résultats au niveau local, **(iii)** l'écoute des usagers sur le terrain, **(iv)** l'amélioration continue de la qualité de service, en particulier sur la base des retours des usagers.

⁷⁷ Source : Ministère de la Transition écologique, « Services Publics +, Bilan des engagements et de la mise en place de la démarche d'amélioration continue », novembre 2021.

3. À horizon 2024, améliorer la participation du public et réduire les délais d'implantation par une évolution de la procédure d'autorisation environnementale et de son esprit

3.1. La procédure française d'autorisation environnementale se distingue des procédures mises en œuvre en Allemagne, Pologne et Suède par le caractère tardif de la consultation du public

En France, l'instruction administrative et l'avis porté par l'autorité environnementale sur l'étude d'impact conditionnent le lancement de l'enquête publique (cf. figure 2).

L'article L. 181-9 du code de l'environnement dispose que « *L'instruction de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases : 1° une phase d'examen ; 2° une phase de consultation du public ; 3° une phase de décision* ». De plus, la réglementation relative à la constitution du dossier mis à l'enquête publique prévoit que ce dernier est composé, le cas échéant, de l'étude d'impact, de l'avis porté par l'autorité environnementale sur l'étude ainsi que de la réponse écrite du maître d'ouvrage à cet avis⁷⁸. En conséquence, dans la procédure française, le public est mis en situation d'exprimer ses remarques sur le dossier à un stade tardif de la procédure, son avis étant précédé par l'instruction qui peut déjà s'accompagner de modifications substantielles du projet.

En revanche, dans les trois pays membres de l'Union européenne examinés par la mission, le public est associé plus tôt, sa consultation éclairant l'instruction administrative (cf. figure 2).

En **Allemagne**, dès lors que le dossier du demandeur est jugé complet (dans un délai d'un mois), l'autorité responsable de l'autorisation met à la disposition du public les pièces du dossier ainsi que les rapports et recommandations utiles à la prise de décision dont dispose l'autorité au moment de la publication de son avis. Toute autre information susceptible d'être importante pour la décision relative à la recevabilité du dossier et dont l'autorité responsable de l'autorisation ne dispose qu'après le début de la consultation doit être mise à la disposition du public⁷⁹. La consultation du public et l'instruction au fond du dossier sont donc menées en parallèle.

En **Pologne**, dans le cadre d'une procédure d'octroi d'un permis environnemental, la consultation du public suspend les délais d'instruction du dossier par les services – en pratique, le dossier est porté à la connaissance du public à l'issue d'un contrôle de complétude d'une durée brève. La participation du public peut commencer dès la remise de l'étude d'impact à l'organe compétent⁸⁰.

En **Suède**, la procédure est analogue à celle en vigueur en Allemagne : à la suite d'un contrôle de complétude d'une durée de trois semaines, la consultation du public est lancée parallèlement à l'instruction au fond du dossier par les services administratifs. La disponibilité de l'étude d'impact est un prérequis de la consultation⁸¹.

⁷⁸ Voir l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

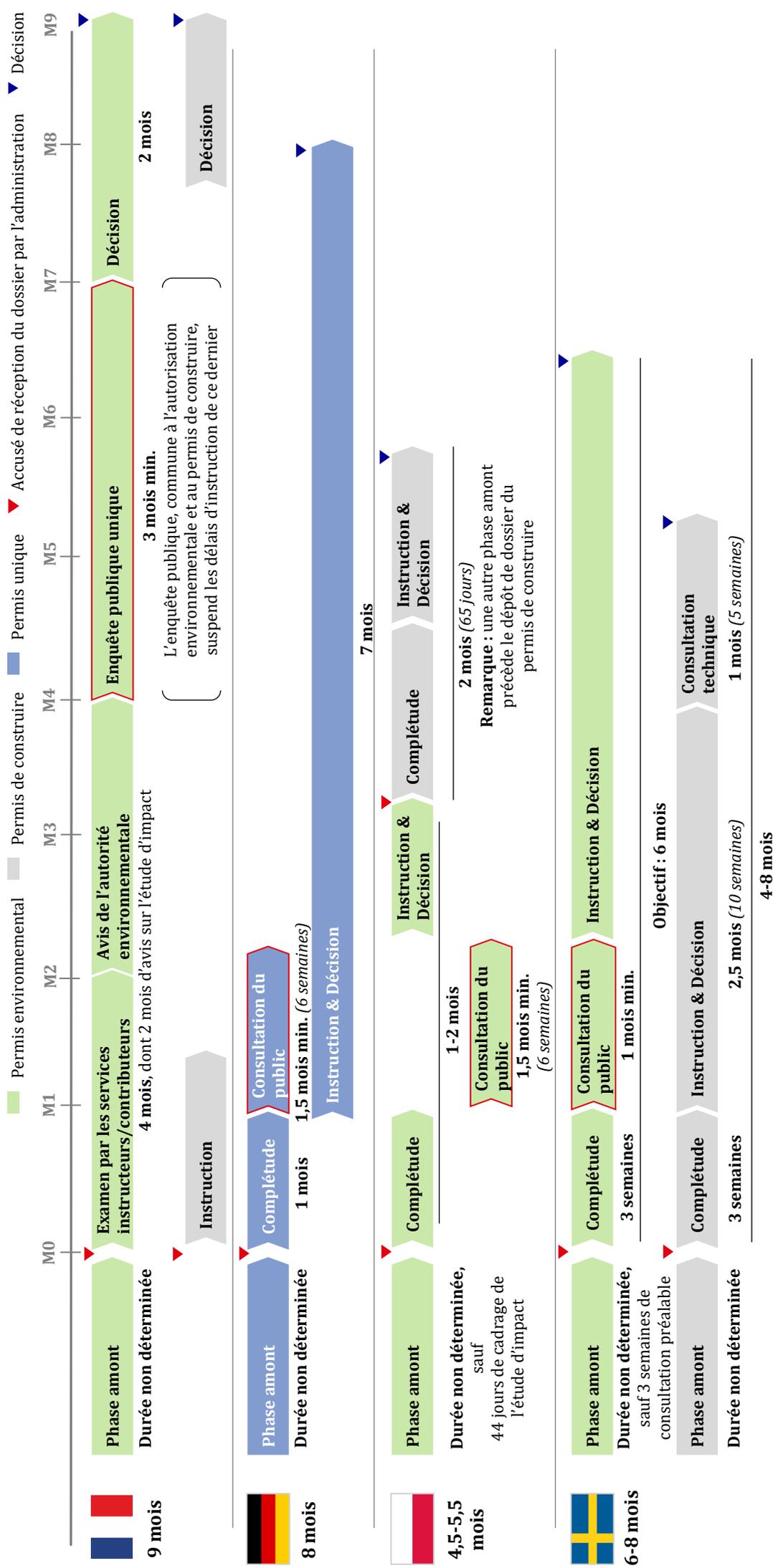
⁷⁹ Voir le §10 (3) de la loi fédérale relative au contrôle des émissions (« *BImSchG* »).

⁸⁰ Voir les articles 21 et 79 de la loi « *OOŚ* » du 3 octobre 2008.

⁸¹ Voir les articles 39 et 40 du code de l'environnement suédois.

Rapport

Figure 2 : Procédures d'implantation d'activités industrielles en France, Allemagne, Pologne et Suède (sauf mention contraire, les durées sont des maxima)



Source : Mission.

3.2. Une réforme de l'autorisation environnementale permettrait de renforcer la participation du public et de viser des délais théoriques de six mois et demi par une anticipation de l'enquête publique

Proposition n° 7 [Modification législative] : Pour renforcer la participation effective du public à la procédure d'autorisation environnementale tout en ramenant ses délais théoriques à six mois et demi, anticiper l'enquête publique en l'initiant à l'issue d'une seule étude de recevabilité du dossier par les services.

3.2.1. Plusieurs conditions de succès doivent être rassemblées, tenant à la qualité des dossiers déposés et à l'instabilité normative en matière d'autorisation environnementale, pour lancer la réforme proposée par la mission

Au terme de ses travaux et de ses déplacements, la mission tient à souligner **la faible acceptabilité à court terme d'une nouvelle réforme des procédures**, en particulier de l'autorisation environnementale, par les services responsables de leur mise en œuvre. La multiplication des initiatives dans la période récente (cf. section 1.1) invite plutôt à un *statu quo*, temporaire mais nécessaire, concernant les règles qui régissent les procédures d'implantation d'activités soumises à autorisation environnementale.

Si elles ont accéléré les procédures pour de nombreux projets, les réformes récentes ont en effet multiplié les cas dérogatoires au droit commun, augmenté la complexité pour les services instructeurs et réduit la lisibilité des procédures pour les pétitionnaires. Par conséquent, la mission estime que **la priorité à court terme reste de créer les conditions nécessaires à une évolution des pratiques de gestion** de ces projets d'implantation (cf. section 2).

Plus encore, **une telle évolution des pratiques de gestion renforcerait les chances de succès de la réforme de l'autorisation environnementale** proposée par la mission. En effet, l'amélioration de la qualité des dossiers déposés, visée notamment par le renforcement de la phase amont dans le sens d'une phase de pré-recevabilité (cf. section 2.3.4) et la transformation culturelle des services qui devrait bénéficier à l'ensemble des agents (cf. section 2.4), permettra de réduire les délais réels induits par les demandes de compléments ou des modifications substantielles apportées au projet pendant l'enquête publique.

Par conséquent, la mission recommande de fixer à 2024 l'échéance d'entrée en vigueur de la réforme. Ce calendrier pourrait être communiqué aux services **dès 2022** afin d'encourager l'adhésion des agents en leur offrant une certaine visibilité. Ce calendrier gagnerait à présenter également l'échéancier de déploiement des meilleures pratiques de gestion de projet identifiées par la mission en vue d'une convergence entre les délais théoriques et les délais réels des procédures (cf. section 1.2.2).

3.2.2. Deux objectifs sont assignés à la réforme de l'autorisation environnementale : renforcer la participation du public et réduire les délais théoriques des procédures d'implantation d'activités économiques

En s'inspirant des procédures mises en œuvre dans d'autres pays européens (cf. section 3.1), la mission propose une réforme de l'autorisation environnementale qui poursuit deux objectifs.

Le premier objectif de la réforme est de **renforcer la portée de l'enquête publique, et plus largement la participation du public** à la procédure de décision d'autorisation, en ouvrant la possibilité de lancer l'enquête un mois seulement après l'accusé de réception du dossier par l'administration. La demande sociale de participation, exprimée par exemple à l'occasion de la Convention Citoyenne pour le Climat⁸², trouverait une forme de satisfaction dans cette anticipation de l'enquête publique proposée par la mission. En outre, l'anticipation de l'enquête publique dans la procédure d'autorisation paraît opportune compte tenu de la montée en puissance juridique du principe de participation. S'il a été jugé que le dispositif d'enquête publique, malgré son positionnement tardif dans la procédure, était compatible avec la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et la convention d'Aarhus aux termes desquelles le public doit intervenir « *à un stade précoce* »⁸³, la mission relève que la portée du principe de participation effective du public ne cesse de s'affirmer dans l'ordre juridique interne⁸⁴.

Le deuxième objectif de cette réforme de l'autorisation environnementale est de **réduire à six mois et demi les délais théoriques de la procédure**, au lieu de neuf actuellement, soit un gain de deux mois et demi pour les porteurs de projet. L'objectif est également de sécuriser les gains de délais réels obtenus par de meilleures pratiques de gestion de projet (cf. section 2), en parallélisant le plus possible les procédures pour éviter l'accumulation de retards intercalaires. Une telle contraction des délais est un enjeu majeur d'attractivité et la réforme proposée permettrait à la France de s'aligner sur les meilleures pratiques en matière de délais d'implantation dans l'Union européenne, à l'instar de la Pologne (cf. figure 2).

Cette réforme aurait pour conséquence de **changer l'esprit de la procédure d'autorisation environnementale** : privés du « filet de sécurité » des demandes de pièces complémentaires formulées par l'administration, les porteurs de projet et leurs bureaux d'études seraient davantage **responsabilisés** et incités à améliorer fortement la qualité des dossiers déposés. En conséquence, la charge de travail des services instructeurs et, le cas échéant, de l'autorité environnementale, s'en trouverait à terme réduite.

3.2.3. Des modifications profondes de l'examen du dossier par les services ainsi que des modalités d'organisation de l'enquête publique sont induites par un tel projet de réforme

La réforme de l'autorisation environnementale proposée par la mission transformerait profondément les modalités de conduite de la phase d'examen (cf. figure 3).

⁸² Voir par exemple la proposition « PT 8 » (« *Protection des écosystèmes et de la biodiversité* ») de la Convention Citoyenne pour le Climat (version du 29 janvier 2021) proposant d'instaurer des Cours départementales de l'environnement et des travaux publics et privés.

⁸³ Voir respectivement le 2 de l'article 6 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et l'article 6 de la convention d'Aarhus. Sur les décisions de compatibilité : Conseil d'État, 9 décembre 2011, n° 324294 et 28 juillet 2004, n° 254944.

⁸⁴ Le Conseil d'État a par exemple reconnu l'effet direct en droit interne de l'article 6 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information aux termes duquel « *Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement* » (n° 434742, 15 novembre 2021).

Rapport

Concernant les avis des services et des organismes, ces contributions doivent actuellement être rendues sous **quarante-cinq jours** à compter du dépôt du dossier. Quand le projet est soumis à évaluation environnementale, l'autorité environnementale se prononce dans les deux mois suivant sa saisine, qui intervient en pratique à l'issue de ces quarante-cinq jours. En cas d'atteinte portée à une espèce protégée, le CSRPN ou le CNPN se prononcent dans un délai de deux mois après avoir été saisis⁸⁵.

La mission propose de faire évoluer ces modalités d'examen **en plusieurs phases d'une durée totale de deux mois et demi** :

- ◆ concernant l'avis des services, l'accusé de réception du dossier déclencherait une **étude de recevabilité** d'une durée d'un mois⁸⁶ visant à pallier les défauts et carences manifestes du dossier déposé. Au cours de cette étude de recevabilité, l'administration pourrait formuler une demande de compléments au pétitionnaire si celle-ci s'avérait nécessaire compte tenu des insuffisances identifiées. Le cas échéant, la demande de compléments suspendrait le délai régissant l'étude de recevabilité. Une phase de **production des avis des services**, d'une durée d'un mois et demi, parallèle à l'enquête publique, succéderait à cette étude de recevabilité ;
- ◆ concernant l'avis des organismes – y compris de l'autorité environnementale – le service chef de file leur transmettrait le dossier de demande d'autorisation, en particulier l'étude d'impact, après l'avoir déclaré recevable. Ces organismes produiraient leur avis dans les délais actuellement prévus par les textes. En outre, le pétitionnaire conserverait son droit de réponse aux observations de l'autorité environnementale et ces éléments seraient versés à l'enquête publique dès que possible.

Afin de renforcer la participation du public au titre de l'enquête publique, la mission propose d'anticiper son lancement (cf. figure 3).

La procédure d'enquête publique se décompose actuellement en quatre séquences d'une durée théorique totale de trois mois⁸⁷ : **(i)** la désignation du commissaire-enquêteur par le tribunal administratif dans un délai de **quinze jours** à compter de sa saisine par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête ; **(ii)** dans un délai de **quinze jours minimum** avant le lancement effectif de l'enquête, l'information du public de la tenue de cette dernière, de son objet et de ses modalités concrètes d'organisation ; **(iii)** le lancement effectif de l'enquête publique, d'une durée d'**un mois minimum** ; **(iv)** dans un délai de **trente jours** après la fin de l'enquête, la remise du rapport du commissaire-enquêteur.

Dans ce contexte, la mission propose une anticipation de la procédure d'enquête publique qui emporterait deux conséquences :

- ◆ **d'une part, les observations exprimées par le public, consulté plus tôt, irrigueraient davantage l'instruction administrative.** Dans cette procédure remaniée, l'enquête se terminerait au plus tôt quinze jours après la remise des avis des organismes et des réponses du pétitionnaire le cas échéant. Cette règle permettrait à la fois d'imbriquer la production de l'avis des services et organismes avec l'enquête, dont la portée se trouverait renforcée, tout en assurant la participation effective du public. Quelle que soit la date d'ouverture de l'enquête, à la discrétion de l'autorité responsable, l'ensemble des avis produits sur le dossier par les services, les organismes compétents et l'autorité environnementale seraient en effet portés à la connaissance du public à un stade de la procédure lui permettant de formuler de nouvelles observations ;

⁸⁵ En combinaison de l'article D. 181-17-1 du code de l'environnement et, d'une part, de l'article R. 181-19 et du II de l'article R. 122-7 ainsi que, d'autre part, de l'article R. 181-28 du même code.

⁸⁶ Le silence de l'administration à l'expiration de ce délai ne vaudrait pas accord.

⁸⁷ Voir les articles R. 123-5 et suivants du code de l'environnement.

- ◆ **d'autre part, les délais intercalaires entre les différentes phases de la procédure seraient réduits.** L'autorité responsable de l'ouverture de l'enquête publique saisirait le tribunal administratif de la désignation du commissaire-enquêteur dès le dépôt de dossier. Le code de l'environnement ne s'oppose pas à une telle anticipation⁸⁸, qui permettrait par ailleurs de réduire les délais réels de la procédure. En effet, la mission constate qu'en moyenne, dans la procédure d'autorisation actuelle, 24 jours séparent la nomination du commissaire-enquêteur de la prise de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique⁸⁹. Ce délai, imputable à des pratiques administratives (articulation entre le service coordonnateur, les services préfectoraux et le tribunal administratif), s'écoulerait ainsi en parallèle de l'étude de recevabilité. Un tel réaménagement de la procédure permettrait également au commissaire-enquêteur de disposer de plus de temps pour organiser l'enquête, notamment quand celle-ci se déroule sur plusieurs communes, et de clarifier le contenu du dossier avec le porteur de projet si sa technicité limite son intelligibilité pour le public.

Le renforcement de la participation du public induit par l'anticipation de l'enquête gagnerait enfin à s'appuyer sur un recours accru à la concertation préalable, sans que celui-ci soit imposé aux porteurs de projet mais relève de leur seule responsabilité.

Si des propositions de réforme visant à rendre systématique l'engagement de la concertation dès le stade de l'intention du maître d'ouvrage ont été formulées⁹⁰, la mission n'est pas favorable à l'instauration d'une telle obligation qui pèserait sur l'ensemble des projets d'implantation d'activités économiques, indépendamment de leurs montants financiers et de la sensibilité environnementale du projet.

À droit constant, en revanche, il relève de la responsabilité des porteurs de projet industriels et logistiques de s'emparer des outils existants qui leur permettent déjà d'organiser une concertation préalable selon les modalités qu'ils fixent librement ou en saisissant la Commission nationale du débat public (CNDP) afin d'obtenir la supervision de la concertation par un garant. Cet outil est peu utilisé⁹¹ alors que recourir à de telles concertations peut être un facteur de succès des projets d'implantation et il incombe aux pétitionnaires d'en apprécier l'importance au cas par cas.

Par ailleurs, ces concertations préalables gagneraient à être mises en cohérence avec la procédure d'enquête publique, *a fortiori* anticipée dans le cadre de la réforme proposée par la mission. En effet, la dualité des procédures de consultation et d'enquête, impliquant des acteurs différents et poursuivant des finalités distinctes, tend à nourrir une incompréhension du public et des porteurs de projet même si le cumul des deux procédures est rare⁹² en matière de projets d'implantation industrielle.

⁸⁸ Les dispositions de l'article R. 123-5 du code de l'environnement n'imposent pas à l'autorité compétente pour ouvrir l'enquête de saisir le président du tribunal administratif sur la base d'un dossier complet.

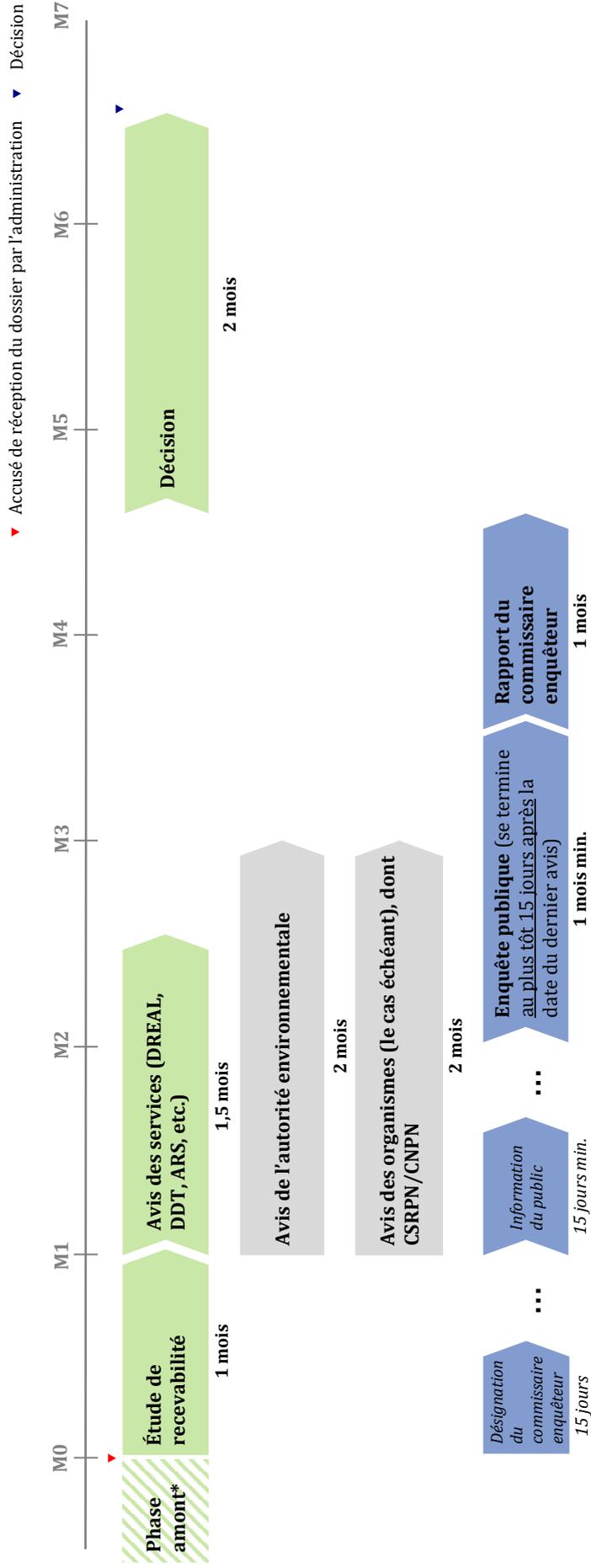
⁸⁹ Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction 2017-2019 du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique (cf. annexe III ; ces 24 jours correspondent à 0,8 mois de délai réel en moyenne sur 2017-2019).

⁹⁰ Conseil général de l'environnement et du développement durable, « *Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes* », rapport n° 013721-01, octobre 2021.

⁹¹ Ce dispositif est régi par les dispositions de l'article L. 121-17 du code de l'environnement. Sur la période 2017-2021, la CNDP a reçu 10 demandes de désignations de garants dans le cadre des dispositions de cet article de la part de porteurs de plans ou projets sur des thématiques permettant la mise en place de projets industriels, hors projets liés aux carrières, à l'énergie et à la production d'eau potable (source : CNDP). En revanche, le nombre de concertations préalables engagées à l'initiative des porteurs de projet et selon leurs modalités n'est pas connu.

⁹² Sur la période 2017-2021, seuls 12 projets de nature industrielle ont fait l'objet d'une saisine (facultative ou obligatoire au sens de l'article L. 121-8 du code de l'environnement) de la CNDP. Source : Mission.

Figure 3 : Procédure-cible d'autorisation environnementale issue de la proposition de réforme de la mission



* La phase amont est conçue comme une phase de pré-recevabilité

Source : Mission.

3.2.4. En première analyse, la mission estime que la réforme proposée ne soulève pas d'enjeu de conventionnalité ou de constitutionnalité

Trois caractéristiques de la procédure actuelle devraient être remises en cause afin d'anticiper l'enquête, sans que la mission n'ait relevé, lors de ses analyses, d'obstacle juridique manifeste en la matière.

En premier lieu, la préparation de l'avis de l'autorité environnementale, pour les projets soumis à évaluation environnementale, et l'instruction du dossier par les services peuvent être conduites parallèlement :

- ◆ le code de l'environnement se borne à prévoir que l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation transmette à l'autorité environnementale le dossier déposé comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée par le pétitionnaire⁹³ dans un délai maximum de 45 jours suivant l'accusé de réception de la demande⁹⁴. Par ailleurs, la seule obligation pesant sur le service coordonnateur est d'adresser à l'autorité environnementale les avis des services contributeurs dès réception, ainsi que des éléments d'appréciation relevant de sa compétence propre⁹⁵. Dès lors, la saisine de l'autorité environnementale sur le fondement du dossier de demande étoffé des avis des services et organismes semble relever de la pratique administrative. La parallélisation de l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale et de l'instruction du dossier par les services pourrait intervenir dès à présent, sans modification législative ou réglementaire ;
- ◆ en outre, la mission n'a identifié aucune disposition de la directive 2011/92/UE prescrivant expressément de saisir les « *autorités compétentes en matière d'environnement* », désignées sous le vocable d'autorité environnementale en France, conformément à cette pratique administrative⁹⁶.

En deuxième lieu, si l'avis de l'autorité environnementale et les réponses apportées par le pétitionnaire doivent actuellement être versés au dossier d'enquête publique avant le lancement effectif de cette dernière⁹⁷, une telle exigence en droit interne :

- ◆ semble constituer une interprétation nationale de la directive 2011/92/UE, qui se contente de prévoir la mise en place d'une procédure de participation du public à un stade où le projet est défini de façon suffisamment précise pour permettre au public concerné d'exprimer son avis au vu de l'étude d'impact⁹⁸ – et non de l'avis porté par l'autorité environnementale sur cette dernière ;
- ◆ ne se retrouve pas dans les pays examinés par la mission lors de son parangonnage. En Allemagne, en Pologne et en Suède, la disponibilité de l'avis porté par les autorités compétentes sur l'étude d'impact n'est exigée dans aucun des trois pays examinés pour initier la consultation du public (cf. section 3.1).

⁹³ En combinaison du V de l'article L. 122-1 et de l'article R. 122-7 du code de l'environnement.

⁹⁴ Voir l'article R. 181-9 du code de l'environnement.

⁹⁵ Voir le second alinéa de l'article D. 181-17-1 du code de l'environnement.

⁹⁶ Aux termes du 1 de l'article 6 : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales ou régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation.* »

⁹⁷ Voir l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

⁹⁸ Par exemple : Conseil d'État, n° 414930, 13 mars 2019 (considérant 6).

Rapport

En dernier lieu, l'examen de la demande d'autorisation et la consultation du public sont susceptibles de s'enchevêtrer sans méconnaître *a priori* le principe de participation énoncé par l'article 7 de la Charte de l'environnement, le droit européen ou le droit international. En effet, dans la procédure proposée par la mission, l'ensemble des avis des services, des organismes et de l'autorité environnementale sont soumis à enquête publique. Le public est donc en mesure de participer de manière effective à la procédure d'autorisation.

Enfin, le véhicule juridique d'une telle réforme de l'autorisation environnementale ne pourrait être que législatif. En effet, plusieurs modifications législatives sont induites par la proposition de la mission⁹⁹. Cette réforme de l'autorisation environnementale serait donc en dehors du champ d'application du principe de non-régression¹⁰⁰.

⁹⁹ Par exemple, une modification du VI de l'article L. 122-1 du code de l'environnement qui dispose que « *Les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact la mettent à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique [...]* ».

¹⁰⁰ Voir l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

4. Quels que soient les efforts réalisés en matière de délais, le tarissement du flux de foncier productif disponible est un frein majeur aux implantations d'activités économiques

4.1. La qualité du label des sites industriels « clés en main », qui permet de valoriser du foncier déjà artificialisé, doit être garantie

La qualité du label des sites industriels « clés en main » aux yeux des investisseurs est décisive.

Lors de ses investigations concernant l'Allemagne, la Pologne et la Suède, la mission n'a pas identifié de dispositif de labellisation équivalent à celui des sites industriels « clés en main » lancé en France en 2019 (cf. section 1.1.2).

Ce dispositif est à juste titre la pierre angulaire de la politique du gouvernement en faveur de la simplification et l'accélération des implantations d'activités. Les investisseurs doivent pouvoir s'y fier sans rencontrer de délais « cachés » à la suite de leur décision d'implantation.

Il permet en outre de valoriser le stock de foncier productif (ou aménageable à des fins productives) déjà artificialisé alors que la loi « climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets fixe un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050¹⁰¹.

La mission estime que le dispositif des sites industriels « clés en main » gagnerait à être renforcé.

Sur le terrain, plusieurs interlocuteurs de la mission ont relevé que le cahier des charges du dispositif n'était pas respecté pour certains sites ayant obtenu le label, au risque de dégrader la confiance des porteurs de projet dans ce dispositif. En particulier, l'anticipation de la disponibilité de l'inventaire faune/flore n'était pas systématique pour les sites labellisés à la suite du premier appel à propositions. Selon la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, cette étude n'était pas à jour pour 10 des 78 sites labellisés à l'issue de la première campagne¹⁰². La mission relève toutefois que le cahier des charges du deuxième appel à propositions a été précisé¹⁰³.

D'autre part, le renforcement du dispositif des sites industriels « clés en main » doit reposer sur un mécanisme de vérification régulière du respect du cahier des charges, notamment au regard de l'actualisation de l'étude faune/flore dont la durée de validité peut être limitée à trois ans (cf. section 1.2.3). En concertation avec les services de l'État instruisant les procédures environnementales, d'urbanisme et d'archéologie, la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles pourrait ainsi, à une fréquence annuelle, s'assurer du respect du cahier des charges pour l'ensemble des sites identifiés. Le label serait retiré à ces derniers s'ils ne remplissaient plus les conditions du cahier des charges, par exemple après un délai de six mois permettant aux aménageurs d'apporter les corrections nécessaires.

¹⁰¹ Voir l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

¹⁰² La mission a également constaté que certains sites labellisés n'étaient pas entièrement libres de contrainte archéologique, notamment parce que les fouilles préventives prescrites n'avaient pas été réalisées, à l'instar de 2 des 19 sites retenus dans la région des Hauts-de-France (source : direction régionale des affaires culturelles des Hauts-de-France).

¹⁰³ Le taux de disponibilité des études faune/flore était ainsi de 100 % pour les 49 sites retenus en septembre 2021. Source : Mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles.

Les moyens de la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, actuellement composée d'une seule personne, devraient être renforcés en conséquence.

Proposition n° 8 : S'assurer que le cahier des charges des sites industriels « clés en main » est strictement respecté lors de l'octroi du label et retirer ce dernier si, lors d'une vérification menée à une fréquence annuelle sous l'égide de la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, les conditions prévues par le cahier des charges ne sont plus satisfaites.

4.2. L'objectif de « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, qui exacerbe la concurrence entre les usages du foncier, impose aux pouvoirs publics de se doter au plus vite d'outils de planification adaptés et d'une meilleure connaissance du foncier disponible

4.2.1. Le volet industriel des documents de planification gagnerait à être renforcé pour optimiser à moyen et long terme la gestion du foncier productif

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) n'est ni conçu, ni utilisé comme un outil de planification industrielle.

Au titre de leur compétence d'aménagement du territoire, les régions adoptent un SRADDET. Ce document de planification précise, à l'échelle régionale, la stratégie, les objectifs et les règles fixés par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.

Si le code général des collectivités territoriales précise que le SRADDET « *fixe les objectifs de moyen et de long termes sur [l]e territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques* », il reste silencieux concernant les implantations industrielles¹⁰⁴.

En particulier, les SRADDET ne délivrent pas d'indications sur les localisations préférentielles d'implantations industrielles au regard des atouts spécifiques du territoire (accès aux réseaux et utilités, proximité d'un bassin d'emploi, etc.), de ses enjeux environnementaux et de la stratégie de développement économique de la région.

Des objectifs de planification industrielle devraient être insérés dans les SRADDET.

La mission préconise de modifier le code général des collectivités territoriales afin de prévoir explicitement l'élaboration d'objectifs et de règles en matière d'implantation d'activités industrielles dans le SRADDET (sur le modèle des objectifs et règles relatifs aux constructions logistiques).

Il s'agirait notamment d'inclure au sein des objectifs du SRADDET des indications concernant les localisations préférentielles des filières industrielles d'intérêt régional, au regard des caractéristiques des territoires et des bassins d'emploi.

Pour ce faire, les régions pourraient bénéficier de l'appui du sous-préfet à l'investissement (cf. section 2.2.2) au côté des services techniques de l'État.

La mise en œuvre de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 crée une fenêtre d'opportunité pour insérer ces objectifs à court terme dans les SRADDET et pour les territorialiser.

¹⁰⁴ Voir l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

En effet, cette loi prévoit un **calendrier de révision** des documents de planification afin de décliner des trajectoires permettant l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050. Cette révision doit intervenir dans un délai de deux ans, cinq ans et six ans à compter de la promulgation de la loi pour les SRADDET, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) respectivement et pourrait être mise au service d'une meilleure prise en compte des enjeux industriels.

De plus, la loi permet également de renforcer la territorialisation des objectifs et des règles du SRADDET à double titre :

- ◆ **par la création d'instances de gouvernance.** En effet, une circulaire du 30 août 2021 invite les régions « à constituer les instances de dialogue associant les collectivités et l'État pour dresser un état des lieux de l'artificialisation des sols et préparer la territorialisation des objectifs qui a vocation à intégrer leurs SRADDET »¹⁰⁵. Le périmètre d'intervention de ces instances pourrait être étendu à la planification des implantations d'activités industrielles ;
- ◆ **par un meilleur recensement du foncier productif disponible.** La mission a constaté la faiblesse des données disponibles sur le foncier productif (stock, flux annuel, équilibre entre l'offre et demande, caractéristiques environnementales). Les inventaires des zones d'activités économiques prévus par la loi¹⁰⁶ pourraient être utilisés pour documenter précisément les enjeux environnementaux du foncier productif disponible (par exemple, en déterminant si l'étude faune/flore est réalisée, valide, etc.) et évaluer le degré de satisfaction des zones d'activité aux critères prévus par le cahier des charges des sites industriels « clés en main ». Des trajectoires de mise en conformité des terrains avec ce cahier des charges, en vue d'une labellisation, pourraient également être établies dans les SCoT.

Proposition n° 9 [Modification législative] : Modifier l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales pour insérer un objectif de planification des activités industrielles dans le SRADDET, dont la territorialisation pourra s'appuyer sur les outils prévus par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.

4.2.2. Afin de favoriser l'implantation des porteurs de projets sur des sites à faibles enjeux environnementaux, la visibilité du foncier productif disponible en France doit être renforcée

L'exercice de recensement et de caractérisation du foncier productif disponible, que la mission préconise dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme prévue par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 (cf. section 4.2.1), doit s'accompagner d'un effort de mise en visibilité des sites.

Certaines agences régionales de développement, à l'instar de celle de la région Bourgogne-Franche-Comté¹⁰⁷ ou de la région Hauts-de-France¹⁰⁸, proposent une présentation actualisée du foncier disponible sur leur territoire. L'effort de recensement et de communication est toutefois inégal d'une région à l'autre.

¹⁰⁵ Circulaire du 30 août 2021 relative à la contractualisation et la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols (NOR : TERB2118777C).

¹⁰⁶ Voir l'article 220 de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.

¹⁰⁷ <https://cartes.ternum-bfc.fr/?config=apps/gip-territoires-numeriques-bfc/economie.xml#>

¹⁰⁸ <https://www.nordfranceinvest.fr/foncier-disponible/>

Encadré 8 : L'exemple de Business Sweden

Business Sweden, l'agence responsable de l'accompagnement des entreprises suédoises à l'international et des porteurs de projet étrangers souhaitant s'implanter en Suède, opère une plateforme en ligne ergonomique recensant (en décembre 2021) 155 sites potentiels d'installation ainsi que leurs caractéristiques, notamment au regard des besoins des entreprises.

La plateforme précise par exemple si le site cartographié est susceptible d'accueillir un projet énergivore, industriel ou logistique, ou encore son accès aux infrastructures de transport et d'énergie. Un porteur de projet peut par conséquent visualiser le foncier productif disponible au moment de sa décision d'implantation, mais aucune information relative aux procédures administratives ne semble en revanche communiquée.

Sources : Mission ; Business Sweden - Site Finder (arcgis.com).

Face à ce constat, la mission préconise de **créer, dans chaque région, un portail numérique présentant l'offre de foncier disponible sur le territoire**. Afin d'harmoniser les pratiques, **un cahier des charges serait établi au niveau national**, en étroite coordination avec les collectivités territoriales, identifiant les catégories à renseigner pour décrire le foncier productif disponible.

Ce cahier des charges devrait être structuré autour des critères retenus pour labelliser les sites industriels « clés en main » (disponibilité des études environnementales, services proposés aux porteurs de projet, description de l'écosystème, accès aux infrastructures, régimes de propriété). Il conviendrait également de préciser systématiquement les études restant à réaliser et les délais de procédure associés pour chaque site. Enfin, une mise en valeur particulière des sites industriels « clés en main » est à prévoir.

La mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles pourrait être responsable de l'animation de ce chantier en étroite coordination avec les collectivités territoriales. Les régions auraient la charge, en particulier à travers les agences régionales de développement, d'actualiser les informations disponibles sur ce portail et de veiller à son caractère ergonomique.

Proposition n°10 : Créer, dans chaque région, un site internet permettant de présenter, de façon ergonomique, le foncier productif sur la base d'un cahier des charges établi au niveau national.

4.2.3. La maîtrise de la consommation foncière invite à mieux anticiper et réguler les enjeux de compensation environnementale

4.2.3.1. Un renforcement de la dimension « Éviter » de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) est nécessaire afin de minimiser les besoins en compensation des porteurs de projet

La séquence « ERC »¹⁰⁹ doit conduire le porteur de projet à prendre en compte l'environnement le plus tôt possible dans la conception de son projet, afin que son impact environnemental soit minimisé. Il s'agit d'éviter les atteintes à l'environnement, de réduire ces atteintes si elles n'ont pas pu être évitées et, enfin, de compenser ces atteintes dans le cas où un impact résiduel significatif subsisterait.

¹⁰⁹ Introduite en France par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

La mission considère que la dimension « Éviter » de la séquence ERC doit être renforcée afin que la compensation environnementale reste subsidiaire. Il s'agirait de mettre à la disposition de chaque porteur de projet un niveau d'informations suffisant sur les risques environnementaux auxquels l'exposerait son choix d'implantation et **de lui proposer, le cas échéant, des sites d'implantation alternatifs**. Dans l'idéal, cette démarche devrait être portée par la collectivité lors de l'aménagement de la zone.

Les propositions de la mission en faveur d'une revue d'orientation des projets visant à concentrer les implantations économiques sur les sites à faibles enjeux environnementaux (cf. section 2.1), le renforcement de l'effort de planification à l'échelle régionale et locale (cf. section 4.2.1) et l'amélioration de la visibilité du foncier productif disponible (cf. section 4.2.2) doivent faciliter l'atteinte de cet objectif.

4.2.3.2. La mise en place de mesures compensatoires expose les porteurs de projet industriels et logistiques à de nombreuses difficultés

Les pétitionnaires regrettent de ne pas pouvoir anticiper les mesures de compensation.

Les porteurs de projet n'obtiennent qu'à un stade avancé du projet l'assurance de l'acceptation par l'administration des mesures compensatoires qu'ils proposent (exemple : après l'avis du CNPN, intervenant deux mois après sa saisine, en cas de demande de dérogation « espèce protégée »).

De plus, ils relatent une certaine hétérogénéité en matière d'élaboration des règles de compensation (en particulier des ratios de compensation) d'un service instructeur à l'autre, limitant la prévisibilité de l'arbitrage rendu.

Enfin, bien que le principe des sites naturels de compensation pourrait offrir des perspectives intéressantes en matière d'anticipation et de mutualisation des mesures compensatoires, l'impact de ce dispositif est encore limité¹¹⁰. En dehors de cette initiative, les porteurs de projet ne disposent pas de la possibilité d'anticiper la réalisation des mesures compensatoires.

Les porteurs de projets peinent également à identifier des sites de compensation.

Dans un contexte de raréfaction du foncier disponible, la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale, régie par le principe de proximité fonctionnelle¹¹¹, accroît la concurrence entre les usages. Cette tension sur le foncier est particulièrement forte lorsque l'administration retient une logique surfacique de la compensation, favorisant l'application de ratios de compensation élevés.

¹¹⁰ Il n'existe qu'un seul site naturel de compensation agréé par l'État. Il s'agit du site de Cossure, géré par la CDC Biodiversité, qui a été officiellement agréé en avril 2020.

¹¹¹ Voir l'article R. 122-14 du code de l'environnement. Le guide « *Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique* » définit le principe de compensation fonctionnelle comme la « *condition selon laquelle les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité au plus près de(s) site(s) endommagé(s), et dans tous les cas à proximité fonctionnelle de la zone affectée par le projet, sur le(s) site(s) le(s) plus approprié(s) au regard des enjeux en présence et au sein de la même zone naturelle* ».

Enfin, les besoins en compensation sont également renforcés par l'importance des dossiers de dérogations « espèce protégée », s'expliquant en partie par le caractère parfois obsolète des listes nationales d'espèces et habitats protégés¹¹², ne reflétant plus que partiellement la réalité des statuts de rareté et de menace des espèces¹¹³. À titre d'exemple, le CSRPN des Hauts-de-France estime qu'environ 30 % des espèces végétales menacées dans les deux anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ne sont actuellement pas protégées. À l'inverse, une vingtaine d'espèces végétales actuellement protégées ne seraient pas menacées. Ces espèces non menacées et protégées représenteraient environ 70 % des avis rendus par ce CSRPN dans le cadre des dossiers de demande de dérogation pour la flore¹¹⁴.

4.2.3.3. Face à ces difficultés, la mission préconise de mieux anticiper, harmoniser et flexibiliser les règles de compensation environnementale

Les possibilités de mise en œuvre anticipée des mesures de compensation pourraient être développées. Sans modifier les exigences de la séquence « ERC », la mission estime nécessaire d'offrir aux porteurs de projets la possibilité d'anticiper le coût et l'emplacement des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité qui seront requises pour leurs projets. À ce titre, le passage à l'échelle de l'offre des sites naturels de compensation doit être encouragé. La publication, au premier semestre 2022, du « *Guide d'aide à l'élaboration d'un site naturel de compensation* » par les services du ministère de la Transition écologique vise à augmenter à terme le nombre de sites agréés. De plus, sur la base d'un inventaire faune/flore, un aménageur devrait pouvoir engager des actions de biodiversité permettant de compenser, de façon anticipée, une partie de l'impact d'un futur projet sur l'environnement. Une fois identifié, le porteur de projet devrait pouvoir se prévaloir de ces gains de biodiversité auprès de l'administration qui en tiendrait compte dans l'appréciation de l'impact du projet sur l'environnement et le calcul des mesures compensatoires exigées.

L'harmonisation des méthodes de calcul des mesures de compensation est nécessaire. La mission relève la publication par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le commissariat général au développement durable et l'office français de la biodiversité, en juin 2021, d'un guide visant à « *Mettre en œuvre une approche standardisée du dimensionnement de la compensation* ». Son caractère récent ne permet pas de se prononcer sur son degré de diffusion et d'appropriation par les services de l'État. La mission préconise néanmoins qu'un effort de communication soit déployé afin d'en assurer la visibilité par l'ensemble des parties prenantes concernées.

¹¹² Le régime de protection des espèces (articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement) existe depuis 1976. Il est encadré au niveau européen par la directive « habitats » 92/43/CEE, la directive « oiseaux » 2009/147/CE et par plusieurs conventions internationales.

¹¹³ Certaines listes datent de plus de quarante ans. C'est notamment le cas de la liste des espèces végétales protégées qui repose sur l'arrêté du 20 janvier 1982 fixant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire.

¹¹⁴ Source : Entretiens.

Les travaux de révision de la liste nationale des espèces protégées doivent être poursuivis et accélérés. Il s'agirait de s'assurer que les espèces figurant dans les listes d'espèces protégées correspondent toujours à des espèces menacées et, inversement, que les espèces actuellement menacées sont bien prises en compte dans les listes d'espèces protégées. Si cette révision des listes ne se traduira probablement pas par une réduction du nombre d'espèces protégées, elle pourrait entraîner une diminution significative du nombre de dossiers de demandes de dérogations « espèce protégée » (ces derniers ne concerneraient plus, par définition, que des espèces peu répandues). Une telle diminution impliquerait une accélération des procédures d'autorisation. La sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres du ministère de la Transition écologique, s'est engagée dans des travaux de mise à jour progressive de certaines listes d'espèces protégées¹¹⁵.

Enfin une approche « souple » du principe de proximité pour les grands ports maritimes gagnerait à être promue. Ces derniers proposent en effet des sites particulièrement attractifs pour les projets industriels et logistiques (qualité de la desserte, taille des parcelles, etc.). L'enjeu est de préserver une capacité de développement au sein des espaces portuaires à vocation économique en autorisant des mesures de compensation dans un périmètre géographique plus large que le foncier détenu par le port. Des travaux de réflexion sur l'opérationnalisation de cette piste pourraient être lancés à court terme.

Proposition n° 11 : Renforcer la capacité des porteurs de projet à anticiper la mise en œuvre des mesures compensatoires et favoriser une approche harmonisée des exigences de l'administration en matière de compensation.

4.2.4. Dans un contexte de rareté du foncier disponible, le renforcement des opérations de recyclage à destination industrielle et logistique est nécessaire

Dans un contexte marqué par la rareté du foncier disponible et la lutte contre l'artificialisation des sols, l'enjeu de revalorisation et de redynamisation des friches industrielles se pose avec une acuité particulière. La superficie occupée par les friches industrielles en France est estimée entre 90 000 et 150 000 hectares, ce qui constitue un vivier de foncier significatif¹¹⁶.

Le fonds pour le recyclage des friches, mis en place par le gouvernement dans le cadre du plan de relance et dont la pérennisation a été annoncée par le gouvernement, est un outil indispensable au service de cet effort de revalorisation foncière. Cependant, il profite relativement peu aux opérations à finalité économique et, plus particulièrement, industrielle¹¹⁷. Cela s'explique notamment par le fait que la croissance des besoins en logements est plus régulière et plus sûre à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI. L'installation d'une activité industrielle est par nature plus aléatoire.

¹¹⁵ Les révisions de listes d'espèces protégées envisagées portent sur l'arrêté de protection des poissons d'eau douce de Guyane (en cours d'instruction ; devrait aboutir courant 2022), l'arrêté de protection des oiseaux des Antilles, l'arrêté de protection des oiseaux de la Réunion, l'arrêté de protection des mammifères de Guyane, l'arrêté de protection des poissons d'eau douce de Martinique et l'arrêté de protection des reptiles et amphibiens de la Réunion.

¹¹⁶ Source : Mission parlementaire d'information de l'Assemblée nationale, « *Revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives* », 2021.

¹¹⁷ Sur le périmètre de l'appel à projets piloté par l'Ademe (reconversion de friches polluées issues d'anciens sites industriels ICPE ou sites miniers), parmi les 37 lauréats retenus lors du premier appel à projets du fonds en 2021, seuls cinq projets poursuivaient une finalité industrielle (nouvelle implantation) et 3 projets poursuivaient une finalité logistique. À l'inverse, 19 projets à destination « logement » (majoritairement mixte) ont été recensés. En termes de montants financiers investis, les projets à finalité industrielle et logistique représentent respectivement 12 % et 7 % des subventions attribuées tandis que les projets poursuivant une finalité logement (unique ou mixte) représentent 63 % du total. Source : Ademe.

Le fonds pour le recyclage des friches devrait cependant encourager la restauration du foncier pour constituer des réserves foncières à vocation industrielle. **La mission préconise de l'orienter plus largement vers le foncier industriel et logistique.**

Proposition n° 12 : Orienter davantage le fonds pour le recyclage des friches vers le financement d'opérations de recyclage à vocation industrielle et logistique.

4.3. L'identification de grands sites d'implantation pour des porteurs de projet industriels est un enjeu d'attractivité prioritaire

4.3.1. Le besoin en « méga-sites » est susceptible de croître à horizon 2030, renforçant par conséquent le goulet d'étranglement foncier

Le volontarisme industriel du gouvernement, affirmé lors des plans France Relance et France 2030, engendre des besoins substantiels en foncier productif, notamment de grande taille.

Le déploiement de France Relance engendre des besoins en foncier industriel à plusieurs titres : le soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (1,9 Md€)¹¹⁸ dès lors que ces derniers ont vocation, au moins partiellement, à être produits sur le territoire national, l'appui aux relocalisations industrielles (1 Md€) ou encore le soutien au développement des marchés-clés (2,6 Md€)¹¹⁹.

Le plan France 2030 confirme cette ambition et accroît ces besoins en foncier industriel en fixant le cap de l'implantation de deux *gigafactories* d'électrolyseurs sur le territoire national, de la production de deux millions de véhicules électriques et hybrides ou encore de la création, dans le cadre de la *deeptech* de 100 sites industriels par an à horizon 2030.

La mission considère que ce choc à venir sur la demande en foncier productif se heurtera à l'offre disponible qui est insuffisante, *a fortiori* en vue de respecter la trajectoire de « zéro artificialisation nette des sols » (cf. section 4.2).

À titre illustratif, la seule *gigafactory* de Tesla à Berlin (Grünheide) s'est implantée sur un site de 300 hectares, hors zones de compensation. Tesla s'est déjà engagé à la reforestation d'un autre terrain de 294 hectares¹²⁰. Une telle implantation en France soulèverait deux difficultés :

- ♦ l'offre de sites de grande taille est limitée. Si certains sites industriels « clés en main » labellisés présentent des superficies importantes (superficie maximale de 225 hectares pour la première campagne), le dispositif n'est pas conçu spécifiquement pour répondre aux besoins de ce type d'implantations – la superficie moyenne des lauréats s'élevant à 34 hectares pour le premier appel à propositions et 22 hectares pour le second¹²¹ ;

¹¹⁸ Afin d'atteindre l'objectif de production d'un million de véhicules électrifiés fabriqués en France, une capacité de production de batteries pour une puissance totale de 50 gigawattheures (GWh) serait nécessaire à horizon 2030. En termes de foncier productif, cela pourrait représenter un besoin de 250 à 300 hectares. Ce besoin est susceptible de doubler à l'horizon 2035. Source : Mission.

¹¹⁹ La mesure 7 (« Services, systèmes et véhicules de transport routier automatisé et solutions de route intelligente et bas carbone ») de la stratégie « *digitalisation et décarbonation des mobilités* » prête par exemple une attention particulière à l'industrialisation d'innovations, notamment sur le développement des véhicules automatisés.

¹²⁰ <https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/gigafactory-in-gruenheide-hier-hat-tesla-schon-wald-neu-pflanzen-lassen-55874844.html>

¹²¹ Source : Mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles.

Rapport

- ◆ les gisements de foncier disponible en France risquent d'être rapidement consommés. Par exemple, le total du foncier valorisable pour l'implantation d'activités économiques dans les zones industrialo-portuaires, qui constituent un réservoir majeur de foncier productif, s'élève à 2 870 hectares environ sur l'ensemble du territoire¹²². Cette offre potentielle doit en outre être minorée à raison des mesures de compensation écologique induites par de futures implantations d'activités économiques.

4.3.2. La mission recommande, à très court terme, le lancement d'un appel à propositions « grands sites »

Afin d'anticiper les besoins en foncier productif accueillant des implantations d'activités industrielles de grande taille, conformément aux objectifs de politique industrielle et d'attractivité du gouvernement, **la mission propose de lancer, au premier trimestre 2022, un appel à propositions « grands sites » auprès des régions et intercommunalités**, ces dernières se constituant en consortium pour formaliser leur candidature.

Concernant les **conditions d'éligibilité des candidatures**, la mission suggère qu'au moins trois conditions soient vérifiées :

- ◆ le consortium candidat devrait démontrer, sur le fondement de l'ensemble des données environnementales disponibles telles que l'examen des corridors écologiques cartographiés dans les SRADDET, voire des études supplémentaires *ad hoc*, que le site identifié présente des enjeux environnementaux modérés et qu'il est localisé, si possible, sur du foncier déjà artificialisé ou une friche ;
- ◆ le consortium candidat devrait présenter, en concertation avec les services de l'État, une stratégie de constitution du foncier destiné à accueillir le porteur de projet, notamment si le regroupement de parcelles est nécessaire et que ce dernier suppose la mise en œuvre de procédures de préemption et d'expropriation par voie de déclaration d'utilité publique. À ce titre, le consortium présente la structure et la gouvernance de l'entité responsable de l'opération (établissement public d'aménagement, établissement public foncier, société d'économie mixte, etc.) ;
- ◆ il serait enfin attendu du consortium candidat qu'il construise une trajectoire crédible d'atteinte des critères du cahier des charges des sites industriels « clés en mains » dans un délai raisonnable de 12 à 18 mois s'ils sont lauréats de l'appel à propositions « grands sites ».

Concernant les **engagements à respecter par les consortiums de collectivités territoriales lauréats et l'État**, dès que l'appel à propositions est clos :

- ◆ les collectivités lauréates lanceraient les mises à jour nécessaires des documents d'urbanisme en s'assurant de la consultation effective du public ;
- ◆ l'entité désignée par le consortium diligenterait, dans les meilleurs délais, l'ensemble des études préalables à une implantation d'usine (inventaire faune/flore, diagnostic archéologique, etc.). Si une procédure d'expropriation est nécessaire, l'entité responsable de l'opération en est désignée chef de file, aux côtés des services préfectoraux. Une telle procédure ne serait initiée qu'après identification du porteur de projet. De même, en l'absence d'une telle identification, aucune artificialisation supplémentaire des sols ne serait engagée ;
- ◆ la liste des lauréats, rendue publique, ferait l'objet d'une campagne de communication menée par Business France et le French Fab Investment Desk.

¹²² Ministère de la Transition écologique, « Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques », avril 2021.

Rapport

Proposition n° 13 : Dès le premier trimestre 2022, lancer un appel à propositions « grands sites » pour identifier une liste de terrains susceptibles d'accueillir des implantations industrielles d'au moins 300 hectares.

Rapport

À Paris, le 17 janvier 2022

Laurent Guillot

A handwritten signature in black ink that reads "Laurent Guillot". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Avec la participation de

**Pour l'Inspection générale
des finances**

Charles Murciano
Inspecteur des finances

Matéo Garbe
Assistant de mission

**Pour la Direction
interministérielle de la
transformation publique**

Dalhia Chekaoui
Cheffe de projet

*Je remercie chaleureusement Dalhia, Charles
et Matéo pour leur engagement, leur
enthousiasme, la qualité de leurs propositions
et réflexions, toujours dans le sérieux
et la bonne humeur. Ce rapport vous doit
beaucoup.*

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

**ANNEXE III : DÉLAIS RÉELS DES PROCÉDURES D'IMPLANTATION D'ACTIVITÉS
ÉCONOMIQUES EN FRANCE**

ANNEXE IV : GLOSSAIRE

ANNEXE I

Lettre de mission



Paris, le **28 JUIL. 2021**

Nos références : MEF-D21-11435

Objet : Mission sur la simplification et l'accélération des implantations d'activités économiques en France

Monsieur,

Le Gouvernement s'est donné pour priorité de développer l'attractivité de la France pour les investisseurs, français comme étrangers. Ces investissements sont un levier essentiel de création d'emplois dans tous les territoires et portent la croissance de notre pays.

Dans ce cadre, le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de simplification et d'accélération des installations industrielles, en particulier suite au rapport rendu par le député Guillaume Kasbarian à l'automne 2019.

Cette démarche a d'ores et déjà permis de mettre en œuvre plusieurs mesures, qui participent de l'attractivité de la France pour les investissements industriels, et contribuent au classement favorable de la France en Europe à cet égard. Une mission interministérielle dédiée à l'accélération des implantations industrielles a été créée fin 2019 pour sécuriser les porteurs de projets et accélérer leurs procédures. De même, la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique promulguée en décembre 2020 permet de faciliter les implantations et de rationaliser certaines procédures : la publication de ses textes d'application d'ici le troisième trimestre permettra de gagner encore en efficacité.

Il est nécessaire de poursuivre ces efforts, pour conserver et renforcer encore l'attractivité de notre pays. Il paraît en particulier opportun de le prolonger en nous inspirant des pratiques de nos voisins. C'est dans cet esprit que nous souhaitons vous confier une mission relative aux pratiques de gestion de projet, d'accompagnement et de suivi des dossiers d'autorisation liées aux implantations industrielles.

1/2

Monsieur Laurent Guillot
laurent.s.guillot@gmail.com



Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'opposition, et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance - Bureau des cabinets - Pôle PCS - Télédac 1B) - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

Annexe I

Nous souhaitons que votre mission permette de simplifier et d'accélérer les implantations d'activités économiques en France en identifiant les leviers d'amélioration du fonctionnement des services de l'Etat, des autorités administratives et des collectivités territoriales. Vous porterez à ce titre une attention particulière aux meilleures pratiques existantes au sein des autres Etats membres de l'Union Européenne, mais aussi dans les entreprises, et au sein de l'Etat, des autorités administratives et des collectivités locales en matière d'organisation du travail, de numérisation des procédures auxquelles sont soumis les projets d'implantations d'activités économiques et de prévisibilité de ces procédures ainsi que de leurs attentes quant au traitement des enjeux qu'elles visent à préserver. Votre analyse concernera tant l'organisation elle-même que les modes de fonctionnement et les outils de gestion et d'information des projets.

Vous pourrez également formuler des propositions d'aménagements réglementaires ou législatives au regard de votre analyse de l'interprétation par d'autres Etats de la règle européenne ainsi que partager vos réflexions quant à l'organisation des services et le rôle et l'articulation des différentes autorités responsables dans les procédures d'autorisation.

Enfin, vous émettrez des recommandations pour améliorer le suivi des investissements en France, au-delà des seules procédures d'autorisation, en lien avec le chef de mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles.

Vous pourrez vous appuyer pour cette mission sur l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'économie, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, la direction interministérielle de la transformation publique, la direction générale du Trésor, notamment la mission d'appui au financement des infrastructures, la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, les services concernés des préfectures de région et de département, ainsi que la direction générale des entreprises, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la direction générale de la prévention des risques et la direction générale des collectivités locales, et les services déconcentrés compétents.

Nous vous remercions de votre engagement pour le rayonnement et l'attractivité de notre pays.

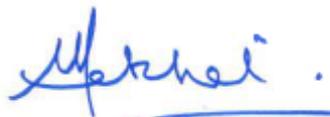
Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre haute considération.



Barbara POMPILI
Ministre de la Transition écologique



Jacqueline GOURAULT
Ministre de la Cohésion des territoires et
des Relations avec les collectivités
territoriales



Amélie DE MONTCHALIN
Ministre de la Transformation et de la Fonction
publiques



Agnès PANNIER-RUNACHER
Ministre déléguée auprès du Ministre de
l'Économie, des Finances et de la Relance,
chargée de l'Industrie

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ASSEMBLÉE NATIONALE.....	4
2. CABINETS MINISTÉRIELS	4
2.1. Cabinets du Président de la République et du Premier ministre	4
2.2. Cabinet de la ministre de la Transition écologique.....	4
2.3. Cabinet du ministre de l'Intérieur	4
2.4. Cabinet de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales	5
2.5. Cabinet de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques	5
2.6. Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique chargée du Logement.....	5
2.7. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie.....	5
3. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	6
3.1. Ministère de la Transition écologique	6
3.1.1. <i>Commissariat général au développement durable</i>	6
3.1.2. <i>Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)</i>	6
3.1.3. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>	7
3.1.4. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer</i>	7
3.1.5. <i>Direction générale de la prévention des risques</i>	7
3.1.6. <i>Secrétariat général</i>	7
3.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance	8
3.2.1. <i>Inspection générale des finances</i>	8
3.2.2. <i>Direction générale des entreprises</i>	8
3.2.3. <i>Direction générale des finances publiques</i>	8
3.2.4. <i>Direction générale du Trésor</i>	9
3.3. Ministère des Armées.....	9
3.4. Ministère de l'Intérieur.....	9
3.5. Ministère de la Culture.....	9
3.6. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.....	9
4. ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	10
4.1. Préfectures.....	10
4.1.1. <i>Préfectures de région</i>	10
4.1.2. <i>Préfectures de département</i>	10
4.2. Directions départementales des territoires (DDT) et de la mer (DDTM).....	11
4.2.1. <i>DDT d'Indre-et-Loire</i>	11
4.2.2. <i>DDT de l'Oise</i>	11
4.2.3. <i>DDTM d'Ille-et-Vilaine</i>	11
4.2.4. <i>DDTM du Nord</i>	11

Annexe II

4.3. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)	11
4.3.1. DREAL Bretagne	11
4.3.2. DREAL Centre-Val de Loire	12
4.3.3. DREAL Hauts-de-France.....	12
4.4. Direction régionale des affaires culturelles des Hauts-de-France.....	12
5. OPÉRATEURS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT.....	13
5.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).....	13
5.2. Agence nationale de la cohésion des territoires.....	13
5.3. Bpifrance.....	13
5.4. Business France	13
5.5. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)	13
5.6. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	14
5.7. Haropa Port	14
6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX	15
6.1. Collectivités régionales.....	15
6.1.1. Région Bretagne.....	15
6.1.2. Région Hauts-de-France.....	15
6.1.3. Région Île-de-France.....	15
6.2. Collectivités intercommunales et communales.....	15
6.2.1. Agglomération de Creil Sud Oise.....	15
6.2.2. Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.....	15
6.2.3. Communauté de communes du Pays d'Oise et d'Halatte.....	15
6.2.4. Métropole de Rennes.....	15
6.2.5. Métropole et ville de Rouen.....	16
6.3. Établissements publics fonciers.....	16
6.4. Association des communautés de France	16
7. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES.....	17
7.1. Commission de régulation de l'énergie.....	17
7.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.....	17
7.3. Commission nationale du débat public.....	17
8. ENTREPRISES PRIVÉES	18
8.1. Entreprises industrielles.....	18
8.1.1. Afyren.....	18
8.1.2. Arkema	18
8.1.3. Atlantic.....	18
8.1.4. Faurecia	18
8.1.5. Guyot environnement	18
8.1.6. Hexcel.....	18
8.1.7. Groupe Laiterie de Saint-Denis-de-l'Hôtel (LSDH).....	18
8.1.8. Metex Nøøvista	18
8.1.9. Papeteries de Mauduit (PDM Industries)	19
8.1.10. Photosol.....	19

Annexe II

8.1.11. Renault.....	19
8.1.12. Safran.....	19
8.1.13. Total Énergies.....	19
8.1.14. Vallourec.....	19
8.2. Entreprises logistiques et promoteurs.....	19
8.2.1. Amazon.....	19
8.2.2. JLL.....	19
8.2.3. Panattoni.....	19
8.2.4. Prologis.....	20
8.3. Gestionnaires de réseaux.....	20
8.3.1. Réseau de transport d'électricité (RTE).....	20
8.3.2. Orange France.....	20
8.4. Organisations et représentations professionnelles.....	20
8.4.1. Afilog.....	20
8.4.2. Commission pour l'attractivité de la France des conseillers du commerce extérieur de la France.....	20
8.4.3. Confédération des petites et moyennes entreprises.....	20
8.4.4. Chambre d'agriculture.....	20
8.4.5. France Logistique.....	20
8.4.6. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire.....	21
9. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	22
9.1. Associations.....	22
9.1.1. Compagnie nationale des commissaires enquêteurs.....	22
9.1.2. France Nature Environnement.....	22
9.1.3. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise.....	22
9.2. Conseil scientifique régional du patrimoine naturel.....	22
9.3. Cabinets de conseil et bureaux d'études.....	22
9.3.1. Cabinets de conseil.....	22
9.3.2. Bureaux d'études.....	22

La mission remercie chaleureusement l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur disponibilité tout au long des travaux : le député Guillaume Kasbarian ; la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles, étroitement associée aux travaux ; les collectivités territoriales et les services de l'État, en administration centrale et déconcentrée. Lors de ses déplacements, la mission a reçu un excellent accueil de la part des services, qui lui ont offert l'opportunité de mieux comprendre leurs métiers et de confronter les pistes de réflexion aux réalités du terrain. La qualité des échanges avec la présidente de la Commission nationale du débat public, le président de l'Autorité environnementale et le président de France Nature Environnement doit aussi être soulignée. La mission remercie tout particulièrement les participants de l'atelier organisé au laboratoire régional d'innovation publique de Bretagne le 14 décembre 2021. Enfin, ce rapport n'aurait jamais pu exister sans l'ensemble des industriels et logisticiens rencontrés. La mission les remercie pour leur disponibilité et leurs retours d'expérience, et remercie également le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire et la Confédération des petites et moyennes entreprises pour leur appui.

La mission a conduit ses investigations en Allemagne, en Pologne et en Suède en s'appuyant sur un cabinet de conseil externe.

1. Assemblée nationale

- ◆ M. Guillaume Kasbarian, député de la première circonscription d'Eure-et-Loir.

2. Cabinets ministériels

2.1. Cabinets du Président de la République et du Premier ministre

- ◆ M. Alexis Zajdenweber, conseiller économie, finances, industrie du Président de la République ;
- ◆ M. Victor Blonde, conseiller technique participations de l'État du Président de la République et du Premier ministre ;
- ◆ M. Philippe Englebert, conseiller technique entreprises, services financiers, attractivité et export du Président de la République et du Premier ministre ;
- ◆ M. Matthieu Landon, conseiller technique industrie, recherche et innovation du Président de la République et du Premier ministre.

2.2. Cabinet de la ministre de la Transition écologique

- ◆ M. Julien Tognola, directeur adjoint ;
- ◆ M. Alexandre Leonardi, conseiller risques, santé-environnement et transition agro-écologique.

2.3. Cabinet du ministre de l'Intérieur

- ◆ M^{me} Emmanuelle Dubée, directrice adjointe.

2.4. Cabinet de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

- ◆ M^{me} Lucile Josse, conseillère aménagement du territoire, ruralité, développement économique, chargée du suivi de l'exécution des réformes ;
- ◆ M. Thomas Welsch, conseiller urbanisme, aménagement et écologie territoriale.

2.5. Cabinet de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

- ◆ M^{me} Nathalie Bakhache, directrice adjointe ;
- ◆ M. Antoine Michon, conseiller transformation numérique de l'État, affaires européennes et internationales.

2.6. Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique chargée du Logement

- ◆ M^{me} Jenna Reinette, conseillère urbanisme, aménagement et lutte contre l'étalement urbain.

2.7. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie

- ◆ M. Quentin Guerineau, conseiller industrie 4.0, Europe, territoires et attractivité ;
- ◆ M. Pierre Jérémie, conseiller industries de base, énergie et éco-industries.

3. Administrations centrales

3.1. Ministère de la Transition écologique

3.1.1. Commissariat général au développement durable

3.1.1.1. Service de l'économie verte et solidaire

- ◆ M. Salvatore Serravalle, chef du service de l'économie verte et solidaire ;
- ◆ M. Loïc Agnès, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques ;
- ◆ M. Pierre de Franclieu, adjoint au sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques ;
- ◆ M. David Catot, chef du bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public.

3.1.1.2. Service des données et études statistiques

- ◆ M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction ;
- ◆ M. François Bouton, chef de division construction neuve.

3.1.2. Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

3.1.2.1. Autorité environnementale

- ◆ M. Philippe Ledenvic, président ;
- ◆ M^{me} Marie-Françoise Facon, secrétaire générale.

3.1.2.2. Bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels

- ◆ M. Jérôme Goellner, directeur du bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels ;
- ◆ M. Henri Kaltembacher, directeur adjoint ;
- ◆ M^{me} Aurélie Papes, enquêtrice technique ;
- ◆ M. Laurent Olivé, directeur adjoint.

3.1.2.3. Autres membres du CGEDD

- ◆ M. Jérôme Dietenhofer, conseiller du vice-président du CGEDD ;
- ◆ M. Pascal Hornung, membre du CGEDD ;
- ◆ M. Patrick Lambert, membre du CGEDD ;
- ◆ M. Yves Majchrzak, membre du CGEDD.

3.1.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

3.1.3.1. Direction de l'eau et de la biodiversité

- ◆ M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Florence Clermont-Brouillet, sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- ◆ M^{me} Julie Percelay, adjointe à la sous directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- ◆ M^{me} Véronique Le Coz, cheffe du bureau chargé de l'autorisation environnementale ;
- ◆ M. Stéphane Olivier, adjoint à la cheffe de bureau chargé de l'autorisation environnementale ;
- ◆ M. Michel Perret, référent « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) et espèces protégées à la direction de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M. Guillaume Faure, adjoint au bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité.

3.1.3.2. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- ◆ M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable ;
- ◆ M. Vincent Montrieux, sous-directeur de la qualité du cadre de vie ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Lasne, directeur du programme « Démat'ADS ».

3.1.4. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

- ◆ M. Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Cubier, adjointe au sous-directeur des ports et du transport fluvial ;
- ◆ M. Artur Marronnier, chef du bureau des ports ;
- ◆ M^{me} Vanessa Minard, adjointe au chef du bureau des ports.

3.1.5. Direction générale de la prévention des risques

- ◆ M. Philippe Merle, chef du service des risques technologiques ;
- ◆ M. Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques et du pilotage.

3.1.6. Secrétariat général

- ◆ M^{me} Émilie Piette, secrétaire générale.

3.1.6.1. Direction des affaires juridiques

- ◆ M. Éric Sacher, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat ;
- ◆ M^{me} Sophie Malet, adjointe au sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat ;
- ◆ M^{me} Anne Aubert, cheffe du bureau des affaires juridiques des risques pour l'environnement ;
- ◆ M. Grégory Pierresteguy, chef du bureau des affaires juridiques de l'eau et de la nature ;
- ◆ M^{me} Nathalie Portal, cheffe du bureau des affaires juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement.

3.1.6.2. Direction des ressources humaines

- ◆ M. Pierre Roux, adjoint de la cheffe du service du développement professionnel et des conditions de travail ;
- ◆ M^{me} Marie-Aimée Deana-Côté, sous-directrice de la formation, des compétences et des qualifications.

3.1.6.3. Service du pilotage et de l'évolution des services

- ◆ M. Christophe Chassande, chef du service de pilotage et de l'évolution des services ;
- ◆ M. Olivier Cormier, sous-directeur de l'accompagnement au changement et de la transformation ;
- ◆ M^{me} Véronique Massenet, déléguée à l'accompagnement managérial.

3.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

3.2.1. Inspection générale des finances

- ◆ M^{me} Marie-Christine Lepetit, chef de service.

3.2.2. Direction générale des entreprises

- ◆ M. Thomas Courbe, directeur général ;
- ◆ M. Simon-Pierre Eury, chef de la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles ;
- ◆ M. Stéphane Lhermitte, sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économique ;
- ◆ M. Vincent Dortet-Bernadet, directeur de projet à la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économique.

3.2.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal ;
- ◆ M^{me} Patricia Sellière, chargée de mission relation de confiance.

3.2.4. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Jean Bensaïd, directeur de la mission d'appui au financement des infrastructures ;
- ◆ M^{me} Vanessa Bonnet, cheffe du bureau attractivité des investissements & *french tech* ;
- ◆ M^{me} Isabelle Bénoteau, cheffe du bureau industrie, économie de la connaissance et de l'innovation ;
- ◆ M. Pierre Gouriou, adjoint au chef de bureau attractivité des investissements & *french tech* ;
- ◆ M^{me} Clarisse Hida, adjointe au chef de bureau de l'industrie, de l'économie de la connaissance et de l'innovation ;
- ◆ M. Romain Faquet, adjoint au chef du bureau industrie, économie de la connaissance et de l'innovation ;
- ◆ M. Guillaume Roulleau, adjoint au chef de bureau de l'industrie, de l'économie de la connaissance et de l'innovation.

3.3. Ministère des Armées

- ◆ M. Philippe Dress, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction des patrimoines, de la mémoire et des archives ;
- ◆ Colonel Hervé Mermod, commandant de la base aérienne 110 de Creil.

3.4. Ministère de l'Intérieur

- ◆ M. Jean-Gabriel Delacroy, sous-directeur de l'administration territoriale, direction de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- ◆ M^{me} Astrid Jeffrault, cheffe du bureau de l'organisation et des missions, sous-direction de l'administration territoriale.

3.5. Ministère de la Culture

- ◆ M. Emmanuel Etienne, chef du service du patrimoine, adjoint au directeur général des patrimoines et de l'architecture ;
- ◆ M. Christian Cribellier, conservateur en chef du patrimoine et adjoint au sous-directeur de l'archéologie.

3.6. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques

- ◆ M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique ;
- ◆ M. Axel Rahola, chef du service accélération des transformations ;
- ◆ M. Karim Beddek, chargé de mission auprès du délégué interministériel à la transformation publique ;
- ◆ M^{me} Pauline Lavagne d'Ortigue, cheffe de la mission innovation publique ;
- ◆ M^{me} Mathilde Sin Ronia, cheffe de projet.

4. Administrations déconcentrées

4.1. Préfectures

4.1.1. Préfectures de région

4.1.1.1. *Préfecture de Bourgogne Franche-Comté*

- ◆ M^{me} Julia Roussoulières, cheffe du service économique de l'État en région au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

4.1.1.2. *Préfecture de Bretagne*

- ◆ M. Yannick Scalzotto, sous-préfet à la relance du Finistère et des Côtes d'Armor ;
- ◆ M. Julien Kounowski, directeur du service modernisation et innovation publique du secrétariat général pour les affaires régionales ;
- ◆ M. Thibault Manneville, chef du service économique de l'État en région, chargé de mission entreprises et filières industrielles auprès du secrétariat pour les affaires régionales et référent unique aux investissements pour la région Bretagne ;
- ◆ M. Benoît Vallauri, responsable du laboratoire régional d'innovation publique (Ti Lab).

4.1.1.3. *Préfecture des Hauts-de-France*

- ◆ M. Jacques Destouches, préfet chargé d'une mission de service public auprès du préfet de région ;
- ◆ M. Laurent Buchaillat, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ M. Yannick Jeannin, chef du service économique de l'État en région, pôle entreprises emploi, compétences.

4.1.1.4. *Préfecture des Pays de la Loire*

- ◆ M. Franck Rambaud, référent unique aux investissements et adjoint au commissaire à la restructuration et à la prévention des difficultés des entreprises.

4.1.2. Préfectures de département

4.1.2.1. *Préfecture des Hautes-Pyrénées*

- ◆ M. Rodrigue Furcy, préfet des Hautes-Pyrénées.

4.1.2.2. Préfecture d'Indre-et-Loire

- ◆ M^{me} Marie Lajus, préfète d'Indre-et-Loire ;
- ◆ M^{me} Isabelle Ferrandon, cheffe du bureau de l'environnement, service d'animation interministérielle des politiques publiques ;
- ◆ M. Frédéric Mouton, adjoint à la cheffe de bureau de l'environnement.

4.1.2.3. Préfecture de l'Oise

- ◆ M^{me} Corinne Orzechowski, préfète de l'Oise ;
- ◆ M. Jean-Charles Geray, sous-préfet de Senlis.

4.2. Directions départementales des territoires (DDT) et de la mer (DDTM)

4.2.1. DDT d'Indre-et-Loire

- ◆ M. Damien Lamotte, directeur ;
- ◆ M. Thierry Jacquier, chef du service environnement et ressources naturelles ;
- ◆ M^{me} Christine Lloret, adjointe au chef du service environnement et ressources naturelles ;
- ◆ M. Thierry Treton, adjoint au chef de service urbanisme et développement des territoires.

4.2.2. DDT de l'Oise

- ◆ M^{me} Sandy Jacquot-Cosson, déléguée territoriale sud-est.

4.2.3. DDTM d'Ille-et-Vilaine

- ◆ M. Jean-Philippe Huertas, délégué territorial de Rennes Brocéliande.

4.2.4. DDTM du Nord

- ◆ M. Antoine Lebel, directeur par intérim ;
- ◆ M^{me} Lucie Lavogiez, adjointe à la responsable du service eau environnement.

4.3. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

4.3.1. DREAL Bretagne

- ◆ M. Sébastien Molet, responsable de l'unité départementale d'Ille-et-Vilaine.

4.3.2. DREAL Centre-Val de Loire

- ◆ M. Xavier Mantin, chef du service risques chroniques et technologiques de la direction régionale ;
- ◆ M. Stéphane Le Gal, chef de l'unité interdépartementale d'Indre-et-Loire et du Loir-et-Cher ;
- ◆ M^{me} Aurélie Vignot, adjointe au chef de l'unité interdépartementale d'Indre-et-Loire et du Loir-et-Cher ;
- ◆ M. Benoît Richard, chef du pôle déchets et recyclages de l'unité interdépartementale d'Indre-et-Loire et du Loir-et-Cher.

4.3.3. DREAL Hauts-de-France

- ◆ M. Laurent Tapadinhas, directeur régional ;
- ◆ M^{me} Catherine Bardy, directeur adjoint ;
- ◆ M. Matthieu Dewas, directeur adjoint ;
- ◆ M. Marc Grevet, chef du service eau et nature ;
- ◆ M. Nicolas Maserak, chef du service risques ;
- ◆ M. Arnaud Depuydt, chef de l'unité départementale du Littoral ;
- ◆ M^{me} Caroline Duminy, cheffe de l'unité départementale de l'Aisne ;
- ◆ M. François Hochedez, inspecteur des installations classées pour la protection de l'environnement.

4.4. Direction régionale des affaires culturelles des Hauts-de-France

- ◆ M. Hilaire Multon, directeur régional ;
- ◆ M. Christian Douale, directeur régional adjoint délégué chargé des patrimoines et de l'architecture.

5. Opérateurs et établissements publics de l'État

5.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

- ◆ M. Laurent Chateau, chargé de mission, direction villes et territoires durables.

5.2. Agence nationale de la cohésion des territoires

- ◆ M. Guillaume Basset, délégué aux Territoires d'industrie ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Gueusquin, adjoint au délégué aux Territoires d'industrie ;
- ◆ M^{me} Jamila Jaaidane, chargée de projet Territoires d'industrie ;
- ◆ M. Benoît Mangenot, chargé de projets Territoires d'industrie.

5.3. Bpifrance

- ◆ M. Nicolas Dufourcq, directeur général ;
- ◆ M^{me} Magali Joessel, directrice du fonds d'investissement dans les projets industriels (SPI) ;
- ◆ M. Éric Lecomte, directeur d'investissement senior, fonds SPI.

5.4. Business France

- ◆ M^{me} Sandrine Coquelard, directrice du département des expertises et de l'attractivité ;
- ◆ M^{me} Louise Quesnel, directrice adjointe de l'investissement ;
- ◆ M^{me} Camille Campadelli, cheffe du service des réglementations et des politiques publiques ;
- ◆ M^{me} Victoire Dufaud, responsable d'études réglementations et politiques publiques du département expertise juridique ;
- ◆ M. Bertrand Gaillard, juriste au département d'expertise juridique ;
- ◆ M^{me} Ophélie Lefebvre, cheffe de projet.

5.5. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)

- ◆ M. Marc Abadie, président de la filiale CDC biodiversité ;
- ◆ M. Jean-Christophe Benoît, directeur du développement et du réseau, CDC biodiversité ;
- ◆ M. Adam Oubuih, directeur des investissements industrie, logistique et immobilier complexe.

5.6. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- ◆ M^{me} Agnès Pouillaude, directrice d'études en économie de l'aménagement et du bâtiment, chargée d'un groupe de travail sur l'expertise économique du fonds friches ;
- ◆ M. Patrick Garnier, directeur du département des transitions territoriales au Cerema Ouest ;
- ◆ M^{me} Juliette Maître, directrice de projets au Cerema Ouest.

5.7. Haropa Port

- ◆ M. Stéphane Raison, directeur général et président du directoire ;
- ◆ M. Olivier Ferrand, directeur général du développement ;
- ◆ M. Krishnaraj Danaradjou, directeur général adjoint développement ;
- ◆ M. Cédric Virciglio, directeur du pilotage stratégique ;
- ◆ M. Laurent Foloppe, directeur de l'intelligence économique.

6. Collectivités territoriales et établissements publics locaux

6.1. Collectivités régionales

6.1.1. Région Bretagne

- ◆ M. Gaël Guégan, directeur du développement économique.

6.1.2. Région Hauts-de-France

- ◆ M. Yann Pitollet, directeur général de Nord France Invest ;
- ◆ M. Olivier Coustenoble, directeur du pôle « soutien au travail » de la région Hauts-de-France ;
- ◆ M. Jean-Michel Giraud, directeur de l'appui aux entreprises de la région Hauts-de-France.

6.1.3. Région Île-de-France

- ◆ M. Lionel Grotto, directeur général, Choose Paris Région ;
- ◆ M. Olivier Allegret, responsable solutions client, Choose Paris Région.

6.2. Collectivités intercommunales et communales

6.2.1. Agglomération de Creil Sud Oise

- ◆ M. Jean-Claude Villemain, président de l'agglomération de Creil Sud Oise, maire de Creil ;
- ◆ M^{me} Ludmilla Chave, directrice générale adjointe et directrice du développement économique de l'agglomération de Creil Sud Oise.

6.2.2. Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois

- ◆ M^{me} Sophie Henniaux, directrice générale des services de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

6.2.3. Communauté de communes du Pays d'Oise et d'Halatte

- ◆ M. Philippe Kellner, vice-président chargé de l'environnement et du développement durable de la communauté de communes du Pays d'Oise et d'Halatte, maire de Verneuil-en-Halatte ;
- ◆ M. François Morenc, vice-président en charge du développement économique de la communauté de communes du Pays d'Oise et d'Halatte, maire de Sacy-le-Petit.

6.2.4. Métropole de Rennes

- ◆ M^{me} Nathalie Grilot, chargée de mission en accompagnement des entreprises.

6.2.5. Métropole et ville de Rouen

- ◆ M^{me} Fatima El Khili, adjointe au maire chargée du logement et de l'habitat durable, des bâtiments communaux, de l'énergie et conseillère communautaire, membre de la commission urbanisme, planification et habitat ;
- ◆ M^{me} Marie-Andrée Malleville, adjointe au maire chargée de la culture, du patrimoine, du tourisme à la ville de Rouen ;
- ◆ M^{me} Aude Peyralbes, cheffe de projet « Saint-Sever nouvelle gare ».

6.3. Établissements publics fonciers

- ◆ M. Slimane Bouakil, directeur général par intérim de l'établissement public foncier des Hauts-de-France ;
- ◆ M^{me} Florence Hilaire, directrice générale de l'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (EPORA).

6.4. Association des communautés de France

- ◆ M^{me} Floriane Boulay, directrice générale ;
- ◆ M. Lucas Chevrier, conseiller industrie ;
- ◆ M^{me} Oriane Cebile, conseillère environnement.

7. Autorités administratives indépendantes

7.1. Commission de régulation de l'énergie

- ◆ M. Dominique Jamme, directeur général des services ;
- ◆ M. Nicolas Deloge, directeur des réseaux d'électricité et de gaz naturel.

7.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

- ◆ M. Loïc Duflot, directeur internet et utilisateurs ;
- ◆ M^{me} Anne Lenfant, directrice Europe et international.

7.3. Commission nationale du débat public

- ◆ M^{me} Chantal Jouanno, présidente ;
- ◆ M^{me} Ilaria Casillo, vice-présidente ;
- ◆ M. Patrick Deronzier, directeur.

8. Entreprises privées

8.1. Entreprises industrielles

8.1.1. Afyren

- ◆ M. Nicolas Sordet, président d'Afyren ;
- ◆ M. Olivier Marquant, directeur de l'usine Afyren à Carling Saint-Avold.

8.1.2. Arkema

- ◆ M. Luc Benoit-Cattin, directeur général industrie ;
- ◆ M. Nicolas de Warren, directeur des relations institutionnelles.

8.1.3. Atlantic

- ◆ M. Emmanuel Caille, directeur général industriel ;
- ◆ M. Franck Burdloff, directeur d'usines, sites de Pont, Vaux et Boz ;
- ◆ M. Stéphane Lapouille, directeur général Turquie ;
- ◆ M. Olivier Roger, responsable d'unités de production.

8.1.4. Faurecia

- ◆ M. Laurent Broqua, responsable immobilier monde ;
- ◆ M. Baudouin Courau, vice-président assurance et immobilier ;
- ◆ M. Philippe Lallemand, directeur transformation Europe.

8.1.5. Guyot environnement

- ◆ M. Pierre-Damien Falala, responsable qualité, sécurité et développement durable.

8.1.6. Hexcel

- ◆ M. Thierry Merlot, président aéronautique Europe, Asie Pacifique, Moyen-Orient, Afrique.

8.1.7. Groupe Laiterie de Saint-Denis-de-l'Hôtel (LSDH)

- ◆ M. Emmanuel Vasseneix, président ;
- ◆ M. Patrice Soutif, directeur du service des infrastructures.

8.1.8. Metex Nøøvista

- ◆ M. Antoine Darbois, président.

8.1.9. Papeteries de Mauduit (PDM Industries)

- ◆ M. Michaël Ciapa, responsable service fluides, énergie et environnement.

8.1.10. Photosol

- ◆ M. David Guinard, directeur général de Photosol ;
- ◆ M. Antoine Dubos, responsable développement et relations institutionnelles.

8.1.11. Renault

- ◆ M. Luciano Biondo, directeur industriel du pôle Renault ElectriCity.

8.1.12. Safran

- ◆ M. Bruno Durand, directeur industriel, achat et performance ;
- ◆ M. Fabien Menant, directeur des affaires publiques.

8.1.13. Total Énergies

- ◆ M. Jean-Marc Durand, directeur Raffinage « Base Chem Europe » ;
- ◆ M^{me} Isabelle Patrier, directrice développement régional ;
- ◆ M. François Bourasse, directeur de la plateforme pétrochimique de La Mède ;
- ◆ M^{me} Florianne Paillard, responsable « *permitting* » du projet « galaxie » sur le site de Grandpuits-Gargenville.

8.1.14. Vallourec

- ◆ M. Stéphane Chrobot, *managing director*.

8.2. Entreprises logistiques et promoteurs

8.2.1. Amazon

- ◆ M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques Europe du Sud ;
- ◆ M^{me} Philippine Colrat, chargée des affaires publiques.

8.2.2. JLL

- ◆ M. Olivier Durif, directeur France *leasing*, *supply chain* et *logistics solutions*.

8.2.3. Panattoni

- ◆ M. Salvi Cals, directeur général ;
- ◆ M. Laurent Jayr, responsable du développement Espagne et Portugal.

8.2.4. Prologis

- ◆ M^{me} Cécile Tricault, directrice régionale Europe du Sud ;
- ◆ M. Vincent Sadé, directeur « *leasing & capital deployment* » pour la France et chargé de diriger les activités de déploiement immobilier sur le marché français ;
- ◆ M. Olivier Barge, directeur du « *project management* » et de l'innovation pour l'Europe du Sud.

8.3. Gestionnaires de réseaux

8.3.1. Réseau de transport d'électricité (RTE)

- ◆ M. Hervé Mignon, direction du développement économique et des territoires ;
- ◆ M. Khalid Abdallaoui, directeur exécutif chargé du développement et de l'ingénierie.

8.3.2. Orange France

- ◆ M. Marc Blanchet, directeur technique et systèmes d'informations ;
- ◆ M. Pierre Clément, directeur entreprises.

8.4. Organisations et représentations professionnelles

8.4.1. Afilog

- ◆ M^{me} Diana Diziain, directrice déléguée.

8.4.2. Commission pour l'attractivité de la France des conseillers du commerce extérieur de la France

- ◆ M. Gilles Bonnenfant, président de la commission pour l'attractivité de la France des conseillers du commerce extérieur de la France.

8.4.3. Confédération des petites et moyennes entreprises

- ◆ M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales ;
- ◆ M^{me} Jennifer Bastard, juriste fiscaliste.

8.4.4. Chambre d'agriculture

- ◆ M. Bruno Haas, président de la commission environnement de la chambre d'agriculture de l'Oise.

8.4.5. France Logistique

- ◆ M^{me} Anne-Marie Idrac, présidente ;

Annexe II

- ◆ M^{me} Constance Maréchal-Dereu, directrice générale.

8.4.6. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire

- ◆ M. Alexandre Monty, directeur général ;
- ◆ M. Alexandre Bonis, responsable des affaires publiques.

9. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Claude Imauven, président d'Orano.

9.1. Associations

9.1.1. Compagnie nationale des commissaires enquêteurs

- ◆ M^{me} Marie-Céline Battesti, présidente ;
- ◆ M^{me} Estelle Dlouhy-Morel, membre du bureau.

9.1.2. France Nature Environnement

- ◆ M. Arnaud Schwartz, président ;
- ◆ M^{me} Ginette Vastel, pilote réseau risques et impacts industriel France.

9.1.3. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise

- ◆ M. Didier Malé, président de l'association ;
- ◆ M. Jean-Philippe Pinot, membre de l'association.

9.2. Conseil scientifique régional du patrimoine naturel

- ◆ M. Franck Spinelli, président du conseil scientifique régional du patrimoine naturel des Hauts-de-France.

9.3. Cabinets de conseil et bureaux d'études

9.3.1. Cabinets de conseil

- ◆ M^{me} Laure Ceccarelli-Le Guen, associée au pôle immobilier, DS Avocats ;
- ◆ M. Vianney Cuny, avocat collaborateur, DS Avocats ;
- ◆ M. Marc Lhermitte, associé et responsable du programme attractivité d'Ernst & Young ;
- ◆ M^{me} Laure Sansonetti, consultante senior en secteur public, Ernst & Young ;
- ◆ M. Oliver Lluansi, associé *Strategy&* et ancien délégué aux Territoires d'industrie.

9.3.2. Bureaux d'études

- ◆ M. David Auffert, juriste et chargé d'études, bureau d'études et de conseil en environnement GES ;
- ◆ M. Jamel Bouzenzana, directeur général France, PNO Consultants ;
- ◆ M. Franck Spinelli, directeur inter-régional Nord, Écosphère.

ANNEXE III

Délais réels des procédures d'implantation d'activités économiques en France

SOMMAIRE

1. DÉLAIS RÉELS DES PROCÉDURES ENVIRONNEMENTALES.....	1
1.1. Autorisation environnementale.....	1
1.1.1. <i>Méthodologie et présentation des délais</i>	1
1.1.2. <i>Analyse et interprétation</i>	4
1.2. Enregistrement	5
1.2.1. <i>Méthodologie</i>	5
1.2.2. <i>Présentation des délais réels</i>	5
2. DÉLAIS RÉELS DES PROCÉDURES DE PERMIS DE CONSTRUIRE	7
2.1. Méthodologie	7
2.2. Analyse des délais réels.....	7

1. Délais réels des procédures environnementales

1.1. Autorisation environnementale

1.1.1. Méthodologie et présentation des délais

Les délais réels des dossiers soumis à autorisation environnementale ont été approchés par l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique. Par conséquent, les délais indiqués dans la présente annexe sont ceux de projets soumis à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il en résulte que les dossiers soumis au régime d'autorisation par leur stricte composante loi sur l'eau (nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)) ne relèvent pas du champ de l'analyse.

La mission a concentré son analyse sur les années 2017, 2018 et 2019. Les années 2020 et 2021 ont été écartées puisqu'un nombre non négligeable de dossiers demeurent encore en cours de procédure. De plus, l'année 2021 n'étant pas close à la date de l'extraction S3IC, une partie des dossiers de 2021 ne figure pas dans cette dernière. Prendre en compte les années 2020 et 2021 dans l'analyse aurait donc conduit à minorer les délais moyens.

La mission a cherché à décomposer le délai total de la procédure d'autorisation selon les trois phases structurantes de la procédure, telles que définies dans le code de l'environnement : examen, consultation du public et décision¹. Ces dernières sont elles-mêmes découpées en sous-phases réglementaires². Ainsi, les dossiers analysés par la mission, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau 1, ont été choisis en vue d'analyser de manière cohérente la décomposition des délais réels des phases de la procédure d'autorisation en délais réels de leurs sous-phases. L'ensemble des dossiers examinés représente 17 % des dossiers déposés entre 2017 et 2019³. Ce choix conduit à minorer légèrement les délais totaux moyens⁴.

Tableau 1 : Caractéristiques des dossiers soumis à autorisation analysés par la mission

	2017	2018	2019	2017-2019
Nombre total de dossiers analysés	73	141	112	326
... dont dossiers avec demandes de compléments	78 %	83 %	76 %	79 %
... dont dossiers avec avis de l'autorité environnementale	75 %	72 %	67 %	71 %
... dont dossiers avec avis du CODERST/CDNPS ⁵	67 %	66 %	64 %	66 %

Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

Le tableau 2 présente l'ensemble des délais totaux (moyens et médians) par année et leur décomposition en sous-délais (moyens et médians). Au global, les médianes sont quasi-systématiquement inférieures aux moyennes, traduisant le fait que certains dossiers excessivement longs « décalent » la moyenne à la hausse.

¹ Article L. 181-9 du code de l'environnement.

² Articles R. 181-16 et suivants, R. 181-36 et suivants, R. 181-39 et suivants du code de l'environnement.

³ Parmi les dossiers analysés par la mission, 29 dossiers (soit 9 %) sont des projets éoliens. Leur intégration dans l'analyse conduit à majorer le délai global moyen (en mois) d'environ 3 %.

⁴ Minoration moyenne de l'ordre de 3 % par rapport au délai global moyen calculé sur l'ensemble des dossiers figurant dans l'extraction S3IC initialement communiquée à la mission.

⁵ CODERST : conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ; CDNPS : commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Tableau 2 : Délais réels des phases de la procédure d'autorisation environnementale sur la période 2017-2019 (en mois)

	Moyenne			Médiane				
	2017	2018	2019	2017-2019	2017	2018	2019	2017-2019
Examen								
Dépôt du dossier – accusé de réception	0,7	0,6	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Accusé de réception – avis des services et organismes	1,4	1,7	1,5	1,6	1,2	1,1	1,3	1,3
Avis des services et organismes – fin de la phase d'examen ⁶	7,6	5,5	5,0	5,8	6,4	4,4	4,0	4,4
... dont délai de suspension pour demandes de compléments ⁷	3,9	3,0	2,6	3,1	2,4	2,1	1,8	2,1
... en particulier, délai de suspension pour les dossiers faisant l'objet d'une demande de compléments ⁸	5,1	3,6	3,5	3,9	3,0	3,0	2,6	3,0
Fin de la phase d'examen – proposition d'enquête publique	0,8	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Délai d'examen sans neutralisation du délai induit par la demande de compléments	9,8	8,1	7,4	8,2	8,4	6,3	6,6	6,7
Délai d'examen avec neutralisation du délai induit par la demande de compléments	5,9	5,1	4,8	5,1	4,3	3,9	4,0	4,0
Enquête publique								
Proposition d'enquête publique – décision d'enquête publique	0,9	0,7	0,9	0,8	0,6	0,2	0,1	0,3
Décision d'enquête publique – saisine du tribunal administratif	-0,1 ⁹	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saisine du tribunal administratif – nomination du commissaire-enquêteur	0,2	0,3	0,4	0,3	0,0	0,2	0,0	0,1
Nomination du commissaire-enquêteur – arrêté d'enquête publique	0,6	0,8	0,9	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Arrêté d'enquête publique – début de l'enquête publique	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
Début de l'enquête publique – fin de l'enquête publique	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Fin de l'enquête publique – communication des observations au pétitionnaire	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
Communication des observations au pétitionnaire – réponses du pétitionnaire	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Réponses du pétitionnaire – rapport du commissaire enquêteur	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Délai total de l'enquête publique	4,7	4,9	5,1	4,9	4,7	4,4	4,6	4,6

⁶ Définie comme la date maximale entre l'avis des services, l'avis des organismes, l'avis de l'autorité environnementale et la date de réception des derniers compléments. Ce délai inclut le délai d'examen du dossier par l'autorité environnementale, pour les projets soumis à évaluation environnementale selon l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

⁷ Ce sous-délai correspond au délai de suspension lorsque les dossiers font l'objet d'une demande de compléments. Par construction, il est nul pour les dossiers ne faisant pas l'objet d'une telle demande. La moyenne et la médiane de ce sous-délai sont ensuite calculées sur l'ensemble des dossiers analysés par la mission (cf. tableau 1).

⁸ Ce sous-délai est un calcul conditionnel du délai de suspension pour les seuls dossiers faisant l'objet d'une demande de compléments.

⁹ Les délais négatifs traduisent un comportement d'anticipation par les services. Ainsi, en 2017, le tribunal administratif est en moyenne saisi 3 jours avant la décision d'enquête publique (0,1 mois).

Annexe III

	Moyenne			Médiane				
	2017	2018	2019	2017-2019	2017	2018	2019	2017-2019
Décision								
Rapport du commissaire-enquêteur – proposition d'arrêté préfectoral	2,3	2,0	2,1	2,1	1,7	1,7	1,8	1,8
Proposition d'arrêté préfectoral – décision	1,8	1,5	1,7	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3
Proposition d'arrêté préfectoral – décision, pour les dossiers sans passage en CODERST/CNPNPS	1,6	1,1	1,4	1,3	1,2	0,7	1,1	1,0
Proposition d'arrêté préfectoral – décision, pour les dossiers avec passage en CODERST/CNPNPS	1,9	1,7	2,0	1,8	1,5	1,4	1,4	1,5
Délai total de décision	4,1	3,5	3,9	3,8	3,3	3,0	3,4	3,2
Total								
Délai total sans neutralisation du délai induit par la demande de compléments	18,6	16,4	16,3	16,9	16,4	13,9	16,7	15,2
Délai total avec neutralisation du délai induit par la demande de compléments	14,7	13,5	13,7	13,8	13,0	11,7	13,1	12,6

Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

Champ : Les délais sont calculés pour l'ensemble des dossiers présentés dans le tableau 1, à l'exception des délais en italiques. Ces derniers sont calculés pour des dossiers spécifiques : dossiers avec demandes de compléments, dossiers avec passage ou non en CODERST/CNPNPS.

Note de lecture : En 2017, le délai total sans neutralisation des délais induits par la demande de compléments était en moyenne de 18,6 mois. Si, en moyenne, le délai entre le dépôt de dossier et l'accusé de réception était de 0,7 mois, au moins la moitié des dossiers ont reçu l'accusé de réception immédiatement après le dépôt de leur dossier (médiane nulle). Pour cette année, la demande de compléments a induit en moyenne un délai supplémentaire 3,9 mois. En particulier, pour les seuls dossiers ayant fait l'objet d'une telle demande de compléments, le délai supplémentaire induit est de 5,1 mois en moyenne.

1.1.2. Analyse et interprétation

En France, le délai total moyen de la procédure d'autorisation environnementale sur la période 2017-2019 est de 16,9 mois (cf. tableau 2), sans neutralisation des délais induits par les demandes de compléments au pétitionnaire. Ce délai correspond à la perception des délais réels par le porteur de projet après le dépôt de son dossier auprès de l'administration. Il est significativement plus important pour l'année 2017, date à laquelle la réforme de l'autorisation environnementale unique est entrée en vigueur, et se stabilise lors des deux années suivantes autour de 16 mois environ.

La décomposition des délais globaux en sous-délais permet d'identifier les principaux facteurs de divergence entre les délais réglementaires et les délais réels. Le tableau 3 présente l'analyse des écarts moyens des délais réels avec les délais théoriques réglementaires. La mission identifie deux facteurs principaux de divergence :

- ◆ **les demandes de compléments**, qui induisent en moyenne sur la période un délai de 3,1 mois et expliquent 40 % de l'écart moyen entre les délais totaux réels et réglementaires ;
- ◆ **les délais intercalaires et de coordination** entre les multiples acteurs impliqués dans une procédure. De tels délais sont identifiables lors de la phase d'enquête publique et prolongent en moyenne la procédure de 3 mois (expliquant environ 40 % de l'écart moyen). En particulier, ils sont induits par les délais séparant la fin de l'examen de la saisine du tribunal administratif et le dépassement du délai réglementaire minimum de 15 jours¹⁰ entre la nomination du commissaire-enquêteur et le début de l'enquête publique.

Enfin, un dépassement moyen de 1,5 mois en phase de décision explique un peu moins de 20 % de l'écart moyen entre délais réels et délais théoriques. La mission n'a pas pu identifier précisément les causes d'une telle majoration en phase de décision.

Tableau 3 : Analyse des écarts moyens entre délais réels et délais réglementaires de la procédure d'autorisation environnementale sur la période 2017-2019 (en mois)

	2017	2018	2019	2017-2019
Delta vis-à-vis des délais théoriques	+ 9,6	+ 7,5	+ 7,4	+ 7,9
... dont suspension pour demandes de compléments	3,9	3,0	2,6	3,1
... dont délai séparant la fin de l'examen de la proposition d'enquête publique	0,8	0,8	0,8	0,8
... dont délai séparant la proposition d'enquête publique de la saisine du tribunal administratif	0,8	0,8	0,8	0,8
... dont dépassement du délai réglementaire séparant la nomination du commissaire-enquêteur du début de l'enquête publique ¹⁰	1,3	1,4	1,6	1,4
... dont majoration du délai réglementaire prévu pour la phase de décision	1,9	1,2	1,5	1,5

Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

¹⁰ Article L. 123-10 du code de l'environnement. Ce délai de 15 jours est un minimum.

1.2. Enregistrement

1.2.1. Méthodologie

Les délais réels des dossiers soumis à enregistrement ont été approchés par l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

La mission a réalisé les mêmes choix de périmètre que pour le traitement des dossiers soumis à autorisation environnementale (cf. section 1.1.1).

Les dossiers présentés dans le tableau 4 correspondent à 68 % de l'ensemble des dossiers déposés de 2017 à 2019. Ce choix ne semble pas avoir d'influence significative sur les délais globaux calculés¹¹.

Tableau 4 : Typologie des dossiers soumis à enregistrement analysés par la mission

	2017	2018	2019	2017-2019
Nombre total de dossiers analysés	576	610	685	1 871
... dont dossiers avec demandes de compléments	66 %	67 %	59 %	64 %
... dont dossiers avec avis du CODERST	38 %	37 %	36 %	37 %

Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

1.2.2. Présentation des délais réels

En France, sur la période 2017-2019, le délai total moyen de la procédure d'enregistrement est de 6,3 mois (cf. tableau 5). Ce délai ne correspond pas à la perception du porteur de projet, pour qui 9,3 mois séparent en moyenne le dépôt du dossier et l'obtention de l'autorisation. En effet, sur la période, l'étude de la complétude et de la recevabilité du dossier dure en moyenne 3 mois.

Les délais réels de la procédure en enregistrement divergent des délais réglementaires¹² en moyenne d'un mois pour les années 2017 et 2018, et de près de 2 mois pour l'année 2019.

¹¹ Les délais globaux moyens calculés sur l'ensemble des dossiers est identique au dixième de mois près à ceux obtenus sur le champ des dossiers analysés par la mission.

¹² Délai de 5 mois, sauf sur arrêt motivé du préfet (article R. 512-46-18 du code de l'environnement).

Tableau 5 : Délais réels des phases de la procédure d'enregistrement sur la période 2017-2019 (en mois)

	Moyenne			Médiane				
	2017	2018	2019	2017-2019	2017	2018	2019	2017-2019
Recevabilité du dossier déposé								
Étude de la complétude et de la régularité du dossier par les services instructeurs	3,0	3,3	2,5	2,9	1,8	1,8	1,5	1,7
Instruction								
Dossier réputé complet et régulier – proposition de consultation du public	0,7	0,8	1,0	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4
Proposition de consultation du public – décision de consultation du public	0,7	0,8	1,1	0,8	0,5	0,6	0,6	0,5
Décision de consultation du public – fin de consultation du public	2,4	2,3	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Délai total de la consultation du public	3,8	3,9	4,5	4,1	1,8	3,4	3,8	3,3
Décision								
Fin de la consultation du public – décision d'enregistrement	2,2	2,2	2,4	2,3	1,9	1,8	2,1	1,9
... en particulier, pour les dossiers sans passage en CODERST	1,7	1,6	1,9	1,8	1,5	1,4	1,6	1,5
... en particulier, pour les dossiers avec passage en CODERST	3,1	3,1	3,2	3,1	2,6	2,8	2,9	2,8
Total								
Délai total sans neutralisation de la phase de recevabilité	9,1	9,3	9,4	9,3	7,5	7,5	8,2	7,7
Délai total avec neutralisation de la phase de recevabilité	6,0	6,0	6,9	6,3	5,4	5,4	6,3	5,6

Source : Mission, à partir de l'analyse d'une extraction du système d'informations S31C de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique.

Champs : Les délais présentés sont calculés pour l'ensemble des dossiers présentés dans le tableau 4, à l'exception des délais en italiques. Ces derniers sont calculés pour des dossiers spécifiques : dossiers avec passage ou non en CODERST.

2. Délais réels des procédures de permis de construire

2.1. Méthodologie

Les données analysées par la mission recouvrent tous les dossiers de permis de construire instruits par les autorités compétentes sur le territoire national sur la période 2017-2020 et dont la destination principale est industrielle ou logistique.

Les délais calculés courent de la date de dépôt de la demande dans le système d'informations Sitadel exploité par le commissariat général du développement durable du ministère de la Transition écologique, utilisée comme *proxy* de la date de dépôt des dossiers en mairie, jusqu'à la date réelle d'autorisation. La mission considère qu'il est peu probable que ces deux dates concordent systématiquement et estime que les délais qu'elle présente sont en conséquence minorés. Les statistiques sont communiquées selon la surface de plancher créée (cf. tableau 6 et tableau 7), dans un double objectif :

- ◆ pour les implantations à destination principale logistique, le choix d'analyser les délais des surfaces de plancher créées de plus de 5 000 m² permet de cibler plus spécifiquement les entrepôts logistiques¹³ ;
- ◆ de manière générale, les seuils de 10 000 m² et de 40 000 m² sont significatifs en matière de délais, puisque le premier soumet les projets à évaluation environnementale au cas par cas et le second de manière systématique¹⁴. Dans ces deux cas, les projets font l'objet d'une consultation du public et le délai d'instruction réglementaire du permis de construire est suspendu jusqu'à la réception du rapport ou de la synthèse des observations du public¹⁵.

2.2. Analyse des délais réels

De manière générale, sur la période 2017-2020, les délais réels d'instruction des permis de construire pour les implantations à destination logistique ou industrielle semblent correspondre aux délais réglementaires¹⁶.

Toutefois, la mission souligne qu'il existe un écart non négligeable entre les délais réels et les délais réglementaires pour les constructions dont la surface de plancher est supérieure à 40 000 m², soumis à évaluation environnementale systématique et devant faire l'objet d'une enquête publique au titre de l'article L. 123-2 du code de l'environnement¹⁷. Cet écart est en moyenne respectivement de 1,8 mois et de 2,6 mois pour les implantations logistiques et industrielles (cf. tableau 6 et tableau 7). En outre, les écarts-types pour ces projets sont deux à trois fois plus importants que pour les autres surfaces, suggérant que les causes des dépassements de délais ne sont pas structurelles mais propres à chaque projet¹⁸.

¹³ Le critère d'une surface de plancher de 5 000 m² minimum est retenu dans la définition des aires logistiques (cf. [Atlas des entrepôts et aires logistiques en France en 2015](#)).

¹⁴ Voir la rubrique 39 a. de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

¹⁵ Voir l'article R. 423-37-3 du code de l'urbanisme.

¹⁶ Le délai réglementaire de droit commun est fixé à 3 mois selon l'article R*. 423-23 du code de l'urbanisme.

¹⁷ Le délai réglementaire d'obtention d'un permis de construire pour une construction soumise à enquête publique est estimé à 6 mois par la mission (3 mois d'instruction selon l'article R*. 423-23 du code de l'urbanisme et suspension des délais d'instruction d'une durée de trois mois pour conduire l'enquête publique, voir les articles R. 123-5 et suivants du code de l'environnement).

¹⁸ Par exemple : une difficulté technique propre à un projet, une opposition locale importante, une modification de document d'urbanisme, etc.

Annexe III

Tableau 6 : Délais réels de l'instruction du permis de construire pour les implantations logistiques sur la période 2017-2020, selon la surface de plancher créée (en mois)

	Moyenne	Quartile 1	Médiane	Quartile 3
Entre 5 000 et 10 000 m ²	2,8	1,6	2,5	3,7
Entre 10 000 et 40 000 m ²	3,8	2,1	3,1	4,8
Supérieure à 40 000 m ²	7,8	4,9	7,5	10,4

Source : Commissariat général au développement durable, à partir de la base de données Sitadel.

Tableau 7 : Délais réels de l'instruction du permis de construire pour les implantations industrielles sur la période 2017-2020, selon la surface de plancher créée (en mois)

	Moyenne	Quartile 1	Médiane	Quartile 3
Entre 500 et 1 000 m ²	2,2	1,2	2,0	2,8
Entre 1 000 et 5 000 m ²	2,4	1,4	2,1	3,1
Entre 5 000 et 10 000 m ²	2,7	1,7	2,4	3,5
Entre 10 000 et 40 000 m ²	3,0	1,5	2,4	4,0
Supérieure à 40 000 m ²	8,6	5,9	8,5	9,6

Source : Commissariat général au développement durable, à partir de la base de données Sitadel.

ANNEXE IV

Glossaire des sigles et acronymes

Annexe IV

Sigle/Acronyme	Signification
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNDP	Commission nationale du débat public
CNPN	Conseil national de protection de la nature
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
DDEETS	Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DDPP	Direction départementale de protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERC	Éviter, Réduire, Compenser
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
M-ETI	Mouvement des entreprises de taille intermédiaire
MRAe	Mission régionale d'autorité environnementale
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation