

Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle

Mission de Laure de La Raudière, Député d'Eure-et-Loir

Rapporteur : Pierre Palat, IGM, Conseil Général de
l'Industrie, de l'Energie et des Technologies

Octobre 2010

SOMMAIRE

1	PRESENTATION GENERALE DE LA MISSION ET CONTEXTE	4
1.1	CHAMP DE LA MISSION.....	5
1.2	METHODE DE TRAVAIL DE LA MISSION.....	6
1.3	FIL DIRECTEUR DES MESURES PROPOSEES.....	6
2	LE DIAGNOSTIC : UNE REGLEMENTATION COMPLEXE, TROP EVOLUTIVE ET PARFOIS PLUS SEVERE QUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS.....	8
2.1	L'INSTABILITE DE L'ENVIRONNEMENT LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	9
2.2	L'INFLATION NORMATIVE ET LE MANQUE DE LISIBILITE DE CERTAINS TEXTES	9
2.3	DES REGLEMENTATIONS NATIONALES PARFOIS PLUS CONTRAIGNANTES QUE CELLES DEFINIES AU NIVEAU EUROPEEN OU DECLINEES DANS LES AUTRES ETATS-MEMBRES	11
2.4	DES PROCEDURES DE CONTROLE INEGALEMENT APPLIQUEES	15
2.5	UN MANQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES FACE A LA CHARGE REGLEMENTAIRE	15
2.6	LES CONTRADICTIONS REGLEMENTAIRES.....	16
2.7	DES EFFETS DE SEUIL ENCORE TROP PENALISANTS	17
2.8	DES DELAIS D'INSTRUCTION ADMINISTRATIVE TROP LONGS	17
2.9	LA PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES ENGAGEMENTS VOLONTAIRES	18
2.10	DIFFICULTE A OBTENIR UN CONSENSUS SUFFISANT	19
3	LES MESURES D'ORDRE GENERAL	20
3.1	AMELIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES INDUSTRIELS	20
3.1.1	<i>Mettre en place des chartes d'accueil des entreprises industrielles par les services de l'Etat au niveau de chaque préfecture.....</i>	<i>20</i>
3.1.2	<i>Faciliter l'orientation des entreprises industrielles vers les aides techniques et financières.....</i>	<i>22</i>
3.1.3	<i>Nommer au niveau local un « chef de projet » dans les services de l'Etat pour les actions qui le nécessitent.....</i>	<i>23</i>
3.1.4	<i>Indiquer des délais cible pour les procédures mises en œuvre.....</i>	<i>24</i>
3.1.5	<i>Disposer d'un portail internet unique d'accès à l'ensemble de la réglementation applicable et des textes associés.....</i>	<i>24</i>
3.2	EVITER LES DEMANDES REDONDANTES ET GAGNER DU TEMPS.....	25
3.2.1	<i>Rendre effectives les enquêtes publiques conjointes prévues par la loi Grenelle II et organiser autant que possible les procédures en parallèle plutôt qu'en série.....</i>	<i>25</i>
3.2.2	<i>Développer la réutilisation des études d'impact.....</i>	<i>26</i>
3.2.3	<i>Poursuivre la dématérialisation des procédures et améliorer l'efficacité de l'administration électronique.....</i>	<i>27</i>
3.3	ALLEGER LES CONTROLES POUR LES ENTREPRISES PARTICULIEREMENT ENGAGEES DANS LE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL	31
3.4	CHERCHER A DONNER AUX ENTREPRISES DAVANTAGE DE SECURITE QUANT A LA QUALITE DES PRESTATIONS DES BUREAUX D'ETUDES INTERVENANT DANS LES PROCEDURES ADMINISTRATIVES.....	31
4	LES MESURES SPECIFIQUES AUX INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE)	33
4.1	ASSURER LE SUCCES DU NOUVEAU REGIME DE L'ENREGISTREMENT	35

4.2	VEILLER A LA PROPORTIONNALITE DES ARRETES DE PRESCRIPTIONS GENERALES	36
4.3	AMELIORER LA TRANSPARENCE DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION ET VISER A EN REDUIRE LES DELAIS	37
4.4	VEILLER A APPLIQUER ETROITEMENT LA NOTION DE MODIFICATION SUBSTANTIELLE	40
4.5	MIEUX CADRER L'AVIS PREALABLE DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE SUR LES ETUDES D'IMPACT	42
4.6	REDUIRE LES DELAIS LIES A L'INSTRUCTION DE CERTAINES PROCEDURES PARALLELES	43
4.6.1	<i>En matière d'archéologie préventive</i>	43
4.6.2	<i>En matière de protection de la nature (faune et flore)</i>	44
4.7	AMELIORER CERTAINS ASPECTS DE LA PROCEDURE SPECIFIQUE AUX CARRIERES	45
4.8	ANALYSER DE FAÇON PLUS GLOBALE LE FINANCEMENT DES PPRT.....	45
5	VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MANIERE DE CONCEVOIR ET D'APPLIQUER LA REGLEMENTATION	47
5.1	PRENDRE EN COMPTE L'ENJEU DE LA COMPETITIVITE DE NOS ENTREPRISES AU NIVEAU EUROPEEN 48	
5.1.1	<i>Porter au niveau européen certaines exigences réglementaires et éviter les mises en œuvre unilatérale</i>	48
5.1.2	<i>Assurer une véritable égalité entre les produits européens et les produits importés</i>	48
5.1.3	<i>Mieux défendre l'approche française dans l'élaboration de la réglementation européenne</i>	49
5.1.4	<i>Veiller à l'harmonisation des définitions entre le niveau européen et le niveau national</i>	50
5.2	ADAPTER LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES AU CONTEXTE INDUSTRIEL	50
5.2.1	<i>Veiller à la lisibilité des textes législatifs et réglementaires</i>	50
5.2.2	<i>Transcrire les directives européennes sans durcissement hexagonal sauf cas particuliers motivés</i>	51
5.2.3	<i>Expérimenter le travail collaboratif avec les parties prenantes dans l'élaboration des textes et le suivi de la mise en œuvre</i>	52
5.2.4	<i>Réaliser une étude d'impact pour tout nouveau texte réglementaire de nature régaliennne (décret ou arrêté)</i>	53
5.2.5	<i>Réaliser une évaluation a posteriori des textes</i>	54
5.2.6	<i>Recourir à des expérimentations en cas de difficulté à réaliser les études d'impact</i>	54
	CONCLUSION	56
	ADDENDUM : QUELQUES ACTIONS FACILITATRICES	58
	ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	63
	ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS	66
	ANNEXE 3 : LISTE DES VISITES DE TERRAINS	70

1 PRESENTATION GENERALE DE LA MISSION ET CONTEXTE

En concluant le 4 mars 2010, les Etats Généraux de l'Industrie, le Président de la République a souligné la nécessité d'établir un nouveau pacte économique et social autour du caractère indispensable de l'industrie pour l'économie et la société françaises.

Il a défini une démarche stratégique destinée à replacer la politique industrielle au cœur de notre politique économique avec quatre grands objectifs :

- une augmentation de l'activité industrielle de plus de 25% d'ici fin 2015,
- la pérennisation de l'emploi industriel en France sur le long terme,
- le retour d'une balance commerciale industrielle durablement positive d'ici 2015,
- un gain de plus de 2% de la part française dans la production industrielle européenne.

Cette démarche stratégique se décline en 23 mesures issues de la large concertation mise en œuvre au niveau national et dans les régions pendant les Etats généraux de l'industrie. Ces mesures s'articulent autour de cinq leviers d'actions :

1. mettre l'industrie au cœur d'un grand projet commun,
2. développer l'emploi et les compétences sur les territoires,
3. consolider la structuration des filières industrielles françaises,
4. renforcer la compétitivité des entreprises et l'innovation,
5. assurer le financement de l'industrie.

C'est dans le cadre du quatrième levier qu'il est prévu **une mesure générale de simplification de la réglementation applicable à l'industrie pour veiller à ce que les enjeux de compétitivité de l'industrie française soient mieux pris en compte au moment de l'élaboration des textes qui l'impactent.**

Il a donc été décidé de mettre en place une mission afin d'identifier les pistes de simplification envisageables.

La présidence de cette mission a été confiée à Madame Laure de La Raudière, Députée d'Eure-et-Loir, par lettre¹ en date du 7 mai 2010 signée conjointement par Monsieur Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, Madame Christine Lagarde, ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, et Monsieur Christian Estrosi, ministre chargé de l'industrie.

¹ Voir lettre de mission en annexe n° 1

La mission associe un représentant du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, rapporteur, un représentant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, un membre du Conseil d'Etat et un représentant de l'industrie².

1.1 Champ de la mission

La lettre de mission des ministres fixe l'objectif « *d'identifier un ensemble de simplifications du droit applicable aux entreprises françaises susceptibles de faciliter leur activité et d'améliorer leur compétitivité* ».

Elle doit veiller « *à ne pas remettre en cause les grands objectifs des politiques publiques concernées, notamment environnementales, sanitaires ou sociales en [se] concentrant notamment sur leur mise en œuvre* ».

Cinq objectifs principaux sont assignés :

1. Examiner la réglementation applicable à l'industrie française avec une approche par grands secteurs, en attachant une importance particulière aux secteurs des biens de consommation, des biens intermédiaires et des secteurs porteurs de croissance et en distinguant la réglementation qui relève du droit communautaire de celle qui est uniquement française,
2. Mettre en évidence les éventuelles accumulations de contraintes réglementaires susceptibles d'impacter notablement la compétitivité de certains secteurs,
3. Proposer des aménagements susceptibles de minimiser ces impacts en lien avec les acteurs concernés,
4. Identifier les démarches administratives liées à l'activité d'une entreprise industrielle en France ainsi que les coûts associés, en recensant en particulier, d'une part, les procédures liées à l'installation d'un site industriel en France et, d'autre part, celles liées à l'ajustement d'un site industriel en fonction d'éventuels cycles structurels ou d'évolutions ponctuelles de production,
5. Faire toute proposition permettant d'alléger les formalités et de raccourcir les délais associés notamment en évitant les traitements séquentiels de procédures pour un même projet.

² Monsieur Pierre PALAT, ingénieur général des mines, membre du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, rapporteur, assisté de Messieurs Matthias de JOUVENEL et Yves MAGNE, administrateurs civils chargés de mission au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Monsieur Henri LEGRAND, ingénieur général des mines au Conseil général de l'Environnement du Développement durable, Monsieur Alexandre LALLET, maître des requêtes au Conseil d'Etat, Monsieur Jean PELIN, directeur général de l'Union des industries chimiques.

1.2 Méthode de travail de la mission

La mission a procédé du 25 mai 2010 au 31 Aout 2010 à 37 auditions d'acteurs du monde de l'industrie : représentants des fédérations industrielles, représentants des salariés, directions d'administrations centrales impliquées dans la définition et la mise en œuvre de l'environnement réglementaire de l'industrie³.

Elle a également réalisé en région des visites sur trois sites industriels au cours desquelles elle a rencontré des chefs d'entreprise et des responsables administratifs confrontés au jour le jour à la réalité des règles et procédures⁴.

Les investigations conduites et les échanges riches tenus lors des auditions et au cours des visites ont conduit la mission à mieux préciser son champ d'action.

En effet, l'activité industrielle est soumise à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent aux activités économiques en général qu'il s'agisse du droit du travail, du droit fiscal, du droit des sociétés, du droit de la construction... : évaluer l'ensemble de l'environnement législatif et réglementaire de l'industrie au regard de l'enjeu de compétitivité reviendrait à examiner une grande part du corpus juridique applicable en France ; une investigation d'une telle ampleur nécessiterait des moyens importants et des délais incompatibles avec ceux fixés à la présente mission.

C'est pourquoi la mission a choisi de concentrer ses réflexions et propositions, soit sur des réglementations affectant plus spécialement (mais pas nécessairement exclusivement) l'industrie comme celle des installations classées pour la protection de l'environnement ou les réglementations « produits » (REACH, ROHS, Biocide,...), soit portant sur des domaines impactés particulièrement par l'activité industrielle (déchets, eau, sols, hygiène et sécurité...).

1.3 Fil directeur des mesures proposées

La mission tient à souligner la **très forte attente** de l'ensemble des industriels rencontrés par rapport à l'objet de la mission. Tous ont insisté sur les difficultés rencontrées quotidiennement dans l'application des réglementations ou dans l'instruction des dossiers d'autorisations diverses.

Dans ce cadre, la mission s'est employée :

- à rechercher, en concertation étroite avec les fédérations industrielles et grâce à des visites d'entreprises, des cas concrets de difficultés rencontrées par les industriels dans l'application des réglementations ;
- à attester, à la lumière de ces cas, de la possibilité de mettre en œuvre facilement et sans délai des mesures de simplifications ;

³ Voir annexe n°2 : liste des auditions d'organisations représentatives

⁴ Voir annexe n°3 : liste des visites de terrains

- à identifier les exigences réglementaires nationales spécifiques allant au delà des déclinaisons nationales mises en œuvre dans d'autres Etats-membres des directives adoptées par l'Union européenne qui sont susceptibles de pénaliser l'industrie nationale par rapport à ses concurrents européens ou internationaux ;
- à dresser sur ces bases **des simplifications de procédures à conduire en proposant aux administrations concernées une méthode et une première liste de chantiers d'allègements réglementaires** et
- à émettre des **recommandations générales** pour poursuivre, au delà de la présente mission, l'effort indispensable de résorption des complexités réglementaires pénalisantes pour l'industrie et **pour mieux prendre en compte à l'avenir l'enjeu de la compétitivité industrielle dans l'élaboration des réglementations applicables à l'industrie.**

La mission s'est attachée en permanence, dans les mesures proposées, à respecter les politiques déclinées en matière de protection de l'environnement, de la santé et des salariés.

Elle propose des mesures, souvent d'ordre organisationnel, qui sont susceptibles de répondre aux attentes majeures des industriels, à savoir :

- la réduction des délais d'instruction des demandes,
- un meilleur accompagnement par les services de l'Etat,
- une meilleure façon de réglementer à l'avenir, et
- une modernisation des relations entre les industriels et les services de l'Etat, que ce soit localement ou au niveau national.

2 LE DIAGNOSTIC : UNE REGLEMENTATION COMPLEXE, TROP EVOLUTIVE ET PARFOIS PLUS SEVERE QUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS

L'environnement législatif et réglementaire dans lequel évoluent les entreprises a une influence déterminante sur leur compétitivité et leur capacité à créer des emplois. Il convient donc de veiller à ce que les charges directes et indirectes découlant de cet environnement n'entravent pas leur développement économique. Or la multiplication des normes et l'instabilité juridique engendrée par des modifications successives et régulières compliquent parfois l'action des entreprises et occasionnent des coûts de mise en œuvre qui pourraient sans doute être plus limités. Ce problème touche particulièrement les PME qui ne disposent pas toujours de moyens financiers suffisants ni d'un personnel qualifié capable d'analyser les textes législatifs et réglementaires et de remplir les multiples obligations administratives qui en découlent.

Les difficultés rencontrées par les entreprises par rapport à l'environnement juridique de leur activité sont de plusieurs ordres. Elles peuvent tenir :

- à l'instabilité de l'environnement législatif et réglementaire,
- à l'inflation normative et au manque de lisibilité de certains textes,
- à des réglementations nationales parfois plus contraignantes que celles définies au niveau européen ou déclinées au niveau national dans les autres Etats-membres de l'Union européenne,
- à des procédures de contrôle inégalement appliquées faussant ainsi la concurrence,
- à un manque d'accompagnement des entreprises face à la charge réglementaire,
- aux contradictions réglementaires
- à des effets de seuil encore trop pénalisants,
- à des délais d'instruction administrative trop longs,
- aux difficultés à obtenir un consensus suffisant

Ce constat est partagé dans d'autres États européens ; par exemple, l'Allemagne a elle-même jugé ses réglementations « trop nombreuses, trop changeantes et trop peu lisibles », ce qui l'a conduite à engager des actions de simplification. La France ne peut rester à l'écart de cette évolution.

2.1 L'instabilité de l'environnement législatif et réglementaire

La réglementation, que ce soit au niveau national ou au niveau européen évolue trop rapidement, laissant peu de temps aux entreprises pour se mettre en conformité.

Dans de nombreux secteurs, les investissements pour ces mises en conformité sont considérables, ce qui diminue d'autant les marges de manœuvre pour investir dans l'innovation.

A titre d'exemples d'instabilité de l'environnement législatif et réglementaire, pour la plupart d'ailleurs liés à l'activité normative de l'Union européenne, on peut citer :

- **les règles en matière d'étiquetage** : ces règles, définies essentiellement au niveau communautaire, ont régulièrement évolué : étiquetage nutritionnel, allégations, arômes, etc. Or, chaque changement entraîne des mises à jour dans les étiquetages sans que soit toujours prévue une période de transition raisonnable pour la gestion des emballages déjà imprimés. La destruction d'emballage voire le retrait de produit, alors même que la sécurité du consommateur n'est pas en jeu, pénalise la compétitivité ;
- **le domaine des systèmes frigorigènes** : dans ce secteur, qui concerne plus spécialement les entreprises agroalimentaires, des changements réglementaires successifs sont imposés : interdiction des CFC, remplacés par les HFC et HCFC, qui vont eux-mêmes être interdits à court ou moyen terme. Or changer de système frigorigène est une opération coûteuse qui s'inscrit dans une perspective industrielle cohérente et globale et doit être réalisée avec une visibilité à long terme ;
- **le sujet important des relations commerciales** : cinq lois ont été adoptées entre 1996 et 2008, chacune avec des effets positifs mais sans parvenir complètement à mettre fin à l'ensemble des pratiques abusives, loi Galland (1996), loi Nouvelles Régulations Economiques (2001), loi Dutreil (2005), loi Chatel (2008), loi de Modernisation de l'Economie (2008). Les nouvelles lois sont parfois intervenues sans avoir pris le temps d'évaluer complètement l'efficacité du dispositif précédent.

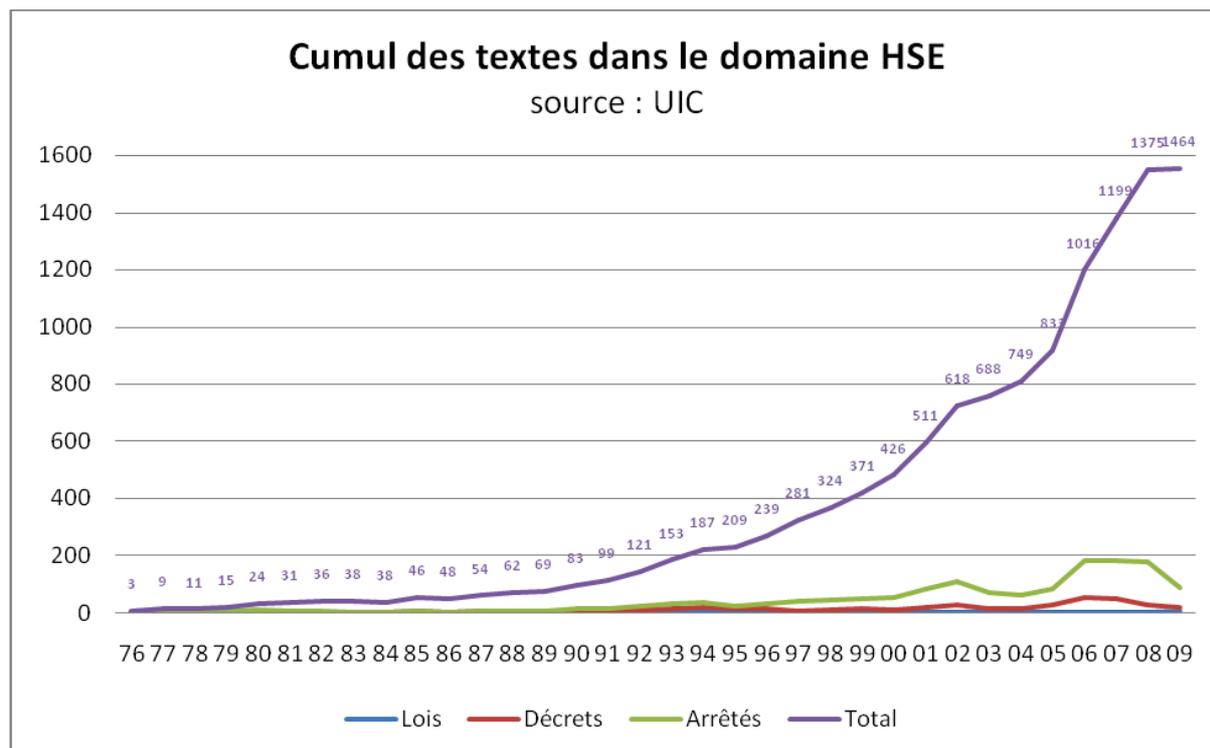
L'instabilité de l'environnement réglementaire des entreprises trouve sa source aussi bien dans les pratiques nationales que dans les pratiques communautaires. **Les règlements évoluent sans s'assurer de la compatibilité de ces évolutions avec le cycle des investissements industriels.**

2.2 L'inflation normative et le manque de lisibilité de certains textes

L'élaboration des textes législatifs et réglementaires n'est pas toujours guidée par la préoccupation de la lisibilité. L'inflation normative, l'imprécision de certaines notions, la

complexité dans la mise en œuvre de certaines dispositions sont les principaux symptômes de ce problème.

Le graphique ci-dessous illustre à la fois l'inflation du nombre de textes (lois, décrets et arrêtés) applicables dans le domaine « hygiène, sécurité, environnement » pris chaque année et surtout leur accumulation au fil du temps. Certaines entreprises industrielles ont ainsi été conduites à externaliser leur veille réglementaire ce qui constitue une perte de l'appropriation juridique. Ce graphique ne prend pas en compte les circulaires et les guides; le résultat serait plus marqué encore.



L'inflation normative affecte parfois considérablement certains secteurs. Par exemple, dans le secteur des produits phytopharmaceutiques, la recherche, le développement, la fabrication, le stockage, le transport, la mise sur le marché, l'utilisation, la gestion et l'élimination de ces produits font l'objet d'une réglementation spécifique dans le souci de veiller à la protection du consommateur et au respect de l'environnement (eau, air, sol, faune flore). Ainsi, avec la combinaison entre les multiples secteurs d'activités visés pour une même entreprise, les objectifs à atteindre pour chacun de ces secteurs et les différents fondements de la réglementation (communautaire, nationale, départementale voire municipale), ce ne sont pas moins de huit codes qui s'appliquent (code de la santé publique, code de l'environnement, code rural, code de la consommation, code du travail, code de l'urbanisme, code des transports, code des collectivités territoriales).

Selon l'Union des industries chimiques, plus de 6000 exigences applicables à son secteur ont été recensées dans les domaines de la santé, la sécurité et l'environnement, avec de très nombreuses mesures réalisées par des laboratoires indépendants. Ce qui nécessite la rédaction de cahiers des charges, de rapports de mesures, de bilans, et la réalisation de multiples études (technico-économiques, détermination des émissions de composés

organiques volatils, impacts des rejets, programme de réduction des composés organiques volatils, étude d'impact...) dans des délais très courts.

La surabondance de textes peut créer des incohérences dans la définition des notions, sources d'erreurs dans leur application. Elle génère aussi des complexités dans la mise en œuvre de certaines dispositions (comme le renvoi successif à des textes complémentaires d'application). Par exemple, l'article R.4412-58⁵ du code du travail issu du décret n°2008-244 du 7 mars 2008 renvoie, pour son extension aux agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques à un arrêté qui n'a pas encore été pris à ce jour.

Les difficultés de lisibilité contraignent de nombreux industriels (et la très grande majorité des PMI) à recourir aux services de consultants spécialisés qui facturent leurs prestations à des tarifs élevés.

2.3 Des réglementations nationales parfois plus contraignantes que celles définies au niveau européen ou déclinées dans les autres Etats-membres

Le plus souvent, les règles encadrant les secteurs industriels font l'objet d'une harmonisation européenne.

Néanmoins, il arrive que la France mette en œuvre des dispositions particulières, motivées par des préoccupations louables, mais susceptibles de pénaliser les industriels implantés sur son territoire. L'effet pour l'activité industrielle est double : d'une part les industriels déjà installés en France subissent un différentiel de compétitivité par rapport à ceux installés ailleurs en Europe, d'autre part l'attractivité de la France est diminuée, parce que la réglementation y est moins favorable et parce que la France se trouve chargée d'une image de pays à la réglementation excessivement lourde et contraignante.

Des exemples relativement nombreux peuvent être relevés :

- **concernant les biocarburants**, la directive européenne⁶ impose une part de 5,75 % de biocarburants dans les carburants en 2010. La France a choisi d'imposer cette teneur dès 2008 et vise de manière unilatérale et isolée 7% en 2010 comme le montre le tableau récapitulatif du « Rapport sur les progrès accomplis en matière d'utilisation de biocarburants et d'autres carburants renouvelables dans les États membres de l'Union européenne »⁷ ;

⁵ Article R.4412-58 (V) : « Une attestation d'exposition aux agents chimiques dangereux mentionnés à l'article R. 4412-40, remplie par l'employeur et le médecin du travail, est remise au travailleur à son départ de l'établissement, quel qu'en soit le motif. Un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et de l'agriculture détermine les conditions de remise de cette attestation en cas d'exposition à des agents cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction. »

⁶ Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2006) 845 final du 10 janvier 2007, Annexe 2: Objectifs indicatifs nationaux concernant la part des biocarburants, 2006-2010, page 18

- **en ce qui concerne la pollution des eaux** la directive 2000/60/CE⁸ dite « directive cadre sur l'eau » prévoit d'atteindre en 2015 un « bon état » des eaux de surface et, à cette fin, demande aux États-membres d'établir des programmes de mesures reposant notamment sur des analyses ; dans ce but, la France a lancé un vaste plan d'action de recherche et de réduction des substances dangereuses pour le milieu aquatique⁹. Plusieurs milliers d'installations doivent rechercher dans leurs rejets une liste de substances qui est fonction de leur secteur d'activité et qui peut aller jusqu'aux 106 « substances dangereuses » identifiées par une directive européenne de 1976. Ce processus est très formalisé avec l'intervention de plusieurs arrêtés préfectoraux. Le dispositif est le même pour les PME et pour les grands groupes pharmaceutiques. D'autres États ont pu engager des programmes plus légers ;
- **en matière d'engrais à base de nitrate d'ammonium**, même s'il existe un règlement européen relatif aux engrais¹⁰, les règles varient en fait selon les États : ainsi, les engrais à forte teneur en azote sont interdits en Allemagne alors qu'ils sont autorisés en France ; en outre les règles relatives à leur stockage récemment adoptées en France diffèrent (par exemple sur la nature des sols)¹¹ de celles en vigueur au Royaume-Uni ;
- **en matière d'étude de dangers**, la directive Seveso exige un « Rapport de sécurité » (document très détaillé analysant les dangers de l'installation) pour les sites « seuil haut » et demande seulement une « notification » au contenu plus léger pour les « seuils bas ». Par contre, la réglementation française impose dans les deux cas, comme d'ailleurs pour toutes les ICPE, la réalisation d'un document appelé « étude de dangers » dont le contenu et la méthodologie sont régis par les mêmes dispositions réglementaires pour toutes les installations¹², même si le code de l'environnement précise que « le contenu de l'étude de dangers doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation, compte tenu de son environnement »¹³ ;
- **pour les produits utilisés pour le nettoyage des matériaux** et objet destinés à entrer en contact avec des denrées, produits et boissons pour l'alimentation humaine, une réglementation strictement française est applicable parfois en déphasage avec le règlement détergents et la directive biocides.

⁸ 23 octobre 2000 (JOCE du 22 décembre 2000)

⁹ JORF n°105 du 5 mai 2007 page 8013 - texte n° 64 - Arrêté du 21 mars 2007 modifiant l'arrêté du 20 avril 2005 pris en application du décret du 20 avril 2005 relatif au programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses et l'arrêté du 30 juin 2005 relatif au programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses - NOR: DEVO0700203A

¹⁰ Règlement n° 2003/2003 du 13 octobre 2003

¹¹ Arrêté du 13 avril 2010

¹² II de l'article R. 512-9 du code de l'environnement et arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation

¹³ I de l'article R. 512-9 du code de l'environnement

La France met parfois en œuvre des réglementations plus strictes que d'autres pays comparables de l'Union en poursuivant des objectifs de santé publique parfaitement légitimes. Pour éviter de créer des distorsions entre nos entreprises et leurs concurrentes européennes, la France devrait prioritairement porter et défendre fortement au niveau européen ses souhaits en matière de réglementation.

A titre d'exemples :

- **dans le domaine des produits de la construction**, la France s'est dotée d'un arsenal législatif et réglementaire spécifique. L'article 40 de la loi dite Grenelle I¹⁴ impose à partir du 1^{er} janvier 2012, l'interdiction dans ces produits des substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégories 1 et 2 (CMR 1 et CMR 2). Les arrêtés du 30 avril et du 28 mai 2009¹⁵ imposent des limites maxima d'émissions depuis le produit fini de certaines substances. Il s'agit de règles applicables uniquement sur le territoire français et qui anticipent le règlement REACH¹⁶, règlement qui permet notamment d'interdire de manière uniforme en Europe les substances les plus dangereuses.
- **Toujours dans le domaine des produits de la construction** : dans le cadre de la Directive Produits de la construction, la Commission européenne a défini, par le biais de décisions, les systèmes d'attestation de conformité applicables à chaque famille de produits, et, par l'intermédiaire de documents interprétatifs ou de mandats de normalisation, la contribution des produits de la construction à chaque exigence essentielle (résistance mécanique et stabilité, sécurité en cas d'incendie, hygiène, santé et environnement, sécurité d'utilisation, protection contre le bruit, économie d'énergie et isolation thermique). Comme les autres Etats-membres, La France a continué d'élaborer des réglementations, parmi lesquelles on peut citer :
 - l'arrêté du 29 mai 1997 relatif aux matériaux et objets utilisés dans les installations fixes de production, de traitement et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine ;
 - l'arrêté du 30 avril 2009 relatif aux conditions de mise sur le marché des produits de la construction contenant des substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques ;
 - les projets de décret et d'arrêté relatifs à l'étiquetage des produits de la construction sur leurs émissions en substances volatiles polluantes (notifiés via la Directive 98/34 en décembre 2009) ;

¹⁴ n° 2009-967 du 3 août 2009 - NOR: DEVX0811607L

¹⁵ Arrêté du 28 mai 2009 modifiant l'arrêté du 30 avril 2009 relatif aux conditions de mise sur le marché des produits de construction et de décoration contenant des substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques de catégorie 1 ou 2 - NOR: DEVP0910046A

¹⁶ REACH : Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances, règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission n°1907/2006 du 18 décembre 2006

- les projets de décret et d'arrêté relatifs à la déclaration des impacts environnementaux des produits de la construction (en cours d'élaboration).

Le paysage réglementaire européen est devenu particulièrement inextricable, puisqu'un fabricant français, s'il veut mettre sur le marché en France et dans les autres pays, doit suivre différentes règles pour un même produit.

- **dans le domaine de l'exposition aux substances cancérigène, mutagène ou reprotoxique** : l'exposition aux émissions de formaldéhyde est réglementée par l'arrêté du 13 juillet 2006¹⁷ pour les produits de construction et de décoration : toute exposition au formaldéhyde doit être considérée comme une exposition à une substance cancérigène, mutagène ou reprotoxique avérée (CMR 1 ou 2). Au niveau européen, le formaldéhyde est une substance dont le caractère CMR est seulement suspecté (CMR 3). Ainsi, les industriels en France se voient imposer soit des règles de confinement de leurs procédés qui ne s'appliquent pas à leurs concurrents dans les autres pays européens, soit des études techniques démontrant aux services de l'Etat l'absence de risque pour les salariés.
- **dans le domaine de l'exposition des salariés aux agents chimiques dangereux** : le décret n° 2009-1570 et son arrêté d'application¹⁸ ont profondément modifié les procédures de contrôle obligatoire ; ces modifications concernent entre autres les poussières de bois à compter du 18 décembre 2009¹⁹. L'interprétation statistique des résultats de mesure dans le but d'évaluer la probabilité de dépassement de la valeur limite d'exposition professionnelle pendant 8 heures (VLEP 8h), mise en place par cette nouvelle réglementation, conduit à multiplier significativement le nombre de mesures annuelles de l'exposition des salariés aux poussières de bois (cf. annexe 1 de l'arrêté) : là où auparavant 1 à 2 mesures pouvaient suffire à cette évaluation annuelle, 6 à 9 mesures sont aujourd'hui nécessaires par groupe d'exposition homogène (GEH) de salariés. Soulignons en outre que la France a choisi une VLEP 8h de 1 mg/m³ d'air, la directive²⁰ ayant fixé un seuil européen à 5 mg/m³ sans préciser de norme de mesurage harmonisée.

¹⁷ Arrêté du 13 juillet 2006 modifiant l'arrêté du 5 janvier 1993 fixant la liste des substances, préparations et procédés cancérigènes au sens du deuxième alinéa de l'article R. 231-56 du code du travail – publié le 29 juillet 2006 - Texte 12 sur 149 - NOR : SOCT0611483A

¹⁸ Arrêté du 15 décembre 2009 relatif aux contrôles techniques des valeurs limites d'exposition professionnelle sur les lieux de travail et aux conditions d'accréditation des organismes chargés des contrôles (JORF du 17 décembre 2009).

¹⁹ Voir aussi Circulaire DGT 2010/03 du 13 avril 2010 relative au contrôle du risque chimique sur les lieux de travail.

²⁰ 1999/38 du 29 avril 1999

2.4 Des procédures de contrôle inégalement appliquées

Les produits importés ne font pas l'objet de contrôles systématiques et harmonisés des autorités compétentes françaises afin de garantir une protection uniforme du consommateur quel que soit le lieu de fabrication des produits.

De plus, les contrôles ne font l'objet d'aucune harmonisation dans l'Union Européenne. Ils sont sporadiques, parfois avec un seuil de tolérance différent suivant les pays européens.

Dans le secteur électrique, on trouve un certain nombre d'exemples d'importations de produits pouvant être considérés comme dangereux ou contrefaits, entrés sur le territoire sans contrôle. Il convient de s'assurer que les contrôles portent sur l'ensemble des produits, qu'ils soient fabriqués en France ou qu'ils soient importés.

Un autre exemple est celui de la taxe sur les huiles et sur les farines, mise en place dans les années 1960 pour alimenter la caisse de retraites des non salariés agricoles. Cette taxe est également perçue sur les huiles et farines importées en France. Or les dispositifs de contrôle existants ne permettent pas de garantir que cette taxe soit effectivement acquittée pour l'ensemble des produits importés.

Dans le domaine des contrôles des sites Seveso, l'industrie rapporte le cas d'une société qui exploite deux sites Seveso seuil haut, l'un en France et l'autre en Allemagne : le site Français est soumis à environ 5 visites d'inspection par an et les remarques faites par chaque inspection doivent recevoir des réponses documentées. Le site de la même société, localisé de l'autre côté du Rhin, est soumis à environ une inspection tous les deux ans²¹.

2.5 Un manque d'accompagnement des entreprises face à la charge réglementaire

Les industriels critiquent souvent dans les pratiques administratives des délais excessifs et des lourdeurs, un fonctionnement cloisonné des administrations compétentes, des services jugés plus orientés vers la répression que vers la prévention, des interlocuteurs avec une formation technique incomplète, utilisant un jargon juridique hermétique et connaissant un taux de rotation du personnel important.

Les procédures ne sont pas toujours harmonisées au niveau national et peuvent être plus ou moins compliquées selon les départements. Cela complique naturellement les démarches administratives des entreprises multi-sites en France. C'est ainsi par exemple que les procédures de délivrances des certificats sanitaires ou des certificats de libre-vente nécessaires pour l'exportation ne sont pas homogènes d'une Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP, ex DSV) à une autre. Dans certains secteurs, comme l'agroalimentaire, l'accès à l'export des entreprises est conditionné à un ensemble de règles et de procédures sans que l'administration cherche à en faciliter la réalisation.

²¹

La directive Seveso II impose au moins une inspection par an sauf si une « évaluation systématique des dangers liés aux accidents majeurs liés à l'établissement particulier considéré » justifie une fréquence plus faible.

En effet :

- les bases de données des différentes administrations sont rarement couplées, ce qui oblige les industriels français à des démarches supplémentaires, alors même que l'administration possède déjà l'information dans un autre service. C'est le cas par exemple pour les documents exigés à l'export, qui sont les mêmes que ceux de la commercialisation en France.
- les difficultés d'obtention de ces documents en France pénalisent les exportateurs français auprès de leurs clients qui ont l'habitude de recevoir ces documents sans difficulté auprès de leurs autres fournisseurs européens.

Des progrès significatifs ont cependant été accomplis ces dernières années dans les relations entre les entreprises industrielles et les administrations : déclaration unique d'embauche, déclaration salariale unique, contrat unique d'apprentissage, mouvement de dématérialisation des procédures...

Mais, les attentes des industriels restent très fortes sur ce point.

2.6 Les contradictions réglementaires

Il arrive que des réglementations aux objectifs pertinents provoquent des effets pratiques plus néfastes que les effets directs négatifs auxquels elles entendent remédier.

Il arrive également que des réglementations poursuivent des objectifs parfois divergents voire en contradiction. Les services qui élaborent la réglementation se préoccupent en effet prioritairement de leur champ de compétence sans toujours intégrer l'ensemble des objectifs à poursuivre et sans prendre nécessairement en compte l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les industriels.

Quelques exemples :

- l'arrêté du 29 septembre 2008 relatif à la prévention des sinistres dans les dépôts de papier et de carton soumis à autorisation au titre de la rubrique n°1530 de la nomenclature des installations classées²² définit des distances à respecter entre chaque îlot de stockage. Or, la Caisse nationale d'assurances-maladie, d'une part, et les assureurs, d'autre part, émettent chacun pour leur compte des recommandations dans ce même domaine sans corrélation entre toutes les valeurs retenues.
- la réduction des délais de paiements voulue par loi de modernisation de l'économie et destinée à diminuer le besoin en fonds de roulement des entreprises, conduit les entreprises de la distribution à un recours plus systématique à une gestion des stocks en flux tendus entraînant une difficulté à remplir les camions de livraison. Il en résulte une circulation routière plus importante avec l'impact environnemental que cela provoque.

²²

JORF n°0281 du 3 décembre 2008 page 18442 - texte n° 3 - NOR: DEVP0823140A

- la Caisse nationale d'assurances-maladie se préoccupe légitimement de limiter les risques de maladies professionnelles notamment les troubles musculo-squelettiques. Elle a donc interdit la manipulation des produits de plus de 8 kg en caisse. Dans ce contexte, les distributeurs ont eu tendance à favoriser les petits conditionnements, ce qui va à l'encontre des objectifs de réduction des emballages et entraîne des surcoûts imputés au consommateur. Parallèlement, était adoptée la loi de modernisation de l'économie dont un objectif général était de baisser les prix à la consommation.

2.7 Des effets de seuil encore trop pénalisants

La réduction du nombre de seuils fiscaux, sociaux et juridiques, ainsi que l'harmonisation des phénomènes de ressaut, préjudiciable à la croissance des entreprises, est une demande de longue date des entreprises.

Ces sujets ne font pas partie du périmètre de la mission actuelle. Néanmoins, une mesure simple d'harmonisation de la seule définition des seuils ou du mode de calcul des effectifs, selon les réglementations constituerait une mesure appréciable, allant dans le sens de la simplification. A titre d'exemple, en droit social il existe, spécialement autour de 10 salariés, trois seuils très proches variant de moins de un salarié, contenant des obligations différentes : entreprise employant plus de 9 salariés avec un calcul prorata temporis pouvant conduire à une valeur comprise de l'effectif entre 9 et 10, entreprise employant au moins 10 salariés, entreprise employant au moins 11 salariés.

Le terme « effectif » recouvre lui-même au moins quatre définitions différentes : l'effectif habituel, l'effectif à une date donnée, l'effectif pendant un certain laps de temps sur une période donnée, l'effectif moyen. A ces quatre définitions, il faut y ajouter des modalités multiples de décompte des effectifs (avec ou sans contrat de professionnalisation, avec ou sans stagiaire etc.).

2.8 Des délais d'instruction administrative trop longs

Toutes les fédérations auditionnées, toutes les entreprises rencontrées ont mentionné la longueur des procédures administratives.

Les équipements à double usage, susceptibles d'être utilisés à des fins civiles ou militaires, sont soumis à l'obtention de licences d'exportation. Les industriels sont confrontés à des procédures d'instruction longues sans être suffisamment informés de l'avancement de leurs dossiers ; alors que, par exemple au Royaume-Uni, il existe un système informatisé de suivi du traitement des dossiers, qui permet aux industriels d'être informés et de pouvoir informer leurs clients du bon avancement de l'examen des demandes de licences.

De plus, les industriels font parfois face à des demandes difficiles à satisfaire : garantie que le client n'aura pas d'autres utilisations que celle initialement prévue pour ces équipements, justification du nombre de pièces commandées par un client.

Un autre exemple concerne les délais de traitement des dossiers nouveaux des demandes d'autorisation pour les ICPE qui sont encore trop importants selon un rapport conjoint du CGIET et du CGEDD²³.

Les délais mentionnés correspondent à la durée de la procédure à partir de la date de réception par l'administration du dossier complet, ce qui peut nécessiter en amont des échanges assez longs entre l'exploitant et l'administration.

Le minimum pour une autorisation d'une nouvelle ICPE, c'est-à-dire la somme des délais légaux incompressibles, est de 6 mois. La moyenne nationale des délais d'instruction des dossiers autorisés en 2008 est de presque 14 mois. L'objectif national est de traiter 70% des dossiers de demande d'autorisation nouvelle (hors dossiers atypiques dont la durée d'instruction peut dépasser 2 ans) en moins de 12 mois. En 2008, le taux de réalisation de cet indicateur n'a été que de 53 % alors même que l'objectif a été revu à la baisse.

A titre de comparaison, on observe les délais suivants :

- Pays-Bas : 2 ans pour le traitement des dossiers Seveso
- Pologne : 2 mois à 12 mois
- Belgique : 5 mois pour certains types d'activités
- Royaume-Uni : 1 an pour les installations de type IPPC
- Allemagne : 7 mois
- Suède et Norvège : 18 à 24 mois

2.9 La prise en compte insuffisante des engagements volontaires

Une nouvelle approche, dite de « *smarter regulation* », développée au niveau européen vise à associer les acteurs économiques à l'élaboration de la réglementation qui les concerne directement et donc à responsabiliser les professionnels tout en simplifiant et en allégeant les contraintes de la réglementation. La normalisation est l'un des moyens clés pour cette approche.

Ces modes de régulation complémentaires (autorégulation, corégulation, régulation professionnelle concertée...) peuvent apporter des réponses rapides, proportionnées et

²³ Propositions pour une meilleure efficacité dans l'application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – 2009 - Philippe HIRTZMAN - Jean BOURCET - Michel MASSONI

cohérentes avec les évolutions du marché et les pratiques industrielles et éviter de légiférer sans réelle nécessité ou enjeu majeur lorsqu'elles associent toutes les parties prenantes.

Parmi les secteurs industriels mobilisés sur la question des engagements volontaires, le secteur agroalimentaire compte de nombreuses entreprises ISO 22 000. Cette certification leur permet de se mettre en conformité avec les objectifs fixés par la réglementation en matière de sécurité alimentaire. Ce secteur s'est aussi engagé dans une démarche collective d'élaboration d'une méthodologie pour mettre en place un affichage environnemental à la fois pertinent pour le consommateur et favorable à la compétitivité. Par ailleurs, certaines entreprises ont mis en place des chartes d'engagement nutritionnel. Des chartes collectives sont aussi en cours d'élaboration.

Les pouvoirs publics doivent encourager et accompagner davantage les démarches d'engagements volontaires de cette nature.

2.10 Difficulté à obtenir un consensus suffisant

En matière sanitaire et environnementale, l'Etat est confronté à une double exigence contradictoire :

- d'une part une société qui demande de plus en plus de réglementation, et une réglementation de plus en plus précise et détaillée
- d'autre part un niveau insuffisant de consensus entre lui-même et les partenaires sociaux qui fragilise la réglementation élaborée

Cette double exigence contradictoire se traduit par des recours devant les juridictions concernées des parties y ayant intérêt, ces recours pouvant aboutir à des annulations pures et simples des textes attaqués.

3 LES MESURES D'ORDRE GENERAL

3.1 Améliorer l'accompagnement des industriels

3.1.1 Mettre en place des chartes d'accueil des entreprises industrielles par les services de l'Etat au niveau de chaque préfecture

La directive dite Services²⁴ applicable depuis le 28 décembre 2009 prévoit l'obligation pour les Etats membres de créer des guichets uniques offrant au créateur d'entreprise toute l'information sur les exigences applicables à ses activités et l'accomplissement des procédures, formalités et demandes d'autorisations nécessaires.

La Charte de qualité pour favoriser l'accueil des entreprises en Eure-et-Loir signée le 1^{er} octobre 2004 en présence de M. Frédéric de Saint-Sernin, Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire, anticipait déjà cette orientation européenne.

Dans le cadre de cette charte, la Préfecture s'est en effet engagée à tenir un rôle de « facilitateur », rôle plus large que celui de guichet unique, dans les démarches administratives très diverses : fouilles archéologiques, révision de documents d'urbanisme, procédure installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), obtention des autorisations administratives...

Une démarche de cette nature pourrait être engagée dans chaque département en ciblant de façon spécifique les entreprises industrielles et, au sein de cet ensemble, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui font l'objet d'une réglementation complexe et à la mise en œuvre délicate.

Le regroupement de services administratifs intervenu au niveau régional dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat avec la création des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), et au niveau départemental avec la création des Directions départementales des territoires (DDT) permet une plus grande efficacité de l'action déconcentrée de l'Etat.

Pour autant, les pétitionnaires qui présentent une demande d'autorisation d'exploiter une ICPE doivent encore faire face à un nombre important d'interlocuteurs. Par exemple, pour réaliser une étude d'impact d'un projet de carrière, il est nécessaire de consulter de nombreuses sources d'informations auprès de multiples interlocuteurs, dont différentes administrations de l'Etat (cf. tableau ci-dessous).

²⁴ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur - Journal officiel n° L 376 du 27/12/2006 p. 0036 - 0068

Thème	Documents / informations	Interlocuteur
Contexte général	Agenda 21, PADD, SAGE, SDAGE, DTA...	Mairie, Agence de l'eau
Milieu physique	aires d'alimentation de captages en eau potable	ARS
Milieu naturel	zonages et inventaire (ZNIEFF, ZICO, Natura 2000, Réserve naturelle, arrêté de protection de biotope, liste rouge régionale...)	DREAL
	sensibilité naturaliste	DREAL, association naturaliste locale, Conservatoire botanique
	boisement, forêt domaniale, réserve biologique	ONF, DDT
	Espace naturel sensible	Conseil Général
	Activité cynégétique	ONCFS, fédération des Chasseurs
Milieu humain	PLU, POS, carte communale, SCOT, SDAU, SAR	Mairie, DDT
	document de servitude	DDT, DREAL, GDF, EDF, RTE
	charte de Parc Naturel Régional	PNR
	infrastructures de transport	SNCF, Conseil Général, Service navigable
	plan de prévention des risques, ICPE	DDT, SDIS, DREAL
	terroir viticole	INAO
	activités agricoles	Chambre d'agriculture
Paysage et patrimoine	sites naturels classés et inscrits, sites emblématiques	DREAL, SDAP
	monuments historiques, sites archéologiques	SDAP, DRAC

Le regroupement au sein des DREAL des anciennes directions régionales de l'industrie (DRIRE) et directions régionales de l'environnement est assez largement salué par les industriels, puisque la fusion de services à culture différente crée de fait un interlocuteur unique sur certaines questions. L'affectation logique des activités de développement industriel des anciennes DRIRE dans les nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) va cependant distendre les relations entre les services en charge de ce développement et ceux chargés des ICPE ce qui risque d'avoir un effet sur la connaissance par ces derniers des problématiques de développement de l'industrie. Certains industriels constatent ainsi une moindre compréhension et une certaine dilution de la prise en compte des problématiques industrielles.

L'association des DREAL à l'élaboration des chartes doit être l'occasion de les mobiliser fortement sur l'enjeu du développement industriel. Dans ce cadre, des stages en entreprise pourraient utilement être intégrés dans le cursus de formation des agents des DREAL, en lien avec par les professionnels. Des permanences de l'inspection des installations classées, destinées en particulier aux PMI, pourraient être mises en place à un échelon territorial adapté. En effet, le rôle nécessaire de contrôle de l'inspection des installations classées ne doit pas faire obstacle à un esprit de dialogue avec l'entreprise.

Mesure n° 1 : Expérimenter puis généraliser des chartes d'accueil des entreprises industrielles par les services de l'Etat dans les préfectures**Acteurs : Premier Ministre, Préfectures, DREAL, DIRECCTE****Méthode : circulaire du Premier ministre avec charte-type, négociation de la charte avec les différents partenaires à l'échelon déconcentré par les Préfets****3.1.2 Faciliter l'orientation des entreprises industrielles vers les aides techniques et financières**

Si les chartes d'accueil des entreprises industrielles ont prioritairement pour objectif de faciliter au niveau déconcentré les relations entre les services de l'Etat et les industries dans le cadre de l'accomplissement de leurs obligations réglementaires, un accompagnement plus large multi-partenarial doit également leur être proposé pour leur permettre d'accéder plus facilement à l'ensemble des aides techniques et financières destinées à accompagner leurs projets. Cela est d'autant plus nécessaire pour les PME.

Les services de l'Etat mais aussi les collectivités territoriales concernées et leurs groupements, les chambres consulaires et tous les acteurs du développement local se mobilisent et favorisent l'implantation d'entreprises ou leur développement. Il s'agit dans ce cadre de réunir tous ces acteurs et d'apporter une réponse globale, concertée et réactive aux attentes de chaque chef d'entreprise, pour chacun de ses projets.

La Charte de qualité pour favoriser l'accueil des entreprises en Eure-et-Loir évoquée ci-dessus comporte d'ailleurs un volet plus large que l'accompagnement réglementaire puisqu'elle prend en compte les aspects de recrutement de personnels, de formations préalables, de logement des cadres et du personnel, d'insertion des conjoints, de conseil pour les dossiers de demandes d'aides financières de l'Etat (PAT, FNRT) ou de l'Europe (Fonds européens)... L'intérêt est bien de couvrir le champ le plus complet possible des relations entre une entreprise et les pouvoirs publics au niveau local.

La mesure n° 16 retenue par le Président de la République à l'issue des Etats généraux de l'industrie est la mise en place d'une « procédure unifiée d'information et d'orientation des PME en région ». Il s'agit de constituer autour de ce concept un réel service à valeur ajoutée pour les PMI, en les aidant à trouver les interlocuteurs pertinents pour l'accompagnement de leur projet au sein des nombreux dispositifs techniques et financiers mis en œuvre par tous les acteurs publics.

Signalons que le réseau des Chambres de commerce et d'industrie s'est proposé comme partie prenante de la maîtrise d'œuvre de cette mesure par la mise en place d'une plateforme web, d'un système de centre d'appel et d'un contact de proximité dans toutes les régions.

La présente mission n'a pas pour objectif de définir les contours du dispositif d'information et d'orientation des entreprises. Mais dans la perspective de simplification au service de la compétitivité des entreprises qui est la sienne, elle ne peut manquer de souligner la nécessité d'une mise en œuvre urgente d'un tel dispositif.

Mesure n° 2 : Mettre en œuvre rapidement la procédure unifiée d'information et d'orientation des PME en région (mesure n°16 des Etats généraux de l'industrie)

Acteurs : Ministère de l'industrie, Préfectures, Chambres consulaires, DIRECCTE, OSEO, conseils régionaux, conseils généraux, agences de développement, etc.

3.1.3 Nommer au niveau local un « chef de projet » dans les services de l'Etat pour les actions qui le nécessitent

Si les dossiers d'investissement d'importance nationale sont généralement bien pris en compte par les différentes administrations, les projets d'importance régionale ou départementale ne bénéficient pas nécessairement de la même attention.

Les entreprises désignent pour leurs investissements importants un « chef de projet », responsable au sein de l'entreprise de la conduite du projet.

Pour les projets qui le nécessitent le Préfet désignerait un « chef de projet » départemental placé à un niveau hiérarchique suffisant, (sans doute Secrétaire Général de la préfecture ou sous-préfet d'arrondissement) pour faciliter toutes les démarches auprès des services départementaux et régionaux de l'Etat, de l'ARS... Les conditions et les modalités de recours à cette démarche pourraient être définies dans chaque charte d'accueil des entreprises industrielles en fonction du contexte local. On peut imaginer qu'un tel rôle puisse être confié au Secrétaire Général de la Préfecture, aidé par les services décentralisés de la DIRECCTE.

Les entreprises concernées disposeraient ainsi d'un référent destiné à les accompagner dans leurs démarches administratives, à coordonner les décisions de chacun des services et à servir d'interlocuteur privilégié au chef de projet de l'entreprise, sans que ce référent ait vocation à se substituer aux services instructeurs.

Ce chef de projet se verrait en particulier assigner la mission d'accompagner l'entreprise en amont du dépôt de son dossier afin qu'au moment de son dépôt, le dossier puisse être déclaré rapidement recevable et que la procédure d'instruction puisse être engagée sans délai.

Mesure n° 3 : Faire désigner officiellement par le Préfet un « chef de projet » (sans doute Secrétaire Général de la préfecture ou sous-préfet d'arrondissement) dans les services de l'Etat pour les actions qui le nécessitent

Acteurs : Préfectures, DREAL, DDT...

Méthode : circulaire du Premier Ministre, déclinaisons locales dans les chartes d'accueil

3.1.4 Indiquer des délais cible pour les procédures mises en œuvre

Les industriels s'accordent à dire que les délais de certaines procédures sont trop longs et surtout mal connus. Toutes les procédures administratives imposées aux industriels devraient lorsqu'elles sont initiées, faire l'objet d'une information sur la durée cible voulue par l'administration et largement vérifiée dans la pratique, par exemple à partir du constat qu'au moins 90% des procédures sont réalisées dans ce délai. Une telle information est indispensable pour permettre à l'entreprise de s'organiser (planification des investissements, recrutement éventuel). Dans le cas où cette durée cible serait dépassée, l'administration serait tenue, si l'industriel le demande, à expliquer le décalage et à fixer un nouveau délai cible.

Ce dispositif pourrait être expérimenté pour certaines procédures, notamment celles du régime des ICPE, puis généralisée.

Mesure n° 4 : Indiquer systématiquement aux industriels pétitionnaires un délai-cible au moment de l'engagement d'une procédure administrative

Acteurs : ministères pour le calcul des délais-cibles, préfetures et services déconcentrés pour la communication vis-à-vis des entreprises

Méthode : circulaire ministérielle pour l'expérimentation, modification du décret du 6 juin 2001 relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives pour la généralisation

3.1.5 Disposer d'un portail internet unique d'accès à l'ensemble de la réglementation applicable et des textes associés

Les industriels doivent disposer de tous les textes les concernant et notamment les circulaires qui permettent d'apprécier l'interprétation des textes qui leur sont applicables. Il s'avère en effet que toutes les circulaires ne sont pas publiées. Par exemple, les prescriptions environnementales applicables à l'industrie papetière (rubriques ICPE n°2430 et 2440) définies dans l'arrêté du 3 avril 2000 publié au JO le 17 juin 2000, sont éclairées par une circulaire en date du 16 mai 2007 qui n'a été publiée ni au JO ni au BO du Ministère (même si elle est disponible sur le site Internet de référence des textes relatifs aux ICPE²⁵).

Orienté sur la question des installations classées, le site « installationsclassées.ecologie.gouv.fr » est une excellente base pour la mise en place d'un tel portail, qui devrait s'élargir à l'ensemble des procédures administratives applicables aux entreprises et s'attacher à l'aspect opérationnel pour les entreprises.

Compte tenu de l'importance du contentieux, notamment dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement, le volet jurisprudentiel devrait être intégré dans le portail.

²⁵ <http://www.ineris.fr/aida/files/aida/file/text4590.pdf>

Mesure n° 5 : faire un portail unique des procédures administratives de l'industrie en l'organisant sous la forme la plus opérationnelle pour les entreprises (en s'inspirant du site « installationsclassees.ecologie.gouv.fr »)

Acteurs : Ministère de l'industrie, MEEDDM en lien avec les fédérations industrielles, prestataires extérieurs, journaux officiels, juridictions administratives

Méthode : définition d'un cahier des charges en concertation avec toutes les parties, recours à un prestataire externe pour la mise en œuvre du site.

3.2 Eviter les demandes redondantes et gagner du temps

3.2.1 Rendre effectives les enquêtes publiques conjointes prévues par la loi Grenelle II et organiser autant que possible les procédures en parallèle plutôt qu'en série

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, a introduit dans le code de l'environnement un article L.123-6 aux termes duquel une enquête publique unique peut être menée, lorsqu'un projet, un plan ou un programme est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, dont au moins l'une en application de l'article L.123-2 de ce code (enquête dite Bouchardeau). Parallèlement, l'article 240 de cette loi prévoit le rattachement d'un très grand nombre d'enquêtes publiques au régime de l'enquête Bouchardeau. **Ce rattachement a pour effet d'élargir considérablement les possibilités d'enquêtes conjointes.**

Il est désormais essentiel de rendre effectives les possibilités d'enquêtes conjointes offertes par la loi en donnant aux Préfets les instructions nécessaires. Ce serait un gain de temps et une réduction de coût pour l'entreprise, mais aussi pour les services administratifs. Les citoyens s'y retrouveraient aussi en étant consultés une seule fois sur les différentes facettes administratives d'un même projet industriel.

De la même façon, il serait intéressant de chercher à conduire systématiquement les procédures en parallèle (par exemple engager toutes les consultations de services en même temps).

Le « chef de projet » chargé d'accompagner l'entreprise, désigné par le Préfet, devrait recevoir une mission claire en ce sens. Il pourrait être chargé d'un rôle de concertation avec toutes les parties prenantes pour mettre en œuvre, dans la mesure du possible, des enquêtes publiques conjointes et être la tête de pont pour organiser, au sein des services de l'Etat, la conduite des procédures en parallèle.

Mesure n° 6 : Confier expressément aux « chefs de projet » de l'Etat une mission de « tête de pont » pour l'organisation des procédures en parallèle et un rôle de facilitateur pour la mise en place des enquêtes publiques conjointes prévues dans la cadre de la loi Grenelle II

Acteurs : circulaire ministérielle, Préfectures

Méthode : définitions des missions du « chef de projet »

Il convient en outre de rechercher et supprimer toutes les dispositions réglementaires qui, sans justification particulière, empêcheraient la réalisation d'enquêtes publiques conjointes : par exemple, si un projet d'ICPE nécessite la modification d'un PLU, il serait logique d'effectuer de manière conjointe les enquêtes publiques sur ce projet d'ICPE et sur la modification du PLU correspondante. Or, l'article R. 512-4 du code de l'environnement impose que la demande de permis de construire soit déposée au plus tard dix jours après la demande d'autorisation au titre des ICPE. Si l'enquête publique relative à la modification du PLU est menée conjointement avec celle du régime des ICPE, l'application du délai d'instruction des permis de construire (au plus quatre mois) peut obliger l'autorité compétente en matière d'urbanisme à se prononcer alors que la procédure de modification du PLU n'est pas encore achevée, ce qui contraint cette autorité à refuser le permis. L'industriel devra alors renouveler sa demande et, en définitive, le fait de mener les enquêtes conjointement ne lui fera pas gagner de temps.

Introduire des souplesses telles que des possibilités de sursis à statuer permettrait de supprimer ces difficultés.

3.2.2 Développer la réutilisation des études d'impact

Le droit positif actuel pose en principe qu'une étude d'impact est propre à chaque projet. Il résulte en effet des articles R. 512-6 et R. 512-8 du code de l'environnement que chaque demande d'autorisation ICPE doit être accompagnée d'une étude d'impact en relation avec l'importance de l'installation envisagée et ses incidences prévisibles sur l'environnement. L'article 5 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics ou privés sur l'environnement prévoit que les projets qui entrent dans son champ d'application doivent faire l'objet d'une « évaluation » (étude d'impact) comportant un certain nombre de mentions obligatoires, en particulier les informations appropriées « par rapport aux caractéristiques spécifiques d'un projet donné ou d'un type de projet et par rapport aux éléments environnementaux susceptibles d'être affectés ». S'agissant des installations classées qui entrent dans le champ de la directive dite « IPPC » (directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution), soit environ 15 % des ICPE autorisées en France, l'article 6 de cette directive impose la présentation d'une étude d'impact complète.

Dans ces conditions, il ne paraît pas envisageable d'affranchir un exploitant de l'obligation de présenter une étude faisant état des incidences particulières de son projet, y compris lorsqu'il s'inscrit dans les hypothèses d'aménagement d'une ZAC.

Néanmoins, sous réserve du respect du droit de la propriété intellectuelle, rien ne s'oppose à ce qu'une étude d'impact, en dehors de la présentation des caractéristiques particulières du projet qui devront toujours faire l'objet d'une étude propre, se réfère pour les aspects plus généraux à des études d'impact réalisées antérieurement soit par le pétitionnaire, soit par des tiers, tant qu'elles restent d'actualité. Pour conforter une telle pratique, cette possibilité pourrait être explicitement inscrite dans les dispositions réglementaires relatives aux études d'impact en cours de ré-écriture pour l'application de la loi « Grenelle II ». Les maîtres d'ouvrage de ZAC pourraient en outre être incités à faire des études d'impact « enveloppes » facilement ré-utilisables et à communiquer ces études à tous les industriels s'implantant sur leur zone.

Mesure n° 7 : Encourager la réutilisation d'études d'impact, antérieures mais restant d'actualité, pour les aspects généraux en complément des études spécifiques exigées par les caractéristiques particulières des projets

Acteurs : MEEDDM

Méthode : à l'occasion de la réécriture des dispositions réglementaires relatives aux études d'impact, compléter le II de l'article R. 512-8 du code de l'environnement par un alinéa prévoyant que « l'étude d'impact peut se borner, outre la présentation des caractéristiques particulières du projet, à se référer à des études réalisées antérieurement par le pétitionnaire ou par des tiers, sous réserve que celles-ci soient jointes au dossier et que leur contenu réponde aux exigences mentionnées au présent II » ; compléter les dispositions relatives à l'étude d'impact des ZAC dans l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme par un alinéa prévoyant que « pour les zones accueillant des installations classées pour la protection de l'environnement l'étude d'impact, après actualisation éventuelle, peut être intégrée dans les études d'impact de ces installations dans les conditions prévues à l'article R. 512-8 du code de l'environnement »

3.2.3 Poursuivre la dématérialisation des procédures et améliorer l'efficacité de l'administration électronique

La dématérialisation des processus et le développement de l'administration électronique sont des orientations prioritaires de l'Etat non spécifiques à l'industrie. **Toutefois, le besoin de dématérialisation est d'autant plus fort que la charge réglementaire est importante, ce qui est le cas pour l'industrie.**

L'administration doit s'organiser plus efficacement pour mieux traiter les demandes et les transmissions d'informations des entreprises, dans des processus souples et économes en temps et en efforts. Il ne s'agit pas de remettre en cause la transmission d'informations ou de données, mais de la simplifier et de l'intégrer dans les processus habituels des entreprises.

Des progrès ont déjà été faits mais des problèmes demeurent.

- alors que l'administration des douanes a engagé un important effort de dématérialisation par la mise en place de l'application de dédouanement en ligne par traitement automatisé (DELTA), les industries agroalimentaires connaissent des difficultés à bénéficier de ce système du fait de la dématérialisation insuffisante de la gestion des documents sanitaires et phytosanitaires. L'extension de la dématérialisation à l'ensemble du territoire pour l'ensemble des documents administratifs accompagnant les produits exportés serait source de gain de temps et réductions des coûts importants pour les entreprises ;
- les procédures administratives d'élaboration des arrêtés préfectoraux relatifs aux ICPE sont particulièrement lourdes, et les mêmes informations doivent encore être fournies sous forme papier en de multiples exemplaires à l'ensemble des administrations susceptibles de donner leur avis (la demande d'autorisation doit être déposée en sept exemplaires et une dizaine d'exemplaires supplémentaires peuvent être demandés pour les consultations de services administratifs) ;
- les entreprises sont contraintes de répondre à un grand nombre d'enquêtes statistiques – au moins une douzaine d'après les témoignages recueillis (INSEE, DARES, SESP, DEP...) selon des périodicités variées avec parfois les mêmes informations à communiquer à des administrations différentes (prix moyens mensuels, activité de branche...) qui ne communiquent pas entre elles. De plus, ces demandes d'enquêtes sont souvent assorties de mise en demeure et de menaces de sanctions en cas de non réponse dans les délais. Elles mobilisent des moyens humains et requièrent parfois de multiples calculs et regroupements statistiques incompatibles avec les ressources d'une PME. Une solution pourrait être trouvée sous la forme d'une interface électronique de déclarations pour les entreprises reprenant sous la forme d'un formulaire unique l'ensemble des informations demandées afin d'éliminer la perte de temps et de ressources humaines (proposition du Plan PME 2007) ;
- l'arrêté relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets²⁶ exige que le déclarant indique **le détail des calculs des émissions de CO2**, mention superflète car celles-ci ont été vérifiées par un organisme agréé²⁷ et parce que le rapport de vérification est déjà joint à la déclaration. Pour simplifier cette procédure de déclaration, dite GEREP, il pourrait être considéré comme suffisant de reporter les émissions de CO2 dans la déclaration et de renvoyer les détails au rapport de l'organisme vérificateur joint à cette déclaration ;
- les données portant sur les émissions polluantes et sur les déchets transmises par les exploitants d'installations classées à l'administration ne sont pas utilisées par les services en charge des impositions. **Il incombe donc aux exploitants de déclarer à nouveau certaines de leurs émissions polluantes dans l'eau et dans l'air pour des raisons fiscales.** Les informations pertinentes contenues dans les

²⁶ Arrêté du 31 janvier 2008 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets - NOR: DEVP0773558A - Version consolidée au 06 décembre 2008

²⁷ Voir Arrêté du 28 juillet 2005 relatif à la vérification et à la quantification des émissions déclarées dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - JORF n°213 du 13 septembre 2005 page 14843 - texte n° 33 - NOR: DEVP0540278A

déclarations d'émissions polluantes dans l'air pourraient être transmises au service chargé des douanes, afin que ce service pré-remplisse la déclaration fiscale de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour la partie concernant la pollution atmosphérique. Cette mesure pourrait être étendue aux déclarations des émissions polluantes dans l'eau et aux redevances des agences de l'eau.

En raison de la complexité grandissante de la réglementation et la législation, il est impératif de privilégier la dématérialisation et de rendre toujours plus performante l'administration électronique. Démultiplier les possibilités d'une administration électronique rejoint aussi une logique budgétaire car la dématérialisation peut et doit permettre à l'administration de revoir son organisation et sa gestion dans le sens d'une plus grande efficacité au moindre coût.

Issues d'un rapport public remis le 12 février 2010²⁸, certaines propositions sont susceptibles d'apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les entreprises :

- diviser par 10 le nombre de sites Internet de l'Etat pour investir sur ceux répondant aux attentes des usagers ;
- systématiser la réutilisation des informations entre les administrations, en finir avec la redondance d'informations (cela éviterait aussi les informations hétérogènes ou non mises à jour) ;
- rendre accessible par mail la totalité des administrations en contact avec le public et s'engager sur un délai de réponse ;
- créer un guichet unique pour les usages professionnels sur le modèle de «mons-service-public».

La DGME (Direction Générale de Modernisation de l'Etat) auditionnée a recensé les mêmes sujets de préoccupations des entreprises dans son étude commandée à l'IPSOS : « motifs d'insatisfaction et attentes des usagers ».

Mesure n° 8 : Créer une interface unique de remontée d'informations statistiques à destination de l'administration et des organismes utilisateurs

Acteurs : Ministère chargé de la modernisation de l'Etat

Toutefois, pour rendre effectives très rapidement des améliorations perceptibles par les entreprises, il est nécessaire de définir deux principes essentiels pour la mise en œuvre desquels l'Etat devra s'organiser :

²⁸ *Rapport du groupe experts du numérique, 12 février 2010. : Eric Woerth, et Nathalie Kosciusko-Morizet avaient installé, le 19 octobre 2009, un groupe de 7 experts du numérique chargé d'alimenter par de nouvelles propositions le programme de simplification des démarches administratives.*

- 1er principe : **limitation des dossiers papier** : toutes les entreprises sollicitant une autorisation administrative de l'Etat ne doivent pas être tenues de fournir à l'Etat un dossier papier en plus d'un exemplaire dès lors que les dossiers sont destinés à différents services de l'Etat et qu'elles fournissent aussi un exemplaire sous format électronique exploitable par l'administration. Dans un premier temps, il doit encore être prévu la fourniture d'un nombre de dossiers papier suffisant pour chaque personne physique ou morale hors administrations de l'Etat devant être réglementairement associée à une procédure, mais la dématérialisation devrait ultérieurement être étendue à ces destinataires ;
- 2^{ème} principe : **une information donnée une fois par les entreprises à un service de l'Etat doit être réputée donnée à l'ensemble des services de l'Etat**. Il ne peut être exigé d'une entreprise la fourniture d'une même information dès lors qu'elle est en mesure d'indiquer qu'elle l'a déjà transmise à un autre service de l'Etat.

Mesure n° 9 : Mettre en oeuvre les principes suivant :

1) en cas de fourniture d'un dossier sous format électronique exploitable par l'administration, limitation à 1 du nombre de dossier papier à fournir pour les services de l'Etat plus un dossier par personne morale

2) une information donnée à un service de l'Etat est réputée donnée à l'ensemble des services de l'Etat.

Acteurs : Ministère chargé de la modernisation de l'Etat

Méthode : Création d'un site internet sécurisé de dépôt des dossiers et de consultation/distribution par les services de l'Etat ; décret général pris en Conseil des Ministres et Conseil d'Etat puis mise à jour des textes particuliers

Par ailleurs, des progrès peuvent également être accomplis dans le domaine de la publicité des annonces légales. Aujourd'hui, les acheteurs publics ont le choix de publier leurs avis d'appel à la concurrence au Bulletin Officiel des Annonces de Marchés publics (BOAMP), dans un journal d'annonces légales (JAL) ou encore dans la presse spécialisée ou des sites web. L'accès à l'information est trop diffus : les entreprises ne sont pas en mesure de prendre connaissance de l'ensemble des annonces. Une information centralisée doit donc être mise en place au niveau régional. Cette centralisation renforcerait l'efficacité des entreprises (gain de temps) pour accéder aux marchés publics.

Mesure n° 10 : Centraliser sur un portail régional les annonces légales

3.3 Alléger les contrôles pour les entreprises particulièrement engagées dans le management environnemental

La réglementation impose de nombreuses vérifications et analyses à faire réaliser par des organismes agréés. En 2006, l'Etat a décidé de soumettre certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) relevant du régime de la déclaration à un contrôle périodique. Ce contrôle est réalisé par un organisme agréé et accrédité, à l'initiative et aux frais de l'entreprise concernée. La périodicité de ce contrôle est de 5 ans. Cependant, cette périodicité n'est que de 10 ans si l'entreprise dispose d'un système de management environnemental certifié selon la norme ISO 14001 ou est enregistrée dans le système européen d'éco-management et d'audit (EMAS).

Les audits effectués au titre de ces différents systèmes de certification environnementale ne recouvrent pas complètement le champ des contrôles prévus par le régime des ICPE ce qui explique le maintien d'une obligation de contrôle décennal. Il serait intéressant d'étudier comment ces dispositifs de certification pourraient évoluer ou être complétés de manière à pouvoir exempter les entreprises bénéficiant de ces certifications de tout contrôle périodique complémentaire par un organisme agréé au titre du régime des ICPE.

Mesure n° 11 : étudier les conditions dans lesquelles les audits effectués au titre de la certification environnementale pourraient couvrir le champ des contrôles périodiques imposés au pour les installations soumises à déclaration au titre des ICPE afin d'exempter les entreprises certifiées de contrôle périodique complémentaire

Acteurs : MEEDDM, organismes d'audit

3.4 Chercher à donner aux entreprises davantage de sécurité quant à la qualité des prestations des bureaux d'études intervenant dans les procédures administratives

Pour engager et mener à bien les procédures administratives les plus lourdes, les entreprises doivent recourir à des bureaux d'études. De la qualité des études conduites dépend largement l'issue de la procédure. Or les entreprises se trouvent relativement démunies au moment du lancement de leur projet lorsqu'il s'agit de retenir un bureau d'étude plutôt qu'un autre.

En ce qui concerne l'intervention des bureaux d'étude dans la réalisation des études d'impact, la Secrétaire d'Etat chargée de l'écologie a récemment demandé au Conseil général de l'Environnement et du développement durable d'examiner l'intérêt et la faisabilité de dispositifs apportant une certaine garantie de qualité (normalisation, accréditation...) à leurs

clients. Les conclusions de cette mission devraient être connues au début de l'année prochaine.

Si elle apparaît effectivement faisable, la mise en place de tels dispositifs respectant les procédures concurrentielles devrait être encouragée non seulement pour les études d'impact mais aussi pour les autres procédures administratives nécessitant en pratique un recours important aux bureaux d'étude.

Mesure n° 12 : Chercher à mettre en place des dispositifs apportant une meilleure garantie de qualité aux entreprises recourant à des bureaux d'étude dans le cadre de procédures administratives

Acteurs : MEEDDM, représentants des bureaux d'études, fédérations professionnelles

Méthode : à définir au vu notamment des conclusions de la mission demandée par la Secrétaire d'État chargée de l'écologie en ce qui concerne les études d'impact

4 LES MESURES SPECIFIQUES AUX INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE)

La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement constitue un volet majeur des relations entre l'industrie et l'administration.

En mars 2008, le MEDEF a réalisé, à la demande de la direction de la prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'écologie et avec l'appui de la direction générale des entreprises du Ministère de l'économie des finances et de l'emploi, une enquête sur les attentes des exploitants dans le cadre du plan de modernisation de l'inspection des installations classées. Ce rapport met notamment l'accent sur les propositions suivantes

- améliorer le conseil et le dialogue de l'inspection avec les entreprises : Les entreprises souhaitent que l'inspection maintienne ses attributions de conseil (cf. administration fiscale qui conseille et contrôle)
- renforcer les moyens de l'inspection
- renforcer les échanges entre l'inspection et le monde de l'entreprise
- communiquer, consulter et informer de manière adaptée

En ce qui concerne le rôle de "conseil" de l'inspection des installations classées, le programme stratégique 2008-2012 de l'inspection, approuvé par Monsieur Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, en juin 2008, l'évoque notamment sous la forme suivante :

"Pour une meilleure efficacité et compréhension mutuelle, il est souhaitable que les petites et moyennes entreprises bénéficient d'un accompagnement spécifique. Un plan d'actions pluriannuel, adapté aux spécificités locales, est mis en place dans chaque région pour renforcer l'action d'information et de formation des entreprises, notamment en s'appuyant sur des réseaux de relais de soutien au sein des CCI, chambres d'agriculture, syndicats professionnels etc. Ces actions pourraient être cofinancées par l'Etat, les collectivités locales et les organisations patronales, dans le cadre de conventions signées au niveau national dans ce but."

Il serait intéressant de vérifier l'efficacité de ce dispositif, car l'attente des entreprises, et particulièrement les PMI reste très importante sur le besoin d'accompagnement par rapport à l'environnement réglementaire.

S'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement, l'introduction dans le code de l'environnement, par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009²⁹, du régime

²⁹ Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement - NOR: DEVX0908081R

de l'enregistrement, intermédiaire entre le régime de l'autorisation et celui de la déclaration, mis en œuvre pour les installations les plus légères, atteste de la volonté des Pouvoirs publics d'engager dans ce domaine toutes les simplifications possibles.

Celles-ci ne remettent naturellement pas en question l'objectif de protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement à savoir la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Au terme de l'ordonnance du 11 juin 2009, sont désormais soumises à enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées. La publication d'un arrêté de prescriptions générales est nécessaire à l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement.

La procédure d'enregistrement introduit un ensemble d'allègements par rapport à la procédure générale d'autorisation, en particulier :

- en général, l'industriel n'a pas à effectuer une étude spécifique pour son projet mais simplement à justifier qu'il respectera des règles générales édictées pour les installations de sa catégorie,
- sauf cas particulier, les prescriptions applicables sont celles définies au niveau national pour la catégorie d'installations ; elles sont donc facilement prévisibles par l'industriel,
- la méthode de consultation du public est raccourcie et simplifiée par rapport à l'enquête publique,
- le Préfet ne saisit le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) que lorsqu'il envisage de prononcer un refus d'enregistrement ou de renforcer, au cas particulier, les prescriptions générales fixées par le ministre chargé des installations classées.

Les délais pour obtenir l'autorisation d'exploiter devraient donc se trouver notablement raccourcis par la mise en œuvre de cette procédure, ce qui correspond à une attente très forte des industriels

Le Préfet peut toutefois décider que la demande d'enregistrement sera instruite selon les règles de la procédure d'autorisation si, au regard de la localisation du projet, la sensibilité environnementale du milieu le justifie, ou si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie ou encore, si l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le justifie. Cette disposition donne la possibilité de traiter les cas d'installations très particulières pour lesquelles les prescriptions générales de la catégorie d'installations concernée s'avèreraient insuffisantes pour la protection de l'environnement. Ainsi ce régime simplifie la procédure pour l'industriel tout en maintenant le même niveau de garantie pour l'environnement et en permettant à l'inspection les installations classées de se concentrer sur les dossiers à enjeux importants.

La mise en place récente du régime d'enregistrement, dont le décret d'application a été pris le 13 avril 2010, ne permet évidemment pas de tirer un bilan de mise en œuvre au moment de la présente mission.

Néanmoins, **il convient de s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour le succès de ce nouveau régime.** Par ailleurs, **s'agissant du régime d'autorisation, des améliorations peuvent être recherchées notamment pour réduire les délais d'instruction.**

4.1 Assurer le succès du nouveau régime de l'enregistrement

La montée en puissance du régime de l'enregistrement passe, d'une part, par l'inscription de la possibilité de recourir à ce régime dans le cadre de la nomenclature des installations classées et, d'autre part, par la signature des arrêtés ministériels définissant les prescriptions générales applicables aux installations relevant de ce régime pris après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

A ce jour, depuis mars 2010, sept arrêtés ministériels de prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement ont été publiés au Journal Officiel. Ils concernent les stations-services, les entrepôts couverts, les entrepôts frigorifiques, les dépôts de papier et de cartons, les stockages de polymères (matières plastiques, caoutchoucs, élastomères, résines et adhésifs synthétiques), les stockages de pneumatiques et de produits dont 50 % au moins de la masse totale unitaire est composée de polymères (matières plastiques, caoutchouc, élastomères, résines et adhésifs synthétiques) et les stockages de produits explosifs.

Le MEEDDM a établi un programme prévisionnel visant à faire bénéficier de la procédure d'enregistrement quinze autres catégories d'activité d'ici la mi-2011. Il est important que ce programme soit effectivement mené dans les délais prévus. Ce programme doit couvrir 30% du flux des nouvelles autorisations.

Au delà de ce premier programme, il conviendrait d'étudier la possibilité de transférer vers le régime d'enregistrement le maximum d'activités aujourd'hui soumises à autorisation dès lors qu'elles ne sont visées ni par la directive 1996/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite « directive IPPC », adoptée en 1996 puis codifiée par la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008, ni par la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite « directive SEVESO ». A la suite de cette étude, un programme complémentaire pourrait donc être établi dans ce sens après consultation du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

Mesure n° 14 : Mettre en œuvre d'ici la mi-2011 comme prévu le premier programme de transfert de catégories d'activités du régime d'autorisation à celui d'enregistrement. Étudier, sans attendre, l'établissement d'un programme complémentaire

Acteurs : MEEDDM

Le succès du régime de l'enregistrement passe aussi par un recours tout à fait exceptionnel des Préfets aux dispositions qui leur permettent de décider qu'une demande d'enregistrement doit être instruite selon les règles de la procédure d'autorisation. Il convient donc de veiller à ce que la pratique en cours de développement soit conforme à ce principe et à ce que les exceptions soient convenablement justifiées. Ceci devrait notamment être rappelé dans la circulaire sur la mise en œuvre du régime de l'enregistrement actuellement en cours de finalisation et il faudra en suivre l'application.

Mesure n° 15 : veiller à ce que le recours aux dispositions de l'article R.512-46-9 permettant au préfet de décider qu'une demande relevant en principe de la procédure d'enregistrement sera instruite selon les règles de la procédure d'autorisation reste exceptionnel et convenablement justifié

Acteurs : MEEDDM

Méthode : mise en place d'un suivi régulier

Après un retour d'expérience de trois ans sur l'application du régime de l'enregistrement, il pourrait être envisagé une évaluation générale du dispositif au cours de laquelle devrait notamment être étudiée la possibilité de faire évoluer le principe actuel de refus tacite d'enregistrement au terme du délai fixé (article R.512-46-18 du code de l'environnement) vers un principe d'enregistrement tacite en cas de silence gardé par le Préfet.

4.2 Veiller à la proportionnalité des arrêtés de prescriptions générales

L'exploitation des ICPE est encadrée par des arrêtés ministériels sectoriels.

Le code de l'environnement prévoit que ces projets d'arrêtés sont portés à consultation auprès des fédérations professionnelles. Il convient de veiller à ce que les délais donnés aux fédérations pour porter un avis sur les projets soient suffisants de façon à leur permettre de consulter au mieux leurs adhérents concernés

Il doit être tenu le plus grand compte des observations qu'elles formulent, notamment du point de vue de la faisabilité des prescriptions.

Par exemple, l'arrêté du 4 juin 2004 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique 2930 relative aux ateliers de réparation et d'entretien de véhicules et engins à moteur, y compris les activités de carrosserie et de tôlerie, contient des dispositions de mesures et de contrôles de polluants très complexes et difficiles à appliquer. Cet arrêté a été pris pour la transcription d'une

directive européenne³⁰. Celle-ci a été simplifiée depuis et il faudrait faire de même au niveau français.

La recherche d'une simplification apparente par l'adoption d'un texte applicable à une large catégorie d'installations peut s'avérer contre-productive. Par exemple, les prescriptions générales prévues pour l'application du régime d'enregistrement à certains stockages conduit à imposer au stockage de pièces automobiles ou nautiques les mêmes règles qu'à un stockage de matières combustibles. **Les prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées doivent correspondre assez finement aux activités industrielles concernées avec une réglementation répondant aux risques réellement rencontrés.**

Lorsque des difficultés majeures sont soulevées par les organisations professionnelles quant à la mise en œuvre des projets d'arrêtés réglementaires qui leur sont soumis pour avis, **des phases de test et d'expérimentation pourraient être mises en place.**

De façon générale, il est indispensable de veiller à ce que les dispositions des arrêtés de prescriptions générales pour l'enregistrement soient **proportionnées et ne puissent être plus contraignantes que celles que l'on trouvait en général auparavant dans les arrêtés préfectoraux pris au terme d'une procédure d'autorisation.**

Mesure n° 16 : garantir la proportionnalité des arrêtés de prescriptions générales pour les ICPE par l'association étroite des parties prenantes concernées à leur définition en leur donnant un délai suffisant pour rendre leur avis et en recourant si nécessaire à des phases d'expérimentation

Acteurs : MEEDDM

4.3 Améliorer la transparence de la procédure d'instruction et viser à en réduire les délais

Une plus grande transparence doit être recherchée dans la conduite de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'installations classées par l'administration préfectorale.

Dans ce but, le demandeur doit être en mesure de connaître à tout moment l'état d'avancement de l'instruction de sa demande grâce à la mise en place d'un service sécurisé de consultation accessible par Internet de la synthèse des informations relatives au déroulement de la procédure : réception de la demande, saisine de l'inspection des installations classées, désignation du commissaire enquêteur, saisine des collectivités locales et des services administratifs, retour des avis, ouverture de l'enquête publique, clôture de

³⁰ Directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations

l'enquête publique, remise du rapport du commissaire enquêteur, convocation du CODERST, etc.

Pour l'élaboration de ce système, l'administration pourrait s'inspirer de la démarche conduite par les juridictions administratives pour le suivi de l'instruction des contentieux par les justiciables (système SAGACE).

Mesure n° 17 : mettre en place un système de consultation par Internet de l'avancement des procédures d'instruction des dossiers ICPE

Acteurs : MEEDDM

Méthode : adaptation du système d'information

La procédure d'autorisation au titre des ICPE comprend certaines phases de consultation incompressibles (notamment l'enquête publique et l'avis de l'autorité environnementale) et d'autres phases qui, dans certains cas, peuvent correspondre à d'utiles discussions débouchant sur une meilleure compréhension entre les acteurs et sur des améliorations du projet contribuant finalement au succès de ce projet, mais qui, dans d'autres cas, peuvent aussi comprendre des « temps morts » inutiles.

Il ne faut certainement pas empêcher la tenue de ces discussions mais il faut aussi supprimer le risque de tels temps morts notamment par la suppression de certaines redondances et la réduction de délais qui ne contribuent pas à ces discussions. Enfin, comme l'industriel est le principal intéressé au succès de son projet, il paraît normal de lui donner la possibilité, après un certain temps, de mettre un terme à ces discussions et de demander l'achèvement des procédures en assumant les risques de cette décision quant à l'aboutissement de la procédure.

Le délai de transmission du dossier au président du tribunal administratif pour la désignation du commissaire enquêteur est de 2 mois³¹. Même si ce délai correspond en fait à celui pendant lequel l'autorité environnementale est consultée, ce qui empêche la tenue de l'enquête publique, il pourrait être réduit de manière à ce que cette enquête puisse commencer dès la fin de cette période.

La refonte des textes réglementaires relatifs à l'enquête publique nécessitée par la loi Grenelle II va conduire à ré-écrire les dispositions relatives aux délais. Il est important que le principe d'encadrement du délai de saisine du président du tribunal administratif soit maintenu, au moins pour les ICPE, et il est souhaitable que ce délai soit ramené de deux à un mois.

³¹ R. 512-14- paragraphes I et II du code de l'environnement

Mesure n° 18 : réduire à un mois le délai de transmission du dossier par le Préfet au président du tribunal administratif en vue de la désignation du commissaire-enquêteur lorsque le dossier est complet

Acteurs : MEEDDM

Méthode : modification à prendre en compte dans le cadre de la refonte engagée des textes réglementaires relatifs aux enquêtes publiques

La procédure prévoit depuis de nombreuses années la consultation d'un nombre important de services avec un délai de réponse de 45 jours, en parallèle de l'enquête publique. La Révision Générale des Politiques Publiques a conduit nombre de services administratifs à fusionner (DREAL, DIRECCTE...), ce qui devrait faciliter leur consultation. En outre, l'utilisation d'Internet, d'Intranet administratif et de messageries électroniques permet d'accélérer les transmissions d'information. Enfin, la récente mise en place de la procédure d'avis de l'autorité environnementale conduit à l'organisation d'une première consultation de services au tout début de la procédure. Il est donc proposé de mener dans ce dernier cadre l'ensemble des consultations de services et de laisser au préfet le soin de déterminer les services à consulter.

Mesure n° 19 : mener l'ensemble des consultations des services administratifs dans le cadre de la procédure ICPE au moment de la consultation de l'autorité environnementale et laisser au préfet le soin de déterminer les services et organismes publics de l'État à consulter

Acteurs : MEEDDM

Méthode : remplacer l'article R. 512-21 du code de l'environnement par :

« Dès que l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1 est saisie, le préfet consulte les services et établissements publics régionaux et départementaux de l'État dont il considère l'avis nécessaire dans le cadre de la procédure mentionnée à l'article R. 122-1-1 ou de la procédure d'autorisation. Ces services et établissements rendent leur avis dans un délai d'un mois ; passé ce délai, leur avis est réputé favorable. »

Il n'y a pas actuellement de délai imposé pour l'organisation de l'enquête publique. En principe, ce délai ne devrait pas excéder largement les deux mois de la consultation préalable de l'autorité environnementale, mais il en est souvent autrement.

De même, l'article R512-26 du Code de l'environnement prévoit que le préfet doit statuer sur une demande d'autorisation dans les trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur. En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, il peut, par arrêté motivé, fixer un nouveau délai.

La possibilité donnée au préfet de prolonger ces délais n'est pas limitée et ne doit pas l'être dans la mesure où il peut être utile pour le Préfet de disposer d'un délai suffisant pour élaborer les compromis nécessaires avec toutes les parties prenantes sur certains dossiers délicats. **Néanmoins, il est souhaitable de responsabiliser l'industriel sur le déroulement de sa procédure d'autorisation** en lui permettant de demander expressément que l'enquête publique soit engagée dès lors que le délai de consultation de l'autorité environnementale est échu, ou qu'une décision soit prise sur son dossier dans un délai de trois mois dès lors que l'ensemble des consultations ont été effectuées.

Mesure n° 20 : donner aux demandeurs qui le souhaitent la possibilité d'obtenir une enquête publique dans un délai d'un mois dès lors que le délai de consultation de l'autorité environnementale est échu, ou une décision finale sur leur dossier dans un délai de trois mois après la fin de l'enquête publique.

Acteurs : MEEDDM

Méthode : Dans le cadre de la refonte des dispositions réglementaires relatives aux enquêtes publiques, insérer dans les articles réglementaires du code de l'environnement relatifs aux ICPE une disposition ainsi rédigée : « Le demandeur peut demander que l'enquête publique soit ouverte au plus tard un mois après la fin du délai de consultation de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ou, s'il adresse sa demande après cette fin, au plus tard un mois après sa demande. Tout refus apporté à une telle demande doit être motivé par une impossibilité d'organiser l'enquête. »

Au dernier alinéa de l'article R. 512-26 du code de l'environnement, ajouter les mots « pris après avis du demandeur » après les mots « par arrêté motivé ». Compléter l'alinéa par la phrase : « En cas d'opposition du demandeur, le délai ne peut être prolongé qu'en cas de force majeure ».

Enfin, pour veiller à une application homogène sur l'ensemble du territoire des dispositions législatives et réglementaires relatives aux ICPE, il est important que les inspections conduites dans les DREAL par le CGEDD procèdent régulièrement à une vérification approfondie des modalités d'application des textes par les services déconcentrés contrôlés.

4.4 Veiller à appliquer étroitement la notion de modification substantielle

L'article R. 512-33 du code de l'environnement oblige l'exploitant à informer le préfet en cas de modification apportée à une installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, entraînant un « changement notable » des éléments du dossier de demande d'autorisation. Sur la base de cette information, le préfet peut décider d'imposer une nouvelle demande d'autorisation, si la modification est considérée comme « substantielle ».

Le texte définit lui-même la modification substantielle comme celle :

- a pour effet de dépasser des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé des installations classées ;
- ou « *est de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1* » (protection de l'environnement au sens large).

Ces précisions résultent du décret n° 2009-1541 du 11 décembre 2009. Auparavant, c'est la jurisprudence qui exigeait du préfet qu'il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation en cas de « dangers ou inconvénients nouveaux » ou « lorsque l'accroissement des dangers ou inconvénients initiaux est « sensible » (CE, 2 avril 2003, Boudier ; V. aussi pour la notion de « modification substantielle » : CE, 26 novembre 2008, Syndicat mixte de la vallée de l'Oise).

La définition que donne l'article R. 512-33 du code de l'environnement de la « modification substantielle » est peu ou prou reprise de l'alinéa 11 de l'article 2 de la directive IPPC, selon lequel est substantielle une « *modification de l'exploitation qui, de l'avis de l'autorité compétente, peut avoir des incidences négatives et significatives sur les personnes ou sur l'environnement ; aux fins de la présente définition, toute modification ou extension d'une exploitation est réputée substantielle si elle répond en elle-même aux seuils éventuels fixés à l'annexe I* ».

Ces dispositions devraient contribuer à sécuriser juridiquement les exploitants à condition toutefois que la notion de « modification substantielle » soit objectivée au maximum. Il est donc souhaitable que des seuils soient définis pour un maximum de cas, de manière à ce que le caractère substantiel ou non d'une grande majorité de modifications puisse être évalué au regard de ces seuils³². Ces seuils devraient être définis, de préférence, au niveau européen et, à défaut, au niveau national. L'appréciation au cas par cas par le préfet pourrait ainsi devenir exceptionnelle.

Mesure n° 21 : définir de façon la plus objective possible les critères entraînant la mise en œuvre de la procédure de modification substantielle

Acteurs : MEEDDM

Méthode : proposer à l'Union européenne de définir des seuils pour les modifications substantielles ; dans les cas où cette démarche ne semble pas pouvoir aboutir, chercher au maximum à définir de tels seuils au niveau national par arrêté ministériel ; compléter le dispositif par une circulaire pour préciser les conditions dans lesquelles l'appréciation au cas par cas resterait utile.

³² *Même si la directive IPPC impose que l'autorité compétente (en l'occurrence, le préfet) dispose toujours d'une possibilité d'appréciation au cas par cas pour les modifications inférieures aux seuils*

4.5 Mieux cadrer l'avis préalable de l'autorité environnementale sur les études d'impact

Le décret du 30 avril 2009 a défini l'autorité administrative compétente pour émettre un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet public ou privé, lequel avis doit être rendu public et joint au dossier d'enquête publique. Ce décret du 30 avril 2009 a pour objet d'assurer la transposition complète de la directive européenne du 27 juin 1985 sur les études d'impact. Il est de portée générale et concerne tous les aménagements, ouvrages et travaux soumis à étude d'impact, et notamment les projets d'installations classées relevant du régime de l'autorisation. L'évaluation environnementale prend la forme d'un avis sur l'étude d'impact. L'avis porte sur la qualité de l'étude d'impact et la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet présenté par le pétitionnaire.

L'objectif de cette nouvelle procédure est d'améliorer l'information du public sur les projets, le contenu et la qualité des études d'impact. Elle est néanmoins susceptible d'avoir des effets en termes de délais d'instruction des dossiers qui pourraient être allongés. En outre, autant la portée de l'avis de l'autorité environnementale semble claire pour les projets ne faisant pas l'objet d'une autre procédure au titre de la protection de l'environnement, autant on peut s'interroger sur cette portée si le projet, comme c'est le cas pour une ICPE, est soumis par ailleurs à une procédure dont la finalité principale est la protection de l'environnement. Il y a un risque que l'élaboration de l'avis de « l'autorité environnementale » fasse en partie double emploi avec l'instruction du dossier au titre de la procédure principale. Et, si l'on n'explique pas bien le cadre de cet avis, la population pourrait en outre s'étonner que l'État affiche un avis sur un dossier avant même la tenue de l'enquête publique et donc sans tenir compte des observations du public.

Il semble donc important de bien cadrer la portée de l'avis de l'autorité environnementale dans le cas d'un projet d'ICPE. Cet avis devrait essentiellement porter sur la qualité, la complétude et la suffisance de l'évaluation de l'impact de l'installation. L'appréciation de l'acceptabilité du projet au regard de la protection de l'environnement relève quant à elle de la décision finale du préfet.

La circulaire du 3 septembre 2009³³ a utilement détaillé la procédure à suivre pour la préparation de l'avis de l'autorité environnementale pour les ICPE mais elle n'a pas évoqué le contenu de cet avis en dehors des considérations générales applicables à tous les projets. Le MEEDDM pourrait engager un travail en concertation étroite avec les parties prenantes afin d'élaborer un cadre-type de l'avis de l'autorité environnementale sur un projet d'ICPE.

Mesure n° 22 : Elaborer dans la concertation un cadre-type pour l'avis de l'autorité environnementale sur les études d'impact d'ICPE et traiter en amont de l'enquête publique les problèmes éventuels

Acteurs : MEEDDM, fédérations industrielles, autres parties prenantes

³³ BO du MEEDDM n° 18 en date du 10 octobre 2009

4.6 Réduire les délais liés à l'instruction de certaines procédures parallèles

4.6.1 En matière d'archéologie préventive

La France s'est dotée en 2001 d'une loi ambitieuse sur l'archéologie préventive. Cette loi a systématisé le principe d'un diagnostic archéologique préalable à tout aménagement susceptible de détruire des vestiges d'intérêt patrimonial, suivi de fouilles si besoin est. Certains délais encadrent le processus de prescription et de réalisation des opérations (loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés du 17 février 2009).

Si le délai désormais fixé par la loi à l'Etat est de deux mois maximum pour prescrire un diagnostic, à compter de la date de dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter, aucun délai n'est fixé entre la date de prescription du diagnostic et la date de conclusion de la convention entre l'aménageur et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

En outre, après le diagnostic, l'opérateur a trois mois pour rendre son rapport à l'aménageur et à l'Etat. Ce délai fixé par la loi n'est pas toujours respecté et atteint parfois une année ce qui retarde la publication par le préfet de l'arrêté de prescription de fouille.

Une fois la fouille prescrite par l'Etat, malgré de multiples relances auprès des opérateurs, les exploitants sont confrontés à une attente pouvant aller jusqu'à 3 ans pour obtenir un chiffrage de l'opération de fouille. Les régions du bassin parisien sont les régions de France les plus touchées par ces problèmes (Ile-de-France, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre, Basse-Normandie et Haute-Normandie).

Si l'objectif de l'archéologie préventive est indiscutable, il faut éviter qu'une absence d'action de certains acteurs ne conduise à un enlisement de projets sans aucun bénéfice pour l'archéologie et avec des conséquences négatives en termes d'emploi et de développement industriel. Toutes les phases de la procédure devraient être assorties d'un délai maximal avec une conséquence pratique en cas de dépassement. Par exemple, si une proposition de convention de l'INRAP ou le rapport de l'opérateur n'étaient pas transmis dans le délai fixé, la fouille ne pourrait plus être prescrite.

Il convient aussi de faire en sorte que les dispositions de la loi sur l'archéologie préventive ouvrant à des opérateurs privés la possibilité de faire les fouilles (sur prescription des services régionaux de l'Etat, et après diagnostic de l'INRAP) soient véritablement mises en œuvre. Il s'agissait dans l'esprit du législateur de favoriser le développement d'une archéologie professionnelle, encadrée par un agrément de l'Etat, et de maintenir une saine concurrence entre acteurs privés de façon à maîtriser le coût de ces fouilles, tout en favorisant la création d'une vraie filière professionnelle. Or, à ce jour, la création d'une filière privée viable de fouilles archéologiques, telle que souhaitée par la loi, a toujours du mal à s'amorcer.

Mesure n° 23 : Encadrer l'ensemble de la procédure d'archéologie préventive de délais impératifs**Acteurs : Ministère de la culture****4.6.2 En matière de protection de la nature (faune et flore)**

Les espèces de la flore et de la faune sauvages, rares ou les plus menacées, font l'objet de dispositions réglementaires régionales, nationales et internationales. La réglementation française vise à interdire, pour ces espèces et parfois pour leurs habitats, la destruction, la capture, l'achat, la vente, ou l'utilisation de tout ou partie des espèces sauvages en question.

Des dérogations à ces interdictions sont possibles dans les cas définis à l'article L.411-2 du code de l'environnement, notamment, « dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ». Le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) est chargé de l'instruction de ces demandes de dérogation.

Or le nombre de dossiers de demande de dérogation soumis au CNPN a cru de manière forte ces cinq dernières années. Alors que 38 dossiers ont été examinés par la Commission « flore » pendant la période allant de 1996 à 2003, le Conseil reçoit maintenant 800 demandes par an.

Pour éviter un allongement excessif des délais, le CNPN a récemment donné délégation aux présidents de ses deux commissions spécialisées « faune » et « flore ».

Il convient de vérifier l'impact de cette mesure. Si elle se révélait insuffisante, d'autres dispositions devraient être envisagées.

Mesure n° 24 : Contrôler attentivement l'évolution des délais d'examen par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) des demandes de dérogations. Si la mesure de délégation aux présidents des commissions spécialisées ne s'avérait pas suffisante, étudier d'autres moyens de maîtrise et de réduction des délais.**Acteurs : MEEDDM**

4.7 Améliorer certains aspects de la procédure spécifique aux carrières

Les carrières relèvent de différentes réglementations : réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, code minier, code forestier...

L'article L-515-1 du Code de l'environnement prévoit pour les carrières une limitation à 30 ans de la durée de l'autorisation d'exploiter. Cette durée est réduite à 15 ans pour les carrières nécessitant une autorisation de défrichement. Cette disposition particulière était justifiée par les règles relatives au défrichement qui limitaient également à 15 ans la durée des autorisations de défrichement. Dans la mesure où la loi du 9 juillet 2001 a porté la durée des autorisations de défrichements nécessaires à l'exploitation de carrières à 30 ans, il est logique d'harmoniser les durées des autorisations relevant du Code de l'environnement et du Code forestier en les fixant uniformément à 30 ans au maximum. Cette proposition avait recueilli l'assentiment du Gouvernement qui lui-même l'avait introduite dans le projet d'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement. La proposition a finalement été retirée du texte définitif de l'ordonnance, le Conseil d'Etat ayant considéré qu'elle allait au-delà de l'habilitation donnée au Gouvernement. Il serait donc opportun de présenter à nouveau cette mesure de simplification.

Mesure n° 25 : Harmoniser à 30 ans les durées maximales des autorisations d'exploitation des carrières et celles des autorisations de défrichement

Acteurs : MEEDDM

Méthode : suppression du 3^{ème} alinéa de l'article L.515-1 du code de l'environnement

4.8 Analyser de façon plus globale le financement des PPRT

Les plans de prévention ont été créés par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, adoptée à la suite de la catastrophe d'AZF. Ils visent à assurer la protection des populations vivant à proximité des sites industriels et à garantir une bonne coexistence des sites avec leur environnement, en particulier en s'attaquant aux situations dans lesquelles l'urbanisation s'est trop rapprochée des sites industriels

Les PPRT peuvent prévoir des restrictions ou des règles portant sur l'urbanisation future, mais aussi des dispositions applicables à l'existant, telles que des mesures foncières (expropriations, délaissements) ou des travaux de renforcement du bâti pour résister aux effets d'un éventuel accident.

Au 1er septembre 2010, 335 PPRT ont été prescrits sur les 420 à réaliser, et 50 sont approuvés. Près de 2 000 études de dangers ont été instruites et les investissements réalisés

par les industriels pour réduire le risque à la source se sont élevés à des montants annuels de 200 M€ à 300 M€ ces trois dernières années.

Ces efforts ont permis en trois ans de réduire d'environ 350 km² l'emprise des mesures foncières potentielles des PPRT. D'ores et déjà le dispositif a ainsi permis une forte réduction des risques. Le Gouvernement fixe dorénavant comme objectif la prescription de l'ensemble des PPRT à la fin de l'année 2010 et l'approbation de 60% d'entre eux avant la fin de l'année prochaine.

Les conventions de financement de chaque PPRT tripartite (l'Etat, les collectivités locales et les exploitants des installations à l'origine du risque) portent actuellement sur le foncier (expropriation, délaissement, et sur les mesures de maîtrise des risques supplémentaires sur les installations.

Les industriels n'auront intérêt à investir sur la maîtrise des risques au niveau de leur installation que si cela apporte une diminution du coût global du PPRT comparativement au coût des mesures foncières ou des mesures sur le bâti.

Les coûts pour l'Etat sur les mesures foncières (ou sur les mesures sur le bâti) pourraient ainsi être réduits par des mesures de modernisation prises par les industriels sur leur site. Une concertation globale sur le coût de l'ensemble des mesures possibles (foncières, sur le bâti et sur le plan industriel) des PPRT et ne s'interdise pas de subventionner des investissements industriels permettant la réduction des coûts des mesures foncières à la fois pour l'Etat, mais aussi pour els collectivités et les industriels.

Ces subventions doivent pouvoir être juridiquement acceptées par la commission européenne au titre d'aide à la sécurisation des sites industriels.

Mesure n° 26 : Etude global du financement de toutes les mesures applicables à un PPRT, afin d'obtenir l'optimum économique pour toutes les parties (Etat, Collectivité, Industriel)

Acteurs : MEEDDM

5 VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MANIÈRE DE CONCEVOIR ET D'APPLIQUER LA RÉGLEMENTATION

Au-delà de la simplification de telle ou telle réglementation, **un changement culturel dans l'approche réglementaire et législative française doit être engagé**. L'énergie déployée dans la simplification de certaines réglementations de manière ponctuelle risque d'être perdue si un changement de méthode n'est pas effectué dans la production réglementaire et législative.

Au niveau législatif, **il s'agit de travailler en priorité au niveau européen** de manière commune et décloisonnée entre le secteur public et le secteur privé. L'essentiel des législations économiques découlent aujourd'hui de législations européennes. Un travail conjoint plus étroit entre la représentation permanente à Bruxelles, les élus européens et français, les administrations et les entreprises est indispensable pour améliorer le processus d'élaboration des directives européennes.

A l'image de la procédure de large concertation de toutes les parties prenantes prévue désormais pour la préparation des lois et règlements nationaux, une telle procédure de concertation doit également être mise en œuvre pour la préparation des positions françaises sur les projets de nature technique étudiés au niveau européen.

Une autre orientation doit être de limiter le recours à la loi et de privilégier les instruments alternatifs, plus souples, mais parfois aussi efficaces : chartes de bonne conduite, engagement professionnel des acteurs... Ce changement de perspective doit être mis en œuvre au niveau français et au niveau européen. Au niveau législatif, il est particulièrement important de raisonner « Europe » dès le début et d'éviter de créer des lois économiques spécifiquement nationales sans lien avec les pratiques ou les lois des autres pays européens, qui ne peuvent qu'obérer la compétitivité des entreprises françaises vis-à-vis de leurs concurrentes européennes.

Mettre l'emploi au centre des préoccupations des processus législatifs est une priorité qui passe notamment par une attention accrue donnée à l'industrie, au même titre que les attentions nécessaires accordées au sujet de l'environnement. Les Etats généraux de l'industrie ont rappelé qu'un emploi industriel génère trois emplois de services. Les études d'impact des conséquences des projets de lois ou de réglementation économiques ou relatifs à l'environnement devraient systématiquement contenir une évaluation en termes d'emplois industriels en France. Si une loi tend à régler un problème mais se révèle destructrice pour l'emploi dans notre pays, des formes alternatives à la législation permettant de trouver une solution à ce problème devraient être prioritairement recherchées.

Enfin, un nouveau partenariat de confiance entreprises-administrations visant à accompagner la croissance et le développement des secteurs clés de notre économie et à redonner à notre industrie la place qui devrait être la sienne, doit être mis en œuvre.

5.1 Prendre en compte l'enjeu de la compétitivité de nos entreprises au niveau européen

5.1.1 Porter au niveau européen certaines exigences réglementaires et éviter les mises en œuvre unilatérale

Il peut être pertinent de porter au niveau européen certaines exigences réglementaires françaises, pour que les seuils français soient adoptés au niveau européen. Le champ à explorer en priorité est celui des normes sanitaires.

Par exemple les organismes génétiquement modifiés sont soumis à plusieurs directives européennes ; chaque pays conduit sa propre évaluation, notamment pour prendre position au niveau européen et plus généralement pour arrêter sa propre décision.

Les agences sanitaires françaises s'emploient à formuler des recommandations qui pourraient être défendues et prises en compte dans la réglementation européenne.

Mesure n° 27 : Porter au niveau européen certaines exigences réglementaires et éviter les mises en œuvre unilatérales

5.1.2 Assurer une véritable égalité entre les produits européens et les produits importés

Les contrôles sur les produits importés dans l'Union européenne diffèrent en fréquence et en sévérité d'un Etat membre à l'autre, créant une distorsion de la concurrence en raison de du non respect de la réglementation par certains produits importés (par exemple dans le domaine électrique).

Pour remédier à cet état de fait, il convient d'une part de rechercher un renforcement des contrôles effectués dans l'Union européenne en agissant vis-à-vis de la Commission européenne et en développant les coopérations entre les services des États, et **d'autre part de relever le niveau des sanctions encourus** par les importateurs qui méconnaîtraient la réglementation française pour dissuader davantage ceux qui cherchent à contourner nos contrôles.

Mesure n° 28 : Assurer une véritable égalité entre produits importés et produits européens en incitant à une homogénéisation des contrôles aux frontières de l'Union

Acteur : ministère chargé du budget

Mesure n° 28 bis : et en renforçant les sanctions en cas de non respect de la réglementation, afin de rendre dissuasive l'entrée frauduleuse de produits non-conformes

Acteur : ministère chargé du budget

5.1.3 Mieux défendre l'approche française dans l'élaboration de la réglementation européenne

L'environnement du développement industriel français est largement décidé au niveau européen où l'essentiel de la réglementation est rédigée. Un renforcement des effectifs français affectés à la prise en compte de la dimension du développement industriel dans l'action européenne paraît nécessaire et la nomination d'un « ambassadeur de l'industrie » dans le cadre de la mesure n°2 arrêtée par le Président de la République à la suite des Etats généraux de l'industrie s'inscrit dans cet objectif.

L'administration française doit disposer des moyens nécessaires pour peser dans le processus de décision bruxellois : les experts français doivent être très présents dans les enceintes de discussion et de décision bruxelloises à tous les niveaux du processus, ce qui suppose des effectifs suffisants, des budgets adéquats (déplacement, traduction), une maîtrise de la langue anglaise, des connaissances non seulement techniques mais également juridiques.

Les Français doivent aussi être présents le plus en amont possible du processus de décision, c'est-à-dire au sein des services qui préparent les réglementations pour promouvoir les approches françaises. La rareté des Français au sein de la Direction générale chargée de l'environnement a en effet souvent conduit à l'adoption d'approches différentes de l'approche française ce qui rend l'adaptation de nos industries plus difficile que celle de leurs concurrents. Il est donc souhaitable de favoriser au niveau européen une approche juridique cohérente avec les textes français comme l'illustrent quelques exemples encore trop rares tels que la directive cadre sur l'eau qui est très proche du système français des agences de l'eau ou la directive IPPC (contrôle et réduction intégrées des pollutions) qui reprend le

système français de l'autorisation intégrée. La France a également su jouer un rôle très positif pendant la dernière présidence française de l'UE sur la directive sur les échanges de quotas d'émission. Il convient donc de poursuivre et d'amplifier les efforts déjà engagés notamment pour encourager le détachement de fonctionnaires français comme experts nationaux au sein de la Direction générale chargée de l'environnement.

Mesure n° 29 : Mieux défendre les approches françaises dans l'élaboration de la réglementation européenne applicable à l'industrie, notamment en encourageant le détachement d'experts français auprès de la Direction générale chargée de l'environnement au sein des services de la Commission européenne

5.1.4 Veiller à l'harmonisation des définitions entre le niveau européen et le niveau national

Certaines notions ne reçoivent pas toujours la même définition entre le niveau européen et le niveau national.

La latitude laissée aux Etats-membre par la Directive déchets pour définir les critères permettant de considérer qu'un déchet perd son statut pour devenir une matière recyclée et l'imprécision existant dans REACH à cet égard constituent des exemples de risque de divergence entre les réglementations des Etats-membres.

Il convient de veiller à ce que le niveau européen ne laisse place à aucune interprétation des notions fondamentales.

Mesure n° 30 : Veiller à l'harmonisation des définitions entre le niveau européen et le niveau national

5.2 Adapter les textes législatifs et réglementaires au contexte industriel

5.2.1 Veiller à la lisibilité des textes législatifs et réglementaires

De nombreux textes réglementaires sont très complexes et leur compréhension est parfois difficile. La rédaction des textes doit dans toute la mesure du possible privilégier les phrases courtes et simples, ceci afin d'en faciliter leur mise en œuvre.

Toutefois, face à la complexité inhérente à la rédaction juridique (renvoi à des textes antérieurs ou de niveau supérieur), des guides d'explication pourraient être joints à l'intention des entreprises auxquelles ces textes s'appliquent.

Quelques exemples de complexité :

- Exemple 1 : "Article L. 125-1 du code de l'environnement :

2° La création, sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets, à l'initiative, soit du préfet, soit du conseil municipal de la commune d'implantation ou d'une commune limitrophe, d'une commission locale d'information et de surveillance composée, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées; le préfet, qui préside la commission, fait effectuer à la demande de celle-ci les opérations de contrôle qu'elle juge nécessaires à ses travaux, dans le cadre du titre Ier ou du titre IV (chapitre Ier) du livre V; les documents établis par l'exploitant d'une installation d'élimination de déchets pour mesurer les effets de son activité sur la santé publique et sur l'environnement sont transmis à la commission; les frais d'établissement et de fonctionnement de la commission locale d'information et de surveillance sont pris en charge par le groupement prévu à l'article L. 541-43, lorsqu'il existe ; en cas d'absence d'un tel groupement, ces frais sont pris en charge à parité par l'Etat, les collectivités territoriales et l'exploitant;

- Exemple 2 : Article L. 161-1 du code de l'environnement

« 3° Affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable :

- « a) Des espèces visées au 2 de l'article 4, à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages et aux annexes II et IV de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- « b) Des habitats des espèces visées au 2 de l'article 4, à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, précitée et à l'annexe II de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, précitée ainsi que des habitats naturels énumérés à l'annexe I de la même directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992 ;
- « c) Des sites de reproduction et des aires de repos des espèces énumérées à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, précitée ;

Mesure n° 31 : Veiller à la lisibilité des textes législatifs et réglementaires et prévoir des guides d'explication en tant que de besoin

5.2.2 Transcrire les directives européennes sans durcissement hexagonal sauf cas particuliers motivés

L'adaptation des réglementations existantes doit être privilégiée au moment de la transcription des directives européennes. La transcription constitue en effet une occasion de remise à plat de l'ensemble de la réglementation concernant un domaine et **il serait utile**

de profiter de cette occasions pour simplifier et alléger les réglementations existantes connexes et non pour ajouter des contraintes supplémentaires.

Si pour des raisons particulières, **la France décide de mettre des dispositions spécifiques en place, alors celles-ci doivent être systématiquement justifiées par une étude d'impact préalable et être motivées par de solides arguments, prenant en compte une comparaison des réglementations équivalentes dans les autres pays européens.**

De façon générale, il est essentiel d'engager le processus de transposition des directives dans des délais compatibles avec la concertation. Il serait souhaitable de prévoir un mécanisme de rappel du calendrier de transposition qui s'impose aux autorités françaises. Cela permettrait d'éviter les consultations menées parfois par l'administration à marche forcée sous la menace d'une condamnation européenne (par exemple récemment pour la transposition de la directive cadre sur les déchets ou pour l'ouverture des marchés de l'électricité à la concurrence...).

Mesure n° 32 : Transcrire les directives européennes sans durcissement hexagonal sauf cas particuliers motivés et précisés dans une étude d'impact préalable.

5.2.3 Expérimenter le travail collaboratif avec les parties prenantes dans l'élaboration des textes et le suivi de la mise en œuvre

L'élaboration des textes applicables à l'industrie associe déjà largement les industriels. A la suite des Etats généraux de l'industrie, des mesures ont été engagées pour renforcer cette association.

C'est ainsi que la Conférence Nationale de l'Industrie, et son comité stratégique, se sont vu confier une mission en ce sens puisque le décret de création³⁴ de la Conférence Nationale de l'Industrie prévoit à son article 2 que « la conférence nationale de l'industrie peut être consultée sur des projets de texte législatif ou réglementaire, susceptibles d'avoir un impact sur l'industrie. »

Il s'agit plus généralement pour les Pouvoirs publics de se coordonner systématiquement avec les organisations représentatives des entreprises, soit multisectorielles, soit sectorielles, en fonction des sujets. De telles consultations doivent être menées le plus en amont possible des arbitrages ministériels, qui une fois rendus limitent la possibilité de prendre en compte le point de vue des industriels.

Par ailleurs, un temps suffisant doit être laissé pour la mise en place d'une concertation efficace, ce qui n'est pas toujours le cas. En ce qui concerne les projets de textes de lois ou

³⁴ JORF n°0127 du 4 juin 2010 page 10296 - texte n° 103 - Décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif à la conférence nationale de l'industrie - NOR: INDI1012151D

de règlements, la concertation existe mais elle est souvent réalisée dans des délais trop courts, ne permettant pas une consultation efficace des parties intéressées.

Ainsi à titre d'exemple, si les participants au Conseil Supérieur pour la Prévention des Risques technologiques (CSPRT) constatent généralement que le fonctionnement de cette instance, est relativement satisfaisant, il n'en reste pas moins que le CSPRT tient seulement une réunion mensuelle d'une demi-journée ou une journée avec des ordres du jour très chargés et des délais de transmission des documents très courts souvent limités à une dizaine de jours. La charge de travail afférente est très importante pour l'ensemble des participants qui doivent préparer les réunions en amont avec les acteurs qu'ils représentent. Une transmission des documents plus en amont des réunions serait souhaitable. **Le développement du travail collaboratif améliorerait l'esprit et les modalités de ces concertations, que ce soit dans les phases d'élaboration des textes, mais aussi dans les phases de suivi de la mise en œuvre.**

Enfin, lorsqu'une concertation étroite entre l'administration, les industriels et les autres parties prenantes a pu permettre d'aboutir à un accord formalisé sur des bases solides, il est essentiel pour la crédibilité du processus qu'une éventuelle traduction réglementaire de cet accord ne vienne pas remettre en cause les fondements.

Mesure n° 33 : Améliorer les conditions de l'association des parties prenantes à l'élaboration des textes qui les concernent en expérimentant le travail collaboratif

5.2.4 Réaliser une étude d'impact pour tout nouveau texte réglementaire de nature régalienne (décret ou arrêté)

Il s'agirait de transposer aux textes réglementaires le principe de l'étude d'impact applicable aux projets de loi. Cette étude d'impact serait soumise à consultation au même titre que le texte réglementaire concerné.

A titre d'illustration de cette nécessité d'étude d'impact, un projet de décret en cours de préparation relatif à la toxico-vigilance vise à étendre les obligations des entreprises en matière de déclaration de la composition des mélanges mis sur le marché. Jusqu'à présent sont exigées une déclaration obligatoire « spontanée » par les responsables de la mise sur le marché pour les mélanges classés très toxiques, toxiques, corrosifs, CMR 1 et 2 et la fourniture obligatoire des informations sur demande de l'organisme agréé pour tous les autres mélanges mis sur le marché. Le projet prévoit la déclaration obligatoire pour tous les mélanges mis sur le marché, classés pour leurs effets physico-chimiques ou pour la santé. Le nombre de mélanges concernés risque d'être très important.

Les industriels estiment qu'en l'état du projet, la disponibilité des moyens nécessaires tant du côté des entreprises que de l'organisme chargé de réceptionner et valider les déclarations n'est pas acquise et que le besoin de cette extension n'est pas véritablement établi si l'on étudie les demandes concernant les mélanges auprès des centres anti-poisons et de l'INRS.

Un projet de décret de cette nature devrait utilement être précédé d'une étude d'impact en démontrant le bien fondé (rapport coût / bénéfice) et la disponibilité des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Mesure n° 34 : Réaliser une étude d'impact pour tout nouveau texte réglementaire de nature régaliennne (décret ou arrêté)

5.2.5 Réaliser une évaluation a posteriori des textes

Pour tout nouveau texte, l'administration porteuse de ce texte réglementaire serait chargée de réaliser une évaluation dans un délai qui peut être fixé dans le texte lui-même. Cette évaluation serait rendue publique. Par exemple, la procédure d'enregistrement dans le domaine des ICPE devrait donner lieu d'ici quelques années à une évaluation globale par le CGEDD.

Pour toute révision d'un texte national ou européen, un bilan préalable de l'application de la réglementation existante paraît également indispensable. Par exemple, la directive IPPC de 1996 doit être révisée dès 2009/2010, alors qu'elle est entrée en vigueur dans toutes ses dispositions en 2007 par son application aux installations existantes alors que l'on ne dispose pas, de ce fait, d'un recul suffisant pour en faire un bilan complet. De même, la révision de REACH, prévue pour 2012, visera non pas à faire un bilan et tirer les conséquences des problèmes d'application mais à élargir le champ du Règlement, alors que des difficultés importantes de mise en œuvre, liées à la complexité de ce Règlement, aux mécanismes de contrôle, et à son application aux produits importés, ont été identifiées.

Mesure n° 35 : Réaliser une évaluation a posteriori de tout nouveau texte et lors de toute révision

5.2.6 Recourir à des expérimentations en cas de difficulté à réaliser les études d'impact

Il peut s'avérer qu'une loi ou un règlement publié ait des effets inattendus voire négatifs si les textes n'ont pas fait l'objet en amont de « tests » auprès des acteurs concernés. Il pourrait être envisagé, pour des textes dont l'impact est difficile à évaluer a priori, de recourir de façon plus fréquente à l'article 37-1 de la Constitution qui dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Sur ce fondement, le pouvoir réglementaire peut, par exemple, prévoir que, dans tel ou tel département, des expérimentations pourront être mises en place et évaluées. Le préfet pourra déroger à telle ou telle disposition au cours de la phase

d'expérimentation. Il s'agit d'un tempérament apporté au principe d'égalité, qui, dans sa pureté, exigerait que toute réglementation s'applique immédiatement sur l'ensemble du territoire.

Les limites dont cette faculté d'expérimentation est assortie sont les suivantes :

- **il ne peut être dérogé qu'aux normes du même niveau que celle dont procède l'expérimentation.** Une expérimentation instituée par voie réglementaire ne peut avoir pour effet de permettre au préfet de déroger à la loi (il faut, pour ce faire, une loi d'expérimentation) ni à la Constitution (notamment à la Charte de l'environnement), mais seulement aux dispositions réglementaires en vigueur. De la même façon, l'expérimentation ne saurait avoir légalement pour effet de déroger au droit de l'Union européenne. Il en résulte que, dans le champ de la directive IPPC (directive 2008/1 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, qui ne concerne que les ICPE les plus polluantes), l'expérimentation doit rester compatible avec les dispositions et objectifs de cette directive.
- L'expérimentation doit avoir un **objet limité**. Le juge contrôle étroitement ce point, en exigeant que le texte créant l'expérimentation indique avec précision celles des normes en vigueur auxquels il pourra être dérogé, ou la nature et la portée des normes expérimentales (V. pour une loi d'expérimentation : n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009 : le législateur doit définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions de l'expérimentation). Ainsi, s'il est envisagé de confier par décret au préfet le pouvoir d'accorder des dérogations à la réglementation en vigueur, ce décret devra énumérer celles des dispositions du code de l'environnement (ou de l'urbanisme) auxquelles il pourra être dérogé.
- L'expérimentation doit avoir une **durée limitée**. A l'issue de cette durée, l'expérimentation peut être abandonnée ou généralisée. Cette durée maximale doit être fixée par le texte d'expérimentation lui-même (décret en Conseil d'Etat s'il s'agit de déroger aux dispositions en R. du code de l'environnement) ; sa fixation ne peut être renvoyée au préfet (V. n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009).

Il n'a pas encore été fait un usage très fréquent de l'article 37-1 de la Constitution. On citera, à titre d'exemple, la loi relative au revenu de solidarité active (avant sa généralisation) ou encore la loi hôpital, patients, santé et territoires concernant l'implantation d'équipements sanitaires. Cette procédure présente pourtant de nombreux avantages à condition qu'elle soit conduite avec rigueur (notamment la phase d'évaluation avant abandon ou généralisation).

Mesure n° 36 : Recourir à des expérimentations en cas de difficulté à réaliser les études d'impact

CONCLUSION

La volonté de simplifier l'environnement législatif et réglementaire des entreprises et notamment des PME n'est pas récente. Des progrès substantiels ont été accomplis mais le chantier reste important du fait de la croissance du droit communautaire et des engagements internationaux qui entraîne une réelle difficulté à réduire la masse normative.

L'objectif de la mission n'était pas un balayage exhaustif de l'ensemble du droit applicable aux industries, chantier impossible en quelques mois.

Aussi, afin qu'un travail d'analyse plus exhaustif et plus concret de la réglementation, puisse être fait, il est proposé de recueillir de façon centralisée, sous format électronique et codifiée, les suggestions faites par les industriels ou les autres parties concernées. Ce sont ceux en effet, vivant au quotidien les difficultés d'application de la réglementation, qui sont les mieux à même de proposer des améliorations continues des textes.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de la plupart des réglementations, conscientes de leur responsabilité économique mais aussi sociétale et environnementale, conscientes également des exigences accrues de la société à leur égard, les industries considèrent que **la nécessaire prise en compte des conditions de concurrence est un impératif de survie de beaucoup de PMI françaises.**

Afin de répondre à cet impératif, tout en respectant l'ensemble des objectifs visés par les différentes réglementations (objectifs environnementaux, de sécurité, de santé, d'hygiène...), la mission propose des mesures répondant aux principales attentes recueillies lors des auditions, à savoir :

1) La réduction des délais d'instruction des procédures par les services de l'Etat

Réutilisation des études d'impact, traitement en parallèle des procédures concernant un même projet, notamment en ayant la possibilité d'avoir une même enquête publique pour plusieurs procédures réglementaires, extension du régime d'enregistrement à de nouveaux secteurs, responsabilisation des entreprises sur certains délais... autant de chantiers permettant une réduction des délais de procédure, réduction essentielle pour que les délais administratifs se conjugent mieux avec les délais industriels. C'est un facteur de compétitivité pour les entreprises que de pouvoir réaliser au plus tôt les investissements décidés !

2) Un meilleur accompagnement des industriels

Rédaction de charte d'accueil des entreprises, nomination de « chefs de projet », analyse de la qualité des prestations des bureaux d'études par les fédérations professionnelles, possibilité de prendre en compte les normalisations mises en œuvre par les industriels pour alléger certains contrôles...autant de mesures, une fois la réglementation adoptée, obligeant l'administration à simplifier les démarches pour les industriels. Un état d'esprit de conseil doit permettre d'établir des relations de confiance, sources de meilleur accompagnement des entreprises, sources aussi de meilleure compréhension et de meilleure 'acceptation des règles par les assujettis.

3) Une méthode pour mieux réglementer :

Cette méthode doit s'appliquer pour tout le flux à venir des réglementations.

En matière de transposition des directives européennes, la règle doit être de ne pas durcir des sur le plan français au-delà de ce qui est fait dans les autres pays européens analogues (Allemagne par exemple).

Les exceptions à cette règle doivent être dûment motivées par une étude d'impact systématique prenant en compte tous les aspects y compris les effets en matière d'emplois

Le recours à des expérimentations doit être privilégié en cas de difficulté à réaliser de telles études d'impacts.

Les évaluations a posteriori des dispositions prises doivent être généralisées, afin de tenir compte, au fil de l'eau, des besoins d'évolution ou de simplification nécessaires.

La France doit également renforcer sa présence au niveau de la commission européenne, afin de porter certaines dispositions nationales à ce niveau, renforçant ainsi la compétitivité des entreprises françaises déjà exposées à ces réglementations.

En procédant ainsi la France conserve la possibilité de prendre des dispositions spécifiques dans certaines filières bien définies, où il peut être intéressant de garder une avance réglementaire (à la seule condition de se donner les moyens de porter ces exigences au niveau européen) et dans toutes les autres filières, l'environnement réglementaire ne constituera plus un frein à la compétitivité des entreprises, ce qui est indispensable si nous voulons garder des emplois industriels en France.

4) Une modernisation des relations entre les services de l'Etat et les industries :

Mise en ligne sous un portail unique de l'ensemble de la réglementation industrielle et des textes associés, utilisation de l'outil de travail collaboratif pour échanger avec l'ensemble des parties prenantes sur les travaux préparatoires à la prise de décision de nouvelles réglementations, pour le suivi de leur mise en œuvre et pour leur amélioration, dématérialisation des procédures et amélioration de l'efficacité de l'administration électronique... autant d'évolutions permettant aux deux parties prenantes administration et industriels de gagner en efficacité.

La mission a conduit ses travaux avec le souci permanent de ne pas remettre en cause les objectifs initiaux de la réglementation : protection de l'environnement, protection de la santé, protection de l'hygiène et de la sécurité des salariés, ;.

Au cours des auditions, comme à l'occasion des visites d'entreprises, la mission a pu mesurer l'importance majeure que le monde industriel attache à l'objectif de simplification du droit.

Elle a également pu mesurer à quel point monde industriel attend la mise en œuvre concrète des mesures proposées.

ADDENDUM : QUELQUES ACTIONS FACILITATRICES

Favoriser l'incinération des déchets industriels banals

Les distributeurs d'électricité ont une obligation d'achat de l'électricité³⁵ produite à partir des énergies renouvelables et de la cogénération. Diverses installations peuvent bénéficier de l'obligation d'achat, par EDF ou les distributeurs non nationalisés, de l'électricité qu'elles produisent, notamment les installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés ou qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur.

L'incinération des sous-produits tels que les déchets industriels banals apparaît de plus en plus comme une énergie alternative aux combustibles fossiles. Il pourrait être envisagé d'étendre l'obligation d'achat de l'électricité aux installations d'incinération des déchets industriels banals.

Mesure n° 37 : Etendre l'obligation d'achat de l'électricité aux installations d'incinération des déchets industriels banals

Acteurs : MEEDDM

Méthode : modifier la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (article 10)

Permettre aux entreprises qui disposent des compétences nécessaires d'effectuer elles-mêmes les mesures d'exposition réglementaires

Le contrôle des valeurs limites d'exposition réglementaire a fait l'objet d'évolutions juridiques récentes³⁶. Les dispositions réglementaires, préparées par des scientifiques spécialistes du risque chimique sont difficilement accessibles aux PME. En outre, le ministère du travail a fait le choix d'obliger les entreprises à externaliser le contrôle des valeurs réglementaires auprès d'organismes extérieurs accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC).

Les grandes entreprises ainsi que les moyennes entreprises spécialisées dans le domaine de la chimie ont pourtant des ressources internes qui leur permettraient de remplir cette fonction. Par ailleurs, le ministère ne prend pas en compte les mesures effectuées par les CRAM (ou les nouvelles Caisse d'assurances retraite et de santé au travail CARSAT) et la médecine du travail.

L'appropriation de la question de la prévention par les entreprises se trouve de fait limitée par la réglementation.

³⁵ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité - NOR: ECOX9800166L

³⁶ Décret no 2009-1570 du 15 décembre 2009 relatif au contrôle du risque chimique sur les lieux de travail

Mesure n° 38 : Permettre aux entreprises qui disposent des compétences nécessaires d'effectuer elles-mêmes les mesures d'exposition réglementaires, à condition qu'elles soient accréditées et sans préjudice des contrôles régaliens

Méthode : Révision du décret du 15 décembre 2009 codifié dans le code du travail

Harmoniser les définitions de la biomasse

La surabondance de textes peut créer des incohérences dans la définition des notions, sources d'erreurs dans leur application. C'est ainsi que deux arrêtés proposent une définition différente de la biomasse, l'arrêté du 31 mars 2008³⁷ relatif à la vérification et à la quantification des émissions déclarées dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012 et l'arrêté du 30 juillet 2003³⁸ relatif aux chaudières présentes dans des installations existantes de combustion d'une puissance supérieure à 20 MWth.

Mesure n° 39 : Harmoniser les définitions de la biomasse figurant dans divers textes réglementaires

Revoir le régime des auxiliaires technologiques

La France est le seul pays européen à s'être doté depuis 2001 d'un système d'autorisation préalable d'auxiliaires technologiques³⁹. Il s'agit d'une contrainte pesant sur l'industrie agroalimentaire française, que ne supportent pas les industriels des autres Etats membres. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé⁴⁰ que ce régime d'autorisation préalable est général et disproportionné et entrave la libre circulation des marchandises sans être justifié par un objectif de protection de la santé publique.

Mesure n° 40 : revoir le régime des auxiliaires technologiques en tenant en compte la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne

³⁷ JORF n°0145 du 22 juin 2008 page 10037 - texte n° 1 - NOR: DEVP0774041A

³⁸ JORF n°257 du 6 novembre 2003 page 18931- texte n° 28 - NOR: DEVP0320297A

³⁹ Les auxiliaires technologiques sont utilisés pour la fabrication des denrées alimentaires, ils sont mis en œuvre pendant le processus industriel mais ne subsistent pas dans le produit fini

⁴⁰ Arrêt du 28 janvier 2010 – affaire C333/08

Harmonisation européenne de la notion de déchets

Dans le cadre de la nouvelle directive dite déchets⁴¹, il est prévu de définir des critères harmonisés pour retirer la qualification de déchets à ceux qui ont fait l'objet de certaines formes de valorisation ou de recyclage ; dans l'attente de cette harmonisation, les États-membres peuvent décider au cas par cas de tels retraits en tenant compte simplement de la « jurisprudence applicable ». Cela risque d'entraîner des interprétations différentes selon les États et de complexifier les transferts transfrontaliers de certains produits issus du recyclage ou de la valorisation. Or, dans ce domaine, la réglementation applicable en France est plus stricte que celles d'autres États membres. Les cendres de biomasse, par exemple, lorsqu'elles sont exportées hors des frontières de la France, doivent faire l'objet d'un dossier de transport transfrontalier de déchets, ce qui n'est pas le cas dans d'autres États-membres ; la France travaille activement à l'avancée des travaux d'harmonisation mais ceux-ci se heurtent à des oppositions de certains États.

Mesure n° 41 : pousser le niveau européen à définir rapidement la notion de déchet

Matériaux au contact des denrées alimentaires

Il existe des listes positives non harmonisées pour les matériaux au contact des denrées alimentaires, en particulier pour les caoutchoucs. L'harmonisation européenne néglige les caoutchoucs réglementés en France par l'arrêté du 9 novembre 1994 modifié par l'arrêté du 19 décembre 2006, et en cours de refonte. Les listes positives ne sont toujours pas harmonisées au niveau européen. La difficulté réside essentiellement dans le fait que la chaîne client-fournisseur peut être longue entre la matière première caoutchouc et l'article vendu au consommateur final. Pour d'autres matériaux, en particulier les vernis et revêtements ou papiers et cartons, la réglementation française présente un certain nombre de spécificités et de contraintes réglementaires qui n'existent pas au niveau européen. Par exemple, pour qu'une préparation colorante puisse être utilisée sur le marché dans la coloration des matériaux au contact des denrées alimentaires, elle doit répondre à des exigences réglementaires qui ne portent que sur la production en France.

Mesure n° 42 : pousser au niveau européen l'harmonisation des matériaux au contact des denrées alimentaires

⁴¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

Adaptation locale de l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux ICPE

La réglementation sur la température des effluents rejetés par les ICPE dans les eaux superficielles⁴² exige qu'elle soit inférieure à 30°C sur tout le territoire national et en toute saison. Cette mesure générale et conservatoire est destinée à éviter notamment les effets excessifs d'une accumulation dans un même cours d'eau de rejets dont chacun pris individuellement n'aurait qu'un impact limité. Mais son application systématique sans dérogation pratiquement possible⁴³ peut avoir des effets discutables, y compris au titre de la protection de l'environnement.

Ainsi, deux sites de l'industrie chimiques, en région Rhône-Alpes, ne respectent pas cette règle : la température des rejets aqueux sur ces deux sites est respectivement de +34°C sur les mois d'été pour l'un et de +40°C tout au long de l'année pour l'autre, en toute saison, l'écart de température entre les effluents du site et l'eau de la rivière étant de 25°C. L'administration les a donc finalement mis en demeure de respecter la température maximale de 30°C, ce qui nécessite la mise en place de tours aéro-réfrigérantes.

Or les évaluations faites indiquent que l'impact des dépassements reste très limité ; en particulier, une étude de dispersion des rejets aqueux avec calcul de la zone de mélange montre que les sites participent à un accroissement de la température en aval du point de rejet d'environ 0,01°C en moyenne, sur une zone de diamètre maximal égal à 2,20 m.

En revanche, la mise en place de tours aéro-réfrigérantes, telles que préconisées, entraînerait divers inconvénients pour l'environnement : une consommation d'eau supplémentaire (évaporation + purge) de 40 à 50 m³/heure ; une consommation électrique supplémentaire, due au fonctionnement des équipements, ventilateurs en particulier, dont « l'impact CO₂ » est évalué à environ 700 T CO₂/an ; du bruit, jusqu'à 80 dB et une dégradation de la signature acoustique du site ; un impact visuel avec le panache de vapeur d'eau visible de l'extérieur. Elle créerait aussi un risque lié aux légionelles. La construction et l'exploitation de tours aéro-réfrigérantes représentent en outre des coûts importants en investissement (plus d'un million d'euros) et en fonctionnement.

Vu la forte dimension locale de l'évaluation de l'impact des rejets en cause, il serait souhaitable que les services locaux de l'Etat disposent d'une plus grande marge d'appréciation pour définir les prescriptions qui leur seront applicables.

Mesure n° 43 : alléger la procédure de dérogation pour les prescriptions de l'arrêté du 2 février 1998 dont l'impact dépend fortement des situations locales

Acteur : MEEDDM

⁴² Article 31 de l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ; NOR: ATEP9870017A

⁴³ L'arrêté du 2 février 1998 prévoit une possibilité de dérogation après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, mais cette procédure est lourde et, de l'avis même de représentants de l'administration, difficile à faire aboutir avec succès.

Veiller à ce que la TGAP ne grève pas la compétitivité des activités de recyclage

La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) sur les déchets est appliquée aux installations de traitement des déchets (décharge, incinérateur). Cette TGAP est répercutée aux clients qui fournissent des déchets à ces sites. L'industrie papetière par exemple, qui a une activité de recyclage de papiers/cartons et donc une activité de valorisation de déchets, est redevable de cette taxe au titre de l'élimination des contaminants contenus dans ces papiers de récupération et de la production de déchets de ses activités.

La TGAP joue sur l'équilibre de la concurrence : il convient donc de veiller à ce que la compétitivité des industries françaises de recyclage ne soit pas trop impactée.

Mesure n° 44 : Etudier l'impact de la TGAP sur la compétitivité de l'industrie du recyclage

Acteurs : MEEDDM et MEIE

Qualité de l'air intérieur

Un projet de décret relatif aux valeurs guides pour l'air intérieur, envisage de fixer par la voie réglementaire des valeurs guides pour la qualité de l'air l'intérieur. Ces valeurs visent à protéger des effets irritants du formaldéhyde.

Le niveau proposé pour 2022 devrait être porté au niveau européen avant d'être rendu obligatoire de manière unilatérale en France.

Mesure n° 45 : porter les exigences sur l'air intérieur au niveau européen avant leur mise en œuvre unilatéral en France

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Le Ministre d'Etat, Ministre de
l'Ecologie, de l'Energie, du
Développement Durable et de la Mer, en
charge des Technologies Vertes et des
Négociations sur le Climat

Le Ministre de l'Economie, de
l'Industrie et de l'Emploi

Le Ministre chargé de
l'Industrie

Paris, le 7 MAI 2010

Madame le Député,

Les Etats Généraux de l'Industrie (EGI) ont souligné l'enjeu majeur que constituait la simplification de l'environnement législatif et réglementaire de l'industrie pour la compétitivité de nos entreprises.

Le contexte actuel de sensibilité aigüe de nos concitoyens à certains enjeux, notamment sanitaires et environnementaux, et l'ajout successif de mesures et procédures diverses, a en effet conduit à un renforcement significatif et constant de la réglementation, et des délais de procédure, portant sur notre industrie. Sans en remettre en cause ni le bien fondé ni les grands objectifs, il convient de davantage intégrer l'ensemble des impacts que peuvent avoir ces dispositions sur les entreprises et de renforcer la coordination de leur mise en œuvre.

C'est pourquoi nous avons décidé de vous confier une mission, que vous avez bien voulu accepter, dont l'objectif est d'identifier un ensemble de simplifications du droit applicable aux entreprises industrielles françaises, susceptibles de faciliter leur activité et d'améliorer leur compétitivité.

Vous veillerez à ne pas remettre en cause les grands objectifs des politiques publiques concernées, notamment environnementales, sanitaires ou sociales, en vous concentrant sur leur mise en œuvre.

Vous examinerez dans un premier temps la réglementation applicable à l'industrie française, avec une approche par grand secteur, en veillant notamment à identifier les principales « échéances réglementaires » sectorielles, passées et à venir, ainsi que leur importance.

Vous attacherez une attention particulière :

- aux secteurs pour lesquels les EGI ont souligné l'enjeu du volet réglementaire (biens de consommation, biens intermédiaires),
- ainsi qu'à ceux porteurs de croissance. Il est en effet essentiel que la réglementation ne constitue pas un handicap à leur croissance.

.../...

Madame Laure de la Raudière
Député d'Eure et Loir
Assemblée Nationale
75007 Paris

- 2 -

Votre analyse devra distinguer la réglementation qui relève du droit communautaire de celle qui est uniquement française, et comparer l'environnement en résultant avec celui de pays économiquement et socialement comparables à la France.

Vous formulerez à cet égard toute proposition permettant de mettre en cohérence ces mesures. Vous mettrez également en évidence d'éventuelles accumulations de contraintes réglementaires susceptibles d'impacter notablement la compétitivité de certains secteurs ; vous proposez des aménagements susceptibles de minimiser ces impacts, en lien avec les acteurs concernés.

Par ailleurs, vous identifierez les démarches administratives liées à l'activité d'une entreprise industrielle en France, ainsi que les coûts associés. Vous recenserez en particulier les différentes procédures liées :

- à l'installation d'un site industriel en France (ou son extension), en évaluant les délais et coûts associés pour les entreprises. Vous les comparerez avec le cadre existant dans d'autres pays, afin d'évaluer l'impact sur l'attractivité du « site France »,
- à l'ajustement de l'activité d'un site industriel en fonction d'éventuels cycles structurels ou évolutions ponctuelles de production.

Vous ferez toute proposition permettant d'alléger les formalités et de raccourcir les délais associés, notamment en évitant les traitements séquentiels de procédures pour un même projet.

La mission que vous présiderez associera un représentant du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui en sera le rapporteur, un représentant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, un membre du Conseil d'Etat, ainsi qu'un représentant de l'industrie.

Vous veillerez à auditionner les administrations centrales compétentes afin de recueillir les propositions de ces dernières.

Vous veillerez à travailler en lien avec les acteurs principalement concernés, et notamment dès lors que vous seriez amenés à traiter des problématiques sociales, à travailler en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et notamment les représentants des salariés.

Vous disposerez du concours et de l'appui de nos services, notamment de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET), de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ainsi que de nos Directions des affaires juridiques.

.../...

- 3 -

Nous vous demandons de bien vouloir nous remettre les conclusions de votre mission le 7 septembre 2010, avec un premier rapport d'étape à la mi-juin.

Nous vous prions de croire, Madame le Député, à l'assurance de notre considération la meilleure.



Jean-Louis Borloo



Christine Lagarde

Christian Estrosi

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS

Auditions des fédérations industrielles et professionnelles

ACFCI (Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie)

Jean-Paul TOURVIEILLE de LABROUHE, Directeur de programme guichet unique

Vincent MARTIN, Directeur Appui aux entreprises

André-Jean GUERIN, Directeur Environnement et du Développement Durable

ANIA (Association Nationale des Industries Alimentaires)

Catherine CHAPALAIN – Directeur Général

COPACEL (Confédération française de l'industrie des papiers, cartons et celluloses)

Jean-Paul Franiatte, Délégué Général

CroissancePlus

Séverine LAUGIER, chargée de mission

Olivier EDWARDS, membre de la commission juridique et fiscale de CroissancePlus

Christian NOUEL, Secrétaire Général de CroissancePlus

Valérie TANDEAU DE MARSAC, membre du comité directeur de CroissancePlus

FEBEA (Fédération des entreprises de la beauté)

Alain GRANGE-CABANE, Président

Fédération de la plasturgie

Patricia LEXCELLENT, Déléguée Générale,

Eric GRAVIER, Responsable du département HSE

FFA (Fédération Française de l'acier)

Bernard CRETON, Délégué Général

FIEEC (Fédération des industries électriques, électroniques et de communication) :

Eric Jourde, Délégué général - Pierre GATTAZ, Président

Accompagné de Bernard BISMUTH, Directeur général EUROLAM

FIM (Fédération des industries mécaniques)

Claude Charrier, délégué général

FIPEC (Fédération des Industries des Peinture, encres et couleurs)

Michel LE TALLEC, Délégué Général

Philippe BRUNET, Responsable technique et réglementaire « Productions »

Claudie MATHIEU, Responsable technique et réglementaire « Produits »

GIFAS (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales)

Guy RUPIED, délégué général et deux responsables de commission

SCOP (Réseau des Scop)

TRIDEAU, Directeur Général

SFIC (Syndicat Français de l'Industrie Cimentière)

Philippe CHARLET, Secrétaire Général
Alain GUILLEN, Directeur des Affaires Publiques France de LAFARGE

UFIP (Union française des industries pétrolières)
Christian CHAVANE, Directeur relations institutionnelles
Dominique BECOUSSE, Directeur Technique

UIC (Union des industries chimiques)
Jean PELIN, Directeur général
Philippe PRUDHON, Directeur du Département technique
Jean-Jacques GILLOT, Délégué Général
Commission technique de l'UIC

UIMM (Union des Industries et Métiers de la Métallurgie)
Franck GAMBELLI, Directeur Environnement, Conditions de travail et Droit des Affaires

UIPP (Audition Union des Industries de la Protection des Plantes)
Jean Charles BOCQUET

UIT (Union des industries textiles)
Emmanuelle BUTAUD-STUBBS – Délégué Général

UNIFA (Union nationale des industries françaises de l'ameublement)
Jean-François STORDEUR, Délégué Général
Anne-Laure RENNESSON, Juriste droit fiscal, droit des affaires
Bertrand DEMARNE, Directeur Développement Technique

UNICEM (Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction)
Alain PASQUIER, Délégué Général de l'UNICEM
Mathieu HIBLOT, Chargé des Relations Institutionnelles auprès de la Direction Générale UNICEM

Auditions d'industriels

Groupe DEHON
Bertrand BARD, Président du CREALIS
Patrice ROLLET, Directeur Général Groupe INVENTEC

Groupe LAFARGE
Arnaud COLSON, Directeur des affaires publiques et du développement durable
Alain GUILLEN, Directeur des Affaires Publiques France

Auditions de l'administration

DGALN
Daniel BOULNOIS, adjoint au directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Xavier FOATA, chef de bureau
Véronique PERRIER, adjointe à la sous directrice
François AMIOT, chef de bureau
Nathalie MULLIE, chef de bureau

DGAL

Pascale BRIAND, Directrice Générale de l'Alimentation
Paul MENNECIER, Chef du service de l'Alimentation

DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes)

Nathalie HOMOBONO, la Directrice Générale
Pascale VANDECASTEELE, chef du bureau C2 (Sécurité et réseaux d'alerte)
Philippe GUILLERMIN, chef du bureau C1 (Protection économique du consommateur)

DGCIS (Direction Général de la Compétitivité de l'Industrie et des Services)

Luc ROUSSEAU, le DGCIS
Sylvie METZ-LARUE, adjointe au Chef de service de l'Industrie
Yves ROBIN, Chef du service de l'Industrie
Alain PESSON, Responsable de la Mission pour le Développement Industriel Durable

DGEC (Direction Générale de l'Energie et du Climat)

Isabelle DERVILLE, Chef de Bureau

DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'Etat)

Nicolas CONSO, Chef du service innovation
Clara SORIN, Chef du Département « Services aux Entreprises – Service Innovation »
Eric-Marie PETIT, Chargé de Mission Département « Services aux Entreprises - Service Innovation »

DGPR (Direction Générale de la Prévention des Risques)

Laurent MICHEL, le DGPR
Jérôme GOELLNE, chef du Service des risques technologiques
Patricia BLANC, chef du Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement

DGT (Direction Générale du Travail)

Jean-Denis COMBREXELLE, le DGT
Frédéric TEZE, chef du bureau de la protection de la santé en milieu de travail

DREAL Rhône-Alpes

Philippe LEDENVIC, le DREAL Rhône-Alpes

Autres auditions**AFII** (Agence française pour les investissements internationaux)

Serge BOSCHER, Directeur Général
Sandrine COQUELARD, Responsable du Pôle Expertises - Business Environnement

AFNOR (Association Française de Normalisation)

Olivier PEYRAT, Directeur Général
Alan BRYDEN, Ingénieur général (CGIET)

ANSES (Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)

Marc MORTUREUX, directeur général

FNE (France Nature Environnement)

Raymond LEOST

Partenaires sociaux

CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises)

Frédéric GRIVOT, Président de l'Union Nationale des PMI

Jennifer BASTARD, de la Direction des Affaires économiques de la CGPME

Philippe CHOIGNARD, Conseiller aux affaires sociales

SNIIM-FO

Cécile CASTEL, secrétaire générale adjointe

Nicolas INCARNATO, ancien secrétaire général

FO

Frédéric HOMEZ, secrétaire général de la fédération cgt-FO de la métallurgie (SG FO Métaux)

Nicolas FOURRIER, secrétaire général du syndicat national cgt-FO des ingénieurs de l'industrie et des mines (SG SNIIM-FO)

Pascal PAVAGEAU, secrétaire confédéral cgt-FO

CFDT

Henri CATZ, secrétaire confédéral en charge des politiques industrielles

CGTC

Joseph THOUVENEL, Secrétaire Général Adjoint

MEDEF (Mouvement des entreprises de France)

Michel GUILBAUD, Directeur Général

Joëlle SIMON, Directrice du service Droit de l'entreprise

Laurence ROUGER de GRIVEL, Directrice du service Environnement

ANNEXE 3 : LISTE DES VISITES DE TERRAINS

Déplacement à Chartres

Lionel BEFFRE, préfet d'Eure-et-Loir

Alain ESPINASSE, secrétaire général de la préfecture d'Eure-et-Loir

Anne LAPARRA-LACASSAGNE, sous-préfète de Châteaudun

Anne-Marie BORDERON, directrice de la DDCSPP d'Eure-et-Loir

Camille DRONNE, chef du service environnement et nature, DDCSPP d'Eure-et-Loir

Roger PHILIPPE, chef de l'UT DREAL d'Eure-et-Loir

Jean-Pierre RICHARD, chef du Service de l'environnement industriel et des risques, DREAL Centre

Jean-Paul ANTON, directeur adjoint, UT DIRECCTE Centre

Lysianne BROSSAUD, responsable du pôle des mutations économiques, entreprises et emploi, préfecture d'Eure-et-Loir.

PUIG (usine Paco Rabane à Chartres)

Olivier BOUTAUD, Directeur

Déplacement à Saint-Etienne

Pierre BEAUCHAUD, DREAL –Siège Lyon

Yves EPRINCHARD, DREAL – Siège Lyon

Jean-Paul PETIT, DREAL – Unité territoriale 42

Pierre-Yves BONDON – CONDAT LUBRIFIANTS

Arnaud BRINGAULT – CHILWORTH

Laurent BUSSON – RHODIA OPERATIONS

Béatrice COLIN – ARKEMA FRANCE

André DUBOIS – ADISSEO

Jacques GALLUCCI – RHODIA OPERATIONS

Jean-Jacques GILLOT – Délégué général UIC Rhône-Alpes

Gérard GUILPAIN – Président UIC Rhône-Alpes

Lucie LEFEVRE – STEPAN EUROPE

Dennis MARRONI – SNF

René PICH - SNF

Etienne THEODULE - THEMEROIL

Denis VAUBOURG – RHODIA CRTL

Blanchon

Louis-Philippe REYNAUD, Directeur Général

Jacques CHATENET, Directeur technique

Déplacement à Lyon

Philippe LEDENVIC, Directeur DREAL Rhône-Alpes

Jean-François BOSSUAT, Chef de l'unité territoriale du Rhône DREAL Rhône-Alpes

Pierre BEAUCHAUD, Chef de l'unité risques technologiques et miniers DREAL Rhône-Alpes

Yves PICOCHÉ - Chef du service prévention des risques DREAL Rhône-Alpes
Pascal SIMONIN - Chef de l'unité prévention des pollutions et police de l'eau DREAL Rhône-Alpes
Josianne CHEVALLIER, Secrétaire Générale de la Préfecture du Rhône
André KEIN, adjoint au directeur départemental de la protection des populations du Rhône (DDPP 69)
Jacqueline LARGE, chef du service Protection de l'environnement DDPP69

Arnaud BRINGAULT, Responsable Environnement CHILWORTH St Vulbas
Patrick CLERET - Directeur RHODIA POLYAMIDES St Fons Belle Etoile
Bruno CROSNIER LÉCONTE - PDG de SUDLAC
André DUBOIS - Directeur ADISSEO Les Roches Roussillon
Ludovic FORTIN - Directeur ARKEMA St Fons
Denis FROMAGE - Directeur ARKEMA Pierre-Bénite
Gérard GUILPAIN - Directeur Recherche et Développement ARKEMA France CRR
Pierre Bénite et Président UIC Rhône-Alpes
Yves LAMBERT - Directeur SITA SPECIALITES St Priest
Pascal LECROQ - Directeur PERSTORP Pont-de-Claix
Jean-Louis MARTIN - Administrateur GIE OSIRIS Plateforme Chimique de Roussillon
Valéry MERCIER - Directeur de IVA Meyzieu
Philippe MUFFAT - Directeur STEPAN EUROPE Voreppe
Pierre NOEL - Directeur ISOCHÉM Pont-de-Claix et Vice-Président UIC Rhône-Alpes
Frédéric PIATON - Directeur Général CELLIOSE St Symphorien d'Ozon
Laurent SAPET - Directeur environnement groupe RHODIA
Bruno TIEULIERES - Responsable Méthodes Réglementation CELLIOSE Pierre Bénite
Denis VAUBOURG - Responsable Environnement Europe RHODIA
Jean-Jacques GILLOT - Délégué Général UIC RHONE-ALPES
Isabelle CHARPIN - Responsable du Département Technique UIC RHONE-ALPES