

L'accompagnement des projets : un véritable exercice de funambule !

Par Pierre-Édouard GILLE

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

Dans un contexte réglementaire relevant de la forêt primaire équatoriale, les services opérationnels de l'État sont amenés à prendre les porteurs de projets par la main pour espérer voir ces projets menés à bien.

L'État, un entremetteur

Pour tout porteur de projet, l'État régalien est à la fois le producteur des normes (abondantes et parfois contradictoires entre elles) qui l'entravent et le seul guide compétent susceptible de l'aider à trouver son chemin dans le maquis réglementaire.

La situation est paradoxale et il faut sans doute que le mal soit traité à la racine par une totale remise à plat de la réglementation encadrant les projets économiques. Mais, en attendant, localement, les représentants de la puissance publique n'ont d'autre choix que de mettre en place des solutions sur mesure pour que de nouveaux sites de production, infrastructures de transport ou projets d'urbanisme puissent voir le jour.

Les stratégies de survie sont bien rodées, existant depuis longtemps :

- première étape incontournable : la préparation informelle des projets, en amont, avec les services instructeurs. Elle permet d'avoir une vision partagée des défis posés par le projet, condition pour arriver à une solution satisfaisante pour tous. La réglementation a atteint un degré d'exigence potentielle tel qu'il faut cerner ce qui, dans la pratique, sera indispensable, à tel ou tel projet - et prioriser les demandes.
- deuxième étape : la coordination des travaux d'instruction. L'État a aussi, souvent, un rôle d'ensemblier de projets publics comme privés. Naturellement, les préfectures ou les services en charge de l'enjeu principal présenté par le projet en cause ont vocation à assurer cette coordination. Mais si un travail en équipe est rendu indispensable par l'intrication des procédures, il faut veiller à ce que l'exercice ne conduise pas à de mauvais compromis, à ce que l'équipe en se focalisant sur un sujet secondaire en vienne à sous-estimer un sujet majeur qui aurait la malchance d'être porté par un service plus en retrait...

Lorsque la complexité du problème résiste, il peut être tentant pour l'autorité préfectorale, ministérielle ou politique de trancher le nœud gordien en renvoyant les ingénieurs à leurs études pour débloquer une situation réglementaire sans issue et contrariante, ce qui peut conduire à ne pas traiter les vrais problèmes techniques qui se posent. Dans de tels cas, les services de l'État doivent faire preuve d'une grande souplesse et d'une grande intelligence politique, mais tout en assumant dans le même temps leur magistrature technique, qui est souvent remise en question. Il ne s'agit pas de contester l'autorité du préfet, mais il ne faut pas non plus s'autocensurer *a priori*, ni accepter une forme de censure sur les positions techniques formulées. Aux ingénieurs de formuler librement leur avis ; à l'autorité de décider.

En matière de sens politique, les ingénieurs des Mines, qui sont traditionnellement peu en contact avec les élus, auraient sans doute intérêt à progresser en la matière, surtout au moment où la réforme territoriale va renforcer le besoin de structuration de l'expertise vis-à-vis du politique sans vraiment dissiper le brouillard des compétences.

Quant au recours aux administrations centrales comme juge de paix, c'est une arme à double tranchant. Certes, celles-ci disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour faire évoluer les textes, mais leur vocation nationale ne leur permet pas de multiplier les cas particuliers. Dans la mesure du possible, on s'efforcera donc de trouver des solutions locales.

Récemment, les administrations centrales ont cherché à formaliser ces pratiques d'accompagnement, dans le cadre de la « simplification administrative ». C'est ainsi qu'ont fleuri les certificats de projet (ou les guichets et autorisations) uniques. Mais il n'est pas acquis que ces outils fluidifient les démarches : la formalisation du cadre rigidifie encore un peu plus le traitement des dossiers et entraîne une multiplication des risques de contentieux. Il semble que la meilleure solution, face au maquis réglementaire en place, reste le système « D ».

Un positionnement délicat pour les agents

On s'en doute : la situation est parfois difficile à vivre pour les services. Chargés d'appliquer rigoureusement une réglementation dont eux-mêmes peinent à suivre l'évolution, ils passent en pratique leurs journées à trouver la façon la moins hétérodoxe possible de faire aboutir les procédures, au risque de reléguer au second plan les véritables enjeux techniques.

La stricte application de la réglementation condamnerait toutes les initiatives locales de développement. Elle ne serait (à juste titre) pas acceptable pour le politique et pour le monde économique. Pour autant, conseiller une entreprise ne relève pas des prérogatives d'un instructeur de dossier, et encore moins de celles d'un inspecteur. S'ils le faisaient, ils seraient à la fois juge et partie et s'exposeraient inévitablement à de sérieux problèmes en cas d'échec du projet ou d'apparition d'un inconvénient imprévu, voire à un risque pénal en cas d'accident.

Bien sûr, les positions ministérielles sur le sujet sont fermes, sur le principe (« Pas de conseil ! »), mais elles sont plus fluctuantes en ce qui concerne leur application

concrète. Où placer en effet la limite ? Expliquer une procédure, faire état des bonnes pratiques relève-t-il déjà du conseil ? Se prononcer en amont sur l'issue d'une procédure et donner à l'administré la visibilité qu'il recherche, n'est-ce pas déjà s'engager ?

Accompagner les projets, prendre position sur les enjeux techniques qu'ils représentent, c'est nécessairement pour les agents prendre une certaine responsabilité. Tous ne sont pas prêts à l'assumer. Leur réticence à le faire est en réalité un facteur majeur de complexification de la réglementation : en effet, pour décharger les personnes, on écrit, on détaille, ou cherche à prévoir tous les cas possibles. La situation actuelle montre cependant qu'un tel cercle vicieux ne peut mener qu'au blocage.

Il faut donc remettre la compétence technique au centre des services, garantir aux agents une certaine protection juridique et desserrer l'étau des textes. En la matière, il est certain que les risques majeurs et les risques courants ne peuvent pas être traités de la même manière. Depuis une quinzaine d'années, on a eu tendance à vouloir tout encadrer. C'est d'abord sur le tout-venant qu'il faut redonner la main aux opérationnels.