

Simplifier par le bas.

L'invention de guichets uniques à l'intersection des politiques de l'environnement, de l'agriculture et de l'urbanisme

Adèle VANTORHOUDT, adele.vantorhoudt@inrae.fr



Un paradoxe :
les haies disparaissent
malgré la réglementation
qui les protège.

Comment l'expliquer ?



Une piste : trop de réglementations nuirait à la haie



« Aujourd'hui, cette haie est soumise à 14 réglementations différentes, européennes et françaises. Le code de l'urbanisme, le code du patrimoine, le code de l'environnement... C'est-à-dire que les agriculteurs n'ont même plus envie de planter. »

- Luc Smessaert, TF1, 22 janvier 2024



Gabriel Attal, février 2024 :
« ***passer de 14 à 1 réglementation sur la haie*** »



Article 37 de la loi d'orientation agricole, 2025



Des initiatives locales : les guichets uniques haie.

Leur objectif : limiter les destructions de haies *ET* simplifier le travail administratif lié à leur gestion.

Comment émergent les dispositifs de guichet unique haies ?

Comment articulent-ils la mise en œuvre simultanée des différentes réglementations sur la haie ?

Permettent-ils de protéger les haies tout en simplifiant les démarches administratives ?



La littérature :

- Simplification administrative
 - Modernisation de l'Etat et de ses administrations (*Bezes 2009*) par la simplification de l'action publique (*Bartoli et al. 2016, Chevallier 2016*) environnementale (*Hagimont et al., 2025*)
 - Effets de la simplification sur les agent.es (*Weller 1999, 2003*) et sur les usager.ères (*Weller 2018*) placé.es au cœur des réformes (*Baudot et al. 2012*)
 - Fardeau administratif des agriculteur.rices (*Mesnel 2017*)

La littérature :

- Guichets
 - Interaction administration / gouverné.es, rapports de force et violence symbolique de l'Etat (*Dubois 1999, Spire 2016, Mesnel 2021*)
 - Travail administratif qui sous-tend les interactions au guichet (*Weller 1999, 2019*)
 - Instrument de mise en œuvre de l'action publique (*Bent et al 1999, Lobet-Maris 2001, Turner 2012, Frederiksson 2020*)

Les pistes de réflexion :

- Quelle est l'origine des guichets uniques existants : par qui sont-ils inventés et pour simplifier quoi ?
- Quelles initiatives ascendantes de simplification administrative ?
- Quelle mise en œuvre de la totalité des réglementations sur la haie ?

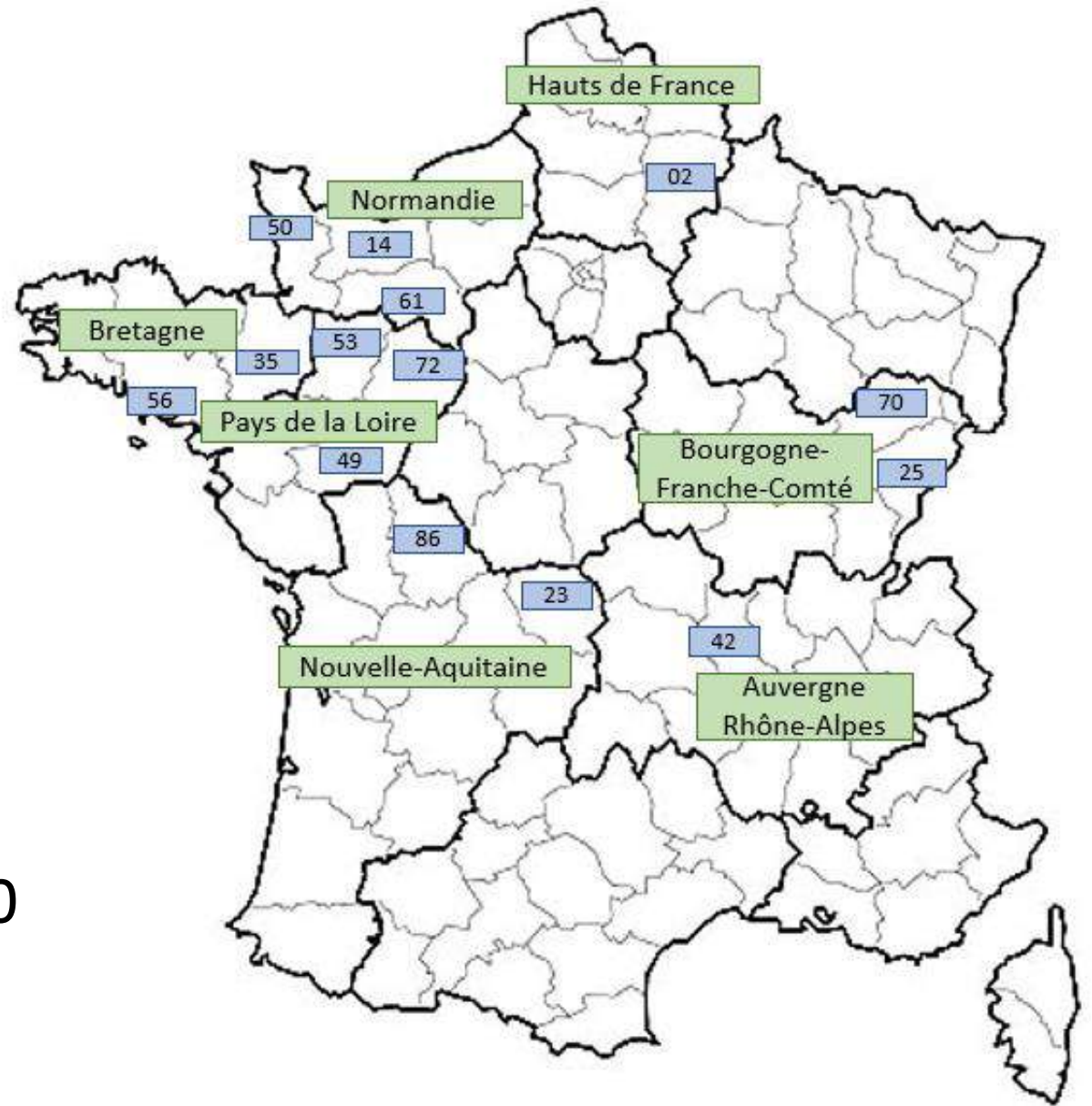
Une enquête sociologique :

44 entretiens semi-directifs

11 observations

Analyse de littérature grise

-> pour décrire de manière exhaustive
les origines et le fonctionnement de 10
guichets uniques haie



| | | |
|--|---|--------------------------|
| 44 entretiens réalisés avec 64 personnes de 42 structures différentes | 11 DDT | SEA : 4 personnes |
| | | SEB : 12 personnes |
| | | Autre : 1 personne |
| | 10 Chambres d'Agriculture | Élu.es : 2 personnes |
| | | Salarié.es : 8 personnes |
| | 12 OFB | SR : 5 personnes |
| | | SD : 16 personnes |
| | 3 DREAL | 7 personnes |
| | 2 Associations | 2 personnes |
| | 1 Syndicat agricole | Salarié.e : 1 personne |
| | 1 Région | 1 personne |
| | 1 ASP | 1 personne |
| | 1 Recherche | 1 personne |
| | 2 Ministères | 4 personnes |
| <u>Poste / statut</u> | Responsables / chef.fes de service : 27 personnes | |
| | Chargé.es de mission : 37 personnes | |

Profils des personnes rencontrées,
au 30 juin 2025 (enquête en cours)

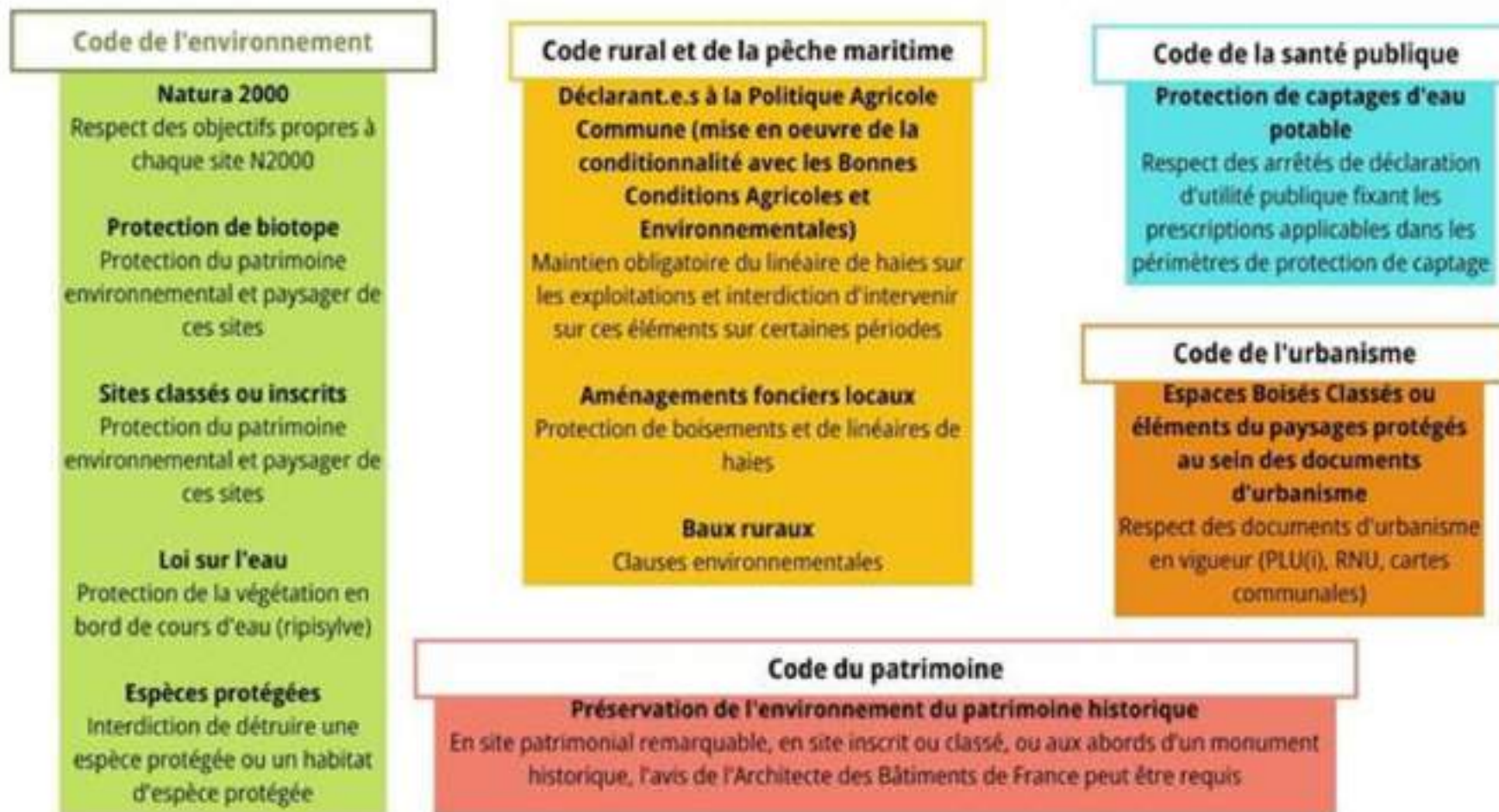
| | |
|-----------------------|--------------------|
| <u>Age</u> | 20 à 30 : 3 |
| | 30 à 40 : 24 |
| | 40 à 50 : 19 |
| | 50 et + : 18 |
| <u>Genre</u> | H : 41 |
| | F : 23 |
| <u>Diplôme</u> | Bac +2 : 20% |
| | Bac +3 ou +4 : 15% |
| | Bac + 5 : 62% |
| | Bac + 8 : 3% |

I. L'origine des guichets uniques haie

**II. Concilier des objectifs distincts :
simplifier pour mieux protéger ?**



I.a) La complexité des réglementations sur la haie

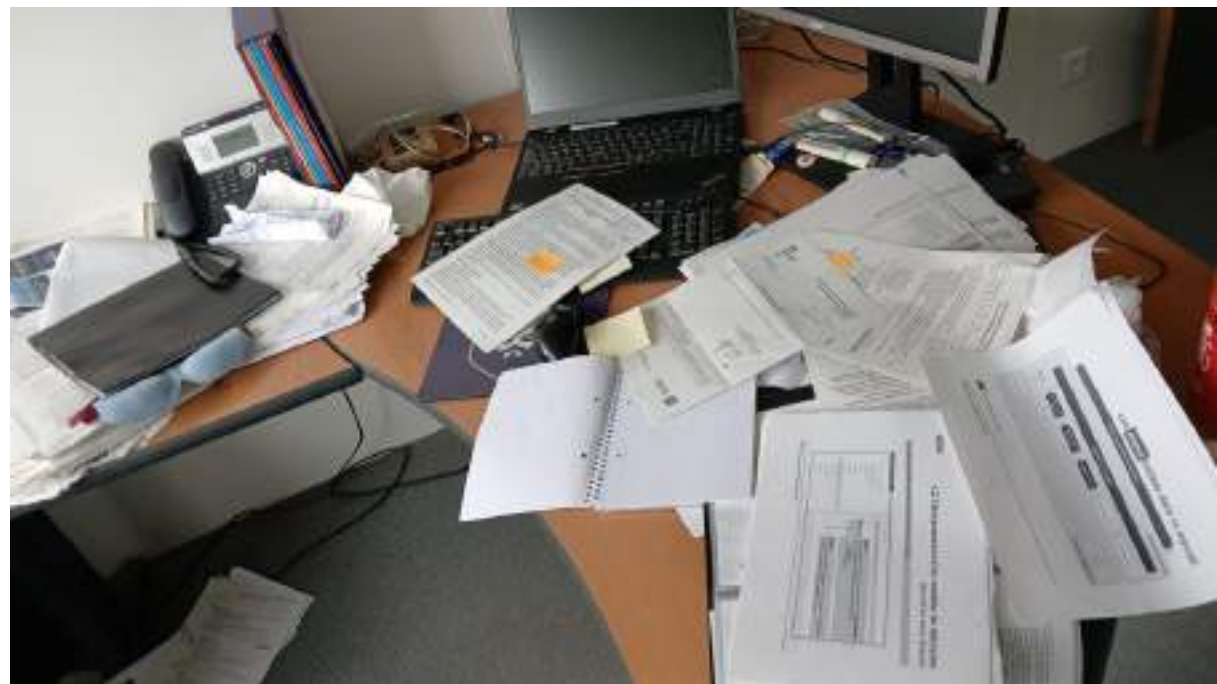


I.b) les agent.es des administrations déconcentrées de l'Etat face aux dynamiques territoriales

- Signalements de plus en plus nombreux : difficulté pour les services de l'Etat à donner des réponses cohérentes et uniformes
- Manque de coordination entre les administrations et difficultés à traiter les dossiers

« Au début, quand j'allais dans le couloir du service d'économie agricole, c'était genre une ambiance de western, quoi. On n'était vraiment pas trop les bienvenus dans leur couloir. »

- agent.e d'un service environnement DDT



Bureau d'un.e agent.e instructeur.ice en DREAL

I.b) les agent.es des administrations déconcentrées de l'Etat face aux dynamiques territoriales

- Pression de la Police de l'environnement pour une meilleure application de la réglementation protégeant la biodiversité
- Pression des représentant.es agricoles pour une simplification des démarches administratives liées à l'arrachage et la gestion des haies



Pie grièche sur rémanents, preuve d'une destruction d'habitat Espèces protégées - 2025, OFB70

I.c) Le processus ascendant de création de guichets uniques variés

Constat par l'administration d'un **problème** :

- **d'environnement**
- **d'organisation interne**
- **de coordination**



Création d'un
dispositif de guichet
unique

I.c) Le processus ascendant de création de guichets uniques variés

Constat par l'administration d'un **problème** :

- **d'environnement**
- **d'organisation interne**
- de **coordination**

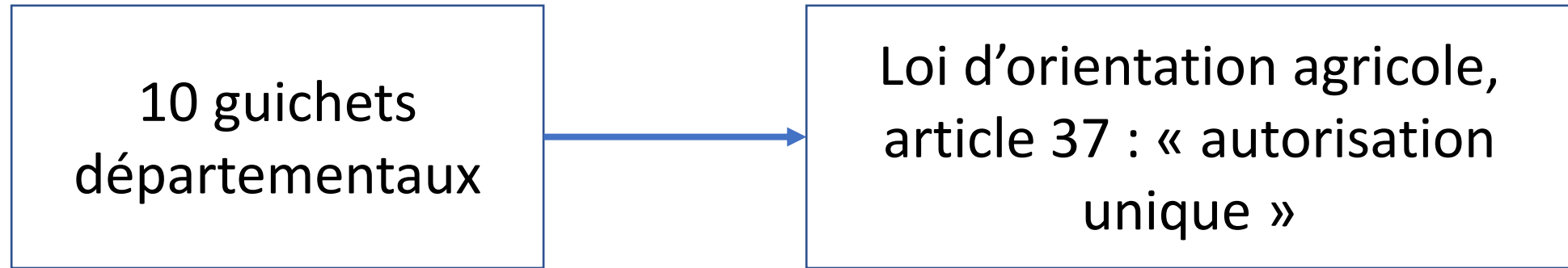


Création d'un
dispositif de guichet
unique

Parcours
administratif partiel

Parcours administratif
complet

I.c) Le processus ascendant de création de guichets uniques variés



- Un exemple de simplification par le bas

I. L'origine des guichets uniques haie

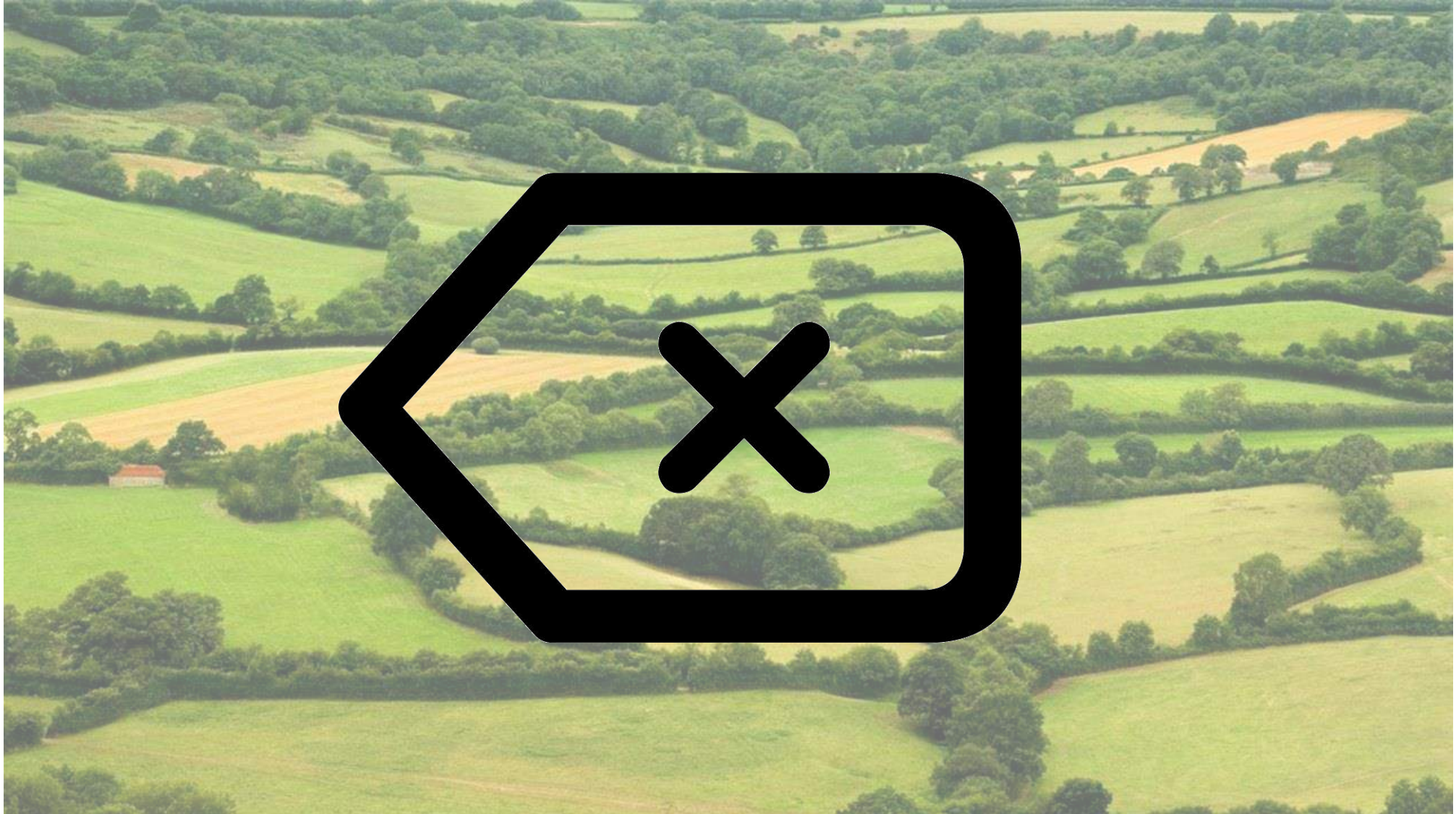
- usager.ères : réduction du nombre de démarches administratives
- administration : davantage de travail, nouvelles relations de travail
- et pour les haies et l'environnement ?

II. Concilier des objectifs distincts : simplifier pour mieux protéger ?



Destruction d'une haie en zone humide. 2025, OFB56

II.a) Simplification et *backlash* écologique



II.b) Des « guichets d'enregistrement des arrachages ? »

- Des dispositifs simplifiés : risque d'automatisation
- Toutes les réglementations ne sont pas prises en compte : des guichets uniques pas tout à fait uniques
- Peu d'accompagnement en amont pour appliquer la séquence ERC
- Peu de contrôle en aval pour vérifier la bonne réalisation des travaux : état des haies de compensation inconnu



Haie de compensation plantée pendant l'hiver 2013-2014 :
20 ans après elle n'a pas poussée.

Photo 2025, OFB61

II.c) La mise en œuvre de réglementations auparavant ignorées

- Complexification des arrachages par l'introduction de réglementations qui n'étaient pas mise en œuvre auparavant
- Prescriptions techniques exhaustives pour les compensations



Haie « déplacée ». 2025, OFB50



Haie plantée, Nouvelle Aquitaine. Prom'Haies

Conclusion

- Des initiatives locales de simplification de l'action publique environnementale : un seul concept, plusieurs formes de dispositifs
- Simplification par le bas : quand les DDT inspirent les Ministères
- L'équilibre entre simplification administrative et préservation des haies

Bibliographie

- Annie Bartoli, Gilles Jeannot et Fabrice Larat, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », Revue française d'administration publique, Vol 157, N°1, juin 2016, pp7-22.
- Stephen Bent et al., « Innovations and good practices in single-window service », Canadian Centre for Management Development, 1999.
- Philippe Bezes, Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Le lien sociales, Presses Universitaires de France, 2009.
- Jacques Chevallier, La « Modernisation de l'action publique » en question, Revue française d'administration publique, 158/2, 2016, pp 585-598
- Steve Hagimont et al., « Greenbacklash. Qui veut la peau de l'écologie ? », Collection Ecocène, Editions du Seuil, 2025
- Claire Lobet-Maris, « Guichet unique, réalité plurielle : résultats d'une enquête européenne », Gestion, vol26(1), 2001, pp31-37.
- Léo Magnin, « La vie sociale des haies. Enquête sur l'écologisation des mœurs », La Découverte, 2024.
- Blandine Mesnel, "Les agriculteurs face à la paperasse", Gouvernement et action publique, 6/1, 2017, pp 33-60.
- Jean-Marc Weller, Les figures de l'utilisateur dans les réformes de modernisation des services publics, Informations sociales, 198 (3), 2018, pp 48-56.
- « Simplifier l'action publique ? » de la Revue française d'administration publique, n°157, 2016.

Merci pour votre attention

Adèle VANTORHOUDT

adele.vantorhoudt@inrae.fr

INRAE

LISIS
Laboratoire
Intégration
Société
Environnement
Santé


DYNAFOR
UMR 1201 | INRA - INP TOULOUSE

Jean-Michel Thomine