

Rapport au Premier Ministre

Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement

Composition de la mission :

M. Dominique DUBOIS, préfet de Corse, préfet de Corse du Sud, président

M. Denis BALLAY, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

M. Pierre DELOMENIE, inspecteur général des affaires sociales

M. Jean-Pierre GIBLIN, ingénieur général des ponts et chaussées

M. Jean-Luc LAURENT, chef de l'inspection générale de l'environnement

M. Yves MARTIN, ingénieur général des mines

Rapporteurs : Camille PUTOIS, Pascal VINÉ, Bernard BLANC.



Ajaccio, le 15 octobre 2001

Monsieur le Premier Ministre,

Par lettre du 30 Janvier 2001, vous m'avez confié la présidence d'une mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement. Vous trouverez ci-joint le rapport issu des travaux de la mission, dont les conclusions recueillent l'accord de la totalité de ses membres.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, notre pays est confronté à deux enjeux distincts :

- la prise en compte, le plus en amont possible, par les ministères en charge des principales politiques sectorielles ayant des effets sur l'environnement (agriculture, énergie, transports et urbanisme) des contraintes environnementales ;
- la conduite la plus efficace possible, par le ministère en charge de l'environnement, des politiques qui relèvent de sa responsabilité directe (nature et paysages, prévention des pollutions et des risques, politique de l'eau, gestion des déchets), ce qui suppose une meilleure maîtrise des concours que lui apportent les services déconcentrés de différents ministères.

Ces deux enjeux appellent des réponses distinctes.

Sur le premier point, qui prend en France comme dans les autres pays de plus en plus d'importance, la mission estime que la réorientation des politiques sectorielles ne peut se faire que sous l'autorité de chacun des ministres qui en est responsable. Cette réorientation passe, non par des transferts de compétence vers le ministère de l'environnement, mais par la mise en place au sein de chaque ministère sectoriel d'une structure de haut niveau, en charge de la diffusion interne des préoccupations environnementales, et de leur intégration dans les politiques publiques.

Sur le deuxième point, la mission tient d'abord à souligner les améliorations à apporter à l'organisation et au fonctionnement actuels des services, à l'expression des objectifs et des priorités, à l'articulation entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics, et à la lisibilité pour le citoyen.

Il apparaît en premier lieu essentiel d'instaurer des relations de confiance réciproque entre les préfets et l'administration centrale du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE). Une meilleure définition par le MATE de ses priorités, le développement des échanges entre les directeurs d'administration centrale et les préfets, l'amélioration des processus de décision et d'arbitrage et de leur transparence, la pratique des comptes rendus doivent y contribuer.

En outre, la chaîne de mise en oeuvre des politiques environnementales, de l'échelon central à leur application par les services déconcentrés doit être resserrée. La mission a analysé les faiblesses du dispositif actuel. Elle a examiné quelle serait l'efficacité et la faisabilité de l'intégration de tous les personnels concernés dans des services départementaux ou interdépartementaux spécifiques au MATE. La protection de l'environnement étant une politique transversale par rapport aux autres politiques publiques, il lui a paru préférable de formuler un ensemble de propositions visant à assurer l'autorité fonctionnelle du MATE sur l'ensemble des services déconcentrés mettant en oeuvre sur le terrain les politiques dont il a la charge. La solution proposée associe notamment, la co-nomination par le MATE des DDAF et des DRIRE, la constitution par les préfets d'équipes cohérentes ayant un responsable identifié pour chaque politique environnementale, et l'extension de l'inscription des emplois budgétaires au budget du MATE.

Enfin, l'importance du rôle joué par les établissements publics (agences de l'eau, de maîtrise de l'énergie, offices de la chasse et de la pêche etc.) appelle un renforcement substantiel du pilotage que doit exercer le ministère en charge de l'environnement, aux niveaux de l'administration centrale et déconcentrée.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la mission confirme, après une nouvelle analyse, les conclusions de la mission menée en 1999 par Monsieur l'inspecteur général Limodin. Plutôt que de créer des corps propres dans le domaine de l'environnement, il est proposé de mieux associer le MATE à la gestion des corps d'ingénieurs et techniciens des ministères de l'agriculture, de l'équipement et de l'industrie et de faire évoluer leurs compétences par l'adaptation des recrutements et des formations. La mission souligne aussi la nécessité de développer la mobilité des agents, tant entre les services de l'Etat qu'entre ceux-ci et les établissements publics. Elle souligne enfin la nécessité de renforcer les moyens affectés aux fonctions de contrôle.

La mission propose plusieurs mesures de décentralisation. Elle a privilégié un ensemble de propositions faisant appel à l'expérimentation et au partenariat entre l'Etat et les collectivités locales plutôt qu'à un transfert par bloc de compétences.

Certaines propositions peuvent être considérées isolément, mais celles qui sont formulées dans les domaines de l'organisation territoriale et de la gestion des ressources humaines constituent un ensemble de mesures cohérent et difficilement dissociable. Leur mise en oeuvre relève de la loi de finances (inscription des emplois budgétaires), du niveau réglementaire (co-nomination des chefs de service), de mesures d'organisation propres à chaque ministère, et de la compétence des préfets en matière d'organisation des services déconcentrés. C'est pourquoi la mission suggère, pour une mise en oeuvre compatible avec l'urgence ressentie et le souci de conserver l'unité de ces propositions, qu'elles soient inscrites et débattues à l'occasion d'un comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

Je souligne enfin que la mission a bénéficié tout au long de ses travaux de l'aide très efficace de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, notamment au titre de la rédaction du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.


Dominique DUBOIS

Avant-propos

Ayant eu la responsabilité de conduire les travaux de la mission relative à l'organisation administrative de notre pays en matière de protection de l'environnement, je voudrais remercier les membres de la mission, Denis Ballay, Pierre Deloménie, Jean-Pierre Giblin, Jean-Luc Laurent et Yves Martin, qui, à partir de points de vue différents, dans un esprit d'écoute et de confrontation loyale des idées, ont participé à l'élaboration collégiale du rapport.

Mes remerciements vont également aux trois chevilles ouvrières de la mission, Camille Putois, Pascal Viné et Bernard Blanc, qui ont eu la lourde charge, tout au long de ces quatre mois de travail, tant de l'organisation matérielle de la mission que de la rédaction du rapport.

Mes remerciements vont enfin à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat qui a soutenu le travail de la mission avec beaucoup d'efficacité.

Merci aux uns et aux autres d'avoir fait de ce travail en commun, un temps particulièrement enrichissant, agréable et je l'espère fructueux.

Dominique Dubois

Sommaire

1	INTRODUCTION	1
1.1	Les enjeux et le contexte de la protection de l'environnement	1
1.1.1	Le contexte international	1
1.1.2	La situation de la France	2
1.1.3	Une nécessaire réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat en charge de l'environnement	2
1.2	La méthode de travail et les critères d'analyse retenus	3
2	POURSUIVRE LA DECENTRALISATION	5
2.1	Le champ des compétences décentralisées	5
2.2	Les pratiques locales	6
2.3	Les perspectives	6
2.3.1	Installations classées	8
2.3.2	Déchets ménagers	8
2.3.3	Energies renouvelables	9
2.3.4	Politique de l'eau	9
2.3.5	Nature et paysage	10
3	CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES MINISTÈRES	11
3.1	Une répartition complexe	11
3.2	Analyse des enjeux dans trois politiques ayant un fort impact environnemental (agriculture, transports et urbanisme, et énergie)	12
3.2.1	Agriculture	12
3.2.2	Transports et urbanisme	12
3.2.3	Energie	13
3.3	Réorienter les politiques, sous la responsabilité des ministères sectoriels	13
3.4	Les contrôles techniques de sécurité industrielle	15
3.5	Autres propositions de modification de la répartition des compétences	15
4	REORGANISER L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT	17
4.1	Les insuffisances de l'organisation et des pratiques actuelles	17
4.2	Les perspectives de réorganisation	18
4.2.1	Regroupement des moyens dans des services propres du MATE (solution n°1)	18
4.2.2	Maintien des structures existantes sous l'autorité fonctionnelle du MATE (solution n°2)	20
4.3	Une stratégie nationale et territoriale mieux explicitée	24
4.3.1	Un pilotage plus performant par l'administration centrale	24
4.3.2	Une stratégie territoriale de meilleure qualité	25

4.4 Une organisation dégagée des conflits entre les fonctions de police et d'autres fonctions incompatibles.....	26
4.5 Un processus de décision explicite, « traçable », transparent et débattu.....	27
4.6 Des politiques locales explicitement définies et évaluées.....	28
4.7 Une utilisation active des inspections générales et des conseils généraux.....	28
5 RENFORCER LES RELATIONS DU MATE AVEC LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.....	30
5.1 Une tutelle insuffisante	30
5.2 Perspectives	31
6 DOTER LE MATE DES MOYENS D'UNE VERITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	34
6.1 Un contexte spécifique.....	34
6.2 Faut-il créer de nouveaux corps ?	35
6.3 Les conditions d'une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux du MATE.....	35
6.3.1 Association du MATE à la gestion individuelle et collective de ses agents.....	35
6.3.2 Souplesse de gestion	36
6.3.3 Adaptation des moyens humains à l'ampleur des missions.....	37
6.3.4 Amélioration de la gestion des compétences, des emplois et des carrières	38

Liste des sigles utilisés

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission et composition de la mission

Annexe 2 : Personnalités auditionnées par la mission

Annexe 3 : Gestion des ressources humaines

Annexe 4 : Articulation entre les niveaux national, régional et départemental

Annexe 5 : Fonctionnement des conseils départementaux d'hygiène

Annexe 6 : Gestion de l'eau

Annexe 7 : Administration comparée : quelques exemples européens

1 INTRODUCTION

1.1 Les enjeux et le contexte de la protection de l'environnement

La protection de l'environnement est devenue un enjeu majeur des politiques publiques. En France, elle occupe désormais une place qui la situe au cœur des priorités de l'État. Elle est, avec la sécurité et après l'emploi, une des préoccupations majeures de nos concitoyens. Si les performances environnementales de notre pays sont honorables parmi les pays développés, de nombreux problèmes persistent, qui exigent notamment une réflexion approfondie sur l'adéquation de l'organisation des pouvoirs publics à la prise en compte des questions d'environnement.

1.1.1 Le contexte international

Les conférences internationales (notamment Rio et Kyoto) et les travaux conduits par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et l'Union Européenne manifestent l'émergence d'une conscience collective, internationale et européenne, de la nécessité de placer la protection de l'environnement au cœur des priorités de l'action publique.

Si des progrès environnementaux ont été réalisés au cours de ces dernières années dans un certain nombre de secteurs, notamment au sein des pays de l'OCDE (lutte contre les sources ponctuelles de pollution industrielle, baisse de l'émission de polluants atmosphériques tels que CO, SO_x et Pb¹, assainissements des lacs et cours d'eau les plus pollués, etc.), ces succès relatifs restent fragiles. Les « effets de volume » engendrés par l'augmentation des niveaux de production et de consommation tendent en effet à annihiler les efforts réalisés (OCDE, 2001²).

De nombreux secteurs importants restent par ailleurs très vulnérables et font l'objet d'une évolution défavorable (augmentation de la production de déchets, effets de l'accroissement de la mobilité terrestre et aérienne, hausse du rejet des gaz à effet de serre, maintien d'une pollution agricole de l'air, des sols et de l'eau, perte de biodiversité, pression permanente sur certains écosystèmes, etc.).

Un des enjeux essentiels pour les États réside donc aujourd'hui dans une articulation encore plus étroite des politiques environnementales, sectorielles et fiscales, en vue de découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique.

Dans ce contexte, les objectifs clairement affichés par la communauté internationale sont désormais d'organiser les politiques de protection de l'environnement autour d'instruments économiques, d'outils réglementaires et de dispositifs d'information, afin de les insérer dans le cadre plus général d'une démarche de développement durable.

¹ CO : monoxyde de carbone, SO_x : oxydes de soufre et Pb : plomb

² Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle

La mission a fait examiner les pratiques et les organisations de plusieurs pays européens dans le domaine de la protection de l'environnement (cf. annexe n°7).

1.1.2 La situation de la France

La France occupe un rang honorable dans les comparaisons internationales en termes de performances environnementales (OCDE, 1997³).

Elle dispose d'un cadre juridique étendu, qui couvre aujourd'hui l'ensemble des domaines de la protection de l'environnement.

Des lacunes demeurent toutefois, en France comme dans la plupart des pays développés. Les procédures en cours devant la Cour de justice des Communautés européennes rappellent les difficultés de transposition et d'application des directives européennes. Dans le domaine de la gestion de l'eau, par exemple, le suivi de la « directive nitrates » révèle que des procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de 13 États membres sur 15, dont la France (Commission européenne, 2000).

Deux champs de réflexion doivent être ouverts.

L'État doit tout d'abord poursuivre la réflexion sur la répartition des compétences entre ses services (ministères ou établissements publics) et les collectivités territoriales. De nombreuses collectivités ont en effet investi le champ de la protection de l'environnement au-delà de leurs compétences légales et souhaitent aujourd'hui pouvoir s'impliquer davantage.

Il doit ensuite s'interroger sur les évolutions nécessaires dans l'organisation et le fonctionnement de ses services, afin d'exercer ses propres missions dans de meilleures conditions.

1.1.3 Une nécessaire réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat en charge de l'environnement

Le ministre chargé de l'environnement est aujourd'hui perçu comme politiquement responsable de l'ensemble des politiques publiques de protection de l'environnement et de développement durable, alors qu'il ne peut être chargé de toutes les politiques ayant un impact sur l'environnement.

Ces politiques mobilisent une multiplicité d'administrations et d'établissements publics de l'État, qui dépendent du ministère chargé de l'environnement, mais également d'autres ministères, essentiellement ceux chargés de l'agriculture, de l'équipement, de l'industrie et de la santé.

Une réflexion doit donc être engagée, d'une part sur l'articulation de l'action du ministère chargé de l'environnement avec celle des ministères sectoriels gérant les politiques ayant un impact sur l'environnement et dont la responsabilité relève d'autres ministères, et, d'autre part, sur les structures et les moyens dont dispose le ministère chargé de l'environnement pour ses politiques propres.

³ *Examen des performances environnementales de la France*

Conçu en 1971 comme une administration de mission, le ministère chargé de l'environnement a évolué. Il dispose aujourd'hui de services propres (directions d'administration centrale, directions régionales), et s'appuie sur de nombreux établissements publics placés sous sa tutelle et sur les services d'autres ministères (directions d'administrations centrales et services déconcentrés régionaux et départementaux).

Dans un rapport de 1997, l'OCDE soulignait le développement continu du ministère, qui s'est progressivement doté de moyens d'action financiers et institutionnels importants, par la création d'établissements publics et des directions régionales de l'environnement (DIREN), le renforcement des compétences environnement dans les autres services déconcentrés, les dispositifs de coopération interservices, et l'apparition d'un appui technique et scientifique mieux structuré.

Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) conserve les traits d'une administration de mission lorsqu'il cherche à inspirer et irriguer l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur l'environnement, mais a acquis les caractères d'une administration de gestion, par son organisation, le poids des politiques qu'il gère et l'apparition de phénomènes de carrière au sein du MATE.

Or, aujourd'hui, le ministère chargé de l'environnement rencontre des difficultés, qui concernent :

- **le partage des responsabilités avec les autres ministères ;**
- **son organisation territoriale ;**
- **ses relations avec ses établissements publics ;**
- **la gestion des ressources humaines.**

Si certains des problèmes rencontrés sont communs à toutes les administrations, d'autres sont propres à ce ministère.

Le ministère chargé de l'environnement conserve en effet une spécificité, liée à la transversalité des enjeux de la protection de l'environnement, qui concernent la quasi-totalité des politiques publiques.

Cette originalité doit guider l'examen des solutions à ses difficultés.

1.2 La méthode de travail et les critères d'analyse retenus

La mission a procédé à de larges consultations.

Ont ainsi été consultés les directeurs d'administrations centrales des ministères concernés, plusieurs préfets et chefs de services déconcentrés, les organisations syndicales représentées aux comités techniques paritaires ministériels des ministères concernés, les principales associations d'élus (association des maires de France, assemblée des départements de France et association des régions de France), et plusieurs représentants de collectivités locales et d'associations de protection de l'environnement (cf. liste en annexe n°2).

Dans la conduite de son analyse puis l'élaboration de ses propositions, la mission s'est référée aux objectifs et aux méthodes de la réforme de l'Etat : clarté et cohérence des stratégies, optimisation des moyens, transparence des processus de décision, lisibilité de l'organisation publique, décentralisation de certaines compétences, déconcentration des décisions, recherche de solutions réalistes pouvant recueillir l'adhésion des personnels, et respect des textes relatifs à l'organisation, par les préfets, des services déconcentrés de l'Etat.

Elle a d'autre part privilégié six critères dans l'analyse de la situation et des dysfonctionnements existants, et dans la formulation des propositions qui, selon elle, devraient en découler :

- **Le critère de l'efficacité des politiques publiques.**
- **Le critère de l'optimisation économique de la protection de l'environnement ⁴.**
- **Le critère de la lisibilité pour les partenaires des politiques publiques de l'Etat, et plus largement, pour les citoyens.**
- **Le critère de l'absence de conflit entre les fonctions de police et d'autres fonctions incompatibles.**
- **Le critère de la faisabilité administrative, sociale et économique des propositions.**
- **Le critère de l'échelle pertinente de réflexion et d'intervention.**

⁴ *Il faut faire plus pour protéger l'environnement, mais chaque pas supplémentaire est de plus en plus coûteux. La protection de l'environnement ira d'autant plus loin qu'elle saura mieux optimiser les actions entreprises.*

2 POURSUIVRE LA DECENTRALISATION

La protection de l'environnement est un champ privilégié d'intervention des collectivités locales, qui souhaitent aujourd'hui s'y investir davantage pour répondre aux exigences accrues de la population.

2.1 Le champ des compétences décentralisées

Les collectivités locales sont compétentes en matière de politiques publiques de protection de l'environnement particulièrement sensibles :

- dans le domaine de l'assainissement : prise en charge des systèmes d'assainissement collectif et contrôle des systèmes d'assainissement non collectif (communes) ;
- dans le domaine de l'eau : participation aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux -SDAGE- (départements et régions), participation aux commissions locales de l'eau (communes, départements et régions), études, travaux et exploitation d'ouvrage dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux -SAGE- (communes, départements et régions), aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés (départements) ;
- dans le domaine des déchets : collecte, évacuation et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés (communes), élimination des déchets ménagers et déchets assimilés (communes, éventuellement en collaboration avec les départements et régions), planification départementale de l'élimination des déchets ménagers et déchets assimilés (compétence optionnelle des départements), planification régionale de l'élimination des déchets industriels spéciaux (compétence optionnelle des régions) ;
- dans le domaine de la protection du patrimoine naturel : protection et gestion d'espaces naturels sensibles (départements), périmètres de protection autour des réserves naturelles (proposition ou accord des communes), création de parcs naturels (régions).

Doivent également être prises en compte les compétences exercées par les collectivités locales dans le cadre de politiques publiques locales ayant un fort impact sur l'environnement :

- dans le domaine de l'urbanisme : plans locaux d'urbanisme -PLU-, ex POS (communes), délivrance des autorisations d'occupation des sols (communes dotées de PLU), droit de préemption, zones d'aménagement concerté et plans d'aménagement de zone, schémas de cohérence et d'organisation territoriale -SCOT-, ex schémas directeurs (communes) ;
- dans le domaine des transports : voirie routière (communes et départements), transport scolaire urbain (communes) et non urbain (départements), transport collectif de personnes urbain (communes) et non urbain (départements et régions), transport ferroviaire régional (régions) ;
- dans le domaine de l'aménagement du territoire : schéma régional d'aménagement du territoire (élaboration par les régions) et schémas de services collectifs (contribution des régions).
- dans le domaine du tourisme : schémas départementaux et régionaux, plans départementaux des itinéraires de randonnée.

Dans l'exercice de ces compétences, nombre de collectivités locales ont manifesté une réelle volonté de répondre aux enjeux de la protection de l'environnement, non seulement par souci de renforcer l'attractivité des territoires, dont l'environnement est une composante majeure, mais aussi par volonté de préserver le patrimoine naturel.

2.2 Les pratiques locales

La mission a pu noter la démarche volontariste de collectivités locales intervenant au-delà de leurs compétences, dans des domaines variés. En Alsace, par exemple, la région s'est investie dans la promotion des énergies renouvelables, tandis que le département du Haut-Rhin apporte un appui technique et financier substantiel aux communes en matière de traitement des déchets ménagers, et intervient dans l'entretien des cours d'eau non domaniaux. Les exemples de cette nature pourraient être multipliés, preuve que les collectivités locales souhaitent s'impliquer davantage dans la protection de l'environnement, dans un objectif de préservation du patrimoine naturel ou de « verdissement » des politiques publiques locales.

Cette volonté d'investir le champ de la protection de l'environnement peut toutefois être sélective : après d'autres, la mission a constaté les réticences de la grande majorité des conseils généraux, dans les années qui ont suivi la loi de 1992, à prendre la compétence en matière de planification départementale de l'élimination des déchets ménagers. Dans le domaine de l'urbanisme et des transports, si l'on peut noter une évolution d'ensemble favorable vers une meilleure prise en compte des modes alternatifs à la route, le tropisme routier reste fort dans de nombreuses collectivités territoriales, au détriment des modes de transports alternatifs et d'une politique de régulation de la mobilité.

L'approche de la protection de l'environnement varie d'un niveau de collectivités locales à l'autre, d'une région à l'autre, d'un élu local à l'autre. Les attitudes à l'égard de la loi littoral et de la loi montagne sont révélatrices de cette diversité. On en dénonce parfois le dispositif, trop contraignant et trop général pour être adapté aux réalités locales, et on réclame la possibilité de se substituer à l'Etat, les uns pour élaborer une politique territoriale de protection de l'environnement, les autres dans le but de desserrer la contrainte pesant sur le développement des activités humaines dans les zones sensibles. D'autres, en revanche, mettent en valeur la légitimité de l'Etat à intervenir dans ce domaine, jugé d'intérêt national.

2.3 Les perspectives

La mission a examiné les possibilités de décentralisation, compte tenu des attentes des Français à l'égard de l'Etat, de la volonté des collectivités locales de s'investir davantage dans les politiques territoriales, et de la grande diversité des approches, selon les niveaux, les secteurs et les élus locaux.

Une difficulté majeure de la réflexion réside dans la recherche du niveau pertinent d'exercice des compétences. A chaque enjeu son territoire pertinent, sans qu'il y ait forcément coïncidence avec un niveau de collectivités locales. Dans le domaine de la politique de l'eau, par exemple, aucune collectivité locale ne correspond au champ des bassins hydrographiques (sauf exception). La difficulté est accrue, dans l'état actuel du droit, par le caractère essentiellement volontaire de l'intercommunalité : désigner une

catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comme le niveau pertinent est vain si les communes concernées ne décident pas d'exercer en commun les compétences en cause.

Deux visions des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales dans le champ de la protection de l'environnement s'opposent.

D'un côté, on considère que revient à l'Etat seul la mission de concilier protection de l'environnement et développement des activités humaines, parce que sa fonction consiste à dégager l'intérêt général, qui sera le fondement de cette conciliation, et parce que les collectivités locales, trop proches des intérêts menacés par les contraintes de la protection de l'environnement, ont des difficultés à s'en abstraire.

Cette vision est aujourd'hui rarement développée telle quelle. Elle motive cependant une position plus nuancée, qui souligne la nécessité que l'Etat reste très présent dans le champ de la protection de l'environnement.

D'un autre côté, on souligne la légitimité des collectivités locales à intervenir dans les politiques de protection de l'environnement ayant un caractère territorial, sur la base de raisonnements identiques à ceux avancés pour justifier la décentralisation dans son ensemble : proximité entre les enjeux et le niveau de décision, gage de démocratie et d'efficacité, et responsabilisation des élus locaux dans l'exercice de compétences sur lesquelles ils doivent directement rendre des comptes à la population.

Cette vision, qui admet que l'Etat n'est pas seul légitime à dégager l'intérêt général, se diffuse de plus en plus, y compris au sein des services de l'Etat. Elle a été privilégiée par la mission, qui a toutefois estimé que la police de l'environnement devait rester globalement de la compétence de l'Etat, en raison de la nécessité de garantir une application uniforme sur l'ensemble du territoire et, surtout, du caractère non « territorialisable » de nombre de risques et pollutions.

Les perspectives de décentralisation ne sont pas uniformes. Elles ne se résument pas à l'alternative entre transfert de blocs de compétences ou non, mais consistent en un continuum de solutions, de la compétence transférée à titre expérimental (sur volontariat ou liste préétablie), à la compétence optionnelle, à la procédure contractuelle, au partage de compétences entre l'Etat (qui définit le cadre général) et les collectivités locales (qui élaborent la planification locale ou gèrent les espaces concernés), et, enfin, au transfert de blocs de compétences précises, l'Etat conservant un pouvoir de substitution en cas de carence.

Les propositions de la mission relèvent de deux catégories : les unes ont déjà été largement expertisées, tandis que d'autres sont de simples pistes de réflexion.

2.3.1 Installations classées

Les installations classées soumises à déclaration, de fait, ne sont pas contrôlées par l'Etat, alors qu'elles relèvent de sa compétence.

Comme cela sera souligné infra, les effectifs des services de l'Etat concernés restent insuffisants, malgré les renforcements réalisés au cours de ces dernières années, et notamment depuis 1999. Les difficultés de mise en œuvre de l'article L. 512-11 du code de l'environnement, qui permet de confier à des organismes agréés le contrôle des installations classées, n'ont pas permis de surmonter ce problème chronique.

Si les effectifs devaient toutefois être renforcés comme cela est souhaité (cf. proposition n°40), priorité serait donnée aux installations soumises à autorisation qui posent les plus graves problèmes de protection de l'environnement.

Or, le contrôle des « petites » installations classées est proche des compétences communales en matière d'urbanisme et des pouvoirs de police du maire, en matière d'établissements recevant du public par exemple. Elles relèvent d'enjeux locaux auxquels les communes sont plus aptes à répondre.

La mission a donc considéré que le niveau communal était le plus pertinent pour exercer le contrôle de ces installations classées.

Une solution aurait pu consister à sortir les installations concernées de la liste des installations classées, pour les faire rentrer dans la catégorie des installations relevant des pouvoirs de police générale du maire et du préfet.

Il est toutefois plus opportun de conserver de telles installations dans la catégorie des installations classées, afin que le maire puisse disposer des dispositifs coercitifs attachés à ce régime (pouvoir de prescription, de consigner une somme, de faire exécuter d'office des travaux aux frais de l'exploitant et de suspendre l'exploitation dans des conditions plus souples que dans le cadre du pouvoir de police générale).

La mission a également considéré que cette police spéciale devait pouvoir être transférée à un EPCI. Comme l'a déjà souligné le rapport Mauroy (proposition n°99), il serait en effet illogique que, « dans les domaines où la commune a transféré ses compétences à une intercommunalité, son pouvoir de police spéciale demeure alors [qu'elle] n'a plus la faculté de l'exercer ».

⇒ **Proposition n°1** : dans les communes ou les EPCI d'une importance suffisante pour disposer d'un service technique, transférer au maire les compétences du préfet sur les installations classées d'intérêt local soumises à déclaration.

2.3.2 Déchets ménagers

Les conseils généraux, qu'ils aient ou non pris la compétence optionnelle en matière de planification, sont aujourd'hui des partenaires essentiels des politiques de traitement et d'élimination des déchets ménagers, qu'ils interviennent par le biais financier ou dans le cadre d'une assistance technique aux communes.

⇒ **Proposition n°2** : transfert aux conseils généraux de la compétence d'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et déchets assimilés, en étudiant la possibilité de doter cet acte d'un caractère réglementaire par décision du représentant de l'Etat.

2.3.3 Energies renouvelables

Dans le domaine de la promotion des énergies renouvelables, les interventions financières des régions aux côtés de l'Etat et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) doivent être légalisées.

⇒ **Proposition n°3** : institution d'une compétence régionale en matière de promotion des énergies renouvelables.

2.3.4 Politique de l'eau

Aucune décentralisation globale de la gestion de l'eau aux départements ou régions n'est concevable, étant donné la non coïncidence entre ces circonscriptions et les bassins hydrographiques (à l'exception de l'Alsace, de la Bretagne, de la Corse, du Nord-Pas-de-Calais et des DOM-TOM).

La taille des quatre grandes agences de l'eau (Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne) est telle qu'il n'y a pas de solidarité physique entre l'ensemble des bassins hydrographiques qu'elles réunissent, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une décentralisation de la gestion de l'eau. Par voie de conséquence, il n'a pas été possible d'y développer une pédagogie locale qui permette d'y instaurer une solidarité financière apte à responsabiliser efficacement chacun des acteurs concernés.

A défaut de fractionner les agences des quatre grands bassins, la mission propose la création de comités de bassin à des échelles plus appropriées.

⇒ **Proposition n°4** : dans les quatre grands bassins, créer plusieurs comités de bassin, afin de les rapprocher des territoires où se manifestent les solidarités physiques.

Les SAGE sont un outil dont la mise en œuvre doit être poursuivie dans une perspective de décentralisation de la gestion des petits bassins. Les agences de l'eau devraient notamment modifier leur dispositif d'aide pour encourager le recours aux redevances locales prévues par la loi de 1992.

L'entretien du lit des rivières par les riverains, institué par la loi de 1807, est désormais une fiction. La mission a estimé qu'il convenait dès lors de consacrer cet état de fait en rendant compétentes les collectivités locales de niveau adéquat, étant rappelé que les communes peuvent déjà se substituer aux riverains en cas de carence.

⇒ **Proposition n°5** : permettre aux communes (ou EPCI en cas de transfert de compétences) d'acquérir par expropriation une bande de terrain le long des rives, afin d'entretenir le cours d'eau et de protéger la qualité de l'eau.

⇒ **Proposition n°6** : transférer aux conseils généraux la domanialité de certains cours d'eau et ouvrages sur le domaine public navigable et non navigable après un réexamen global de la nomenclature (notamment ceux dont ils ont déjà la gestion).

2.3.5 Nature et paysage

La distinction entre sites d'intérêt national, régional et local a été jugée pertinente par la mission pour justifier une extension du champ de compétence des collectivités locales : rien n'interdit l'institution d'une compétence décentralisée en matière de délimitation et de gestion de sites protégés, pourvu que cette protection ait une consistance et ne se réduise pas à des effets d'affichage.

⇒ **Proposition n°7** : instituer une compétence des régions et communes pour protéger (délimiter et fixer les modalités de gestion) des sites d'intérêt local, définis comme n'étant ni d'intérêt international ni d'intérêt national, dans le cadre d'un cahier des charges national défini par l'Etat.

En ce qui concerne la gestion des sites d'intérêt national et international, l'association des collectivités locales sur le modèle des procédures Natura 2000 doit être généralisée, dans l'objectif de renforcer l'efficacité et l'acceptabilité de telles démarches et de dissiper les malentendus qu'elles ont suscités.

⇒ **Proposition n°8** : réorienter les dispositifs législatifs et réglementaires de protection patrimoniale dans le sens d'une plus large association des collectivités locales, en privilégiant les procédures contractuelles.

Une étape supplémentaire en matière de protection des paysages pourrait être franchie en confiant aux régions la responsabilité d'en dégager les enjeux régionaux, dans l'objectif d'une adaptation plus fine aux enjeux locaux de la politique patrimoniale et d'une meilleure acceptabilité des dispositifs coercitifs.

La mission a considéré que le transfert d'une compétence réglementaire aux collectivités locales, non pas en bloc mais dans le cadre de responsabilités partagées avec l'Etat, constituait une des voies les plus intéressantes pour approfondir la décentralisation.

⇒ **Proposition n°9** : instituer une compétence régionale d'édition d'un schéma régional de protection des paysages, document qui aurait valeur réglementaire après avoir été rendu exécutoire par décision du préfet de région.

3 CLARIFIER LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES MINISTRES

Le ministre chargé de l'environnement est aujourd'hui perçu comme politiquement responsable de l'ensemble des politiques publiques de protection de l'environnement et de développement durable, alors que la répartition des compétences entre les ministères ne lui en attribue directement qu'une partie.

Il convient de s'interroger sur la pertinence de la répartition actuelle des compétences entre les ministères, telle qu'elle est inscrite dans les décrets d'attributions des ministres, et telle qu'elle résulte des traditions politiques et administratives issues de trois décennies d'existence du ministère chargé de l'environnement.

3.1 Une répartition complexe

Le contenu du décret d'attribution est plus complexe que pour les autres ministres.

Le principe est le suivant : le MATE « prépare et met en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines (...) de l'environnement. (...). Il veille à la prise en compte des objectifs de la politique du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, ainsi que dans la gestion des espaces et des ressources naturelles ».

Le décret distingue ensuite selon les politiques (hors aménagement du territoire), avec une gradation, selon que le MATE est « responsable » (protection des paysages et des sites), « assure » (police et gestion de la chasse et de la pêche en eau douce, police de l'exploitation des carrières, protection, police et gestion des eaux sauf domaine public navigable et, conjointement avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sûreté nucléaire), « exerce » (qualité de l'air, lutte contre l'effet de serre), « veille » (protection du littoral et de la montagne), « assure la coordination » (prévention des risques majeurs technologiques et naturels), « favorise » (formation et information des citoyens, qualité de la vie), est « associé » (maîtrise de l'énergie), « participe » (urbanisme, équipement, transports, grandes infrastructures, espace rural, forêt et santé) ou « propose (mesures destinées à développer les industries et services de l'environnement) ».

Pour les politiques dont il est « responsable », qu'il « assure », qu'il « exerce » ou qu'il « favorise » (politiques propres), le MATE a autorité sur ses services et la direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN), et dispose de la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie -MINEFI-, et des administrations centrales des ministères qui gèrent ses personnels (direction du personnel et des services, direction des affaires financières et de l'administration générale du ministère de l'équipement, des transports et du logement -METL-, direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du MINEFI et direction générale de l'administration du ministère de l'agriculture et de la pêche -MAP-)

Pour les politiques sur lesquelles il « veille », auxquelles il est « associé » ou auxquelles il « participe » (politiques partagées), le MATE dispose d'administrations centrales d'autres ministères (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du METL et direction de l'espace rural et de la forêt du MAP), sans que le champ d'intervention de ces administrations centrales recoupe exactement celui des politiques partagées.

Pour le reste, les relations du MATE avec les autres ministères, notamment le ministère de l'emploi et de la solidarité et le ministère chargé de la culture, relèvent du cadre interministériel classique.

Cette complexité de la définition des attributions est inévitable, car elle répond à l'ambivalence du ministère, à la fois administration de gestion (« ses politiques ») et administration de mission (« aiguillon des politiques des autres »).

La mission a néanmoins examiné si certaines ambiguïtés pouvaient être levées ou certains regroupements d'attributions organisés (contrôles techniques et sécurité industrielle).

Elle a également examiné les mesures qui pourront améliorer la prise en compte de l'environnement au sein des divers ministères.

3.2 Analyse des enjeux dans trois politiques ayant un fort impact environnemental (agriculture, transports et urbanisme, et énergie)

3.2.1 Agriculture

L'analyse de l'impact environnemental de l'agriculture doit distinguer entre la pollution par les élevages et les pollutions diffuses d'origine agricole.

La pollution par les élevages peut, hors zone d'excédents structurels, être traitée par les mesures correctives classiques appliquées aux installations classées. En zones d'excédents structurels, en revanche, les actions de police ne suffisent pas : des actions économiques doivent être menées, afin de réduire le nombre d'animaux.

Les pollutions diffuses d'origine agricole (c'est-à-dire les pollutions issues des cultures) varient selon le temps de réaction des milieux, qui se mesure sur plusieurs années. Les actions de reconquête de la qualité étant récentes, les premiers résultats ne sont pas encore sensibles. En tous cas, elles ne relèvent pas principalement d'actions de police, mais, comme pour les zones d'excédents structurels, d'actions économiques et de réorientation des pratiques culturelles.

La réorientation de la politique agricole dans le sens d'une meilleure intégration de son impact environnemental repose donc pour une large part sur l'utilisation d'instruments d'action économique, orientés en fonction des nouveaux objectifs.

3.2.2 Transports et urbanisme

Les transports constituent en France la source la plus importante d'émission de CO₂ et celle dont la croissance est la plus rapide, alors que, pour leurs besoins en énergie les autres secteurs dépendent moins que dans d'autres pays des ressources fossiles. Cette situation résulte notamment de choix peu réversibles en matière d'urbanisme, d'infrastructures, de tarification et d'aménagement du territoire.

La mobilité et la facilité des échanges sont perçues par la société comme des valeurs de liberté ; elles sont encouragées par la croissance des revenus, le développement des loisirs, l'augmentation du temps libre et l'évolution générale des modes de vie. Les choix publics dans les domaines évoqués ci-dessus et les instruments mis en place (réglementations, mesures fiscales, politiques tarifaires, aides publiques) peuvent de fait inciter à choisir des solutions qui augmentent le besoin de transport.

Là encore, une maîtrise de l'impact environnemental des transports exige donc d'agir au cœur de la politique, non seulement par des actions correctives, mais aussi par des actions en amont, portant autant sur la demande de mobilité que sur l'offre. Il ne suffit pas ici d'améliorer le rendement énergétique des moyens de transport et d'inciter à l'usage des plus performants. Il faut saisir toutes les occasions de réduire le besoin de mobilité.

3.2.3 Energie

Les problèmes posés par la place du nucléaire parmi les diverses offres d'énergie ont conduit à la réorganisation des instances de sûreté, dont la mise en oeuvre est imminente. La mission ne s'est donc pas penchée sur ce volet de la politique énergétique.

La nécessité d'agir sur la demande a été perçue par le ministère de l'industrie dès 1974, sous l'effet du premier choc pétrolier, ce qui l'a conduit à la création d'une agence et d'un service au sein de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP).

L'ancienneté de la démarche permet de disposer d'un certain recul pour évaluer la pertinence des solutions retenues en matière de répartition des compétences ministérielles.

L'intégration de l'agence de maîtrise de l'énergie dans une agence de l'environnement placée sous la tutelle du MATE, puis les demandes de transfert de la compétence d'administration centrale dans le domaine de la maîtrise de l'énergie ont déstabilisé les personnels du ministère de l'industrie.

Un tel transfert, qui déconnecterait la maîtrise de l'énergie de la culture industrielle de la politique énergétique, ne contribuerait pas à améliorer son efficacité.

La mission suggère en revanche que le MATE participe à la détermination des objectifs à atteindre et puisse peser sur le volume des crédits consacrés à cette politique (cf. proposition n°12).

3.3 Réorienter les politiques, sous la responsabilité des ministères sectoriels

Ces trois politiques publiques à fort impact environnemental n'ont pas la même histoire, mais soulèvent des enjeux comparables : réorientation des objectifs et modification des instruments traditionnels de ces politiques pour répondre à la redéfinition des objectifs.

Or, le MATE ne cache pas ses impatiences. Qu'il s'agisse du secteur de l'agriculture, où le tournant agri-environnemental est jugé trop lent et partiel, des transports, dont la politique est perçue comme dépourvue de volonté d'agir sur la demande, ou de la maîtrise de l'énergie où l'on déplore la faiblesse des moyens, les critiques sont vives, nourries par une volonté ancienne de promouvoir des politiques alternatives, et renforcées par les condamnations récentes de l'Etat devant les tribunaux.

Une certaine incompréhension entre le MATE et les ministères sectoriels a été relevée. En réponse aux critiques du MATE, ces derniers considèrent que les attentes du MATE sont peu explicitées ou ne prennent pas suffisamment en compte les « réalités physiques et sociologiques » des processus. La rareté des directives du MATE aux administrations mises à sa disposition est fréquemment soulignée.

Il est certain que le MATE sera d'autant plus légitime à souhaiter intervenir directement dans les politiques qui viennent d'être évoquées qu'elles n'intégreront pas

davantage les contraintes du développement durable, au-delà des premières esquisses de réorientation qui s'amorcent aujourd'hui dans certains secteurs.

Les schémas de services collectifs ont commencé à intégrer l'impact environnemental des politiques publiques, pour amorcer une réorientation des objectifs dès l'origine.

Le MAP, le METL et le secrétariat d'Etat à l'industrie disposent des moyens humains, de la connaissance de leur secteur et de la culture nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre la réorientation des politiques publiques souhaitée par le MATE, qui, s'il voulait y procéder lui-même, serait moins efficace en cherchant à orienter des secteurs qu'il connaît mal et pratique peu.

Cette analyse rejoint les conclusions tirées de l'évolution du dispositif de maîtrise de l'énergie, tel qu'il a été créé en 1974 par le ministère de l'industrie puis convoité par le ministère de l'environnement : le risque de perte d'efficacité des politiques publiques est réel si le MATE entend lui-même conduire la politique de maîtrise de l'énergie, la politique de l'urbanisme, etc.⁵.

Les ministères chargés de ces politiques doivent toutefois clairement manifester leur volonté d'intégrer la protection de l'environnement au cœur de ces dernières, et, au-delà de quelques actions correctives en aval, remettre en cause la culture de l'offre et réorienter nettement leurs politiques, dès leur conception.

La mission a estimé qu'un transfert d'attribution de ces politiques au MATE n'était pas pertinent, mais que le METL et le MAP devaient plutôt se doter d'un dispositif comparable à celui qui fut créé au sein du ministère de l'industrie dès 1974 en matière de maîtrise de l'énergie, tandis que l'ancrage du Service des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie (SERURE) au secrétariat d'Etat à l'industrie devait être confirmé, avec en corollaire le renforcement de ses moyens et de son statut.

De son côté, le MATE doit devenir un acteur dynamique et efficace de la réorientation de ces politiques publiques, afin que s'instaure le dialogue qui permettra l'émergence d'un véritable débat public sur les choix collectifs en cause. Le MATE doit donc renforcer les moyens qui lui permettront de se constituer en force de contre-expertise, de peser sur les arbitrages et d'évaluer la réorientation et l'impact environnemental des politiques publiques.

La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (DEEEE), créée très récemment, doit pouvoir jouer dans ce domaine un rôle important, en permettant au MATE de remplir le rôle d'aiguillon des politiques publiques qui lui est dévolu depuis qu'il a été créé dans l'esprit d'une administration de mission.

⁵ La comparaison effectuée avec d'autres pays européens confirme le raisonnement en la matière (Cf. annexe n°7).

⇒ **Proposition n°10** : créer au sein du METL et du MAP une structure de haut niveau (direction ou délégation), ayant capacité et légitimité pour élaborer et diffuser, en dialogue permanent avec le MATE, des outils qui réorientent les politiques de ces ministères dans le sens d'une prise en compte globale des enjeux environnementaux.

⇒ **Proposition n°11** : renforcer les moyens du SERURE dans le sens de la proposition précédente, et le transformer en direction dans le cadre du projet de réorganisation de la DGEMP.

⇒ **Proposition n°12** : créer un fonds interministériel comparable au FIAT des années 1970 (fonds interministériel d'aménagement du territoire), dont les crédits permettraient, sur proposition du MATE, de soutenir des actions concourant à la réorientation des politiques sectorielles.

3.4 Les contrôles techniques de sécurité industrielle

Les missions de contrôles techniques de sécurité industrielle (appareils à pression, sécurité des grands barrages, stockages souterrains, canalisations de produits dangereux, sécurité des explosifs et sécurité minière) relèvent du même métier que le contrôle des installations classées. Elles sont assurées par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

La mission s'est interrogée sur la pertinence de la répartition actuelle des compétences, qui place ces contrôles techniques de sécurité industrielle sous la responsabilité du MINEFI, alors que les installations classées relèvent du MATE. Elle propose donc, dans un souci de cohérence, le transfert de ces attributions aux MATE. S'agissant de la sécurité minière, il n'interviendrait qu'après la fermeture des dernières grandes mines.

⇒ **Proposition n°13** : transfert au MATE des compétences du MINEFI en matière de contrôles techniques de sécurité industrielle et transfert des effectifs budgétaires correspondants.

3.5 Autres propositions de modification de la répartition des compétences

La mission a examiné la possibilité de mettre des directions du MATE à disposition des ministres ayant la charge des politiques à fort impact environnemental, afin d'améliorer, par une meilleure connaissance mutuelle, la qualité du dialogue entre le MATE et ces ministères, et de favoriser la réorientation fondamentale de ces politiques.

⇒ **Proposition n°14** : mettre la DEEEE à la disposition du METL, du MAP et du MINEFI et la direction de la nature et des paysages (DNP) à disposition du METL et du MAP.

Comme cela a déjà été préconisé dans de récents rapports du Conseil général des ponts et chaussées, la mission a estimé nécessaire un réexamen de la nomenclature des voies navigables, dont la responsabilité relève du METL, alors que le reste du domaine public fluvial est sous la responsabilité du MATE.

Ce réexamen contribuerait à la clarification des compétences en matière de police de l'eau, qui sera plus longuement abordée dans la partie suivante.

⇒ <u>Proposition n°15</u> : réexaminer la répartition du domaine public fluvial, entre cours d'eau navigables et non navigables.
--

4 REORGANISER L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT

4.1 Les insuffisances de l'organisation et des pratiques actuelles

Un ministre doit pouvoir s'appuyer sur des services déconcentrés qui mettent en œuvre, sous l'autorité des préfets, les politiques publiques dont il répond devant le Parlement et devant l'opinion publique. Il doit avoir confiance dans ces services, participer à la nomination de leurs responsables, être régulièrement tenu informé de la manière dont ils appliquent les instructions gouvernementales, être immédiatement alerté sur les incidents graves, pouvoir veiller au respect des priorités d'action qu'il définit, répartir les moyens en personnel en fonction de ces priorités, et participer pleinement à l'évaluation de ces personnels et à la conduite de leur parcours professionnel.

Aujourd'hui, le ministre chargé de l'environnement ne dispose pas, à l'échelon de droit commun de l'action administrative de l'Etat qu'est le département, de services propres. Pour la mise en œuvre des politiques du MATE, le ministre chargé de l'environnement s'appuie sur les préfets et sur des services relevant d'autres ministres : directions départementales de l'agriculture (DDAF) et services vétérinaires (DSV), directions départementales de l'équipement (DDE), services de la navigation, DIRE dans leur rôle interdépartemental et bureaux de l'environnement des préfectures. A l'éclatement des structures, perçu de l'extérieur comme un émiettement des moyens, s'ajoute la pratique de l'affectation partielle aux politiques de l'environnement de nombre d'agents de ces services.

Au niveau régional, au côté des DIREN, seul service propre du ministère, les DIRE, qui relèvent pour leur gestion du MINEFI, mettent en œuvre des politiques du MATE.

Le ministre chargé de l'environnement n'a pas localement tous les moyens d'assumer ses responsabilités politiques.

Il a le sentiment que les difficultés qu'il rencontre viennent de ce qu'il ne dispose pas d'une administration comparable aux autres. Cet héritage de l'administration de mission des origines peut paraître inadapté à l'importance des politiques de protection de l'environnement et à l'accroissement des moyens qui leur sont consacrés.

De plus, les relations entre le ministère chargé de l'environnement et les préfets sont encore souvent empreintes d'incompréhension et d'ignorance, voire de méfiance réciproque.

Le MATE a l'impression que les préoccupations environnementales ne sont pas toujours placées par l'administration préfectorale au même plan que les préoccupations économiques ou d'équipement du territoire. Il considère également que la pluralité des opinions dans le débat interne préalable à la décision n'est pas suffisamment prise en compte et que le réflexe du compte rendu des affaires sensibles au ministère chargé de l'environnement n'est pas toujours acquis.

En retour, les préfets ont le sentiment d'être régulièrement « court-circuités » par le MATE, via les DIREN ou les associations de protection de l'environnement, et que leur travail sur les dossiers d'environnement, qui occupent une bonne part de leur agenda, n'est pas pris en compte. Enfin, la revendication du MATE de davantage de « traçabilité » de la

décision et de débat au sein des commissions administratives se heurte à la crainte des préfets d'une atteinte à la nécessaire cohérence des positions de l'Etat vis-à-vis de l'extérieur et à la qualité de la mise en œuvre des décisions.

Au final, la concomitance de l'absence de services départementaux propres au MATE et de l'insuffisance des relations entre le ministère et l'administration préfectorale pèse sur la substance de la déconcentration. Le manque de confiance et la conviction de ne pas maîtriser les services départementaux chargés de ses politiques expliquent la réticence du ministre à s'appuyer sur les services déconcentrés et, plus encore, à renforcer la déconcentration dans les secteurs où elle est restée en retrait (nature et paysages essentiellement).

Une meilleure organisation de l'administration territoriale de l'environnement est donc nécessaire, afin de renforcer le lien entre le MATE, les préfets et les services en charge de ses politiques.

4.2 Les perspectives de réorganisation

Le statu quo apparaît impensable au regard de la situation analysée ci-dessus. Pour autant, la différence de nature de la mission du MATE justifie une organisation spécifique de ses services, mais celle-ci doit résulter d'un projet cohérent, et pas seulement de l'héritage de l'histoire.

Ont été examinées les hypothèses suivantes :

- Solution n°1 : regrouper, dans des services déconcentrés propres au MATE, les effectifs chargés des politiques du MATE qui sont aujourd'hui dans les DDAF-DSV, DRIRE et DDE.
- Solution n°2 : inscrire au budget du MATE les effectifs chargés de ses politiques, avec maintien des structures existantes, mais en donnant au MATE une autorité fonctionnelle sur elles.

4.2.1 Regroupement des moyens dans des services propres du MATE (solution n°1)

Cette solution correspondrait à la tradition administrative française, dans la mesure où elle consisterait à transposer au MATE le modèle traditionnellement appliqué aux ministères plus anciens. Elle pourrait comporter deux variantes : créer des directions départementales de l'environnement ou créer une direction régionale unique avec subdivisions territoriales.

La mission n'a toutefois pas retenu cette solution, pour des raisons liées tant à l'efficacité de la politique de protection de l'environnement qu'à l'efficacité de l'Etat.

1) Les avantages de la double culture des agents travaillant à la protection de l'environnement (connaissance à la fois des techniques environnementales et des secteurs polluants) doivent être préservés, parce qu'ils permettent aux agents chargés de la protection de l'environnement de connaître les mécanismes des politiques qui lui portent atteinte.

2) La réorientation des politiques ayant un impact sur l'environnement reposera de plus en plus, comme cela a été souligné dans la partie n°3, sur

l'adaptation des outils traditionnels de ces politiques, afin de les faire converger, de l'intérieur, vers une prise en compte plus efficace de la protection de l'environnement.

3) La création d'un service essentiellement dévolu à des polices techniques le conduira à développer une culture d'opposition aux autres services et pourrait provoquer un rejet par l'ensemble du corps social.

4) La protection de l'environnement doit être intégrée le plus en amont possible du processus de mise en œuvre des politiques, pour éviter que cela ne conduise à un nombre excessif d'arbitrages au niveau préfectoral, dès lors que la lisibilité et la transparence du cadre d'action de l'Etat sont renforcées (cf. partie n°4.5).

La séparation entre les agents et les services chargés de l'environnement et les autres serait donc un frein à une évolution vers une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans les politiques ayant un impact sur l'environnement, en provoquant une perte de compétence des agents qui l'auraient en charge, un désinvestissement des services amputés de la protection de l'environnement et une exacerbation des conflits entre les services de l'Etat.

Les inconvénients de cette solution sont également sensibles en termes de ressources humaines.

1) La séparation entre les services de l'environnement et les autres conduirait à élever des obstacles à la pratique des carrières alternées, dont l'utilité est essentielle pour réorienter le cœur des politiques ayant un impact sur l'environnement. Il s'agit d'éviter de reproduire la situation des établissements publics, dont les agents contractuels suivent des parcours séparés de ceux des personnels de l'Etat, et dont les cultures divergent progressivement.

Ainsi, la double mission des DIRE, environnement et sécurité d'une part, action économique d'autre part, est un élément important de l'attractivité de ces services pour les cadres A+ du secrétariat d'Etat à l'industrie, et s'est révélée propice à la double culture et aux carrières alternées. On pourrait craindre que la disparition de cette situation ne conduise au désengagement de ces cadres, et notamment du corps des mines, de la politique de protection de l'environnement, qu'ils découvrent souvent par un premier poste en DIRE.

2) Une mesure si radicale risquerait d'être traumatisante et contreproductive, et de provoquer une perte d'efficacité des services du MATE comme des services amputés, dans une période de transition qui pourrait être longue, à un moment où il est nécessaire de renforcer l'action du MATE.

La mission ne propose donc pas la création de services départementaux propres au MATE ou de subdivisions des DIREN.

La mission considère qu'il n'est pas opportun de vouloir transposer au MATE les modes d'organisation autrefois retenus pour les autres ministères, mais que le ministre de l'environnement doit disposer, par des voies nouvelles, des mêmes garanties quant aux moyens de son action.

4.2.2 Maintien des structures existantes sous l'autorité fonctionnelle du MATE (solution n°2)

La solution proposée associe maîtrise des emplois budgétaires, constitution d'équipes cohérentes, identification d'un responsable pour chaque politique et co-nomination des directeurs (DRIRE et DDAF).

- Maîtrise des emplois budgétaires

La mission propose d'abord l'inscription au budget du MATE des emplois budgétaires correspondant aux effectifs chargés des politiques du MATE au sein des DDAF-DSV, DDE et DRIRE.

Elle propose que ce transfert d'emplois budgétaires concerne :

- le contrôle des installations classées (DDAF-DSV) ;
- la police de l'eau (DDAF, DDE et services de la navigation) ;
- la protection de la nature, dont la chasse, la pêche et Natura 2000 (DDAF-DSV) ;
- les missions de sécurité industrielle (DRIRE), dont elle propose par ailleurs le transfert au MATE (cf. proposition n°13).

La mission a considéré que le transfert d'emplois budgétaires est la base du renforcement indispensable de l'autorité du MATE sur ces services, pour trois raisons.

1) L'inscription de ces emplois au budget du MATE permet au ministre d'être responsable de leur affectation et de leur évolution. Dans le cadre des votes par programme prévus par la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il pourra rendre compte à la fois de la réalisation des objectifs, de l'utilisation des moyens de ses politiques, mesurés en unités d'œuvre, et de la répartition des effectifs entre les services déconcentrés.

Cette responsabilisation présentera d'ailleurs l'avantage, en permettant au MATE de mettre en regard des objectifs les unités d'œuvre qui y sont affectées, de faciliter la vérification du caractère réaliste des instructions données aux services déconcentrés.

2) Le ministre de l'environnement aura plus de facilité pour plaider des créations d'emplois et des moyens de fonctionnement nécessaires à leur action dès lors qu'ils relèveront de son budget, avec un investissement probablement plus net que d'autres ministères, pour lesquels de telles politiques sont périphériques par rapport au cœur de leur métier.

3) Le transfert légitime également l'association du MATE à la gestion des personnels concernés, tant dans leur formation que dans le déroulement de leur carrière ou l'évolution de leur statut (cf. partie n°6).

La mission a analysé les risques que pourrait comporter cette solution de transfert des emplois budgétaires si elle n'était pas assortie de mesures appropriées pour sa mise en œuvre.

1) Elle pourrait provoquer une rigidification des relations au sein des services, dont l'unité deviendrait factice, avec pour effet une remise en cause de la double culture que la mission souhaite précisément éviter.

2) La gestion des corps concernés pourrait devenir délicate si elle se trouvait partagée entre deux ministères.

3) On pourrait également faire valoir que les redéploiements au sein des DDAF, dont ont bénéficié les politiques de l'environnement dans le passé grâce à la fongibilité des effectifs, prendraient fin.

4) Le risque est enfin réel que cette solution ne soit perçue comme provisoire par les personnels et préfigurant le passage à la solution n°1, ce qui entretiendrait un climat d'insécurité, et conduirait à son rejet par leurs représentants.

Pour éviter ces écueils, la mission propose le transfert des emplois budgétaires en équivalents temps plein (ETP), sans identification individuelle des agents concernés, avec remise en gestion, au début de chaque exercice budgétaire, au ministère gestionnaire des agents. L'opération doit, de ce point de vue, être neutre pour les personnels, au sens où elle ne doit induire aucune différence de traitement selon l'affectation à la politique de protection de l'environnement ou aux autres politiques du service.

L'expérience des DRIRE depuis dix ans établit qu'une telle situation peut fonctionner efficacement, et ne constitue pas nécessairement une étape vers la scission. Pour que les personnels en soient convaincus, il est essentiel que le transfert ne donne pas lieu à des demandes complémentaires de redéploiements et que le processus fasse l'objet d'une large information des agents des services concernés.

- Constitution d'équipes cohérentes et identification d'un responsable pour chaque politique

L'objectif est de constituer des équipes cohérentes à partir des agents qui mettent en œuvre, dans différents services, les politiques du MATE et de mettre en place une organisation lisible, aussi bien pour les assujettis aux réglementations de l'environnement que pour le public.

Les politiques locales de protection de l'environnement manquent en effet de lisibilité, tant au niveau départemental que régional. Les services de l'Etat n'ont pas toujours réussi à élaborer et faire valoir la cohérence de l'action de l'Etat.

La situation est critique dans le domaine de la politique de l'eau, où la mission a pu constater que les missions interservices de l'eau (MISE) ont atteint leurs limites. Si elles ont permis d'introduire de saines pratiques de travail en commun, elles ont provoqué un alourdissement des procédures, faute de guichet unique. Se consacrant essentiellement à la gestion au coup par coup des dossiers en vue d'harmoniser la position des services de l'Etat, elles ont rarement débouché sur la formulation d'une politique locale de l'eau et un véritable contrôle des autorisations accordées. La liberté d'organisation laissée à l'administration territoriale pour organiser chaque MISE départementale a permis de laisser libre cours aux initiatives les plus dynamiques, mais présente aujourd'hui l'inconvénient de laisser subsister des MISE peu organisées et peu actives.

Les premières délégations inter-services de l'eau (DISE), instituées dans le cadre du décret du 20 octobre 1999, permettent de franchir une étape supplémentaire, en autorisant

les délégations de compétences du préfet au responsable de la DISE. Aucun bilan ne peut encore être fait, tant les créations de DISE sont récentes (3 à la fin du premier semestre 2001).

Néanmoins, la mission pense que cette formule doit permettre de répondre aux insuffisances des MISE, notamment en matière d'élaboration d'une politique locale de l'eau et d'allègement des procédures, pour l'administration (réduction du nombre d'ordonnateurs secondaires) et surtout pour l'usager, qui exprime vivement le besoin d'un guichet unique. La mission souligne toutefois que le décret du 20 octobre 1999 restreint trop le champ des responsables pouvant être chef de DISE, en n'y incluant que les chefs de service et les membres du corps préfectoral.

Tirant les leçons du fonctionnement des MISE, la mission considère qu'une identification des équipes, et de leur responsable, chargés de chacune des politiques de protection de l'environnement doit être systématique, pour contribuer à renforcer la lisibilité de l'action de l'Etat.

Le responsable doit être d'un niveau suffisant pour pouvoir recevoir délégation du préfet.

- Co-nomination des directeurs (DRIRE et DDAF)

La mission estime que, dès lors, les DDAF doivent être co-nommés par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement et les DRIRE par les ministres chargés de l'industrie et de l'environnement. Cette mesure permettrait d'associer concrètement le ministre chargé de l'environnement à la gestion des chefs de service déconcentrés responsables des politiques du MATE. Elle manifesterait la double légitimité, sectorielle et environnementale, dont sont investis ces services.

⇒ **Proposition n°16 :**

a) Transfert sur le budget du MATE des emplois, en ETP, consacrés aux contrôles techniques de sécurité industrielle (DRIRE), au contrôle des installations classées (DDAF-DSV), à la police de l'eau (DDAF, DDE et services de la navigation –SN-), et à la nature (DDAF et DSV).

b) Transfert en gestion au début de chaque exercice budgétaire de ces effectifs aux ministères gestionnaires, et maintien de ces agents dans les services déconcentrés actuels.

c) Co-nomination des DDAF par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement et des DRIRE par les ministres chargés de l'industrie et de l'environnement.

d) Les personnels affectés à ces politiques seront répartis entre les services selon des effectifs cibles, ils devront consacrer au MATE au minimum 30 % de leur temps (50 % en valeur-cible), et être dégagés de tout conflit entre des fonctions de police et d'autres fonctions incompatibles (cf. partie n°4.4). L'affectation des unités d'œuvre sera suivie selon une procédure de compte rendu en unités d'œuvre dont la méthode sera définie conjointement par le MATE et le ministère concerné.

e) S'agissant de la DDAF, un cadre supérieur sera affecté, pour partie ou totalité de son temps, aux politiques du MATE. Il sera affecté selon une procédure inspirée de la pratique des DRIRE (c'est-à-dire avec l'accord du représentant du MATE à la CAP concernée), devra avoir autorité fonctionnelle sur les personnels concernés et délégation de compétences suffisante, et préparera les éléments de compte rendu au MATE.

f) Rapprocher physiquement des responsables de MISE/DISE les agents affectés à temps quasi-complet à la police de l'eau dans les autres services.

g) Désignation dans chaque département, pour chaque politique (eau, nature et risques naturels), d'un cadre supérieur responsable de la ou des équipe(s) départementale(s). Institution de ces équipes en guichet unique en entrée et sortie et délégation donnée à ce cadre supérieur pour formuler les propositions au préfet pour toutes les affaires n'exigeant pas le soutien de son directeur.

Lorsque ces propositions seront mises en œuvre, la mission souligne la nécessité de lancer une réflexion sur la dénomination de services dont une partie non négligeable des effectifs relèvera désormais du budget du MATE, et sur l'utilité d'instituer une charte graphique de nature à manifester, dans le respect de la charte gouvernementale et de l'unité de l'administration territoriale de l'Etat, l'existence d'une administration territoriale de l'environnement.

S'agissant des risques naturels, la mission ne propose pas de transfert d'emplois, dans la mesure où, si l'élaboration des cartes d'aléas relève du MATE, leur intégration dans les documents d'urbanisme et les décisions individuelles relève de la police de l'urbanisme, distincte de celle de l'environnement et relevant du METL. D'autre part il convient de favoriser la synergie dans les DDE entre prévention, protection et intervention.

Toutefois, elle préconise que des objectifs de résultats soient fixés de manière contractuelle entre les deux ministères notamment en ce qui concerne la réalisation des PPR. L'explicitation d'engagements datés conduira en outre à définir des priorités avec réalisme.

⇒ **Proposition n°17** : dans le cadre de la charte en cours d'élaboration entre le MATE et le METL, fixer des objectifs contractuels d'élaboration de PPR et de réalisation d'ouvrage de protection. L'engagement du METL reposera sur la mise en place par le MATE des crédits nécessaires d'études et de travaux.

S'agissant des services d'annonce de crue, la mission ne propose pas de transfert d'emplois. En effet, les agents des DDE sont mobilisés sur ces tâches de manière très variable en fonction des aléas climatiques et les moyens mis en œuvre ressortent mal d'une comptabilité stable d'effectifs. Par ailleurs, l'expérience des récents événements en matière d'inondations montre que l'organisation d'ensemble du système d'annonce de crue et d'alerte doit être améliorée.

⇒ **Proposition n°18** : après réexamen de l'organisation du système d'annonce de crue, fixer sur une base contractuelle entre le MATE d'une part, le METL, le MAP, le ministère de l'intérieur et Météo France d'autre part, la mise en place d'un dispositif coordonné et renforcé d'annonce et d'alerte.

4.3 Une stratégie nationale et territoriale mieux explicitée

Les transferts d'emplois ne suffiront pas à doter le ministre chargé de l'environnement de moyens à la mesure de ses responsabilités et de ses politiques. L'administration de l'environnement doit également se doter d'une stratégie nationale mieux explicitée, qui se traduise par un pilotage plus efficace des services déconcentrés, et d'une stratégie territoriale de meilleure qualité et articulant fortement les niveaux régionaux et départementaux.

4.3.1 Un pilotage plus performant par l'administration centrale

Les pratiques actuelles de pilotage des services déconcentrés par l'administration centrale sont inégales. Si la direction de la prévention, des pollutions et des risques pilote efficacement les DRIRE et les DDE, par des réunions et des directives régulières, la direction de l'eau et surtout la direction de la nature et des paysages ont un pilotage dont la substance est faible en dehors des relations avec les DIREN.

Une part de la difficulté de ce pilotage est liée à la diversité des services en charge des politiques du MATE. Elle devrait être atténuée si la proposition n°16 de réorganisation des services déconcentrés est mise en œuvre.

Il conviendra toutefois que l'administration centrale du MATE se dote des moyens lui permettant de densifier ses relations avec les préfets et de mieux piloter, pour ce qui la concerne, l'ensemble des services mettant en œuvre ses politiques : DIREN, DRIRE, DDAF et DSV, DDE, SN et bureaux de l'environnement des préfetures.

La définition d'un plan pluriannuel de mobilisation des services assorti de priorités et de rendez-vous précis (à l'image du programme triennal relatif aux installations classées (1999 - 2001) approuvé par la ministre) sera un instrument utile de ce pilotage.

⇒ **Proposition n°19** : densifier les relations du MATE avec les préfets (rencontres thématiques et régionales avec les préfets, modules de formation sur les politiques de protection de l'environnement à destination du corps préfectoral).

⇒ **Proposition n°20** : veiller à ce que le MATE renforce (ou crée s'il y a lieu) son dispositif de pilotage des services déconcentrés (constitution de bases de données, dispositif de prise en charge et de synthèse des difficultés, élaboration de méthodes, animation de réseaux, diffusion de bonnes pratiques).

⇒ **Proposition n°21** : utiliser les directives nationales d'orientation (DNO) pour encadrer l'action des services déconcentrés et les projets territoriaux de l'Etat (PTE).

4.3.2 Une stratégie territoriale de meilleure qualité

La diversité des services intervenant au niveau déconcentré dans le domaine de l'environnement rend d'autant plus nécessaire l'élaboration d'une stratégie territoriale, afin de garantir la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat et d'en évaluer l'efficacité sur la base d'objectifs clairement explicités.

Les projets territoriaux de l'Etat (PTE) ont vocation, dans ce domaine comme dans d'autres, à répondre à de tels enjeux. La coordination et l'animation des services de l'Etat mises en œuvre par les préfets, dans le cadre des PTE, au travers de la création de pôles de compétence ou de délégations inter-services, constituent une étape importante dans la promotion des politiques en faveur de l'environnement, mais ne répondent que partiellement aux insuffisances de l'organisation de l'Etat, aux niveaux territorial et central.

La démarche n'a pas toujours été bien perçue par le MATE, qui souligne le faible nombre de cas où les DIREN ont, dans la phase d'élaboration des PTE, été désignés comme chef de file de la réflexion sur les politiques de protection de l'environnement.

Quelles que soient les imperfections de l'élaboration et du contenu de la première génération de PTE départementaux, dont la qualité est encore inégale, la mission a relevé que la protection de l'environnement y était presque toujours une priorité (70 % comportent un volet environnemental).

L'objectif est aujourd'hui d'améliorer l'outil des PTE, en tenant compte des insuffisances relevées dans la première génération des projets départementaux, pour qu'ils puissent contribuer efficacement à l'élaboration de stratégies régionales et départementales et à l'articulation des deux niveaux.

La charte de la déconcentration de 1992 prévoit pour les politiques de l'environnement que la région est le niveau de mise en cohérence et de coordination des actions menées au niveau départemental.

Dans ce cadre, les DIREN et les DRIRE doivent être érigées, sous l'autorité des préfets, en relais de l'administration centrale du MATE dans le pilotage des politiques régionales et interdépartementales de l'environnement. La mission a en effet considéré que le niveau régional ainsi que l'outil des projets territoriaux de l'Etat devaient être privilégiés pour mettre en cohérence la déclinaison départementale des objectifs nationaux et en évaluer les résultats.

DIREN et DRIRE doivent élaborer un programme d'action conjoint. En particulier, les priorités installations classées seront articulées avec les priorités sur le milieu.

⇒ **Proposition n°22** : instituer les DIREN et DRIRE, sous l'autorité des préfets, en relais et en appui du pilotage des politiques environnementales des services départementaux (les DIREN en matière d'eau, de risques naturels, de nature, de sites et paysages, et les DRIRE en matière de risques technologiques, de déchets, de pollution de l'air et de maîtrise de l'énergie) :

- a) appui technique ;
- b) participation à l'élaboration d'objectifs territorialisés et quantifiés (indicateurs) ;
- c) participation à l'évaluation de la réalisation des objectifs ;

Cette proposition est à rapprocher de la proposition n°16, notamment e) et g) et de l'annexe n°4 relative à l'articulation entre les niveaux régional et départemental.

⇒ **Proposition n°23** : associer davantage les DIREN et les DRIRE à l'élaboration du volet environnemental des PTE départementaux et régionaux.

4.4 Une organisation dégagée des conflits entre les fonctions de police et d'autres fonctions incompatibles

Il est nécessaire de réduire autant que possible les risques de conflits de missions au sein des services de l'Etat. Ces risques ont été examinés avec une particulière attention.

Ce critère de recherche d'absence de conflit de missions est apparu préférable à la distinction entre opérateur et régulateur, inadaptée à la traditionnelle diversité et hétérogénéité des missions des services déconcentrés de l'Etat.

Dans un domaine comme celui de la protection de l'environnement, où il s'agit souvent de déterminer jusqu'où il est économiquement possible de contraindre un aménageur ou un pollueur, l'équilibre est difficile à trouver, entre indépendance et compétence (au sens de la connaissance des mécanismes de l'activité économique concernée). Cette situation conduit à ne pas isoler systématiquement le contrôleur, mais oblige à gérer le risque de conflits de missions qui peut en résulter.

La mission a distingué les situations où le service de l'Etat est maître d'ouvrage, exploitant, maître d'œuvre auprès d'un tiers, ou instruit une demande d'aide financière.

La mission a estimé que, dans l'ensemble des activités qui viennent d'être énumérées, le risque de conflits avec les missions de police était réel, mais variable selon les missions, et que l'analyse devait distinguer entre les risques de conflits simultanément sur une même personne d'une part et entre plusieurs unités d'un même service d'autre part.

Elle a ainsi considéré que, dans certaines situations, le risque de conflits devait être proscrit au niveau du service.

Elle a ainsi estimé que le statut de maître d'ouvrage était incompatible avec l'exercice de missions de police sur cet ouvrage (par exemple un port autonome assurant la police de l'eau pour des ouvrages du port) et que, dans ce cas, le conflit de missions au sein d'un même service n'apparaissait pas surmontable.

Lorsqu'un même service est à la fois exploitant et en charge de fonctions de police (par exemple le service de la navigation, qui assure la police du domaine fluvial navigable), la mission a considéré que, selon les situations, certaines incompatibilités pouvaient apparaître dans l'arbitrage pour l'utilisation de la ressource en cas de pénurie.

Dans les autres situations, il a été considéré que le risque de conflits de missions pouvait être admis au niveau du service, mais ne devait pas l'être au niveau des agents. Une même personne ne peut à la fois, d'une part, assurer des fonctions de police et, d'autre part, avoir des missions de maîtrise d'œuvre (pour le compte d'une collectivité locale soumise à cette police par exemple) ou instruire des demandes d'aide financière. Le conflit de missions défini en ces termes ne peut être admis qu'au niveau du directeur et du préfet, uniques points de convergence entre les missions de police et d'action économique.

Pour que cette situation ne soit pas fragile, il est nécessaire que la traçabilité des décisions soit bien organisée. Des garanties de « bonnes pratiques » permettant de contenir et encadrer les conflits de missions doivent donc être mises en place.

⇒ **Proposition n°24** : diffusion de directives précises et institution de garanties de « bonnes pratiques » afin d'éviter les conflits de missions :

a) rédaction d'un guide de procédures explicitant les situations dans lesquelles il y a conflit de missions, celles dans lesquelles le risque est jugé acceptable et sous quelles conditions, et l'organisation des services qui doit en découler ;

b) instruction du MATE aux préfets de mettre en œuvre puis de rendre compte de l'application de ces règles déontologiques.

4.5 Un processus de décision explicite, « traçable », transparent et débattu

Les décisions préfectorales doivent répondre à la demande du MATE, et d'autres ministères, d'une meilleure qualité des processus de décision, comprise comme une obligation de :

1) prendre en compte tous les points de vue jusqu'à la décision. La mission a notamment pu relever la volonté de plusieurs administrations de permettre l'expression des points de vue au sein des conseils départementaux d'hygiène (CDH), où les pratiques préalables d'unification de la position de l'Etat ne doivent pas étouffer un débat légitime

2) recourir si nécessaire à une contre-expertise et faciliter la possibilité des services d'y recourir.

3) examiner la possibilité de prendre des mesures compensant les effets de la décision finalement retenue.

4) motiver cette dernière en tenant explicitement compte des différentes positions, notamment divergentes, des services de l'Etat, ce qui impose d'argumenter les avis au-delà du « favorable/défavorable ».

5) rendre compte à l'ensemble des ministres concernés, non seulement de la décision finale, mais également du processus qui a permis d'y aboutir et des motifs pour lesquels l'arbitrage a été rendu dans le sens finalement retenu.

Une véritable méthodologie d'instruction de la décision doit donc être mise en œuvre, qui permettra à l'ensemble des services de l'Etat de pouvoir ensuite faire valoir et justifier la position adoptée.

Parallèlement, l'élaboration des stratégies locales de l'Etat dans les domaines de la protection de l'environnement doit faire l'objet d'un débat public : sont en jeu des choix collectifs importants, auxquels les élus, les organismes socio-économiques et les associations de protection de la nature et de défense des usagers doivent davantage participer, même lorsque les politiques concernées relèvent de la seule compétence de l'Etat.

En prolongement de cette stratégie territoriale, les services de l'Etat doivent pouvoir faire valoir une doctrine établie au préalable, également débattue au sein d'instances de concertations vivantes, qui permette d'éclairer la logique des décisions individuelles. A ce titre, la mission a notamment relevé les insuffisances des CDH, qui ne remplissent pas suffisamment leur rôle de débat sur les orientations générales des politiques locales de l'Etat.

La mission note qu'il est plus facile de faire échouer une décision en mobilisant des associations et les médias, que d'élaborer, sinon un consensus, du moins une absence d'opposition irréductible à des projets pour lesquels on doit rechercher la moins mauvaise solution. Il est indispensable que les services concernés sachent faire régner en leur sein la discipline nécessaire pour éviter des comportements qui rendraient toute solution impossible.

⇒ **Proposition n°25**: formaliser une méthodologie du processus de décision, qui préserve la qualité du débat, la pluralité des points de vue et des arguments, la transparence et la traçabilité.

⇒ **Proposition n°26**: instituer les commissions administratives en charge de l'environnement (CDH, commissions des sites, commissions des carrières) en véritables instances de débat des orientations de la stratégie territoriale de l'Etat et de ses éléments de doctrine de mise en œuvre des politiques de l'environnement dans le département (cf. annexe n°5).

4.6 Des politiques locales explicitement définies et évaluées

L'évaluation des politiques publiques a considérablement progressé au niveau local. En dehors du champ des politiques communautaires et de la politique de la ville, elle reste toutefois insuffisante, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement.

Le renforcement de l'évaluation est aujourd'hui une priorité, afin de répondre aux exigences de transparence et d'efficacité de l'action publique. Pour le MATE, l'évaluation permet également d'instituer des pratiques lui permettant de mieux apprécier l'activité des services mettant en œuvre ses politiques.

La diffusion des pratiques d'évaluation constitue donc un complément essentiel des propositions de réorganisation formulées dans le 4.2.2 (cf. proposition n° 16 sur l'obligation de comptes rendus par les responsables dont les emplois budgétaires correspondant aux politiques du MATE ont été transférés à ce dernier).

En créant la DEEEE, le MATE s'est doté d'un outil qui doit lui permettre de progresser en la matière, dès lors que cette direction mène une action à destination des DIREN et des DIRE, afin de les aider à se doter des compétences nécessaires pour organiser et suivre l'évaluation des politiques régionales et départementales.

⇒ **Proposition n°27**: instituer dans chaque région sous l'autorité du préfet une évaluation régulière de la mise en œuvre des politiques environnementales.

4.7 Une utilisation active des inspections générales et des conseils généraux

En raison du caractère transversal de la protection de l'environnement, qui doit être intégrée aux diverses politiques d'équipement et d'animation économique (déjà souligné plus haut), l'inspection de l'activité environnement des services déconcentrés doit s'appuyer sur des inspecteurs généraux ayant une bonne expérience dans les deux domaines (environnement d'une part, aménagement et économie d'autre part) ou sur des tandems de

membres de l'inspection générale de l'environnement (IGE) et des autres inspections générales.

La mise à la disposition du MATE des trois conseils généraux, à savoir le Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF), le Conseil général des mines (CGM) et le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), doit rester une mise à disposition active et ne pas se limiter aux missions d'inspection. Elle ne doit pas s'éteindre avec la mise en place de l'IGE ni contrarier cette mise en place.

Dans le cas du CGM, dont les effectifs sont très modestes, il serait difficile pour ce dernier de mettre à la disposition de l'IGE autant d'ingénieurs généraux qu'il est souhaitable et de faire simultanément fonctionner une section technique qui restera nécessaire au MINEFI. **La mission note que le CGM a été opportunément implanté avenue de Ségur pour être proche des services du MATE, et appuie la proposition qui a déjà été faite, avant les travaux de la mission, de créer une section commune à l'IGE et au CGM, qui se substituerait à l'actuelle section technique du CGM et serait compétente notamment pour les pollutions et risques technologiques. Le président de cette section commune serait désigné par arrêté conjoint du MATE et du MINEFI.**

5 RENFORCER LES RELATIONS DU MATE AVEC LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

L'Etat a confié des éléments essentiels de la mise en œuvre de ses politiques de protection de l'environnement à des établissements publics.

On dénombre 22 établissements publics placés sous la tutelle, unique ou partagée, du MATE : les six agences de l'eau, l'ADEME, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le Conseil supérieur de la pêche (CSP), l'Office national des forêts (ONF), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les sept parcs nationaux, l'Institut français de l'environnement (IFEN), le Muséum national d'histoire naturelle et, en cours de création, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Ces établissements publics représentent un budget de 14 MdF (dont 4,5 MdF pour l'agence de l'eau Seine-Normandie par exemple), à comparer au budget de 4,7 MdF (DO et CP) du MATE. Les effectifs autorisés des établissements publics administratifs sont de 4 718 en 2001, contre 3060 pour le MATE (administration centrale, DIREN, DIRE et services vétérinaires).

5.1 Une tutelle insuffisante

La nécessité de renforcer la tutelle du MATE a été clairement identifiée dans le plan pluriannuel de modernisation du ministère, qui fixe des objectifs en termes de pilotage des établissements publics et de synergie avec les services déconcentrés.

La difficulté n'est pas propre au MATE : la plupart des ministères ont manifesté des insuffisances dans le pilotage des établissements publics placés sous leur tutelle (insuffisance de directives, de contrôle et d'évaluation, sous-utilisation des services déconcentrés).

Le problème revêt toutefois une difficulté particulière au MATE, en raison du poids des moyens de ses établissements publics, des agences de l'eau notamment, comparé à celui dont dispose en propre le ministère. Les co-tutelles (par exemple l'ONF et l'ADEME) soulèvent les mêmes difficultés.

La priorité consiste donc à renforcer, en quantité et en qualité, les effectifs de l'administration centrale affectés à l'exercice de la tutelle sur les établissements publics, et à en renouveler les pratiques. L'objectif est également de développer la mobilité des personnels entre les services de l'Etat et les établissements publics du MATE, afin de contribuer à rapprocher des structures, qui, toutes, participent au service public de l'environnement.

Certains ministères ont adopté des formules renforçant la synergie entre niveaux régionaux des établissements publics et services déconcentrés. Le DDE ou son adjoint est le délégué de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), les services de la navigation et certaines DDE sont mis à disposition de Voies navigables de France (VNF), quatre directeurs de DIRE sont délégués régionaux de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR).

L'Agence chargée de la maîtrise de l'énergie s'est également appuyée pendant dix ans sur les DIRE. Les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les

antennes interrégionales de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) mettent en commun immobilier, moyens et programme de travail dans un cadre conventionnel. Même s'il ne suffit pas toujours, le simple regroupement immobilier peut être très utile. Réseau ferré de France (RFF), par exemple, est souvent hébergé par la direction régionale de l'équipement (DRE).

Au MATE, en revanche, aucune de ces solutions n'a jusqu'ici été retenue, et aucun signe d'inversion de la tendance n'a pu être relevé, au contraire, puisqu'un projet de création de délégations régionales de l'ONCFS indépendantes des services déconcentrés est en voie de réalisation.

Ni les DIREN ni les DRIRE ne sont chargées de relayer au niveau local la tutelle du MATE sur les échelons régionaux des établissements publics. Il en résulte un émiettement des moyens de l'Etat, et un manque de cohérence de son action.

Les insuffisances de la stratégie des agences de l'eau sont régulièrement mises en avant. Les parcs nationaux apparaissent isolés des services déconcentrés. Les délégués régionaux de l'ADEME agissent en concertation insuffisante avec les DRIRE, les DIREN et les services déconcentrés du MAP.

Les responsabilités sont partagées, dans la mesure où, si les établissements publics ne cherchent pas forcément à renforcer la cohérence de leur action avec les services déconcentrés, ces derniers les sollicitent rarement en ce sens.

5.2 Perspectives

La mission propose donc d'agir autant sur l'organisation et le fonctionnement du MATE que sur celui des établissements publics placés sous sa tutelle.

L'exercice de la tutelle exige des moyens adaptés et une vision de ce que le MATE attend de ses établissements publics, au-delà des facilités budgétaires et fiscales attachées à leur statut.

⇒ **Proposition n°28** : renforcer les moyens que l'administration centrale consacre à la tutelle sur les établissements publics du MATE, par un accroissement quantitatif et qualitatif des effectifs, par la création de structures ad hoc au sein de chacune des directions, et par le renouvellement des méthodes.

⇒ **Proposition n°29** : s'appuyer sur les contrats d'objectifs entre le MATE et les établissements publics pour clarifier les objectifs nationaux et préciser leur déclinaison en politiques locales.

⇒ **Proposition n°30** : instaurer des réunions préparatoires aux conseils d'administration rassemblant les représentants de l'Etat.

S'agissant du rapprochement entre niveaux régionaux des établissements publics et services déconcentrés, la mission estime que le minimum passe par un rapprochement immobilier et que, dans certaines situations, ce minimum doit être dépassé, notamment en légitimant les DIREN et les DRIRE à exercer une mission de

suivi de l'échelon régional des établissements publics et de relais de la tutelle du MATE.

⇒ **Proposition n°31** : fixer comme objectif d'installer les niveaux régionaux et départementaux des établissements publics dans les mêmes bâtiments que les services déconcentrés ayant des missions proches.

⇒ **Proposition n°32** : confier clairement aux DIREN et DRIRE une mission de suivi de l'échelon régional des établissements publics relevant de leurs champs de compétences respectifs.

La mission a d'autre part considéré que, s'agissant des établissements publics dont les actions sont particulièrement proches de celles des services de l'Etat, le rapprochement immobilier et une responsabilité générale de la DIREN ou de la DRIRE ne suffisaient pas.

⇒ **Proposition n°33** : nommer les DIREN (ou leur adjoint) délégués régionaux de l'ONCFS et du CSP, sur le modèle des relations entre la DDE et l'ANAH ou entre certaines DRIRE et l'ANVAR. Cette proposition entraîne naturellement l'abandon du projet de création de délégations régionales de l'ONCFS autonomes.

La transposition de cette proposition à l'ADEME apparaît moins pertinente, dans la mesure où les missions des DRIRE et de cet établissement public ne présentent pas les mêmes convergences qu'entre les DIREN et le CSP et l'ONCFS.

La mission propose plutôt de renforcer l'utilisation des outils existants, après les avoir réformés, notamment en fusionnant les deux commissions régionales qui existent actuellement, la commission régionale d'orientation, présidée par le préfet et très rarement réunie, et la commission régionale d'attribution des aides, présidée par le délégué régional de l'ADEME.

⇒ **Proposition n°34** : fusionner la commission régionale d'orientation de l'ADEME et la commission régionale d'attribution des aides en une seule commission placée sous la présidence du préfet de région.

Les inconvénients liés à la taille des quatre plus importantes agences de l'eau ont déjà été esquissés (cf. partie n°2, proposition n°4). La trop grande taille des quatre grandes agences est un facteur de perte d'efficacité de ces établissements publics, qui sont devenus une source de financement sans stratégie différenciée selon l'acuité des problèmes locaux et l'efficacité des ouvrages, et éprouvent des difficultés à prolonger les solidarités physiques locales entre les usagers par une solidarité financière incitative. Une véritable « démocratie locale de l'eau » ne peut fonctionner qu'à l'échelle d'un bassin, ou d'un sous-bassin, de taille beaucoup plus réduite que celle des quatre grandes agences actuelles.

Les modalités de surveillance des rejets et des prélèvements doivent être harmonisées et leurs résultats mis en commun (autosurveillances prescrites aux installations classées et aux collectivités locales, automesures faites pour asseoir les redevances des agences).

Les aides financières des agences ne doivent pas être indépendantes des prescriptions de la police. On est très loin aujourd'hui d'atteindre ces objectifs. Pour assurer

l'étroite imbrication nécessaire entre l'action des agences et celle de la police, la mission propose une intervention forte des DIREN en cohérence avec la proposition n°30 (cf. annexe n°6).

⇒ **Proposition n°35** : confier aux DIREN la responsabilité de veiller à l'harmonisation des mesures et à la mise en commun de leurs résultats, ainsi qu'à l'articulation des programmes d'intervention des agences de l'eau avec les priorités de l'Etat en matière de police de l'eau, puis de veiller à leur mise en œuvre concertée.

⇒ **Proposition n°36** : instituer à titre expérimental dans quelques régions le DIREN ou le chef du service de l'eau et des milieux aquatiques (SEMA-DIREN) comme délégué de l'agence de l'eau.

6 Doter le MATE des moyens d'une véritable gestion des ressources humaines

6.1 Un contexte spécifique

Le ministère de l'environnement ne dispose pas de corps propres, à l'exception de deux corps de catégories B et C chargés de missions techniques et de police⁶.

Les effectifs du ministère sont donc constitués de contractuels et de fonctionnaires issus de corps gérés par d'autres ministères. En 2001, ils représentent 3060 emplois inscrits au budget du MATE, dont 719 en administration centrale, 1382 en DIREN, et 894 en DRIRE et services vétérinaires pour le contrôle des ICPE.

Le MATE mobilise également des agents dont les emplois sont inscrits sur les budgets des ministères chargés de l'agriculture (721 ETP en DDAF⁷ et 252 ETP en services vétérinaires) et de l'équipement (653⁸ ETP).

La proportion de contractuels dans les effectifs du MATE est relativement importante. Ils représentent plus de la moitié des effectifs de l'ensemble du MATE et des établissements publics, et environ 13 % des effectifs du seul MATE (plus de 400 agents). Le recours aux contractuels au cours de ces dernières années s'explique en particulier par le fort besoin du MATE en spécialistes aux profils variés.

Actuellement, le contexte de progression des effectifs et de vieillissement de la population des agents contractuels initialement embauchés conduit le MATE à accroître ses recrutements au sein des corps techniques, y compris sur les postes exigeant des compétences très pointues.

Les difficultés que rencontre le MATE dans la gestion de ces personnels concernent notamment :

- l'affectation sur les postes vacants et les postes créés dans la loi de finances ;
- le recrutement d'agents dotés de compétences spécifiques ;
- la maîtrise de l'évolution de la carrière des agents et de leur accès aux grades supérieurs ;
- l'incitation à la mobilité, et plus spécialement à la mobilité entre l'administration et les établissements publics.

Ces difficultés constituent un frein à la mise en œuvre de ses missions.

⁶ Décret n°2001-585 du 5 juillet 2001 portant statut particulier du corps des agents techniques de l'environnement et décret n°2001-586 du 5 juillet 2001 portant statut particulier du corps des techniciens de l'environnement

⁷ Enquête mission du ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999

⁸ Enquête Izoard du METL, 1999

6.2 Faut-il créer de nouveaux corps ?

La mission a examiné s'il convenait de créer de nouveaux corps de catégorie A. Elle a écarté cette solution pour les raisons suivantes :

- 1) Ces corps seraient de taille trop restreinte, très centrés sur des missions de contrôle, et peu attractifs (problèmes de déroulement de carrière et de débouchés).
- 2) Ils subiraient le sort généralement réservé aux corps jeunes (faible notoriété et faibles primes), ce qui contribuerait également à réduire leur attractivité.
- 3) Ils risqueraient d'isoler les agents du MATE, à l'encontre des traditions établies depuis la création du ministère, et de porter ainsi atteinte à la double culture des personnels et à leur essaimage dans les autres ministères, dont l'importance pour le MATE et ces autres ministères a déjà été soulignée, tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés.
- 4) De tels corps, composés d'un ensemble de spécialités hétérogènes, seraient délicats à gérer.

La mission a considéré que les éléments qui avaient conduit l'inspection générale de l'administration, dans un rapport de septembre 1999⁹, à ne pas prôner la création de corps de catégorie A étaient toujours valables.

D'autre part, la création de corps serait contraire aux orientations de la réforme de l'État qui vise plutôt à fusionner les corps existants (cf. la fusion de corps d'ingénieurs au MAP et METL).

Dans ce contexte, la mission a privilégié les mesures exposées ci-après, susceptibles d'améliorer rapidement et sensiblement les dispositifs existants, et de permettre au ministère chargé de l'environnement de clairement identifier ses personnels, suivre leur carrière et participer à leur formation.

6.3 Les conditions d'une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux du MATE

6.3.1 Association du MATE à la gestion individuelle et collective de ses agents

Si le fait de ne pas avoir à gérer des effectifs constitue pour le MATE un allègement de tâches, il est en revanche nécessaire que l'autorité de gestion agisse en parfaite symbiose avec l'autorité d'emploi. Le MATE doit donc être associé à la gestion de certains corps (gestion des statuts et gestion individuelle), comme cela est déjà le cas dans le cadre du dispositif mis en place avec la DARPMI pour les DRIRE.

L'attractivité des postes offerts au sein du MATE apparaît parfois plus faible que celle des autres ministères, même si aujourd'hui des signes montrent une certaine homogénéisation, voire, dans certains cas, un renversement de tendance. La mobilisation du MATE pour « attirer » les candidats est ici indispensable et rejoint l'exigence d'un renforcement de l'unité de gestion de ce ministère.

⁹ Rapport relatif à la fonction d'encadrement au sein du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Certains agents en poste au MATE pensent ne pas être reconnus dans leur CAP. Ce point n'est pas forcément exact, mais cette crainte est réelle et est entretenue par certains gestionnaires vis-à-vis des candidats à des postes environnement. Il faut rompre avec cette conviction. Cela exige de la transparence et une évolution des discours et des pratiques de la part des directions de gestion des personnels mises à disposition du MATE. Le cadre contractuel apparaît le plus adapté pour formaliser ces procédures communes.

Cette association à la gestion exige en parallèle le renforcement des structures de gestion du ministère chargé de l'environnement, afin que celui-ci, en tant qu'autorité d'emploi, soit en mesure d'assurer une présence active auprès des autorités de gestion.

⇒ **Proposition n°37** : association du MATE, sur une base contractuelle et dans le cadre de « bonnes pratiques », à la gestion, individuelle et collective (recrutement, formation, carrière), d'un ensemble de corps (cf. annexe n°3).

⇒ **Proposition n°38** : renforcement de la structure de gestion au sein du MATE de façon à assurer une gestion personnalisée des agents et être un interlocuteur de qualité pour l'autorité de gestion des corps.

Pour ce qui concerne les DRIRE, l'importance de la part de leur activité qui est exercée pour le compte du MATE et le rôle de la DARPMI dans la gestion des corps des ingénieurs de l'industrie et des mines et des techniciens de l'industrie et des mines (dont la moitié des effectifs travaille pour le MATE) justifient le double rattachement de la DARPMI au MINEFI et au MATE.

Pour donner l'efficacité nécessaire à cette gestion partagée, la mission recommande que la DARPMI soit érigée en « direction à réseau » ayant délégation du ministre pour la gestion d'un « agrégat budgétaire » relatif aux moyens des DRIRE, et la gestion des ingénieurs de l'industrie et des mines et des techniciens de l'industrie et des mines.

⇒ **Proposition n°39** : placer la DARPMI sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'industrie et de l'environnement, la doter du statut de « direction à réseau » du MINEFI, et lui confier, à ce titre, la gestion du corps des ingénieurs de l'industrie et des mines et du corps homologue des techniciens.

6.3.2 Souplesse de gestion

La difficulté de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences est un problème commun à l'ensemble de la fonction publique. Néanmoins, elle se révèle plus complexe à mettre en œuvre au MATE, dont les effectifs sont en progression forte, mais irrégulière¹⁰. Ce contexte particulier doit encourager le recours à des dispositifs spécifiques et temporaires d'ajustement, afin d'éviter le retard dans l'affectation des agents comme cela a pu être le cas en 2001.

¹⁰ Croissance de + 10% entre 2000 et 2001, où les effectifs sont passés de 2760 à 3060, et croissance de l'ordre de 250 % entre 1991 et 2001, où les effectifs sont ainsi passés de 1308 à 3060, dont une grande partie par transferts.

Les pratiques et les règles de gestion de la fonction publique s'avèrent particulièrement pénalisantes pour le MATE lorsqu'il est conduit à recruter des contractuels. Ainsi, l'accueil d'un contractuel « spécialiste » conduit à immobiliser deux à trois postes budgétaires, puisque le ministère chargé du budget exige qu'il soit gagé sur un nombre de points d'indice dont le montant total doit être égal à la rémunération globale qui sera versée à ce contractuel, souvent de haut niveau.

Pour donner la souplesse nécessaire sans léser les personnels d'un corps d'accueil en détachement, on pourrait envisager l'inscription au budget du ministère chargé de l'environnement d'un petit nombre de « scientifiques » ou « d'experts » définis seulement par une fourchette de primes et d'indices et que le MATE transférerait en gestion aux ministères ou organismes gestionnaires des corps auxquels appartiennent les personnels accueillis (cf. annexe n°3).

Par ailleurs, les régimes de primes doivent pouvoir être adaptés en fonction des agents afin que ceux-ci ne soient pas pénalisés lors de leur détachement au MATE. L'indemnité cadre d'emploi créée du temps du ministère Poujade doit être à cet effet restaurée dans sa fonction d'origine et son enveloppe revalorisée.

6.3.3 Adaptation des moyens humains à l'ampleur des missions

Comme nous l'avons vu, le MATE a bénéficié d'importantes créations d'emplois budgétaires depuis plusieurs années.

Quels que soient les gains d'efficacité résultant de la mise en œuvre des propositions du présent rapport et malgré les efforts de création d'emplois au cours de ces dernières années, notamment depuis 1999, la mission a néanmoins constaté qu'il reste un problème de sous-effectifs au sein de certains services.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'inspection des DRIRE et notamment de leur activité en matière d'environnement industriel, pour les exercices 1991 à 1995, signalait que les moyens restent insuffisants, en particulier dans les domaines de l'inspection des installations classées soumises à autorisation.

Le rapport établi par la mission d'inspection spécialisée de l'environnement en 1999 proposait un renfort de 425 agents pour les DRIRE et de 200 agents pour les DSV (à comparer à une situation, en 1999, de respectivement 775 et 195 agents).

Un rapport du CGPC et du CGGREF a souligné les besoins importants en renforcement d'effectifs des DIREN. De même, la police de l'eau appelle des moyens supplémentaires, qui restent à évaluer avec précision.

⇒ **Proposition n°40** : création progressive de postes dans les fonctions de contrôle (inspection des installations classées, police de l'eau) et d'animation, en développant une planification spécifique devant servir de base pour les recrutements.

Ces créations d'emplois renforceront la demande, déjà sensible, du MATE, sur les effectifs en sortie des écoles de formation. Des tensions peuvent alors apparaître dans certains corps, et il est logique que le MATE prenne sur son budget une part des effectifs des ingénieurs-élèves.

⇒ **Proposition n°41** : participation du MATE à la formation de futurs cadres au sein des écoles par la prise en charge d'emplois budgétaires d'ingénieurs-élèves, en contrepartie d'une association étroite à la définition du contenu de la formation (cf. proposition n°44).

6.3.4 Amélioration de la gestion des compétences, des emplois et des carrières

Recruter des « spécialistes » qui conçoivent et mettent en œuvre la politique de l'environnement

En plus des administrateurs et ingénieurs à profil généraliste, l'administration a besoin de cadres dotés d'une compétence particulière dans un champ disciplinaire précis afin de s'appuyer sur leur expertise pour la conception ou la mise en œuvre des politiques ainsi que pour développer le dialogue avec les partenaires du ministère.

Le besoin de spécialistes n'est pas propre au MATE. Le MELT, par exemple, en a besoin pour son réseau scientifique et technique. Il serait dès lors opportun de rechercher des solutions communes à l'ensemble des administrations de l'Etat.

La mission a conduit une réflexion propre sur ce thème qui fait l'objet d'une analyse plus détaillée en annexe n°3. Elle s'articule autour des propositions suivantes :

- recours à des ingénieurs chercheurs ;
- recours à des ingénieurs de recherche issus d'établissements publics à caractère scientifique et technique ;
- recours à des ingénieurs ayant suivi un cursus en 3^{ème} ou 4^{ème} année permettant un double diplôme ;
- recours à des recrutements sur titre pour certaines spécialités.

Il convient par ailleurs qu'une gestion spécifique de ces spécialistes (identification, suivi, planification des besoins, etc.) puisse être mise en œuvre (cf. annexe n°3).

⇒ **Proposition n°42** : mise en place d'une politique de recrutement (notamment par une modification des statuts permettant des recrutements sur titres) et de suivi des spécialistes en liaison avec les ministères gestionnaires des corps.

Renforcer l'appui technique

L'adaptation des compétences repose également sur la possibilité de disposer d'un appui technique s'appuyant sur des organismes de recherche et des services spécialisés.

Les directions d'administration centrale et les services déconcentrés bénéficient d'ores et déjà dans certains domaines (eau, risques, pollution de l'air, bruit) d'un appui technique important des organismes scientifiques et techniques relevant du MAP, du METL, du ministère de l'emploi et de la solidarité et du MINEFI. Ces organismes ont la caractéristique commune de constituer un pont entre la recherche et les services opérationnels.

Cet appui doit être renforcé et sans doute mieux et davantage mobilisé et coordonné (pour le risque inondation notamment). Mais, dans d'autres domaines comme la nature, où

l'appui technique est très faible ou inexistant, une identification et une structuration des compétences s'imposent.

⇒ **Proposition n°43** : conforter et coordonner le réseau d'organismes d'appui technique auquel peut faire appel le MATE pour soutenir l'action des services déconcentrés (Cf. annexe 3).

Adapter le dispositif de formation

Le MATE doit d'autre part être associé à la définition des formations dans les écoles formant ses futurs cadres et évaluer ses besoins de formation continue. En parallèle, les directions de gestion des corps doivent intégrer cette expression des besoins et associer le MATE à l'élaboration et à l'évaluation de leur offre de formation (cf. annexe n°3).

⇒ **Proposition n°44** : élaboration par le MATE d'une définition de ses besoins de formation (initiale et continue) et mise en place ou renforcement du dialogue avec ses partenaires (écoles, directions de gestion des corps), en liaison avec l'IFORE (Institut de formation à l'environnement) en cours de constitution.

Favoriser la mobilité

La mobilité interministérielle a été soulignée comme un critère de qualité permettant de renforcer les compétences et de créer des cultures communes entre les agents. Elle devrait ainsi faciliter la diffusion des « bonnes pratiques environnementales » dans les autres ministères. Les propositions formulées, tant dans la gestion des personnels (ex. favoriser la mobilité entre corps homologues, favoriser la mobilité entre établissements publics et administration, permettre une inscription budgétaire plus fluide), que dans l'adaptation des structures (cf. partie n°3), visent à créer des mécanismes de promotion et d'encouragement de la mobilité.

⇒ **Proposition n°45** : encouragement à la mobilité par la mise en place de procédures budgétaires plus fluides, y compris entre établissements publics et services déconcentrés (cf. annexe n°3).

Liste des sigles utilisés

Liste des sigles utilisés

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSE	Agence française de sécurité sanitaire environnementale
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAP	Commission administrative paritaire
CDH	Conseil départemental d'hygiène
CEMAGREF	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales
CGGREF	Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGM	Conseil général des mines
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CSP	Conseil supérieur de la pêche
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DARPMI	Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DEA	Diplôme d'étude approfondie
DEEEE	Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
DEI	Division environnement industriel (DRIRE)
DGA	Direction générale de l'administration (MAP)
DGAFAI	Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (MATE)
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGEMP	Direction générale de l'énergie et des matières premières
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIS	Délégation interservices
DPS	Direction du personnel et des services (METL)
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRE	Direction régionale de l'équipement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSIN	Direction de la sûreté des installations nucléaires
DSV	Direction des services vétérinaires
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FIAT	Fonds interministériel d'aménagement du territoire
GRH	Gestion des ressources humaines
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFEN	Institut français de l'environnement
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGE	Inspection générale de l'environnement
IGREF	Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts
IIM	Ingénieur de l'industrie et des mines
IM	Ingénieur des mines
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques

INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
INVS	Institut national de veille sanitaire
IPC	Ingénieur des ponts et chaussées
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
ITA	Ingénieur des travaux agricoles
ITEF	Ingénieur des travaux des eaux et forêts
ITPE	Ingénieur des travaux publics de l'Etat
ITR	Ingénieur des travaux ruraux
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées
MAP	Ministère de l'agriculture et de la pêche
MATE	Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
METL	Ministère de l'équipement, des transports et du logement
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISE	Mission interservice de l'eau
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
PLU	Plan local d'urbanisme
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PTE	Projet territorial de l'Etat
PPR	Plan de prévention des risques
RFF	Réseau ferré de France
RST	Réseau scientifique et technique (METL)
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence et d'organisation territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEMA	Service de l'eau et des milieux aquatiques (DIREN)
SERURE	Service des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie
SN	Service de la navigation
VNF	Voies navigables de France

Annexe 1

Lettre de mission et composition de la mission

Le Premier Ministre

Paris, le 30 JAN. 2001

119/01/SG

Monsieur le Préfet,

La protection de l'environnement revêt aux yeux de nos concitoyens une importance sans cesse grandissante, qui la place au cœur des priorités de l'action de l'Etat. Or, si cette responsabilité de la puissance publique est ancienne, elle a depuis longtemps dépassé ses cadres traditionnels de la police administrative ou d'une action d'impulsion et de coordination, au profit d'une politique globale prenant en compte l'interaction des différents éléments du milieu naturel et du cadre de vie, la protection de la santé publique, la protection de la ressource en eau, la prévention des pollutions et des risques naturels, industriels et paysages. Elle se conçoit et s'applique au niveau local comme aux niveaux national, communautaire et international.

Or, les outils et moyens nécessaires pour répondre à cet impératif de cohérence et de protection doivent être améliorés. L'action du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a beaucoup contribué à intégrer la protection de l'environnement dans l'action des différents services de l'Etat. Toutefois ses structures et ses moyens, malgré le renforcement important dont ils ont bénéficié récemment, restent marqués par sa conception d'origine, qui était celle d'une administration de mission.

Par ailleurs, et malgré les moyens donnés aux préfets pour améliorer la coordination des services de l'Etat, notamment par la création de pôles de compétence et de délégations inter-services, la répartition des compétences entre les services déconcentrés de l'Etat, ou entre ceux-ci et les collectivités territoriales ou les établissements publics, est parfois difficile à déchiffrer pour nos concitoyens, et donc source de confusion quant aux responsabilités respectives.

Enfin, le rapport que m'a remis Pierre Mauroy le 17 octobre dernier au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation recommande une clarification des compétences et des polices en matière d'environnement.

.../...

Monsieur Dominique DUBOIS
Préfet du Haut-Rhin
Préfecture
7, rue Bruat
68020 - COLMAR CEDEX

Il convient donc d'examiner à tous les niveaux l'adéquation de l'organisation des pouvoirs publics à la prise en compte des questions d'environnement dans leur globalité et leur cohérence, dans une perspective de précaution. C'est à cette fin que j'ai décidé de constituer une mission d'étude et de réflexion, que je vous remercie d'avoir accepté de présider et qui comprendra, outre vous-même, M. BALLAY, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, M. DELOMÉMIE, inspecteur général des affaires sociales, M. GIBELIN, ingénieur général des ponts et chaussées, M. LAURENT, chef du service de l'inspection générale de l'environnement et M. MARTIN, ingénieur général des mines.

Je souhaite que votre groupe procède à un examen de fond de la situation, tant au niveau national qu'à celui de l'administration territoriale. Vous devrez dans un premier temps analyser la nature et l'étendue des responsabilités et des tâches qu'il revient respectivement à l'Etat et aux collectivités territoriales d'assumer, ainsi que leur évolution prévisible. S'agissant des missions propres de l'Etat, vous examinerez les domaines dans lesquels une coordination institutionnelle efficace revêt une importance particulière. Vous confronterez ensuite à cette analyse l'organisation et les moyens actuellement mis en œuvre, notamment la situation des services déconcentrés et leur coordination par les préfets. Enfin, vous formulerez des recommandations de nature à clarifier les responsabilités et à donner aux différents acteurs les moyens d'une action cohérente, coordonnée, efficace et bien adaptée à ses priorités.

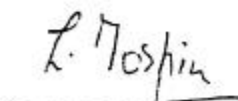
Par ailleurs, vous évaluerez la formation et le profil de compétence traditionnels des ingénieurs de l'Etat, au regard des nouveaux besoins engendrés par ses responsabilités et ses missions en matière de protection et de contrôle de l'environnement.

Pour mener à bien votre étude, vous procéderez à la concertation la plus large possible, dans les administrations centrales et les services extérieurs des ministères intéressés, dans les établissements publics intervenant dans ce domaine, auprès des conseils généraux des corps d'ingénieurs de l'Etat ainsi que des élus locaux et de toute personnalité dont les compétences et l'expérience vous paraîtront de nature à enrichir votre réflexion. Vous prendrez également en compte l'expérience d'autres pays, notamment de nos principaux partenaires européens. Vous vous appuierez enfin sur les travaux déjà effectués sur ce sujet ou des sujets connexes.

Je souhaite que vous puissiez me remettre votre rapport pour le 31 mars 2001.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous bénéficierez du concours du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et, en particulier, de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Lionel JOSPIN

Composition de la mission

Président

Dominique DUBOIS	Préfet de Corse, préfet de Corse du Sud, président
------------------	--

Membres de la mission

Denis BALLAY	Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts
Pierre DELOMENIE	Inspecteur général des affaires sociales
Jean-Pierre GIBLIN	Ingénieur général des ponts et chaussées
Jean-Luc LAURENT	Chef de l'inspection générale de l'environnement
Yves MARTIN	Ingénieur général des mines

Rapporteurs

Camille PUTOIS	Administrateur civil en mobilité au Conseil d'État
Pascal VINÉ	Chargé de mission – Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État
Bernard BLANC	Chef de mission – Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État

Annexe 2

Personnalités auditionnées

Annexe 2

Personnalités auditionnées par la mission

Présentation par ordre alphabétique

M. Lucien ABENHAIM	Directeur général de la santé – Ministère de l’emploi et de la solidarité
M. Patrick BARBIER	Président de la Fédération régionale Alsace Nature
Mme Christiane BARRET	Directrice de la nature et des paysages – Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement
M. Bernard BAUDOT	Directeur de l’eau - Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement
M. Jacques BORDET	Directeur départemental de l’agriculture et de la forêt du Haut-Rhin
M. Dominique BUREAU	Directeur des études économiques et de l’évaluation environnementale - Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement
M. François DELARUE	Directeur général de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction – Ministère de l’équipement, des transports et du logement
M. Denis DELCOUR	Directeur régional de l’environnement d’Alsace
M. Henri DEMANGE	Vice-président du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
Mme Wanda DIEBOLT	Directrice de l’architecture et du patrimoine. Ministère de la culture et de la communication
M. Jean-Jacques DUMONT	Directeur de l’action régionale et de la petite et moyenne industrie - Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie
M. Jean-Pierre DUPORT	Préfet de la région Ile-de-France
M. Constant GOERG	Président du Conseil général du Haut-Rhin
M. Rodolphe GREIF	Vice-président du Conseil général des mines
Mme Nathalie HOMOBONO	Secrétaire générale - Direction de l’action régionale et de la petite et moyenne industrie - Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie

M. André-Claude LACOSTE	Directeur de la sûreté des installations nucléaires – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
M. Michel LAFOND	Directeur régional de l'agriculture et de la forêt d'Alsace
M. Brice LALONDE	Conseiller régional de Bretagne au titre de l'association des régions de France
M. Christian de LAVERNEE	Directeur général de l'administration – Ministère de l'agriculture et de la pêche
M. Christian LEYRIT	Préfet de Charente-Maritime
M. Dominique MAILLARD	Directeur général de l'énergie et des matières premières - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
M. Philippe MARLAND	Préfet de la région Alsace
M. Georges MERCADAL	Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées
M. Jacques PELISSARD	Député-maire de Lons-Le-Saunier au titre de l'association des maires de France
M. Philippe RICHERT	Président du conseil général du Bas-Rhin au titre de l'assemblée des départements de France
M. Alain RONDEPIERRE	Préfet de l'Isère
M. Pierre-Eric ROSENBERG	Directeur de l'espace rural et de la forêt – Ministère de l'agriculture et de la pêche
M. Bernard ROUSSEAU	Président de France Nature Environnement
M. Pierre SCHMITT	Président de la Commission environnement, agriculture, équipements ruraux et déchets - Conseil général du Haut-Rhin
Mme Christine SOURD	WWF - Coordinatrice du département conservation
M. François TACQUARD	Président de la Commission aménagement du territoire, développement local de l'intercommunalité et action transfrontalière - Conseil général du Haut-Rhin
M. Bruno VERLON	Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Alsace
M. Philippe VESSERON	Directeur de la prévention des pollutions et des risques - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

M. Thierry WAHL	Directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales – Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
M. Georges WALTER	Directeur du service environnement - Conseil général du Haut-Rhin
M. Jean-Pierre WEISS	Directeur du personnel et des services – Ministère de l'équipement, des transports et du logement
M. Adrien ZELLER	Président du Conseil régional d'Alsace

En outre, des rencontres ont eu lieu avec les syndicats représentés aux CTPM, du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du ministère de l'équipement des transports et du logement, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de l'agriculture et de la pêche, à leur demande.

Annexe 3

La gestion des ressources humaines

Note sur les spécialistes

Note sur l'appui technique

Annexe 3

La gestion des ressources humaines dans le domaine de l'environnement

1	UN RAPIDE APERÇU DES MOYENS HUMAINS CONCERNÉS.....	2
1.1	UN MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT COMPOSITE	2
1.1.1	Un ministère aux effectifs limités.....	2
1.1.2	Un ministère avec des moyens extérieurs importants.....	2
1.1.3	Un ministère nécessitant des compétences variées.....	3
1.2	UN MINISTÈRE UTILISANT LES FONCTIONNAIRES DES AUTRES MINISTÈRES	3
1.3	UNE ACTION POUR L'ENVIRONNEMENT PARTAGÉE.....	5
2	DES PROBLÈMES À SURMONTER.....	5
3	DES RÉFLEXIONS À PARTAGER.....	6
3.1	DÉCLOISONNER ET DIVERSIFIER LES EXPÉRIENCES.....	6
3.2	TROUVER OU CRÉER LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES	6
3.3	DES BONNES PRATIQUES DE TRAVAIL EN COMMUN PAS TOUJOURS ASSEZ RECONNUES	7
4	DES RECOMMANDATIONS IMPORTANTES POUR LA GRH.....	7
4.1	ASSURER LA PROMOTION DES TECHNICIENS.....	7
4.2	UNE ASSOCIATION RÉELLE DU MATE À LA GESTION DE CERTAINS CORPS	7
4.2.1	La gestion collective	8
4.2.2	La gestion individuelle.....	9
4.3	DES RECRUTEMENTS PLUS SOUPLES.....	9
4.4	DES COMPÉTENCES ADAPTÉES	10
4.5	ENCOURAGER ET FACILITER LA MOBILITÉ	10
4.5.1	La mobilité entre corps homologues.....	10
4.5.2	La mobilité entre les établissements publics et les services de l'administration	11
4.5.3	Les mobilités plus complexes.....	11
4.5.4	Une inscription budgétaire plus fluide	11
4.6	DES AVANCEMENTS ÉQUIVALENTS.....	12
4.7	DES RÉGIMES DE PRIMES ADAPTÉS	12
4.8	TRANSPARENCE POUR LA CONSTRUCTION ET LE SUIVI BUDGÉTAIRE	12
4.9	RENFORCER LA STRUCTURE DE GESTION DU MATE	13
4.10	UNE ASSOCIATION À LA FORMATION INITIALE.....	13
4.11	LA FORMATION CONTINUE.....	13

1 Un rapide aperçu des moyens humains concernés

1.1 Un ministère de l'Environnement composite

1.1.1 Un ministère aux effectifs limités

Le ministère chargé de l'environnement, de création relativement récente (début des années 1970) par rapport à la plupart des autres départements ministériels, se trouve encore, du fait de la demande sociale, dans une phase de développement. Ce développement se traduit en particulier par une augmentation importante et régulière de ses moyens en personnel. C'est ainsi que 300 postes nouveaux ont été inscrits en 2001 à son budget pour l'administration centrale et les services territoriaux (DIREN et inspection des installations classées en DRIRE et DSV), l'amenant à un effectif total de l'ordre de **3 000 emplois budgétaires**. La bonne gestion de cette croissance est un enjeu en soi. De plus, le ministère chargé de l'environnement s'appuie sur des directions partagées avec d'autres ministères. La Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires est placée sous son autorité conjointe, la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, et la Direction de l'Espace Rural et de la Forêt sont mises à sa disposition. Les directions de gestion de personnels de ces ministères sont également mises à sa disposition.

A titre de comparaison on peut remarquer que le ministère de l'agriculture et de la pêche gère **30 000 postes**, que le ministère de l'équipement, des transports et du logement dispose de **90 000 postes**, mais que le ministère chargé de l'industrie ne comptait en 1998, avant son intégration au sein du MINEFI, qu'environ **4 000 postes**.

La taille d'un ministère est un facteur pouvant fortement influencer sur sa capacité de gestion des compétences en son sein.

1.1.2 Un ministère avec des moyens extérieurs importants

Dans le recensement des moyens directement utilisés par le ministère chargé de l'environnement il convient d'ajouter les effectifs des nombreux établissements publics placés sous sa tutelle :

- Agence De l'environnement et de la Maîtrise de l'Energie (800 agents) ;
- 6 Agences de l'Eau (2 000 agents) ;
- Conseil Supérieur de la Pêche (800 agents, dont une part importante de garderie) ;
- Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (100 agents) ;
- Institut Français de l'ENvironnement (30 agents) ;
- Institut National de l'Environnement et des RISques (450 agents) ;
- Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (1 600 agents, dont une part importante de garderie) ;
- 7 Parcs Nationaux (400 agents).

Ces établissements, qui disposent de personnels propres (**plus de 6 000 agents** en tout), ont développé des compétences techniques reconnues dans leurs domaines d'intervention qui sont nécessaires à l'action du ministère chargé de l'environnement.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de noter que le ministère chargé de l'environnement est également impliqué dans une tutelle partagée de nombreux autres établissements publics au sein desquels son poids peut être variable :

- Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (1 335 MF sur budget environnement) ;
- Muséum National d'Histoire Naturelle (10 MF sur budget environnement) ;
- Ecole Nationale Supérieure du Paysage (4 MF sur budget environnement) ;
- Office National des Forêts ;
- Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs ;
- IFREMER (cotutelle décidée lors du Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire tenu après le naufrage de l'ERIKA) ;
- Agence Française pour la Sécurité Sanitaire et Environnementale (en création).

sans oublier d'autres organismes (parcs, réserves, associations) dont le ministère chargé de l'environnement soutient l'action.

1.1.3 Un ministère nécessitant des compétences variées

Les problématiques de l'environnement couvrent un champ de connaissances très large et se situent assez souvent sur des questionnements nouveaux et donc à la pointe des savoirs. Cela explique le fort lien qui existe entre l'environnement et la recherche. Cette dernière est réalisée pour une très large part par les structures de recherche habituelles : CNRS, Cemagref, INSERM, Muséum, etc..

L'action du ministère chargé de l'environnement nécessite donc de pouvoir mobiliser des compétences très variées et de bon niveau pour être capable de profiter des dernières avancées scientifiques.

Le très large champ couvert par la problématique de l'environnement et l'historique de la constitution du MATE permettent d'expliquer, en grande partie, la diversité importante dans sa structuration. Certains ont pu décrire cette situation comme " un ministère construit comme un patchwork ". Une telle structure qui dispose en son sein de compétences nombreuses et très fortes demande une réelle capacité de coordination et d'animation.

1.2 Un ministère utilisant les fonctionnaires des autres ministères

Le ministère de l'environnement ne dispose pas de corps propres, à l'exception de deux corps de catégories B et C (très récemment créés) chargés de missions techniques et de police¹.

Cette situation a conduit à un ministère utilisant (sans considérer ses établissements publics) 420 postes de contractuels, dont la très grande liberté initiale d'utilisation avait permis de recruter des profils très variés et spécifiques et de pouvoir modifier très fortement les flux de recrutement d'une année sur l'autre du fait de l'absence de gestion d'une formation initiale comme c'est le plus souvent le cas pour les corps de fonctionnaires.

¹ Décret n°2001-585 du 5 juillet 2001 portant statut particulier du corps des agents techniques de l'environnement et décret n°2001-586 du 5 juillet 2001 portant statut particulier du corps des techniciens de l'environnement

Pour les autres emplois inscrits au budget du ministère chargé de l'environnement (de l'ordre de 2 600), et mis à part les emplois fonctionnels, ce sont des corps d'autres ministères qui sont utilisés (principalement de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie). Cette formule permet de faire venir au ministère chargé de l'environnement des fonctionnaires ayant une bonne connaissance de l'administration ainsi que du fonctionnement des autres ministères et de faire appel à des compétences pointues qui existent dans les corps de fonctionnaires concernés, même si aujourd'hui il semble clair qu'elles ne couvrent pas correctement tous les domaines nécessaires au ministère chargé de l'environnement. Cela permet également un brassage entre les approches différentes des ministères techniques. Cela a l'avantage de faciliter l'évolution des carrières des personnels qui ne sont pas enfermés dans un petit ministère.

En ce qui concerne les corps de catégories A (près du tiers des postes du ministère) les effectifs budgétaires du ministère chargé de l'environnement (y compris les emplois fonctionnels), tous grades confondus, sont les suivants (en débutant par les corps dont l'échelle indiciaire atteint les niveaux les plus élevés et par ordre décroissant d'effectifs):

Ingénieurs du GREF plus d'Agronomie	81	
Ingénieurs des Mines (dont 18 en DRIRE)	34	
Administrateurs civils (et emplois fonctionnels)	31	
Ingénieurs des ponts et chaussées et Géographes	26	
Architectes Urbanistes	17	
Vétérinaires inspecteurs	8	
Ingénieurs du Génie Sanitaire	6	
Ingénieurs de l'industrie et des Mines	302	(90 % en DRIRE)
Attachés et assimilés	156	
Ingénieurs TPE	148	
Ingénieurs des travaux de l'Agriculture	130	(dont ITA : 12 ; ITEF : 38 ; ITR : 80)
Ingénieurs des Travaux Géographiques	8	
Ingénieurs d'Etudes Sanitaires	5	

Le budget du ministère chargé de l'environnement compte ainsi en tout 60 corps différents, ce qui n'est pas exceptionnel pour de grandes structures, mais comme cela sera vu plus loin complique fortement la gestion pour un petit ministère.

Par ailleurs, la gestion administrative de ces emplois est réalisée pour la plus grande part d'entre eux par les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture (sauf ceux des DRIRE gérés par le MINEFI/ DARPMI) auxquels le ministère chargé de l'environnement les confie en gestion.

1.3 Une action pour l'environnement partagée

Aujourd'hui, l'action de l'Etat dans le domaine de l'environnement n'est pas uniquement mise en œuvre par les agents du MATE et de ses établissements publics, un certain nombre d'agents travaillant directement à temps plein ou à temps partiel pour le compte du ministère chargé de l'environnement (police de l'eau et inspection des installations classées agroalimentaires notamment) ne figure pas au budget de ce ministère, même si le travail réalisé est réel. On peut également citer, entre autres, en dehors des trois ministères techniques principaux, la gendarmerie qui est amenée à contrôler les nuisances pour l'environnement, notamment celles produites par les véhicules.

De plus, dans leurs missions propres (construction de nouvelles infrastructures, aide à l'installation ou au développement d'activités, etc.), d'autres ministères doivent prendre en compte des préoccupations environnementales

Dans le second type de cas l'appropriation des problématiques environnementales par les fonctionnaires devant mettre en œuvre ces politiques est indispensable, le contrôle de leur action par le ministère chargé de l'environnement ne pouvant être que de second niveau. Le "verdissement" des corps de fonctionnaires concernés, par un passage au sein du ministère chargé de l'environnement, semble donc une excellente pratique qui a dans la plupart des cas déjà porté de nombreux fruits. Par ailleurs, de grandes proximités existent entre les compétences mises en œuvre par un ministère technique, pour prendre en compte l'impact environnemental de son action, et celles nécessaires au ministère chargé de l'environnement pour protéger l'environnement. Le développement en commun de ces compétences semble donc une démarche tout à fait intéressante.

2 Des problèmes à surmonter

L'arrêt des recrutements de contractuels et leur départ en retraite prévisible posent un problème réel et important car ils avaient jusqu'à présent permis, pour une bonne part, de faire venir des compétences peu ou pas représentées au sein des corps de fonctionnaires inscrits au budget du ministère chargé de l'environnement. Il convient de trouver les moyens pour **transformer ce risque de disparition de compétences en opportunité pour leur gestion.**

L'examen va pour la suite se focaliser au niveau des catégories A, la création récente des corps propres au ministère chargé de l'environnement de catégories C et B devant permettre de combler les carences dans le domaine. Il convient cependant de faire attention à ne pas doubler inutilement les compétences des corps existant dans les autres ministères et dont la venue au MATE semble à encourager. En outre des possibilités de débouchés doivent être offertes pour les nouveaux corps de catégorie B vers des corps de catégorie A.

La mobilité entre le ministère chargé de l'environnement (y compris les DRIRE) et les établissements publics semble aujourd'hui beaucoup trop faible. Cette situation existe alors même que le détachement de fonctionnaires dans un établissement public ne pose pas de difficultés, mais que par contre, la venue de contractuels de ces établissements au ministère (en administration centrale comme dans les services en région) est quasiment impossible.

Le ministère chargé de l'environnement n'est pas toujours suffisamment impliqué dans les activités d'orientation et de gestion liées aux corps qu'il utilise. Il arrive

qu'il ne soit pas invité à participer par le ministère gestionnaire. Dans d'autres cas, le ministère chargé de l'environnement est associé mais ne s'investit pas, sans doute par manque de moyens humains au sein de la sous-direction des ressources humaines.

Le ministère chargé de l'environnement rencontre des difficultés réelles de gestion de ses ressources humaines. Ces difficultés portent sur de nombreux segments de la GRH :

- L'affectation sur les postes vacants ;
- le recrutement de compétences spécifiques ;
- la mise en place rapide des créations de postes obtenues par la ministre ;
- l'évolution de carrière des agents ;
- l'accès au grade supérieur ;
- l'incitation à la mobilité.

3 Des réflexions à partager

3.1 Décloisonner et diversifier les expériences

L'action (en particulier de l'Etat) doit se construire sur un compromis en tenant compte des différentes contraintes qui existent (coût, respect de l'environnement, protection des personnes et des biens, développement économique durable, souhaits des population, etc.). Pour parvenir à cette fin toutes les administrations doivent développer une capacité de dialogue et de travail en commun de plus en plus forte (en interministériel mais aussi en externe). Un brassage entre les personnels des différents ministères semble devoir être favorisé dans ce but.

Par ailleurs, dans le cadre d'une équipe de travail, la présence de personnes ayant des profils différents est une source d'enrichissement réciproque et doit être encouragée. Deux types d'actions peuvent contribuer à éviter la constitution d'équipes mono-culturelles :

- ✓ réaliser, pour un pourcentage suffisant des corps, un recrutement sur titre complétant le recrutement classique ;
- ✓ mélanger, dans les services, des cadres venant de différents corps " homologues " et créer des équipes réellement pluridisciplinaires.

3.2 Trouver ou créer les compétences nécessaires

Des profils spécifiques doivent être recrutés pour le ministère chargé de l'environnement. Il convient d'être sûr de pouvoir offrir une carrière cohérente avec leur profil aux fonctionnaires concernés. Cette contrainte peut conduire, sur des sujets très pointus, qu'il a été décidé de ne pas sous-traiter, à préférer recruter des profils un peu plus généralistes, ou alors à n'accueillir qu'en détachement une personne très spécialisée.

Trouver la compétence précise dont on a besoin nécessite toujours des moyens et du temps, en particulier sur des sujets très spécifiques. On peut cependant remarquer que le financement de programmes de recherche permet de développer efficacement les compétences recherchées à l'extérieur du ministère.

Le ministère chargé de l'environnement a engagé un travail de réflexion sur ses besoins de recrutements en DIREN. Ce travail doit être encore approfondi et élargi (administration centrale, établissements publics...) pour intégrer dans la réflexion des besoins en compétences qui devront être explicités en fonction du partage des activités entre l'administration et les structures d'appui technique.

Des compétences variées existent déjà au sein de l'administration et dans les établissements publics précédemment cités, et de nouvelles compétences peuvent assez facilement y être développées sur les champs qui sembleraient nécessaires. Les mobilités entre ces établissements (y compris pour les contractuels) et le ministère sont à encourager fortement car, en plus d'apporter des compétences affirmées, elles permettent une meilleure connaissance réciproque et donc un meilleur travail collectif.

La note sur les spécialistes présente diverses possibilités pour permettre l'accès aux compétences nécessaires.

3.3 Des bonnes pratiques de travail en commun pas toujours assez reconnues

De nombreux acteurs au sein des autres ministères, surtout parmi les nouvelles générations, font part d'un intérêt réel pour le thème de l'environnement qu'ils perçoivent comme l'un des rares domaines où de nombreux défis leur sont proposés. Cet intérêt réel conduit à des pratiques nombreuses et variées de travail en commun avec le ministère chargé de l'environnement, parfois mal connues à haut niveau.

Par ailleurs le ministère chargé de l'environnement est actuellement capable de par sa grande ouverture aux corps d'autres ministères de favoriser une émulation entre les différents corps de fonctionnaires.

4 Des recommandations importantes pour la GRH

4.1 Assurer la promotion des techniciens

Créer une possibilité de promotion (débouché) des techniciens de l'environnement, corps de catégorie B, dans au moins l'un des corps de catégorie A suivants :

- Ingénieur des Travaux Agricoles ;
- Ingénieur des Travaux des Eaux et des Forêts.

4.2 Une association réelle du MATE à la gestion de certains corps

Le ministère chargé de l'environnement doit être associé à la gestion des corps les plus stratégiques pour lui. A savoir :

- Ingénieurs du GREF ;
- Ingénieurs des Mines ;
- Ingénieurs des Ponts et Chaussées ;
- Ingénieurs de l'industrie et des Mines ;
- Ingénieurs des travaux de l'Agriculture (ITA ; ITEF ; ITR) ;
- Ingénieurs TPE.

Cette association doit aussi bien porter sur la gestion collective (le statut et les règles de gestion) que sur les décisions individuelles telles qu'elles sont définies ci-dessous aux 4-2-1 et au 4-2-2. **Dans ce cadre, l'établissement de conventions de gestion renouvelant l'esprit de coopération est nécessaire.**

Pour les autres corps suivants, le ministère chargé de l'environnement doit nouer un dialogue avec les directions gestionnaires :

- Architectes Urbanistes de l'Etat;
- Ingénieurs du Génie Sanitaire ;
- Vétérinaires inspecteurs ;
- Ingénieurs d'Etudes Sanitaires.

4.2.1 La gestion collective

Le ministère chargé de l'environnement doit être associé au pilotage des corps stratégiques pour lui et, notamment, à la préparation des réformes statutaires et des décisions collectives essentielles. :

- les statuts (notamment les voies de recrutement et la formation) ;
- le volume de recrutement ;
- la politique de formation (cf. 4-10 & 4-11) ;
- les dates et modalités de concours ;
- le régime indemnitaire ;
- les règles de gestion (modalités d'avancement, modalités d'accès aux grades fonctionnels...) ;
- l'accès à la NBI (nouvelle bonification indiciaire) ;
- les recrutements sur titre ;
- les recrutements exceptionnels.

La convention de gestion prévue plus haut explicitera les modalités de cette association de façon à les adapter au contexte de chaque corps et aux enjeux pour le MATE (travailler sur l'esprit plus que dans le formalisme).

Ainsi le MATE doit être informé et associé sans délais aux chantiers importants d'ores et déjà ouverts dans les ministères gestionnaires (fusion de corps au ministère chargé de l'équipement par exemple).

Comme cela sera présenté plus en détail ci-dessous, il doit aussi être impliqué au niveau de la formation initiale de ces corps.

4.2.2 La gestion individuelle

Le MATE doit assurer une gestion individualisée des agents travaillant dans ses services et, en retour, il doit être associé par la direction gérant leur corps aux actes individuels de gestion de ces agents. Ces actes sont multiples, mais les agents sont à juste titre très attachés aux avancements, au régime de prime, aux mutations et aux notations.

Cela suppose également que le ministère soit présent aux jurys de recrutement sur titre et exceptionnels lorsque des spécialités le concernant sont recherchées ou que ce recrutement est destiné à pourvoir ses postes.

Cela suppose enfin, qu'après une harmonisation interne au ministère chargé de l'environnement, le suivi de la gestion individuelle soit amélioré par exemple en la centralisant à la sous-direction des ressources humaines renforcée avec le concours d'Inspecteurs Généraux. Il faut aussi que le MATE soit présent aux CAP.

Dans le cas des emplois fonctionnels propres au ministère (Directeurs de DIREN, directeurs d'établissements publics), le ministre dispose du pouvoir de nomination et de révocation, il doit être étroitement associé à la notation. Dans le cas des co-nominations une consultation formelle doit être mise en place.

4.3 Des recrutements plus souples

L'évolution des effectifs du MATE n'est pas prévisible avec précision car elle résulte d'arbitrages à haut niveau réalisés tous les ans. Les recrutements doivent donc pouvoir être facilement modulés. Cela ne dispense pas, bien entendu, le MATE de participer à l'effort de prévision et de gestion prévisionnelle.

Le ministère par ses créations d'emplois génère une tension dans certains corps. La direction gestionnaire doit sans doute en tenir compte dans ses volumes de recrutement. Lorsque les postes au MATE ne constituent pas une fraction négligeable des effectifs d'un corps, le MATE doit **affecter des emplois aux effectifs d'ingénieurs élèves** (les postes des cadres en cours de formation) dans le cadre d'un contrat global de gestion.

Les postes du MATE doivent tous pouvoir être proposés en sortie d'école dans les mêmes conditions que les autres. Le MATE doit poursuivre sa pratique de séances d'information dans les écoles d'ingénieurs (afin de donner envie aux élèves de postuler sur des postes environnement). **Le MATE doit pouvoir également aller présenter ses postes en sortie de l'Ecole Nationale d'Administration et des Instituts Régionaux d'Administration.**

Pour éviter de réaliser de lourds concours inutiles, il faut favoriser le recours à des **listes complémentaires** utilisables par tous les ministères pour des corps homologues sur les concours où le volume de candidats est suffisant (afin de ne pas baisser le niveau de recrutement). Ce dispositif de concours centralisés inter-ministériels est utile pour les emplois de catégories B et C. Cette solution est envisagée à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est important qu'elle aboutisse très rapidement.

La pratique du détachement ne doit pas être limitée aux catégories A.

Les recrutements sur titre doivent exister pour tous les corps “ d'ingénieurs des travaux ”. Ils permettent de garder une souplesse de recrutement. Mais le recrutement sur titre est également la possibilité pour l'Etat de recruter des cadres de profil spécifique ou ayant

une expérience professionnelle, en faisant attention à ne pas les enfermer sur seulement quelques emplois.

Enfin la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (MINEFI) refuse de publier les postes créés au budget du MATE sur des corps finances (hors industrie). Ces pratiques contraires à l'intérêt collectif doivent être portées à l'arbitrage.

4.4 Des compétences adaptées

Des besoins de spécialistes ont été identifiés par le ministère chargé de l'environnement, mais ce n'est pas un besoin unique. Ainsi le MELT a également des besoins de spécialistes pour son réseau scientifique et technique et il faut autant que possible rechercher des solutions qui intègrent les besoins communs. La note sur les spécialistes détaille les différentes pistes. Elles doivent être mises en œuvre en fonction de la situation des différents corps. Il n'existe pas de solution unique, mais différentes solutions à conjuguer (cf. note sur les spécialistes).

En ce qui concerne les ingénieurs de l'industrie et des mines, l'utilisation des possibilités de recrutements sur concours (niveau Classe Préparatoire aux Grandes Ecoles) permettrait de mieux orienter les profils des élèves formés vers des spécialités nécessaires pour le ministère chargé de l'environnement.

Une ouverture dans les divisions environnement industriel (DEI-DRIRE) de postes apportant des compétences complémentaires à celles des Ingénieurs des Industries et des Mines serait sans doute souhaitable. On peut en particulier imaginer que ce soit le cas pour des Ingénieurs du Génie Sanitaire ou des Ingénieurs d'Etudes Sanitaires.

4.5 Encourager et faciliter la mobilité

La mobilité doit être encouragée (car elle ne va pas de soi) et être facilitée, car le dispositif administratif la bloque dans un certain nombre de cas.

4.5.1 La mobilité entre corps homologues

Le détachement permet de pourvoir un poste par un agent ayant une expérience professionnelle différente puisqu'il permet de diversifier les corps auxquels le ministère fait appel. Le détachement sur corps homologue est bloqué par deux difficultés : le pyramidage et les différences de primes.

Il n'est pas satisfaisant qu'un agent déjà sur un grade d'avancement dans son corps d'origine consomme une possibilité de promotion dans le corps d'accueil. Ce dispositif conduit le corps d'accueil à refuser le détachement (principalement dans les corps administratifs). Les détachés ne devraient pas être comptés dans le pyramidage du corps d'accueil (détachement possible sur un gage en pied de corps). Une solution est examinée par la DGAFP, il est important qu'elle aboutisse très rapidement.

4.5.2 La mobilité entre les établissements publics et les services de l'administration

Avec l'importance des effectifs dans les établissements publics du MATE et le grand nombre de contractuels de ces établissements, il est essentiel de développer leur mobilité vers l'administration de l'environnement. Il faut ajouter que cette absence de mobilité conduit à une méconnaissance réciproque entre les établissements publics et l'administration.

La mobilité n'est ni prévue ni interdite dans le statut des contractuels. La mise à disposition croisée ainsi que la mise à disposition remboursée semble envisageable de façon systématique. Pour éviter que cette dernière disposition ne soit utilisée pour tourner la loi de 84, il est possible d'exiger que l'établissement recrute, sur le poste rendu disponible, un fonctionnaire en détachement. Une modification des textes peut présenter des difficultés du fait de la crainte de l'effet de précédent. Des solutions pratiques ont été trouvées dans d'autres ministères dont l'équipement. Il est donc proposé qu'en gestion le contrôleur financier soit autorisé à viser des mises à disposition remboursées ou croisées.

Ce dispositif n'est opérationnel que si le gage du remboursement est bien calculé sur l'ensemble des dépenses correspondant au poste (et pas seulement sur sa valeur indiciaire, ce qui peut conduire à devoir gager deux postes pour faire venir une personne de niveau). Cela impose que les charges sociales ne soit pas comptées sur le calcul indiciaire, mais sur la ligne prévue à cet effet. Cela impose également que les primes soient comptées sur une ligne souple et non pas sur la ligne indiciaire.

Une autre solution est de prévoir sur le titre III une enveloppe budgétaire spécifique pour les mises à disposition remboursées auprès d'établissements publics.

En ce qui concerne la mobilité de fonctionnaires vers les établissements publics, qui est également à développer dans un certain nombre de cas, des solutions intéressantes existent comme au Cemagref qui, en plus de ces postes de contractuels, dispose budgétairement de postes de fonctionnaires mis à disposition. Cette disposition pourrait être utilisée pour des établissements publics qui n'en disposent pas actuellement (INERIS par exemple).

4.5.3 Les mobilités plus complexes

Dans certains cas (absence de corps homologue notamment), il faut mettre en place, soit une mise à disposition remboursée, soit un détachement du fonctionnaire sur un emploi de contractuel. Il est impératif pour éviter les doubles ou triples gages que les règles de décompte évoquées au 4-5-2 soient aussi mises en œuvre.

4.5.4 Une inscription budgétaire plus fluide

Les contrôleurs financiers devraient être invités à accepter une fongibilité inter-corps en gestion annuelle (tout en contrôlant bien entendu la balance globale d'emplois du ministère)

Il est également proposé qu'en anticipant la réforme de l'ordonnance de 59, certains postes (qui doivent rester au niveau de quelques unités) ne soient plus inscrits au budget par corps mais par bornes indiciaires, l'inscription budgétaire étant précisée lorsque le poste est utilisé.

Une autre solution pourrait être l'instauration de cadres d'emploi comme cela a déjà été demandé au MINEFI pour les DRIRE.

Les postes de responsabilité en DRIRE, que ce soit de directeur ou de chef de divisions régionales, sont occupés par différents corps (IM, IPC, IGRF, Administrateurs Civils et divisionnaires IIM) et au gré des mobilités les effectifs varient sensiblement (cette variation

est surtout sensible pour le corps des Mines du fait de ses faibles effectifs). La création d'un agrégat budgétaire pour les DRIRE est indispensable pour donner une autonomie de gestion à la DARPMI. Dans ce cadre, et pour garder de la souplesse dans les nominations aux emplois de responsabilité, il est proposé de créer un statut d'emploi pour les directeurs de DRIRE et les chefs de divisions. Cette réforme peut utilement être étendue aux chefs de service en DIREN (les directeurs de DIREN bénéficiant déjà d'un emploi fonctionnel ouvert à tous les corps A+).

4.6 Des avancements équivalents

Les agents du MAP et du MELT en poste au MATE craignent de ne pas être reconnus dans leur CAP. Ce point n'est pas forcément exact, mais cette crainte est réelle et elle est en partie entretenue par les propos de certains gestionnaires vis à vis des candidats à des postes environnement. Il faut rompre avec cette conviction. Cela exige de la transparence et une évolution des discours et des pratiques. Plusieurs pistes sont à conjuguer :

- des indicateurs statistiques pour objectiver cette comparaison ;
- une formation des gestionnaires ;
- une impulsion donnée par les directeurs gestionnaires ;
- une adaptation des règles de gestion non statutaires à la diversité des postes occupés.

4.7 Des régimes de primes adaptés

Une ligne souple doit être créée au budget du MATE. C'est en effet sur la ligne souple que sont financées en cours d'année les décisions horizontales de Matignon en matière de fonction publique. Dans le cadre d'un contrat équilibré avec les directions gestionnaires, le MATE doit être en mesure d'exécuter ces décisions sans que les ministères chargés de l'équipement ou de l'agriculture n'aient à prendre sur leur substance.

L'indemnité cadre d'emploi créée du temps du ministère Poujade pour faciliter l'arrivée au ministère chargé de l'environnement doit être restaurée dans sa fonction d'origine et son enveloppe revalorisée.

Les fonctions administratives (et juridiques) ont longtemps été sous-évaluées. La progression du budget et des enjeux dont est porteur le ministère rend indispensable leur revalorisation pour la bonne gestion de ses ressources.

4.8 Transparence pour la construction et le suivi budgétaire

Le MATE doit avoir accès aux données nécessaires pour construire son budget. Il doit être informé en temps réel des mesures de personnels demandées puis obtenues par les ministères gestionnaires des corps dont les membres sont affectés au MATE.

Le MATE doit être en mesure de fournir au Budget un compte rendu d'exécution de son budget, ce qui exige que les directions de gestion tiennent un tableau de bord de l'utilisation du budget qui leur est transmis en gestion (en exploitant la base de données de leur chaîne de paye par exemple).

4.9 Renforcer la structure de gestion du MATE

De façon à mettre en œuvre ce qui a été indiqué ci-dessus et à faire du MATE un interlocuteur de qualité pour les directions de gestion (DPS, DGA), il convient d'**augmenter les moyens consacrés par le MATE à la définition des besoins et à la gestion des personnels** dans une dynamique de Gestion Prévisionnelle des Compétences et de participation active dans les structures de GRH des autres ministères.

4.10 Une association à la formation initiale

Le MATE doit être partie prenante de la définition des formations dans les écoles qui forment ses futurs cadres. Il doit également être associé à la définition du cahier des charges de certaines voies d'approfondissement. Pour cela il doit devenir membre, en tant que de besoin, du Conseil d'Administration des organismes de formation initiale de tous les corps techniques déjà cités

En particulier l'ouverture pour les ITPE et les IIM de recrutements en Classes Préparatoires BCPSCT semble souhaitable.

Le ministère chargé de l'environnement devra favoriser la poursuite du "verdissement" des établissements de formation initiale, par exemple en finançant le développement de leur recherche sur ses sujets de préoccupation et en leur confiant de la formation continue. La définition d'une stratégie précise sur les domaines respectifs de développement pour ces écoles reste à établir.

4.11 La formation continue

D'une part, le MATE doit élaborer une stratégie de ses besoins de formation (que ce soit une stratégie générale à l'initiative de la DGAFAI ou des stratégies par métiers à l'initiative des quatre autres directions). Ainsi il paraît indispensable de systématiser une formation " prise de poste " qui présente au nouvel agent le ministère et ses établissements, afin qu'il puisse clairement identifier " les membres de la famille ".

D'autre part les directions de gestion des corps doivent intégrer cette expression de besoin et associer le MATE à l'élaboration et à l'évaluation de leur stratégie et de leur offre de formation.

La création de l'IFORE (Institut de formation à l'environnement) semble de nature à mener à bien cette stratégie. Il convient cependant de remarquer que cette mission essentielle ne peut être correctement remplie que si l'institut agit comme prescripteur et s'interdit d'organiser par lui-même des formations, excepté pour la garderie dont il a la responsabilité de la formation.

Note sur les "spécialistes" dans les services de l'Etat qui conçoivent et mettent en œuvre les politiques environnementales

En plus des administrateurs et ingénieurs à profil généraliste, l'administration a besoin de cadres porteurs d'une compétence particulière dans un champ disciplinaire précis afin de s'appuyer sur leur expertise pour la conception ou la mise en œuvre des politiques ainsi que pour développer le dialogue avec diverses familles d'interlocuteurs.

Le ministre chargé de l'environnement éprouve des difficultés pour s'assurer les services de ce qu'il désigne globalement par le terme de "spécialistes". La solution consistant à faire accueillir de tels "spécialistes" en détachement dans les corps techniques ou administratifs se heurte à l'opposition des représentants des personnels de ces corps, surtout lorsqu'il s'agit d'accueillir dans les grades supérieurs ; d'autre part, pour recruter un contractuel de haut niveau ou détacher un fonctionnaire sur un emploi de contractuel, le M.A.T.E. doit généralement sacrifier deux emplois de titulaire et aucune évolution de carrière ne peut être proposée aux agents contractuels.

Pour construire une réponse adaptée, il est utile de constater d'abord que l'appellation de "spécialistes" recouvre en fait des demandes très différentes. Les exemples seront choisis dans le domaine des sciences de la terre et de la nature mais on pourrait aussi bien se référer aux sciences dites de l'ingénieur ou aux sciences de l'homme et de la société (droit, économie, sociologie, ...).

1 – Il peut s'agir d'abord de scientifiques spécialistes de haut niveau.

Tout le monde s'accorde pour considérer qu'une telle compétence doit être adossée à une activité de recherche et que la recherche est absolument indispensable pour l'entretien et le développement de cette compétence de haut niveau. Il en résulte que le recrutement direct de tels spécialistes dans un corps d'ingénieurs ne permettrait pas d'assurer durablement la compétence attendue ... sauf à les mettre à disposition d'organismes d'enseignement supérieur ou de recherche.

1 – a) Un certain nombre d'ingénieurs des corps techniques A+ ou A font des carrières de scientifiques spécialisés de haut niveau. Un dispositif d'identification et de suivi de ces spécialistes tel que celui qui est mis en place pour le corps du GREF devrait faciliter l'accès du MATE à ce vivier. Le MATE devrait aussi être appelé à exprimer ses besoins à moyen terme pour le renouvellement du vivier.

1 – b) Il existe aussi des corps de chercheurs, d'enseignants chercheurs et d'ingénieurs de recherches qui correspondent bien au profil souhaité. La réponse au premier type de besoin de l'administration est donc à rechercher surtout dans l'accueil, pour une durée limitée, de ces scientifiques. Une plus grande mobilité de ces personnels serait une excellente chose tant pour leurs organismes de rattachement (Cemagref, INRA, LCPC, par exemple) que pour le MATE.

Pour donner la souplesse nécessaire sans léser les personnels d'un corps d'accueil en détachement, on pourrait envisager l'inscription au budget du ministère chargé de l'environnement d'un certain nombre de "scientifiques" ou d'"experts" définis seulement par une fourchette d'indices et que le MATE transférerait en gestion aux ministères ou organismes gestionnaires des corps auxquels appartiennent les personnels accueillis. Le nombre de telles inscriptions budgétaires pourrait rester limité car, dès la deuxième année, les emplois pourraient figurer sous leur désignation précise.

2 – Il peut s'agir aussi, et en nombre plus important, de cadres techniques ayant une compétence affirmée dans un domaine technique ou une discipline déterminée (chimie, écologie, hydrobiologie, hydrologie, génétique, ornithologie, ...).

L'appellation "compétence affirmée" est utilisée pour désigner la compétence qui se construit à partir d'une formation initiale de niveau maîtrise ou D.E.A., niveau qui, selon Thierry Wahl (DGAFAI-MATE), correspond à la grande majorité des besoins quantitatifs du MATE.

2 – a) Pour la plupart des disciplines relevant des sciences de la vie, des sciences dites de l'ingénieur ou des sciences de l'eau, le niveau de formation initiale spécialisée souhaité peut être obtenu avec des ingénieurs des corps techniques de niveau A (ITA, ITEF, ITPE, ITR, IIM, ...) ayant suivi un D.E.A. approprié au cours de leur troisième année d'école d'ingénieur. Il pourra s'agir, par exemple, d'un D.E.A. d'hydrologie, de géologie, d'hydrogéologie, d'hydraulique, de chimie, d'écologie, d'écotoxicologie ou d'hydrobiologie. On peut aussi envisager que, dans certains cas, le diplôme de formation spécialisée constitue une quatrième année. Pour les ingénieurs de l'industrie et des mines, le renforcement de la formation pour les missions de prévention des risques chimiques et industriels est plus facile à réaliser avec des recrutements sur concours (en sortie de classes préparatoires) qui permettent d'orienter les cursus de formation.

Ainsi, le ministère employeur disposera de cadres techniques ayant à la fois un profil d'ingénieur et une compétence affirmée dans une discipline, ce qui laissera largement ouvert l'éventail des évolutions de carrière possibles.

Pour obtenir ces cadres techniques à compétence affirmée dans une discipline, il suffit que le MATE exprime ses besoins aux écoles de formation des différents corps et convienne avec les ministères qui gèrent ces corps du nombre d'emplois qui seront offerts dans chaque spécialité à la sortie de l'école. L'anticipation nécessaire est de l'ordre de 18 mois pour laisser le temps de faire et valider les choix individuels et de mener les procédures d'inscription en D.E.A. Il est cependant souhaitable que le MATE définisse ses besoins à moyen terme afin de permettre une bonne information des candidats à l'entrée dans les corps et le recrutement des étudiants les plus motivés.

Le D.E.A. semble la formation la plus appropriée dans la majorité des cas, mais on peut sans doute envisager d'autres formations pour certaines spécialités.

Ce qui a été indiqué pour les corps d'ingénieurs des travaux peut être également valable pour des corps A+, en notant que les connaissances spécialisées de niveau D.E.A. peuvent être acquises avant l'entrée en école d'application.

Enfin, le principe d'une première affectation sur la base des connaissances acquises en D.E.A. ne doit pas faire obstacle à ce que certains ingénieurs commencent leur activité professionnelle par une affectation en recherche conduisant au titre de docteur et éventuellement à un profil de spécialiste de haut niveau (cf. 1 – a) ci dessus).

2 – b) Des recrutements directs dans les corps d'ingénieurs des travaux peuvent aussi alimenter le vivier des cadres techniques ayant une compétence affirmée dans une discipline déterminée.

Les recrutements directs sur titres d'ingénieurs diplômés, permettent de répondre rapidement à des décisions politiques exceptionnelles de renforcement de certains services.

Les recrutements directs correspondant à des profils précis sont de nature à enrichir les corps d'ingénieurs si deux conditions sont effectivement remplies :

- ✓ la définition des profils tient compte non seulement des perspectives d'emploi à court terme mais aussi et même surtout du fait que chaque cadre recruté doit pouvoir développer ses compétences et dérouler une carrière ;
- ✓ les cadres ainsi recrutés bénéficient, pendant leurs premières années d'activité, d'une formation continue substantielle qui les rapproche de leurs collègues recrutés par d'autres voies.

Qu'il s'agisse d'ingénieurs spécialement formés dans une spécialité ou d'ingénieurs recrutés sur profils, il ne suffit pas de bien organiser la formation initiale ou le recrutement pour répondre durablement aux besoins de "spécialistes". Il faut aussi que les gestionnaires des corps s'organisent pour gérer les carrières de ces cadres à compétence spécialisée et pour réaliser une gestion prévisionnelle en concertation avec les employeurs. Cela suppose un développement des échanges entre le MATE et les ministères chargés de la gestion des corps, tant pour promouvoir une mobilité adaptée (qui contribue à l'enrichissement des compétences) que pour adapter les flux de formation dans les différentes spécialités aux besoins prévisibles à cinq ou dix ans.

2 – c) Les ingénieurs d'études et ingénieurs de recherche peuvent aussi présenter des profils répondant aux besoins. Il y aurait lieu alors de les accueillir, soit en détachement sur des emplois d'ingénieurs des travaux, soit –mieux- dans les conditions indiquées au point 1 – b) ci-dessus.

Les ministères chargés de l'agriculture et de l'équipement sont dans des situations différentes. Les organismes de recherche les plus proches du ministère chargé de l'agriculture et dont une partie importante de l'activité touche à des thèmes d'environnement (INRA et Cemagref) disposent en effet de corps d'ingénieurs d'études et d'ingénieurs de recherche et l'organisation d'une certaine mobilité de ces ingénieurs serait certainement profitable tant pour les intéressés que pour leurs employeurs. La situation est différente pour les organismes d'études et de recherche du ministère chargé de l'équipement car les fonctions d'ingénieur d'études et d'ingénieur de recherche y sont le plus souvent exercées par des ingénieurs du corps des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat, ce qui renvoie au 2 – b) ci avant.

Note sur l'appui technique dans le domaine de l'environnement

1 - Identification des besoins en matière d'appui technique

Les préoccupations environnementales sont au cœur de l'action publique qu'il s'agisse de politiques propres du ministère chargé de l'environnement ou des politiques sectorielles dont les autres ministères ont la charge.

Pour aider à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de ces politiques et des décisions qui en découlent, les pouvoirs publics ont besoin d'un " appui technique ", terme générique qui recouvre un appel à des compétences et des savoir-faire qui sont non seulement techniques au sens strict (la technologie, les sciences " dures ") mais concernent aussi la connaissance et la gestion des milieux naturels, l'économie, les sciences du comportement et de la décision. Cet appui technique peut, en conséquence, nécessiter fréquemment des approches pluridisciplinaires.

Il recouvre des besoins divers, (inégalement présents selon les politiques concernées) l'énumération suivante n'étant pas exhaustive :

- recherche, évaluation, suivi d'expérimentation (connaissances des phénomènes et de leurs impacts notamment) ;
- élaboration de normes et métrologie ;
- modélisation des phénomènes, simulation et prévisions ;
- méthodologie, guides techniques pour la mise en œuvre de prescriptions réglementaires (ex PPR) et actions de formation et de diffusions associées ;
- observatoire et veille ;
- ingénierie (assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre) ;
- avis technique ;
- expertise.

Ce besoin d'appui technique aux politiques publiques n'existe pas seulement par rapport aux enjeux environnementaux. Il concerne toutes les politiques qui touchent à l'aménagement et à la gestion des territoires.

Il a donné naissance à de nombreux organismes de statut divers relevant principalement du MAP, du MATE, du METL et du MINEFI.

Cet appui technique concerne aussi bien les administrations centrales (pour la conception de politiques ou des avis ou expertises) que les services déconcentrés (pour la mise en œuvre de politiques et de leur suivi).

L'existence d'organismes publics " dédiés " n'est pas exclusive de l'appui que peuvent apporter des bureaux d'études (ingénierie), des universités ou d'autres organismes de recherche (CNRS, INSERM...).

2 - Un outil pour le développement de compétences

Dans une structure d'appui technique, l'entretien de ses compétences est une préoccupation essentielle. Dans le domaine plus particulier de l'Environnement qui constitue un très vaste domaine de connaissances et où des progrès du savoir ont lieu en permanence, **le maintien à niveau de l'expertise peut nécessiter une forte proximité avec la recherche.**

Aussi nombre de structures d'appui technique consacrent une partie de leurs moyens à la recherche. On peut remarquer que l'engagement de programmes de recherche finalisés permet de développer très efficacement les compétences souhaitées, mais pose souvent le problème de la capitalisation de ces dernières. La réalisation de travaux de recherche est aussi le plus souvent une nécessité afin d'être reconnu comme expert au niveau international à travers les publications réalisées dans les revues scientifiques de haut rang du domaine.

Par ailleurs, **les capacités d'appui technique se développent aussi grâce à la capitalisation d'expériences, de solutions innovantes, de bonnes pratiques.** De nombreux guides techniques ou ouvrages méthodologiques partent de là pour mettre en forme périodiquement l'état de l'art.

Les compétences fortes développées par une structure d'appui technique peuvent être sollicitées en amont par l'Administration pour bien identifier les points sur lesquels le recours à une expertise approfondie, justifiée par la complexité des problèmes, mérite d'être engagée.

Le recours à une structure d'appui technique exige, pour être efficace, qu'au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés il existe une capacité de commande et de pilotage d'où un minimum de compétences dans le secteur concerné. Le renforcement des structures d'appui technique ne dispense donc pas de veiller à une compétence de base dans les services.

Une des fonctions des structures d'appui technique est également de former des agents pour leur permettre ultérieurement lorsqu'ils seront en poste dans les services déconcentrés ou en administration centrale d'être de bons donneurs d'ordre.

La mobilité entre les structures d'appui technique et les Services pour lesquels elles travaillent est donc à prévoir et à encourager fortement.

3 - Des pratiques variées

Si l'on considère les structures d'appui technique apportant leur concours au ministère chargé de l'environnement, on observe des différences de statut et de positionnement.

La plupart de ces structures sont des établissements publics réalisant une activité de recherche non négligeable voire principale (BRGM, Cemagref, CSTB, IFREMER, INERIS, IPSN, INRETS, LCPC, Muséum National d'Histoire Naturelle). Par contre le Réseau Scientifique et Technique (RST) du ministère chargé de l'équipement comprend majoritairement des organismes à vocation exclusive ou très prépondérante d'appui technique (CETE, CERTU, CETMEF...) n'ayant pas le statut d'établissement public ; leurs compétences s'entretiennent plus à travers des travaux d'ingénierie de capitalisation de l'état de l'art ou d'expériences qui permettent la mise au point de méthodologies et de guides techniques, ce qui semble assez bien fonctionner dans leur domaine .

En matière d'expertise scientifique certaines structures apportent généralement une addition d'expertises individuelles (chaque spécialiste apporte sa réponse à la question) alors que d'autres organismes apportent **une expertise collective**. Cette dernière pratique peut être associée à la mise en place d'une charte de déontologie de l'expertise du fait de l'intervention systématique d'au moins un niveau de contrôle qui permet de limiter l'impact d'un comportement individuel de l'expert (erreur, intérêt...). Elle **doit être recommandée tout particulièrement sur des questions où les connaissances scientifiques ne sont pas stabilisées**.

En ce qui concerne la gestion de l'utilisation des moyens de l'appui technique par l'Administration il est assez souvent attribué **des droits de tirage répartis entre les différentes unités (administrations centrales et services déconcentrés) comme c'est le cas pour le RST ou l'INERIS et le BRGM**. Dans d'autre cas comme le Cemagref ou l'IPSN, même si un montant consacré à l'appui technique est défini, celui-ci n'est pas ventilé entre les services demandeurs. Dans le cas particulier du Cemagref afin de limiter les petites demandes il a été mis en place une cellule au sein du Conseil Général du GREF pour répondre aux questions les plus simples ou orienter vers les bons spécialistes.

Enfin des types de comportement différents liés à la culture de l'établissement s'observent dans le niveau d'appropriation par l'appui technique des objectifs de l'Administration. Dans certains cas l'appui technique travaille réellement de concert avec l'Administration (RST, IPSN) en se substituant éventuellement largement à elle. Dans d'autres cas, il s'agit surtout d'intervention à la demande. Ces différences d'approches semblent aussi se relier au profil des personnes : les structures plus orientées vers la recherche semblent plus du deuxième type et montrent parfois une réticence à répondre à des demandes fréquentes de l'administration, alors que **les structures dont l'expertise se construit plus sur de l'ingénierie** (développant une vision globale de la problématique, sur les facteurs techniques et scientifiques mais aussi sur les facteurs humains) **se caractérisent par une plus grande proximité avec les préoccupations des services**. Pour être exact, il faut noter que les deux profils coexistent souvent dans les structures et que c'est plus le dosage entre eux, lié à la politique affichée par l'établissement, qui peut faire la différence. Il faut donc développer une professionnalisation de toutes les structures d'appui technique qui sauront ainsi mieux se mobiliser dans leur travail habituel mais également en cas de crise pour soutenir l'action de l'Administration. **Mais les appuis techniques extérieurs (français ou étrangers) ne sont pas à exclure et doivent utilement compléter le dispositif**.

Il convient de noter que **pour favoriser les flux de personnel entre les structures d'appui technique et l'Administration, la présence forte de corps d'ingénieurs dans la plupart des organismes du RST du METL ou dans le Cemagref semble avoir relativement bien fonctionné**. Dans les établissements disposant seulement de corps ou de contractuels propres, les échanges dans les deux sens sont clairement plus limités.

4 - Des difficultés

Il existe une difficulté (courante) pour l'administration de formaliser clairement la question qu'elle se pose et de savoir à qui la poser quand elle peut avoir recours à plusieurs appuis techniques possibles avec des compétences différentes ou quand le problème posé est par nature pluridisciplinaire.

La première difficulté ne peut être résolue qu'en développant la “ culture technique et scientifique ” des agents notamment par la mobilité (voir 2 ci-dessus) pour leur permettre de dialoguer avec des experts (surtout lorsque ce sont des spécialistes “ indépendants ” peu habitués à des activités d'appui technique).

Sur des questions très pointues, il n'est pas forcément possible de trouver un spécialiste en France voire un second pour disposer d'un double point de vue. Il **est donc essentiel de pouvoir faire appel à des experts étrangers** et cela nécessite pour bien connaître ce réseau que les experts français soient bien reconnus au niveau international, ce qui est une source d'émulation pour eux.

Des difficultés à trouver des possibilités d'appui technique dans certains domaines ont été exprimées par des services travaillant pour le ministère chargé de l'environnement. Dans certains cas, les sujets sont à l'interface avec d'autres domaines (impact sur la santé...) et les réponses peuvent aussi se traduire en termes de besoin d'une meilleure coopération entre administrations et organismes ou d'apport de compétences supplémentaires dans les services concernés (création de postes d'Ingénieurs d'Etudes Sanitaires ou d'Ingénieur du Génie Sanitaire dans les DEI...). Dans d'autres cas, les besoins sont au cœur de la problématique traitée. Il semble notamment nécessaire **de mieux organiser et de renforcer les appuis techniques dans les domaines de la nature (connaissance, conservation et reconstitution de milieux naturels, biodiversité, écotoxicité...) et de la vie animale**, en redéfinissant les missions (en particulier semble-il pour le Muséum National d'Histoire Naturelle) ou les moyens des structures existantes dans ces domaines.

L'importance des **problèmes de l'eau et des risques d'inondation** a mis en évidence la nécessité de renforcer les compétences déjà existantes dans les domaines scientifiques et techniques pertinents.

On peut aussi relever quelquefois une insuffisante utilisation des compétences disponibles au Cemagref et dans le RST par l'Environnement. **Il convient d'une part de mieux faire connaître les compétences existantes (fichiers d'experts par thématique)²**, d'autre part de faire en sorte qu'une capacité de commande plus importante sur ces structures existe au ministère chargé de l'environnement et soit bien répartie entre ses services (Administration Centrale, DIREN, services départementaux) qu'il s'agisse de droit de tirage ou de crédits budgétaires.

Au niveau général de l'orientation de l'action entre ces structures d'appui technique, il convient plutôt d'essayer de créer des recouvrements entre elles (et surtout sur les domaines

² Dans les organismes du RST du METL un travail systématique d'identification des compétences environnement est en cours. Sa nécessité est d'autant plus grande que celles-ci se trouvent de fait réparties dans de nombreuses unités correspondant aux différents domaines techniques couverts.

critiques) que de définir strictement des limites en risquant de créer des trous. Il est également **indispensable que le ministère chargé de l'environnement soit associé au pilotage global** des structures d'appui technique qui doivent travailler pour lui (dans le cadre d'un pilotage pluriannuel par voie contractuelle ou de l'association aux conseils d'administration ou d'orientation...).

Enfin la tension entre la recherche d'une part, l'expertise et l'appui technique d'autre part est très profitable. Dans les organismes, il convient toutefois de bien **identifier la fonction d'appui technique sans la mélanger au niveau budgétaire avec la recherche et de la valoriser**, en particulier en développant la notion de service (public) complet à l'administration et **en l'intégrant réellement dans les critères d'évaluation des personnes et des équipes**. L'appui technique, activité à part entière différente de la recherche, pourra souvent s'inscrire dans une évolution logique des carrières de chercheurs même si l'activité de recherche n'est pas exclusive de la réalisation d'expertises.. En outre répondre aux demandes de l'administration doit s'accompagner d'une exigence de qualité, et d'un minimum d'indépendance vis-à-vis du maître d'ouvrage, y compris vis-à-vis de l'extérieur.

5 - Les recommandations

- Faciliter et développer la mobilité entre les structures d'Appui Technique et les Services de l'Administration pour lesquels elles travaillent (cela semble bien fonctionner dans le RST et au Cemagref).

- Attribuer aux services une dotation de fonctionnement pour pouvoir faire appel à des expertises ponctuelles.

- Mieux identifier et faire connaître les compétences des experts sur les différentes thématiques environnementales dans chacun des organismes.

- Systématiser l'évaluation de la performance, de la pertinence et de la crédibilité de l'appui technique.

- Associer le ministère chargé de l'environnement au pilotage des structures d'appui technique dans le cadre d'un contrat pluriannuel ou (et) par une représentation dans les instances de pilotage (conseil ou comité d'orientation).

- Sur les questions difficiles, promouvoir l'expertise collective (au moins dans un cadre d'assurance de la qualité) au détriment de l'expertise individuelle. Elle peut notamment nécessiter le recours à des experts issus de plusieurs organismes en particulier dans le cadre de comités devant traiter des problèmes spécifiques.

- Mieux organiser et développer les appuis techniques dans les domaines de la nature et de la vie animale et accroître les moyens des structures existantes dans ces domaines. La situation du Muséum National d'Histoire Naturelle semble mériter un travail spécifique pour vérifier s'il est en mesure de produire un appui technique aux services déconcentrés.

- Renforcer les compétences au sein des services déconcentrés dans le domaine des sciences de l'eau (hydrologie, hydrogéologie, hydrobiologie, hydraulique).

- Systématiser les relations avec des experts étrangers, en particulier en les faisant intervenir suffisamment fréquemment. Il entre dans la mission des structures d'appui technique de conseiller l'administration sur le choix de ces experts.

- Renforcer la capacité de commande du MATE sur les politiques qu'il conduit vis-à-vis du Cemagref et du RST (droits de tirage ou crédits budgétaires) et de bien la répartir entre ses services et ceux qui sont travaillant pour son compte.

Annexe 4

Articulation entre les niveaux national, régional et départemental

Annexe 4

Articulation entre les niveaux national, régional et départemental

La charte de la déconcentration de 1992 prévoit que pour un certain nombre de politiques dont l'environnement, la région est le niveau de mise en cohérence et de coordination des actions menées au niveau des départements. La diversité des structures de mise en œuvre des politiques conduit également à préconiser que les deux services régionaux (qui sont également interdépartementaux) (DRIRE et DIREN) soient, sous l'autorité des préfets, chargés de relayer l'administration centrale dans ses fonctions d'animation et d'évaluation.

La cohérence des politiques de l'environnement et leur adaptation au terrain supposent que se créent des liens fonctionnels denses entre les services régionaux et départementaux.

Le schéma préconisé passe par des chartes de coopération entre services à l'image des expériences existant entre DIREN et DDAF ou DIREN et DDE. Ces chartes gagneraient à rentrer dans le cadre de directives nationales les cadrant. Il est donc proposé que le ministre chargé de l'environnement donne des directives claires sur ce mode de travail.

Le cadre décrit plus loin permet la création de liens fonctionnels précis entre les niveaux régionaux et départementaux en préservant les compétences de chacun.

Cette analyse est fondée sur le principe de subsidiarité, sur la connaissance fine qu'ont les services départementaux du contexte local et sur la capacité d'expertise du niveau régional.

1 Fonctions de l'administration centrale

1.1. Fonctions non déléguables

L'administration centrale doit fixer une doctrine générale, négocier les directives européennes et les engagements internationaux, les transcrire dans le droit français et elle doit concevoir les outils d'action pour mettre en œuvre les politiques ainsi définies. En fonction de ces orientations et de ces engagements, l'administration centrale doit fixer les axes stratégiques des observatoires de l'environnement.

Elle doit enfin s'assurer de la bonne exécution de ses directives.

Certaines fonctions qui doivent impérativement être exercées en centrale peuvent utilement être relayées au niveau régional :

- Définition de méthodes ;
- Hiérarchisation des objectifs régionaux ;
- Fixation d'une méthodologie de hiérarchisation des objectifs locaux,
- Information des services déconcentrés sur les engagements internationaux et communautaires ;
- Information juridique et jurisprudentielle.

1.2 Fonctions stratégiques pouvant être élaborées ou conduites en régions

Certaines fonctions traditionnellement exercées en centrale peuvent être en partie déléguées aux services déconcentrés régionaux dans un cadre explicitement défini par l'administration centrale :

- Échange d'expériences ;
- Aide à l'identification des besoins de formation des agents des services départementaux ;
- Définition des critères d'évaluation des résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques ;
- Participation à l'élaboration des objectifs pour chaque petite région naturelle.

2. Fonctions régionales

Relais des fonctions citées au 1-1

Élaboration des axes cités en 1-2

Territorialisation des politiques de l'environnement

La territorialisation doit résulter d'une co-élaboration entre le préfet de région et les préfets de département, soutenue respectivement par les services régionaux et départementaux.

Les objectifs doivent être si possible quantifiés en termes de résultats sur le milieu (biodiversité par exemple) ou, à défaut, en termes de résultats intermédiaires (réduction d'émissions par exemple), ou encore d'actions à engager (lancer un projet de protection), voire en termes de moyens à mettre en œuvre. Ces objectifs seront bien sûr différents selon les domaines et les territoires.

Ces objectifs seront cohérents avec les engagements de la France, qui impliquent des comptes rendus territorialisés.

Il est important que ces objectifs soient publics et communiqués à l'administration centrale. Ils auront vocation à nourrir les projets stratégiques des services et les projets territoriaux de l'Etat en région et en département.

Un programme d'action conjoint DIREN - DRIRE

Dans le cadre des objectifs régionaux décrits ci-dessus, la DIREN et la DRIRE élaborent un programme d'action conjoint à partir de leurs analyses dans leurs secteurs d'action respectifs. En particulier, les priorités "installations classées" seront articulées avec les priorités sur le milieu aquatique. Ces programmes sont soumis au préfet de région après consultation des préfets de département.

Définition d'une évaluation des actions

Dans le cadre des objectifs fixés plus haut, des modalités d'évaluation seront définies en commun, sous l'impulsion du service régional (DIREN ou DRIRE) compétent pour le secteur donné.

Programmes de contrôle

Les services départementaux établiront des programmes de contrôle du respect des décisions individuelles ; ces programmes seront hiérarchisés en fonction des priorités, feront l'objet d'un avis préalable du niveau régional et seront communiqués aux Parquets.

Appui pour l'instruction de certaines affaires

A l'image du programme triennal de progrès de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des conventions locales fixeront avec précision les règles d'examen régional de second niveau pour certaines affaires importantes (apporter un service de relecture régionale au service départemental, définir des avis obligatoires pour certains types d'affaires complexes ou rares)

Dans le même esprit, les chartes fixeront les règles de consultation et notamment le stade dans la maturation du projet où cette consultation prend sa place (travail en amont).

3. Coopération

Un travail interactif : les missions des services départementaux ne se limitent pas à la seule application de directives ou à la seule fourniture d'information. Ils ont aussi à être des acteurs de l'élaboration des doctrines notamment dans le cadre des programmes d'action évoqués plus haut.

La coopération porte aussi sur la gestion et l'utilisation des données. A cet effet les services régionaux et départementaux définiront des règles d'échanges de données.

Enfin ces services organiseront les modalités de leur représentation commune dans les réunions de concertation (inutile d'assurer mal, à deux, la présence dans deux groupes, il vaut mieux aller sérieusement dans l'un des deux et faire confiance à l'autre pour aller dans le second).

L'ensemble de ces modalités de coopération fera l'objet de chartes soumises à l'approbation du préfet de région et des préfets de département.

Annexe 5

Fonctionnement des conseils départementaux d'hygiène

Annexe 5

Fonctionnement des conseils départementaux d'hygiène

Les questions relatives aux risques sanitaires liés à l'environnement, dénommés antérieurement hygiène du milieu, relèvent d'une approche interministérielle qui a justifié, il y a plus d'un siècle, la création des conseils départementaux d'hygiène (CDH), organes de conseil du préfet. La consultation du CDH est obligatoire pour certains dossiers, d'opportunité pour d'autres. Le constat que le deuxième type de consultation était peu utilisé et que le CDH tendait souvent à devenir une chambre d'enregistrement est à l'origine du décret n° 88-573 du 5 mai 1988 modifiant leur composition et leur fonctionnement.

Une réforme avortée

- L'augmentation du nombre des membres et leur diversification, tant au niveau des administrations que des élus, des représentants des professionnels, des usagers ou des personnes qualifiées avaient pour but de faire évoluer et d'élargir le rôle des CDH. Les circulaires des 4 juillet 1988 (ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale) et 23 octobre 1991 (ministère des affaires sociales et de l'intégration, ministère de l'intérieur) adressées aux préfets indiquaient notamment :
 - o « le conseil départemental d'hygiène doit être l'enceinte où s'instaure une véritable concertation sur la politique conduite à l'égard des problèmes d'hygiène et d'environnement dans votre département » (4 juillet 1988);
 - o « le conseil départemental doit pouvoir vous fournir :
 - une assistance technique à la programmation et la mise en œuvre de la politique départementale en matière de santé publique et d'environnement,
 - un appui dans la diffusion de l'information au public portant sur des problèmes délicats ou sensibles de pollution ou de risques pour la santé » (23 octobre 1991).
- A ce jour, il est généralement admis que ces objectifs n'ont pas été atteints : asphyxiés par une multitude de dossiers pour lesquels l'avis du CDH est obligatoire (et l'avis des administrations parfois pré-déterminé avant la réunion pour les cas délicats), les CDH ont développé peu d'activités « non obligatoires », les débats y sont souvent peu approfondis et les dossiers de fond rarement abordés. Cette situation a pour corollaire un absentéisme chronique de certains membres et une perception finalement très administrative du rôle des CDH, renforcée par l'omniprésence de l'Etat en amont (fixation de l'ordre du jour, élaboration des rapports), pendant (présidence) et en aval (décision finale).

En définitive, le CDH n'est en général ni connu du public, ni reconnu par les acteurs du monde de l'environnement.

Des propositions d'évolution

Le Haut comité de santé publique a proposé de réformer les CDH pour respecter les principes essentiels d'une gestion moderne et responsable des risques : garantir une évaluation indépendante des risques, organiser le débat contradictoire et public au sein d'instances d'expertise consultatives, selon des procédures transparentes et stables.

Les propositions suivantes ont retenu l'intérêt de la mission :

- composition modifiée pour équilibrer le poids des administrations et assurer une véritable représentation de toutes les parties intéressées par les enjeux environnementaux ;
- présidence assurée par une personnalité indépendante élue par le conseil. Compte tenu de la difficulté à trouver la personnalité ayant le profil souhaitable dans tous les départements, la mission propose la nomination d'un vice-président élu par le Conseil, la présidence restant assurée par le préfet ou le secrétaire général de la préfecture.
- délibérations communicables ;
- pouvoir d'auto-saisine ;
- budget propre, pour avoir recours à des experts et procéder à des études ;
- transfert éventuel de compétences au niveau régional, en fonction d'instances éventuellement créées (ex : qualité de l'air) ;
- amélioration du fonctionnement interne (groupe de travail effectuant des tris pour soulager les réunions plénières).

D'autres modifications sont envisageables pour améliorer :

- la qualité des débats du CDH en rendant possible la saisine du conseil supérieur des installations classées, du comité national de l'eau, des agences de sécurité sanitaire (évaluation des risques) ou du conseil supérieur d'hygiène publique de France (aide à la gestion des risques) par le CDH, et en exigeant que chaque avis du CDH soit dûment motivé ;
- la motivation des membres du CDH en leur permettant de prendre du recul et d'élaborer une vision d'ensemble, ainsi que des éléments de doctrine pour le traitement des cas individuels, par la présentation et la discussion de bilans généraux ; la prise en charge des frais de déplacement des membres non fonctionnaires serait également souhaitable ;
- le fonctionnement interne, en réévaluant les textes faisant référence ou prévoyant la consultation du CDH ;
- le suivi du bon fonctionnement des CDH par la mise en place d'indicateurs ;
- la publicité autour du CDH par la diffusion des avis motivés, voire des rapports des rapporteurs, et par la tenue chaque année d'une conférence de presse rendant compte des travaux du CDH.

La très grande hétérogénéité des CDH et de leur fonctionnement justifierait sans doute que les inspections générales concernées procèdent à une évaluation plus approfondie de la situation actuelle.

Annexe 6

Gestion de l'eau

Annexe 6

Gestion de l'eau*

I - Ce que le ministère de l'environnement doit faire en matière d'eau est différent de ses autres missions. Il ne s'agit pas en effet d'une simple police comme celle des installations classées, de la chasse ou de la protection de certaines espèces.

Le ministère a la responsabilité de gérer une ressource qui est **un milieu aquatique à préserver, qui est la source de notre approvisionnement en eau potable, mais qui est aussi une substance indispensable au fonctionnement de notre économie (ressource et infrastructure)**. Le ministère a aussi, dans ce domaine, la responsabilité de la gestion du risque inondation. Une telle responsabilité implique une organisation structurée et efficace.

La gestion de la ressource a pour but d'ajuster l'offre et la demande aux plans quantitatif et qualitatif (ces deux aspects étant d'ailleurs étroitement liés) :

- éviter que les prélèvements n'excèdent le disponible, compte tenu des contraintes de la préservation du milieu aquatique, ce qui dans certains endroits implique que l'on répartisse une ressource inférieure à la demande résultant de l'alimentation en eau potable et des besoins de l'économie ;
- répartir, entre les collectivités et les établissements industriels et agricoles, la capacité de notre réseau hydrographique à auto-épurer et transporter les déchets qui y sont déversés, compte tenu de la tolérance des milieux aquatiques à la pollution.

Pour ce faire, il est donc nécessaire :

- d'avoir une connaissance générale de la ressource (quantités disponibles, qualité du milieu, pouvoir auto-épurateur) ;
- de connaître avec une précision suffisante les volumes prélevés et les flux de polluants rejetés.

*
* *
*

II - Pour gérer la ressource et les milieux aquatiques, le ministère de l'environnement s'appuie aujourd'hui sur :

- **les agences de l'eau** qui contribuent directement :
 - ♦ à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource,
 - ♦ à la connaissance des prélèvements et rejets (assiettes de leurs redevances),

* Cette note a été établie sous la responsabilité de P. Deloménie et Y. Martin à la suite de travaux effectués en région Rhône-Alpes, dans le cadre de la mission. Elle éclaire et précise les éléments qui ont conduit à faire un certain nombre de propositions dans le présent rapport.

- ♦ à susciter des maîtres d'ouvrages (animation de la concertation entre les différentes catégories d'usagers de l'eau, représentés à leur conseil d'administration et au comité de bassin),
 - ♦ à financer les ouvrages d'intérêt commun au bassin,
 - ♦ à conseiller les maîtres d'ouvrages, à cette occasion, directement dans les limites de leurs compétences ou indirectement en contribuant au financement d'un bureau d'étude ;
- **les Services de l'Eau et des Milieux Aquatiques** des DIREN qui, comme les agences, contribuent à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource, à l'animation des instances de concertation entre usagers, notamment pour l'élaboration des SAGE. Les DIREN animent en outre (ou plutôt aujourd'hui essaient d'animer) l'action des services de police au plan départemental ;
 - **les agents chargés de la police des milieux aquatiques**, le plus souvent à temps partiel, dans les DDAF et DDE, services de la navigation et ports maritimes, DRIRE pour certaines eaux souterraines. Ces agents ont à veiller notamment à la déclaration et au comptage des prélèvements, à instruire, le cas échéant, les demandes d'autorisation de prélèvement (à procéder à une révision de ces autorisations en cas de pénurie) et à instruire conjointement avec les services chargés de polices sectorielles les demandes d'autorisation ou de rejets polluants, à contrôler enfin le respect de ces autorisations ;
 - **les agents chargés des "polices sectorielles"** des installations classées pour la protection de l'environnement -ICPE- (DRIRE et DSV) et des services d'assainissement des collectivités locales (DDE, DDAF, DDASS) qui conduisent l'instruction des demandes d'autorisation correspondantes ;
 - **les DDASS**, quant à elles, assurent la police de la qualité de l'eau potable et de l'eau de baignade ;
 - **les DDAF et le CSP** sont chargés de la police de la pêche.

Les moyens en personnels sont importants mais ce dispositif est complexe, émietté, parfois redondant, parfois lacunaire ; il manque d'unité, de cohérence et de stratégie ; il ne sait pas tirer pleinement parti de la complémentarité des quatre leviers que constituent, pour infléchir les comportements des divers usagers de la ressource en eau :

- les redevances,
- les aides financières,
- les polices sectorielles,
- la police des milieux.

Il en résulte qu'il n'y a pas à proprement parler aujourd'hui de gestion de la ressource en eau, mais un ensemble d'actions concourant de manière plus ou moins cohérente et efficace à cette gestion.

III - Pour compléter les informations tirées des rapports d'inspection récents (Projet de rapport de l'IGE sur l'inspection de l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse, en cours de finalisation - Rapport d'inspection de la DRIRE Rhône-Alpes effectuée conjointement par le CGM et l'IGE en décembre 2000 - Rapport de la MISE sur la police des eaux dans les départements de l'Aveyron, de la Charente-Maritime, de l'Isère, des Landes et du Nord pour 1999 - Rapport d'inspection de la DDE et de la DDAF de la Drôme sur la prévention des

risques naturels en octobre 2000), nous avons fait un déplacement dans le département de la Drôme (où nous avons vu le préfet, le DDAF, le DDE, le DDASS, le chef de MISE, les ingénieurs qui représentent la DDE et la DDASS dans la MISE), et à Lyon pour rencontrer le directeur de l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse, le DIREN (et son adjoint, délégué de bassin), le DRASS (et l'ingénieur régional du génie sanitaire) et le responsable de la division environnement de la DRIRE (et son collaborateur pour les problèmes d'eau).

Le résultat de nos investigations est le suivant :

1) - Informations relatives à la connaissance de la ressource et des milieux aquatiques

Il est de notoriété publique, et la mission a pu le vérifier lors de son déplacement, qu'une grande confusion règne dans le domaine de l'acquisition des connaissances relatives à la ressource. Il est quasiment impossible de répondre précisément aux simples questions : qui fait quoi ? dans quelle approche ? avec quelle valorisation ? La direction de l'eau a entrepris de clarifier la situation.

L'émiettement dans ce domaine est très important et de nombreux réseaux nationaux de connaissance générale coexistent : réseau national de bassin (RNB) pour les eaux de surface, réseau national des eaux souterraines (RNES), réseau hydrobiologique et piscicole (RHP), réseau des ports (REPOM), réseaux littoraux, réseaux d'hydrométrie ... Chaque réseau fédère lui-même de nombreux partenaires pour la collecte des données : à titre d'exemple, le réseau littoral méditerranéen regroupe 35 structures de saisie entre lesquelles la circulation des données, lorsqu'elle existe, semble difficile. En outre, il existe des réseaux locaux à finalités diverses. De plus, la répartition des tâches est très variable suivant les bassins, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du dispositif.

Le système a un coût important et l'objectif devrait être, à moyens identiques, d'en améliorer largement les performances (ce qu'impose par ailleurs à la France la directive cadre sur l'eau).

Pour cela, il appartient au niveau national de définir clairement :

- les données minimales à collecter (densité géographique et temporelle des observations, paramètres à observer) ;
- les modalités de mesures afin de rendre comparables les données collectées ;
- les finalités de cette collecte ;
- les règles de compatibilité, d'utilisation, de mutualisation et de valorisation des données.

Un deuxième niveau est à définir, chargé de :

- adapter le cahier des charges national aux conditions locales (accroître le cas échéant la densité des mesures ou les enrichir de nouveaux paramètres) ;
- répartir les rôles pour la saisie, l'accès aux données et leur valorisation, entre les divers maîtres d'ouvrages, délégués pour ce faire.

On peut hésiter pour ce deuxième niveau entre :

- celui du bassin qui présente l'inconvénient d'être (pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse) éloigné de l'échelon départemental qui joue souvent un rôle non négligeable ;

- celui de la région qui est plus proche des collecteurs et des utilisateurs de données mais qui suppose une articulation entre régions d'un même bassin (qui peut être assez légère).

Il paraît important que le deuxième niveau soit choisi en cohérence avec l'origine du financement de façon à ne pas croiser les responsabilités financières et opérationnelles entre agence et DIREN.

La collecte des données sur la ressource constitue une incontestable "action d'intérêt commun au bassin" susceptible d'être financée par les redevances ; si tel est le cas, il convient de confier aux agences le rôle de 2^{ème} niveau. Si cette mission est confiée aux DIREN, il faut que cela soit avec un financement du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

2) - Informations relatives aux usages de l'eau

- **En matière de connaissance des prélèvements**, les informations disponibles paraissent bonnes pour les collectivités et les industries grâce aux travaux de l'Agence pour asseoir ses redevances. Les prélèvements individuels sont pour la plupart inconnus en matière d'irrigation, ce qui est grave dans la mesure où il s'agit du seul secteur dont les prélèvements croissent. Le recensement des prélèvements agricoles paraît être souvent fait par les chambres d'agriculture avec un simple suivi de la DDAF. Seuls quelques pour cent d'entre eux seraient équipés de compteurs dans la Drôme.
- **En matière de rejets de polluants**, les agences d'une part, la police des ICPE et celle des services d'assainissement des collectivités d'autre part, ont fait développer par les industries et les collectivités des dispositifs de mesures en continu pour les principaux rejets ("automesure" pour les agences, "autosurveillance" pour les polices sectorielles).

Il est évident, et d'ailleurs incontesté, que ces divers dispositifs, dépendant de la direction de l'eau d'une part, de la DPPR d'autre part, ne se raccordent pas : paramètres mesurés différents, validation du dispositif de mesure pour les agences seulement, modalités de fourniture des informations par les industriels ou les collectivités différentes, contrôles inopinés très inégalement organisés par les services de police, et indépendants de ceux des agences, échanges d'informations peu efficaces ...

Il est indispensable que les modalités des mesures des flux de polluants exigées par les agences d'une part, la police d'autre part, soient identiques, que le contrôle des conditions de mise en œuvre de ces mesures soit unique, que les résultats des mesures soient disponibles en temps réel pour l'Agence, la police sectorielle et la police du milieu concernées.

Cette information commune sera ensuite utilisée pour deux finalités dont il faut souligner la complémentarité et non la différence :

- asseoir les redevances de l'Agence ;
- informer les services de police sur le respect des autorisations de rejet.

3) - Animation de la concertation (entre les administrations, l'Agence, les collectivités et les usagers) nécessaire à l'élaboration de la politique de l'eau

Cette concertation est à mener notamment au niveau du Bassin (au sens administratif du terme : les 6 bassins) et au niveau local (SAGE).

L'Agence et la DIREN assurent conjointement le secrétariat du Comité de Bassin. En Rhône-Méditerranée-Corse, les relations entre les personnes sont bonnes, mais le rôle de l'Agence est de fait plus important que celui de la DIREN. Il ne semble pas qu'un partage ait été explicité.

La taille du "bassin" Rhône-Méditerranée-Corse est telle que l'on peut douter de ce qu'il y ait beaucoup de sujets qui puissent faire l'objet d'une concertation utile au niveau du Comité de Bassin, en l'absence de solidarité physique réelle entre les usagers. Dix commissions géographiques ont été constituées pour rapprocher la concertation du niveau où les solidarités physiques devraient permettre une pédagogie efficace. Mais, **l'absence (ou la faiblesse) de la modulation géographique des redevances et des aides et l'absence de contrainte financière à ce niveau, ainsi que l'absence de mandat clairement défini, réduisent leur rôle à celui d'instance d'information.**

L'instance locale de concertation étant la Commission Locale de l'Eau des SAGE (là où il en existe), une instance de concertation intermédiaire entre le local et le national pourrait utilement se situer à un niveau inférieur à celui des actuels comités de bassin des 4 grands bassins actuels.

Les 4 grands comités de bassin actuels seraient avantageusement remplacés par des comités concernant des bassins ou sous-bassins plus petits qui auraient les mêmes compétences que les actuels comités : les agences actuelles qui pourraient rester inchangées demeurerait l'exécutif unique de ces nouveaux comités.

Au niveau des SAGE, la répartition des rôles entre DIREN et Agence n'est pas définie ; il y a souvent redondance de la présence de leurs représentants alors qu'ils sont là tous deux pour apporter le même type d'appui technico-administratif. Seules les phases engageant des financements de l'Agence impliquent la présence d'un agent dûment mandaté par elle pour prendre position.

4) - Police des prélèvements : faisabilité de la "répartition"

Le contact que nous avons eu dans la Drôme ne nous a pas encouragés à penser que les dispositions des art. 8-2° et 9-1° de la loi sur l'eau de 1992 sur la répartition autoritaire (chronique ou temporaire en cas d'étiage sévère) impliquant des réductions de prélèvement sans indemnisation, pouvaient être maniées effectivement pour réduire des prélèvements individuels.

Il nous semble que l'on n'a guère pensé à une intervention de l'Agence selon des modalités qui avaient inspiré les auteurs de la loi de 1964 : faire financer par l'Agence les réductions de prélèvements les moins coûteuses, décelées par appels d'offres (indemnisation) et en répercuter le coût sur les autres usagers de la "zone de répartition" dont les prélèvements peuvent rester inchangés grâce au retrait de certains d'entre eux.

5) - Police des rejets : articulation avec les aides de l'Agence

Les prescriptions de la police, en matière de collectivités locales, sont établies en liaison avec l'Agence ; il ne paraît pas envisageable aujourd'hui d'imposer à une collectivité des prescriptions qui conduiraient à un investissement d'épuration non éligible aux aides de l'Agence. La pression exercée sur la collectivité par la police (aujourd'hui insuffisante pour respecter les échéanciers prescrits par le décret du 3 juin 1994) conduit la collectivité à déposer une demande d'aide à l'Agence mais n'aboutit que grâce à cette aide. La contrainte réglementaire et l'aide financière s'épaulent mutuellement : il s'agit de deux leviers de nature différente qui n'agissent que s'ils sont manipulés simultanément.

En matière d'établissements industriels, la DRIRE ne consulte en général pas l'Agence, lors de l'instruction d'une demande d'autorisation (sauf sur des sujets sur lesquels elle cherche une compétence technique à l'Agence). L'Agence estime que la DRIRE a parfois tendance à être plutôt plus sévère qu'il n'est nécessaire et possible, mais elle a toujours aidé à la mise en œuvre des prescriptions de la DRIRE, lorsque l'industriel lui a demandé un soutien financier.

A l'inverse, selon les propres termes de l'Agence, *"les projets auxquels l'Agence apporte son concours financier (non seulement pour dépollution mais aussi pour réduction des consommations d'eau, prévention des pollutions accidentelles, contrôle des prélèvements et des rejets ...) résultent dans l'immense majorité des cas de prescriptions réglementaires en vigueur ou en projet ; dans un certain nombre de cas, il y a discussion entre l'Agence et les DRIRE sur le niveau des prescriptions réglementaires ; les DRIRE reçoivent systématiquement copie du dossier de demande d'aide des industriels et leur avis est requis sur le dossier"*.

On voit donc que la prescription de l'Administration et l'aide de l'Agence sont complémentaires liées pour les établissements industriels comme pour les réseaux d'assainissement.

6) - Organisation de la police des eaux au plan départemental

Les missions de la MISE s'articulent autour de trois thèmes :

- élaborer des priorités d'action, en liaison avec les objectifs qualitatifs du milieu aquatique (plus rarement des objectifs quantitatifs) ;
- organiser la concertation sur l'instruction des demandes et en particulier faire prendre en compte le milieu aquatique dans les dossiers instruits par les polices sectorielles ;
- organiser le contrôle.

Il semble en fait que la différenciation des prescriptions, en fonction du milieu récepteur, soit limitée, non seulement pour les établissements industriels, mais aussi pour les rejets des réseaux d'assainissement. La DRIRE dit moduler ses exigences en fonction des conclusions de l'étude d'impact ; ce point mériterait un examen car l'arrêté "intégré" du 2-2-1998 n'y pousse guère. Notons aussi que l'Agence elle-même ne module pas ses aides et ses redevances en fonction de l'état du milieu récepteur.

En tant qu'instance de concertation dans l'instruction de demandes d'autorisation, la MISE a constitué un gros progrès.

Par contre beaucoup reste à faire pour organiser le contrôle des prescriptions réglementaires.

7) - Risque de conflits entre missions incompatibles

Il est important de mettre en œuvre les dispositions proposées par le rapport, car nous avons constaté d'une part que la DDAF assurait seulement "le suivi" du travail de la chambre d'agriculture qui recense les prélèvements agricoles et d'autre part que le représentant permanent de la DDE à la MISE est l'ingénieur du Service eau, assainissement, environnement de la DDE qui est chargé du secteur ingénierie de ce service.

Mais la situation évolue, facilitée sur le premier point par la mise en place de l'éco-conditionnalité.

Le DDE reconnaît que la création d'une délégation interservices de l'eau, dont le patron serait le DDAF, est à présent une étape nécessaire et nous avons senti que cette étape pourrait être suivie d'un transfert progressif, à conduire avec doigté, à la DDAF des quelques agents de la DDE qui font de la police des eaux.

La décision, prise par le préfet de Charente-Maritime le 29-12-2000, de créer en même temps une délégation interservices de l'eau confiée au DDAF et une délégation interservices de l'ingénierie publique confiée au DDE est un exemple qui mériterait d'être suivi dans une perspective de partage progressif, entre ces directions, des fonctions de gestion de l'environnement à la DDAF et d'ingénierie publique à la DDE.

Ingénierie publique

L'existence d'une ingénierie publique forte est une spécificité de notre pays. Elle est liée à la trop petite taille de nos communes, qui a conduit à la mise en place d'une assistance de l'Etat.

Si elle est un facteur, parmi d'autres, de compétence technique utile pour la politique de l'eau, elle risque de nuire à l'indépendance nécessaire de la police, d'où l'importance des recommandations du rapport à cet égard. Par ailleurs, elle est consommatrice d'un nombre important d'unités d'œuvre ; des redéploiements ont déjà eu lieu dans le passé vers d'autres missions, notamment de police des eaux.

Dans la Drôme, une ingénierie privée prend progressivement une place accrue. La répartition approximative du marché serait :

- pour l'élaboration des zonages d'assainissement collectif, le privé couvrirait la moitié des besoins, la DDE et la DDAF se partageant le reste en parts égales ;
- pour la réalisation d'opérations d'assainissement, le partage se fait en gros par tiers.

IV - Conclusion

La situation actuelle est très marquée par l'histoire des 35 dernières années.

La loi sur l'eau de 1964 a été promulguée à une époque où la police des eaux et celle des ICPE, étaient pratiquement inexistantes. Les agences ont été créées pour mettre en œuvre des outils nouveaux, dissuasifs (redevances) ou incitatifs (aides) et se sont développées avant que ne commence une structuration de la police.

Alors que l'action des agences et celle de la police naissante étaient conçues pour être complémentaires, les deux dispositifs se sont développés de façon largement indépendante avec un fort décalage temporel au bénéfice des agences. L'indépendance des deux dispositifs paraît même avoir été cultivée en arguant de leur différence de nature. En réalité, ces deux dispositifs sont étroitement complémentaires et même devraient être imbriqués au stade de la connaissance des usages de l'eau, comme à celui de l'impulsion publique nécessaire à la réalisation des économies d'eau et à la réduction des pollutions rejetées.

Dans le domaine de l'acquisition des connaissances sur la ressource, de l'animation de la concertation nécessaire entre les divers usagers et de la fixation d'objectifs et de priorités pour guider l'action de chacun, les agences ont, ici encore, occupé toute la scène au départ. Puis sont arrivées les DIREN qui partagent avec les agences une mission commune sans qu'il y ait eu répartition claire des tâches.

Si l'on démarrait aujourd'hui en terrain vierge, il conviendrait de rechercher la possibilité de créer un dispositif qui rassemblerait, sous une autorité unique, les services chargés de l'instruction des autorisations et de l'attribution des aides financières.

Ne pouvant faire table rase du passé, les auteurs recommandent que l'on rapproche progressivement le plus possible les deux dispositifs actuels :

- **en réduisant le champ géographique dans lequel s'exerce l'action des comités de bassin ;**
- **en nommant les DIREN, ou les chefs de SEMA (service de l'eau et des milieux aquatiques), délégués régionaux de l'Agence.**

P. DELOMÉNIE

Y. MARTIN

Annexe 7

Administration comparée : quelques expériences européennes

Annexe 7

ADMINISTRATION COMPARÉE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT QUELQUES EXPÉRIENCES EUROPÉENNES

Claude TRINK - Conseil Général des Mines

Par lettre du 30 janvier 2001, le Premier Ministre a confié à M. le Préfet Dominique DUBOIS la présidence d'une mission visant à “ examiner à tous les niveaux l'adéquation de l'organisation des pouvoirs publics à la prise en compte des questions d'environnement dans leur globalité et leur cohérence, dans une perspective de précaution ”. Pour conduire ces travaux, il a été demandé que la mission prenne “ également en compte l'expérience d'autres pays, notamment de nos principaux partenaires européens ”.

Le Vice-Président du Conseil général des Mines a mis à disposition de la Mission présidée par le préfet DUBOIS, par lettre du 16 mai 2001, M. Claude TRINK, Ingénieur en Chef des Mines, afin de réaliser, sur la base de quelques expériences européennes, une étude d'administration comparée dans le domaine de l'environnement.

Le présent document constitue la synthèse des travaux conduits par M. Claude TRINK.

1 La démarche

Les points prioritaires méritant d'être examinés auprès des expériences étrangères - qui ont été retenues après discussions avec des membres de la Mission - ne visent pas tant à apprécier, pour chaque pays, les compétences du ministère chargé de l'environnement en tant que tel, mais plutôt les aspects d'articulation entre ce ministère et les autres administrations qui conduisent des politiques économiques à fort impact sur l'environnement.

Il est apparu utile de se limiter à trois secteurs :

- l'agriculture ;
- les transports ;
- l'énergie.

En outre la gestion de l'eau pose des problèmes évidents d'interface avec les activités agricoles, industrielles, les collectivités locales, les transports, et les loisirs.

À cet égard, le document de “ Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle ”, adopté le 16 mai 2001 par les ministres de l'Environnement de l'OCDE, insiste sur l'objectif de “ découpler les pressions sur

l'environnement de la croissance économique ” et indique “ qu’il est particulièrement urgent d’agir pour susciter un découplage dans les domaines de l’agriculture, des transports et de l’énergie. Dans ces trois secteurs, “ la structure de la demande et la hausse de la consommation et de la production se traduisent par des effets de volume qui restent trop importants pour être compensés par la progression du rendement d’utilisation des ressources et l’amélioration de l’efficacité énergétique, si bien que les pressions exercées sur l’environnement augmentent. ”

Les pays retenus pour un examen prioritaire sont le Royaume-Uni (58 millions d’habitants), le Danemark (5 millions d’habitants), les Pays-Bas (16 millions d’habitants) et la Suède (9 millions d’habitants).

Pour chaque secteur, il s’agit de savoir comment se conjuguent les politiques de soutien économique aux secteurs productifs et la réglementation des pollutions et risques engendrés par ces secteurs.

L’intérêt se porte à savoir comment se prennent les décisions, en particulier comment est organisée l’inflexion (pour des raisons environnementales) des politiques économiques dans les secteurs mentionnés.

Par exemple, le ministère chargé des transports mène-t-il à la fois une politique d’offre de transport et une régulation de la demande ou bien ces analyses sont-elles menées par des administrations distinctes et, dans ce cas, comment l’arbitrage est-il assuré ? De même, avec l’intégration dans les politiques énergétiques (pétrole, gaz, électricité) des considérations de lutte contre les émissions polluantes, d’économie d’énergie ou la promotion d’énergies nouvelles ou renouvelables. De même enfin pour l’agriculture, avec l’utilisation de l’eau, le contrôle environnemental des élevages intensifs, les cultures irriguées, la jachère, la densité d’élevage à l’hectare, la structure des exploitations agricoles.

Cette prise en compte des préoccupations environnementales peut se faire de différentes manières, et ce sont ces “ solutions administratives ” qui nous intéressent :

- intégration dans un même ministère des politiques d’offre et de demande (exemple : rattachement des transports au ministère de l’environnement)
- développement des politiques de régulation de la demande dans les ministères chargés des secteurs productifs, et nature de l’articulation avec le ministère de l’environnement (par exemple détachement de personnel)
- existence au ministère chargé de l’environnement d’un fonds budgétaire pour abonder certaines opérations financées par d’autres ministères, lui permettant ainsi d’infléchir les politiques de soutien économique
- articulation entre les services chargés de la dissuasion financière (redevances ou taxes), la police, l’aide financière (subventions, prêts favorables), l’ingénierie publique
- existence au ministère chargé de l’environnement de services déconcentrés en propre ou s’appuie-t-il (partiellement ou totalement) sur les services déconcentrés des autres ministères ?
- existence d’agences spécialisées

Le recueil d'informations s'appuie¹ sur :

- les réponses à un questionnaire adressé aux fonctionnaires français en poste dans ces pays (Poste d'Expansion Economique, Conseillers scientifiques) ;
- les réponses d'interlocuteurs dans les ministères étrangers concernés ;
- la lectures de publications provenant de ces ministères, d'organismes multilatéraux (OCDE) et d'ouvrages spécialisés.

2 Les organisations administratives étrangères de l'environnement correspondent toujours à une multiplicité d'instances

2.1 Dans plusieurs pays, les ministères de l'environnement ont aussi la responsabilité d'autres missions, relevant de secteurs économiques

2.1.1 Au Danemark : environnement et énergie

Le ministère de l'Environnement a été créé en 1971 et a fusionné avec le ministère de l'Energie en 1994. L'actuel Ministère de l'Environnement et de l'Energie emploie directement environ 160 personnes. Si l'on compte tous ses instituts et agences, il emploie environ 3 400 personnes (chiffres 1999). Outre ses services organiques, le ministère possède un Service de l'Aménagement du territoire, qui gère la réglementation dans ce domaine en coopération avec les communes et les provinces, notamment les études d'impact sur l'environnement.

2.1.2 Au Royaume-Uni : environnement, transport et logement hier ; environnement, alimentation et agriculture aujourd'hui

Le "super ministère" des Transports, de l'Environnement et des Régions (DETR) a été créé en juin 1997 et regroupe quatre départements ministériels ayant chacun un "Minister of State" à la tête :

- Gouvernement local et régional
- Logement, planification et construction
- Environnement
- Transport

Le nouveau gouvernement BLAIR vient de former (8 juin 2001) un ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, faisant éclater le DETR et formant un département ministériel chargé de manière séparée des transports : Department for Transport, Local Government and Regions (DTLR) – qui devrait cependant permettre des arbitrages internes entre politique des transports et occupation des sols.

¹ Notons qu'il n'y a plus au MATE de centre de documentation des affaires internationales permettant de disposer d'informations sur les organismes étrangers; la documentation est actuellement éclatée entre plusieurs centres de documentation correspondant à l'activité de différents services.

2.1.3 En Suède :

Ministère de l'Environnement, Habitat et Construction (140 personnes)

2.1.4 Aux Pays-Bas

Le Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM), sous cette forme depuis 1982, est responsable de la politique générale de l'environnement et chargé de la coordination de l'action des autres départements dans ce domaine. Il est directement chargé des lois et règlements relatifs à l'air, au sol, aux eaux souterraines, aux déchets, au bruit, aux substances spécifiques, aux radiations, aux études d'impact. Il occupe 4 000 personnes.

2.2 Dans tous les pays, d'autres départements ministériels interviennent aussi sur les questions d'environnement

2.2.1 Au Danemark :

- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (chargé de la réduction des pollutions à cause de la contamination des sols et des nappes phréatiques par les élevages porcins, et à ce titre de la limitation de la taille des élevages et du contrôle de la construction de nouveaux bâtiments) ;
- Ministère des Transports ;
- Ministère du Commerce et de l'Industrie

2.2.2 Aux Pays-Bas :

- Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'eau, qui a la responsabilité de la politique générale de l'eau, et est compétent, à ce titre, pour toute mesure à caractère environnemental relative à l'eau (domaine maritime et eaux intérieures) ;
- Ministère de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche, en charge de conduire la politique de réduction de 25% du cheptel de porcs et de taurillons et de 20% du cheptel avicole (pour des considérations environnementales) et de la politique générale de la nature et de sa protection (espèces, zones protégées) ;
- Ministère des Affaires Economiques (chef de file sur dossiers énergie).

2.2.3 En Suède :

- Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (effectif total : 120 personnes), qui possède une direction de l'environnement et de l'espace rural ;
- Ministère des Finances (fiscalité écologique, programmes environnementaux qui engagent des dépenses publiques) ;
- Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (responsabilités sectorielles qui présentent des aspects environnementaux importants dans les domaines de l'énergie et des transports).

2.2.4 Au Royaume-Uni

- Ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI), en charge de l'énergie et des énergies renouvelables.

2.3 Les ministères de l'environnement ont des responsabilités politiques et budgétaires, mais s'appuient toujours sur des agences étoffées

On observe une distinction nette de fonctions entre :

- les ministères chargés de l'environnement qui ont une responsabilité politique et budgétaire ;
- les agences (qui correspondent souvent à nos directions d'administrations centrales) et ont la responsabilité de conseiller les ministères, de mettre en œuvre les politiques décidées. En principe, ces agences sont indépendantes du ministère, à condition de respecter les lignes directrices, les lois et les ordonnances émanant du Parlement et du gouvernement.

Les agences gouvernementales n'apparaissent pas avoir de rôle d'apport d'une assistance financière.

Deux cas différents se présentent selon que les Agences exercent ou non un pouvoir de police.

2.3.1 Au Royaume-Uni : l'Environment Agency exerce le pouvoir de police

L'Agence a un rôle réglementaire : elle intervient sur la prévention et le contrôle des pollutions dans l'air, l'eau et les sols et met en avant cette approche " intégrée " qui est à l'origine de sa formation. Elle délivre les autorisations requises (" consents "), notamment en ce qui concerne les prélèvements d'eau, les rejets (industriels, agricoles, communaux) ainsi que celles concernant les activités industrielles.

Cette agence a en effet été créée en 1996 en rapprochant les fonctions de la National Rivers Authority (pollution de l'eau), Her Majesty's Inspectorate of Pollution (pollution industrielle) et les services réglementaires locaux sur les déchets. L'Agence couvre l'Angleterre et le Pays de Galles et occupe 9500 personnes. D'autres organismes analogues couvrent l'Ecosse (Agence de protection de l'environnement en Ecosse SEPA, 650 employés) et l'Irlande du Nord (Service de l'Environnement et du Patrimoine EHS, 800 employés).

L'Agence est organisée en 64 " business units ", huit centres nationaux (support scientifique), 21 services nationaux (assistance technique horizontale), 26 entités locales de terrain, coordonnées par huit centres régionaux.

L'Agence touche un très large champ, incluant les déchets radioactifs, la défense contre les inondations, les activités de pêche et de navigation fluviale...

L'Agence publie chaque année un rapport d'activités, un plan de développement (" Corporate plan ")², un rapport sur l'état de l'environnement. Ces documents contiennent de nombreuses données chiffrées notamment sur les activités des services, tant en termes de nombre d'autorisations accordées, d'inspections effectuées, de poursuites engagées, que sur les performances des services rendus par l'Agence, par exemple le taux de traitement de demandes d'autorisations d'installations classées en

² Le " Corporate plan " est établi pour les trois années à venir, et revu chaque année ; un document " Environmental vision " décrit les perspectives pour les 5-20 années à venir et est revu tous les cinq ans ; " l'Operating plan " est établi chaque année pour l'année à venir.

moins de quatre mois (94%) ou le taux de réaction en moins de deux heures³ à des pollutions accidentelles (71%).

Le budget de l'Agence mérite attention : il est de GBP 620 millions pour 1999/2000 financé à :

- 23% par les contributions budgétaires des ministères ;
- 35% par les taxes levées auprès des collectivités locales correspondant à la lutte contre les inondations⁴ ;
- 38% par la récupération des coûts des services auprès des bénéficiaires ("charging schemes") des permis (de pêche et de navigation fluviale) et des autorisations (de prélèvement d'eau ou d'émissions de pollution industrielle) ;
- 4% d'origine diverse (vente d'actifs).

Ainsi 70% des ressources de l'Agence proviennent de ressources directes : taxes et facturations pour services rendus, selon un principe général de récupération des coûts auprès des "bénéficiaires" (principe "pollueur - payeur" !).

Si l'Agence de l'Environnement a la charge de la ressource en eau et de sa qualité, c'est un autre organisme, l'Office de l'eau ("Office of Water Services" OFWAT) qui joue le régulateur économique vis-à-vis des compagnies d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, intervenant dans la fixation des tarifs et des services fournis aux consommateurs ; il s'appuie sur dix comités régionaux indépendants (comité sur le service aux consommateurs) composés d'usagers et sur le Conseil national des consommateurs.

En outre, un "Drinking Water Inspectorate", qui fait partie du Ministère chargé de l'Environnement contrôle la qualité des eaux potables.

2.3.2 En Suède et au Danemark, les agences ont une compétence d'expertise et le pouvoir de police est confié à des entités régionales et aux communes.

2.3.2.1 La Suède

Dans le contexte institutionnel suédois, les 13 ministères du gouvernement sont de petites unités principalement chargées de préparer les textes de loi. La mise en application des lois est confiée à quelque 250 agences nationales relativement indépendantes et aux collectivités locales.

Le Ministère de l'Environnement emploie 140 personnes (une soixantaine avant l'intégration dans l'Union Européenne). Son domaine de compétence est aussi couvert par 13 agences, dont l'Agence suédoise de protection de l'environnement.

Les autorités chargées de la mise en application des lois sont :

- au niveau national : l'Agence suédoise de protection de l'environnement (480 employés), et - à une moindre échelle - l'Agence suédoise de l'Agriculture (880 employés).

³ Pendant l'horaire de travail quatre heures en dehors.

⁴ Le montant des dépenses pour la supervision des moyens de lutte, la prévision, l'alerte et les mesures d'urgence équilibre exactement le montant de taxes encaissées.

- Les agences sont des organismes publics. L'idée est de séparer l'instance qui formule la ligne politique de celles chargées de la mise en textes législatifs des règles et de leur application, comme garantie d'indépendance.
- au niveau régional : les comités administratifs des 23 Comités qui sont des organismes régionaux indépendants de l'administration centrale. Ces comités décident des autorisations pour les installations de taille moyenne ; ils surveillent, inspectent et font respecter les autorisations y compris celles données au niveau national ; ils gèrent également les 26 parcs nationaux et les 2120 réserves naturelles.
- au niveau local : les Commissions municipales pour la protection de l'environnement et la santé des 288 communes (pour 9 millions d'habitants) ; ces commissions accordent des autorisations pour les installations de petite taille (généralement standard) et veille à leur mise en application. Elles détiennent (parfois conjointement) et exploitent quelque 1300 entreprises et fondations qui assurent des services tels que la distribution de l'électricité, la distribution de l'eau et l'épuration des eaux usées.

En outre une structure nationale gère le système d'attribution des autorisations pour les sources fixes de grande taille ; cette instance assure également l'audition des recours introduits contre des décisions prises à des niveaux de pouvoir inférieurs.

En 1996, près de 25 000 autorisations avaient été accordées : 450 au niveau national, 3 500 au niveau des comtés, 21 000 au niveau des communes.

Signalons que des associations volontaires locales, dites associations contre la pollution de l'eau et de l'air, regroupent les détenteurs d'autorisations de déversement ou d'émissions qui partagent les coûts de surveillance qu'ils doivent assurer. La surveillance elle-même est le plus souvent confiée à des consultants extérieurs.

Une Inspection nationale des produits chimiques (KEMI), employant 120 personnes, est habilitée à réglementer et limiter la vente de tout produit chimique, en vertu de la loi sur les produits chimiques.

Citons enfin, car la compétence de cette agence relève du ministère chargé de l'Environnement, le Conseil National du Logement, de la Construction et de la Planification, qui intervient dans le domaine de l'environnement bâti, ainsi que l'urbanisme.

Un Code de l'Environnement est entré en vigueur à partir du 1er janvier 1999, remplaçant 15 législations émises auparavant. Quinze objectifs environnementaux⁵ ont été retenus pour servir de guide dans l'appréciation des mesures envisagées. Ces objectifs doivent être atteints en 2025.

Ce Code introduit, à côté des procédures d'autorisations, une procédure d'acceptabilité au regard des règles et objectifs du Code (" permissibility procedure ") par le gouvernement, notamment pour les activités industrielles de grande taille, les installations énergétiques et de traitement de déchets, les routes, voies ferroviaires et

⁵ Air pur ; eaux souterraines de haute qualité ; équilibre durable des lacs et cours d'eau ; zones humides prospères ; un environnement équilibré et durable pour les côtes et archipels ; absence d'eutrophisation ; acidification naturelle seulement ; ensemble forestier durable ; paysage agricole varié ; magnifique paysage de montagne ; environnement bâti de qualité ; environnement débarrassé de substances toxiques ; environnement sûr au point de vue de la radioactivité ; couche d'ozone protégée ; changement de climat sous contrôle.

aéroports. Cette procédure permet d'imposer des dispositions de prévention ou de précaution. La règle générale est que les projets examinés par l'administration centrale ne peuvent être autorisés sans une approbation municipale, mais le Code prévoit des cas où le gouvernement peut aller à l'encontre d'un veto municipal : infrastructures hydrauliques, routières, ferroviaires, fluviales, aéroportuaires ; stockage et traitement de déchets nucléaires. On peut y voir l'introduction d'une limite à une décentralisation jusque là très poussée dans la gestion de l'environnement.

2.3.2.2 le Danemark

Le ministère s'appuie sur trois agences :

- l'Agence danoise pour la protection de l'environnement, qui emploie 460 personnes ;
- l'Agence nationale des forêts et de la nature, qui gère les forêts domaniales et applique la législation relative à la protection de la nature, à la chasse, à l'exploitation des matières premières et à la protection du patrimoine. Ses effectifs s'élèvent à 1 650 personnes, dont 1 350 en poste dans les 25 Districts forestiers ;
- l'Agence danoise pour l'énergie, qui met en œuvre la politique énergétique nationale concernant la production et l'approvisionnement ainsi que la consommation et le développement des énergies nouvelles (300 personnes).

Le Ministère gère par ailleurs trois instituts de recherche indépendants :

- l'Institut national de recherche sur l'environnement, dont un tiers du financement est d'origine extrabudgétaire (425 personnes) ;
- l'Institut danois de recherche sur la forêt et les paysages, dont la moitié du financement est d'origine extrabudgétaire (100 personnes) ;
- le Service géologique du Danemark et du Groenland, dont un tiers du financement est d'origine extrabudgétaire (500 personnes).

Les tâches administratives relatives à la mise en œuvre des mesures de prévention et de contrôle de la pollution incombent aux 14 provinces et aux 275 communes.

- Les provinces sont responsables des mesures d'autorisation et d'inspection applicables aux gros pollueurs (environ 4 000 entreprises industrielles), des installations d'épuration des eaux usées municipales et des décharges, ainsi que des questions liées à la gestion des prélèvements d'eau, à la surveillance de la qualité de l'eau et aux sites contaminés. Chaque conseil provincial a un comité chargé des affaires techniques et environnementales, et l'administration provinciale possède un service de l'environnement employant 75 personnes. (A Copenhague, les questions d'environnement relèvent de l'Agence pour la protection de l'environnement de la ville de Copenhague, qui emploie plus de 100 personnes).
- Les communes sont responsables des mesures environnementales d'autorisation, de surveillance et d'inspection visant les petits pollueurs (environ 6 000 entreprises industrielles et 59 000 exploitations agricoles) et des questions relatives aux rejets dans un réseau d'assainissement. Elles exploitent le réseau d'assainissement ainsi que les installations d'épuration des eaux municipales et d'approvisionnement en eau, et sont responsables de la gestion des déchets. En général, les conseils municipaux ont un comité

technique et environnemental qui s'appuie sur un service spécialisé (dans une commune moyenne de 19 000 habitants, ce service emploie trois à quatre personnes ; seulement 54 communes sur 275 ont plus de 20 000 habitants).

- Les recours contre les décisions prises par les communes et les provinces, notamment celles liées aux permis d'environnement, sont traitées par l'agence pour la protection de l'environnement, la commission de recours pour l'environnement étant l'organe de deuxième instance.

Mentionnons le rôle important de l'Institut national de la Santé publique et de l'Environnement (RIVM) qui a pour vocation d'apporter une aide à la décision dans le domaine de la santé publique et de l'environnement. Il est notamment chargé de l'évaluation des plans de protection de l'environnement et de préservation de la nature. Il publie un écobilan annuel et, tous les quatre ans, des perspectives environnementales. Il gère le Réseau national intégré de surveillance de la qualité de l'environnement qui mesure la qualité de l'air, du sol, des eaux souterraines et de l'eau potable. Il étudie également les sources et les effets de la radioactivité. Le RIVM occupe 1 315 agents (au 1^{er} janvier 2000) et se compose d'environ 30 laboratoires et centres regroupés en quatre divisions : vaccins (147 personnes) ; recherche en matière de santé publique (230) ; risques, environnement et santé (393) ; recherche environnementale (263) ; auxquelles s'ajoute la direction générale et les directions fonctionnelles (282). Le budget (1999) est de 1 020 Md FF et est financé à 50% par le ministère de la santé, à 25% par le ministère de l'environnement et à 25% par la vente de vaccins.

2.3.3 Aux Pays-Bas la mise en œuvre est confiée aux collectivités locales, qui ont délégué leur responsabilité dans le domaine de l'eau aux agences de l'eau (wateringues)

L'application de la réglementation sur l'environnement est confiée à l'échelon provincial et municipal.

Les 12 provinces sont responsables de la mise en œuvre de la réglementation nationale sur leur territoire (elles sont chargées notamment de vérifier l'application des directives par les municipalités et les agences de l'eau), de la délivrance des autorisations prévues par la loi sur la gestion de l'environnement, et du rejet des eaux usées dans les eaux de surface provinciales (c'est-à-dire non nationales). De plus, elles assurent la coordination des politiques du gouvernement, telles celles portant sur la gestion de l'eau, l'environnement, la protection de la nature, le transport, etc.

Les provinces jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire et de l'espace, en établissant des plans provinciaux pour l'utilisation des sols. Elles délimitent également les zones de protection des sols et des nappes phréatiques et choisissent les sites d'installation des décharges publiques.

En principe, les provinces ont toutes une responsabilité d'exécution dans la gestion des eaux. Toutefois elles ont délégué cette responsabilité, ainsi que celles liées à l'attribution des autorisations de rejets des eaux usées aux agences de l'eau.

Les 536 communes (51% de la population réside dans des villes de plus de 25 000 habitants) sont chargées d'appliquer toute une série de textes relatifs à l'environnement, notamment l'attribution des autorisations aux installations de taille réduite, la construction et l'entretien des réseaux d'assainissement et du ramassage des ordures.

Les agences de l'eau (“waterschappen”) ou wateringues sont un échelon spécifique et très ancien aux Pays-Bas. Dès le XIII^e siècle, les communautés locales ont élu des représentants pour parler des affaires liées à l'eau. Ces assemblées ont été à la base des wateringues. C'est la plus ancienne forme administrative démocratique aux Pays-Bas. Les wateringues sont, tout comme les provinces et les communes, des collectivités locales. L'organisation des wateringues comprend l'Assemblée Générale (ou Conseil d'Administration) qui est élue et l'Exécutif qui est choisi par l'assemblée. Le Chef Exécutif préside ces deux corps et est nommé par la Reine, sur proposition de l'Assemblée. Chaque catégorie d'usagers (propriétaires de biens immobiliers, pollueurs ménagers, pollueurs industriels,...) choisit ses représentants à l'Assemblée Générale, soit par élection directe soit par désignation : les chambres de commerce et d'industrie, par exemple, désignent les représentants des pollueurs industriels. L'effectif en personnel d'un wateringue est compris entre vingt et quatre cents personnes. Aux Pays-Bas, environ 9 000 personnes travaillent pour les wateringues, elles ont le statut de fonctionnaire.

Les wateringues sont responsables de la protection contre les inondations (cela représente 3 050 km de digues à entretenir), de la qualité (i.e. de la lutte contre la pollution, de l'épuration des eaux usées et de l'amélioration de la qualité des eaux), de la quantité d'eau et de la gestion des débits afin de garantir le bon niveau des eaux à l'échelon local et régional dans leur territoire, et dans certains cas de l'entretien des ouvrages hydrauliques et des infrastructures routières (au total 6 725 km routes sont gérées par les wateringues). Ce sont elles qui sont chargées de construire et d'exploiter les usines de traitement des eaux usées, ce qui représente une gestion de 410 usines de traitement en 2000.

Les revenus des wateringues proviennent de deux impôts : le premier est attribué aux dépenses concernant les retenues d'eau, la quantité des eaux et les voies navigables, il est proportionnel à la superficie des terrains et à la valeur des biens immobiliers ; le second (taxe sur la pollution) est affecté à la gestion de la qualité des eaux, il est calculé selon le principe “pollueur-payeur”.

Auparavant, il existait plusieurs milliers de wateringues. Ce nombre a diminué depuis la catastrophe qui a causé 1 835 morts en 1953 suite à une tempête, et elles ne sont plus que 57 aujourd'hui. Ce nombre a encore vocation à diminuer.

L'eau potable est produite et distribuée par des compagnies de distribution de l'eau. En 1998, il y avait 24 compagnies, ce qui représente plus de 8 500 employés. Ces compagnies sont des entreprises publiques dont les actions sont détenues par les provinces ou les communes.

3 Les problèmes généraux de modernisation de l'action administrative

3.1 La capacité de traiter des questions de société horizontales par rapport aux départements ministériels traditionnels est reconnue comme une priorité dans les approches de modernisation de l'administration.

3.1.1 Au Royaume-Uni

Les services du Premier Ministre britannique (Cabinet Office - Performance and Innovation Unit), dans le cadre d'une approche sur la modernisation de l'action gouvernementale, a inscrit le domaine de la protection de l'environnement parmi les problèmes de la société civile qui ne peuvent être traités que de manière transverse ("cross-cutting") ; pour citer M. Tony BLAIR :

"De nombreux défis parmi les plus importants auxquels est confronté le Gouvernement ne peuvent être traités par les structures traditionnelles de Whitehall. S'attaquer au problème de la drogue, moderniser le système de la justice criminelle, encourager le développement durable ou réhabiliter les quartiers abandonnés exigent qu'un grand nombre de ministères et d'agences travaillent ensemble. Et nous avons besoin d'une meilleure coordination et davantage de travail d'équipe dans le gouvernement..."

L'importance n'est donc pas de redécouper ou d'étendre les départements ministériels, mais de développer des systèmes de gestion permettant de faire travailler les différents services autour d'objectifs.

Le rapport britannique⁶ recommande ainsi de :

- Renforcer le leadership des ministres et des hauts fonctionnaires pour créer une culture valorisant les politiques transverses, avec un système de reconnaissance des mérites ;
- Améliorer la formulation des programmes et de leur mise en œuvre, afin de mieux tenir compte des problèmes et enjeux transverses, et afin de donner plus d'importance aux intérêts et points de vue de ceux qui sont hors de l'administration centrale et qui utilisent ou fournissent les services ;
- Développer chez les fonctionnaires les compétences techniques pour traiter des problèmes et enjeux transverses ;
- Utiliser une flexibilité budgétaire pour encourager le travail coopératif, notamment en utilisant des budgets transverses et une mise en commun de ressources ;
- Utiliser les audits et les évaluations externes pour renforcer le travail coopératif et encourager une raisonnable prise de risque ;
- Avoir recours à l'arbitrage interministériel pour soutenir des approches transverses, chaque fois que cela est nécessaire.

⁶ Cabinet Office : "Wiring it up, Whitehall Management of Cross-cutting Policies and services " Janvier 2000

Le rapport insiste sur l'importance de mettre en place les structures adéquates de responsabilité et de primes pour encourager le travail coopératif.

3.1.2 En Suède

La Suède a développé une expérience de mise en œuvre de politiques transversales et de travail coopératif à travers la réforme budgétaire de ces dix dernières années. En effet, pour combattre la hausse régulière du budget de chaque agence voté séparément, la procédure du vote budgétaire se déroule de la manière suivante :

- Le ministère des Finances propose un volume global et sa répartition entre 27 lignes de dépenses, qui transcende les limites des ministères et des agences ;
- Le Parlement débat et vote un budget global et une répartition provisoire entre les 27 lignes de dépenses ;
- Le Gouvernement définit alors une allocation entre les organismes de chacune des 27 lignes de dépenses, et la soumet au Parlement qui en débat dans ses commissions ;
- Le Parlement se prononce sur l'ensemble de la répartition, sachant qu'il n'est pas possible de remettre en cause les montants plafonds arrêtés à l'étape antérieure : ainsi la répartition entre les 27 lignes de dépenses ne peut se faire qu'à l'intérieur de l'enveloppe globale ; la répartition entre ministères et agences ne peut se faire qu'à l'intérieur d'une ligne et une augmentation d'allocation doit s'accompagner d'une baisse par ailleurs ;
- Une fois le processus de répartition accompli, chaque organisme est responsable pour le budget propre qui lui a été alloué (et la répartition entre les 27 lignes n'est plus utilisée pour le suivi et le contrôle des dépenses) ;
- En même temps que les allocations budgétaires sont ainsi effectuées pour chaque ministère, le Gouvernement précise dans une lettre de mission les objectifs visés correspondants au budget alloué, objectifs qui sont transverses à plusieurs ministères, ainsi que le domaine d'intervention de chaque ministère à l'égard de cet objectif ;
- Cette définition formelle oblige les ministères à consulter les autres ministères nommés dans la poursuite de l'objectif concerné. Une décision ne peut pas être prise sans l'accord des autres ministères nommés ; la coordination selon ce modèle se révèle beaucoup plus fréquente que le recours à des comités interministériels ;
- Une Cour des comptes indépendante (National Audit Office) effectue chaque année un audit des comptes de chaque agence et entreprise publique ; cet audit regarde notamment les performances de l'agence au regard des objectifs qui avaient été assignés dans la lettre d'instruction. Le Parlement dispose en outre de ses propres services d'audit.

Le système suédois illustre ainsi une volonté de fonctionner sur la base de politiques transverses aux départements ministériels et aux agences, tant dans la définition des objectifs que dans l'allocation, au moins initiale, des budgets : cette allocation est faite en fonction de programmes et non des organismes ; le système oblige les ministères à se consulter en fonction des lettres de mission.

3.1.3 Aux Pays-Bas, les plans nationaux sont utilisés pour favoriser la coopération entre les départements ministériels avant d'être soumis au débat public et au vote par le Parlement

Voici trois exemples tirés de l'expérience néerlandaise :

- Le Troisième “ **National Environmental Policy Plan** ” (NEPP3) a été publié en février 1998 pour la période 1999-2003. Ce document fait suite à un NEPP1 publié en 1989 et un NEPP2 publié en 1993. Le présent document a été mis au point par six ministères : ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; ministère des Affaires Economiques ; ministère de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche ; ministère des transports, des Travaux Publics et de la Gestion de l'Eau ; Secrétariat d'Etat aux Finances ; ministère de la Coopération.

Dans le cadre de ce plan, il est prévu en outre un accord administratif avec le ministère de la Défense concernant une politique environnementale intégrée pour ses établissements.

L'orientation de ce document est : « Après une période où le maître-mot était l'assainissement, c'est-à-dire la dépollution proprement dite, le gouvernement s'est assigné pour mission de maintenir le découplage absolu entre la croissance économique et la pression sur l'environnement et de pérenniser l'utilisation durable des ressources naturelles. ».

Le NEPP3 promeut « l'intégration externe » ; citons :

« De nombreuses activités de diverses autorités étant étroitement liées, le gouvernement souligne la nécessité de créer des partenariats pour assurer le succès de sa politique de l'environnement. Au niveau de l'Etat, il encourage l'intégration externe, c'est-à-dire que le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement devra prendre en compte les intérêts sociaux et économiques tandis que les autres ministères prendront en compte l'environnement »

- Le 16 octobre 2000 a été rendu public le document “**Perspectives pour une Nouvelle Politique des Transports: une vision pour 2020** “ qui a été rédigé conjointement par les ministères des transports, des Affaires Economiques, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Agriculture et de la Pêche, ainsi que par les provinces et les communes. Il a été décidé d'en faire un processus de réflexion ouvert également aux entreprises, associations et plus généralement à tous les acteurs concernés.

Ce document constitue une étape dans l'achèvement du Plan national relatif à la gestion de la circulation et aux transports (NVVP). Signalons que, en vue de maintenir la mobilité, ce document propose entre autres une meilleure utilisation de l'infrastructure existante, notamment en introduisant un instrument tarifaire (le tarif au kilomètre dépendra notamment de l'équipement plus ou moins polluant du véhicule et de la période de la journée). En outre il propose de doter les provinces d'une plus grande liberté pour définir les politiques locale et régionale. Les fonds de mobilité régionaux seront développés. Le plafond en dessous duquel les pouvoirs publics locaux sont autorisés à décider eux-mêmes en matière d'investissement passera de 10 millions d'euros à 200 millions d'euros.

- En décembre 1998 a été publié le **Quatrième Document national sur l'aménagement des eaux** au terme d'un processus d'élaboration et de débats engagé en 1995 et auquel plus de 3000 personnes ont participé. Ce document est le résultat d'une collaboration entre les ministères des transports, des travaux publics et de la gestion des Eaux ; de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche ; du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et l'Union des wateringues.

Ces plans permettent d'aboutir à une approche intégrée des différentes mesures, à l'origine concernant chacune un milieu séparé (sol, air, eau) et d'aboutir à un croisement entre cinq approches différentes :

- L'approche par milieu, reflétant le système législatif sectorisé ;
- L'approche par substances, concentré sur les effets des diverses substances dans l'environnement aux différentes étapes de leur cycle de vie ;
- L'approche par groupes-cibles, établissant les responsabilités des différents acteurs de la société ;
- L'approche régionale, concentrée sur les zones particulièrement exposées aux pressions de l'environnement ;
- L'approche thématique, mettant en lumière les causes et les effets de certains problèmes environnementaux complexes nécessitant une action coordonnée : changement climatique, acidification, dissémination, dessèchement des sols, etc..

Selon le Conseiller commercial au poste d'expansion économique à la Haye, il convient de souligner que « les acteurs publics ne sont pas les seuls impliqués. Des programmes intégrés de lutte contre la pollution sont établis sous forme contractuelle avec certains « groupes cibles », industrie, raffineries, production de gaz et d'électricité, secteur du bâtiment, circulation et transports, entreprises de traitement de déchets, agriculture, commerce, acteurs de la chaîne de l'eau, consommateurs. Ces accords sont conclus sur une base volontaire, le secteur concerné établissant lui-même son plan d'action en vue d'atteindre les objectifs retenus ; en cas de défaillance, les pouvoirs publics se substituent à ces différents acteurs et prennent eux-mêmes les mesures nécessaires, en recourant notamment à des mesures d'incitation à caractère financier ou fiscal (réduction d'impôts de tout ou partie des investissements environnementaux...). Face aux nécessités environnementales, les Pays-bas sont confrontés à des arbitrages difficiles sur le plan économique et social : la remise en cause partielle d'un modèle de développement économique, très orienté vers des activités de transport-logistique et d'agriculture intensive, soulève des oppositions fortes des milieux concernés, sans que l'on sache véritablement quel sera le point d'équilibre entre des intérêts contradictoires. »

3.2 L'organisation d'arbitrage au niveau le plus proche du terrain et le découragement à "faire remonter" les dossiers et à réclamer un arbitrage à des niveaux ministériels sont des clés d'un fonctionnement amélioré des services.

Telle est la pratique recherchée au Royaume-Uni et décrite ci-dessous par le Conseiller scientifique en poste à Londres :

« La philosophie adoptée par les ministères (ici les Départements) est de tenter de résoudre les problèmes au niveau le plus bas, c'est-à-dire à l'intérieur même des Départements avant de passer à une discussion avec d'autres Départements. Le DETR a fusionné, lors de sa formation, les transports et l'environnement ; lors de cette fusion, les cellules les plus radicales des transports et de l'environnement qui existaient auparavant ont été dissoutes pour permettre la discussion et trouver des compromis. Les composantes économiques des actions et propositions, par exemple dans le cas de l'environnement, sont également évaluées, en général par des agences extérieures et les travaux de ces agences sont alors examinés d'une manière critique par le Département mais aussi par le "Treasury" avant d'être pris en compte.

Il semble important d'établir une culture dans les Départements afin d'éviter de faire remonter les questions au niveau supérieur pour arbitrage en mettant en exergue le risque pris lors de tels arbitrages et en faisant savoir que le principe était mal considéré et ne procurait aucune importance au dossier ainsi mis en avant. Il est important pour les Départements de savoir par avance la position du Premier Ministre sur les grands dossiers, ce qui permet d'anticiper certaines décisions et de faire un premier arbitrage avant que le dossier ne soit transmis. Une cellule de coordination existe d'ailleurs au Cabinet du Premier Ministre .

Une pratique assez répandue pour une question d'actualité (par exemple l'environnement) est la consultation directe du public, via un institut d'opinion ou tout autre moyen, par un Département, même s'il n'est pas directement en charge de l'environnement dans le cas de l'exemple considéré. Les résultats servent alors pour l'argumentation lors de discussions ultérieures.

3.3 Implication forte des collectivités locales, notamment en qualités d'acheteurs publics et de gestionnaires de services publics de l'environnement

Mentionnons à cet égard qu'au Danemark les circulaires concernant les achats publics obligent les acheteurs du service public de prendre les critères relatifs à l'environnement au même titre que les autres (prix, qualité, fonctionnement,...). Par exemple, les cuisines dans les institutions publiques doivent, dans la mesure du possible, utiliser des produits écologiques. De même les parcs publics, les cimetières et les espaces verts doivent être cultivés et entretenus avec des produits favorables à l'environnement.

De même dans le NEPP3, le Gouvernement des Pays-bas indique qu'il va modifier les règles d'achat de fournitures dans les services publics pour stimuler une politique affirmée de produits respectueux de l'environnement. En outre le gouvernement veut étendre aux institutions administratives et entreprises publiques la pratique du

« environmental management system » (EMAS) qui permet d'intégrer des procédures concernant la construction durable, le tri des déchets, les économies d'énergie, l'achat des fournitures, les investissements.

3.4 Organisation des relations entre les niveaux

Un défi existe pour faire fonctionner de manière cohérente des institutions (ministères, agences, collectivités locales) situés à des niveaux divers et disposant de responsabilités fragmentées.

Citons sur ce domaine l'observation du rapport OCDE sur l'examen des performances environnementales pour la Suède (1996) :

« en règle générale, les organismes de niveau supérieur ne donnent pas d'ordres à ceux de niveau inférieur ; au contraire, leurs rapports doivent plutôt se fonder sur le conseil, les directives, voire l'aide financière. On obtient ainsi une forme de pluralisme administratif assorti de puissants mécanismes de coordination. »

3.5 La tendance à l'utilisation généralisée des instruments économiques : les taxes vertes

Les pays examinés ont généralisé l'utilisation des instruments économiques et ont dressé des bilans positifs de leur application, notamment dans la lutte contre la pollution de l'air. En particulier la Suède attribue un rôle très positif aux taxes sur le soufre et aux redevances sur les Nox. De même au Danemark pour la réduction des émissions de polluants classiques dans l'air et les rejets de substances organiques et métaux lourds.

L'éventail des instruments s'est élargi progressivement : s'il existait déjà des redevances d'utilisation et des subventions dans les années 70, les redevances se sont diversifiées (redevances sur les émissions). D'autres types d'instruments économiques (systèmes de consigne, cautions de bonne fin, indemnisation) sont également apparus. Cette évolution se caractérise en outre par la multiplication des taxes environnementales - à la faveur de l'intégration des politiques en matière de fiscalité et d'environnement- et la progression des permis négociables.

Les politiques budgétaires font de plus en plus intervenir des redevances environnementales. Les redevances à finalité incitative (qui ne visent pas expressément à dégager des recettes) sont mises en place ou envisagées. Les Pays-Bas ont supprimé la plupart des redevances à finalité financière et/ou les ont remplacées par des taxes dont le produit est destiné au budget de l'Etat.

Les tableaux en fin de document⁷ donnent un aperçu rapide et non exhaustif des instruments utilisés dans chaque pays, en distinguant les instruments de lutte contre la pollution (hors taxes) et ceux de gestion des ressources naturelles.

⁷ tiré d'une étude de l' OCDE sur les instruments économiques et la protection de l'environnement (1999)

3.6 L'environnement comme soutien à l'activité économique

L'extrait ci-dessous d'une note du chef du poste d'expansion économique à Copenhague sur l'environnement dans les pays nordiques (décembre 1999) éclaire parfaitement l'approche :

“ Plus qu'une contrainte, l'environnement est considéré comme un argument de vente par les entreprises des pays nordiques qui souscrivent volontiers des accords volontaires et ne manquent jamais de se porter candidates aux labels environnementaux nationaux ou régionaux, le “ consommateur-citoyen ” manifestant souverainement, par ses achats, ses préoccupations environnementales et sa prévention à l'encontre des produits soupçonnés de porter atteinte, non seulement à la santé et à la sécurité des personnes, mais également à l'environnement. Au fur et à mesure que les contraintes communautaires se précisent, les investissements déjà consentis par ces entreprises pour être conformes à la réglementation et l'importance de leur contribution aux activités de recherche-développement leur donnent, au moins provisoirement, un avantage comparatif sur leurs concurrents étrangers.

De même les compétences acquises par les entreprises nordiques du secteur de l'environnement, notamment celles de sociétés d'ingénierie, sont-elles valorisées sur les marchés étrangers, que ce soit dans les pays en développement ou en Europe Orientale. Il n'est d'ailleurs pas de projet financé sur l'aide publique au développement qui ne comporte une forte composante environnementale. Ces éléments sont en grande partie à l'origine des succès remportés à l'étranger par les “ éco-industries ” nordiques et des difficultés pour nos entreprises de les concurrencer sur leur marché national, sauf à conclure avec elles des accords de partenariat ou à proposer des produits et équipements de substitution ou particulièrement innovants. ”

4 Conclusion

Dans tous les pays étudiés, les responsabilités administratives dans le domaine de l'environnement apparaissent éclatées entre ministères, agences et collectivités locales.

Cependant le domaine pris en considération ne cesse de prendre de l'ampleur.

Le système d'autorisations est universel ; en même temps l'intervention d'institutions décentralisées est développée et le recours aux instruments économiques s'étend.

Ainsi, comme le montrent les expériences étudiées, c'est avant tout dans la capacité de coordination et de développement de méthodes de travail sur des questions transverses aux départements ministériels que se situe le défi essentiel pour la modernisation de l'action administrative.

LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION (hors taxes)

Pays	Redevances	Permis négociables	Systèmes de consigne	Paielements pour non-conformité	Indemnisation	Subventions
Danemark	-Redevance sur les pneus de voiture -Redevance sur les batteries de démarreur (plomb) -rejet des eaux usées -Ordures ménagères -Déchets dangereux -Taxe sur l'essence	-Programme sur le CO2 visant les centrales électriques	-Mécanisme de consignation des bouteilles -Prime sur les batteries au nickel-cadmium -Prime sur les accumulateurs au plomb		-Loi sur les dommages à l'environnement -Loi sur les sols contaminés	Dons pour la circulation et l'environnement -Fonds pour les emplois « verts » -Fonds vert -Dons pour la construction écologique -Programme pour des produits et des déchets moins polluants et pour les projets de recyclage
Pays-Bas			-Consigne sur les bouteilles en verre pour la bière, les boissons non alcoolisées, le lait et les produits laitiers -Consigne sur les bouteilles en PET			-Mécanisme de crédit pour le développement de produits intéressant l'environnement -Subvention pour les autobus non polluants -Subvention pour le traitement non polluant des déchets de l'industrie de la pêche -Mécanisme de crédit complémentaire pour les investissements dans les entreprises agricoles
Suède	-Redevance sur l'émission de Nox -Redevance pour la collecte d'ordures ménagères -redevances sur les eaux usées -Redevance pour l'exemption de certains règlements		-Récipients de boissons -Véhicules à moteur	-Redevance générale pour la protection de l'environnement -Rejet de pétrole en mer	-Dommages occasionnés par les centrales hydroélectriques	-Aide financière pour le traitement des déchets pétroliers dans les ports -Aide financière pour les biocombustibles -Aide financière pour la réduction des émissions par les citernes domestiques de combustible
Royaume-Uni (p.m .)						

LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Pays	Quantité d'eau	Pêcheries	Sylviculture	Zones humides	Sols	Espèce naturelles/ Faune
Danemark	-Redevances sur les eaux usées -Taxes sur les eaux usées -Subventions aux petites entreprises d'approvisionnement en eau menacée par la pollution		-Subvention pour la bonne gestion des forêts et leur utilisation multiple	-Subvention pour la restauration des cours d'eau -Subvention pour la restauration des terres humides -Subvention en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement	-Subventions pour la plantation de coupe-vent -Taxes sur les matières premières -Subventions en faveur d'une production agricole écologique	-Taxes sur les permis de chasse -Taxes sur la pêche sportive et la pêche à la ligne
Pays-Bas	-Taxe sur le prélèvement d'eaux souterraines	- Quotas de pêche transférables	-Exonération de taxe pour les propriétaires d'exploitations sylvicoles -Fonds vert -Contribution financière pour l'extension de la sylviculture par la coopération entre les secteurs public et privé		-Subventions pour la protection des zones naturelles -Subventions en faveur de politiques environnementales axées sur l'aménagement spatial et le milieu naturel	-Taxes sur la chasse -Taxes sur la pêche -Subvention pour l'achat de zones écologiques par des organisations privées de protection de l'environnement -Subvention pour promouvoir le contrôle efficace des zones protégées

Pays	Quantité d'eau	Pêcheries	Sylviculture	Zones humides	Sols	Espèce naturelles/ Faune
Suède	-Redevances sur les prélèvements d'eau	-Redevance sur la pêche	-Subvention pour la protection des forêts	-Subvention pour la restauration de zones humides et des étangs	-Subvention pour la conservation de la biodiversité -Taxe sur le gravier naturel -Redevance sur les excavations -Redevance sur le prélèvement de gravier sur le plateau continental -Redevance au titre de la loi sur les minéraux -Droits sur le permis d'exploitation de la tourbe	
Royaume-Uni	-Redevances sur les prélèvements d'eau (Angleterre et Pays de Galles)		-Programme d'aide financière pour les zones boisées	-Aide financière aux agriculteurs pour ne pas abaisser le niveau des nappes -Subvention pour l'entretien des marais salants	-Programme d'aide financière aux agriculteurs pour la gestion des déchets (dans les zones exposées aux nitrates) -Aides financières pour la protection des sources d'eau potable exposées aux nitrates -Subvention pour la conservation des sites revêtant un intérêt scientifique particulier	-Versements au titre d'accords de gestion pour les propriétaires de sites revêtant un intérêt scientifique particulier -Aides financières aux associations de défense de la faune rurale -Subventions pour l'amélioration et l'extension des habitats naturels