



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Evaluation de la police de l'environnement

Rapport CGEDD n° 008923-01, IGSJ n°38/14, IGA n°14121-13071-01, CGAAER n° 13106
établi par

Henri LEGRAND (CGEDD, responsable opérationnel), Emmanuel RÉBEILLÉ-BORGELLA (CGEDD, responsable opérationnel),
Didier CHABROL (IGA), Gilbert FLAM (IGSJ), Yves MARCHAL (CGAAER), Marie-Christine SOULIE (CGEDD)

Février 2015



Sommaire

Résumé	3
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport) .	7
Liste hiérarchisée des recommandations	10
Recommandations de niveau 1.....	10
Recommandations de niveau 2.....	10
Recommandations de niveau 3.....	11
Introduction	12
Objectifs et déroulement effectif de l'évaluation.....	12
La police de l'environnement est en réalité multiple.....	13
Précisions méthodologiques.....	14
1. La police de l'environnement recouvre des réalités très diverses et paraît difficile à simplifier en termes d'organisation	16
1.1. La police de l'environnement fait l'objet d'une acceptation inégale.....	16
1.1.1. <i>Le niveau d'acceptation varie selon les types de police et les territoires concernés</i>	16
1.1.2. <i>Les problèmes spécifiques d'acceptation de la police de l'eau</i>	20
1.1.3. <i>Les milieux associatifs et la police de l'environnement</i>	25
1.2. L'organisation administrative complexe des polices de l'environnement semble difficilement simplifiable à court terme.....	26
1.2.1. <i>Une organisation administrative morcelée</i>	26
1.2.2. <i>La simplification de cette organisation apparaît malaisée pour le moment</i>	29
1.3. La pression de contrôle est inégale et sa répartition n'est pas toujours optimisée....	31
1.3.1. <i>Les ICPE</i>	31
1.3.2. <i>Les contrôles au sein de l'ensemble « eau et nature »</i>	35
1.3.3. <i>Les activités peu ou pas contrôlées</i>	37
2. L'efficacité des polices de l'environnement peut être améliorée à certaines conditions	39
2.1. Les stratégies de contrôle ne sont pas assez reliées aux résultats constatés.....	39
2.1.1. <i>Il existe des indicateurs de moyens</i>	39
2.1.2. <i>Il est nécessaire de disposer d'indicateurs de résultats</i>	41
2.2. Les effectifs à affecter à la mise en œuvre des polices de l'environnement peuvent difficilement être calculés à partir des objectifs fixés à ces polices.....	43
2.2.1. <i>La plupart des acteurs de la police de l'environnement établissent un lien entre l'efficacité de cette police et les effectifs disponibles</i>	44
2.2.2. <i>Aucune méthode reconnue ne permet cependant d'évaluer les moyens (ETP) nécessaires au bon exercice des polices de l'environnement</i>	45
2.3. Le pilotage opérationnel des services en charge des polices de l'environnement, à organisation inchangée, conditionne fortement l'efficacité de celles-ci.....	48
2.3.1. <i>Le pilotage administratif</i>	48
2.3.2. <i>Le pilotage judiciaire des polices</i>	52

2.3.3. <i>L'articulation entre les aspects administratifs et judiciaires des polices de l'environnement a progressé mais reste insuffisante sur certains points</i>	58
2.4. Le triptyque prévention / communication / contrôle est un facteur clé d'efficacité et de légitimité des polices de l'environnement.....	62
2.4.1. <i>L'implication des autorités judiciaires et administratives à tous les niveaux est un facteur de réussite en la matière</i>	62
2.4.2. <i>L'effort d'explication relève également des agents en charge des contrôles eux-mêmes</i>	65
3. De nouvelles orientations, portant sur la stratégie et les méthodologies d'action ainsi que sur l'organisation des services, renforceraient la police de l'environnement	68
3.1. Préciser la stratégie générale relative à son exercice.....	68
3.1.1. <i>Prioriser les enjeux au niveau national</i>	68
3.1.2. <i>Mettre au point une méthodologie permettant de mieux articuler les priorités et les moyens</i>	69
3.2. Élargir le champ et diversifier les modalités du contrôle des ICPE.....	73
3.2.1. <i>Optimiser la répartition de l'effort de contrôle des ICPE</i>	73
3.2.2. <i>Faire évoluer pragmatiquement le contrôle des ICPE agricoles</i>	78
3.3. Mieux coordonner l'action des services pour certaines polices.....	80
3.3.1. <i>Accroître les synergies entre police des ICPE et police de l'eau</i>	81
3.3.2. <i>Mettre en place une coordination des polices spéciales de l'environnement dans les milieux marins</i>	82
3.4. Renforcer l'intégration des polices de l'eau et de la nature.....	83
3.4.1. <i>Organiser l'AFB et ses relations avec l'ONCFS</i>	83
3.4.2. <i>Envisager plus nettement l'intégration de l'ONCFS dans l'AFB</i>	87
Conclusion	88
Annexes	92
Liste des annexes.....	92
1. Lettre de mission	93
2. Comptes rendus des comités de pilotage	97
3. Observations de l'ONCFS, de l'ONEMA et de RNF sur le rapport final	113
4. Les effectifs affectés à la police de l'environnement	120
5. Tableau récapitulatif des polices de l'environnement	124
6. Liste des personnes rencontrées	138
7. Glossaire des sigles et acronymes	156

Résumé

L'évaluation de la police de l'environnement avait pour objet d'évaluer son efficacité, l'organisation des services impliqués dans les contrôles de police, ainsi que l'efficience des moyens mis en œuvre.

En ont été exclues, par le comité de pilotage, la police des installations nucléaires de base, les polices de l'urbanisme et de la construction (qui ne relèvent pas du code de l'environnement) ainsi que la police de l'environnement dans les départements d'outre-mer.

Le rapport constate d'emblée que les réalités observées rendent plus approprié de parler « des » polices plutôt que de « la » police de l'environnement. Les régimes de police sont multiples (plus de 30 aujourd'hui), de même que les services et établissements qui en sont chargés.

1. Cette dispersion se retrouve dans une **acceptation et une compréhension inégales des différentes polices**. Elle ne facilite pas toujours la lisibilité des politiques dont les polices sont un des instruments de mise en œuvre et donne parfois l'impression d'une cohérence insuffisante dans l'action de l'État et de ses agents.

La police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE industrielles et agricoles) semble à l'heure actuelle bien admise. Sa focalisation sur des établissements circonscrits et sa finalité plus préventive que répressive l'expliquent principalement. S'agissant de **la police de la nature, de la chasse et de la pêche**, il en va de même. Il est significatif que les fédérations regrettent la diminution tendancielle des effectifs des établissements publics en charge de ces polices : l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). La police de la nature dans les parcs nationaux, malgré certaines tensions ponctuelles, s'inscrit progressivement dans les territoires concernés.

La police de l'eau en revanche est apparue comme nettement plus délicate à faire comprendre et admettre, surtout par les agriculteurs mais parfois également par les élus locaux. Les appréciations à son endroit sont souvent très tranchées, tout en ne reposant pas toujours sur des données objectives. Ce n'est pas la dominante judiciaire de cette police qui permet de l'expliquer : elle prévaut également pour les polices de la chasse et de la pêche. La sensibilité des milieux agricoles s'inscrit plutôt dans le registre de la confrontation des finalités environnementales avec les contraintes économiques du secteur. Elle est aussi liée à des difficultés techniques encore imparfaitement réglées, comme la définition des cours d'eau, par exemple. Les modalités d'intervention des agents en charge de cette police font également débat.

Dans ce contexte, la mission propose différentes mesures pour faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de cette police (qui peuvent aussi s'appliquer aux autres polices de la nature), parmi lesquelles le renforcement de l'appui aux services et agents, au niveau national et localement par les autorités judiciaires et administratives, ainsi que l'amélioration de la formation des agents aux techniques de contrôle.

L'organisation administrative complexe de la police de l'environnement semble difficilement simplifiable à court terme. Un regroupement des services et agents en

charge des polices, dans les services départementaux placés sous l'autorité des préfets, a été parfois évoqué. La mission estime que son acceptation et sa faisabilité sont réduites et ne propose pas cette option. Le regroupement des établissements publics en charge des polices de l'eau et de la nature au sein de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pourrait contribuer à une meilleure lisibilité et une cohérence accrue, mais ce n'est pas le schéma retenu par le Gouvernement. Le rapport se limite donc à proposer différentes orientations qui permettraient de renforcer l'articulation opérationnelle entre l'ONCFS et l'ONEMA (à terme l'AFB).

La pression de contrôle¹ est inégale et sa répartition n'est pas toujours optimisée.

S'agissant des ICPE, la définition de la fréquence d'inspection d'un établissement repose principalement sur son positionnement au regard de la nomenclature des installations classées, c'est-à-dire sur des critères objectifs liés à la dangerosité ou à la nocivité intrinsèque théorique des installations. La situation actuelle vis-à-vis des petites installations classées et des installations classées « clandestines » n'apparaît pas satisfaisante. Dans un contexte marqué en particulier par une forte contrainte sur les moyens d'inspection, il serait nécessaire d'optimiser le plan pluriannuel de contrôle des installations classées, en développant une évaluation des risques qui prenne en compte la qualité des installations et de leur exploitation.

Dans les **domaines de la nature et de l'eau** où la police est essentiellement judiciaire, la pression est aussi variable, selon les territoires et les services en charge. Bien que l'ordonnance du 11 janvier 2012 ait harmonisé les modalités de contrôle et de sanction de ces régimes, les données disponibles ne permettent guère d'effectuer des comparaisons pertinentes et d'apprécier l'adéquation de la pression de contrôle aux objectifs poursuivis.

2. Le rapport analyse ensuite l'efficacité des polices de l'environnement et formule des recommandations.

Il relève que **les stratégies de contrôle devraient être mieux reliées aux résultats constatés**. S'il existe des indicateurs, ils mesurent surtout l'utilisation des moyens dans les différents domaines, suivant des logiques propres à chacun d'eux. La mission propose donc que soient définis des indicateurs de résultats pour les diverses polices, ajustés aux objectifs poursuivis par les politiques publiques correspondantes et permettant de mesurer leur efficacité, localement et dans le cadre d'un suivi national.

S'agissant des **effectifs** affectés à la mise en œuvre de la police de l'environnement, la plupart des acteurs établissent un lien entre ceux-ci et l'efficacité de cette police. Cependant, il n'existe pas actuellement d'outils adéquats permettant de déterminer les besoins en emplois. Une méthodologie globale serait sans doute trop complexe, en raison du nombre et de la diversité des polices. L'exercice par catégorie de polices est aussi techniquement difficile, notamment dans le domaine eau-nature. Cela ne doit pas empêcher de chercher à mettre au point des outils permettant soit de définir un seuil minimal d'emplois par service, soit de fixer des effectifs de référence. Ils devront, le moment venu, faire l'objet d'une pédagogie appropriée auprès des agents concernés et d'un usage pragmatique.

¹ Nombre de contrôles effectués rapporté au nombre d'objets – actes, sites, etc – à contrôler.

Il pourrait par ailleurs être utile de mettre au point une méthodologie partagée d'évaluation des moyens, rapportés aux enjeux des polices de l'environnement, par différents États-membres de l'Union européenne, dans un contexte de pression renforcée sur les résultats et sur les moyens.

Compte tenu de ces difficultés de méthode, le rapport propose de **mettre plus particulièrement l'accent sur le pilotage opérationnel** des services en charge des polices de l'environnement, qui conditionne en effet fortement leur efficacité, à organisation inchangée, en distinguant le pilotage judiciaire du pilotage administratif.

Le pilotage des polices de l'eau et de la nature présente une plus grande acuité que celui des contrôles des ICPE. La prise en charge du suivi opérationnel des actions par les missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) paraît moins bien assurée que la gouvernance stratégique. Le rapport souligne que les MISEN pourraient utilement jouer un rôle élargi et, pour ce faire, propose différentes recommandations : implication des préfets ; désignation d'un coordonnateur reconnu, au sein de la DDT ; participation active de tous les offices impliqués ; instauration d'une instance opérationnelle restreinte pour suivre les actions programmées, résoudre les difficultés et garantir la coopération inter-services et établissements. Il recommande aussi de recourir à un pilotage stratégique léger au niveau régional, pour assurer la cohérence de l'action de l'État dans les différents départements, et rendre possible des mutualisations.

S'agissant du **pilotage judiciaire des polices**, les statistiques ne rendent pas compte de l'activité des juridictions en matière d'atteintes à l'environnement. Malgré la désignation d'un référent dans les parquets et parquets généraux, partout appréciée, le suivi des polices de l'environnement manque encore d'efficacité. Le faible volume de procédures par juridiction ne le facilite sans doute pas.

Il est donc proposé de s'orienter vers la nomination de magistrats référents dans un seul parquet par département, celui du tribunal de grande instance du siège de la préfecture, de façon à centraliser ce type de procédures au sein de cette juridiction. En outre, une forte coordination entre autorités administratives et judiciaires apparaît nécessaire, d'autant plus que les dispositions de l'ordonnance de 2012 poussent à une approche harmonisée entre les parquets et l'administration et à une meilleure efficacité des sanctions. Les protocoles parquets/administrations, dont l'utilité est appréciée, devraient être généralisés et gagneraient à être complétés par des mécanismes de coopération opérationnelle.

L'implication conjointe des autorités judiciaires et administratives, en ce qui concerne non seulement les contrôles proprement dits mais plus largement la communication et la prévention est un facteur puissant de légitimation de l'action des agents, partant de leur efficacité. Une meilleure compréhension des activités de police passe également par un effort d'explications et de bonnes techniques d'intervention, par les agents en charge des contrôles eux-mêmes.

3. Dans une troisième partie, le rapport étudie différentes orientations de nature à conforter la police de l'environnement.

Les premières portent sur la **stratégie d'action au niveau national** :

- prioriser plus nettement les enjeux, au niveau national, ce qui impliquerait notamment de mieux afficher pour chaque régime les formes de contrôle privilégiées et les objectifs fixés ;
- définir avec précision des stratégies de contrôle adaptées, préalablement à toute éventuelle mise en place d'une réglementation dans un domaine « émergent » ;
- inclure les polices dites orphelines dans cette stratégie.

S'agissant des **ICPE industrielles**, sont préconisés :

- la diversification des modalités de contrôles, de façon à rééquilibrer les contrôles en direction des installations soumises à déclaration et des installations non contrôlées et à renforcer le suivi des installations clandestines ;
- l'accroissement des contrôles par des organismes agréés.

S'agissant des **ICPE agricoles**, la mission ne juge pas opportun de modifier les attributions des services (direction départementale de la protection des populations et direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations) en charge du contrôle. Cependant, compte tenu de la situation des effectifs de ces services, il conviendrait de mutualiser davantage les compétences entre départements voisins et de renforcer, dans ce domaine, la fonction d'animation de l'inspection par la DREAL, en liaison avec la DRAF.

Enfin, il est proposé de renforcer la **cohésion entre les polices de l'eau et de la nature**. Dans la perspective de la création de l'AFB, différentes recommandations sont présentées, de façon à établir des synergies entre le nouvel établissement public et l'ONCFS.

Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

Précision relative au type de recommandations figurant ci-dessous.

Il s'agit des recommandations découlant de développements particuliers dans le corps du rapport et qualifiées comme telles.

La dernière partie du rapport (3.4), relative à une meilleure intégration entre police de la nature et police de l'eau, dans le cadre de la future Agence française pour la biodiversité, peut-être considérée comme un ensemble de recommandations. Celles-ci ne sont pas présentées selon une forme identique et ne sont donc pas reprises dans la liste.

- 1. Définir des indicateurs de résultats pour les diverses polices, permettant de mesurer leur efficacité, localement et dans le cadre d'un suivi national des services concourant aux polices de l'environnement. [42](#)**
- 2. Proposer à la Commission européenne de mettre au point une méthodologie partagée d'évaluation des moyens rapportés aux enjeux des polices de l'environnement (ou de certaines d'entre elles), dans différents États-membres.....[47](#)**
- 3. Renforcer le dispositif territorial de pilotage administratif, par une meilleure articulation entre la planification des contrôles et le suivi de leurs effets, notamment dans le cadre des MISEN, et par une implication plus forte du niveau régional.....[51](#)**
- 4. Nommer les magistrats référents « environnement » dans un seul parquet par département, celui du TGI du siège de la préfecture ; centraliser les procédures d'atteinte à l'environnement au sein de cette même juridiction.....[56](#)**
- 5. Faire évoluer la chaîne pénale Cassiopée afin que les juridictions puissent rapidement établir des statistiques fiables de leur activité en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement.....[57](#)**
- 6. Organiser des formations techniques conjointes ouvertes aux magistrats et aux agents des différents services de contrôle et d'enquête.[58](#)**
- 7. Établir et diffuser systématiquement (sauf appréciation locale d'opportunité) un bilan annuel des actions de police de l'environnement,**

et de leur efficacité, établi autant que possible à partir d'indicateurs de résultats.....	64
8.Accentuer, dans la formation et le management des inspecteurs de l'environnement, la part relative à la capacité à communiquer sur les finalités et les modalités de mise en œuvre des polices de l'environnement, notamment vis-à-vis des milieux socio-professionnels circonspects et dans les situations de tension.....	67
9.Développer une réflexion transversale sur les stratégies de contrôle pour l'ensemble du champ des polices de l'environnement. Pour chaque régime, afficher plus clairement les formes de contrôle privilégiées et les objectifs fixés à ce sujet.....	73
10.Mener une réflexion sur la stratégie de contrôle la mieux adaptée préalablement à toute éventuelle mise en place d'une réglementation dans un domaine « émergent ».....	73
11.Préciser, dans les objectifs nationaux et les plans d'action régionaux et départementaux, les conditions de mise en œuvre et les moyens afférents aux programmes et aux opérations de contrôle les plus importants.....	73
12.Mieux utiliser les données de la surveillance de l'environnement et développer une culture de l'évaluation territoriale du risque qui prenne en compte toutes les activités réglementées, pour la définition des priorités de la police de l'environnement.....	73
13.Mieux évaluer les risques, en prenant en compte la qualité des installations et de leur exploitation, afin d'optimiser la répartition de l'effort de contrôle des ICPE.....	76
14.Rééquilibrer le contrôle des ICPE au bénéfice des installations soumises à déclaration et de la recherche d'installations clandestines..	77
15.Développer les contrôles des installations classées soumises à déclaration par des organismes agréés, en veillant à ce que l'administration garde la capacité d'un contrôle de second niveau suffisant et en s'assurant que les charges de ce contrôle restent supportables pour les entreprises qui y seront soumises.....	78
16.Maintenir au sein des DDPP et des DDCSPP l'inspection des installations agricoles en développant les mutualisations entre départements voisins ; renforcer, dans ce domaine, les modalités de mise en œuvre de la mission d'animation de l'inspection par la DREAL ; examiner les conditions dans lesquelles le contrôle des industries agro-alimentaires serait assuré dans sa totalité par les DREAL.....	80

17. Renforcer la coordination de l'action des services chargés de la police des ICPE (industrielles et agricoles) avec ceux chargés de la police de l'eau, dans le cadre des programmes annuels et dans l'organisation de leurs activités de contrôle. Communiquer en direction des milieux concernés sur cette approche intégrée.....[82](#)

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Renforcer le dispositif territorial de pilotage administratif, par une meilleure articulation entre la planification des contrôles et le suivi de leurs effets, notamment dans le cadre des MISEN, et par une implication plus forte du niveau régional. 51

Nommer les magistrats référents « environnement » dans un seul parquet par département, celui du TGI du siège de la préfecture ; centraliser les procédures d'atteinte à l'environnement au sein de cette même juridiction. 56

Développer une réflexion transversale sur les stratégies de contrôle pour l'ensemble du champ des polices de l'environnement. Pour chaque régime, afficher plus clairement les formes de contrôle privilégiées et les objectifs fixés à ce sujet. 73

Préciser, dans les objectifs nationaux et les plans d'action régionaux et départementaux, les conditions de mise en œuvre et les moyens afférents aux programmes et aux opérations de contrôle les plus importants. 73

Mieux évaluer les risques, en prenant en compte la qualité des installations et de leur exploitation, afin d'optimiser la répartition de l'effort de contrôle des ICPE. 76

Rééquilibrer le contrôle des ICPE au bénéfice des installations soumises à déclaration et de la recherche d'installations clandestines. 77

Renforcer la coordination de l'action des services chargés de la police des ICPE (industrielles et agricoles) avec ceux chargés de la police de l'eau, dans le cadre des programmes annuels et dans l'organisation de leurs activités de contrôle. Communiquer en direction des milieux concernés sur cette approche intégrée. 82

Recommandations de niveau 2

Définir des indicateurs de résultats pour les diverses polices, permettant de mesurer leur efficacité, localement et dans le cadre d'un suivi national des services concourant aux polices de l'environnement. 42

Établir et diffuser systématiquement (sauf appréciation locale d'opportunité) un bilan annuel des actions de police de l'environnement, et de leur efficacité, établi autant que possible à partir d'indicateurs de résultats. 64

Accentuer, dans la formation et le management des inspecteurs de l'environnement, la part relative à la capacité à communiquer sur les finalités et les modalités de mise en œuvre des polices de l'environnement, notamment vis-à-vis des milieux socio-professionnels circonspects et dans les situations de tension. 67

Mieux utiliser les données de la surveillance de l'environnement et développer une culture de l'évaluation territoriale du risque qui prenne en compte toutes les activités réglementées, pour la définition des priorités de la police de l'environnement. 73

Développer les contrôles des installations classées soumises à déclaration par des organismes agréés, en veillant à ce que l'administration garde la capacité d'un contrôle de second niveau suffisant et en s'assurant que les charges de ce contrôle restent supportables pour les entreprises qui y seront soumises. 78

Recommandations de niveau 3

Proposer à la Commission européenne de mettre au point une méthodologie partagée d'évaluation des moyens rapportés aux enjeux des polices de l'environnement (ou de certaines d'entre elles), dans différents États-membres. 47

Faire évoluer la chaîne pénale Cassiopée afin que les juridictions puissent rapidement établir des statistiques fiables de leur activité en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement. 57

Organiser des formations techniques conjointes ouvertes aux magistrats et aux agents des différents services de contrôle et d'enquête. 73

Mener une réflexion sur la stratégie de contrôle la mieux adaptée préalablement à toute éventuelle mise en place d'une réglementation dans un domaine « émergent ». 73

Maintenir au sein des DDPP et des DDCSPP l'inspection des installations agricoles en développant les mutualisations entre départements voisins ; renforcer, dans ce domaine, les modalités de mise en œuvre de la mission d'animation de l'inspection par la DREAL ; examiner les conditions dans lesquelles le contrôle des industries agro-alimentaires serait assuré dans sa totalité par les DREAL. 80

Introduction

Objectifs et déroulement effectif de l'évaluation

L'évaluation de la police de l'environnement a été réalisée dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques menée sous l'égide du CIMAP, au titre du deuxième cycle de 2013. Son objet a été défini par le ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) par une lettre du 27 août 2013 (annexe 1)), demandant que soient évaluées la structuration des activités de police et l'efficacité de celles-ci.

Cette évaluation devait « être conduite en cohérence » avec d'une part des réformes dernièrement décidées (en particulier l'ordonnance n°2012-34 portant réforme des polices de l'environnement) ou en projet (loi relative à la biodiversité), d'autre part avec d'autres évaluations de politique publique, notamment celle portant sur la politique de l'eau ».

Le cahier des charges, établi par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR), a fixé trois objectifs plus précis à la mission interministérielle chargée de cette évaluation :

- évaluer l'organisation fonctionnelle des services actuellement impliqués dans les contrôles de police, formuler des propositions pour améliorer cette organisation (processus de travail, dispositifs d'intervention) et les mécanismes de pilotage ;
- évaluer l'efficacité des actions de police administrative et de police judiciaire ;
- évaluer l'efficacité des moyens consacrés aux polices de l'environnement, dans l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et en s'attachant à renforcer la mutualisation des moyens.

Le champ de l'évaluation a été limité par le comité de pilotage mis en place pour cette évaluation (annexe 2). En ont été exclues :

- la police des installations nucléaires de base ;
- les polices de l'urbanisme et de la construction (qui ne relèvent pas du code de l'environnement) ;
- la police de l'environnement dans les départements d'outre-mer.

Les problématiques afférentes à la structure des services chargés de la police de l'environnement, que ce soient les services déconcentrés de l'État (DREAL et DDI) ou les établissements publics placés sous la tutelle du MEDDE, avaient été exclues de l'exercice. Il n'appartenait donc pas à la mission d'examiner et a fortiori de faire des propositions sur l'architecture administrative générale des services en charge de la police, par exemple dans une perspective de simplification, ou sur la restructuration éventuelle de certains. Elle n'a pu cependant ignorer complètement ces questions, parce qu'elles ont été soulevées par certains des interlocuteurs rencontrés.

La mission n'a pas non plus analysé les modalités de contrôle des Agences régionales de santé (ARS), n'ayant pas été mandatée pour cela (l'Inspection générale des affaires sociales n'était pas représentée).

La création d'une **Agence française pour la biodiversité (AFB)**, disposition importante du projet de loi relatif à la biodiversité, aura nécessairement un impact sur la police l'environnement, sous deux de ses aspects – police de la nature et police de l'eau -, en termes d'organisation des services, dont ceux de l'AFB, comme de modalités d'exercice de ces polices. La DGALN a été amenée à cadrer la demande faite à la mission sur ce point. Le texte du projet de loi ayant été arbitré au début de l'année 2014², et la question des structures devant intégrer ou pas l'agence relevant d'appréciations d'un autre ordre que celui de la mission, la DGALN a souhaité que la mission ne se focalise pas sur ce point.

La mission a néanmoins enregistré différentes interrogations et observations, dont il lui était difficile de ne pas tenir compte. Par ailleurs les enjeux pour la mise en œuvre des polices de l'eau et de la nature liés à la place et à l'organisation de l'agence sont importants. C'est pourquoi, la mission a estimé préférable de consacrer quelques développements à ce sujet (partie 3 du rapport).

D'une façon plus générale, la mission a été confrontée à une situation qui n'allait pas sans lui poser certaines questions : elle a souvent eu l'impression que les directions générales chargées de la coordination de l'évaluation n'avaient en fait que des attentes limitées par rapport à cette évaluation, ne serait-ce que parce que leurs services disposent d'ores et déjà de nombreux éléments d'analyse et de mise en perspective sur la plupart des aspects de la police de l'environnement.

La police de l'environnement est en réalité multiple

L'intitulé de la mission mentionne « la » police de l'environnement, alors que les textes, les organismes en charge de cette activité et la sémantique usuellement retenue font qu'il y a non pas une mais « des » polices de l'environnement. Leur nombre est du reste mal connu, sauf des juristes et des spécialistes. La plupart des publications (y compris celles du MEDDE) font encore état de 25 polices, mais une actualisation aboutit à 34 régimes³ de police⁴ (cf. tableau en annexe 2).

À la diversité des régimes de police correspond de plus une pluralité de services chargés de les mettre en œuvre dans le domaine administratif, dans le domaine judiciaire ou dans les deux domaines simultanément. Nombre d'acteurs rencontrés ont rappelé que cette organisation complexe des services est un handicap pour le traitement des opérations de police.

Il n'existe pas, en outre, d'unité entre les régimes correspondant à chacune de ces polices. Ceci ne facilite pas leur lisibilité et peut aboutir à ce que des contradictions

² Le projet de loi relatif à la biodiversité, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mars 2014, a été examiné par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire au mois de juin 2014.

³ Un régime de police étant défini ici comme un ensemble de règles applicables à une catégorie d'activités ou de personnes comprenant un dispositif de contrôle avec la désignation d'agents chargés de ce dernier et la définition de mesures administratives et, éventuellement, de sanctions pénales applicables en cas de manquement aux règles.

⁴ Y compris des régimes relatifs aux activités nucléaires qui ne sont pas pris en compte dans la présente évaluation.

soient perçues dans l'action publique. Malgré les efforts de simplification accomplis, en particulier par l'ordonnance du 11 janvier 2012 et les expérimentations engagées à la suite des « États généraux du droit de l'environnement », on peut penser que cette visibilité imparfaite de la police de l'environnement pourrait perdurer.

Cette absence d'unité et d'une approche globale et organisée, dans la conception et le suivi stratégique des polices, est apparu à la mission comme un des problèmes de la police de l'environnement, au regard de sa compréhension par les particuliers, les organismes et les collectivités publiques, partant de son efficacité.

En outre, il y a une interaction forte entre d'une part la réglementation, laquelle a été exclue du champ de l'évaluation et d'autre part le contrôle, s'agissant des conditions de sa mise en œuvre et de son effectivité : l'édiction d'une police de l'environnement devrait en principe faire l'objet d'une évaluation préalable des possibilités et des modalités de son application, mais il apparaît que ce n'est pas le cas, le plus souvent.

Précisions méthodologiques

a) Le processus d'évaluation de la police de l'environnement a été organisé en tenant compte des indications du guide méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales⁵.

Trois comités de pilotage ont été organisés (4 octobre 2013, 30 janvier 2014, 15 janvier 2015⁶). Le comité du 30 janvier 2014 a notamment validé :

- les principaux éléments de diagnostic présentés à cette date par la mission ;
- les propositions d'approfondissement de l'évaluation faites par la mission, portant sur cinq thématiques principales ;
- la modification du calendrier et du phasage de l'évaluation initialement acté par le premier comité de pilotage : regroupement dans une seule seconde étape des points de diagnostic et des problématiques qui restaient à traiter et l'approfondissent des thématiques.

Le comité de pilotage du 15 janvier 2015 a été consacré à la présentation et à la discussion du projet de rapport d'évaluation. En complément des interventions en séance, consignées dans le compte-rendu annexé au rapport, il a été proposé aux membres du comité de formaliser par écrit, si besoin, leurs observations sous quinzaine. Trois notes – de l'ONCFS, de l'ONEMA et de Réserves nationales de France (RNF) – ont été transmises (elles sont jointes en annexe 3). Ces échanges n'ont pas conduit la mission à modifier le contenu du rapport (analyses ou recommandations) sous réserve de quelques clarifications rédactionnelles.

⁵ Document réalisé sous l'égide du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – janvier 2013.

⁶ Les comptes-rendus figurent en annexe 2.

b) La mission a organisé plusieurs réunions de travail avec les organisations syndicales représentatives des personnels et des corps chargés de missions de police de l'environnement⁷.

c) La mission s'est déplacée dans les régions et départements indiqués ci-dessous⁸.

d) Le présent rapport a été établi en tenant compte d'une part des observations du comité de pilotage du 30 janvier 2014 et d'autre part des discussions ultérieures avec les deux directions générales du MEDDE chargées de la coordination. L'évaluation de la structuration des activités de police et de leur efficacité, selon les termes de la lettre de mission précitée, donne lieu à trois développements dans le rapport :

- la police de l'environnement recouvrant des réalités très diverses, son organisation paraît difficilement simplifiable à court terme (1) ;
- l'efficacité de la police de l'environnement peut cependant être améliorée, principalement par le biais du pilotage opérationnel des services, l'appréciation des effectifs nécessaires à sa mise en œuvre supposant une méthodologie pour le moment non disponible (2) ;
- des évolutions à d'autres niveaux (stratégie nationale, couverture des ICPE, intégration des polices de l'eau et de la nature, notamment) pourraient aussi conforter la police de l'environnement (3).

⁷ Le 27 septembre 2013, pour présenter et discuter les objectifs généraux de l'évaluation ; le 18 décembre 2013, pour un point sur son avancement ; le 24 avril 2014, pour recueillir les observations des organisations syndicales sur le diagnostic initial présenté au comité de pilotage de janvier et sur les points d'approfondissement.

⁸ Bretagne (Ille-et-Vilaine, Finistère, Côtes-d'Armor), Haute-Normandie (Seine-Maritime), PACA (Bouches-du-Rhône), Rhône-Alpes (Isère), Languedoc-Roussillon (Hérault), Aquitaine (Gironde, Landes), Nord-Pas-de-Calais (Nord).

1. La police de l'environnement recouvre des réalités très diverses et paraît difficile à simplifier en termes d'organisation

La grande diversité qui prévaut en matière de police de l'environnement se retrouve en ce qui concerne sa compréhension et son acceptation, ainsi que dans les organisations respectives des différents régimes. Faire référence à « la » police de l'environnement rend donc imparfaitement compte de la réalité. L'ordonnance du 11 janvier 2012 n'a pas encore eu d'effet unificateur autre que technique : les protagonistes se positionnent par rapport à une police donnée : police de l'eau, de la chasse, des installations classées, etc. Les polices qualifiées « d'orphelines » par l'administration sont encore moins bien identifiées. La mission résume donc ci-dessous les constats qui ressortent des avis exprimés par ses interlocuteurs et s'interroge sur la possibilité de simplifier une organisation très complexe.

1.1. La police de l'environnement fait l'objet d'une acceptation inégale

Les rapporteurs ont observé une grande variété d'attitudes par rapport aux polices de l'environnement, qui vont d'une bonne acceptation, assortie de rapports confiants avec les services et agents qui en sont chargés, à des manifestations d'incompréhension et de rejet, qui peuvent soulever de sérieuses difficultés. L'acceptation de la police peut être caractérisée selon les discours tenus par ceux auxquels elle s'applique (milieux sociaux ou professionnels, particuliers) : leurs réactions à l'occasion des opérations de contrôles révèlent assez souvent le niveau de compréhension et d'appropriation des finalités et de la légitimité d'une police. Mais la mission a noté que d'autres facteurs peuvent expliquer le niveau d'acceptation d'une police – le territoire, la nature de l'activité concernée –, les premiers recoupant parfois les seconds.

1.1.1. Le niveau d'acceptation varie selon les types de police et les territoires concernés

On peut à cet égard distinguer deux grands domaines : **le bloc ICPE** (industrielles et agricoles), qui vise pour l'essentiel des activités productives avec une approche par établissement, et **le bloc eau-nature**, qui recèle une grande diversité, avec des approches plus en rapport avec des enjeux territoriaux.

1.1.1.1. La police des ICPE industrielles et agricoles⁹

a) La mission a retiré l'impression que la **police des ICPE industrielles** est à l'heure actuelle la mieux établie des diverses polices de l'environnement. Elle n'a pas noté de contestation de principe de la légitimité des contrôles ni de leur utilité pour les installations visées. Il peut arriver que les modalités de sa mise en œuvre soient discutées techniquement, mais sans que cela ne fragilise le rôle et les interventions des DREAL et des inspecteurs des installations classées.

⁹ La police des ICPE exerce en fait un contrôle intégré de nombreuses réglementations de protection des personnes et de l'environnement : outre les règles relevant du régime des ICPE (titre I^{er} du livre V du code de l'environnement), elle contrôle notamment aussi les règles en matière de déchets industriels, de produits chimiques ou d'équipements sous pression...

Il est possible que l'ancienneté de la police¹⁰ (1810), avec l'accoutumance qu'elle entraîne, permette d'expliquer en partie cette situation. Mais d'autres raisons paraissent intervenir :

- il s'agit d'une police qui vise à prévenir la survenance de risques affectant directement la sécurité des personnes et pas seulement l'équilibre de milieux naturels ou humains : la conscience environnementale n'est pas encore aussi vive que le besoin de sécurité individuel ;
- focalisée sur des installations ou établissements circonscrits et non, comme les polices de l'eau et de la nature, sur des territoires souvent largement ouverts et accessibles, elle permet une appropriation plus facile et s'adresse généralement à des professionnels responsabilisés ;
- enfin, c'est une police exercée avec une finalité plus préventive que répressive, selon des modalités faisant largement appel à l'information et à l'explication.

Quoi qu'il en soit, la mission n'a pas relevé de critiques particulières à propos des modalités d'intervention des inspecteurs des installations classées et de la fréquence des contrôles, de la part des industriels rencontrés (qui étaient tous des exploitants d'installations importantes). L'approche concertée et préventive des DREAL est considérée comme de nature à renforcer utilement la sécurité et même la compétitivité des installations ou entreprises, dans un environnement le plus souvent concurrentiel où tout compte.

Le choix préférentiel d'une police administrative, fondée sur le dialogue et le cas échéant la mise en demeure de faire, assortie de délais, qui implique un recours relativement peu fréquent à une phase judiciaire en cas d'échec, est apprécié.

Il en est de même du principe d'organisation consistant à donner aux mêmes agents des fonctions d'instruction et des fonctions de contrôle ; ce principe est bénéfique pour l'instruction (des agents effectuant des contrôles sont confrontés à la réalité du terrain et peuvent utiliser cette connaissance pratique dans leurs activités d'instruction) mais elle influe positivement aussi sur la relation entre l'inspecteur et l'exploitant (en ne la limitant pas aux échanges dans le contexte particulier d'un contrôle).

Le regroupement des fonctions d'instruction et de contrôle peut cependant, dans des circonstances de tension sur les capacités et délais d'instruction, conduire à privilégier celle-ci au détriment des contrôles préventifs. Le pilotage de l'inspection des installations classées doit veiller à éviter des dérives à ce sujet.

Les préfets rencontrés, dont plusieurs (Bouches-du-Rhône, Isère, Seine-Maritime) sont très concernés par ces questions, ont émis eux aussi des appréciations très positives sur l'action des inspecteurs des installations classées des DREAL et leur perception.

b) Les mêmes constats ont été faits pour la police des ICPE agricoles, exercée par des inspecteurs très avertis des problématiques des exploitants. La mission observe que ces derniers, dont l'équilibre économique est parfois précaire, montrent une sensibilité plus forte – dont les inspecteurs des DD(CS)PP tiennent manifestement

¹⁰ Le régime des ICPE a été institué par un texte de 1810, modernisé ensuite en 1917 puis en 1976. Le vocable ICPE a été adopté à cette dernière date. La structuration actuelle de l'inspection des ICPE (autour des services des mines, puis des DRIRE, puis des DREAL) a été mise en place progressivement à partir de l'accident de Feyzin (Rhône) en 1966.

compte – qui peut laisser à penser qu’il faille maintenir des dispositifs distincts entre ICPE industrielles et ICPE agricoles (cf. infra partie 3).

Les installations en question constituent un enjeu important : elles représentent plus de 10 % des installations soumises à déclaration et 35 % des installations soumises à autorisation (dont 49 % des installations soumises à la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED »), avec de grandes variations selon les régions (40 % des ICPE agricoles sont situées en Bretagne).

Cette police ne paraît pas mal ressentie par les éleveurs, ni dans son principe, ni dans ses modalités. Encore faut-il rappeler que les contrôles ne portent actuellement que sur les installations soumises à autorisation, c’est-à-dire d’une certaine importance. L’éventualité d’une extension aux élevages soumis à simple déclaration – qui n’est guère envisageable en l’état actuel des moyens – inquiète certains interlocuteurs de la mission (notamment les organisations professionnelles agricoles), qui ont mis en avant la fragilité économique de certains exploitants.

Les zones soumises à la pression des contentieux communautaires (Bretagne notamment) constituent des cas particuliers, donnant généralement lieu à des dispositifs spécifiques pilotés de très près par les préfets, DDT et DDPP. Ces modalités et une meilleure compréhension des enjeux débouchent sur une acceptation en voie d’amélioration (cf. infra). Des tensions ponctuelles se manifestent néanmoins, mais plutôt pour des raisons circonstanciées (personnalité de l’exploitant ou modalités de l’intervention du contrôleur).

1.1.1.2. La police de la nature et de l’eau

La police de la nature et de l’eau, globalement, est apparue comme plus délicate à faire comprendre et admettre. Sans identifier toutes les raisons de cette situation, la mission a relevé quelques données qui peuvent l’expliquer :

- il s’agit d’une police qui porte dans l’ensemble sur des milieux et des territoires (quoique la police de l’eau concerne aussi les installations et ouvrages¹¹), dans lesquels la pluralité des intérêts, des intervenants et sans doute aussi l’histoire particulière et les usages anciens, voire ancestraux, créent des conditions qui ne sont pas toujours favorables à l’acceptabilité de normes et contrôles. Ceux-ci peuvent heurter des habitudes et leur utilité n’est pas toujours perçue ;
- elle vise des situations souvent complexes. Bien que les inspecteurs de l’environnement s’efforcent presque toujours, la mission l’a constaté, de tenir compte du contexte humain ou professionnel, leurs démarches se heurtent souvent à l’appréciation personnelle des personnes contrôlées, qui s’estiment légitimes, vivant sur un territoire ou l’exploitant, à envisager l’application de la loi selon leurs propres critères ;
- c’est une police récente, qui vise des politiques encore peu ou mal appropriées par certaines parties prenantes. S’agissant de la police de l’eau¹², les représentants de la profession agricole ont souvent comparé, auprès des

¹¹ Installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles [L. 214-1](#) à [L. 214-6](#) du code de l’environnement.

¹² Relativement récente dans ses modalités (inspirées de la police des ICPE).

membres de la mission, l'application - selon eux satisfaisante - de la police de la route par la gendarmerie nationale et celle de la police de l'eau - selon eux très discutable dans ses modalités de mise en œuvre par les agents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Cette comparaison est dans une certaine mesure éclairante. D'une part l'ancienneté de la gendarmerie, son implantation et son insertion dans le tissu local ne sont pas comparables avec celles des services en charge de la police de l'eau. D'autre part les règles du code de la route sont aujourd'hui dans l'ensemble mieux comprises et appropriées que celles du code de l'environnement, plus récent et évolutif¹³.

Toutefois, certaines polices spécifiques de la nature sont bien acceptées :

La police de la chasse est globalement comprise et admise par les intéressés. Le président de la Fédération nationale des chasseurs (FNC) estime que s'il en est ainsi, c'est que cette police répond à une demande continue des associations de chasseurs, qui souhaitent une forte présence de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) sur le territoire pour faire appliquer la réglementation.

Les interventions des agents de l'office paraissent bien ressenties dans l'ensemble. Elles sont attendues dans les régions à surpopulation de certaines espèces (sangliers, corvidés...), avec parfois la demande des milieux agricoles d'une régulation plus forte des pratiques des sociétés de chasse (sangliers). Cette police est non seulement bien perçue, mais ses fonctions régulatrices (du milieu cynégétique) et répressive (des activités illicites) sont revendiquées. Les préfets consultés par la mission ont confirmé cette analyse.

Cependant, les milieux de la chasse, et le président de la FNC en particulier, regrettent l'amointrissement des moyens dédiés aux contrôles¹⁴. Cette appréciation peut s'expliquer par le fait que l'ONCFS a élargi ces dernières années son champ d'action au-delà de ses activités traditionnelles, à la demande de sa tutelle (Direction de l'eau et de la biodiversité – DEB)¹⁵. Il s'oriente vers des missions plus larges de surveillance des territoires, mais aussi vers des missions relevant en principe d'autres services (police de la pêche, police de l'eau, parfois police des sites)¹⁶, ce qui soulève parfois des incompréhensions.

Malgré une sociologie différente, on observe la même attitude chez **les représentants des pêcheurs**, très sensibles à une pratique soigneusement régulée de cette activité de loisirs populaires.

Les conditions et la forme de l'acceptation de la police de la nature et de l'eau varient assez nettement selon les territoires, mais ce n'est pas nécessairement en fonction du niveau de préservation du milieu naturel.

¹³ Encore faut-il observer que certaines règles du code de la route (infractions à la limitation de vitesse) ne sont observées par les conducteurs qu'au prix d'une politique répressive continue assortie de campagnes de communication, ce qui est loin d'être le cas en matière de police de l'eau.

¹⁴ Entretien avec M. Bernard Baudin, le 6 mai 2014.

¹⁵ Elle peut aussi renvoyer à la décroissance des effectifs de l'ONCFS, passés entre 2008 et 2014 de 1319 à 1221 ETP – les effectifs réels sont inférieurs.

¹⁶ Selon l'outil OSPC (outil de suivi des plans de contrôles), la **police de la chasse stricto sensu** représente 38 % de l'ensemble des activités de police de l'ONCFS. Le reste des activités de police de la chasse (40 %) est effectué à l'occasion d'activités qualifiées de mixtes, concernant à la fois la chasse et la police de la nature (sous les rubriques « surveillance des territoires » et lutte contre le braconnage). Le solde 22 % des activités de police concerne la **police de la nature hors chasse**.

Ainsi, dans un domaine aussi sensible que celui de **la police de l'eau en Bretagne**, la mission a relevé un paradoxe : elle y paraît mieux acceptée que dans d'autres régions où les contrôles sont moins fréquents. Les responsables publics rencontrés (préfets, DREAL, DDT, DDPP, ONEMA, etc.) tendent à penser que c'est en grande partie une conséquence des contentieux européens. Le renforcement des contrôles au titre de la PAC, couplés avec ceux effectués au titre de la police de l'eau, a provoqué une accoutumance progressive de la plus grande partie des exploitants agricoles bretons à l'effectivité des contrôles. Les efforts de communication à ce sujet et la mise en œuvre concertée et cohérente de cette politique entre les services chargés des deux types de contrôles ont permis une meilleure compréhension des objectifs et des enjeux. Les rapporteurs partagent ces points de vue. Des enseignements peuvent être utilement tirés de l'expérience bretonne récente, même si celle-ci n'est pas directement transposable ailleurs. Les rapporteurs notent du reste que le niveau d'acceptation des contrôles n'est pas le même dans les quatre départements de la région.

Au sein des dix parcs nationaux, la mise en œuvre de la police de la nature est plus ou moins admise (et suscite des réactions qui peuvent dans certains cas être vives), selon qu'elle s'effectue dans le cœur du parc ou dans l'aire d'adhésion, et selon qu'elle est appliquée aux populations vivant en permanence dans le parc ou à celles n'y séjournant que temporairement¹⁷.

1.1.2. Les problèmes spécifiques d'acceptation de la police de l'eau

La perception de la police de l'environnement par ceux auxquels elle s'applique reste parfois très négative dans certains milieux : le cas de la police de l'eau, vis-à-vis des milieux agricoles, mérite une attention particulière.

La mission entend signaler d'emblée qu'il importe de faire la part des choses dans les discours entendus à ce sujet, surtout quand ils sont vivement critiques. Ils ne s'appuient pas nécessairement sur une connaissance précise de la réalité des situations et sur des analyses totalement documentées. Il peut s'agir de postures ou de positionnements revendicatifs, avec les outrances qui les caractérisent parfois, dans un registre à tonalité plus politique que technique.

Presque toujours, les déclarations enregistrées ont porté sur les modalités d'intervention des agents chargés des contrôles plutôt que sur les règles à appliquer, leur justification et leur contenu. Il est à l'évidence plus aisé de stigmatiser l'attitude des fonctionnaires en charge de cette mission délicate, au moyen d'anecdotes amplifiées – mais pas toujours vérifiées – que de contester les règles elles-mêmes, ce qui impliquerait des évaluations plus approfondies et sans doute plus nuancées. Les rapporteurs n'en tirent pas pour autant la conclusion que les normes sont elles-mêmes toutes bien admises.

Quoi qu'il en soit, la mission développe ci-dessous les constats qu'elle a pu faire : les activités de contrôle de l'ONEMA sont l'objet de vives critiques de la part de la profession agricole, parfois aussi des élus, avec cependant des différences de tonalité selon les départements.

¹⁷ Se reporter à ce sujet au rapport du CGEDD n°008706-01, relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006 (avril 2013).

1.1.2.1. Les milieux agricoles et la police de l'eau

a) Les motifs de contestation

Les jugements négatifs des organisations professionnelles agricoles rencontrées par la mission visaient en particulier :

- de manière générale, les incertitudes pesant sur la définition des cours d'eau¹⁸ (et en contrepartie des fossés). Les modalités de contrôle des zones humides, des bandes enherbées et du chevelu des cours d'eau du haut des bassins versants donnent lieu notamment à de vives insatisfactions ; les contrôles sont considérés comme mal pilotés, trop sujets à l'appréciation individuelle de l'inspecteur ;
- la communication relevant des autorités administratives et judiciaires, jugée insuffisante s'agissant des orientations des missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) pour la politique de l'eau ;
- le dialogue au niveau national avec le MEDDE, et au niveau régional avec les DREAL, DRAAF et les agences de l'eau, à renforcer selon elles s'agissant des enjeux, des orientations et des modalités d'application de l'action publique environnementale. Simultanément du reste les organisations, tant nationales que régionales, font part de leurs difficultés en pratique pour pouvoir répondre aux concertations multiples et autres demandes d'avis de l'administration ;
- les modes d'action des agents de l'ONEMA. Les termes employés à leur rencontre (à la FNSEA et dans certaines chambres d'agriculture) sont parfois violents. Les dirigeants agricoles ont déploré la dégradation des relations des exploitants avec les agents de l'Office et estiment que des incidents, à l'instar de ceux survenus pendant le déroulement de la mission (dans l'Allier, notamment), risquent de se reproduire, dans les conditions actuelles de pratique des contrôles. Enfin certains préfets ont, *mezzo voce*, pris quelque distance par rapport à l'opportunité ou aux modalités d'organisation, de déroulement et de rapportage de certains contrôles.

Les critiques ainsi exprimées à l'encontre de l'ONEMA ont été fortement contestées par la direction générale de l'établissement et par les organisations syndicales représentatives de l'office, qui ont rappelé la difficulté de mise en œuvre de cette politique publique.

Ces diagnostics contradictoires et les analyses de situation auxquels ils renvoient ont été abondamment discutés : à l'occasion du comité de pilotage de 30 janvier 2014, puis, à différentes reprises, entre la mission, la direction de l'ONEMA, les syndicats et avec la DGALN.

b) Le point de vue des rapporteurs

Des remises en perspectives doivent être faites :

¹⁸ La qualification est jurisprudentielle et repose sur deux critères : la permanence d'un débit suffisant une majeure partie de l'année et la présence et la permanence d'un lit, naturel à l'origine.

- il existe une nette disproportion entre d'une part le nombre des contrôles effectués et le nombre des procédures, notamment judiciaires, engagées par les agents de l'ONEMA, et d'autre part leurs répercussions dans les milieux agricoles, au niveau local comme au niveau national. Dans les départements dans lesquels la mission s'est rendue, le nombre annuel des procédures judiciaires ne dépasse pas la trentaine, et s'avère souvent bien inférieur, ne débouchant que sur un nombre encore plus faible de sanctions ;
- ce décalage n'est d'ailleurs pas propre à la police de l'eau. Il existe aussi pour la police de la nature dans les parcs nationaux français. Le rapport précité sur la loi de 2006 relative aux parcs nationaux constatait « *le décalage entre les perceptions (et les réactions locales) et les données objectives est particulièrement fort en matière de police de l'environnement dans les parcs nationaux. Il existe une évidente disproportion entre le nombre et la nature des différends relatifs à la mise en œuvre de la réglementation en cœur et la vivacité ou l'intensité des réactions locales. Les statistiques montrent que l'activité de police de l'environnement correspond en moyenne, presque dans tous les parcs, à environ 10 % de l'activité totale des gardes moniteurs* »¹⁹ ;
- les données relatives aux incidents et mises en cause en 2013, établies par l'ONEMA²⁰, confirment la relative rareté des incidents, même s'ils sont en augmentation. En 2013, l'office a relevé 96 incidents (avec une augmentation des menaces et intimidations) et 2 cas de rébellion (art. 433-6 du code de procédure pénale). Seuls 12 incidents déclarés ont été considérés comme des obstacles aux missions de contrôle. Les agriculteurs représentent 32 % des documents de police et 51 % des incidents. Quant aux mises en cause, l'office a relevé en 2013 19 prises de position publiques exprimant des propos outrageants, le plus souvent de la part d'organisations professionnelles ;
- dans une région comme la Bretagne où le volume global des contrôles (PAC, ICPE et police de l'eau) est important et où les personnels de l'ONEMA peuvent intervenir dans des exploitations contrôlées fréquemment, les préfets et les procureurs rencontrés par la mission n'ont pas fait état d'incidents significatifs et n'ont pas particulièrement mis en cause les comportements des agents ;
- plus généralement, il semble que les départements où les contrôles de police de l'eau sont peu fréquents connaissent davantage de tensions ;
- pour autant, il serait erroné de ne se fonder que sur ces données factuelles pour apprécier la situation. La dimension socio-professionnelle, dans la mesure où elle se traduit par une forte expression publique, doit être prise en considération. Ceci peut expliquer les réserves de certains préfets à l'endroit des contrôles de police de l'eau.

Dans ce contexte, la DEB, à la demande du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a constitué début 2014 un groupe de travail relatif à « *la pratique de contrôle en police de l'eau* », parallèlement aux travaux de la mission. Ce

¹⁹ La majorité des 472 infractions constatées en 2011 dans les parcs (pour un total de 283 agents commissionnés) sont des contraventions (178 timbres amendes, 79 procès-verbaux, 7 rapports de constatation, 50 avertissements écrits), un petit nombre correspondant à des délits (74). Source PNF.

²⁰ Note du 7 janvier 2014 de la direction du contrôle des usages et de l'action territoriale de l'office.

groupe a vocation à faire des propositions pour améliorer les relations contrôleurs/contrôlés et faciliter le travail des inspecteurs de l'environnement.

La mission a noté et pris en considération les remarques qui lui ont été faites par certaines organisations syndicales (de l'ONEMA), en particulier celles qui font valoir, légitimement, les difficultés particulières des missions de police de l'eau (complexité des règles et des situations, grande sensibilité des milieux professionnels, conflictualité entre les enjeux sociaux et économiques et les enjeux environnementaux, etc.).

Les agents de l'ONEMA (responsables départementaux et inspecteurs « de terrain ») avec lesquels elle s'est entretenue lors de ses déplacements ne lui ont pas semblé sous-estimer la sensibilité des agriculteurs et les situations de précarité ou de détresse de certains d'entre eux. Mais ces mêmes agents faisaient nettement valoir la nécessité d'une surveillance vigilante des territoires et le caractère principalement judiciaire (donc répressif) de la police de l'eau.

Dans ce contexte général tendu, donnant lieu à des appréciations divergentes, les rapporteurs estiment que les agents en charge doivent d'autant plus veiller aux modalités d'exercice des contrôles. En la matière, plus encore que pour le reste des activités de police de l'environnement, les savoirs-faire et savoir-être, professionnels et personnels, semblent déterminants pour favoriser leur acceptation (cf. à ce sujet infra 2.4.2).

c) Quelles conclusions tirer de cette situation ?

La mission rappelle ici les premières préconisations figurant dans la « note de diagnostic » présentée au comité de pilotage de janvier 2014, qui seront développées dans la suite de ce rapport :

- l'affirmation ou la réaffirmation, en tant que de besoin, par les autorités administratives et judiciaires, du lien entre les interventions de terrain et les objectifs de police de l'eau et de la nature dans le cadre d'une programmation d'ensemble des contrôles. Ceux-ci ne doivent pas être perçus comme l'expression du point de vue personnel des agents mais d'une politique publique de l'État, mise en œuvre par différentes entités, dont l'ONEMA. Cette réaffirmation pourrait sans doute utilement être faite auprès de la Fédération Nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et des associations nationales d'élus, mais c'est au niveau des préfets et des procureurs eux-mêmes qu'elle aura le plus d'effet, parce que située par rapport à des enjeux et des territoires identifiés ;
- l'opportunité de fixer des orientations nationales pour que soit mieux précisée ou encadrée la latitude d'interprétation, par les agents chargés des contrôles, des réglementations, définitions ou cartographies (tout particulièrement dans le domaine de l'eau) ;
- la mission note à cet égard que le groupe de travail national précité a travaillé sur deux points qu'elle avait soulignés, dans son diagnostic intermédiaire (janvier 2014), comme conflictuels : les règles relatives à l'identification des cours d'eau et à leur entretien (élaboration d'une doctrine pouvant être déclinée par région) ; l'utilité d'un document précisant les modalités de contrôle pour la police de l'eau et de la nature (droits et devoirs des inspecteurs et des personnes contrôlées) ;

- les rapporteurs ont eu connaissance du fait que certains services déconcentrés ont d'ores et déjà mis au point des documents pratiques sur ces deux problématiques (cf. infra 2.4.1.2), bien perçus localement. Ils ne peuvent donc que soutenir la démarche engagée au niveau national, qui supposera, pour produire des résultats tangibles, d'être partagée par tous les acteurs : organisations professionnelles agricoles, associations, et personnels concernés des services déconcentrés et des établissements publics ;
- la réaffirmation par les ministres publiquement, ainsi que par les préfets et les procureurs de la République en tant que de besoin, du caractère inacceptable des refus de contrôles et des mises en cause, quelle que soit leur forme, des agents de l'ONEMA, au besoin accompagnée du rappel, à des fins de prévention et d'avertissement, des risques de sanction.
- la nécessité d'une formation aux techniques de contrôles (savoir-être, savoir-faire, etc.) et à la gestion des situations de tension. La mission souligne à cet égard tout l'intérêt que soient plus systématiquement organisées et réalisées des formations conjointement entre l'ONEMA et l'ONCFS, cet établissement public disposant d'une expérience reconnue en la matière.

1.1.2.2. Les élus locaux et la police de l'eau

Les difficultés d'intervention que les agents de l'ONEMA peuvent rencontrer pour mettre en œuvre la police de l'eau et les contrôles qu'elle implique ne sont pas limitées aux milieux agricoles. Les rapporteurs doivent aussi faire état de réactions d'incompréhension exprimées par certains des élus, municipaux ou départementaux rencontrés, dans ce même domaine.

Elles peuvent viser à relayer et conforter les insatisfactions du monde agricole, qui ne manque pas de faire partager ses perceptions aux élus qui lui sont proches. Mais il s'agit davantage d'incompréhensions relatives à l'instruction (voire aux modalités de contrôle) de projets municipaux ou intercommunaux d'aménagement qui recèlent des enjeux en matière d'eau et nature et imposent la mise en œuvre de certaines réglementations : l'exercice de la police est alors interprété comme générateur de retards ou même de blocages. Les intéressés appellent en général de leurs vœux une « souplesse » accrue, qui n'est pas toujours possible.

Dans la plupart des cas, cela correspond à une mauvaise acceptation des contraintes liées à la protection de l'environnement. Elle peut se trouver exacerbée lorsque la mise en avant de ces contraintes par les services ou établissements en charge n'intervient que tardivement dans le processus, alors que d'autres étapes (dans le cadre des procédures en matière d'urbanisme, de protection des sites, etc.) ont été franchies avec succès.

La mission a donc entendu à plusieurs reprises exprimer le souhait d'un meilleur phasage, et d'une gestion globale du dossier par l'autorité décisionnelle (le préfet de département dans la plupart des cas), pour se prémunir contre de tels contretemps. Cet objectif paraît difficile à atteindre dans un paysage administratif aussi morcelé et réparti à différents niveaux (départemental, régional et parfois national, en fonction de l'importance des enjeux et des compétences exercées), mais il pourrait être pris en compte dans le cadre du « choc de simplification » voulu par le Président de la République.

1.1.3. Les milieux associatifs et la police de l'environnement

Toutes les associations environnementales rencontrées ont fait état de la nécessité impérative d'une police efficace et rigoureuse. Elles ont pour la plupart déploré :

- l'insuffisance du nombre des contrôles, en stigmatisant la baisse récente des effectifs que le MEDDE consacre aux services et établissements publics en charge de la police de l'environnement. Elles s'affirment clairement opposées à compenser les carences de l'État et le manque de personnels présents sur le terrain, lors de leurs propres actions de veille et d'alerte (notamment sur les sites Natura 2000) ;
- l'insuffisante sévérité des sanctions (administratives et judiciaires) notamment pour la police de la nature et la police de l'eau.

Elles tendent à mettre ces deux points en relation avec la priorité (croissante selon elles) accordée par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) au développement économique par rapport à la protection de l'environnement.

D'une manière plus générale, la mission n'a cependant pas relevé de contestation de principe d'une police de l'environnement par ceux qui mettent en cause certaines des modalités de sa mise en œuvre (notamment les agriculteurs). C'est plutôt l'accumulation ou le sentiment d'accumulation des contrôles, la difficulté de compréhension de certaines règles (par exemple : qualification d'une zone humide ou d'un fossé, travaux sur des cours d'eau acceptés historiquement par l'usage et dorénavant réglementés)²¹, qui aboutissent à ce que les agents chargés de la police de l'environnement soient stigmatisés.

La police de l'environnement apparaît comme tributaire d'éléments de contexte plus généraux. Les jugements sur le bien fondé de cette police, sur les modalités de sa mise en œuvre, comme les appréciations sur l'action des agents chargés des contrôles, restent assez nettement corrélés avec l'importance attribuée plus largement aux problématiques environnementales. Ils dépendent aussi de la perception des risques concernant directement les personnes ou les biens. Enfin, les rapporteurs ont nettement constaté, au cours de leurs entretiens, que la situation économique actuelle tend à majorer les critiques de certains milieux professionnels quant à l'opportunité, au nombre et à la pertinence des contrôles.

Le fait que cette police est encore récente dans le corpus juridique national, relativement à la police générale ou à certaines polices spéciales, explique aussi en partie qu'elle polarise les critiques et parfois les réactions à l'encontre des agents qui en sont chargés.

Mais la mission souligne que la police de l'environnement, particulièrement dans sa dimension pénale, reste un élément clé de l'effectivité du droit de l'environnement en France. Notre pays a choisi de privilégier le recours à ce type d'instrument, non exclusivement cependant ; d'autres sont également possibles (éducation renforcée à l'environnement, incitations économique – application systématique du principe

²¹ Parfois, à l'inverse, ce n'est pas accumulation mais une faible pression de contrôles qui ne permet pas à l'exploitant concerné, peu habitué, de relativiser l'intervention du service.

pollueur/payeur) et davantage employés dans d'autres pays²². Il convient par conséquent de ne pas affaiblir cette stratégie, par une application (via l'instrument de la police) timide, voire timorée, parce que cherchant à ménager les contrevenants ou à minorer les effets de leurs protestations.

1.2. L'organisation administrative complexe des polices de l'environnement semble difficilement simplifiable à court terme

Au sein de l'appareil de l'État, les polices de l'environnement relèvent d'une grande diversité de services et d'établissements publics, héritiers d'une histoire administrative complexe, qui a valorisé au premier chef les compétences techniques d'agents spécialisés pour traiter de problématiques complexes faisant appel à des qualifications professionnelles particulières. Dans ces conditions, la codification opérée et les efforts récents d'homogénéisation des statuts et des processus (cf. ordonnance du 11 janvier 2012), n'empêchent pas les particularismes et cloisonnements de subsister, parfois au sein des mêmes services.

Une interrogation sur des simplifications éventuelles, pour améliorer la visibilité et l'efficacité de ces actions, peut donc être posée. La création projetée d'un nouvel établissement public – l'Agence française pour la biodiversité (AFB) – donne une certaine acuité à ce débat. Mais toute évolution significative se heurterait à de sérieux obstacles, pour différentes raisons qui seront développées dans la suite du rapport.

1.2.1. Une organisation administrative morcelée

Pour ne s'en tenir qu'aux seules polices qui relèvent du code de l'environnement, cette diversité prévaut. Le tableau décrivant les effectifs affectés aux tâches de contrôle qui figure en annexe 4 donne un schéma presque exhaustif du dispositif.

Il mobilise tout d'abord **plusieurs ministères**, au niveau central.

Celui de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), en charge des politiques de protection de l'environnement, exerce l'essentiel des compétences et l'animation du travail gouvernemental en la matière, au travers de deux directions générales (DGALN et DGPR). Mais le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt est également impliqué, comme celui chargé de la santé, ainsi que, sur d'autres plans, celui de l'Intérieur, qui gère l'administration préfectorale et les forces de sécurité, et celui de la Justice.

Des établissements publics de l'État, placés sous la tutelle du MEDDE, ont un rôle essentiel dans leurs champs de compétences respectifs, et consacrent des moyens importants²³ à l'exercice des missions de police :

- l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ;
- l'Office national des forêts ;

²² D'autres pays en Europe ne s'appuient pas sur un droit pénal spécifique de l'environnement.

²³ À l'exception du Conservatoire du littoral, qui n'attribue qu'environ 1 ETP (soit 10 % du temps de 11 agents), à ces missions ; cf. à ce sujet annexe 4 (ETP affectés à la police de l'environnement).

- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;
- les parcs nationaux (EPPN) ;
- l'Agence des aires marines protégées ;
- le Conservatoire du littoral.

Les services déconcentrés, qui assument à la fois des missions de police administrative sous l'autorité des préfets de département, et des missions de police judiciaire sous celle des procureurs de la République, sont organisés aux niveaux régional et départemental.

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), exercent, soit avec des moyens basés au chef-lieu de région, soit au travers de leurs unités territoriales (UT), des missions de police de l'eau et de la nature d'une part, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE hors agriculture) d'autre part. Elles assurent encore inégalement, selon les types de police, une fonction de régulation et de planification, aux cotés des préfets de région, dans une optique d'harmonisation interdépartementale plus ou moins poussée.

Les directions départementales interministérielles : **directions départementales des territoires [et de la mer] (DDT-M)** et **directions départementales de la protection des populations (DDPP)** (ou de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les plus petits départements), ont des missions de police dans leurs domaines respectifs de compétences :

- police de l'eau et de la nature, police de l'environnement en mer, police de la publicité pour les DDT-M ;
- police des ICPE (élevages et certaines industries agro-alimentaires), police de la faune sauvage captive pour les DDPP.

Sont également impliquées, en fonction de la nature des activités réglementées, différentes autres catégories d'agents, notamment ceux dont les activités ont des liens avec les affaires maritimes, les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les agents des douanes, des agents ayant des compétences en matière de forêt, des agents ayant des compétences sanitaires.

Enfin les structures départementales des forces de sécurité, police et gendarmerie nationales, interviennent en tant que de besoin dans le cadre de leurs missions générales de prévention et de répression de la délinquance, soit en direct, soit en appui des services spécialisés.

La description ne doit pas omettre le rôle de certains services des collectivités territoriales, au titre de gestionnaires d'espaces naturels, des compétences générales de leurs agents de contrôle pour l'application des réglementations locales (policiers municipaux, gardes champêtres) ou en raison de compétences spécifiques décentralisées (publicité), sans mentionner les infractions en matière d'urbanisme qui relèvent d'un autre code. Les gardes particuliers participent également aux activités de police de l'environnement²⁴.

²⁴ Cf. tableau récapitulatif en annexe 4.

Les préfets de département et les procureurs de la République, chacun de leur point de vue, ne manquent pas d'observer avec une certaine perplexité ce fractionnement.

a) Pour les premiers, qui représentent l'État, notamment dans ses fonctions régaliennes, et exercent les pouvoirs de police administrative (réglementation, mesures individuelles -autorisations, etc-, contrôle du respect de ces règlements et mesures, sanctions administratives), il faut relever qu'une part très limitée des contrôles est assurée par les services départementaux placés sous leur autorité hiérarchique directe.

Il existe certes un lien clair entre les préfets de département et les DREAL qui relèvent de l'échelon régional mais sont placées sous leur autorité fonctionnelle pour les activités de police, notamment celles relatives aux installations classées.

Les relations sont plus complexes avec les établissements publics autonomes qui apportent leur concours au préfet, en particulier au sein des MISEN, mais fonctionnent dans le cadre d'une organisation hiérarchique propre. L'implication des DDI, qui leur sont quant à elles rattachées, dans des missions de contrôle, reste quantitativement limitée. On peut illustrer cette situation en déduisant du tableau déjà mentionné des indications chiffrées sommaires correspondant à un département moyen (total/100) ; sur un total de 18,6 ETP se consacrant à des activités de contrôle :

- les DDI mobilisent 3 ETP environ ;
- les DREAL : 2,6 ETP ;
- les établissements publics : 13 ETP.

Le préfet de département n'a donc une autorité complète que sur 1/6ème environ du potentiel effectif de contrôle en matière d'environnement. Encore faut-il rappeler que les éventuelles suites judiciaires de ces contrôles, qui concernent en particulier l'action des offices (ONEMA et surtout ONCFS), ne relèvent par nature pas d'eux.

La mission a entendu des observations critiques de certains d'entre eux à ce sujet, soit en ce qui concerne les lourdeurs de l'articulation d'un dispositif administratif structuré au niveau régional avec le processus décisionnel départemental, soit s'agissant de difficultés de coordination de l'action d'établissements publics soucieux de préserver leur autonomie. Elle a aussi noté parfois une certaine inquiétude à la perspective de la constitution d'une AFB incluant les missions de police et rassemblant les moyens de plusieurs établissements publics actuels, ce qui pourrait lui conférer une autonomie plus marquée.

Cette tendance paraît toutefois minoritaire, et la mission a plutôt constaté que le pragmatisme prévaut et que la coordination de l'action des services par les préfets appuyés sur les DDT pour les domaines de l'eau et de la nature, sur lesquels elle reviendra, correspond à une nécessité et progresse.

Elle a également relevé l'attachement des personnels des établissements publics, exprimé directement ou par la voix de leurs organisations syndicales -de façon parfois appuyée- à cette autonomie justement. Ils estiment qu'elle leur confère l'indépendance nécessaire aux missions de police, sous le contrôle des autorités judiciaires. Ils ne manquent pourtant pas de solliciter la « protection » du représentant de l'État lorsqu'ils

se sentent menacés, ce qui est normal, et même son « soutien » pour légitimer leur action, ce qui est plus ambigu.

b) Pour les seconds, les procureurs, l'obligation nouvelle d'appréhender soigneusement, comme ils en ont reçu instruction, les infractions environnementales, reste malaisée à satisfaire en présence de cette dispersion de services dont ils sont peu familiers. Cela requiert un investissement personnel, délégué souvent à un adjoint, qui ne va pas de soi au milieu d'urgences judiciaires multiples et souvent plus pressantes.

La mission a relevé que cette diversité et le morcellement de l'activité judiciaire qui en résulte, marquée par la culture de chaque service enquêteur, ne peut être surmontée que par des efforts de connaissance mutuelle, impliquant des initiatives réciproques ainsi qu'une bonne articulation entre l'action administrative et l'action judiciaire, sur laquelle elle reviendra.

Cet éclatement des moyens en petites – voire très petites – unités, peut également être un facteur de faiblesse de l'action de l'État en matière de police de l'environnement, dont la visibilité en tant que telle est médiocre, sauf à compenser par des actions soutenues de communication explicative. Cela suppose une prise en charge par le préfet, attestant d'un niveau suffisant de priorité parmi ses actions, en liaison étroite avec le parquet, et une cohésion suffisante dans le cadre d'instances de pilotage et de coordination actives.

La mission n'a pas relevé que ce soit généralement le cas et comprend donc à ce point de vue les insatisfactions exprimées (organisations syndicales). Mais cela renvoie à des interrogations plus fondamentales sur l'acceptation des politiques environnementales par les différents milieux concernés, qui dépassent à l'évidence la question de l'organisation territoriale.

D'autant que la mission a noté que dans certains domaines (police de l'eau en particulier) une réelle incompréhension des élus se manifeste par rapport aux contraintes d'une politique exigeante à laquelle ils n'adhèrent pas spontanément, dès lors qu'elle concerne le territoire dont ils ont la charge. Dans ce cas, l'éclatement du dispositif et la mise en œuvre de méthodes propres à chaque entité, ne favorisent pas une bonne compréhension de l'action de l'État, soulignant alors les limites de l'autonomie. L'arbitrage du préfet, vers qui on se tourne naturellement comme son représentant à l'échelon départemental, peut se trouver malaisé.

1.2.2. La simplification de cette organisation apparaît malaisée pour le moment

Sur les observations qu'il lui a été donné de faire du fonctionnement du dispositif dans un nombre et une diversité de sites suffisants, la mission ne pense pas que sa réorganisation soit une priorité, pour les raisons développées ci-après.

Les polices de l'environnement ont certes en commun un objectif, celui de la protection de l'environnement, et empruntent des processus administratifs ou judiciaires partiellement harmonisés. Leur efficacité conditionne la préservation de la santé et de la sécurité des habitants, et la qualité des espaces naturels. Un même code les régit et une unification de la dénomination et de des prérogatives de ceux qui s'y consacrent et

des procédures à suivre a été récemment opérée, dont tous les effets ne sont d'ailleurs pas encore visibles.

Mais elles visent des publics et des activités (professionnelles ou de loisirs) si différents qu'elles ne peuvent négliger leurs technicités et contraintes propres. Quelle ressemblance y a-t-il au fond entre la mission de l'inspecteur des installations classées intervenant en milieu industriel complexe, grâce à une expertise acquise par une formation de haut niveau, dans un contexte d'amélioration négociée, et celle de l'agent de l'ONCFS, qui contrôle les activités de chasse, à partir d'une compétence acquise plutôt sur le terrain, suivant des modes d'action plus répressifs ?

Poser la question de la simplification éventuelle de l'organigramme territorial de l'État et de ses établissements publics spécialisés, en ce qui concerne en tout cas les polices de l'environnement, c'est s'interroger sur l'évolution éventuelle de la structure administrative territoriale, et porter un regard sur l'impact du projet de loi relatif à la biodiversité en ce qu'il intéresse notre problématique.

L'organisation des services issue de la REATE, pour imparfaite qu'elle soit avec notamment des DDI parfois bien faibles (DDCSPP), n'est pas vraiment remise en cause par les responsables – préfets et chefs de services départementaux et régionaux – que les rapporteurs ont rencontrés. S'agissant des missions de police, cette réforme n'a par ailleurs pas véritablement modifié les modes d'intervention en réunissant les agents des différents ministères dans de nouvelles entités, où les spécialités ne font souvent que coexister. Leurs directeurs (DREAL, DDT...) se sont toutefois trouvés investis d'une fonction intermédiaire d'arbitrage – plus ou moins exercée en fonction des contextes locaux – sous l'autorité ultime des préfets.

Quoi qu'il en soit, cette restructuration est encore récente et le processus, notamment s'agissant de l'évolution des compétences des DDT consécutive à la décentralisation, est encore en cours, en ce qui concerne la difficile gestion des ressources humaines, comme la mission n'a pas manqué de l'observer. Une phase de stabilisation à cet égard est légitimement jugée nécessaire par les personnels des directions concernées. Dans ce contexte, la logique propre à l'exercice des missions de police – qui ne mobilisent pas, hors UT-DREAL pour les ICPE, des moyens significatifs – n'est d'ailleurs pas dominante.

Quant aux **établissements publics**, ils sont reconnus par les autorités déconcentrées dans leurs domaines de compétences, mais on attend d'eux qu'ils acceptent, dans le respect des rôles respectifs, de s'inscrire activement dans les démarches de coordination de l'action de l'État, comme c'est généralement le cas. En définitive, au-delà de frictions ponctuelles inévitables, qui viennent souvent de l'incompréhension des élus locaux et de certains professionnels vis-à-vis de l'application de certaines réglementations, l'organisation actuelle et les missions spécifiques des EPA ne sont pas contestées.

Un regroupement des services et agents en charge des polices, dans les services départementaux placés sous l'autorité des préfets, est parfois évoqué. C'est d'autant plus le cas qu'on est en présence d'une politique globale comme celle de l'eau, dont ils ont la charge opérationnelle, et qui soulève des difficultés spécifiques. C'est moins vrai s'il s'agit de polices ciblées, à caractère naturellement répressif et judiciaire, comme les polices de la chasse et de la pêche.

Une telle perspective pourrait apparaître logique en termes d'unité et d'efficacité de l'action de l'État et de compréhension de sa mission régaliennne pour ce qui concerne les polices de l'eau et de la nature. Elle ne semble pas être justifiée pour les UT des DREAL, la direction régionale étant dans son ensemble, pour la police des ICPE, sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département. Aucun des préfets que la mission a rencontrés n'a mentionné cette hypothèse.

Des obstacles sérieux ne manquent cependant pas de se dresser, même pour regrouper seulement les services compétents pour la police de l'eau et de la nature. Son acceptabilité sociale par les personnels des établissements publics concernés paraît faible et la capacité des DDT de s'approprier la gestion d'un service de police de l'environnement unifié, sans que ce soit au détriment des autres fonctionnalités, surtout dans la phase actuelle de réduction des moyens, est mise en doute. En outre, certains craignent que le regroupement des services spécialisés dans le contrôle dans les DDT, qui ont des fonctions d'instruction importantes, ne conduise à privilégier excessivement ces dernières et donc à réduire le volume des contrôles.

La mission estime dans ces conditions qu'il n'est pas opportun de l'envisager, mais ce constat ne fait que renforcer le souci d'une bonne coordination de l'action de l'État, sur laquelle on reviendra.

Un regroupement des établissements publics en charge des polices de l'eau et de la nature au sein de l'AFB, qui était une autre option ayant une certaine logique -à condition que l'unité de l'action de l'État puisse être préservée par des modes de fonctionnement appropriés- aurait pu simplifier partiellement l'organisation administrative et les relations avec les autorités judiciaires, mais elle n'a pas été retenue. La création de l'AFB, telle que prévue dans le projet de loi, ne simplifiera pas le dispositif mais n'accentuera pas non plus son morcellement : elle sera neutre à cet égard, comme l'ont bien compris la plupart des responsables rencontrés.

Elle peut cependant aboutir à une différenciation accrue entre police de l'eau et police de la chasse et de la faune sauvage, malgré leur complémentarité reconnue et les attentes des agents concernés, que la mission a entendus. Quoi qu'il en soit, ces choix implicites ou explicites ne seront pas sans conséquences, et la mission formulera à cet égard des recommandations dans la suite de ce rapport (partie 3.4).

1.3. La pression de contrôle est inégale et sa répartition n'est pas toujours optimisée

1.3.1. Les ICPE

1.3.1.1. Le contrôle des ICPE par l'administration

La capacité de contrôle des ICPE par l'administration est relativement faible si on la rapporte aux nombres d'installations : sur la base de 1 230 inspecteurs en équivalent temps plein (ETP) et d'un objectif fixé par la loi de finances²⁵ de 25 inspections par

²⁵ Le calcul de l'indicateur budgétaire fait intervenir une double pondération des inspections, selon leur nature, et des inspecteurs, selon leur expérience. Ce point est explicité dans le Projet annuel de performance (PAP) du programme 181.

inspecteur et par an²⁶, la capacité de contrôle théorique est de l'ordre de 30 000 inspections par an, alors que le nombre d'installations réglementées est d'environ 500 000. En moyenne, une installation serait donc inspectée une fois tous les 17 ans ce qui induirait une pression de contrôle peu sensible pour un exploitant.

La relative faiblesse de cette fréquence moyenne n'est pas une exception, ni dans le domaine de l'environnement ni même dans l'ensemble des activités réglementées par la puissance publique. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs soumises à des pressions moyennes de contrôle nettement inférieures. Mais cet indicateur macroscopique n'est pas très significatif et il cache une très grande variété de situations.

Depuis le début des années 2000²⁷, le ministère chargé de l'environnement a mis en place un dispositif de structuration des contrôles.

Dans sa version en vigueur, ce dispositif prévoit que les **44 000 établissements soumis à autorisation ou à enregistrement**²⁸ doivent être inspectés au moins une fois tous les 7 ans. Parmi ceux-ci, 3 000 établissements considérés comme prioritaires doivent être inspectés au moins une fois par an et 10 000 établissements de seconde priorité, dénommés « établissements à enjeux importants », doivent être inspectés au moins une fois tous les 3 ans. Ces deux derniers objectifs sont bien respectés ; le premier l'est de manière moins systématique selon les régions.

L'organisation du contrôle des **450 000 installations soumises à déclaration** relève d'une logique différente : aucune fréquence minimale d'inspection n'est fixée. L'inspection des installations classées intervient soit en cas de plainte, soit dans le cadre d'opérations « coup de poing » ciblées sur certains secteurs. Environ entre 4 500 et 5 000 inspections sont menées dans une année, ce qui correspond à une fréquence moyenne de contrôle comprise entre une fois tous les 90 ans et une fois tous les 100 ans.

1.3.1.2. Les autres modalités de contrôle

Le contrôle par l'inspection des installations classées n'est cependant pas le seul moyen de vérification du respect de la réglementation par les installations soumises à déclaration. Depuis la fin de la dernière décennie, une sorte de contrôle délégué est mise en place avec, pour certaines catégories d'installations, une obligation de visite quinquennale²⁹ par un organisme agréé. Environ 10 % des installations soumises à déclaration sont actuellement concernées. Mais ce dispositif fonctionne mal : le ministère considère que seules environ 7 000 installations s'y soumettent sur les 40 000 qui devraient le faire. La rénovation du système informatique de gestion des

²⁶ Cet objectif n'est pas atteint actuellement : depuis 2011, le résultat obtenu est constamment égal à 23,1.

²⁷ Il l'a fait dans le cadre du « plan de modernisation de l'inspection des installations classées » portant sur les années 2004 à 2007, puis dans les « programmes stratégiques de l'inspection » pour les années 2008 à 2012 et, récemment, pour les années 2014 à 2017.

²⁸ C'est-à-dire les établissements comportant au moins une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement.

²⁹ La périodicité du contrôle est portée à dix ans pour les installations certifiées selon la norme ISO 14 001. En outre, sont dispensées de ce contrôle périodique les installations dont l'exploitant participe au système communautaire de management environnemental et d'audit dit EMAS.

déclarations, prévue pour la fin de 2015, devrait permettre d'améliorer cette situation qui constitue un frein au développement en l'état de ce dispositif.

Une mention particulière doit être faite des installations appelées ici « clandestines³⁰ », c'est-à-dire qui n'ont pas fait l'objet de la déclaration, de l'enregistrement ou de l'autorisation auquel elles sont tenues par le régime des installations classées³¹. Le nombre de ces installations est par nature difficile à évaluer, mais il n'est certainement pas négligeable : par exemple, un rapport établi en 2013 par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et l'inspection générale de l'administration (IGA) a estimé qu'entre 19 % et 34 % des véhicules hors d'usage (VHU) étaient traités « dans des sites non autorisés »³².

Jusqu'à récemment, ces installations clandestines étaient généralement identifiées à la suite de plaintes ou de manière incidente à la suite de contrôles faits par des services autres que l'inspection des installations classées. Depuis quelques années, des actions plus organisées ont été mises en place : il s'agit d'opérations sectorielles qualifiées de « coup de poing » qui peuvent associer plusieurs services de police. L'une d'entre elles a notamment concerné les installations de traitement des VHU.

1.3.1.3. Contrôle des ICPE et analyse des risques

La France est soumise à certaines obligations d'inspection pour les installations les plus importantes qui font l'objet d'une réglementation européenne.

Ainsi, **la directive européenne 2012/18/UE** du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, *concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*, dite directive « Seveso III », distingue deux catégories d'installations selon la quantité de substances dangereuses présentes et impose une fréquence d'inspection au moins annuelle pour la catégorie la plus dangereuse, et au moins triennale pour l'autre. En France, parmi les établissements soumis au régime des installations classées (toujours au titre de l'autorisation), respectivement 622 et 551 établissements relèvent de ces deux catégories.

Par ailleurs, **la directive 2010/75/UE** du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, *relative aux émissions industrielles*, dite directive « IED », prévoit que « *l'intervalle entre deux visites d'un site est basé sur une évaluation systématique des risques environnementaux que présentent les installations concernées et n'excède pas un an pour les installations présentant les risques les plus élevés et trois ans pour les installations présentant les risques les moins élevés* ». En France, selon les données de 2012, 3 289 établissements industriels et 3 190 établissements d'élevage relèvent de cette directive et donc nécessairement du régime des installations classées au titre de l'autorisation.

³⁰ Sous-entendu : au regard de la réglementation des ICPE. Ces installations sont en général bien connues à d'autres titres, y compris parce qu'elles peuvent faire de la publicité pour attirer des clients. Une simple consultation de l'annuaire du téléphone est souvent une bonne méthode pour les repérer.

³¹ Ce manquement peut être volontaire ou résulter d'une méconnaissance de la réglementation par l'exploitant, notamment pour les plus petites installations.

³² Rapport en vue d'établir « un plan de lutte contre les sites illégaux de recueil des déchets de toute nature ». Rapport CGEDD N° 009004-01, CGEJET N° 2013/08/CGEJET/SG, IGA N° 13-077/13-049/01 – Septembre 2013.

Problématiques de la fréquence des contrôles

D'une manière générale, dans la situation actuelle, la définition de la fréquence d'inspection d'un établissement repose principalement sur son positionnement au regard de la nomenclature des installations classées (fondée sur des catégories d'activités ou de substances mises en œuvre et sur des seuils quantitatifs), c'est-à-dire sur des critères objectifs liés à la dangerosité ou à la nocivité intrinsèque théorique des installations. L'impact potentiel d'un accident ou de pollutions chroniques, donc la vulnérabilité de l'environnement (intégrant la population riveraine), peuvent aussi être pris en compte, notamment dans le cadre de la marge d'appréciation laissée au niveau territorial. Mais la qualité de l'installation et de son exploitation n'est pas prise en compte a priori, ou ne l'est que de manière marginale³³. On peut dire que l'analyse des risques conduisant à la définition du plan pluriannuel de contrôle n'est donc que partielle.

Dans d'autres domaines, la disproportion entre les moyens du contrôle et le public à contrôler a conduit l'administration à développer depuis longtemps une approche plus complète d'analyse des risques. Mais l'inspection des installations classées peut aussi évoluer dans ce sens.

La réglementation européenne autorise une telle évolution : comme le mentionne l'extrait de la directive IED figurant plus haut, la définition de la fréquence de contrôle des installations relevant de cette directive doit être fondée « *sur une évaluation systématique des risques environnementaux* » ; la directive précise que cette évaluation doit prendre en compte non seulement « *les incidences potentielles et réelles des installations concernées sur la santé humaine et l'environnement, compte tenu des niveaux et des types d'émissions, de la sensibilité de l'environnement local et des risques d'accident* », mais aussi « *les résultats en matière de respect des conditions d'autorisation* » ce qui constitue un élément d'appréciation de la qualité de l'installation et de son exploitation³⁴. En outre, la directive n'interdit pas aux États-membres de compléter les critères de cette évaluation.

De même, la directive Seveso III permet de déroger à la règle mentionnée plus haut sur les périodicités d'inspection en cas d'élaboration d'un programme d'inspection sur la base d'une évaluation systématique des dangers liés aux accidents majeurs dans les établissements concernés. Cette évaluation doit notamment être fondée sur les incidences potentielles des établissements concernés sur la santé humaine et l'environnement et sur les résultats de ces établissements en matière de respect des exigences de la directive.

La mission a également pris connaissance d'un guide sur l'évaluation du risque établi par le « réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement de l'Union européenne », dénommé IMPEL³⁵. Ce guide propose une méthodologie pour déterminer la fréquence d'inspection des installations industrielles au regard de l'environnement. Cette méthodologie s'appuie notamment sur des

³³ Cette qualité est, en revanche, en partie prise en compte de fait « a posteriori » par les inspections menées en cas d'accident ou de plainte.

³⁴ La directive demande aussi la prise en compte de la participation de l'exploitant au système de management environnemental et d'audit de l'Union (EMAS).

³⁵ Structure informelle composée de représentants d'organismes environnementaux ou d'agences des États-membres de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion ainsi que de la Norvège et de la commission européenne.

« critères d'impact » (pollution rejetée...) et sur des critères de performance de l'exploitant (liés en particulier au résultat des inspections antérieures).

Même si, comme ce sera développé plus loin, il est difficile d'objectiver le besoin de pression de contrôle, la mission considère que la situation actuelle vis-à-vis des petites installations classées et des installations classées clandestines n'est pas satisfaisante. Dans un contexte marqué en particulier par une forte contrainte sur les moyens d'inspection, il lui apparaît donc nécessaire d'optimiser le plan pluriannuel de contrôle des installations classées en développant une évaluation des risques prenant en compte la qualité des installations et de leur exploitation. Cette recommandation rejoint une orientation inscrite dans le « programme stratégique de l'inspection » adopté en février 2014. Elle est développée plus loin.

1.3.2. Les contrôles au sein de l'ensemble « eau et nature »

1.3.2.1. Des contrôles encore trop cloisonnés, où l'intervention des établissements publics prédomine

L'ensemble « eau-nature » exprime la conception d'une approche intégrée de l'environnement et de ses polices. L'évolution du cadre juridique issue de l'ordonnance n°2012-34 qui a créé une spécialité « eau-nature » pour les inspecteurs de l'environnement participe de cet objectif d'un rapprochement des deux volets de cette police environnementale. Dans les faits, les contrôles demeurent, le plus souvent, cloisonnés, d'un côté la police de l'eau et des milieux aquatiques, de l'autre la police de la nature (faune, flore et sites).

La mission a relevé que les contrôles au sein de l'ensemble « eau-nature » relèvent quasi-exclusivement de la compétence de l'ONEMA, en ce qui concerne la police de l'eau et des milieux aquatiques, et de l'ONCFS ainsi que des établissements publics des parcs nationaux et de l'Agence des aires marines protégée, s'agissant de la police de la nature. Les services de l'État sont, à ce jour, peu impliqués dans la mise en œuvre des mesures de police, tant au niveau de la DREAL (où se trouvent affectés les inspecteurs des sites) que de la DDT(M). En conséquence, en matière de police de la nature, la part des infractions pénales relevées par l'ONCFS s'élève à 46 % et 15 % pour l'ONEMA, la part des services déconcentrés de l'État se limitant à 2 %.³⁶

La quasi absence des services déconcentrés de l'État dans les contrôles judiciaires de l'ensemble « eau-nature » tient tout d'abord à la répartition des rôles qui s'est opérée entre des agents instructeurs (mission de police administrative), exerçant dans les DDT(M) et DREAL, et des agents en charge de la police judiciaire, affectés dans les établissements publics. Seuls les inspecteurs des sites, affectés dans les DREAL, exercent la double mission de police administrative et judiciaire.

Par ailleurs, on relève qu'un faible nombre d'agents de l'État affectés dans les services déconcentrés a été formé dans les domaines de la nature. Enfin, la prise en compte de ce volet dans le dispositif de coordination des contrôles (MISEN) est récent³⁷. Ainsi, lors des entretiens avec la mission, des agents de l'ONCFS ont pu estimer que la place

³⁶ Voir en ce sens le rapport d'activité 2012 de l'ONCFS p.16 et s. et le rapport d'activité 2013 de l'ONEMA, p.61. Les autres services de contrôle relevant des infractions pénales sont : la gendarmerie (23 %), les parcs nationaux (2 %), les CLRL (1 %), et RNF (11 %).

³⁷ Voir en ce sens circulaire MEDDE du 12 novembre 2010.

réservée à la police de la nature lors des discussions de coordination en MISEN était marginale. Cette situation tient en partie au fait que les constats des infractions résultent de l'exercice de la mission de surveillance des territoires, difficilement quantifiable à l'occasion de l'élaboration de la programmation des contrôles.

Des agents d'autres administrations (douanes, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale de la consommation, direction générale de la santé...) disposent de compétences de police dans le secteur de la nature et mènent des opérations de contrôle sans que les services du ministère chargé de l'écologie soient toujours informés de leur action dans ces domaines.

1.3.2.2. Des contrôles pour lesquels la contrainte européenne est forte

Dans le secteur de l'eau en particulier, l'objectif des contrôles menés est souvent contraint par les objectifs de résultats inscrits dans les textes communautaires. Les exigences en matière d'inspection et de surveillance constituent un élément essentiel pour la mise en œuvre de la politique de l'eau telle que le droit européen l'encadre. La mission a pu mesurer la portée des enjeux européens en Bretagne. Il s'ensuit, dans cette région, une programmation et un déroulement des contrôles en matière de police de l'eau qui vise à s'assurer que les objectifs fixés par la commission seront respectés. Ceci étant, les autres volets de la mission police dans les domaines eau-nature peuvent souffrir de cette situation très particulière.

1.3.2.3. De nouvelles orientations de contrôle mériteraient d'être développées dans les domaines de la nature

Dès 2010, des responsables de services déconcentrés avaient souligné la difficulté à faire émerger des priorités de contrôle et à développer les missions de police de la nature³⁸. Plusieurs inflexions sont engagées en ce sens tandis que d'autres devraient être mises en place.

En effet, la police de la nature demeure encore souvent une police de la chasse (hors les parcs nationaux où il s'agit d'une police des activités et territoires). Les données disponibles, relatives à la mission de contrôle de l'ONCFS, mettent en évidence en 2012 que la police de la chasse constitue 58 % de l'ensemble de l'activité police de l'office, tandis que 42 % de son activité revient à la protection de la nature.³⁹ La direction de l'office affirme s'employer à inverser la part respective de ces activités et s'attache à accroître la police de la nature proprement dite.

Par ailleurs, le ministère lui demande désormais d'élargir le champ de ses contrôles en particulier s'agissant de la conservation des espèces protégées et de s'investir dans le contrôle des réglementations qui encadrent les atteintes aux milieux et aux espèces.⁴⁰

³⁸ Voir la note « élaboration du cadrage stratégique régional, police de la nature de l'eau et des sites classés », DREAL/LR, décembre 2010, p.3.

³⁹ Voir le rapport d'activité 2012 de l'ONCFS, p.16 (qui présente les statistiques de façon légèrement différente de celles issues de l'outil OSPC, mentionné dans la note 14).

⁴⁰ Ainsi, lors des travaux de construction de la ligne à grande vitesse Sud-Europe/Atlantique, les agents de l'office ont été appelés afin de vérifier la bonne application de l'arrêté ministériel de dérogation relatif à la destruction des espèces et d'habitats d'espèces protégées. Cf. rapport précité p.19.

Le développement de nouveaux domaines de contrôle serait en effet souhaitable. Parmi ceux-ci, figure par exemple la vérification de prescriptions émises dans le cas de chantiers d'infrastructures ou bien la vérification du respect des mesures compensatoires prescrites dans le cas de dérogations officielles relatives à des espèces protégées.

On citera de même, l'absence de surveillance du respect des arrêtés préfectoraux de protection biotope (APPB) pris en application des articles L411-1 et L411-2 du code de l'environnement par les agents chargés de la police de l'environnement, ou l'exercice défaillant des missions de police sur les sites Natura 2000 mal assurée en l'absence d'une veille départementale via les animateurs de sites.

1.3.3. Les activités peu ou pas contrôlées

La diversité des régimes de police (34) et la pluralité des services en charge des contrôles ne favorisent pas le suivi des activités. De fait, les directions d'administration centrale du ministère chargé de l'environnement disposent rarement d'éléments détaillés et complets sur l'activité au titre des polices de l'environnement relevant des services déconcentrés externes au ministère ayant une compétence dans ce domaine. Cette observation est encore renforcée pour ce qui concerne les contrôles faits par les collectivités locales.

Et même lorsqu'il existe un suivi de l'activité menée au titre du code de l'environnement, celui-ci ne comprend pas toujours un détail par régime du code, ou bien ne prend pas en compte certains de ces régimes⁴¹. Ainsi, pour certains d'entre eux, la mission ne dispose pas d'informations quantifiées fiables sur les contrôles réellement exercés ni, a fortiori, sur les résultats de ces contrôles et donc sur le respect des réglementations correspondantes.

La notion de « police orpheline » est souvent évoquée à propos de certains régimes du code de l'environnement. Il ne faut pas comprendre cette notion comme s'appliquant à des polices pour lesquelles aucun service ne dispose de compétence de contrôle : une telle situation est très rare⁴².

Mais il y a sans doute des régimes (ou parties de régimes⁴³) pour lesquels aucun des services disposant des compétences juridiques nécessaires pour effectuer les contrôles ne cherche à les mettre en œuvre, pour différentes raisons. L'absence de statistiques soulignée plus haut rend cependant très difficile d'identifier ces régimes de manière fondée.

⁴¹ Par exemple, les préfets peuvent demander à l'inspection des installations classées de contrôler certaines activités ne relevant pas du régime des ICPE mais soumises à des obligations au titre de la police de l'air. Mais ces contrôles ne figurent pas dans les statistiques d'activité de cette inspection.

⁴² La mission n'a identifié qu'un seul régime sans habilitation particulière, dont le contrôle entre donc uniquement dans les prérogatives générales des officiers et agents de police judiciaire : il s'agit des règles relatives à l'obligation de couverture de leur responsabilité civile en cas d'accident par les exploitants d'installations nucléaires.

⁴³ Il peut arriver que des contrôles d'application d'un régime ne soient faits que sur certains territoires spécifiques (par des services intervenant usuellement sur ces territoires) ou pour certaines activités (par exemple, l'inspection des installations classées peut vérifier le respect par les exploitants de ces installations de la réglementation propre à d'autres régimes).

Il existe des domaines où des organismes se substituent de facto et incomplètement au contrôle par les services de l'État : ainsi, selon un rapport d'inspection générale⁴⁴ de 2009, il y a peu de contrôles portant sur le respect des obligations faites aux producteurs de produits destinés aux ménages en ce qui concerne l'élimination de leurs déchets d'emballages. Mais l'éco-organisme agréé dans ce domaine se livre à des recherches des producteurs qui ne cotiseraient pas auprès de lui et qui, sauf s'ils ont mis en place leur propre dispositif de récupération, seraient ainsi en infraction. Il effectue des signalements auprès de l'administration. Selon le même rapport, il est cependant probable qu'une proportion importante des entreprises normalement assujetties au dispositif n'y contribuent en fait pas, même si la part de ces entreprises dans le volume d'emballages est sans doute assez faible.

Le premier constat de la mission est donc **l'impossibilité pratique de mesurer effectivement la pression de contrôle dans la majorité des régimes de police** de l'environnement et de connaître les résultats des contrôles faits. C'est pourquoi elle recommande la mise au point de tableaux de bord de suivi qui, sans demander des tâches excessives aux services, permettrait d'apprécier l'importance de l'activité de contrôle (cf. partie 2.1).

Toutes les activités réglementées n'exigent pas la même pression de contrôle ni même plus généralement la même forme de contrôle : certaines réglementations sont assez spontanément respectées alors que d'autres le sont moins ; dans certains domaines, la pression de certains acteurs (riverains, clients...) ou plus généralement l'état d'esprit global de la société incite naturellement au respect de la réglementation alors que ce n'est pas le cas pour d'autres ; les effets potentiels d'écarts à la réglementation peuvent être plus ou moins graves et plus ou moins réversibles selon les domaines

Les contrôles nécessaires peuvent ainsi être plus ou moins exhaustifs et plus ou moins fréquents. Ils peuvent être préventifs ou essentiellement réactifs (en cas d'incident ou de plainte). L'administration peut assumer l'ensemble des contrôles ou en déléguer une partie à des organismes agréés en se limitant à un contrôle de second niveau.

Ces considérations sont souvent intégrées d'une manière plus ou moins explicite par les administrations dans l'élaboration de leurs stratégies de contrôle. Mais la mission considère qu'il serait possible, d'une part, de développer une réflexion transversale à ce sujet pour l'ensemble du champ des polices de l'environnement et, d'autre part, d'afficher de manière plus claire, pour chaque régime, les formes de contrôle privilégiées et les objectifs fixés à ce sujet. En cas de mise en place d'une nouvelle réglementation dans un domaine « émergent », cette réflexion sur la stratégie de contrôle devrait être préalable.

⁴⁴ Rapport de la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers -Avril 2009- Rapport du CGEDD (n° 006011-01), de l'IGF (n° 2008-M-076-02) et du CGIET (n° 2008/20bis/CGM/SG).

2. L'efficacité des polices de l'environnement peut être améliorée à certaines conditions

2.1. Les stratégies de contrôle ne sont pas assez reliées aux résultats constatés

Même s'il existe peu d'indicateurs de résultats, les informations disponibles pourraient être mieux exploitées. Surtout, l'appréciation de l'efficacité des polices de l'environnement devrait se faire au regard de l'amélioration de l'état de l'environnement dont la protection constitue la finalité des mesures de police, et par référence à des indicateurs de résultats. En outre, l'élaboration des programmes de contrôle devrait tenir compte des indicateurs disponibles en vue de réorienter, le cas échéant, les priorités.

2.1.1. Il existe des indicateurs de moyens

Les services assurant la police de l'environnement effectuent un grand nombre d'actions qui concourent au bon exercice de cette police. De nombreux indicateurs rendent compte de ces actions ; on peut les qualifier d'indicateurs de moyens puisqu'ils rendent compte de l'activité des services mais non des résultats obtenus pour la protection de l'environnement.

2.1.1.1. Dans les domaines de l'eau et de la nature

Ils mesurent la réalisation des objectifs de contrôles fixés en matière de police.

Dans la circulaire du 12 novembre 2010, la DEB détermine les enjeux de la politique de contrôle. Elle fixe des objectifs quantitatifs et des domaines d'action prioritaires. Ces orientations nationales sont ensuite mises en œuvre dans les plans de contrôle inter-services, élaborés au niveau de chaque département dans le cadre de la MISEN, après coordination entre les acteurs chargés de la mission de police.

En fin d'exercice, les remontées d'informations provenant des directions départementales et agrégées dans le rapport d'activité des services déconcentrés établi par la DEB font apparaître deux catégories d'indicateurs :

a) Des données quantitatives relatives aux nombres des contrôles réalisés et le cas échéant les suites qui leur ont été réservées.⁴⁵

On relève par exemple le nombre de 995 transactions pénales proposées en 2013 dans les domaines de l'eau, de la pêche et des parcs nationaux. Des tableaux de données quantitatives fournissent le nombre de procédures administratives et judiciaires engagées, le nombre de contrôles non conformes, le nombre de suites administratives et le nombre d'infractions relevées. Ces données permettent de comparer les actions de polices menées avec les objectifs fixés dans le programme

⁴⁵ Voir le rapport d'activités des services déconcentrés « gestion des ressources naturelles » 2013 établi à partir des données remontées par l'intermédiaire du logiciel *Domineau* selon le schéma fixé par la DEB.

inter-services de contrôles dans le cadre des polices de l'environnement. Cependant, un tel rapprochement s'avère délicat en ce qui concerne la protection de la nature. Celle-ci relève d'une surveillance des territoires et donne lieu principalement à la fixation de priorités thématiques.

b) Des indicateurs dédiés à l'appréciation de la mise en place des conditions d'une police efficace. S'agissant de la police de l'eau et de la nature, les indicateurs retenus sont :

- le pourcentage des départements ayant élargi la MISE à la nature (92 %) ;
- le pourcentage des départements dans lesquels une convention entre préfet, direction générale de l'ONEMA et direction générale de ONCFS a été signée (85 %) ;
- le pourcentage des départements disposant d'un plan de contrôle inter services eau et nature (99 %) ;
- la proportion des départements dotés d'un protocole d'accord entre le préfet, le parquet, l'ONEMA et l'ONCFS (68 %).⁴⁶

L'ensemble de ces indicateurs permet de suivre et de constater l'amélioration du dispositif administratif contribuant à un renforcement de l'efficacité de la mise en œuvre des polices de l'environnement, mais pas d'en mesurer pleinement l'efficacité du point de vue de l'amélioration de l'état de l'environnement.

Le détail de ces données est aussi inscrit dans les rapports d'activité des DDT, qui mentionnent, par exemple, le nombre des contrôles réalisés, complété par le pourcentage de contrôle conformes et ce par type de police (par exemple IOTA, pollution par les pesticides, pollution par les nitrates et le phosphore).

Cela étant, on ne peut ignorer les observations de la Cour des comptes qui, dans son rapport public annuel 2013, a déploré l'absence, dans le secteur de la police de l'eau, d'indicateurs permettant d'apprécier la pression de contrôle (nombre de contrôles effectués rapporté au nombre d'objets – actes, sites, etc – à contrôler).

2.1.1.2. Dans le domaine des ICPE

S'agissant des ICPE, de nombreux indicateurs de moyens ont été mis en place.

L'instruction définissant annuellement les priorités nationales d'action mentionne une batterie d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de ces priorités : notamment nombre d'actes de procédure effectués (nombre d'arrêtés ou de plans pris dans tel ou tel domaine) ; nombre de journées consacrés à l'information ou à la sensibilisation de parties prenantes ; nombre d'inspections réalisées sur tel ou tel thème...

Outre ces indicateurs, dont la liste est adaptée annuellement, un dispositif permanent de recueil d'information permet de suivre l'activité de l'inspection (inspections réalisées, suites administratives données, procès-verbaux dressés...).

⁴⁶ Voir p.8 et 9 du rapport 2013, précité, établi par la DEB.

Globalement, l'administration centrale dispose ainsi d'un outil assez complet de compte-rendu de l'activité de l'inspection des installations classées⁴⁷.

2.1.2. Il est nécessaire de disposer d'indicateurs de résultats

La définition de priorités de contrôles devrait d'abord se fonder sur l'analyse d'indicateurs de résultats (l'état de l'environnement, par exemple la qualité d'une masse d'eau) et sur des indicateurs de gestion des risques pour l'environnement (mise en œuvre de programmes d'actions collectives, par exemple proportion du foncier en agriculture biologique).

De tels indicateurs, correctement renseignés et mis à jour, ne sont pas nombreux.

Au niveau national, quelques indicateurs de résultats participent à la mesure de la performance de l'action de l'État. Ainsi le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » prévoit-il deux indicateurs de résultat : « masses d'eau en bon état » et « évolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux ». Ce programme comporte quatre indicateurs de gestion du risque pour l'environnement : « nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) mis en œuvre », « surface en aires protégées métropolitaines terrestres », « surface en aires protégées métropolitaines marines », « nombre de régions métropolitaines dotées d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCAE) ».

Pour sa part, le programme 181 « Prévention des risques » comporte un indicateur de résultat très ciblé (le nombre d'accidents ayant entraîné des dommages corporels, et relatifs aux installations domestiques de gaz combustible ainsi qu'au transport et à la distribution de gaz combustible par canalisation) et huit indicateurs de gestion du risque⁴⁸.

La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et son programme 154 « économie et gestion durable de l'agriculture et des territoires », prévoient deux indicateurs de maîtrise du risque : « part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U) » et « part des surfaces agricoles contractualisées (mesures agro-environnementales et climatiques-MAEC) en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000 ».

Tous ces indicateurs de performance peuvent évidemment être déclinés et cartographiés par région.

Ainsi, dans le secteur de l'eau, l'état qualitatif et quantitatif des masses d'eau, leur « bon état » au sens de la directive-cadre sur l'eau, est très documenté. L'état initial de l'ensemble des masses d'eaux françaises a été effectué au titre de la mise en œuvre de la DCE et il est mis à jour annuellement grâce au contrôle de surveillance, qui

⁴⁷ On peut toutefois noter que, en l'absence de priorité nationale, les actions de l'inspection des installations classées dans les domaines potentiellement « orphelins » ne font pas l'objet d'un suivi.

⁴⁸ Le taux d'approbation des PPRT, le taux d'approbation des PPRN, le taux de recyclage des déchets ou le taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers, la capacité de méthanisation dont la création est aidée par l'ADEME, le pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné par l'État, le taux de fiabilité de la carte vigilance crues, le pourcentage des études d'aléas approfondies réalisées à la suite de l'inventaire des risques miniers ou le nombre de défaillances sur les installations hydrauliques de sécurité ayant généré une indisponibilité supérieure à 2 heures.

couvre un large spectre d'éléments physicochimiques, biologiques et hydromorphologiques, et au contrôle opérationnel des masses d'eau à risque. De nombreux facteurs de pression sur l'état des masses d'eau sont également répertoriés.

Toutes ces données peuvent être traduites en indicateurs de résultats. Elles sont publiées en ligne par le système d'informations sur l'eau par bassin, avec très souvent une projection cartographique.

Certes, le pas de temps de l'amélioration de la qualité des ressources en eau est bien supérieur à celui des actions de prévention et de contrôle, qui ne porteront de fruits qu'après un délai souvent long. Cependant une connaissance partagée par tous les acteurs territoriaux du mauvais état d'une masse d'eau, par exemple sur le critère nitrates en zones d'élevage, peut être fort utile pour motiver un plan de contrôle des ICPE-élevages, soumises à déclaration dans le bassin hydrographique concerné.

Des indicateurs existent aussi **au niveau régional** et peuvent être utiles aux services déconcentrés. Grâce à l'élaboration des programmes régionaux d'agriculture durable (PRAD), les DREAL et les DRAAF peuvent disposer d'autres indicateurs régionaux de résultats ou de gestion du risque d'atteinte à l'environnement, par exemple en ce qui concerne l'irrigation agricole. Sont disponibles :

- des indicateurs de l'INRA, dans le cadre de son expertise scientifique collective « agriculture et biodiversité, valoriser les synergies – 2008 » peut apporter des éléments utiles à la mesure de l'état de l'environnement. Le Commissariat général au développement durable publie chaque année son tableau de bord des 10 indicateurs de l'environnement en France ;
- de même, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité et l'Observatoire national de la biodiversité ont travaillé à la caractérisation d'indicateurs environnementaux à caractère scientifique mais aussi opérationnel.

Ce ne sont là que des exemples ; d'autres ressources existent dont la synthèse permettrait d'identifier les indicateurs de résultats les plus pertinents en vue de programmer les activités de police aux différentes échelles territoriales.

Ce pourrait être là un rôle important de l'Agence française de la biodiversité.

1. Définir des indicateurs de résultats pour les diverses polices, permettant de mesurer leur efficacité, localement et dans le cadre d'un suivi national des services concourant aux polices de l'environnement.

Outre l'intérêt de pouvoir disposer de meilleurs indicateurs pour étayer les stratégies de contrôle, les rapporteurs soulignent également les points suivants :

a) L'exploitation des résultats des années antérieures semble insuffisante

La mission perçoit mal dans quelle mesure les résultats des contrôles de l'année N-1 infléchissent la stratégie de contrôle et le plan inter-services de l'année N. En effet, divers objectifs et contraintes sont conjugués qui, s'ils expriment tous des

préoccupations environnementales, ne résultent pas de la prise en compte des constats de l'année antérieure.

À cette situation s'ajoute la difficulté de recueillir des chiffres relatifs aux suites judiciaires indispensables pour une analyse complète des effets des actions de police menées.

b) Il reste difficile d'apprécier la part des contrôles dans l'amélioration de l'état de l'environnement, sachant que son amélioration et sa protection ne résultent pas seulement du volet contrôle. D'autres actions y participent, notamment :

- l'élaboration de plans et schémas (plan nitrate, plan de restauration de la continuité écologique, schéma régionaux de cohérence écologique). Le nombre des contrôles menés permet de constater, dans une proportion variable mais conséquente, la conformité de l'installation ou de l'activité avec la réglementation en place ;
- l'instruction des dossiers qui encadre les activités susceptibles d'emporter des conséquences sur l'environnement. Une grande partie de l'activité des services déconcentrés en charge de l'eau et de la nature ou des ICPE est en effet consacrée à cette activité d'instruction (études d'impact, enquêtes publiques, dérogations pour des espèces, etc.).

2.2. Les effectifs à affecter à la mise en œuvre des polices de l'environnement peuvent difficilement être calculés à partir des objectifs fixés à ces polices

Les rapporteurs ont été fréquemment sensibilisés à la problématique des moyens en personnels affectés aux activités de contrôle. S'agissant en particulier des services et établissements en charge ou des organisations syndicales, les interlocuteurs rencontrés ont souvent déploré la diminution des ETP ou ont estimé que l'effectif de tel ou tel service avait atteint un niveau insuffisant pour exercer les missions de police.

La mission relève cependant que les données et méthodes disponibles ne permettent guère une appréciation objective de cette question, d'autant qu'elle se pose de façon spécifique à chaque secteur, qui requiert dès lors un examen particulier, et que le contexte budgétaire actuel provoque inévitablement des stratégies défensives.

Sur cette question délicate, et alors que les perspectives budgétaires sont fortement contraignantes, la mission estime qu'on ne doit pas, malgré la difficulté de l'entreprise, renoncer à définir aussi précisément que possible les moyens nécessaires. Il lui semble également qu'une comparaison des moyens mis en œuvre au sein de l'Union européenne -très présente en ces matières- serait utile. Elle souhaite enfin rappeler que certains aspects qualitatifs de l'exercice des polices de l'environnement, qui sont examinés dans ce rapport, ont aussi un impact significatif en termes d'efficacité, relativisant la question des moyens.

2.2.1. La plupart des acteurs de la police de l'environnement établissent un lien entre l'efficacité de cette police et les effectifs disponibles

La mission ne peut pas ne pas faire état de la tonalité générale des propos enregistrés auprès des différentes catégories d'acteurs sur la question des effectifs disponibles pour les polices de l'environnement ; et celle-ci est pessimiste, souvent fataliste. La crédibilité de l'action de l'État en matière de police apparaît à beaucoup comme affaiblie par la diminution continue des emplois.

Au niveau départemental, les préfets – de qui relève la conduite de la police administrative –, rencontrés par la mission⁴⁹ constatent que l'effectif de la DDT(M) oblige aujourd'hui celle-ci à consacrer son action au pilotage de la police (exemple : MISEN) et à l'instruction des dossiers. La charge de travail afférente et les unités d'œuvre disponibles ne permettent plus guère aux agents de se déplacer « sur le terrain », notamment pour documenter in concreto les phases d'instruction (ce que déplorent aussi les élus concernés par la police des installations et ouvrages, hors ICPE). Ils estiment que les effectifs des DDPP ont atteint un niveau insuffisant pour le contrôle des activités de police relevant de leurs attributions.

Ces mêmes préfets font observer que, selon eux, les ETP en DREAL (ou en DRAAF) n'ont pas subi de diminution comparable à ceux des DDI et que pour autant le niveau régional (non compétent pour la mise en œuvre de la police, en dehors du domaine des ICPE et de quelques autres cas particuliers) n'apporte qu'un faible soutien aux services départementaux, avec même une tendance à les solliciter excessivement pour l'obtention d'informations (élaboration de notes, rapportage de gestion) alors que les activités opérationnelles sont difficilement assurées.

Le constat n'est pas aussi critique s'agissant des effectifs des UT des DREAL (sauf dans les petits départements) : en moyenne, il y a 7 ETP d'inspecteur de l'environnement -spécialité ICPE- par UT.

Les directeurs des établissements publics sous tutelle du MEDDE indiquent que la baisse des plafonds d'emplois (plus récente pour les EPPN – depuis 2012 – que pour de l'ONCFS et l'ONEMA)⁵⁰ affecte mécaniquement les effectifs affectés aux opérations de police (les contrats d'objectifs n'étant pas foncièrement reconsidérés).

Les organisations syndicales rencontrées ont fortement stigmatisé la décroissance continue des effectifs budgétaires consacrés à la police de l'environnement (parmi d'autres), spécialement pour les services ou établissements intervenant dans les domaines eau/nature et installations classées agricoles. Localement, l'insuffisance des emplois dévolus à l'inspection des sites a aussi été pointée.

Il est notable cependant que si elles considèrent cette situation comme le point principal de faiblesse, certaines d'entre elles attachent également de l'importance à ce qui relève de problématiques moins quantitatives, s'agissant de la performance des polices de l'environnement : répartition des personnels au niveau territorial ; priorités et temps de travail (actions de contrôle versus tâches administratives) ; qualité des

⁴⁹ Sept des dix départements dans lesquels la mission s'est déplacée ont une population qui dépasse 900.000 habitants. Les services déconcentrés de l'État (non régionaux) y sont donc déjà importants.

⁵⁰ ONCFS : entre 2008 et 2014 de 1319 à 1221 ETP / ONEMA : entre 2012 et 2015 de 905 à 865 ETP. Ensemble des EPPN : de 854 en 2012 à 794 en 2015 (ETP notifiés).

interfaces administratives et judiciaires (processus de travail, notamment) ; effectivité de la sanction pénale (pour les polices où le volet judiciaire est prépondérant).

2.2.2. Aucune méthode reconnue ne permet cependant d'évaluer les moyens (ETP) nécessaires au bon exercice des polices de l'environnement

Les rapporteurs constatent qu'il n'existe pas d'outils adéquats permettant de cerner les besoins en effectifs de la police de l'environnement. Une méthodologie globale serait sans doute trop complexe, en raison du nombre et de la diversité des polices. L'exercice par catégorie de polices est également malaisé, puisque :

- les moyens actuellement consacrés aux contrôles dans tel ou tel domaine sont plutôt la résultante de différentes contraintes ; et par ailleurs la réalité observée se prête difficilement à une comptabilité analytique probante : tâches administratives, tâches d'observation et de suivi des territoires, tâches de contrôle, administratifs et judiciaires, souvent exercées conjointement ;
- une quantification des besoins supposerait qu'au préalable une stratégie et des objectifs hiérarchisés soient établis et affichés et qu'il existe une convergence d'analyses sur le potentiel d'activités par ETP, lequel peut difficilement être fixé sans renvoyer à la notion, très discutée, d'objectifs chiffrés.

Dans ces conditions, seules des approches plus partielles, comme le calcul d'un seuil minimal d'emplois par service ou la détermination d'effectifs de référence, semblent pouvoir aboutir à des résultats exploitables. La mission estime quant à elle que, pour éclairer les choix à venir dans le contexte budgétaire actuel, un exercice comparatif à l'échelon européen serait utile.

a) Définir un seuil minimal d'emplois par service

De nombreux acteurs avec lesquels les rapporteurs ont échangé ont posé la question des effectifs dévolus aux polices de l'environnement en termes de seuil minimal, en deçà duquel les services ne pourraient plus correctement assurer leurs missions. La réduction tendancielle et indifférenciée des emplois, qui est dénoncée, alimente ce type d'approche, à caractère défensif.

C'est la méthode suivie par l'ONCFS et par l'ONEMA.

L'ONCFS, qui a procédé à la réorganisation de ses services territoriaux, a défini en 2013 un effectif minimal de 11 agents (4 B et 7 C) par service départemental (à partir d'un effectif total de 1105 agents à répartir). Le chiffre pourrait cependant être abaissé à 10 agents, compte tenu de la trajectoire budgétaire actuelle.

On peut noter que ceci tendrait à relativiser l'utilité ou la garantie apportée par la notion de seuil minimal : l'évaluation faite par l'office a semblé à la mission rigoureuse (définition des critères, processus itératif avec les services) et cependant les contraintes budgétaires imposeraient rapidement d'ajuster à la baisse un niveau d'emplois considéré comme minimal.

L'ONEMA a également établi un seuil plancher de 5 agents par unité départementale (1 A et 4 B). Mais, dans plusieurs départements, l'effectif réel est d'ores et déjà inférieur à 5 (dans un département l'office ne dispose en 2014 d'aucun agent).

Il en va de même pour les DDCSPP, déjà peu dotées en ETP : dans plusieurs départements, elles sont, avec moins de 3 ETP dédiés à ces tâches, en deçà d'un seuil qu'on peut considérer comme minimal pour fonctionner.

Cette notion de seuil minimal peut ainsi apparaître comme théorique.

Malgré ces limites, les rapporteurs estiment que l'approche par la notion de seuil ne doit pas être rejetée : elle présente l'avantage de fixer des repères utiles, pour éviter une inadéquation manifeste entre une mission ou un service et l'effectif disponible, ou pour une réorganisation ou une négociation. Cependant, son utilisation suppose de traiter au préalable de questions identiques à celles relatives à la détermination du nombre d'emplois globalement nécessaires à un type de mission :

- la définition d'un effectif minimal ne dispense pas de la mise au point préalable d'une stratégie, assortie d'objectifs prioritaires ;
- la place et l'intensité qui doit être donnée au volet « contrôle » au sein de la stratégie – qui peut être très différente d'une réglementation à une autre – pour atteindre les objectifs, doit également être traitée ;
- la définition d'un potentiel de contrôle, dûment pondéré en fonction des missions et des contextes, pour chaque ETP de chaque catégorie, est également nécessaire.

À l'inverse, si le seuil minimal défini apparaît comme la simple justification ex-post de l'effectif disponible à un instant donné, il peut se révéler d'une solidité insuffisante. D'autre part, si la limite qu'on avait ainsi fixée est rendue caduque par des restrictions budgétaires, le contre-effet managérial peut être préjudiciable : l'amertume peut gagner des agents associés en toute bonne foi à l'exercice.

b) Établir un effectif de référence

Calculer un effectif de référence, par catégorie de services ou d'établissements, ne consiste pas à déterminer un montant d'ETP devant nécessairement être atteint pour pouvoir mener à bien des activités (de police en l'occurrence). Il s'agit plus simplement de disposer d'un cadre indicatif d'évaluation des moyens, ou de comparaison inter-services, permettant d'affecter les emplois disponibles à partir de critères objectifs⁵¹, sans pour autant fixer des normes impératives.

La mission considère que les services du MEDDE pourraient suivre cette voie de manière pragmatique, à condition qu'ils le fassent de manière pragmatique.

Des tentatives ont été faites à partir du volume et du temps de travail relatifs à l'instruction des dossiers et au contrôle des installations classées, par type ou par taille. Le fait qu'elles n'aient pas pleinement abouti à ce jour ne justifie pas d'y renoncer.

⁵¹ Le rapport n°8706-02 du CGEDD relatif à l'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux (mai 2014) a fait des propositions allant dans le même sens.

La détermination des volumes d'activité adéquats est difficile s'agissant de la police de l'eau et de la nature, car les données ne sont pas aisément paramétrables : temps passé à la surveillance des territoires et des milieux (activité que les agents considèrent comme indispensable) ; ratio emploi/superficie couverte, tenant compte de la topographie, de la biodiversité, de la présence humaine des secteurs surveillés. D'autre part, la fixation d'objectifs d'efficacité pour ces dernières polices (par exemple, nombre minimal ou moyen de procès-verbaux par ETP et par an) serait vraisemblablement décriée, plus encore qu'en matière de police générale.

La mission estime cependant qu'un travail de ce type, bien que techniquement complexe, s'il pouvait s'appuyer sur une stratégie claire et des priorités hiérarchisées pourrait permettre de débattre, à partir de données répertoriées et considérées comme pertinentes, des moyens en ETP appropriés à la mise en œuvre des polices, d'abord dans les négociations budgétaires et ensuite dans les processus de répartition des emplois effectivement disponibles.

Sa présentation imposerait une pédagogie appropriée auprès des agents concernés, surtout si dans le même temps on leur demande, comme la mission le préconise infra (2.4.2), de donner davantage d'explications lors des opérations de contrôle, -action dont la traduction en temps de travail sera délicate-, dans une optique de meilleure application des règles.

c) Trouver des éléments de comparaison

La mission constate qu'il n'existe pas, à sa connaissance, d'analyse comparative des méthodologies employées par différents États pour apprécier l'adéquation des effectifs de la police de l'environnement aux enjeux environnementaux. Elle suggère de procéder à une telle étude, dans un cadre européen. Ce constat est renforcé par le fait que les approches diffèrent sensiblement suivant les dispositifs institutionnels et les cultures nationales : part respective de la prévention et de la répression, niveau de fixation et de précision des réglementations nationales, distinction de l'administratif et du judiciaire, modalités de contrôle (étatiques, décentralisées, contractuelles...).

Elle suggère de procéder à une telle étude, d'autant plus que la France a été (et risque d'être encore) condamnée pour manquement à l'application des directives environnementales (directive cadre sur l'eau entre autres). Une grille d'analyse des charges de police, travaillée en commun sous l'égide de la Commission par quelques États membres en situation de se comparer, pourrait permettre de poser la problématique des effectifs dans des termes mieux documentés.

2. Proposer à la Commission européenne de mettre au point une méthodologie partagée d'évaluation des moyens rapportés aux enjeux des polices de l'environnement (ou de certaines d'entre elles), dans différents États-membres.

La question des effectifs nécessaires au bon exercice de la police de l'environnement n'a pas été davantage approfondie dans ce rapport. Elle relève d'une étude spécifique, qui nécessiterait (notamment) d'une part que soit définie une méthode générale d'analyse des activités et des charges en ETP afférentes à celles-ci, validée au niveau central et adaptée aux différents types de polices ; et d'autre part une investigation documentée, dans un nombre pertinent de départements et de services. Un tel travail, compte tenu de son ampleur, ne pouvait être mené à bien dans le cadre de la présente évaluation.

Cela étant, la mission considère que d'autres orientations, plus qualitatives (développées en parties 2.3 et 3), sont de nature à améliorer l'efficacité des polices de l'environnement, notamment :

- la définition d'une stratégie et sa déclinaison en objectifs prioritaires hiérarchisés ;
- l'amélioration du pilotage administratif ;
- l'amélioration de l'efficacité de la chaîne pénale ;
- le renforcement de la communication accompagnant les actions de contrôle, relevant des autorités au niveau départemental et au niveau régional.

2.3. Le pilotage opérationnel des services en charge des polices de l'environnement, à organisation inchangée, conditionne fortement l'efficacité de celles-ci

2.3.1. Le pilotage administratif

Dans le contexte décrit en première partie d'une certaine difficulté à mettre en œuvre les contrôles correspondant à certaines politiques environnementales exigeantes, auquel s'ajoute la dispersion des moyens, dans une organisation générale des services peu lisible, la question du pilotage est essentielle.

Seront donc successivement abordés ci-dessous :

- les orientations nationales ;
- le pilotage territorial ;
- la polyvalence des agents ;
- le référentiel normatif.

Le cas échéant des recommandations d'améliorations sont formulées.

2.3.1.1. Des orientations nationales à adapter aux réalités locales

La mission a constaté que les orientations fixées par le MEDDE aux représentants de l'État sur le territoire, aux services déconcentrés et aux établissements publics sont connues, comprises et déclinées.

Pour ce qui relève de la DGALN, il s'agit notamment : de la circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature ; de la feuille de route 2013-2014 des services déconcentrés pour l'eau et la biodiversité ; des contrats d'objectifs passé avec l'ONEMA et l'ONCFS. Ces différents documents n'ont pas fait l'objet d'observations particulières concernant la précision des priorités énoncées. Ils semblent être correctement déclinés et adaptés territorialement.

Pour ce qui concerne la DGPR, il s'agit des programmes pluriannuels de l'inspection des installations classées (le programme stratégique 2008-2012 était encore valide lors des entretiens de la mission sur le territoire), et des circulaires annuelles définissant les priorités nationales d'action. Ces dernières sont jugées précises et opérationnelles.

La mission a cependant noté des remarques de préfets ou de DREAL selon lesquels la liste d'actions prioritaires nationales (pourtant passées de 33 à 18) n'est pas suffisamment sélective et hiérarchisée, au regard des moyens disponibles. La charge de travail résultant des seules actions nationales ne laisserait pas de marges de manœuvre suffisantes pour prendre en compte des besoins et réalités territoriaux. C'est pourquoi le souhait est exprimé que la possibilité de tenir compte davantage d'une évaluation locale du risque soit clairement affichée (cf. infra partie 3.2.1, sur l'optimisation proposée du contrôle des ICPE).

2.3.1.2. Un pilotage territorial à intensifier

L'échelon de droit commun est le département, territoire sur lequel s'exerce la mission du représentant de l'État, en liaison avec les DDI, et espace de proximité qui permet une approche pragmatique et un dialogue avec des instances professionnelles structurées (chambres d'Agriculture ; de Commerce et d'Industrie...etc.) et les élus.

La mission abordera in fine la question du niveau régional.

La problématique de l'affirmation à ce niveau (départemental) d'un pilotage efficace **concerne essentiellement les polices « eau et nature »**, compte tenu de leur diversité et du nombre des intervenants. En ce qui concerne les ICPE, la prise en charge – au niveau régional, siège des DREAL en l'occurrence – est déjà bien en place.

Les polices « eau et nature » portent sur **des champs** très divers (eau, faune, flore, sites protégés, biodiversité, etc.) qui **peuvent recouper une approche territoriale** (protection des espaces naturels) et se trouvent à des stades de coordination différents. Elles donnent lieu à l'émergence de problématiques distinctes. Les entretiens de la mission ont souligné l'ancienneté d'une stratégie et d'une planification de la police de l'eau, tandis que les enjeux liés à la nature, entendue dans toute sa diversité, demeurent encore insuffisamment pris en compte par les services de l'État. Ce sont principalement les agents assermentés des établissements publics – ONCFS, Parcs nationaux et régionaux, réserves naturelles –, qui mettent en œuvre les polices de la nature. Elles apparaissent encore comme occupant une place insuffisante dans les plans de contrôle, malgré leur inscription dans les travaux des instances de coordination. Le nombre limité d'agents possédant des compétences dans ces domaines dans les services déconcentrés explique sans doute ce retard, mais ils peuvent choisir de s'appuyer sur les moyens de l'ONCFS comme des parcs nationaux et des réserves naturelles.

Les missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN), élargissant le champ des anciennes MISE, ont été, sauf retard ponctuel, mises en place. Les préfets, les chefs de services et les autres membres de ces instances portent un jugement très positif sur leur utilité, en tout cas au niveau du pilotage stratégique et de la programmation des activités (« MISEN stratégique »), ainsi parfois que d'une communication explicative des enjeux.

La participation active des différents offices, au bon niveau de responsabilité, est indispensable. Elle paraît inégale, même si sa nécessité n'est pas discutée. De plus, en ce qui les concerne, la nécessité d'inscrire l'action de ses agents de terrain dans une stratégie – celle de l'État dans chaque département – s'impose. Elle paraît inégalement assumée, et à cet égard un pilotage plus soutenu des agents de l'ONEMA par leur hiérarchie – à l'instar de l'ONCFS – dans le cadre stratégique fixé par la MISEN, favoriserait sans doute une meilleure acceptation de leurs interventions et un soutien plus naturel des autorités.

La prise en charge du suivi opérationnel des actions paraît moins bien assurée que le pilotage stratégique. La mise en place d'une instance plus restreinte de coordination inter-services, à la main du DDT ou du coordonnateur désigné, se réunissant régulièrement pour traduire en actes les priorités annuelles est un facteur d'efficacité incontestable, mais elle est loin d'être généralisée. Le rôle clef de ces « coordonnateurs techniques des DDT » a été souligné, et la mission a pu vérifier par elle-même combien la présence à ce poste d'un cadre dynamique et motivé, apte à l'animation inter-services, garantit l'efficacité du dispositif.

La participation des parquets aux MISEN semble varier, en principe et en pratique. Pourtant, la nécessité, d'une structure de pilotage de la police de l'environnement impliquant à la fois les autorités administratives et judiciaires n'est pas contestée, au moins pour ce qui est de la définition des stratégies et de l'évaluation des actions effectuées (cf. infra).

Cependant, si la programmation ex-ante fonctionne, il semble que **l'évaluation de l'efficacité des plans et des actions** ne soit pas encore systématiquement effectuée par les MISEN (et les autres structures de coordination). La mission a eu l'impression que ces instances se limitent en fait à un exercice prévisionnel, trop peu appuyé sur la mesure de l'efficacité réelle des programmes d'action réalisés, faute sans doute d'indicateurs d'efficacité – c'est-à-dire permettant d'apprécier les résultats et pas simplement la quantité de contrôles effectués -.

Pour ce qui est des ICPE, la mission a noté que la programmation des contrôles les concernant, qu'il s'agisse de l'activité des UT-DREAL ou de celle des DDPP, est encore trop peu connectée aux travaux des MISEN, ce qui, compte tenu de l'impact des activités de certaines installations sur les milieux naturels, apparaît regrettable.

Au niveau régional, la nécessité d'une certaine coordination, sous l'autorité du préfet de région appuyé sur la DREAL, en vue notamment d'une harmonisation de l'action de l'État dans ce domaine, se fait d'autant plus sentir que le territoire régional est lui-même homogène du point de vue des difficultés rencontrées.

Les rapporteurs ont noté à cet égard des pratiques très intéressantes, parfois imposées par les circonstances comme en Bretagne, où l'animation régionale est poussée, compte tenu des objectifs à atteindre et des difficultés rencontrées, notamment avec le monde agricole ; ou encore en Aquitaine, mais à un niveau d'intégration plus limité.

Ils ne préconisent pas leur généralisation, car cela ne correspond pas nécessairement à un besoin, mais estiment qu'un minimum est partout nécessaire, au moins au niveau stratégique et pour rendre possible des mutualisations éventuelles de moyens (cf. infra).

Il est utile à ce stade de rappeler :

- la nécessité de faire fonctionner pleinement les MISEN, ce qui suppose : l'implication personnelle des préfets, au moins pour une réunion stratégique annuelle ; celle des DDT bien entendu ; la désignation effective d'un coordonnateur reconnu au sein de la DDT ; la participation active de tous les offices impliqués ;
- le caractère indispensable d'une instance opérationnelle plus restreinte pour suivre les actions programmées, résoudre les difficultés et garantir la coopération inter-services et établissements au quotidien ;
- la nécessité de doter dès que possible les services déconcentrés d'un appareil statistique (indicateurs) permettant, au-delà du suivi du développement des actions, d'apprécier leur efficacité à partir de données physiques objectives et adaptées aux différents territoires ;
- l'utilité d'un pilotage stratégique léger au niveau régional, pour garantir la cohérence de l'action de l'État dans les différents départements, et rendre possible des mutualisations.

3. Renforcer le dispositif territorial de pilotage administratif, par une meilleure articulation entre la planification des contrôles et le suivi de leurs effets, notamment dans le cadre des MISEN, et par une implication plus forte du niveau régional.

2.3.1.3. Une polyvalence instruction-observation-contrôle à préserver

Les entretiens réalisés localement par la mission soulignent l'intérêt de conserver un lien entre instruction et contrôle pour les services déconcentrés, entre observation (des territoires), information et contrôle pour les établissements publics : cette conception élargie des interventions est de nature à favoriser une meilleure acceptabilité des actions de police et leur bonne inscription dans les réalités du territoire. C'est notamment le cas s'agissant des agriculteurs vis-à-vis des agents des DDT et des DDPP : l'instruction prépare les contrôles et contribue aux échanges avec l'administré, lesquels peuvent s'avérer préventifs.

S'agissant des offices, leur mission générale d'observation est considérée également par leurs agents comme tout à fait complémentaire de la fonction de contrôle, administratif ou judiciaire, les deux s'alimentant constamment. L'une des difficultés de la police de l'eau exercée par l'ONEMA en milieu agricole tient justement à ce que ses interventions sont perçues par les exploitants comme s'inscrivant dans le registre privilégié du contrôle.

2.3.1.4. Un référentiel normatif à faire partager

La complexité, l'instabilité et la difficulté d'accès à la norme posent régulièrement problème, suscitant les demandes de clarification de certaines définitions (cours d'eau, zones humides, estuaires), déjà mentionnées. Les plans d'actions régionaux chargés de décliner les politiques sont par ailleurs vus par les OPA comme multiples, contradictoires, et dépourvus d'études d'impact économiques (en Haute-Normandie

par exemple : PPA, SRCAE, PAC, 5^{ème} plan d'action nitrates, bassins d'alimentation de captage, plan estuaire).

Il semble nécessaire de faire le point sur les modalités effectives d'association des OPA à la définition des normes, zonages, modalités de contrôle, plans d'actions locaux (exemples signalés de concertation qui serait insuffisante : zones vulnérables Grand Ouest, ZRE, PLUI).

2.3.2. Le pilotage judiciaire des polices

2.3.2.1. Une orientation de la politique pénale à mieux concrétiser

La préservation de l'environnement constitue l'un des intérêts fondamentaux de la nation visés à l'article 410-1 du code pénal. Cet objectif est repris dans le 6^e considérant de la charte de l'environnement, qui a été intégré au bloc de constitutionnalité par la loi constitutionnelle 2005-205 du 1^{er} mars 2005.

La directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal demande aux États membres de se doter d'une législation répressive à cette fin et à la commission européenne de vérifier que cette législation existe et est appliquée. Enfin la Cour des comptes (2005) et le Conseil d'État (2010) ont constaté une diminution régulière du nombre des condamnations pour atteintes à l'environnement.

La mission estime que l'autorité judiciaire doit tenir compte de ces éléments de contexte. Elle gagnerait à faire évoluer son organisation, pour accroître son efficacité dans ses rapports avec les administrations et les services d'enquête, et ainsi mieux mettre en œuvre ses principes de politique pénale⁵². Elle serait ainsi en mesure de mieux répondre aux contrôles communautaires.

2.3.2.2. Des outils statistiques à développer par le ministère de la Justice

Les statistiques administratives montrent une augmentation du nombre des infractions constatées.

La mission a pu se reporter utilement aux travaux de l'institut national des hautes études de sécurité et de justice/observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (IHNHESJ/ONDRP) qui, dans son rapport annuel, consacre une fiche thématique aux « infractions au droit de l'environnement constatées par la gendarmerie nationale, l'ONCFS et l'ONEMA ».

L'ONDRP explique qu'il est difficile de quantifier la délinquance environnementale en raison de l'inadaptation de l'état 4001⁵³, de la diversité des types d'agents chargés de

⁵² Rappelés par la direction des affaires criminelles et des grâces, le 19 septembre 2013, ces grands principes sont :

- la recherche systématique de la remise en état du milieu ;
- l'engagement des poursuites contre toutes les atteintes graves ou irréversibles à l'environnement ;
- et, dans les autres cas, le développement d'alternatives aux poursuites pédagogiques.

⁵³ « L'état 4001 » est un outil statistique, établi par le ministère de l'Intérieur, qui compile l'ensemble des crimes et délits (incriminations du Code pénal), constatés par les différents services de police et les unités de la gendarmerie nationales, faisant l'objet d'un procès-verbal adressé au parquet.

mettre en œuvre les polices de l'environnement et, enfin, de l'absence d'outils statistiques commun. L'observatoire précise, en outre, qu'il lui est possible d'agréger les chiffres de la gendarmerie nationale, de l'ONCFS et de l'ONEMA dans la mesure où tous trois utilisent le code NATINF comme norme commune pour l'établissement de leurs statistiques. Il observe également que les infractions relatives aux produits phytopharmaceutiques figurant dans le code rural et de la pêche maritime peuvent être relevées par la DGAL /BNEVP et au niveau déconcentré, par les DRAAF/SRAL et les DDPP⁵⁴. Enfin, il note que la direction générale des douanes et droits indirects relève, elle aussi, des infractions environnementales sur le fondement du code des douanes⁵⁵, et quelle est en mesure de fournir des statistiques sur les saisies d'espèces menacées, les produits phytopharmaceutiques et les déchets.

Dans son rapport 2013, l'ONDRP relève, parmi les principaux enseignements de son étude, que la gendarmerie nationale, l'ONCFS et l'ONEMA ont constaté, en 2012, 70 992 infractions au droit de l'environnement, soit une augmentation de 21,2 % par rapport à 2011, une hausse qui fait suite à celle déjà relevée sur la période 2006-2010 (+ 18,9 %). Cette hausse concerne aussi bien les infractions constatées en matière d'atteintes à la faune et la flore (+ 41,2 %), que celles constatées en matière d'atteintes aux milieux naturels (+ 18,7 %) ou en matière de non-respect des règles administratives et/ou préventives (+ 11,4 %) ⁵⁶.

Les statistiques judiciaires ne rendent pas compte de l'activité des juridictions

Il est aujourd'hui particulièrement malaisé de donner une mesure précise de l'activité des juridictions en matière de lutte contre la délinquance environnementale, alors même que l'on constate une augmentation du nombre des infractions constatées.

La direction des affaires criminelles et des grâces⁵⁷ ne dispose, comme statistiques judiciaires fiables, que de celles établies à partir de l'analyse des chiffres du casier judiciaire national. Elle ne peut donner d'indications précises sur la place des atteintes à l'environnement dans la masse des procédures traitées par les parquets. L'application Cassiopée ne semble pas, aujourd'hui, en mesure de fournir ces données.⁵⁸

Cette difficulté se retrouve au niveau des parquets et des parquets généraux. Les demandes de renseignements statistiques, qui leur ont été présentées par les rapporteurs, n'ont pas toujours abouti. Ces renseignements sont pourtant

⁵⁴ Direction générale de l'alimentation/brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires ; directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt/services régionaux de l'alimentation ; directions départementales de la protection des populations.

⁵⁵ L'incrimination généralement retenue est la contrebande de marchandises prohibées, visée à l'article 414 du code des douanes.

⁵⁶ Au sein de cette catégorie, qui compte 23 453 infractions, l'index le plus représenté est celui relatif aux atteintes à la faune et à la flore (11 607 infractions), puis viennent l'index concernant l'atteinte aux milieux (8177 infractions constatées) et l'index concernant le non-respect des règles administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

⁵⁷ Entretien avec la direction des affaires criminelles et des grâces, le 19 septembre 2013.

⁵⁸ Déjà le rapport interministériel du 4 février 2005 soulignait l'existence de lacunes dans les études statistiques de l'activité des juridictions pénales en matière d'environnement. Il rappelait également que les statistiques élaborées à partir de l'exploitation du casier judiciaire national présentaient 3 inconvénients : elles ne sont définitives que lorsque de toutes les condamnations ont été enregistrées ; elles ne prennent pas en compte les contraventions des quatre premières classes et elles ne retracent pas le traitement judiciaire, notamment quant aux délais de jugement et aux classements sans suite.

indispensables aux procureurs de la République ainsi qu'aux magistrats référents concernés, à la fois pour leur permettre de tenir les engagements pris, dans le cadre des différents protocoles signés (cf. infra), pour assurer le suivi des procès-verbaux, transmis notamment par les agents des offices, et pour participer utilement aux différentes instances de coordination (MISEN, COALEN⁵⁹, etc.).

Autre illustration de cette difficulté, la circulaire du Garde des sceaux du 23 mai 2005 a bien indiqué qu'en 2003 « les atteintes à l'environnement ne [représentaient] que 2 % des procédures traitées par les parquets », mais elle n'a pas précisé l'origine de ce pourcentage.

Le rapport interministériel du 4 février 2005 sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement s'est appuyé sur une étude réalisée en 2003 sur les sept parquets de la région Île-de-France⁶⁰. L'étude apporte des renseignements intéressants sur le nombre de procédures d'atteintes à l'environnement dans l'ensemble des procédures traitées par ces parquets au cours de l'année considérée (affaires susceptibles d'être poursuivies, taux de réponse pénale, types de réponses pénales et modes de poursuite). Ce travail n'a malheureusement pas été renouvelé et n'a pas permis de créer, dans les parquets, les tableaux de bord « atteintes à l'environnement », qui seraient pourtant bien utiles.

2.3.2.3. L'organisation judiciaire ne donne pas encore lieu à un suivi efficace des polices de l'environnement

Le dispositif actuel repose notamment sur la désignation d'un référent dans tous les parquets et parquets généraux.

La lutte contre les atteintes à l'environnement figure parmi les multiples priorités fixées aux parquets. Cette thématique a été introduite dans les rapports annuels de politique pénale dès 2003 et fait l'objet, chaque année, d'une synthèse par la DACG.

Ainsi que l'a prescrit la circulaire du 23 mai 2005, un magistrat référent a été nommé dans chacun des parquets et des parquets généraux. La mission a pu constater que, dans certains parquets et parquets généraux, les problèmes d'effectif ont contraint ces référents à limiter leur activité dans le domaine de l'environnement, voire à l'interrompre momentanément⁶¹.

Tous les interlocuteurs de la mission ont confirmé le rôle positif joué par les magistrats référents « environnement », dès lors qu'ils s'impliquent personnellement, notamment en organisant des réunions régulières avec les agents des services déconcentrés et des offices, ainsi qu'avec les représentants des associations.

La mission a également constaté que la création des six juridictions spécialisées dans la lutte contre les pollutions maritimes : Juridictions du Littoral Spécialisées (JULIS), a accru l'efficacité de la répression et entraîné une diminution des infractions constatées

⁵⁹ « Comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement », créé en 2012 par les parquets d'Aix-en-Provence, de Marseille et de Tarascon.

⁶⁰ Source : Infostat justice / juillet 2004 / n°75 « Le traitement des affaires pénales par 7 parquets en Île-de-France. Ministère de la justice (Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil, Versailles, Pontoise, Évry).

⁶¹ Éléments communiqués à la mission lors des entretiens au parquet de Rouen.

dans ce domaine⁶² La spécialisation des juridictions était, en effet, devenue indispensable pour réprimer les rejets volontaires ou accidentels, s'agissant d'opérations techniques complexes et pour lesquels la répression procède de législations nationales et internationales. Depuis la création des JULIS, les magistrats spécialisés ont été en mesure de construire une jurisprudence cohérente et très efficace, grâce à leur formation particulière et à l'expérience acquise au fil des dossiers.

Le volume limité de procédures par juridiction ne favorise pas l'efficacité.

Certains procureurs généraux et certains procureurs se sont interrogés sur l'efficacité de l'actuel dispositif imposant la nomination de référents « environnement » dans tous les parquets et parquets généraux, notamment lorsqu'il existe plusieurs TGI dans un même département et que la part des procédures d'atteintes à l'environnement reste relativement limitée dans le volume global des procédures traitées par chacun des parquets.

Cette organisation ne permet pas d'éviter l'apparition de politiques pénales ou de pratiques parfois contradictoires entre les parquets d'un même département. La mission a ainsi constaté dans un département que, pour un même type d'infraction, un parquet classait sans suite et que l'autre engageait des poursuites. Quant aux référents, qui consacrent aux atteintes à l'environnement parfois moins de 10 % de leur temps de travail, ils n'ont pas toujours la compétence et la technicité suffisante pour traiter correctement les dossiers qui leur sont soumis.

De la même façon, les procureurs généraux et procureurs rencontrés ont estimé que les enjeux environnementaux ne sont pas toujours suffisamment connus et appréhendés par les juridictions de jugement en raison du faible nombre des dossiers qui leur sont soumis et de l'impossibilité d'organiser des audiences dédiées.

Enfin, cette situation rend plus difficile la présence à l'audience des inspecteurs de l'environnement, considérée pourtant comme indispensable par les magistrats référents du parquet et par les intéressés eux-mêmes, parce qu'ils peuvent apporter les explications techniques nécessaires au tribunal pour apprécier la gravité des atteintes à l'environnement. Certains parquets notent, par exemple, que dans les procédures relatives à des pollutions, les juges du fond manquent d'une véritable sensibilisation aux problématiques environnementales. Les peines prononcées sont parfois hors de proportion avec le coût réel de la remise en état et, de ce fait, très peu dissuasives par rapport au coût de retraitement des déchets industriels.

Ces différentes observations rejoignent les analyses faites par la commission de modernisation de l'action publique, présidée par M. Jean-Louis Nadal : « ... *la réforme de la carte judiciaire de 2008 n'a pas fondamentalement changé les données du problème, qui tient à l'inadéquation persistante du ressort des juridictions avec l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'État, y compris ceux du*

⁶² Les JULIS ont été créés par la loi n°2001-380 du 3 mai 2001. Six tribunaux de grande instance ont vu leurs compétences territoriales étendues à plusieurs ressorts : **Le Havre** (pour les cours d'appel de Douai, Amiens, Caen), **Brest** (pour les cours d'appel de Rennes, Poitiers, Bordeaux, Pau), **Marseille** (pour les cours d'appel d'Aix-en-Provence, Nîmes, Montpellier, Bastia), **Fort-de-France** (pour les cours d'appel de Fort-de-France et Basse-Terre), **Saint-Denis-de-la-Réunion** (Saint-Denis-de-la-Réunion) et **Saint Pierre et Miquelon**. Ces juridictions sont compétentes pour les rejets volontaires ou accidentels commis dans les eaux territoriales, les rejets volontaires commis en Zone Économique Exclusive ou en Zone de Protection Écologique, en concurrence avec le tribunal de grande instance de Paris en cas de grande complexité.

ministère de la justice (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse), et des collectivités territoriales (départements, régions) ».

La commission Nadal rappelle que sur les quatre-vingt-seize départements de France métropolitaine, cinquante-trois comptent un seul tribunal de grande instance ; trente-et-un départements comptent deux tribunaux de grande instance ; dix départements en comptent trois ; et deux départements en comptent respectivement quatre (le Pas-de-Calais) et six (le Nord). Outre-mer, deux départements comptent deux tribunaux de grande instance.

Après avoir noté que tous les interlocuteurs du procureur de la République exercent à minima leurs compétences à l'échelle du département, la commission Nadal observe que *« dans les départements comportant plusieurs tribunaux de grande instance, le poids de chaque procureur s'en trouve singulièrement réduit ».*

La mission a constaté, de son côté, que l'existence, au sein d'un même département, de politiques d'action publique potentiellement, et parfois effectivement, divergentes est source de fortes incompréhensions de la part des justiciables, des avocats et des services d'enquête.

Enfin, la division du territoire départemental en plusieurs ressorts constitue un frein à une spécialisation accrue des magistrats. La commission Nadal conclut qu'il serait *« plus efficient, mais aussi plus valorisant et plus intéressant pour le magistrat... référent ... d'être chargé du service civil ou du suivi des procédures collectives à l'échelle du département tout entier, plutôt que sur une portion de celui-ci ».*

La mission estime que cette conclusion s'applique parfaitement à ce que pourrait être la définition des missions et du champ de compétence du magistrat référent « environnement ».

2.3.2.4. Une nouvelle organisation apparaît ainsi nécessaire

La technicité et parfois la complexité du droit applicable et des infractions commises ainsi que les problèmes d'effectifs que connaissent les parquets justifieraient que les magistrats référents soient moins nombreux et plus spécialisés.

4. Nommer les magistrats référents « environnement » dans un seul parquet par département, celui du TGI du siège de la préfecture ; centraliser les procédures d'atteinte à l'environnement au sein de cette même juridiction.

Cette nouvelle organisation permettrait, d'une part d'améliorer la qualité des relations nécessaires entre les parquets et les services en charge des polices de l'environnement, et d'autre part d'organiser effectivement des audiences dédiées au contentieux des atteintes à l'environnement.

D'autres mesures relevant du fonctionnement courant et des relations entre les services judiciaires pourraient sans doute être prises utilement, soit au niveau de l'administration centrale du ministère de la Justice soit dans les juridictions.

La direction des affaires criminelles et des grâces pourrait ainsi :

- organiser chaque année une réunion des référents « environnement » nommés au sein des parquets généraux et assurer la généralisation des « bonnes pratiques » ;
- adresser des instructions aux parquets généraux afin qu'ils s'impliquent plus fortement dans l'animation et la coordination des politiques pénales menées dans leurs ressorts ;
- donner les moyens aux parquets de disposer de statistiques fiables et de tableaux de bord leur permettant de suivre leur activité en matière de lutte contre les infractions environnementales.

L'autre axe d'amélioration relevant de la DACG porte sur les statistiques relatives aux atteintes à l'environnement.

5. Faire évoluer la chaîne pénale Cassiopée afin que les juridictions puissent rapidement établir des statistiques fiables de leur activité en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement.

Les parquets généraux pourraient notamment :

- réunir régulièrement les procureurs de la République de leur ressort, l'une de ces réunions devant être organisée à l'occasion de la préparation des plans de contrôle soumis aux MISEN stratégiques ;
- contribuer à l'amélioration du dispositif statistique judiciaire, en mettant en place, à l'exemple de ce que fait le parquet général de Rennes, un groupe de travail avec les représentants de la DREAL, des services départementaux (DDPP et DDTM), des parquets du ressort et de l'équipe Cassiopée.

Enfin, **au niveau des procureurs de la République**, le suivi de l'activité environnementale mériterait aussi d'être renforcé. Ceux-ci pourraient par exemple :

- mettre en place des tableaux de bord leur permettant de connaître l'état de leur activité environnementale et d'assurer, de façon régulière, l'information des services de contrôle et d'enquête ;
- créer au niveau du département une structure à caractère opérationnel permettant de coordonner l'action des enquêteurs et des agents chargés des polices de l'environnement ;
- organiser de manière régulière des réunions avec les inspecteurs des installations classées de leur ressort, une fois leur plan de contrôle arrêté.

La mission estime qu'il conviendrait d'accompagner ces mesures par des actions de formation conjointes des magistrats et des inspecteurs de l'environnement. Les problématiques environnementales restant pour le moment peu valorisées et le droit communautaire de l'environnement mal connu, il serait utile de mettre en place :

- des formations spécifiques, à l'initiative des chefs de cour, à l'intention des magistrats du parquet et du siège amenés à connaître du contentieux environnemental ;

- des formations techniques ouvertes aux magistrats et aux agents des différents services de contrôle et d'enquête (en complément de la session annuelle de formation continue, session généraliste organisée aujourd'hui par l'École nationale de la magistrature).

Pour être efficaces, ces formations devraient être organisées de façon déconcentrée.

6. *Organiser des formations techniques conjointes ouvertes aux magistrats et aux agents des différents services de contrôle et d'enquête.*

2.3.3. L'articulation entre les aspects administratifs et judiciaires des polices de l'environnement a progressé mais reste insuffisante sur certains points

2.3.3.1. L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 fait sensiblement évoluer le cadre juridique dans lequel s'exercent les missions de police de l'environnement

Les dispositions de l'ordonnance ont pour objet, non la réduction du nombre des polices, mais l'harmonisation des procédures de mise en œuvre des polices ainsi que des sanctions applicables aux infractions environnementales. Toutes ces dispositions ont été regroupées dans un nouveau titre VII, intitulé « dispositions communes », créé dans le livre I de la partie législative du code de l'environnement.

L'ordonnance renforce le dispositif des sanctions visant à réprimer les atteintes à l'environnement, tout en conservant un volet administratif et un volet judiciaire.

Sur le **plan administratif**, l'ordonnance :

- étend à toutes les polices inscrites dans le code, les contrôles et les sanctions qui existaient en matière d'ICPE (ancien article L514-1) et de police de l'eau (anciens articles L 216-1 et 216-1-1 relatif au domaine de l'eau). Ces dispositions ont en effet montré leur efficacité dans la protection de l'environnement ;
- généralise à l'ensemble des domaines de l'environnement l'amende administrative, qui est la seule sanction administrative de nature pécuniaire⁶³ et qui était, jusque-là, limitée à certaines polices spéciales, notamment celles concernant les déchets, les produits chimiques et la publicité extérieure.

Sur le **plan pénal**, l'ordonnance :

- étend les pouvoirs d'enquête des nouveaux inspecteurs de l'environnement ;
- augmente le quantum de certaines sanctions, en application de la directive 2008/99, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui impose de prévoir des peines effectives, proportionnées et dissuasives ;
- généralise à tous les secteurs du droit de l'environnement la possibilité de la transaction pénale sur initiative de l'administration, mais l'accord du procureur de la République reste requis à l'issue de la procédure ;

⁶³ La consignation et l'astreinte sont des mesures de coercition.

- prévoit enfin la possibilité, pour les tribunaux correctionnels, de prononcer des peines complémentaires : la remise en état, l'affichage des condamnations et la confiscation.

Les dispositions de l'ordonnance procèdent ainsi à une réorganisation d'ensemble qui pourrait, à terme, modifier l'équilibre entre sanctions administratives et sanctions pénales en droit de l'environnement. Si les sanctions existantes sont étendues à l'ensemble des domaines couverts par le code de l'environnement, ce sont les sanctions administratives ou prises à l'initiative de l'administration qui connaissent un renforcement indéniable.

L'amende administrative, dont le champ d'application est accru, fait désormais concurrence aux amendes pénales inscrites dans le code et pourrait créer la confusion dans l'esprit des justiciables.

2.3.3.2. Une coordination renforcée entre les autorités administratives et judiciaires est devenue nécessaire

La mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance de 2012 rend nécessaire le renforcement d'une approche harmonisée entre les parquets et l'administration, afin d'obtenir une meilleure efficacité des sanctions.

Les protocoles sont devenus l'instrument privilégié de cette coordination.

Le code de l'environnement prévoit des sanctions administratives et pénales, lorsque des faits contraires à ses dispositions sont relevés à l'occasion d'un contrôle ou signalés aux autorités administratives et/ou judiciaires. Un contrôle peut être engagé dans le cadre d'une procédure administrative et devenir une procédure judiciaire en cours d'intervention, soumise à des contraintes procédurales différentes.

Certains des interlocuteurs de la mission considèrent que l'exercice par un même agent des deux catégories de police peut conduire à une confusion des genres et à des vices de procédure. D'autres, au contraire, estiment que cette dualité de réponse est indispensable.

La mission ne peut que constater que cette dualité de réponse découle directement des dispositions légales. Cependant, les polices de l'environnement ayant une même finalité, la coordination des autorités et des services responsables de leur application, à travers la négociation et la mise en œuvre de protocoles, lui apparaît être la clé de l'efficacité des mesures prises et des sanctions prononcées, qu'elles soient administratives ou judiciaires.

Les protocoles signés entre les préfets, les établissements publics et les parquets dans le domaine « eau et nature » servent de cadre aux orientations et aux priorités inscrites dans les plans de contrôle arrêtés par les préfets et donnent des indications précises sur les compétences de chacun et l'articulation entre la police administrative et la police judiciaire, entre les services chargés de relever les infractions et les juridictions. Ils permettent ainsi aux agents qui verbalisent, en relation avec le procureur de la République et dans le cadre des protocoles adoptés, de choisir la voie la plus pertinente, en fonction du domaine de l'environnement considéré, de la nature et de la gravité de l'infraction commise, ainsi que de la qualité du contrevenant.

Ces protocoles permettent aux parquets de préciser leurs priorités et la nature des réponses pénales qu'ils sont susceptibles d'apporter en fonction des infractions relevées et de la personnalité de leur(s) auteur(s). Ils permettent également, en l'état, lorsque dans un même département existent plusieurs parquets, d'harmoniser leurs réponses.

Ce processus est, dans l'ensemble, bien reçu par les autorités judiciaires et par les agents des offices.

Quelques magistrats ont cependant paru réticents à l'égard de ce dispositif, mettant en avant le principe de séparation des pouvoirs et l'indépendance des parquets pour définir et conduire l'action pénale. Certains procureurs ont, au contraire, indiqué à la mission qu'ils regrettaient l'absence d'un document de même nature concernant les activités des UT des DREAL et des DDPP, pour les ICPE.

Les rapporteurs ont noté, en outre, la relative méconnaissance réciproque des structures et des modalités de fonctionnement, laquelle est partiellement atténuée par l'existence des protocoles, dont la négociation permet aux cadres des services en charge des polices de l'environnement et aux magistrats concernés de mieux se connaître.

Les protocoles doivent être complétés par des mécanismes de coopération opérationnelle.

Les rapporteurs ont constaté que, pour donner leur plein effet à ces protocoles, certains procureurs ont jugé nécessaire d'organiser sous leur autorité des réunions de suivi avec l'ensemble des services chargés des polices de l'environnement, notamment pour permettre de décliner le volet pénal des plans de contrôle. C'est par exemple le cas pour les parquets d'Aix-en-Provence, de Marseille et de Tarascon, qui ont créé en 2012 le COLAEN, afin de coordonner l'action des enquêteurs et des agents chargés des polices de l'environnement dans le département des Bouches-du-Rhône et développer une politique judiciaire centrée sur les dossiers à véritable enjeu environnemental, par-delà les options prises par l'autorité administrative. Le parquet de Montpellier a également mis en place une structure analogue, nommé « comité de suivi des dossiers d'atteintes à l'environnement ».

Ces réunions permettent également de pallier les difficultés que connaissent les bureaux d'ordre des parquets en faisant le point sur les procédures en cours et en indiquant aux services qui ont transmis des procès verbaux les suites qui leur ont été données par les magistrats référents des parquets.

Enfin, elles permettent de dissiper certains malentendus qui existent encore dans l'esprit de certains inspecteurs de l'environnement pour qui la transmission d'un procès-verbal signifie ipso-facto engagement des poursuites et condamnation à l'audience. C'est encore plus nécessaire lorsque l'on constate que les parquets font un effort important pour développer les réponses alternatives ou les procédures accélérées.

Hors les cas de ces réunions institutionnalisées, les rapporteurs ont constaté que très souvent les parquets ne parviennent pas à informer les agents des services déconcentrés et des établissements publics des suites données aux procès-verbaux qui leur sont transmis. Ce sont donc ces entités qui prennent elles-mêmes l'initiative de désigner un correspondant « justice » en leur sein et qui le chargent d'assurer les

contacts réguliers avec les bureaux d'ordre des TGI concernés pour obtenir les renseignements souhaités.

Une meilleure prise en compte par l'ensemble des acteurs administratifs et judiciaires des dispositions de l'ordonnance 2012/34 est nécessaire.

Les protocoles existants devront être renégociés pour tenir compte des dispositions de l'ordonnance 2012/34, notamment s'agissant des compétences nouvelles données sur le plan procédural aux inspecteurs de l'environnement ainsi que des développements possibles de la transaction pénale.

Ces nouvelles compétences appellent un important effort de formation des inspecteurs de l'environnement. Lors des entretiens, les rapporteurs ont constaté que les établissements publics sous tutelle du MEDDE ont une bonne connaissance des dispositions issues de l'ordonnance de 2012. Ils ont même, autant que possible, anticipé la formation de leurs agents aux pouvoirs d'investigation et d'enquête qu'ils détiennent désormais. Inversement, les services de l'État ont paru moins avancés dans l'appropriation du nouveau dispositif de sanctions issu de l'ordonnance. Les magistrats et les OPJ, appartenant à la gendarmerie nationale mais aussi à la police, devraient être associés plus étroitement à ces formations.

S'agissant de la généralisation de la transaction pénale à tout le contentieux environnemental, les procureurs rencontrés par la mission apparaissent partagés. Certains privilégient, en effet, le classement sous condition permettant la remise en état ou des mesures de régularisation. Un effort supplémentaire de concertation serait donc nécessaire afin de préciser les infractions et la nature des comportements pour lesquels le procureur autorisera l'administration à engager un processus transactionnel et les conditions dans lesquelles cet accord du procureur sera sollicité par l'agent qui procède à la verbalisation.

Enfin, même si la dimension opérationnelle des relations entre les administrations, les établissements publics et les parquets, se situe au niveau des départements, une faible implication de certains parquets généraux dans la négociation des protocoles a été observée, au risque de voir se développer des divergences dans les réponses pénales données par les parquets dans le ressort de ces parquets généraux, voire dans un même département.

L'accompagnement de la mise en œuvre de l'ordonnance du 11 janvier 2012 pourrait être complété.

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 a, notamment, étendu à l'ensemble des polices des procédures jusque alors mises en œuvre pour quelques régimes particuliers, et donc par un nombre restreint d'inspecteurs de l'environnement ou par d'autres fonctionnaires (policiers, gendarmes, douaniers...). Lors de la mission (premier semestre 2014), les décrets d'application n'étaient pas encore entrés en vigueur. Ceci peut expliquer l'impression retirée par les rapporteurs que les dispositions de l'ordonnance n'étaient pas entièrement maîtrisées par tous. Certes, l'administration centrale du MEDDE a organisé des réunions d'information sur les nouveautés procédurales, administratives ou judiciaires de l'ordonnance. Il semble cependant que cette sensibilisation ne suffira pas pour que les nouvelles dispositions soient bien exploitées par tous les inspecteurs de l'environnement, dans l'exercice de leurs missions de police. Des formations spécifiques (si possible inter-services) seront sans

doute nécessaires. Par ailleurs, l'organisation des services ou les processus de travail demanderont à être adaptés.

2.4. Le triptyque prévention / communication / contrôle est un facteur clé d'efficacité et de légitimité des polices de l'environnement

Dans le contexte général – dont le rapport a fait état supra – où, en France :

- les politiques environnementales restent en pratique souvent mal connues ou identifiées ;
- certains secteurs socio-économiques estiment que la norme environnementale est trop complexe, pas toujours accessible et instable, et peuvent méconnaître ou sous-estimer les bénéfices économiques (baisse de charges d'exploitation, agro-tourisme, pour le secteur agricole) ou de santé publique liés au respect des normes environnementales ;
- certaines polices de l'environnement font l'objet d'une acceptation encore limitée ;

il paraît aller de soi qu'il reste indispensable de mieux mettre en perspective la police de l'environnement par rapport aux enjeux environnementaux (locaux, nationaux, européens, voire internationaux) et de souligner l'importance de ceux-ci auprès des publics concernés par cette police.

Il est à peine besoin de souligner la nécessité d'un portage et d'un discours politiques plus forts, valorisant les politiques environnementales. Celui-ci sera d'autant plus efficace qu'il sera complété, s'agissant de la mise en œuvre des mesures de police de l'environnement, par une « pédagogie opérationnelle » continue des autorités administratives et judiciaires, mais aussi des inspecteurs de l'environnement.

2.4.1. L'implication des autorités judiciaires et administratives à tous les niveaux est un facteur de réussite en la matière

Au-delà des aspects techniques relatifs à la coordination de leurs programmes d'interventions mentionnés précédemment, la mission estime que les autorités judiciaires et administratives devraient davantage les insérer et les présenter dans des stratégies d'action globales.

À cet égard, certaines activités et certaines interventions nécessitent, plus que d'autres, d'être accompagnées bien en amont des contrôles : c'est le cas de l'agriculture, et en particulier de l'élevage, où se cumulent les motifs d'incompréhension vis-à-vis de la police de l'environnement.

La mission préconise par conséquent les évolutions qui suivent :

2.4.1.1. Au niveau national

Il conviendrait de renforcer et d'institutionnaliser le dialogue au niveau national entre le MEDDE et les OPA, sur les politiques publiques environnementales à impact agricole.

Malgré la difficulté technique et méthodologique que cet exercice représente, la mission estime que la mise au point d'un cadre national des définitions autorisant des adaptations régionales, est un préalable à une meilleure acceptation des règles environnementales par l'ensemble des acteurs du secteur agricole.

Ce dialogue « agro-environnemental » national devrait être conduit de manière interministérielle, donc avec le ministère chargé de l'agriculture, pour, par exemple, valoriser les acquis environnementaux de la conditionnalité PAC et débattre des voies et moyens d'une évolution forte de l'agriculture française vers les pratiques de l'agroécologie, comme la récente loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt lui en a assigné l'objectif. Ce dialogue national avec le secteur agricole s'enrichira des travaux et débats nationaux et européens conduits dans la perspective de la tenue à Paris fin 2015 de la 21^e conférence des parties (COP) sur le changement climatique.

La mission rappelle à cet égard l'utilité des propositions élaborées par le groupe de travail relatif à la police de l'eau, mis en place en 2014 par le MEDDE. Il s'agit d'un projet de « charte du contrôleur et de la personne contrôlée » et d'un projet d'instruction aux services territoriaux comprenant des éléments de cadrage pour identifier localement les cours d'eau. Ces deux documents sont de nature à faciliter le travail des services et des agents en charge de la police de l'eau et à faciliter les relations avec les organisations professionnelles agricoles sur ce sujet.

Améliorer l'acceptabilité des contrôles en exploitations agricoles est devenu un objectif gouvernemental. Le premier ministre a en effet diligenté, à ce titre, une mission composée d'un parlementaire, d'un agriculteur et d'un haut fonctionnaire qui devra dresser un état des lieux des contrôles en exploitation agricole au titre des différentes réglementations (PAC, environnement, sanitaire...), des bonnes pratiques, et proposer des pistes d'amélioration permettant une meilleure planification des contrôles et une meilleure appropriation des règles communautaires par les agriculteurs.

2.4.1.2. À l'échelon régional

Faute d'un cadrage national, certains « objets » de contrôle restent définis de manière jurisprudentielle (cours d'eau/police de l'eau) ou par le biais de bureaux d'études (zones humides), ce qui ouvre le champ à interprétation du contrôleur. Ces définitions sont, de plus, utilisées dans de multiples cadres (PLU, SDAGE). Or un référentiel d'obligations univoque est la base d'une relation de confiance entre l'administration et les citoyens.

Travailler avec les organisations professionnelles agricoles (OPA), à des adaptations régionales d'un cadre de définitions national serait un excellent moyen d'en permettre l'appropriation par ces dernières. Ensuite, une traduction cartographique faciliterait considérablement la prise en compte partagée de ces définitions et des zonages subséquents par tous les acteurs de terrain. Un dialogue État-OPA, animé par les DREAL et les DRAAF, doit donc être renforcé au niveau régional. Il pourrait porter sur les enjeux, les orientations et les difficultés de l'action publique ainsi que sur l'application de la réglementation par les diverses parties prenantes. Une présentation objective de l'état des milieux et des ressources naturels (masses d'eau) et de l'évolution des risques de dégradation, permettrait de fonder la stratégie régionale du contrôle.

Les rapporteurs ont noté à ce sujet l'important travail de concertation et d'information réalisé en région Aquitaine, notamment dans le département des Landes, pour faciliter la détermination (jusqu'alors parfois conflictuelle) des cours d'eau et des fossés dans le massif des landes de Gascogne : mise au point participative d'un guide sous pilotage de la Défense de la forêt contre les incendies (DFCI), appui constant de l'autorité préfectorale, travail avec les élus locaux. La mission y voit typiquement l'exemple d'une pédagogie efficace.

Tout dialogue de cet ordre est de nature à améliorer l'association des parties prenantes (agricoles entre autres), à la mise au point de certains zonages et plans d'actions régionaux chargés de décliner les politiques : PPA, SRCAE, PAC, 5^{ème} plan d'action nitrates, bassins d'alimentation de captage, plan estuaire, zones vulnérables, ZRE, PLUI.

2.4.1.3. Au niveau départemental

Les actions de prévention et de communication nécessitent une approche coordonnée de tous les acteurs : préfets, services, procureurs, établissements publics.

La communication de l'État peut efficacement s'organiser sur la base des travaux de la MISEN. Les bilans, les synthèses sur l'état des milieux et sur l'évolution des risques d'atteintes à l'environnement départemental ainsi que les orientations données aux contrôles, doivent ainsi faire l'objet d'une communication volontariste auprès des milieux professionnels concernés.

La mission insiste pour que soit plus souvent affirmé ou réaffirmé par les autorités administratives et judiciaires le lien entre les interventions de terrain et les objectifs de police de l'eau et de la nature dans le cadre d'une programmation d'ensemble des actions de contrôle. Si cette réaffirmation doit à l'évidence être faite auprès des instances nationales des OPA et des associations nationales d'élus, c'est au niveau des préfets et des procureurs eux-mêmes qu'elle aura le plus d'effet, parce que située par rapport à des enjeux et des territoires identifiés.

7. Établir et diffuser systématiquement (sauf appréciation locale d'opportunité) un bilan annuel des actions de police de l'environnement, et de leur efficacité, établi autant que possible à partir d'indicateurs de résultats.

Ceci suppose évidemment que des indicateurs de résultats par type de police aient été mis au point. Leur élaboration relève de la compétence de l'administration centrale du MEDDE, mais il est clair que les services déconcentrés et les établissements publics doivent y être étroitement associés, afin d'éviter un double écueil fréquent s'agissant d'indicateurs : leur nombre excessif (qui aboutit souvent à une décomposition inutile d'une activité) et surtout le décalage entre les caractéristiques de l'indicateur et la capacité des services à les renseigner (et les suivre).

La mission souligne cependant que, même en l'absence d'indicateurs de résultats opérationnels, un bilan annuel des activités de police de l'environnement peut d'ores et déjà à être plus présenté de façon plus systématique. Ceci à partir des données dont disposent les directions départementales et régionales ainsi que les établissements publics : analyse de situations et cas d'espèce types, évaluations qualitatives, moyens mis en œuvre, etc.

L'instruction du 20 octobre 2014 du MEDDE, relative à la mise en œuvre, dans les domaines de la police de l'eau, de la nature et des sites, de l'ordonnance du 11 janvier 2012 va dans ce sens : elle a, in fine, mis l'accent sur la nécessité de conduire annuellement une communication publique visant à expliquer les enjeux et les bilans des contrôles et de leurs suites ; ceux-ci doivent être également présentés dans les commissions administratives territoriales compétentes (CODEST, CDNPS).

La mission estime que cette orientation nécessaire pourrait avoir encore plus d'effet si elle était assurée de façon coordonnée et complémentaire entre les autorités administratives et judiciaires. Ceci renforcerait d'autant mieux, en outre, la légitimité des interventions des inspecteurs de l'environnement.

2.4.2. L'effort d'explication relève également des agents en charge des contrôles eux-mêmes

2.4.2.1. Les inspecteurs de l'environnement demeurent les pivots du triptyque prévention/communication/contrôles

Si la légitimation et la mise en cohérence des interventions appartiennent aux autorités (préfet et procureur), l'acceptation de la police de l'environnement et la prévention des incidents de contrôles sont largement conditionnées par le profil professionnel et le savoir-être des contrôleurs :

- leur connaissance des territoires, leurs compétences (scientifiques, techniques, juridiques) sont des critères fondamentaux d'acceptabilité de leurs actions de contrôles, et sont garantes de leur bonne inscription dans la réalité des territoires, spécialement dans certains domaines comme l'agriculture ou les activités en zones littorales. Les rapporteurs estiment donc qu'il est indispensable de conserver la polyvalence entre les missions d'instruction, d'observation et de contrôle des agents chargés de la police de l'environnement ;
- le contrôleur doit avoir la capacité pédagogique, ainsi qu'une véritable motivation, à expliquer la norme, à en dégager la justification scientifique, pour, dans l'idéal, « convaincre avant de sanctionner » ;
- le savoir-être en situation de contrôle, parfois conflictuelle, est fondamental. Le contrôleur doit savoir s'adapter à son interlocuteur, usager occasionnel de la nature ou professionnel pour qui les milieux sont des moyens de production.

2.4.2.2. Mais l'encadrement de leurs activités et les conditions d'intervention des agents peuvent être améliorés

Des efforts restent sans doute à faire dans certains services pour que, compte tenu de la sensibilité et de la réactivité de certains milieux, les contrôles soient les plus professionnels possibles.

a) Le management de cette activité doit être organisé très attentivement : évaluation des situations, des enjeux et des risques, programmation et suivi des interventions sur le terrain, évaluation ex post en cas de difficultés, association par les responsables régionaux et départementaux des offices des représentants des milieux professionnels à cette évaluation, etc.

b) En ce qui concerne les modalités d'intervention des inspecteurs de l'environnement, dans certaines circonstances se pose la question particulière de **l'armement des agents en charge de la police de l'eau**. La mission n'a pu que constater que l'exercice des activités de surveillance générale et de contrôle de police par des agents de l'ONEMA portant une arme donne lieu à une perception très négative par les milieux agricoles. Ceux-ci font notamment valoir que d'autres agents en charge de contrôles (DDT pour la police de l'eau ; DDPP pour la PAC) n'interviennent pas armés, auprès des mêmes publics, y compris lors de contrôles conjoints avec l'ONEMA, sans que pour autant cela nuise à leur capacité d'action et à leur sécurité. Pour différentes raisons, certains agriculteurs font à cet égard une distinction entre l'armement (non contesté) des agents de l'ONCFS et celui des inspecteurs de l'ONEMA. Le rappel qu'il s'agit pour ces derniers d'une obligation réglementaire n'apparaît pas de nature à atténuer l'impression que cet armement est désagréablement stigmatisant.

La mission n'entend pas entrer ici dans un débat de principe. Si le MEDDE considère que les agents de l'ONEMA doivent être armés pour exercer leurs missions de police, elle en prend acte. À tout le moins cependant le ministère devrait-il réfléchir **aux modalités concrètes du port de l'arme**. Il pourrait s'avérer opportun, afin de ne pas accroître les tensions sur un territoire donné, à un moment donné, compte tenu de l'état d'esprit des personnes contrôlées ou de leurs représentants, que des inspecteurs ne soient pas temporairement au moins tenus de porter leur arme. Une latitude d'appréciation, précisée par une instruction ministérielle, pourrait utilement être laissée aux responsables régionaux de l'ONEMA.

Les rapporteurs considèrent qu'il s'agirait là d'une adaptation aux circonstances relevant du management des services et des individus, permettant de réduire les motifs d'incompréhension ou de tension lors des contrôles de terrain.

c) Les « **référentiels de compétences** », les **profils professionnels et les programmes de formation** initiale et continue subséquents doivent être vérifiés, et le cas échéant complétés, afin qu'un ensemble de thèmes primordiaux y soient bien pris en compte : les finalités de l'exercice opérationnel de leurs activités de police, la communication et la pédagogie, la connaissance des entreprises y compris agricoles, l'impact économique des prescrits.

La prévention des situations de non-respect de la réglementation environnementale et des incidents de contrôle passe par l'appropriation de la norme par les acteurs, professionnels en particulier, et par des modalités d'intervention adaptées de la part des agents de l'État en charge de la police de l'environnement.

Ces deux approches ont déjà fait leurs preuves à l'égard du monde agricole, confronté par le passé à des risques et des fortes contraintes réglementaires, pourtant jugées à l'époque impossibles à respecter : par exemple en matière de santé animale ou de traçage des mouvements d'animaux.

De plus les exploitants agricoles se sont eux-mêmes professionnalisés ; ce sont désormais des chefs d'entreprise dont les candidats à l'installation sont en très grande majorité titulaire d'un diplôme de niveau BTS. Leurs attentes portent sur des informations et un dialogue renforcés, et sur des interlocuteurs de terrain disposés à les comprendre.

En la matière, de simples indicateurs de moyens mis en œuvre (nombre d'opérations de communication préfectorale, nombre d'interventions en sessions de chambre

d'agriculture, nombre de réunions des instances de dialogue avec l'État, nombre de formations des agents de contrôle, etc.) couplés avec de simples indicateurs de résultats (évolution de la proportion des constats de non-respect réglementaire lors des contrôles, évolution du nombre d'incidents de contrôle) pourraient constituer un dispositif de suivi robuste mais suffisant, au moins dans un premier temps.

8. Accentuer, dans la formation et le management des inspecteurs de l'environnement, la part relative à la capacité à communiquer sur les finalités et les modalités de mise en œuvre des polices de l'environnement, notamment vis-à-vis des milieux socio-professionnels circonspects et dans les situations de tension.

3. De nouvelles orientations, portant sur la stratégie et les méthodologies d'action ainsi que sur l'organisation des services, renforceraient la police de l'environnement

3.1. Préciser la stratégie générale relative à son exercice

Il s'agit là de définir des stratégies de contrôle permettant notamment, pour chaque régime de police, d'afficher de façon claire les objectifs fixés à ce sujet et les formes de contrôle privilégiées. À cet égard, il serait sans doute utile de bénéficier du retour d'expérience d'autres domaines régaliens, comme ceux de la sécurité sanitaire des aliments ou de la santé animale. En effet, ceux-ci ont en commun avec celui de l'environnement de concerner fortement les secteurs agricole et industriel, et de mobiliser une police administrative spéciale, à caractère très technique, dont les principes d'action ainsi que le corpus réglementaire sont essentiellement européens.

La mise en place de l'AFB ouvre aussi des perspectives.

Les pistes de réflexion qui sont suggérées pourraient être approfondies à la diligence du MEDDE.

3.1.1. Prioriser les enjeux au niveau national

Le retour d'expérience sur lequel repose la définition des stratégies de l'action régaliennne en matière de sécurité sanitaire des aliments et de santé-environnement, pourrait alimenter la réflexion, en particulier en matière d'eau et de biodiversité. Dans cette organisation, la **surveillance** (de l'état des milieux et des ressources naturelles, etc..) alimente en données l'**évaluation du risque** (évolution, émergence, zonages) dont les résultats sont utilisés en vue de la **gestion du risque** (réglementation, communication, police).

Un tel dispositif appliqué au domaine de l'environnement présenterait l'avantage de différencier l'élaboration de la connaissance et l'évaluation scientifique du risque, d'une part, de la prise en compte des considérations socio-économiques d'autre part. La phase d'élaboration des politiques publiques pourrait ensuite clairement s'appuyer sur ces deux types d'analyse.

Mais pour pouvoir réaliser une évaluation des risques d'atteinte à l'environnement à l'échelle d'un territoire et du fait de l'ensemble des sources de pollution ou de nuisances réglementées, il faut que les observations de toutes origines soient collectées et traitées, si possible par un organisme unique. L'AFB pourrait être le centre de ressources national sur l'état de l'environnement en France. Alimentée par toutes les informations scientifiques et techniques existantes et par les données de terrain des services de l'État, l'AFB a vocation à assurer une fonction de surveillance permanente de l'état des milieux et des ressources naturelles et de l'environnement en général.

L'évaluation des risques d'atteinte à l'environnement pourrait alors être réalisée, soit par une agence⁶⁴, soit par l'administration elle-même. L'important est que l'organisme compétent utilise la méthodologie stricte et normalisée de l'expertise scientifique collective, s'attache les services d'experts dégagés de tout conflit d'intérêt, et publie ses conclusions et travaux de la manière la plus indépendante possible.

La définition de priorités dans les enjeux en matière d'ICPE pourrait s'appuyer sur un tel dispositif : déjà très travaillée par le MEDDE, elle dépend également d'orientations européennes.

Cependant, les quatre axes prioritaires du programme stratégique 2014-2017 de l'inspection des ICPE concernent principalement la gestion des risques. La question de la surveillance territoriale et multi-sources, et de l'évaluation des risques subséquente, n'est pas mentionnée. Des risques émergents (nanotechnologies, ondes électromagnétiques, perturbateurs endocriniens, nouvelles technologies de l'énergie) sont cependant cités, qui ressortent des analyses de l'ANSES comme justifiant une réflexion nationale pour savoir si la police administrative devait être mobilisée pour leur gestion.

Ainsi par exemple, une démarche d'évaluation du risque environnemental, réalisée non plus seulement à l'échelle de l'établissement mais au niveau de territoires, permettrait de mesurer l'impact environnemental relatif d'un secteur d'activités composé de petites structures soumises à simple déclaration mais nombreuses, et donc de juger si l'absence de contrôle à leur égard est justifié. Il convient de rappeler qu'en 2011 les élevages avicoles déclarés étaient presque trois fois plus nombreux que les élevages autorisés, le rapport étant de 18 dans le cas des élevages bovins laitiers. Il pourrait être intéressant de rechercher d'éventuels liens statistiques entre densités d'élevages déclarés et déclassements de masses d'eau sur la base du critère relatif au taux de nitrates. Si un tel lien était localement avéré, il serait plus aisé de faire adhérer la profession agricole à une démarche de contrôle des élevages soumis à déclaration.

Une telle démarche, qui est certes complexe à mettre en œuvre, pourrait permettre une meilleure intégration de la police de l'eau, bonne connaisseuse de l'état des milieux (résultats) et de la police des installations classées bonne connaisseuse des sources de pollution (causes). Elle favoriserait une meilleure prise en compte par la MISEN de la question des ICPE.

3.1.2. Mettre au point une méthodologie permettant de mieux articuler les priorités et les moyens

3.1.2.1. Mieux évaluer les conditions de mise en œuvre d'une police avant de l'instaurer ou de la renforcer

Une fois établis les enjeux prioritaires de l'action publique et ses méthodes de contrôle, il reste à évaluer quelle pression de contrôle (et d'autocontrôle) est supportable par l'État et les professionnels.

L'évaluation ex-ante de l'impact socio-économique d'une nouvelle législation environnementale est une obligation. Dans un cadre plus restreint, comme la mise en place de réglementations environnementales impactant l'activité agricole, les ministres

⁶⁴ À l'instar des agences mise en place dans le domaine de la santé.

chargés de l'agriculture et de l'écologie avaient en 2011 créé un groupe de travail interministériel animés par le CGAAER et le CGEDD, qui a élaboré une méthodologie d'évaluation de l'impact des « règles relatives à l'agriculture durable » sur les entreprises agricoles et sur l'ensemble des autres secteurs de la société dont les administrations en charge. Cet important travail pourrait tout à fait servir de base à une réactivation de la réflexion.

Le rapport publié en 2006 par plusieurs inspections générales dans le cadre des audits de modernisation publique sur le contrôle des établissements classés soumis à déclaration, a également cherché à évaluer l'impact de cette mesure sur le fonctionnement des services de l'État.

Enfin, il faut rappeler que l'Union européenne intervient dans le débat en imposant aux États membres la mise en œuvre des moyens minimaux de contrôle de l'application de la réglementation environnementale.

3.1.2.2. Homogénéiser les doctrines et référentiels, moderniser les méthodes

En général, l'administration contrôle l'application des réglementations en vérifiant elle-même sur place l'ensemble des prescriptions de moyens et de résultats qui s'imposent aux exploitants (contrôle officiel de premier niveau).

Dans certains domaines, l'administration effectue un contrôle de deuxième niveau. Dans ce cas, l'exploitant qui est responsable du respect des normes réglementaires doit faire auditer le bon fonctionnement de son entreprise par un organisme tiers indépendant. Ainsi l'Union européenne a-t-elle pris l'orientation, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, d'une réglementation centrée sur l'obligation de résultats, le choix des moyens d'un bon fonctionnement étant laissé aux exploitants d'établissements, dans le respect néanmoins des principes de l'analyse des dangers et de la maîtrise des points critiques.

Dans ce cas, l'administration effectue des contrôles de 2ème niveau. Elle cherche à s'assurer que l'entreprise industrielle a effectivement décliné, de manière tracée, son programme de maîtrise des risques-maison ; elle s'appuie aussi pour cela sur les résultats de l'audit régulier de son fonctionnement que l'entreprise industrielle doit faire réaliser par un organisme tiers indépendant accrédité par le Comité français d'accréditation (COFRAC).

Les petites entreprises artisanales ou agricoles sont soumises au même principe, mais peuvent s'appuyer sur le guide des bonnes pratiques hygiéniques mis au point par leurs organisations professionnelles pour leurs activités spécifiques, et agréés par l'administration au terme d'un processus complet qui requiert un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). La possession du document vaut présomption d'un fonctionnement conforme de l'atelier aux principes de l'analyse des dangers et de la maîtrise des points critiques. Des preuves de sa réelle appropriation par l'exploitant sont, bien sûr, recherchées par l'administration lors de ses contrôles (enregistrements, formations, comportements).

L'inspection des installations classées est essentiellement un contrôle de 1^{er} niveau sauf pour certaines catégories d'établissements déclarés qui doivent faire l'objet d'un

contrôle périodique par un organisme indépendant agréé par l'État et dont le référentiel est bien identifié dans les prescriptions techniques générales de la rubrique concernée.

En matière d'environnement, la question se pose donc, à la lumière de l'expérience d'autres polices administratives spéciales, de savoir si des gains pourraient être escomptés (efficacité de la police, appropriation des règles environnementales par les professionnels) d'une évolution d'un dispositif de police qui articulerait différemment contrôles officiels, contrôles périodiques par un organisme tiers agréé, audits de fonctionnement, guides de bonnes pratiques environnementales agréées par l'administration.

Quelques éléments, parmi d'autres, devraient être pris en compte par une éventuelle réflexion sur un nouveau dispositif d'inspection :

- pour ce qui concerne les ICPE industrielles, il faudrait disposer d'un bilan des contrôles périodiques en établissements déclarés. Or ces contrôles sont encore très récents et inégalement mis en œuvre. Le rapport de 2006 pré-cité réalisé dans le cadre des audits de modernisation publique, estimait que la mise en place des contrôles périodiques allait améliorer le respect des prescriptions réglementaires en augmentant la pression de contrôle, mais n'entraînerait pas d'économie de moyens pour l'administration ;
- au cours de la mission, des agents de DREAL ont estimé que des contrôleurs privés agréés en police de l'eau risquaient de faire perdre aux agents de l'État une connaissance des maîtres d'œuvre, des capacités pédagogiques, une appréciation qualitative et globale des situations ; la déontologie n'y trouverait pas son compte, non plus, un organisme privé étant amené à contrôler le travail d'un autre bureau d'études.

Des remarques plus particulières peuvent être faites s'agissant du contrôle des installations d'élevage :

- une proportion significative d'éleveurs ont déjà une expérience de dispositifs de contrôle très similaires dans leurs principes : sanitaires, commerciaux (cahiers des charges privés), qualitatifs et d'origine (cahiers des charges publics INAO). Quelques-uns ont déjà des vérifications par des organismes tiers de la bonne application de réglementations relatives à la gestion de l'environnement. Certains des guides de bonnes pratiques d'hygiène agréés cités plus haut apportent déjà des conseils en matière d'environnement ;
- les éleveurs des filières bovine, avicole et porcine, disposent désormais de logiciels professionnels, constamment améliorés, qui leur permettent de connaître l'impact économique des itinéraires techniques et environnementaux propres à leurs exploitations. Ce type d'outils facilite particulièrement la gestion des effluents d'élevages, domaine particulièrement complexe, en particulier en exploitations mixtes ou lors d'épandages d'effluents de différentes espèces sur des parcelles communes ;
- les producteurs agricoles disposent de multiples documents-guides qui les aident à améliorer la gestion environnementale de leur exploitation. Des dynamiques de groupes de progrès sont à l'œuvre en de multiples régions, qui vont bénéficier d'une reconnaissance officielle comme groupement d'intérêt économique et écologique (GIEE) en vertu de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la

forêt, qui veut orienter l'agriculture française vers la double performance économique et écologique. La FNSEA prépare actuellement une nouvelle génération de documents d'appui à la gestion environnementale des exploitations.

Par conséquent, il paraîtrait judicieux de réfléchir dans un premier temps à une nouvelle approche du contrôle en élevage déclaré mais non soumis à contrôles périodiques, qui serait basée sur les modalités suivantes :

- des synthèses opérationnelles, adaptées aux différents systèmes d'élevage, pourraient réunir les meilleurs outils de conseil et de gestion disponibles en matière de bonne conduite environnementale des exploitations agricoles. Créés à l'initiative de la profession, ces guides de bonnes pratiques de gestion environnementale des exploitations agricoles seraient agréés par l'administration ;
- leur mise en place, avec une pédagogie et une animation adaptée par les organisations professionnelles agricoles, dans les exploitations volontaires, permettrait ensuite à l'administration chargée de la police de l'environnement de présumer que leur fonctionnement environnemental est correct. Ces exploitations seraient donc considérées comme non prioritaires dans la perspective d'un redémarrage des contrôles en élevages soumis à déclaration.

Cette démarche pourrait être étendue à d'autres domaines. À cet égard, un retour d'expérience des pratiques des autres États-membres de l'Union européenne serait utile.

3.1.2.3. Définir une politique pour les « polices orphelines »

En général, les secteurs « orphelins de police » ne le sont que partiellement, ce caractère résultant plus de l'histoire et des circonstances que d'une analyse globale du niveau de danger de pollution et de nuisances liées à ces secteurs non contrôlés.

Il serait utile dans un premier temps d'en effectuer un inventaire, quels que soient les acteurs chargés de l'inspection (État, collectivités locales). Puis, il faudrait inclure les secteurs orphelins de police dans une analyse des risques environnementaux réalisée à l'échelle de territoires et prenant en compte toutes les activités soumises à réglementations environnementales (voir § 3.1.1 ci-dessus). Enfin un chantier méthodologique devra s'ouvrir pour mettre au point un dispositif de contrôle qui permette, le cas échéant, une reprise des inspections, à moyens en personnels constant.

Les orientations ci-dessus indiquées relatives à la définition de stratégies de contrôle et à l'utilité d'une méthodologie permettant une bonne articulation objectifs/moyens, conduisent la mission à proposer les recommandations suivantes :

9. *Développer une réflexion transversale sur les stratégies de contrôle pour l'ensemble du champ des polices de l'environnement. Pour chaque régime, afficher plus clairement les formes de contrôle privilégiées et les objectifs fixés à ce sujet.*

10. *Mener une réflexion sur la stratégie de contrôle la mieux adaptée préalablement à toute éventuelle mise en place d'une réglementation dans un domaine « émergent ».*

11. *Préciser, dans les objectifs nationaux et les plans d'action régionaux et départementaux, les conditions de mise en œuvre et les moyens afférents aux programmes et aux opérations de contrôle les plus importants.*

12. *Mieux utiliser les données de la surveillance de l'environnement et développer une culture de l'évaluation territoriale du risque qui prenne en compte toutes les activités réglementées, pour la définition des priorités de la police de l'environnement.*

Il convient de préciser que cette dernière recommandation (12) vise l'ensemble des situations et des milieux : la mise au point de méthodes permettant de mieux évaluer les risques et d'adapter en conséquence les moyens aux enjeux peut s'appliquer aussi bien aux milieux naturels qu'aux établissements industriels.

En outre, la mission souligne la nécessité de bien cerner les domaines réellement orphelins et chercher à évaluer, par des méthodes adaptées, l'application de toutes les réglementations en cause.

3.2. Élargir le champ et diversifier les modalités du contrôle des ICPE

Les évolutions développées ci-dessous concernent certaines catégories d'installations où, actuellement, soit le contrôle est insuffisamment développé, soit il repose sur une organisation administrative fragile.

3.2.1. Optimiser la répartition de l'effort de contrôle des ICPE

3.2.1.1. Observations relatives à la mesure actuelle de l'efficacité des contrôles des ICPE

L'efficacité de la politique menée en matière d'ICPE pourrait être appréciée sur la base d'une évaluation de la qualité de l'environnement dans les domaines qui concernent les ICPE. Mais il n'y a pas de critère simple à cet égard. On pourrait aussi examiner l'évolution des pollutions industrielles (émissions dans l'air ou dans l'eau, déchets, nuisances sonores...), mais il est difficile d'en déduire une appréciation globale. On peut noter les difficultés de la France à appliquer certaines directives européennes environnementales (normes de qualité de l'air, directive-cadre sur l'eau...) mais les ICPE n'en sont pas les seules responsables.

En ce qui concerne l'efficacité des contrôles eux-mêmes, on dispose d'éléments objectifs comme le nombre de procédures administratives ou pénales engagées à l'issue des inspections : en moyenne, le nombre d'arrêtés de mise en demeure représente environ 10 % du nombre d'inspections, et le nombre de sanctions administratives est lui-même de l'ordre de 10 % de celui des mises en demeure. De manière évidemment trop simpliste, on peut en déduire que 10 % des établissements concernés présentent des problèmes importants au regard de l'application de la réglementation⁶⁵ et que seuls 1 % le font de manière suffisamment persistante pour que des sanctions soient nécessaires.

Une différenciation de ces statistiques en fonction de l'importance des installations montre que les taux de mise en demeure par inspection et de sanction par rapport aux mises en demeure sont assez semblables pour les installations soumises à autorisation et pour les installations soumises à déclaration. Cependant, cela ne permet pas d'en déduire que l'efficacité des contrôles est équivalente pour ces deux catégories d'installations, d'une part parce que le contrôle est presque exhaustif en nombre pour les premières et très partiel pour les secondes et d'autre part parce que la mise en œuvre d'un processus de sanction ne traduit sans doute pas les mêmes situations selon que l'installation est grande ou petite⁶⁶.

Faute d'indicateurs quantitatifs indiscutables, la mission a évalué de manière plus qualitative l'adéquation de la pression de contrôle sur les différentes catégories d'ICPE.

La pression de contrôle exercée sur les installations soumises à autorisation ou à enregistrement, telle qu'elle est définie par le plan stratégique de l'inspection, paraît suffisante. Outre le fait qu'elle permet à la France de respecter, avec des marges, les règles européennes lorsqu'il en existe (cf. partie 1.3.1), on peut noter qu'elle assure une présence assez régulière pour que l'exploitant ressente effectivement l'existence d'un contrôle. La fréquence d'une fois tous les sept ans pour les installations qui ne sont classées ni « prioritaires » ni « à enjeux importants » est sans doute, à cet égard, un minimum au-dessous duquel on ne peut descendre. Pour les installations soumises à enregistrement, la généralisation de la visite de récolement six mois après la mise en service est également une mesure utile.

Il en va évidemment autrement pour les installations soumises à déclaration dont on a vu (partie 1.3.1) qu'elles sont contrôlées en moyenne entre une fois tous les 90 ans et une fois tous les 100 ans. Le caractère préventif du contrôle est donc à peu près nul pour ces installations qui ne sont inspectées, en pratique, qu'en cas de plainte. Une mention particulière doit cependant être faite des opérations « coup de poing » sectorielles qui sont efficaces y compris vis-à-vis des installations « clandestines » et qui peuvent jouer un rôle préventif dépassant leur champ propre si elles font l'objet d'une communication large.

La mission considère donc qu'un accroissement du contrôle des petites installations et de la recherche des installations « clandestines » est nécessaire pour rendre à la police de ces installations son caractère réellement préventif. Une telle évolution peut en premier lieu résulter d'une augmentation du nombre d'inspections relatives à ces

⁶⁵ Un écart peu important à la réglementation ou corrigé rapidement ne donne pas lieu nécessairement à une procédure administrative formelle. Les règles à respecter étant souvent complexes, certains disent que toute inspection est susceptible de mettre en évidence au moins un écart.

⁶⁶ On peut supposer que l'inspection hésite à engager un processus assez lourd pour des écarts qui, pour une petite installation, ont souvent des enjeux quantitatifs relativement limités.

installations ; dans un contexte où le nombre total d'inspecteurs n'augmentera pas à terme prévisible et où les activités des inspecteurs autres que l'inspection (instruction de dossiers, contribution aux actions d'information et de participation du public...) ne paraissent pas devoir diminuer, l'accroissement du nombre d'inspections d'une catégorie d'installations ne pourra être obtenu que par un rééquilibrage entre les différentes catégories.

Un autre moyen de renforcer le contrôle des petites installations consiste à développer des formes de contrôle autres que l'inspection par l'administration, notamment le contrôle effectué par des organismes agréés, instauré pour certaines catégories d'installations soumises à déclaration depuis la fin de la précédente décennie.

Ces deux orientations sont développées ci-après.

3.2.1.2. Engager un rééquilibrage des contrôles des ICPE industrielles au profit des installations soumises à déclaration et des installations non contrôlées

Rééquilibrer le contrôle des ICPE au bénéfice de l'inspection des petites installations et de la recherche des installations clandestines suppose de diminuer le nombre d'inspections de certaines autres catégories d'installations. Comme cela a été souligné plus haut, la fréquence d'une inspection tous les sept ans semble un minimum si l'on veut maintenir un contrôle de type exhaustif et non par sondage. Les marges doivent donc être recherchées parmi les installations prioritaires ou à enjeux importants. Elles peuvent l'être de deux manières non exclusives l'une de l'autre : en ramenant la fréquence d'inspection de chaque installation au minimum de sa catégorie (une fois par an et une fois tous les trois ans)⁶⁷ et en « déclassant » une installation⁶⁸.

Le rapport a déjà indiqué que la définition des plans pluriannuels de contrôle des ICPE s'appuie peu sur l'état des installations et la qualité de leur exploitation. C'est la prise en compte de ces critères qui devrait essentiellement être utilisée pour procéder d'une manière efficace à l'optimisation de l'effort de contrôle des ICPE et, notamment, à la réduction du nombre d'inspections de certaines installations. Conformément aux diverses orientations européennes citées supra (partie 1.3.1), l'appréciation de la qualité d'une installation et de son exploitation peut s'appuyer notamment sur des éléments objectifs comme l'existence ou l'absence d'écart à la réglementation ou d'accidents constatés dans les années antérieures, ainsi que la participation ou non de l'exploitant au système de management environnemental et d'audit de l'Union européenne (EMAS). On peut aussi envisager une « cotation » plus qualitative effectuée par l'inspection au vu de sa connaissance des installations et de leur exploitation.

⁶⁷ Une étude faite par la DGPR montre que, sur 1760 établissements « prioritaires nationaux », le nombre moyen d'inspections en 2013 est égal à 1,67. Six établissements ont été inspectés plus de 10 fois dans l'année (le maximum étant de 51 inspections dans l'année), 99 % des établissements ont été inspectés au plus 6 fois et 93 % au plus 3 fois. Ramener la fréquence à 1 fois dans l'année pour tous ces établissements « dégagerait » environ 1200 inspections annuelles. Une mesure aussi simpliste est cependant irréalisable, car certains sites complexes ou connaissant des situations particulières justifieront toujours plusieurs inspections.

⁶⁸ À titre indicatif, on peut noter que, en 2013, 63 % des 1 760 établissements « prioritaires nationaux » ont fait l'objet au maximum d'une inspection dans l'année. On peut supposer que c'est parmi ces établissements que l'on peut trouver ceux susceptibles d'être « déclassés » dans la catégorie « à enjeux importants ». Si l'on faisait cette opération pour un tiers de ces 1760 établissements, cela dégagerait environ 400 inspections annuelles.

Les interlocuteurs de la mission, hors de l'administration centrale, ont souvent marqué leurs réticences vis-à-vis d'une perspective de réduction de la fréquence de contrôle d'installations qui, en théorie, présentent des enjeux parmi les plus importants compte tenu de la nature de leur activité ou de la vulnérabilité de leur environnement. Cette réaction est très compréhensible de la part des agents des services déconcentrés qui sont convaincus de l'utilité de leur action, qui trouvent souvent, et heureusement, un grand intérêt à se plonger dans l'analyse technique de sites complexes et qui, en outre, pourraient craindre qu'on leur reproche un contrôle insuffisant si un accident survenait dans l'une de ces installations. On peut aussi facilement comprendre les inquiétudes d'associations de protection de l'environnement face à une perspective de réduction du contrôle de certaines installations importantes. Il conviendra effectivement de montrer que cette réduction ne provoque pas un accroissement des risques.

Plus étonnante de prime abord a été la réaction de certains chefs d'entreprises ou d'établissements fréquemment inspectés qui ont manifesté le souhait d'un maintien d'un niveau de contrôle inchangé. En fait, une inspection constitue pour eux une sorte d'audit externe gratuit⁶⁹ qui leur apporte des garanties et qu'ils peuvent utiliser vis-à-vis de certains de leurs interlocuteurs.

Pour autant, la mission considère qu'il est possible de réduire la fréquence d'inspection de certaines installations dont l'exploitant a fait la preuve de la qualité de son action au regard de la protection de l'environnement et du respect de la réglementation qui lui est applicable à cet égard. Elle a donc estimé pleinement justifiée l'inscription dans le nouveau Programme stratégique de l'inspection des installations classées, approuvé en mai 2014, du principe selon lequel les « *contrôles peuvent être espacés sur les établissements les plus contrôlés qui se révèlent bien exploités* » pour optimiser la présence de l'inspection sur le terrain « *afin de pouvoir conduire davantage d'opérations ciblées, basées sur le risque* ».

La mission recommande que cette évolution soit menée de manière progressive, en mettant en place dès son début un dispositif de suivi des résultats. Commencer par une expérimentation dans un nombre limité de régions serait probablement utile.

Selon les réflexions actuelles de la DGPR, le redéploiement pourrait porter sur environ un millier d'inspections à l'échéance du programme stratégique en 2017. Cet objectif paraît atteignable si une impulsion forte est maintenue.

Les inspections permises par ce redéploiement devraient porter à la fois sur le contrôle de petites installations déclarées et sur la recherche d'installations clandestines. Le choix des nouvelles cibles devra faire l'objet d'une réflexion méthodologique pour que cette évolution, dont l'ampleur restera de toute manière limitée⁷⁰, produise un effet sensible. Un pilotage national sera donc nécessaire, mais il conviendra aussi de laisser une certaine liberté de choix aux services déconcentrés pour les rendre pleinement acteurs de cette évolution.

13. Mieux évaluer les risques, en prenant en compte la qualité des installations et de leur exploitation, afin d'optimiser la répartition de l'effort de contrôle des ICPE.

⁶⁹ Même si elle induit des coûts internes notamment par la mobilisation de personnels.

⁷⁰ Accroître d'un millier le nombre d'inspections d'installations soumises à déclaration correspondrait, certes, à une augmentation de 20 % de ces contrôles ; mais cela ne porterait leur fréquence qu'à une inspection tous les 75 ans.

14. Rééquilibrer le contrôle des ICPE au bénéfice des installations soumises à déclaration et de la recherche d'installations clandestines.

3.2.1.3. Développer les contrôles par des organismes agréés sous réserve d'une bonne maîtrise des charges correspondantes

Les perspectives de redéploiement de l'effort d'inspection des ICPE ne permettront pas, comme on l'a observé ci-dessus, d'assurer un contrôle exhaustif des installations soumises à déclaration, c'est-à-dire un contrôle ayant une fréquence telle que l'exploitant ressente dans son action quotidienne l'existence de ce contrôle. Des dispositifs complémentaires à ce redéploiement doivent donc être envisagés pour obtenir un réel effet préventif.

Comme d'autres activités⁷¹, l'exploitation des installations classées soumises à déclaration peut faire l'objet d'un contrôle « délégué » par des organismes agréés par la puissance publique dès lors que ces contrôles portent sur le respect de règles quantitativement bien définies ne nécessitant pas une interprétation que seule l'autorité administrative est légitime à faire.

C'est la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui a institué la possibilité d'imposer des contrôles périodiques obligatoires à certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration, mais ce n'est qu'à la fin de la précédente décennie que cette disposition a connu un commencement de mise en œuvre. Aujourd'hui, elle couvrirait un peu moins de 10 % des installations soumises à déclaration (environ 40 000 sur 450 000).

Comme on le voit dans d'autres domaines, le contrôle par des organismes agréés peut contribuer efficacement à l'amélioration du respect de la réglementation. Certaines conditions doivent néanmoins être remplies :

- pour des raisons d'efficacité et d'équité, les obligations de contrôle (réalisation périodique du contrôle, mise en conformité en cas d'écart constaté...) doivent être convenablement respectées par ceux qui y sont soumis. Le dispositif doit assurer un suivi et un contrôle suffisant de son application. Si les organismes agréés peuvent assurer eux-mêmes une partie des actions correspondantes, une implication de l'administration est également nécessaire ;
- pour assurer l'efficacité du dispositif, l'administration doit assurer elle-même un contrôle de second niveau lui permettant de s'assurer que les agréments qu'elle délivre sont respectés ;
- le « marché » du contrôle doit faire l'objet d'une surveillance permettant de s'assurer d'un équilibre suffisant entre les organismes de contrôle et leurs clients : en effet, un déséquilibre au profit des premiers ne permet pas une régulation correcte des charges (directes et indirectes) supportées par les exploitants au titre de ces contrôles et un déséquilibre au profit des exploitants fait peser une menace sur l'indépendance des contrôles.

⁷¹ On notera cependant que les contrôles délégués ont souvent été institués en substitution à des contrôles faits par l'administration. Pour les installations classées, il s'agit plutôt de créer des contrôles qui, en pratique, n'étaient pas effectués auparavant.

Comme on l'a noté au 1.3.1, la situation actuelle n'est pas satisfaisante au regard du premier critère (seulement 7 000 installations feraient l'objet d'un contrôle périodique sur environ 40 000 qui y sont assujetties) et elle ne pourra l'être avant la mise à niveau de la base des installations soumises à déclaration. La fiabilisation de cette base est liée à la mise en place dans les préfectures du système de *gestion uniforme des procédures* (GUP) prévue pour la fin de 2015. Elle doit constituer un préalable au développement du contrôle par des organismes agréés. Cette remarque n'empêche pas qu'un tel développement soit d'ores et déjà préparé.

Le deuxième critère crée une limite au développement du contrôle par les organismes agréés qui induit nécessairement un accroissement réduit mais significatif de la charge de l'administration. On peut supposer que cette limite n'est pas encore atteinte pour les installations classées soumises à déclaration, mais il conviendra, préalablement à toute décision de développement, d'en analyser l'impact sur les services de contrôle.

En ce qui concerne le troisième critère, le fait que les établissements contrôlés soient plutôt petits et dispersés limite le risque d'un déséquilibre au profit des exploitants. En revanche, un déséquilibre au profit des organismes de contrôle, dont certains appartiennent à des groupes très importants, est possible. Et les enjeux, notamment financiers, ne sont pas négligeables⁷². Il convient donc, d'une part, de donner suffisamment de prévisibilité au développement des obligations de contrôle externe pour que l'offre de tels contrôles puissent s'adapter à la demande et, d'autre part, d'intégrer la question de l'équilibre du marché dans la surveillance que l'administration exerce sur le dispositif de « contrôle délégué ».

15. Développer les contrôles des installations classées soumises à déclaration par des organismes agréés, en veillant à ce que l'administration garde la capacité d'un contrôle de second niveau suffisant et en s'assurant que les charges de ce contrôle restent supportables pour les entreprises qui y seront soumises.

3.2.2. Faire évoluer pragmatiquement le contrôle des ICPE agricoles

La mission ne juge pas opportun de modifier les attributions des services en charge du contrôle des ICPE agricoles. Cependant, compte tenu de la situation des effectifs des DDPP, il conviendrait de mutualiser davantage les compétences et, pour ce faire, de leur adresser des orientations de principe de niveau interministériel. Il est également proposé d'envisager une ré-articulation pour les industries agro-alimentaires en transférant aux DREAL toutes les activités à dominante industrielle.

3.2.2.1. Le niveau des effectifs des DD(CS)PP dévolus au suivi des ICPE agricoles fragilise le dispositif de contrôle

L'organisation de l'inspection des installations classées a été progressivement structurée. Organisée par le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, sous l'autorité de chaque préfet de département, l'inspection est répartie entre la DREAL et la DDPP (ou DDCSPP). Si la répartition entre ces services est définie de manière précise dans chaque département par un arrêté préfectoral, elle repose toujours sur une séparation entre les activités industrielles, contrôlées par la

⁷² À titre d'illustration, le coût des mesures de surveillance des rejets auxquelles certaines ICPE sont soumises est de l'ordre de quelques milliers d'euros par contrôle.

DREAL, et les activités agricoles, contrôlées par la DDPP. Les industries agro-alimentaires, à la frontière entre ces deux catégories, sont en général divisées en deux sous-catégories : l'agro-alimentaire sur base végétale est inspecté par la DREAL et celui sur base animale l'est par la DDPP.

Si le rôle ancien joué par les DDPP⁷³ dans le contrôle des installations classées agricoles est justifié par la connaissance que les agents chargés des contrôles vétérinaires ont de ces installations et de leurs exploitants, il se heurte à des difficultés au regard de la taille des équipes et de la cohérence d'ensemble de l'inspection des installations classées.

D'après les données de la DGPR, le nombre d'inspecteurs chargés du contrôle des installations classées dans les DDPP ou DDCSPP est de l'ordre de 330 agents correspondant à 220 en équivalent temps plein, soit, en moyenne, 3,3 agents et 2,2 en équivalent temps plein par département. Si l'on exclut la Bretagne qui dispose d'effectifs plus importants⁷⁴ compte tenu notamment des problèmes de nitrates, l'effectif moyen de l'inspection des installations classées en DDPP ou DDCSPP dans les départements métropolitains est égal à 2,6 agents correspondant à 1,5 en équivalent temps plein.

L'un des principes d'organisation de l'inspection des installations classées est de placer les inspecteurs au sein de structures permettant les échanges, l'appui et le fonctionnement d'un système hiérarchique. L'isolement des inspecteurs est systématiquement évité. Ce principe est difficile à respecter dès lors qu'il y a parfois un seul inspecteur dans une direction départementale, ou même s'il n'y en a que deux ou trois. En outre, vu la diversité des missions d'une DDPP, et a fortiori d'une DDCSPP, le directeur ne peut pas consacrer beaucoup de temps à la mission d'inspection des installations classées de sa direction et le rôle de la hiérarchie dans le fonctionnement de cette inspection est nécessairement limité. Enfin, un nombre très réduit d'inspecteurs crée évidemment des difficultés importantes d'organisation en cas d'absence prolongée d'un inspecteur ou de vacance de poste.

La chaîne d'animation de l'inspection des installations classées depuis l'administration centrale repose de manière importante sur l'échelon régional des DREAL. Il est important que cet échelon joue bien son rôle non seulement vis-à-vis des unités territoriales (UT) des DREAL mais aussi vis-à-vis de l'inspection des installations classées en DDPP et DDCSPP, en s'appuyant notamment sur les référents que constituent les « Inspecteurs ressources installations classées pour les activités agricoles » (IRIC)⁷⁵. Les divers contacts que la mission a pu avoir l'ont amenée à conclure que tel est en général bien le cas, même si les liens entre l'échelon régional de la DREAL et cette inspection sont évidemment beaucoup moins étroits que ceux de cet échelon avec les UT. En revanche, il serait sans doute utile que les échanges soient développés au niveau des structures de direction des DREAL, d'une part, et des DDPP et DDCSPP, d'autre part, afin de permettre à ces dernières de mieux jouer leur rôle vis-à-vis de l'inspection des installations classées.

⁷³ Prenant la suite des services vétérinaires.

⁷⁴ Environ 80 inspecteurs pour 4 départements.

⁷⁵ Les IRIC sont choisis dans des services variables selon les régions (DREAL, DRAAF ou DDPP).

3.2.2.2. Plusieurs options sont envisageables pour sécuriser le contrôle des ICPE agricoles

L'organisation de l'inspection des installations classées agricoles constitue donc un point de fragilité. La mission a étudié diverses options pour remédier à cette situation insatisfaisante dans un contexte où un renforcement des moyens correspondants est irréaliste.

a) Une solution parfois évoquée consisterait à placer les inspecteurs des installations classées agricoles au sein des UT des DREAL. La mission l'a écartée en considérant, outre les difficultés transitoires que crée toute réorganisation, les problèmes inhérents, dans l'organisation administrative actuelle, à l'affectation dans ces directions régionales dépendant du ministère chargé de l'environnement d'agents en petit nombre relevant de corps gérés par un autre ministère et en notant qu'il est extrêmement souhaitable que le contrôle des installations classées agricoles reste exercé par des agents disposant des compétences techniques spécifiques à ce domaine et de la connaissance d'un milieu professionnel assez différent du milieu industriel des autres installations classées.

b) Une autre solution, moins radicale, consiste à faciliter les mutualisations entre plusieurs départements voisins : les inspecteurs resteraient affectés chacun dans un département mais seraient habilités à intervenir dans d'autres départements, soit en fonction de leurs spécialisations, soit pour assurer un intérim. Ils le feraient alors sous l'autorité fonctionnelle des responsables du département d'implantation de l'installation contrôlée. Une telle organisation a déjà été mise en place dans quelques cas (par exemple en Île-de-France). Elle suscite des réactions mitigées, certains y voyant sans doute un prélude à une régionalisation qu'ils ne souhaitent pas. La mission considère cependant qu'il faut la développer, car elle constitue la seule voie actuellement réaliste permettant de remédier au moins en partie à la vulnérabilité de l'inspection des installations classées agricoles.

c) Le cas des industries agro-alimentaires est différent de celui des activités agricoles : à de rares exceptions près, les processus qu'elles mettent en œuvre et le contexte dans lequel elles sont placées sont plus proches de ceux des autres industries que de ceux du monde agricole. La mission recommande donc d'examiner la possibilité de généraliser leur contrôle par les DREAL⁷⁶.

16. Maintenir au sein des DDPP et des DDCSPP l'inspection des installations agricoles en développant les mutualisations entre départements voisins ; renforcer, dans ce domaine, les modalités de mise en œuvre de la mission d'animation de l'inspection par la DREAL ; examiner les conditions dans lesquelles le contrôle des industries agro-alimentaires serait assuré dans sa totalité par les DREAL.

3.3. Mieux coordonner l'action des services pour certaines polices

La mission a noté l'intérêt des instances et actions de coordination mises en place au niveau départemental, compte tenu de la dispersion des services et établissements qui exercent des activités de police environnementale. Elle estime que ces démarches devraient être accentuées et le propose en particulier à deux niveaux :

⁷⁶ Sans exclure naturellement l'hypothèse d'un traitement adapté pour des activités très spécifiques et au caractère agricole marqué.

- les synergies entre la police des ICPE et celle de l'eau ;
- les polices spéciales de l'environnement dans les milieux marins.

3.3.1. Accroître les synergies entre police des ICPE et police de l'eau

Certains établissements industriels et agricoles soumis au régime des ICPE ont un impact – parfois très important – sur les milieux aquatiques, par leurs rejets. Des contacts existent entre les services (unités territoriales des DREAL, DD(CS)PP) chargés de contrôler les conditions dans lesquelles ces établissements fonctionnent et les services qui suivent l'état des masses d'eau et exercent la police de l'eau (DDT, ONEMA, ONCFS). Mais les dispositifs suivent des logiques et des priorités propres :

- par établissement ou catégories d'établissements, pour les ICPE ;
- par des approches plus territoriales, par bassin ou sous-bassin pour l'eau.

Pourtant, les objectifs poursuivis sont les mêmes : protéger l'environnement, ainsi que la santé et la sécurité de tous. L'interaction est permanente entre les différentes activités qui relèvent de ces suivis et contrôles. Dans de très nombreux cas, la recherche de la source d'une pollution accidentelle ou permanente implique les différents services qui sont amenés à sortir de leur logique propre et à collaborer. Le cadre d'action est alors géographique : le cours d'eau et ses abords, le bassin versant, l'aire urbaine ou rurale. Mais la solution peut impliquer une approche ciblée sur un ou plusieurs établissements.

Les services concernés coopèrent d'ores et déjà, par exemple au sein des MISEN. Il n'y aurait que des avantages à développer cette coopération, pour que les cultures et pratiques propres à chaque service ne contreviennent pas à l'efficacité de l'action de l'État et n'alimentent pas des lectures antagonistes de son action par les milieux concernés. Une approche plus intégrée apparaît nécessaire sur le plan territorial, sous l'égide du préfet de département.

La mission propose quatre voies d'action complémentaires, qui pourraient être développées selon des modalités propres à chaque département, en fonction des configurations territoriales et des risques :

- veiller à une participation active des DREAL (au niveau des unités territoriales ou éventuellement du siège quand c'est nécessaire) à l'ensemble des travaux des MISEN (y compris ceux de leurs instances opérationnelles) ;
- expliciter l'articulation, dans les plans de contrôle annuels, entre les contrôles de la police des ICPE d'une part, et de la police de l'eau et de la nature d'autre part, en affichant notamment des objectifs communs ;
- assurer une communication globale du préfet, assisté des chefs de services et d'établissements concernés, sur ces plans et ces objectifs, pour donner une visibilité à l'unité d'action de l'État, et conjurer les critiques que suscite parfois le cloisonnement de ses services ;
- développer des coopérations inter-services au quotidien, incluant la programmation d'actions communes sur des objectifs ou des territoires

prioritaires, et l'intervention d'équipes pluridisciplinaires sur le terrain en tant que de besoin.

Compte-tenu des changements d'habitudes qu'une telle évolution peut impliquer, elle pourrait utilement être prescrite par voie de circulaire et se traduire par une phase d'expérimentation locale, suivie d'un bilan, avant une systématisation organisée.

17. Renforcer la coordination de l'action des services chargés de la police des ICPE (industrielles et agricoles) avec ceux chargés de la police de l'eau, dans le cadre des programmes annuels et dans l'organisation de leurs activités de contrôle. Communiquer en direction des milieux concernés sur cette approche intégrée.

3.3.2. Mettre en place une coordination des polices spéciales de l'environnement dans les milieux marins

La coordination entre les contrôles dans les domaines de l'eau et de la nature et ceux liés à la protection des milieux marins était jusqu'à présent mal assurée en dépit d'une participation des agents en charge des questions maritimes dans les DDTM aux réunions des MISEN.

De même, la police de l'environnement en mer (aires marines protégées, façade maritime) ne donnait pas lieu à une programmation clairement établie ni à une coordination des agents des affaires maritimes avec les autres services de l'État. Le projet d'instruction en cours de mise au point et élaboré de manière conjointe par la direction des affaires maritimes (DAM) et la DEB devrait à court terme remédier à cette carence de la police environnementale dans le milieu marin.

De plus, les contrôles menés par les agents des affaires maritimes, qui relèvent de la DAM, portent à 90 % sur le contrôle des pêches et à hauteur de 10 % seulement sur le contrôle ressortissant du code de l'environnement.

Or, la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » rend nécessaire le renforcement du contrôle en mer. Désormais, le contrôle dans les aires marines protégées va être faire l'objet de définition d'objectifs. Les polices de l'environnement sont en effet une dimension nécessaire et importante de la gestion de ces aires marines. Elles supposent néanmoins qu'en mer, plusieurs polices spéciales soient mises en œuvre et par voie de conséquences coordonnées. Il s'agit :

- des polices du code de l'environnement⁷⁷ ;
- des polices connexes des usages en mer, en particulier la police de la pêche maritime, la police de la navigation, la police de la conservation du domaine public maritime et la police des biens culturels maritimes.

La coordination des polices et des moyens des services compétents doit être mise en place. Ainsi, outre les agents des affaires maritimes, on trouve les agents des réserves naturelles, des parcs nationaux et des parcs naturels marins, les parcs du littoral et tous les inspecteurs de l'environnement (des services déconcentrés de l'État, de l'ONEMA et de l'ONCFS).

⁷⁷ Il s'agit notamment : de la police des espaces protégés (parc national avec une partie maritime), réserves naturelles avec une partie maritime, arrêté de protection biotope avec une partie marine, de la police des espèces marines protégées, de la police des rejets polluants en mer et de la police de l'eau.

La façade maritime va, de même, faire l'objet d'un plan de contrôle (le « plan de contrôle de façade »). Les MISEN seront informées des objectifs fixés dans ce plan. Les DIRM ou les DDTM lui communiqueront les éléments suffisants afin de permettre l'articulation avec les objectifs du plan d'ensemble eau-nature. De la sorte, l'interface terre-mer qui actuellement fait défaut sera instauré. Il est aussi prévu que la DIRM rédige un rapport annuel dressant le bilan des actions de contrôles menés et le transmette aux MISEN concernées⁷⁸.

3.4. Renforcer l'intégration des polices de l'eau et de la nature

3.4.1. Organiser l'AFB et ses relations avec l'ONCFS

3.4.1.1. Nécessité d'une organisation adaptée pour les activités de police de la nature et de l'eau

Les orientations proposées ici tiennent compte des dispositions du projet de loi relatif à la biodiversité concernant l'Agence française pour la biodiversité (titre 3, article 9). Il n'est pas prévu que l'ONCFS intègre la nouvelle agence⁷⁹. Ceci appelle de la part de la mission les premières observations suivantes :

- la substitution de l'AFB à l'ONEMA ne semble pas, par elle-même, favoriser une meilleure compréhension des exigences de la politique de l'eau et de la nature par les milieux qui ont le plus de difficultés à s'y adapter. Cette compréhension, et l'acceptation localement des modalités pratiques des contrôles, dépendra de la posture des services relevant de la nouvelle agence et des directives de travail qui leur seront données ;
- en termes de coordination et de pilotage des polices « eau et nature », le projet est dans le meilleur des cas neutre, mais recèle des risques. Les préfets et DDT(M) seraient certes en présence d'une organisation rebaptisée mais inchangée ; mais il faudrait être certain que la nouvelle structure, dont l'ambition serait naturellement plus large que celle de l'ONEMA, ne serait pas tentée par une autonomie accrue, préjudiciable à la cohérence de l'action territoriale de l'État ;
- à cet égard, les dispositions figurant à l'article 9 (modifiant les articles L131-8 et 9 du titre III du livre 1^{er} du code de l'environnement), selon lesquelles « *le préfet de région et le préfet de département...veillent à la cohérence des actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations...* » ou encore que : « *Les agents affectés à l'agence... apportent leur concours au représentant de l'État dans le département en matière de police administrative, et aux autorités judiciaires en matière de police judiciaire, dans leur domaine compétence* », clarifieraient les relations et amélioreraient le dispositif actuel ;

⁷⁸ Une instruction conjointe DGITM, DGALN, DEB et DAM relative « à la mise en place d'un dispositif national de contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées au titre de la protection de l'environnement marin » devrait être prochainement publiée.

⁷⁹ L'AFB réunira l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Atelier technique des espaces naturels, l'Agence des aires marines protégées et l'établissement public Parcs nationaux de France. Il est pour le moment prévu que l'Agence regroupe 1 200 personnes pour un budget de 220M€ environ.

- cette configuration pourrait même, au moins dans un premier temps, ne pas faciliter la coordination nécessaire des polices de l'eau et de nature. D'une part le processus de mise en place d'une nouvelle structure aux missions larges et ambitieuses (protéger et promouvoir la biodiversité), nécessairement long et complexe, peut se traduire par une attention aux problématiques de pilotage et de mise en œuvre de ces deux polices moindre que celle portée à la connaissance et l'expertise scientifique ou au soutien aux actions tendant à la concrétisation du principe de la solidarité écologique. D'autre part, l'ONCFS pourrait être entraîné, du fait de la création de l'agence et de demandes récurrentes de certaines associations de chasseurs, à se recentrer sur les activités spécifiques de police de la chasse.

Il convient au contraire de continuer à rapprocher police de la chasse et police de l'eau.

La mission souligne à cet égard les données suivantes :

- l'évolution récente des activités de l'ONCFS s'est traduite par un élargissement de ses missions de police, conformément aux contrats d'objectifs ; celui valant pour 2012-2014 insère l'activité de police dans deux des quatre axes stratégiques (axe 1, « contribuer à la sauvegarde de la biodiversité » ; axe 3 « conforter la chasse comme élément essentiel de gestion durable de la nature et des territoires »). Il est remarquable que les missions de police de l'office soient ainsi formellement corrélées avec la biodiversité et la protection des territoires. Il convient de faire crédit à la DEB pour veiller à ce que, dans les futurs contrats d'objectifs, ces orientations soient reprises voire intensifiées, mais on ne peut exclure que cette évolution se trouve contrariée par une nouvelle logique de structures ;
- les activités de police de l'ONEMA et de l'ONCFS commencent à mieux s'articuler. Les conventions de coopération ONCFS/ONEMA/État se sont généralisées et la circulaire du 11 février 2013 a prescrit la nécessité d'élaborer des plans de contrôle garantissant la synergie des polices de l'environnement, notamment les polices de l'eau et de la nature. Pour autant, la mission l'a constaté, les contrôles conjoints entre services territoriaux de l'ONCFS et de l'ONEMA demeurent relativement rares. Il convient de poursuivre ce rapprochement, pour le concrétiser davantage sur le terrain, nonobstant l'absorption de l'ONEMA dans l'AFB ;
- la réduction des effectifs des deux établissements limitera nécessairement les capacités de contrôle. On ne peut exclure totalement le risque que dans la nouvelle AFB une certaine priorité soit donnée aux activités scientifiques et d'expertise au détriment des missions de police de l'eau. Le renforcement de la coordination des contrôles et la mutualisation des effectifs des deux établissements publics dans des interventions communes apparaissent d'autant plus souhaitables.

La mission estime de ce fait d'ores et déjà que, dans la configuration actuelle des deux établissements publics, cette coordination devrait s'intensifier. Les directions en charge des activités de police des deux établissements devraient davantage se coordonner : cohérence des instructions données quant aux pratiques professionnelles et aux modalités de contrôle, formations communes (objectifs, contenu et réalisation), orientations opérationnelles aux instances régionales et départementales des deux offices pour effectuer davantage d'interventions conjointes.

3.4.1.2. Différentes options peuvent être envisagées pour structurer au sein de la future AFB les fonctions de police

a) La solution la plus simple consiste à mettre en place au sein de l'AFB une direction de la police de l'eau et de la biodiversité.

Cette disposition paraît aller de soi. Mais le nouvel opérateur ayant pour mission principale de mieux valoriser et diffuser la connaissance en matière de biodiversité, de porter les positions françaises à l'international, son schéma d'organisation, non encore dessiné, peut ne pas inclure un service suffisamment structuré pour suivre les questions de police de l'eau (et de la nature). Pour équilibrer les relations avec l'ONCFS, dont la direction de la police est très structurée et performante⁸⁰, comme ont pu le constater les rapporteurs (cf. pour plus de précisions à ce sujet le rapport d'audit de mai 2014 du CGEDD relatif à l'activité de police de l'ONCFS), il conviendrait que l'AFB soit convenablement outillée : la solution la plus simple consisterait à maintenir au sein de l'AFB l'actuelle direction du contrôle des usages et de l'action territoriale de l'ONEMA, en l'adaptant (objectifs, méthodes, organisation) aux missions et aux objectifs opérationnels assignés à la nouvelle agence.

b) Une option plus complexe pourrait permettre d'articuler l'AFB et l'ONCFS.

S'il n'apparaissait pas possible de créer une direction de la police en bonne et due forme au sein de la nouvelle agence, la mission estime qu'il conviendrait alors d'examiner de près une proposition qui lui a été faite par la direction générale de l'ONCFS : le regroupement des fonctions de police de la chasse, de la nature et de l'eau en seule direction centrale de la police, commune aux deux établissements publics (AFB et ONCFS).

Une telle option aurait presque nécessairement pour conséquence que soit attribué à un responsable unique, commun également aux deux établissements, le pilotage territorial de la police : mise en œuvre des orientations de la direction centrale, préparation et suivi des plans de contrôle, animation (voire gestion) des agents en charge de la police. Elle présente donc un intérêt certain, en théorie en tout cas : unité de commandement, mutualisation des compétences et des effectifs, cohérence et efficacité accrues dans des l'exercice des actions de police.

Cette organisation peut toutefois apparaître comme paradoxale au regard des raisons qui ont conduit le gouvernement à créer l'AFB : cet opérateur puissant aux niveaux national et international ne disposerait pas en propre de services compétents en matière de police.

c) L'option plus radicale d'un basculement de la police de l'eau dans l'ONCFS, pour constituer un ensemble intégré nature-eau, bien que cohérente, aboutirait à d'autres déséquilibres.

Il s'agit là d'une hypothèse, que la direction de l'ONCFS semble avoir envisagée : regrouper au sein de l'ONCFS l'ensemble des missions de police de la nature et de l'environnement, l'AFB dans ce cas se concentrant sur les seules activités scientifiques et techniques.

⁸⁰ La direction pilote fermement les 10 délégations interrégionales dont dépendent les 93 services départementaux.

La mission fait à cet égard deux observations. Ce schéma aboutirait à diminuer encore plus la part de la police de la chasse dans les missions de l'office, et il n'est pas certain que les chasseurs y soient favorables, même si cela conforterait l'ONCFS dans son positionnement hors de l'AFB, en faveur duquel ils sont intervenus lors des études relatives à la création de l'AFB. En outre, il peut susciter en retour la remarque que l'ONCFS ayant ainsi élargi, pour les activités de police, son champ de compétence à l'ensemble nature, eau, environnement, il n'y aurait plus guère de raison tenant à la défense de l'identité de la chasse pour qu'il ne soit pas purement et simplement intégré dans l'AFB.

C'est pourquoi la mission considère cette option comme moins probante que les deux premières.

Dans l'hypothèse où serait retenu le schéma mentionné aux points **a)** (l'AFB dispose d'un service dédié au pilotage de la police de l'eau), la mission propose de prendre certaines dispositions opérationnelles pour favoriser le travail en commun des deux établissements publics :

- formaliser par un texte de niveau ministériel l'obligation d'une coordination organisée entre l'ONCFS et l'AFB pour l'organisation et le suivi des activités de police : instances ad hoc entre les deux directions en charge de la police et au niveau inter-régional ;
- mettre en place une coordination identique pour la formation des personnels des deux établissements publics et veiller en particulier à la définition de programmes communs pour certaines formations ;
- impliquer la DEB dans la régulation de ces fonctions (police et formation) et les Préfets/services déconcentrés au niveau territorial. Améliorer la formation des agents (ex ONEMA) sur certains points : capacités pédagogiques, gestion des tensions.

Mais il n'est pas certain que de telles dispositions suffisent à bien articuler les services et les activités des deux organismes. Pour créer des conditions encore plus favorables à une meilleure coordination des activités de police, la mission estime que, si elle est adoptée, le MEDDE pourrait faire jouer pour l'ONCFS, le moment venu, la clause de rattachement d'un établissement public à un autre, que prévoit le projet de loi relatif à la biodiversité (article 8) :

- ce qui est prévu pour les dix parcs nationaux (article 10 du projet de loi) peut tout autant être envisagé pour l'ONCFS : son autonomie, sa gouvernance et son organisation n'en seraient pas ipso facto modifiées. Ceci pourrait donc être considéré comme un compromis acceptable par ceux qui restent attachés à cette autonomie, en particulier la Fédération nationale des chasseurs ;
- ce rattachement faciliterait la contractualisation formalisée des relations entre les l'AFB et l'ONCFS, pour les deux thématiques pilotage de la police et formation des personnels ;
- il serait nettement préférable à une simple association par voie de convention entre l'AFB et l'ONCFS, formule trop lâche, au regard des logiques de structures, pour permettre d'accroître la coopération et la mutualisation.

3.4.2. Envisager plus nettement l'intégration de l'ONCFS dans l'AFB

Lors de leurs entretiens, les rapporteurs ont noté que l'architecture générale retenue par le projet de loi relatif à la biodiversité donnait lieu à certaines incompréhensions.

Le principe de la création d'une Agence nationale se consacrant spécifiquement à la biodiversité paraissait faire consensus, dès lors qu'il s'agit de rassembler des structures et moyens actuellement dispersés pour optimiser et développer les actions en matière de connaissance, d'expertise, d'appui scientifique et technique aux services de l'État, à ses opérateurs et aux collectivités territoriales. En revanche, les avis divergeaient sur le point de savoir si les missions de police administrative et judiciaire de l'eau et de la nature devraient être exercées par le futur établissement public et ses agents. Si tel devait être le cas, la non intégration de l'ONCFS dans l'agence apparaissait à beaucoup comme manquant de logique ou plutôt obéissant à une logique autre que la rationalisation de l'appareil administratif du MEDDE.

Puisque le projet de loi a cependant retenu l'hypothèse qu'on peut qualifier d'intermédiaire, excluant l'ONCFS de l'agence tout en attribuant à cette dernière les missions de police exercées par l'ONEMA, les rapporteurs ont présenté (3.3.2) différentes orientations visant à tirer le meilleur parti du dispositif résultant du projet de loi, s'agissant des polices de l'eau et de la nature.

Cependant, ils croient utile d'insister pour que l'hypothèse d'une intégration de l'ONCFS dans l'AFB ne soit pas définitivement écartée. Les propositions faites (il peut y en avoir d'autres) donneraient lieu à des schémas ou des dispositifs de travail assez complexes et pas forcément faciles à mettre en œuvre (en tout cas supposant pour ce faire un état d'esprit très constructif de la part des responsables et des agents des deux établissements).

On peut certes estimer que l'opportunité d'une telle intégration devrait être envisagée en fonction des résultats constatés, s'agissant de l'exercice des polices de la nature et de l'eau, avec la configuration AFB/ONCFS telle que prévu par le projet de loi (ou avec les inflexions proposées par la mission). Mais l'éventualité de faire évoluer ultérieurement les attributions et le périmètre de l'AFB au-delà des bases initiales, présente d'indéniables inconvénients. La plupart des responsables administratifs et judiciaires et les élus locaux rencontrés attendent une stabilité des structures, surtout dans un domaine aussi délicat que celui des polices de l'environnement. En outre, l'occasion présentée par un projet de loi comprenant des novations aussi importantes pour améliorer le suivi des problématiques environnementales ne se représentera pas de si tôt.

Conclusion

L'évaluation de la police de l'environnement conduit à souligner la complexité des réalités qu'elle recouvre. C'est pourquoi la mission, au terme de son travail, estime qu'il faut admettre qu'**une certaine diversité dans l'acceptation de cette police** persiste, au moins pendant encore un certain temps, selon les territoires où elle est mise en œuvre et selon les catégories d'acteurs concernés. Ceci d'autant plus qu'il est souhaitable que son application reste déconcentrée (dans son pilotage et dans ses modalités de mise en œuvre). Les situations à contrôler (plus sans doute que l'instruction des projets) supposent, pour être pertinentes et comprises, une certaine marge d'analyse et d'appréciation des inspecteurs de l'environnement, sous le contrôle des préfets et des procureurs.

La mission estime qu'une logique de simplification et d'unification, qui pourrait résulter d'une évaluation trop rationnelle de politique publique, ne serait pas efficace.

La situation actuelle de la police de l'environnement **comporte des points positifs**, qu'il importe de ne pas négliger. La motivation des agents qui en sont chargés et le fait que la plupart d'entre eux comprennent les différents enjeux afférents à ces polices peuvent être mentionnés à cet égard. Il convient de ne pas exagérer les tensions et incidents qui affectent une des polices (celle de l'eau), du reste dans certains départements seulement. Pour la plupart des autres polices, la mission n'a pas enregistré de perturbations notables (hormis des inquiétudes quant à l'évolution des effectifs).

L'appréciation de **l'efficacité des contrôles et de l'efficience des moyens** affectés à la police de l'environnement reste une question à laquelle il est difficile d'apporter une réponse solidement établie, faute notamment d'indicateurs probants et de méthodes d'analyse adaptées. La mission n'a pu de ce fait qu'esquisser des pistes d'amélioration. La réflexion sur la stratégie et sur les outils relatifs à l'affectation des moyens en personnels aux services et aux différentes activités de police mériterait d'être approfondie par les services des ministères concernés, notamment ceux du MEDDE, dans le contexte de diminution des emplois.

Pour renforcer **l'efficacité de cette police et la performance des services** qui en sont chargés, l'évaluation aboutit à proposer d'abord de rechercher des améliorations partielles, à différents niveaux, parce que c'est la voie la plus réaliste à court terme, ces solutions pouvant être appliquées relativement facilement.

L'ordonnance de janvier 2012 en est une : il faut laisser aux services le temps d'en faire bon usage. L'amélioration du pilotage des activités de police, globalement et localement, peut être réalisée assez aisément, dans le prolongement des initiatives déjà prises. De leur côté, les préfets et les procureurs de la République peuvent contribuer à des évolutions qualitatives de l'action des services, notamment en assurant un portage et une communication renforcés des actions de contrôle.

Cependant, des options plus charpentées pourraient être étudiées s'agissant de l'organisation des services, ou de certains d'entre eux.

Le nombre et la diversité des services et établissements publics de l'État qui sont chargés de mettre en œuvre les différentes polices de l'environnement rendent malaisé

un exercice de simplification radicale. Mais la création de l'Agence française pour la biodiversité pourrait être l'occasion de simplifier au moins une partie substantielle du dispositif : les établissements publics sous tutelle du MEDDE. Il est prévu par le projet de loi relatif à la biodiversité, dans son état actuel, que l'agence n'incorporera que l'ONEMA, et pas l'ONCFS. La mission estime très souhaitable qu'à minima les textes d'application organisent des relations étroites entre l'AFB (avec sa composante police de l'eau) et l'ONCFS, de façon à améliorer le fonctionnement des structures et les processus de travail.

Il serait dommageable, cependant, de ne pas aller plus loin : **le regroupement dans la nouvelle entité de la totalité des missions de police de la nature et de l'eau**, exercées actuellement par les deux établissements publics, mériterait d'être bien davantage examiné. Ceci d'autant qu'une fois votée, la loi relative à la biodiversité risque de ne pas être modifiée rapidement, s'agissant des dispositions concernant l'AFB.

Enfin, il ressort de cette évaluation que la police de l'environnement ne doit pas être appréhendée par les seuls aspects techniques, budgétaires et organisationnels, en dépit de leur importance. Spécialement en matière d'environnement, le recours à une approche privilégiant le contrôle, et au besoin la sanction, doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble pour être pleinement efficace : détermination d'objectifs et de priorités, répartition réfléchie entre la prévention et la répression, capacité à différencier les contextes et les territoires, évaluation des effets des activités de police. Une telle approche élargie est à suivre au niveau national ainsi qu'aux échelons territoriaux appropriés.

Henri Legrand



Ingénieur général des mines

Emmanuel Rébeillé-Borgella



Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Didier Chabrol



Inspecteur général de l'administration

François Feltz



Inspecteur général des services judiciaires

Yves Marchal



Inspecteur général
de la santé publique vétérinaire

Marie-Christine Soulié



Inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Annexes

Liste des annexes

- 1 Lettre de mission**
- 2 Comptes-rendus des comités de pilotage**
- 3 Observations de l'ONCFS, de l'ONEMA et de RNF sur le rapport final**
- 4 Les effectifs affectés à la police de l'environnement**
- 5 Tableau récapitulatif des polices de l'environnement**
- 6 Liste des personnes rencontrées**
- 7 Glossaire des sigles et acronymes**

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le 12 JUIN 2013

La ministre

à

Monsieur Emmanuel REBEILLE-
BORGELLA, CGEDD

et

Monsieur Henri LEGRAND, CGEDD

Messieurs,

Le Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé de lancer l'évaluation de quarante « *politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs), pour construire une vision collective des enjeux, des finalités, et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique* ».

Ces évaluations partenariales ont l'objectif d'*établir une vision partagée de la politique menée, d'apprécier son efficacité tout en construisant une vision collective*.

Dans ce cadre, la police de l'environnement sera évaluée à partir de juin 2013. Le Premier ministre m'a confié le pilotage de cette évaluation.

La structuration efficace d'une activité de police est indispensable pour la pleine application des textes nationaux et le respect des objectifs assignés dans nos politiques environnementales. Il s'agit donc d'évaluer une des missions principales de l'État.

Il s'agit également d'une obligation communautaire. L'État a en effet des obligations d'incrimination des atteintes à l'environnement. Un certain nombre de directives ou de règlements instituent des obligations de contrôle des activités, installations ou périmètres de protection et de rapportage de ces activités de contrôle. Ainsi, dans l'arrêt de la CJUE dit des « poissons sous taille », c'est pour un défaut de contrôle du règlement pêche que la

France a été condamnée à payer une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte de 57,8 millions d'euros par période de 6 mois.

Dans le cadre de cette évaluation, la police de l'environnement sera considérée comme l'exercice des missions de contrôle administratif, sous l'autorité du Préfet, et de contrôle judiciaire, sous l'autorité du Procureur, des atteintes à l'environnement telles que recensées dans le code de l'environnement.

L'organisation des polices de l'environnement dépend aujourd'hui du champ de compétence des polices considérées. L'ordonnance 2012-34 portant réforme des polices de l'environnement a créé une qualité d'inspecteurs de l'environnement, habilités sur tout le code de l'environnement mais commissionnés par polices avec deux grandes spécialités :

- **La spécialité « eau et nature »** qui comprend la police de l'eau, la police des espaces naturels, la police des sites, la police des espèces et des habitats, la police de la chasse, de la pêche, la police des risques naturels, la police du cadre de vie (publicité), et la police des déchets au titre du code pénal ;
- **la spécialité dite des installations classées** qui comprend les installations classées stricto-sensu, les canalisations de transport de matières dangereuses, la police des déchets, des produits chimiques, et la protection de l'atmosphère en tant que police du milieu.

Ces polices sont exercées aussi bien par des fonctionnaires de l'État que par des agents d'établissements publics ayant une forte expertise scientifique ou technique « de terrain » nécessaire à la caractérisation des infractions.

Les polices de l'environnement sont aujourd'hui considérées comme trop diverses et d'une complexité qui nuit à leur lisibilité. La mission d'évaluation devra donc interroger la segmentation de la police de l'environnement face à la nécessaire spécialisation des agents de police, confrontés à des enjeux de grande technicité, et dont la crédibilité dépend de la qualité des contrôles. Elle devra tenir compte de l'harmonisation tant technique que géographique déjà réalisée, entre des corps de polices à l'histoire et au rattachement administratif distincts.

Cet enjeu de conciliation de la spécialisation et de l'harmonisation des polices de l'environnement implique une coordination de l'action des différents corps qui l'exercent sur le plan administratif comme judiciaire, sous l'égide du préfet et du procureur. Elle doit s'exercer de la définition de l'infraction au jugement, en passant par la phase de contrôle. Les efforts récents pour structurer davantage la police de l'environnement méritent aujourd'hui d'être évalués, afin de juger s'ils doivent être renforcés.

Les propositions découlant de cette évaluation devront s'inscrire dans le respect de la trajectoire de redressement des finances publiques. Il faut donc veiller à trouver l'adéquation des moyens et missions, afin d'étendre les plans de contrôles à toutes les polices spéciales de l'environnement, éviter les polices orphelines telles que la police des risques naturels, ou

certaines polices sanitaires, et s'assurer d'une mutualisation des moyens, outils et techniques d'enquête. Par ailleurs, l'élaboration d'une nouvelle génération du Plan stratégique de l'inspection des installations classées doit être l'occasion d'envisager une évolution de la hiérarchisation des actions de contrôle de l'inspection.

Dans ce contexte, la question de la proportionnalité et de l'effectivité des sanctions, notamment pénales, doit également être examinée.

Je souhaite vous désigner comme responsables opérationnels de cette démarche d'évaluation, en lien étroit avec l'Inspection Générale de l'Administration. Vous vous appuyerez sur des agents d'autres corps de contrôle et d'inspection directement concernés par la police de l'environnement et vous adjoindrez la compétence d'un magistrat. J'ai par ailleurs désigné comme co-coordonateurs de cette évaluation le directeur adjoint de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, M. Philippe Guillard, et le chef de service des risques technologiques à la direction générale de la prévention des risques, M. Jérôme Goellner. Vous pourrez leur rendre compte de toutes les difficultés rencontrées. Enfin, l'ensemble des services de mon ministère, ainsi que du ministère de la justice, se tiennent à votre disposition pour faciliter l'exercice de votre mission.

Les démarches d'évaluation décidées dans le cadre du CIMAP s'inscrivent dans une logique partenariale. Un comité de pilotage de l'évaluation de la police de l'environnement composé des différents partenaires de l'exercice de cette police est donc installé et placé sous ma présidence.

Vous conduirez les travaux de diagnostic prospectif de façon partenariale. Il vous appartient de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Le Conseil national de l'industrie, le Comité national de l'eau, le Comité national de protection de la nature, le Conseil supérieur de prévention des risques technologiques pourront être consultés comme instances de concertation. Le diagnostic devra m'être remis le 15 septembre.

Vous veillerez à assurer la cohérence d'ensemble avec les diverses missions et projets, portant sur des thématiques impactant la police de l'environnement, qui se déroulent en parallèle. Des démarches d'évaluations relatives à la politique de l'eau d'une part, et à la politique maritime d'autre part, sont conduites depuis le début de l'année. Leur diagnostic sera disponible au deuxième trimestre 2013 et leurs conclusions doivent être transmises avant la fin de l'année. Elles pourront aborder la question de la police de l'environnement et vous veillerez donc à articuler vos travaux avec les leurs en vous appuyant sur leurs équipes opérationnelles.

De même, la conférence environnementale de septembre 2012 a décidé de la nécessité d'une simplification du droit de l'environnement, qui sera conduite dans le cadre d'états généraux de modernisation du droit de l'environnement, pilotés également par le ministère de l'Ecologie, du

conduite dans le cadre d'états généraux de modernisation du droit de l'environnement, pilotés également par le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Vos travaux devront s'articuler au mieux.

La conférence environnementale a également souhaité que la biodiversité soit mieux protégée. Un projet de loi cadre relative à la biodiversité est en cours d'élaboration sous l'égide du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Vous veillerez là aussi à l'articulation de vos travaux avec ceux relatifs à la préparation de ce projet de loi.

Je souhaite que les conclusions de cette évaluation exprimées dans un rapport me soient remises avant le 15 décembre 2013, délai de rigueur.



Delphine BATHO

2. Comptes rendus des comités de pilotage

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Direction générale de l'Aménagement
du logement et de la Nature
Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le 08 octobre 2013

Affaire suivie par : Philippe GUILLARD
et Jérôme GOELLNER

Rédaction : Aurore DRUELLES

COMPTE- RENDU DU COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION CIMAP DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT VENDREDI 4 OCTOBRE 2013

Personnes Présentes	Structures
Membres du COPIL : Charles SAOUT Jean-Philippe GRILLET Jean-Marc THIRION Jean-Pierre POLY Hubert GEANT Virginie ALAVOINE Élisabeth DUPONT KERLAN Yasser ABDOULHOUSSEN Patrice GUYOT Nicolas FORRAY Vincent LAHURE Jean-Pierre LESTOILLE Odile GAUTHIER Olivier RABOT Stéphanie ALCALDE Dominique GUIHAL Marie Agnès VIBERT Lilian MERCIER Marie-Claire LHENRY Philippe ROGIER Julien BOUCHER Bernard HUBERT Cécile BIGOT Laurent ROY Patricia BLANC	Ministère de la Santé Directeur de Réserves Naturelles de France Réserves Naturelles de France Directeur Général de L'ONCFS Directeur de la police de l'ONCFS DDPP de l'Eure – Association des DD(CS) PP Directrice Générale de l'ONEMA MEDDE – SG – SPES MEDDE – SG – SPES DREAL Centre SGMAP DDT 73 Directrice du Conservatoire du Littoral Ministère de la Justice – DACG Ministère de l'Intérieur – SG Cour d'appel de Paris MAAF – SG OCLAESP – MI – DGGN OCLAESP – MI – DGGN CGDD MEDDE – DAJ MEDDE – DAJ – AJEU MEDDE – DPMA MEDDE – DEB MEDDE – DGPR
Membres de l'Évaluation : Emmanuel REBEILLE – BORGELLA Henri LEGRAND	CGEDD CGEDD

Marie-Christine SOULIE Didier CHABROL Gilbert FLAM Marc CAFFET	CGEDD IGA IGSJ CGEIET
Coordonnateurs : Philippe GUILLARD Jérôme GOELLNER	DGALN DGPR
Equipe d'appui des coordonnateurs : Jean-Baptiste BUTLEN Guillem CANNEVA Aurore DRUELLES Isabelle LE CRONC	DGALN – DEB – AT DGALN – DEB – AT5 DGALN – DEB – AT5 DGPR – SRT

Paquita MORELLET-STEINER ouvre la séance et précise que la lettre de mission pour cette évaluation CIMAP des polices de l'environnement n'a pas été rendue publique mais que si les membres du comité de pilotage le souhaitent, la diffusion est tout à fait possible. Des éléments complémentaires sur les dossiers d'actualités tels que les États généraux de la modernisation du droit peuvent d'ailleurs être diffusés au sein du comité de pilotage.

Les coordinateurs de l'évaluation présentent le cahier des charges de cette évaluation (cf. annexe).

Les responsables opérationnels, Emmanuel REBEILLE BORGELLA et Henri LEGRAND, mentionnent que Alain MONNIER (CGAAER), membre de la mission d'évaluation, est contraint de renoncer à poursuivre la mission pour des raisons médicales. La mission est en attente de la désignation d'un autre représentant du CGAAER.

Les responsables opérationnels précisent le périmètre de la mission :

- L'adéquation missions-moyens dans la perspective de l'équilibre des finances publiques ;
 - L'organisation actuelle des services de polices de l'environnement : la mission n'a pas pour but d'analyser la manière dont chaque service exerce ses missions de polices de l'environnement mais plutôt la coordination entre chacun des services ;
- Le suivi des procédures administratives et judiciaires suite aux contrôles effectués. Le but n'est pas d'évaluer les décisions de justice mais d'analyser l'efficacité et l'utilité de la réponse pénale, en examinant l'amont des décisions de justice en la matière (liens entre les parquets et les moyens des administrations, complémentarité entre réponses pénales et administratives, mesures alternatives aux poursuites, etc.) ;
- L'efficacité des plans de contrôle et la coordination avec les services du Parquet (Protocole d'accord...) ;
 - La mutualisation possible des outils des services exerçant des missions de police de l'environnement notamment en matière de formation.

La mission a bien noté les priorités de chacune des directions générales coordinatrices de l'évaluation, notamment pour ce qui est de la DGPR les petites ICPE, les ICPE élevage, et les polices orphelines, ainsi que l'aspect formation des agents.

Les responsables opérationnels soulignent que le calendrier prévu pour cette évaluation est très contraint et que la mission nécessite de rencontrer un grand nombre d'acteurs. Par ailleurs, le calendrier doit être coordonné avec le projet de loi cadre biodiversité d'une part et avec l'élaboration du plan stratégique d'inspection ICPE d'autre part. Ces deux projets ont pour échéance respective janvier 2014 et février 2014.

La mission propose donc de mener l'évaluation en deux étapes. La première étape sera consacrée aux sujets impactant le projet de loi cadre biodiversité et le plan stratégique d'inspection, ce qui permettra de ne pas retarder leurs échéances. La seconde étape permettra à la mission de se consacrer à une analyse approfondie des autres sujets.

La première étape de l'évaluation sera découpée en deux phases, selon la méthodologie préconisée : une phase diagnostic et une phase de recommandations. Les points à évaluer dans cette étape sont :

- l'organisation des services de polices de l'environnement ;
- la programmation des missions de contrôles (gouvernance et plan de contrôle) ;
- les incidences de la création de l'Agence Française de la Biodiversité.

Le diagnostic de cette première étape devra être rendu pour la seconde quinzaine de novembre 2013, si le comité de pilotage confirme ces premières échéances, et les recommandations devront être formulées pour fin janvier 2014.

La seconde étape de l'évaluation concernera principalement :

- les protocoles d'accord entre les Parquets et les services en charge des polices de l'environnement ;
- le suivi des suites administratives et judiciaires données suite aux contrôles réalisés ;
- les polices orphelines ;
- la mise en œuvre de la réforme des polices de l'environnement suite à l'ordonnance 2012-34 ;
- les suites données aux états généraux de la modernisation du droit de l'environnement.

Les recommandations de cette deuxième étape de l'évaluation seront rendues en avril 2014.

La mission exclut les particularités des outre-mer au regard des contraintes de calendrier évoquées. Elle exclut par ailleurs l'analyse de la police relevant des installations nucléaires de base ainsi que les polices de l'urbanisme et de la construction.

Paquita MORELLET-STEINER salue la capacité des responsables opérationnels à proposer des solutions aux fortes contraintes de temps et donne la parole aux membres du comité de pilotage.

Élisabeth DUPONT-KERLAN demande si la partie relative à l'Agence Française de la Biodiversité du projet de loi cadre biodiversité est stabilisée, et si les organismes syndicaux de l'ONEMA seront consultés au cours de l'évaluation.

Concernant l'AFB, Laurent ROY précise que le projet doit être stabilisé avant l'envoi au Conseil d'État prévu pour novembre 2013.

Pour la consultation des organisations syndicales, Emmanuel REBEILLE BORGELLA mentionne qu'une première prise de contact avec les partenaires sociaux a eu lieu le 28 septembre 2013, à laquelle des représentants syndicaux de l'ONEMA et de l'ONCFS étaient présents. D'autres réunions de travail sont prévues afin d'approfondir les questions de fond. Lors des entretiens sur le terrain, les réunions avec les représentants syndicaux des Établissements publics pourront être organisées.

Les membres de la mission s'interrogent sur la possibilité de rencontrer le monde agricole au cours du diagnostic et donc la nécessité d'associer le ministère de l'agriculture afin de préparer ce type de rencontre.

Paquita MORELLET-STEINER précise que les rencontres sur le terrain auront lieu dans les services et non dans l'enceinte des installations à contrôler.

Marie Agnès VIBERT confirme que le MAAF doit être associé préalablement pour les rencontres avec le monde agricole.

Jean-Pierre LESTOILLE signale qu'il est indispensable d'analyser les contrôles effectués dans les installations agricoles, notamment la coordination de ces contrôles effectués par différents services tels que les DD(CS)PP et les DDT(M), surtout dans le contexte du contentieux européen relatif à la directive Nitrates. M. LESTOILLE précise qu'il est important de considérer aussi dans cette mission les agents d'autres ministères qui réalisent des missions de polices de

l'environnement tels que les agents de l'ONF qui exercent un grand nombre de contrôles relevant du code de l'environnement.

Nicolas FORRAY ajoute que la mission doit appréhender la vision des citoyens concernant la police de l'environnement qui est souvent considérée de manière négative par la population. L'objectif est de redonner confiance en cette police qui doit être perçue comme pondérée et mesurée. La mission peut aussi évaluer la pédagogie et la communication autour des missions de police de l'environnement.

Virginie ALAVOINE souligne l'importance de rencontrer les usagers contrôlés afin d'avoir une analyse sur la vision de la population sur ces missions de polices de l'environnement.

Les membres de la mission réaffirme leurs souhaits de rencontrer les socio-professionnels et la société civile afin d'avoir une vision extérieure de la police de l'environnement mais ils rappellent que dans un calendrier aussi contraint, le nombre de rencontres sera limité et n'aboutira qu'à une analyse partielle.

Élisabeth DUPONT-KERLAN mentionne qu'il ne faut pas perdre de vue que le métier d'inspecteur de l'environnement est difficile à porter. Par ailleurs, elle précise que la semaine dernière, elle a dû porter plainte pour dégradation de locaux et séquestration. Il est donc plus que nécessaire de rassurer ces agents souvent malmenés.

Laurent ROY ajoute qu'au regard du contentieux nitrates, l'analyse des contrôles sur cette thématique est inévitable. Concernant la perception de la police de l'environnement, deux types de réaction sont à noter : certains la trouvent trop tatillonne mais d'autres déplorent à l'inverse sa faible visibilité. Concernant la remarque de Mme DUPONT-KERLAN, il précise qu'une procédure d'alerte lorsqu'il y a des perturbations importantes à l'échelle locale est mise en place dans le réseau des établissements publics et des services déconcentrés. À plusieurs reprises, cette procédure a fait ces preuves lors d'altercations avec la profession agricole. Elle s'ajoute au cadre juridique général visant à assurer la protection des fonctionnaires.

Dominique GUIHAL mentionne qu'un rapport sur le préjudice écologique a été rendu au Garde des Sceaux et aborde notamment la spécialisation des juridictions en matière environnementale. Par ailleurs, elle précise que la Commission Européenne n'a pas quant à elle – notamment lors du contentieux « poissons sous taille » – choisi de laisser de côté l'analyse de l'efficacité de la réponse pénale.

Didier CHABROL ajoute que la mission a rencontré la DACG avant ce premier comité de pilotage et que la spécialisation des juridictions avait été abordée et semblait être un projet difficile à mener.

Stéphanie ALCALDE mentionne qu'il ne faut pas oublier qu'au titre de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'État dans le département (le Préfet) est chargé de coordonner les contrôles administratifs.

Jean-Pierre POLY précise que la rencontre avec les organisations syndicales est importante tout en sachant que les représentants syndicaux de l'ONCFS sont actuellement fébriles. Il est donc nécessaire de les ménager. Par ailleurs, il est indispensable de prévoir une rencontre avec les représentants des instances de gouvernance des opérateurs qui ont un rôle déterminant dans les actions menées par les établissements.

Jean-Philippe GRILLET attire l'attention sur la diversité des agents qui exercent ces missions de polices de l'environnement. Pour les réserves naturelles, il s'agit de plus de 300 ETP dont la moitié sont des agents de droits privés, formés par l'ATEN, commissionnés et assermentés et il ajoute que le réseau correspond à 300 sites en France. En moyenne, chaque concitoyen habite à moins de 50 km d'une réserve naturelle, il est donc indispensable de rencontrer ces agents de terrain qui sont des agents de proximité.

Bertrand GALTIER demande si les rencontres avec les établissements publics ont déjà été programmées. Si la mission n'a pas le temps de rencontrer l'ensemble des opérateurs, il propose de préparer une contribution écrite.

Les membres de la mission précisent que les rencontres seront planifiées la semaine prochaine et que si nécessaire, la mission demandera des compléments aux personnes qui n'auront pas été auditionnées.

Le calendrier de la mission et le cahier des charges sont donc approuvés.

Un deuxième comité de pilotage sera fixé en novembre 2013 afin de faire état des éléments de diagnostic.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Direction générale de l'Aménagement
du logement et de la Nature
Direction Générale de la Prévention des Risques*

Paris, le 30 janvier 2014

Affaire suivie par : Philippe GUILLARD
et Jérôme GOELLNER

Rédaction : Aurore DRUELLES

**COMPTE-RENDU DU COMITE DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION
CIMAP DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT
JEUDI 30 JANVIER 2014**

Personnes Présentes	Structures
<p>Membres du COPII :</p> <p>Jean-Philippe GRILLET Jean-Pierre POLY Hubert GEANT Virginie ALAVOINE Élisabeth DUPONT KERLAN Odile GAUTHIER Olivier LAROUSSINIE Bertrand GALTIER Nicolas FORRAY Bernard DIDIER Vincent LAHUEC Claire DONNIZAUZ Stéphanie ALCALDE Dominique GUIHAL Marie Agnès VIBERT Bruno MANIN Marie-Claire LHENRY Frédéric EYMARD Philippe ROGIER Julien BOUCHER Bernard HUBERT Laurent ROY Nicolas MOURLON Yasser ABDOULHOUSSEN Antoine BERNARD</p>	<p>Directeur de Réserves Naturelles de France Directeur Général de L'ONCFS Directeur de la police de l'ONCFS DDPP de l'Eure – Association des DD(CS) PP Directrice Générale de l'ONEMA Directrice du Conservatoire du Littoral Directeur de l'Agence des aires marines protégées Directeur du Parc Nationaux des Ecrins DREAL Centre DDTM 22 SGMAP Ministère de la Justice – DACG Ministère de l'Intérieur – SG Cour d'appel de Paris MAAF – SG OCLAESP – MI – DGGN OCLAESP – MI – DGGN MEDDE-DGITM- DAM MEDDE - CGDD MEDDE – DAJ MEDDE – DAJ – AJEU MEDDE – DEB MEDDE – DGALN MEDDE – SG – SPES MEDDE – SG – SPES</p>
<p>Membres de l'Évaluation :</p> <p>Emmanuel REBEILLE – BORGELLA Henri LEGRAND Yves MARCHAL Didier CHABROL Gilbert FLAM</p>	<p>CGEDD CGEDD CGAAER IGA IGSJ</p>

Coordonnateurs : Philippe GUILLARD Jérôme GOELLNER	DGALN DGPR
Équipe d'appui des coordonnateurs : Jean-Baptiste BUTLEN Guillem CANNEVA Aurore DRUELLES	DGALN – DEB – AT DGALN – DEB – AT5 DGALN – DEB – AT5

Monsieur Francis ROL-TANGUY remercie l'ensemble des membres de la mission pour le travail mené durant ces derniers mois pour l'évaluation de la police de l'environnement.

Emmanuel REBEILLE-BORGELLA et Henri LEGRAND présentent le diagnostic établi au regard des rencontres de terrains effectuées. En plus des auditions menées au niveau national (DGALN, DEB, DG ONEMA, DG ONCFS, DGPR, OCLAESP, FNPF, CSPRT), des auditions ont été menées dans plusieurs départements (Ille-et-Vilaine, Finistère, Côtes-d'Armor, Seine-Maritime, Hérault, Isère et Bouches-du-Rhône) avec différents interlocuteurs locaux (DDTM, DDPP, ONEMA, ONCFS, DREAL, préfet, élus, chambre d'agriculture, fédération de chasse, fédération de pêche, parquets, réserves, parcs nationaux...).

Le support de présentation du diagnostic est annexé au compte rendu.

Retours des membres du COPIL sur le rapport de diagnostic :

Dominique GUIHAL remercie les évaluateurs d'avoir mis en évidence la nécessité des plans de contrôle et d'une communication autour des objectifs en matière environnementale pour légitimer l'action de contrôles. Elle ajoute que si la population avait conscience des risques communautaires possibles dans le domaine de l'environnement, les actions de contrôle seraient davantage comprises et moins contestées. Concernant la spécialisation judiciaire, elle précise que la partie du diagnostic concernant ce sujet est très bien rédigée, et que le niveau départemental n'est peut-être pas l'échelle adéquate pour permettre une spécialisation des magistrats, car le nombre d'affaires traitant les atteintes à l'environnement n'est pas suffisant à ce niveau.

Élisabeth DUPONT-KERLAN mentionne que le diagnostic donne une intensité aux propos de la FNSEA qui n'est pas le reflet de la situation à l'échelle locale. Par ailleurs, elle souhaite des modifications sur la rédaction du diagnostic où une tonalité négative est donnée à l'égard des agents de l'ONEMA, et ajoute que les propos sur le comportement des agents de l'établissement ne sont pas étayés par des données chiffrées. Élisabeth DUPONT KERLAN précise que 27 % des contrôles concernent la profession agricole et que l'on recense 96 incidents dans l'année, soit moins d'un incident par département, dont 51 % avec des agriculteurs. Elle demande que les propos stigmatisant les agents de l'ONEMA soient ôtés du rapport et mentionne que les remarques de l'établissement sur le diagnostic feront l'objet d'un courrier.

Laurent ROY précise que le rapport mentionne un problème de ressenti et de compréhension des agriculteurs contrôlés à l'égard des missions de police de l'environnement et ne pointe pas directement les agents des établissements publics. Par ailleurs, afin de tranquilliser les esprits au regard des différents incidents avec le monde rural, un groupe de travail en liaison avec la FNSEA est prévu afin d'améliorer la communication auprès des agriculteurs. Laurent ROY insiste sur le maintien d'une pression de contrôle suffisante et bien répartie afin de légitimer les missions de police de l'environnement.

Jean-Pierre POLY signale qu'en page 14 du diagnostic, l'activité des agents de l'ONCFS est réduite à l'activité de contrôle en police de la chasse alors qu'une grande partie des contrôles portent sur la protection de la biodiversité. Par ailleurs, il ajoute que le sujet de l'intégration de l'ONCFS dans l'Agence pour la biodiversité a déjà été écarté et acté. Jean-Pierre POLY mentionne que l'ONCFS et l'ONEMA mettent déjà en œuvre des formes de mutualisation, notamment en Bretagne où les agents des deux établissements se sont répartis l'action de contrôle selon des zones d'action territoriale, elles pourraient être étendues et approfondies.

Nicolas FORRAY souligne que le rapport propose d'analyser les bonnes pratiques en Bretagne qui pourraient servir d'exemple en matière de contrôle et de perception des contrôlés, mais que la prise de conscience par les agriculteurs n'est pas facile. Il ajoute que la Bretagne a été marquée par le contentieux relatif à la directive eaux brutes et la directive nitrates, ce qui expliquerait un changement des mentalités plus rapide, et qu'il n'est pas exclu que cela échoue dans les autres régions si on généralise les bonnes pratiques. Il précise que le diagnostic n'est pas assez détaillé sur une possible mutualisation des moyens des établissements publics,

surtout dans les départements où les effectifs sont très réduits (moins de 3 agents de l'ONEMA, où les permanences ne peuvent plus être assurées). Il ajoute que mutualiser serait faire preuve de bon sens.

Virginie ALLAVOINE remercie les évaluateurs d'avoir écarté un possible transfert des compétences sur les « ICPE élevage » au niveau régional au regard des réorganisations récentes qu'ont subi les services et souligne l'intérêt d'approfondir l'analyse sur les ICPE agroalimentaires comme l'ont proposé les évaluateurs, tout en gardant à l'esprit le manque d'effectifs des services de DDPP.

Bertrand GALTIER regrette que le diagnostic ne précise pas l'action des agents des Parcs spécialisé sur la réglementation cœur de parc et dans l'aire d'adhésion.

Odile GAUTHIER demande à la mission d'évaluation d'approfondir le sujet des polices orphelines telles que celle des sites classés et inscrits qui peut poser problème sur le terrain. Elle mentionne que la réglementation du code de l'environnement est en effet incomprise par les agriculteurs sur l'ensemble des domaines dont la police de l'eau et elle présente son soutien aux agents de l'ONEMA.

Jean-Pierre POLY, en réponse à Nicolas FORRAY, précise qu'il existe des services mixtes ONEMA-ONCFS dans les territoires d'Outre-mer, où les agents sont sous l'autorité d'un seul chef de service commun aux deux établissements et que ce type d'organisation a fait ses preuves en matière d'efficacité et d'efficience.

Bruno MANIN spécifie qu'il est important de renforcer les contrôles dans le domaine de l'agroalimentaire afin d'éviter les scandales tels que l'affaire Spanghero soulevant un problème de traçabilité de la viande, où les investigations ont été menées par l'OCLAESP et la DGCCRF.

Jean-Philippe GRILLET mentionne que 300 agents des réserves sont commissionnés et assermentés et que le rapport ne fait pas état de leurs activités. Il insiste sur le fait que ces agents font d'abord un travail de pédagogie et de sensibilisation auprès de la population afin d'informer au mieux sur la réglementation applicable.

Olivier LAROUSSINIE aurait souhaité que le cas de la police en mer soit approfondi dans le diagnostic et précise qu'il existe un dispositif de surveillance pour les atteintes à l'environnement en mer avec les agents des affaires maritimes.

Frédéric EYMARD précise que la direction des Affaires Maritimes ne souhaite pas une mutualisation, car les missions des agents des affaires maritimes sont différentes.

Claire DONNIZIAUX souligne l'intérêt d'un approfondissement de la mission sur l'amélioration du suivi des suites données aux contrôles.

Francis ROL-TANGUY souligne le fait que, même si l'ONCFS n'est pas dans l'Agence pour la biodiversité, le sujet sur la coopération entre services des établissements publics doit être analysé. Par ailleurs, concernant les remarques de l'ONEMA, il ajoute que les évaluateurs peuvent être à l'écoute des formulations proposées, sans trahir leur rédaction, issue du travail d'audition mené par la mission d'évaluation.

Concernant le groupe de travail en liaison avec la FNSEA sur la communication auprès du monde rural sur la réglementation applicable, Francis ROL-TANGUY ajoute que le débat ne doit pas se limiter au monde rural mais à l'ensemble des citoyens et qu'il est important d'analyser l'exemple de la Bretagne en matière de communication sur les problématiques environnementales.

Sur la poursuite de la mission, les évaluateurs sont invités à approfondir les pistes qu'ils ont suggérées ainsi que les points soulevés par les membres du comité de pilotage. Francis ROL-

TANGUY propose une prochaine réunion du comité de pilotage fin mars- début avril afin de présenter la deuxième partie de l'évaluation sur les pistes d'améliorations.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Direction générale de l'Aménagement du
logement et de la Nature*
*Direction générale de la Prévention des
Risques*

Paris, le 16 janvier 2015

Affaire suivie par : Philippe GUILLARD
et Jérôme GOELLNER

Rédaction : Isabelle CADART

**COMPTE- RENDU DU COMITE DE PILOTAGE DE L'EVALUATION
CIMAP DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT
REUNION FINALE JEUDI 15 JANVIER 2015**

Personnes Présentes	Structures
Cabinet MEDDE	
Guillaume LEFORESTIER	Adjoint de la directrice de cabinet
Bénédicte GENIN	Conseillère technique
Nicolas MOURLON	Conseiller
Vincent JECHOUX	Conseiller
Membres de la mission d'évaluation :	
Emmanuel REBEILLE – BORGELLA	CGEDD
Henri LEGRAND	CGEDD
Marie-Christine SOULIE	CGEDD
Membres du COPIL :	
Francis ROL-TANGUY	MEDDE – Secrétaire général
Olivier LAROUSSINIE	Directeur de l'Agence des aires marines protégées
Bertrand GALTIER	Directeur du Parc National des Ecrins
Jean-Pierre POLY	Directeur général de l'ONCFS
Hubert GEANT	Directeur de la police de l'ONCFS
Élisabeth DUPONT KERLAN	Directrice Générale de l'ONEMA
Alexis DELAUNAY	ONEMA - DCUAT
Odile GAUTHIER	Directrice du Conservatoire du Littoral
Patrice VERMEULEN	Directeur DIRM Nord-Atlantique Manche Ouest
Marc NAVEZ	Directeur DREAL Bretagne
Simone SAILLANT	Directrice DDT du Loiret
Gérard FALLON	Directeur DDTM des Côtes d'Armor
Virginie ALAVOINE	Directrice DDPP de l'Eure – Association des DD(CS) PP
Vincent LAHUEC	SGMAP
Solène BELAOUAR-FAOU	Ministère de la Justice – DACG

Thibault CAYSSIALS
Stéphanie ALCALDE
Marie-Agnès VIBERT
Yann DEBOS
Bruno MANIN
Marie-Claire LHENRY
Isabelle THOMAS
Patricia BLANC
Isabelle TANCHOU
Antoine BERNARD
Bernard HUBERT
Rossella PINTUS

Coordonnateurs :

Philippe GUILLARD
Jérôme GOELLNER

Équipe d'appui des coordonnateurs :

Jean-Baptiste BUTLEN
Guillem CANNEVA
Isabelle CADART

Ministère de la Justice – DACG
Ministère de l'Intérieur – DMAT
MAAF – SG
MAAF – DGPAAT
MI – DGGN - OCLAESP
MI – DGGN - OCLAESP
MI- DGCL
MEDDE – DGPR
MEDDE – DAM
MEDDE – SG – SPES
MEDDE – DAJ – AJEU
MEDDE – DAJ – AJEU

DGALN – Adjoint au directeur général
DGPR – Chef du SRT

DGALN – DEB – AT
DGALN – DEB – AT5
DGALN – DEB – AT5

Guillaume LEFORESTIER accueille les participants et rappelle les enjeux de la police de l'environnement : la structuration efficace d'une activité de police est indispensable pour la pleine application des textes nationaux et communautaires, ainsi que le respect des objectifs assignés dans les politiques environnementales. Il s'agit donc d'évaluer une des missions principales de l'État.

La police de l'environnement est mise en œuvre par des agents dans les services déconcentrés et les établissements publics. Leurs missions exigent des compétences hautement spécialisées, qui doivent être préservées, pour garantir la crédibilité de l'action publique. La position constante du gouvernement est de condamner fermement les agressions dont les services de police de l'environnement sont régulièrement la cible.

Les polices de l'environnement s'appuient sur des dispositifs complémentaires : les outils de police administrative qui ont avant tout une vocation préventive, associés à un processus d'autorisation préalable, tandis que ceux de police judiciaire qui ont une vocation de dissuasion, rétribution et réparation. Leur articulation intelligente et pragmatique, entre pédagogie et répression, est un déterminant essentiel de leur efficacité.

Cette évaluation doit en particulier tirer les enseignements des importantes réformes menées ces dernières années pour moderniser l'organisation des services de police de l'environnement (mise en place des missions inter-services de l'eau et de la nature) et harmoniser les procédures de contrôles (ordonnance du 11 janvier 2012).

Emmanuel REBEILLE BORGELLA et Henri LEGRAND, coordinateurs de l'équipe d'évaluation, présentent synthétiquement leur rapport et leurs recommandations. En préambule, ils soulignent que la mission a organisé plusieurs réunions de travail, constructives de son point de vue, avec les organisations syndicales concernées. Par ailleurs, si le rapport fait davantage état des difficultés et se concentre sur les pistes d'amélioration, il convient de rappeler que pour de nombreux aspects le dispositif de contrôle fonctionne bien.

Guillaume LEFORESTIER remercie l'ensemble des membres de la mission pour le travail mené durant ces derniers mois pour l'évaluation de la police de l'environnement. Il met l'accent sur l'acceptabilité des missions de police auprès du public, car c'est sous cet aspect que les Ministres et les Préfets sont interpellés sur la police de l'environnement.

Il ouvre la discussion sur les analyses et recommandations de la mission.

Plusieurs membres du COPIL ont exprimé les réactions suivantes :

Élisabeth DUPONT-KERLAN indique que le rapport est riche et complet, les recommandations équilibrées.

Elle exprime deux remarques techniques. Sur la formation, elle souligne que l'ONEMA a renforcé ses actions et poursuit cet effort (notamment en matière de posture de contrôle). Sur la gouvernance de la police à l'ONEMA, elle rappelle que les activités sont pilotées à tous les échelons territoriaux, en lien avec la tutelle, et à travers les plans de contrôles validés par les Préfets en lien avec les Procureurs. Elle reconnaît certains décalages dans la mise en œuvre locale, entre les enjeux environnementaux et les pratiques de terrain mais indique que les agents de l'ONEMA sont impliqués dans la coordination des polices. Elle souligne que l'impact des produits phytosanitaires devrait faire l'objet de davantage d'attention compte tenu de son incidence sur la santé.

Élisabeth DUPONT-KERLAN est d'accord avec la mission d'évaluation sur le nécessaire renforcement de la communication et de la pédagogie sur le plan de contrôles interservices, ainsi que sur la désignation un magistrat référent environnement unique par le département. En ce qui concerne l'articulation entre l'ONEMA et l'ONCFS, elle indique qu'il existe déjà des achats groupés (pour les uniformes), des conventions tripartites entre ces deux établissements publics et le préfet, et les plans de contrôle communs dans le cadre de la MISEN⁸¹. Elle rappelle également les différences de régime indemnitaire pour les chefs de services départementaux, les primes étant inférieures à l'ONEMA qu'à l'ONCFS.

⁸¹ MISEN : mission interservice de l'eau et de la nature

Élisabeth DUPONT-KERLAN conclut que le sens de l'histoire est construire une direction de la police au sein de l'AFB. L'exclusion de l'ONCFS relève d'un choix politique. L'ONEMA et l'ONCFS devront s'articuler, mais pas en généralisant des brigades de police mixtes ONEMA-ONCFS. S'il est vrai que les brigades mixtes fonctionnent bien en Outre-Mer, cela s'explique par le fait que ces brigades ne font que de la police – et n'ont pas de missions de connaissance ; cette organisation ne peut donc pas être généralisée à la métropole.

Jean-Pierre POLY indique que le rapport fait largement écho aux propositions que l'ONCFS avait formulées devant le COPIL de rapprochement des polices de l'ONEMA et de l'ONCFS. Tous les efforts de l'ONCFS tendent à une bonne coordination avec l'ONEMA et demain avec l'AFB.

Sachant que l'ONCFS réalise 60 à 65% des infractions en police judiciaire dans le domaine de l'eau et de la nature, plusieurs scénarios sont envisageables (en excluant à ce stade l'intégration de l'ONCFS dans l'AFB). La création d'une direction de la police commune, ne soulève pas d'objection. Créer des services communs départementaux aux deux établissements en métropole lui semble la meilleure solution pour rapprocher en douceur les deux organismes, d'autant que les agents ont les mêmes statuts, la même formation, des protocoles de travail communs et de nombreux échanges.

Bertrand GALTIER indique que les parcs nationaux sont tout à fait favorables à la recommandation « prioriser les enjeux au plan national via une évaluation des risques » du paragraphe 3.1.1. Il s'agit d'appliquer une démarche d'évaluation des risques au milieu naturel afin de cibler la surveillance du territoire. Cette recommandation, permettant d'adapter les moyens aux enjeux, lui semble devoir être reprise avec plus de force dans les recommandations.

Virginie ALAVOINE remercie la mission d'évaluation pour le travail accompli. Les DDPP adhèrent globalement au contenu du rapport. Le souhait est de renforcer les contrôles périodiques dans les établissements soumis à déclaration et d'améliorer les stratégies et les guides de contrôles pour les élevages. Le maintien des contrôles des ICPE élevage par les DDPP est tout à fait cohérent. Les DDPP sont par contre réservées sur le transfert des IPCE industries agroalimentaires en DREAL. Puisque les DDPP gèrent déjà le volet sanitaire, une vision globale de ces établissements devrait être maintenue. Par ailleurs le transfert des effectifs assurant ces missions fragiliserait encore les DDPP. Au contraire, les DDPP appellent à un redéploiement d'effectifs en leur faveur dans une logique d'adéquation des moyens avec les missions.

Marc NAVEZ fait part au COPIL du retour d'expérience de la région Bretagne. Une mission a été confiée au préfet de région sur l'acceptabilité des contrôles par la profession agricole. Au cours de plusieurs réunions de travail, il est apparu que les difficultés des contrôleurs et les incompréhensions des contrôlés sont les mêmes que dans d'autres régions. Les tensions rencontrées lors de certaines actions de police sont exacerbées dans le contexte de crise économique et sociale.

Il faut donner du sens à la police et aux actions de contrôle. Derrière les critiques, c'est la règle qui est mise en cause. Marc NAVEZ préconise de renforcer la pédagogie. Les difficultés naissent de l'incompréhension, la non-appropriation des enjeux (surtout quand le corpus de textes est instable et de plus en plus complexe).

Marc NAVEZ rappelle que le contrôle n'est qu'un volet de la police au sens large (définition de la norme, instruction administrative, contrôle), il importe donc de ne pas stigmatiser cette activité. A contrario, il faut s'interroger sur la finalité du contrôle : moyen de la mise en œuvre de la règle, de mesure de son application ou, lorsqu'il est répété sur une même exploitation, mesure de répression ?

Marc NAVEZ indique que la question des indicateurs doivent être examinée ; il s'agit de construire des indicateurs qualitatifs de résultat de la mise en œuvre de la norme, et non de l'activité de contrôle. Derrière la question de la stratégie et du pilotage, il y a aussi la question du ciblage des contrôles.

Enfin, la création de l'AFB, dans les formes prévues dans le projet de loi biodiversité, ne lui semble pas avoir d'impact sur l'aspect police (dès lors que l'ONEMA est maintenu dans ses missions, ses moyens et son implantation territoriale).

Gérard FALLON indique que le rapport fait référence à la situation bretonne, dont les enjeux sont bien décrits. Les exploitants agricoles bretons acceptent l'action de la police et comprennent qu'elle soit rigoureuse. Les enjeux sont tellement prégnants, avec une telle acuité des acteurs, que les contrôles ne sont pas remis en cause, pas plus que l'activité de police en elle-même, qui est considérée comme légitime. Cependant les exploitants demandent de prendre en compte les progrès réalisés, en adaptant la fréquence des contrôles. Par exemple, il leur semble inutile de maintenir la pression de contrôle dans les bassins versants redevenus en conformité. Il convient de lier pédagogie et répression et cela commence par une meilleure communication sur les résultats attendus et constatés.

Gérard FALLON est réservé sur la recommandation de « sous-traiter » des contrôles à des tiers (organismes agréés, à l'instar du contrôle technique ou d'expérimentations envisagées en matière d'examen du permis de conduire). C'est un sujet très sensible pour les personnels attachés à ces missions.

Patricia BLANC remercie la mission pour le travail accompli. La DGPR partage totalement l'analyse en ce qui concerne les priorités concernant les ICPE et remercie de leur coopération le ministère de l'Intérieur et les forces de gendarmerie, dont l'aide est indispensable pour la recherche d'installations clandestines (non déclarées ou non autorisées alors qu'elles devraient l'être). Patricia BLANC indique que la stratégie nationale de l'inspection de la DGPR prend déjà en compte les recommandations du rapport.

Patricia BLANC souligne que les ICPE soumis à déclaration font l'objet d'un contrôle périodique, délégué. Cette mesure existe depuis la loi Barnier et son décret d'application et porte essentiellement sur les élevages. Cependant le contrôle est entièrement à la charge de l'exploitant : les pistes d'élargissement de cette mesure au-delà des installations soumises à déclaration seront donc limitées.

Patricia BLANC partage le constat sur le manque d'effectifs dans les DDPP et suggère d'étudier les possibilités de mutualisations interdépartementales (entre DDPP).

Enfin, elle souligne la différence entre la pédagogie et le conseil : la pédagogie est un aspect important du contrôle, elle en fait pleinement partie et elle est fortement recommandée. Le conseil (sur une solution technique par exemple), ne relève pas des missions de police et peut engager la responsabilité de leurs auteurs.

Odile GAUTHIER souhaite préciser que la notion de police inclut à la fois le contrôle au sens strict mais aussi la surveillance du territoire qui peut être mené conjointement avec d'autres activités (gardiennage, accueil du public). Odile GAUTHIER demande que quelques imprécisions dans le rapport soient corrigées notamment sur les effectifs consacrés par le conservatoire (1 ETP).

Olivier LAROUSSINIE remercie les évaluateurs pour le rapport qui sera utile dans le cadre de la préfiguration de l'AFB. L'articulation de l'ONCFS avec l'AFB est nécessaire, non seulement en matière de police, mais également sur l'expertise et la connaissance. Ces missions territoriales et les services départementaux sont l'ossature des établissements publics de biodiversité de demain.

Olivier LAROUSSINIE indique par ailleurs sur la police environnementale en mer, que mobiliser la police des affaires maritimes plus fortement pour l'environnement est un vrai enjeu, surtout depuis que la DPMA a rejoint le ministère.

Isabelle TANCHOU répond en précisant que sur les 23 000 heures de police réalisées par les affaires maritimes, 21 000 heures sont consacrées à la pêche et seulement 1000 h à l'environnement. Il ne semble pas raisonnable de revenir sur ces équilibres, au regard des enjeux européens de contrôles de la pêche.

Francis ROL-TANGUY prend acte des différences qui existent actuellement dans la gestion des personnels des deux établissements publics (ONEMA, ONCFS). Il indique que le secrétariat général cherche la convergence dans le cadre de la réflexion sur le quasi-statut des personnels de l'environnement et travaille avec le préfigurateur de l'AFB sur le statut de ses futurs agents.

Il souligne les nombreux points communs entre les établissements chargés de missions de police, et sur la nécessité de convergence et de bonne coopération.

Guillaume LEFORESTIER conclut le comité de pilotage en indiquant que le compte-rendu de la réunion sera annexé au rapport et que chaque participant pourra adresser des compléments (limités à deux pages) qui seront annexés au rapport final, s'ils ne sont pas pris en compte par la mission.

3. Observations de l'ONCFS, de l'ONEMA et de RNF sur le rapport final



Paris, le 2 février 2015

Note sur la restructuration de la police de l'eau et de la nature

Je fais suite à la réunion du Comité de pilotage du CIMAP Police de l'Environnement du 15 janvier dernier et à l'invitation qui nous a été faite à cette occasion de consigner brièvement nos principales observations sur le rapport présenté.

- 1) L'ONCFS partage globalement les conclusions du diagnostic effectué par les inspecteurs généraux, dans leur rapport final présenté le 15 janvier dernier. Il s'investira pleinement dans les chantiers qui ne manqueront pas de s'ouvrir pour la mise en application des 17 recommandations du rapport.

- 2) L'ONCFS est bien déterminé à établir une collaboration soutenue, organisée et formalisée avec l'AFB.

Le rapport pointe du doigt les difficultés rencontrées par l'ONCFS et l'ONEMA dans l'exercice de leurs missions du fait d'une réduction aussi importante que rapide de leurs effectifs ces dernières années (15% en 4 ans pour l'ONCFS ...). Dans ces conditions, sans doute serait-il opportun de s'orienter vers une mutualisation renforcée des moyens opérationnels de ces établissements pour favoriser les synergies et les économies, et accroître leurs possibilités d'intervention tant en matière de police de l'eau que de la nature.

Ainsi, pourraient être créés dans chaque département, comme cela se fait déjà avec des résultats probants Outre-mer, des services mixtes aux deux établissements rassemblant un effectif plus conséquent répondant de la sorte aux effets de seuil en dessous desquels certaines missions ne peuvent plus être effectuées de façon aussi efficace et permanente que par le passé, dans le respect de la sécurité des agents.

Il y a lieu de rappeler que les inspecteurs de l'environnement affectés à l'ONCFS ainsi qu'à l'ONEMA (bientôt AFB) disposent d'un même statut, d'une formation de base identique avec en plus pour l'ONCFS une réelle expérience en matière de formation à l'approche comportementale de la mission de police, comme l'ont souligné les rapporteurs.

Ces inspecteurs passent déjà au cours de leur carrière d'un établissement à l'autre, sans que cela ne pose quelque difficulté que ce soit. Il est à noter que ces inspecteurs de l'environnement, s'ils œuvrent principalement en matière de police, participent aussi de façon soutenue aux suivis des protocoles d'études et de recherche développés sous le contrôle des Conseils scientifiques des deux établissements.

.../...

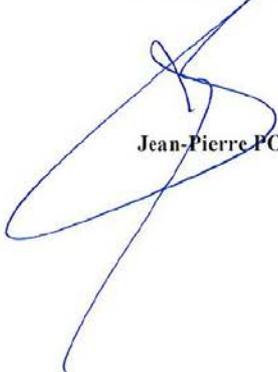
- 3) Dans un souci de bonne coordination de l'action des deux établissements l'accord de collaboration envisagé dans le rapport, et que nous appelons de nos vœux, devra concerner tous les niveaux opérationnels (national, régional et départemental) de la police de l'eau et de la nature.

A cet égard l'ONCFS rappelle la proposition qu'il a faite de nommer conjointement un directeur de la police commun aux deux établissements pour garantir la cohérence et l'efficacité de la mission de police de l'eau et de la nature.

Une coordination identique devra être mise en place pour la formation des personnels des deux établissements, et tout particulièrement en matière de techniques de police. De plus, comme l'a souligné Monsieur LAROUSSINIE, nommé préfigurateur de l'AFB, cet accord pourrait aussi porter sur une collaboration des services d'études et de recherche des deux établissements.

- 4) Pour mémoire enfin, l'ONCFS rappelle que pour susciter la nécessaire adhésion du personnel concerné par la mise en place de l'AFB, le règlement rapide et satisfaisant du lancinant dossier du statut des personnels contractuels de ces établissements promis de longue date est une mesure d'accompagnement aussi urgente qu'indispensable.

Le Directeur Général



Jean-Pierre POLY



direction générale

Vincennes, le 27 JAN. 2015

La directrice générale

à

M. Philippe GUILLARD
Directeur adjoint
DGALN
Grande Arche, Paroi Sud
92055 Paris-La-Défense Cedex

Objet : Observations sur le rapport « Evaluation de la police de l'environnement »
Dossier suivi par : Alexis DELAUNAY
Réf. : D2015-14

Lors du comité de pilotage du 15 janvier dernier sur la présentation du rapport « Evaluation de la police de l'environnement », il a été demandé aux organismes de faire parvenir par écrit leurs remarques.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les remarques de l'Onema exposées à ce comité.

La directrice générale

Elisabeth DUPONT KERLAN

Copie : Laurent ROY (DEB), Emmanuel REBEILLE-BORGELLA (CGEDD)

Direction générale – 5, Square Félix Nadar - Hall C – 94300 VINCENNES
Tél. 01 45 14 36 00 – télécopie 01 45 14 36 29

La Directrice générale

Rapport « Evaluation de la police de l'environnement »

Observations de l'Onema exprimées lors du comité de pilotage du 15 janvier 2015

Je souligne la **qualité du rapport** qui s'appuie sur de nombreuses rencontres sur le terrain qui ont permis d'enrichir le diagnostic initial. Je rappelle que la police de l'environnement dans le cadre de l'eau vise à assurer une bonne application des directives européennes (directive cadre sur l'eau DCSMM, D nitrates, D eaux résiduaires urbaines,...) dans l'intérêt de l'eau et des milieux aquatiques mais aussi pour la santé.

Je partage notamment les orientations du rapport, pour **spécialiser les parquets** au niveau départemental et celles pour **faciliter l'acceptation et la compréhension des polices de l'environnement**, dont une part est déjà engagée dans le cadre du groupe de travail groupe de travail relatif à « la pratique de contrôle en police de l'eau » mis en place par la DEB, à la demande du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'Onema s'est déjà engagé, a renforcé depuis un an -et continuera de le faire-, tant au niveau local qu'au niveau national, dans une démarche contributive de **communication sur les enjeux du contrôle, de clarification et d'explication de la réglementation**.

En outre, sur la **formation des agents**, l'établissement depuis sa création a engagé d'importants efforts en matière de police dans le cadre de la démarche qualité, comme l'attestent les plans de formation successifs. Ont ainsi été réalisées de nombreuses formations techniques pour une police très spécialisée sur l'eau et les milieux aquatiques, ainsi que, la formation aux gestes techniques d'intervention, le perfectionnement de 120 agents à la prévention des conflits, la formation depuis 2013 à la nouvelle ordonnance pénale et en particulier à l'audition. **Cet effort de formation sera poursuivi et amplifié en 2015 et au-delà, notamment pour étendre à tous les agents exerçant cette police, la formation à la prévention des conflits et celle à l'audition.**

L'Onema assure le **pilotage de ses activités police** par des instructions, des référentiels, des reportages une démarche qualité et continuera d'établir ses orientations en la matière, en s'appuyant sur les délégués interrégionaux, afin qu'une déclinaison en soit proposée dans les plans de contrôle établis par les préfets en lien avec les procureurs. L'Onema est favorable à une communication renforcée des préfets sur les plans de contrôle et leurs objectifs.

La mission rappelle que dans l'AFB est conservée l'imbrication des missions de police de l'eau, d'avis techniques et de recueil de données. S'agissant de la **création de l'AFB**, dont la préfiguration a démarré, la **proposition d'une direction de la police eau et biodiversité dans l'AFB paraît la plus pragmatique et à même de mutualiser ces activités au sein du nouvel établissement, tout en maintenant une synergie forte entre police de l'eau et de la biodiversité, connaissance et avis**

techniques. Toutefois, il ne faut pas préjuger de l'organisation future : des réflexions vont démarrer pour articuler police Onema, aires marines, parcs et c'est le sens de l'histoire.

Bien entendu, la mise en œuvre de **cette mutualisation interne à l'AFB doit se faire en poursuivant les relations avec l'ONCFS** dans le cadre des plans de contrôle pilotés par le préfet, voire des rattachements, sachant qu'un réexamen au bout de deux ans du périmètre de l'AFB est proposé par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

RAPPORT D'ÉVALUATION DE LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

REMARQUES DE RESERVES NATURELLES DE FRANCE

L'évaluation présentée aujourd'hui constitue une étape intéressante fixant de grandes perspectives pour l'avenir en matière de police de la nature ; d'autant que ce travail intervient à un moment charnière (mise en œuvre de l'ordonnance de simplification et d'harmonisation et refonte du paysage institutionnel français de la protection du patrimoine naturel).

Mais force est de constater que ce rapport se concentre sur les sujets les plus problématiques. En conséquence, il nous semble qu'il nécessiterait d'être complété afin d'apporter une vision plus exhaustive de la situation.

Aussi, et en premier lieu, concernant le **diagnostic**, nous tenons à souligner à nouveau ce qui apparaît à nos yeux comme des lacunes essentielles dans le panorama des acteurs de la police de la nature.

Nous relevons en effet avec regrets que le rapport d'évaluation omet très largement l'existence et le rôle de l'ensemble des agents commissionnés et assermentés des réserves naturelles. Si nous les retrouvons en effet dans les effectifs généraux affectés à la police de l'environnement annexés au rapport, l'importance et les effets de leurs actions quotidiennes sur le terrain au profit de la protection des espaces naturels, n'apparaissent qu'exceptionnellement dans le corps de l'évaluation.

Ainsi peut-on souligner que celle-ci passe sous silence le niveau d'acceptation de la mise en œuvre de la police de la nature au sein des réserves naturelles (310 sites classés pour 2 860 000 ha), alors qu'une telle analyse a été formulée pour les Parcs Nationaux avec lesquels nous partageons nombre de problématiques.

Autre illustration de cette omission, la terminologie employée : le rapport fait en effet référence de façon quasi systématique aux inspecteurs de l'environnement pour viser les agents amenés à effectuer des missions de contrôle au titre des polices de l'eau et de la nature. Or, nous rappelons que les quelques 300 agents commissionnés des RN n'appartiennent pas à cette nouvelle famille, conformément au code de l'environnement. Ne viser que les IE marginalise et isole les autres agents (RN ou gardes du littoral).

Le paragraphe consacré aux « milieux associatifs et la police de l'environnement » aurait également pu s'accompagner d'un prolongement portant sur « la police de la nature exercée par le milieu associatif ». Car là encore, nous rappelons qu'une forte proportion d'agents des RN est de statut privé. Ce qui a d'ailleurs valu à l'ordonnance 2012-34 de définir des dispositifs législatifs et des prérogatives de police différents en fonction des statuts des agents, posant indéniablement des difficultés supplémentaires dans l'exercice de leurs missions et donc sur leur efficacité. Il nous aurait semblé utile que la mission d'évaluation se penche plus précisément sur cet aspect spécifique.

Nous tenions donc à réaffirmer la place et la contribution des agents des RN dans l'exercice de la police de la nature (le rapport mentionne d'ailleurs en note de bas de page que le réseau a contribué à hauteur de 11% des infractions pénales constatées – *rapport d'activités 2013 MEDDE*).

Concernant les **recommandations** proposées par la mission, nous rejoignons dans leur ensemble ces préconisations, qui nous semblent s'inscrire dans une logique de performance ; mais dont la mise en place supposera clairement un certain nombre d'approfondissements afin de les rendre véritablement opérationnelles.

Dans l'immédiat, plusieurs remarques peuvent être d'ores-et-déjà apportées :

- Le renforcement du dispositif territorial de pilotage administratif par une meilleure articulation entre la planification des contrôles et le suivi de leurs effets, notamment via les MISEN, tel que souhaité par la mission, implique que ces dernières intègrent de façon systématique des représentants de chaque

service chargé d'une mission de police de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que souligne le rapport : « la nécessité de faire fonctionner pleinement les MISEN, ce qui suppose (...) la participation active de tous les offices impliqués (notons que le terme 'office' ne traduit pas complètement la diversité des services concernés).

Or, les agents commissionnés des RN sont présents sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra marin. Ils sont formés par l'ATEN, pour le compte de l'Etat et par conséquent compétents (non seulement d'un point de vue juridique mais également scientifique).

Nous appelons donc de nos vœux l'association systématique des agents des réserves naturelles au sein des MISEN, dont il reviendra à l'échelon central de définir les modalités ; ainsi que l'identification de celles-ci comme service compétent dans l'ensemble des documents cadre centraux ayant vocation à être appliqués ou déclinés à l'échelon local. L'Etat doit en effet favoriser la structuration et la coordination de l'ensemble des services chargés des missions de police de la nature et envisager par la même, toute évolution utile des dispositions juridiques pour améliorer son efficacité.

C'est donc, selon nous, à ces conditions que la recommandation n°3 trouvera son efficacité.

- La nomination de magistrats référents « environnement » dans un seul parquet par département doit s'accompagner de formations techniques ; logique adoptée par la mission (recommandations 4 et 6). Or, la liste hiérarchisée de ces recommandations montre un grand écart, plaçant l'organisation de formations en niveau 3. Il nous paraîtrait pertinent de remonter dans l'ordre des priorités cette dernière proposition afin de rendre la première plus opérationnelle,
- La recommandation n°8 portant sur la formation et le management des inspecteurs de l'environnement doit être selon nous reformulée afin de ne pas la circonscrire aux seuls IE mais à l'ensemble des agents amenés à exercer des missions de police de la nature,
- Concernant l'organisation de la future agence française de la biodiversité, si la réflexion sur ses relations avec l'ONCFS est bien évidemment justifiée et légitime au regard de l'importance de la position et du rôle de ce dernier dans le domaine de la police de l'environnement, cette réflexion aurait pu aller au-delà de cette question spécifique.

L'apparition de ce nouvel acteur, et avec elle, la '*disparition*' d'opérateurs très fortement impliqués dans la mise en œuvre et la coordination de missions de police de la nature, accompagnée d'une forte incertitude quant à la pérennisation de telles missions par les opérateurs non intégrés (comme RNF), aura des répercussions importantes pour les agents.

Cette évaluation aurait donc pu être l'occasion de formulation de propositions d'organisation avec l'ensemble des structures impactées.

4. Les effectifs affectés à la police de l'environnement

Données MEDDE / mars 2013

Acteurs des polices de l'environnement (en ETP)				
État	Services centraux	MEDDE	DEB : 9 (bureau de la police de l'eau et de la nature) DHUP : 2,3 (bureau de la publicité) + 2 (bureau des sites) DGPR : 17 (bureau des ICPE)+ 7 (bureau de la biotechnologie et de l'agriculture) DAJ : 2 (bureau du droit pénal)	
		Autres ministères ⁸²	Intérieur – DGGN - Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) : 57 agents Justice - DACG : 4 magistrats affectés au bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement (affectés entre autres à ce contentieux)	
	Services déconcentrés	DREAL (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature et Sites	De l'ordre de 280 agents (dont 70 agents « sites », 50 agents « nature », 60 agents de « polices de l'eau d'axe » et 100 agents de contrôle des « ouvrages hydrauliques »), consacrant 20% de leur temps au contrôle = 56 ETPT
			Polices des ICPE	1040 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle = 208 ETPT
		DDT-M (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature	1000 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 200 ETPT
			Police de l'environnement en mer	233 ETP ⁸³ consacrant 20% de leur temps au contrôle de la conservation du domaine public maritime = 46 ETPT 270 ETP du dispositif de ayant des missions en haute mer dont la police de l'environnement lors d'opérations mettant en œuvre plusieurs autres polices ⁸⁴
		Police de la publicité	0,4 ETP par DDT soit 40 ETP dont 50% de leur temps sur du contrôle soit 20 ETPT	

⁸² Au regard du périmètre initial retenu (contrôle des dispositions du code de l'environnement), le ministère en charge de l'agriculture et le ministère en charge de la santé n'ont pas transmis de chiffres (effectifs et budget en administration centrale, dans les services déconcentrés et établissements publics sous tutelle). Ces éléments seraient à prendre en compte dans les potentielles réflexions sur les « polices connexes » (santé, surveillance biologique des territoires, forêts).

⁸³ Surtout affectés aux contrôles des occupations du domaine public maritime (code général de la propriété des personnes publiques).

⁸⁴ Il s'agit des agents du DCS des affaires maritimes relèvent pour une part des DDTM-DML (ULAM) et pour une autre part des DIRM (patrouilleurs des affaires maritimes et vedettes régionales de surveillance) et qui contribuent à la police de l'environnement en mer, conformément à la convention DAM-DEB-AAMP du 27 février 2011

		DD(CS)PP (agents commissionnés)	Police de la Faune Sauvage captive	70 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 14 ETPT
			Polices des ICPE (élevage)	206 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle soit 41 ETPT.
		Gendarmerie Nationale		346 RAESP– EAESP (référénts et enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique) dont 12 OCLAESP
		Justice		1 magistrat référent chargé du contentieux environnemental, dans chacun des 165 parquets du territoire national (affectés entre autres à ce contentieux)
		Autres (Préfecture, Santé, Agriculture)		NC
Établissements publics de l'État		Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage		1350 agents, consacrant 70% de leur temps au contrôle = 945 ETP
		Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques		582 agents, consacrant 52,6 % de leur temps au contrôle = 306,3 ETPT dédiés
		Parcs Nationaux		302 agents commissionnés et assermentés consacrant 15 % de leur temps de travail aux activités de police et de surveillance soit 45.3 ETPT.
		Aires Marines Protégées		17 ETPT
		Conservatoire du Littoral (hors gardes embauchés par les gestionnaires qui ne sont pas des agents d'EP)		11 agents à raison de 10 % de leur temps soit 1,1 ETPT.
Collectivités locales, partenaires associatifs		Gestionnaires d'espaces naturels (Réserves naturelles, gestionnaires des terrains du conservatoire)		910 gardes du littoral dont 330 sont com- missionnés "gardes du littoral » con- sacrant 40 % de leur temps à la police : 132 ETPT 309 gardes des réserves commissionnés consacrant 50 % de leur temps à la po- lice : 155 ETPT
		Gardes particuliers ⁸⁵		50 000 gardes particuliers, dont 27 000 gardes-chasse, 8 000 gardes-pêche et 20 000 gardes « généralistes » ou gardes qui relèvent d'autres domaines d'activités.
		Gardes champêtres		
	Police de la publicité pour les CL qui ont un règlement local de publicité		NC	

⁸⁵ dont gardes chasses, garde pêche et gardes forestiers, gardes des Parcs Naturels Régionaux et des Espaces Naturels Sensibles

Moyens de la police de l'environnement (en euros courant pour 2013)					
				AE	CP
État	Services centraux	MEDDE (hors dotations des établissements publics et partenaires)	Police de l'eau (instruction, contrôle) et réglementation territoriale	1 155 106	913 433
			Police de la Nature		
			Police des Sites et de la publicité	⁸⁶	⁸⁷
			Police des ICPE ⁸⁸	529 450	529 450
	Autres ministères (Agriculture, Intérieur, Santé, Justice, Défense)			NC	NC
	Services déconcentrés	DREAL, DDT-M et DDPP	Police de l'eau (instruction, contrôle) et réglementation territoriale	3 849 894	3 953 562
			Police de la Nature		
			Police des Sites	⁸⁹	⁹⁰
			Police de la publicité	100 000	162 000
			Police des ICPE ⁹¹	439 450	439 450
		Gendarmerie Nationale (dont OCLAESP)		180 700	169 858
		Préfecture		-	-
		Parquets		NC	NC
	Autres (Préfecture, Santé, Agriculture)		NC	NC	
Établissements publics de l'État (personnel et fonctionnement)		Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (financé à 64 % par la redevance cynégétique).		66.949.187	66.949.187
		Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (financé par la taxe affectée des Agences de l'Eau).		24 281 000	24 110 000
		Parcs Nationaux (et PNF)		7 683 488	7 683 488
		Aires Marines Protégées		1 105 258	1 105 258
		Conservatoire du Littoral (hors gardes embauchés par les gestionnaires qui ne sont pas des agents d'EP)		330 000	330 000
		Autorité de Sûreté Nucléaire		NC	NC
Collectivités locales, partenaires associatifs		Gestionnaires d'espaces naturels (Réserves naturelles ⁹² , gestionnaires des terrains du conservatoire)		NC	NC
		Gardes particuliers ⁹³		NC	NC

⁸⁶ Formation « police des sites » à l'IFORE -montant non significatif

⁸⁷ idem

⁸⁸ hors dépenses prises en compte par le programme 217 (personnel etc.) et uniquement sur le volet contrôle

⁸⁹ NB le budget police des sites est globalisé dans l'enveloppe des crédits délégués aux DREAL pour la mise en oeuvre de la politique des sites (protection et gestion des sites) de l'action 1 du programme 113

⁹⁰ idem

⁹¹ hors dépenses prises en compte par le programme 217 (personnel etc.) et uniquement sur le volet contrôle

⁹² A noter la dotation attribuée par le MEDDE aux réserves naturelles : 18 M€ de dotation pour les RNN (ne comprend pas la dotation RNF), qui participe aux activités de police.

⁹³ dont gardes chasses, garde pêche et gardes forestiers, gardes des Parcs Naturels Régionaux et des Espaces Naturels Sensibles

	Gardes champêtres	NC	NC
	Police de la publicité pour les CL qui ont un règlement local de publicité	NC	NC

5. Tableau récapitulatif des polices de l'environnement

Ce tableau recense l'ensemble des régimes de police identifiés par la mission (en liaison avec les directions compétentes du ministère) et figurant dans le code de l'environnement. Les commentaires font état des informations complémentaires qui ont pu être recueillies. Ceci étant, elles ne rendent pas compte de l'ampleur et de l'efficacité de la mise en œuvre de ces polices à défaut de données statistiques précises et en l'absence d'une compilation des résultats des contrôles qui sont, de fait, menées par des agents relevant d'un grand nombre de ministères, d'établissements publics et de services.

Police	Article du code	Agents en charge du contrôle ⁹⁴	Commentaires
Livre Ier : Dispositions communes			
Prévention et réparation des dommages à l'environnement (pour mémoire)	L162-13	Mise en œuvre par l'autorité visée au 2° de l'article L165-2	Il n'y a pas de régime de police associé à proprement parler, ni de dispositions pénales. C'est l'administration dans son ensemble qui est chargée de faire respecter les dispositions du titre II du livre 1 ^{er} .
Livre II : Milieux physiques			
Police de l'eau	L. 216-3 (complété par les dispositions du livre II, chapitre VIII s'agissant des dispositions spéciales aux eaux marines ci-après)	IE (EN+IC), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, inspecteurs de la sûreté nucléaire, chercheurs ou ingénieurs ou techniciens assermentés de l'IFREMER, officiers de port et officiers de port adjoints, gardes champêtres, agents des douanes, gardes du littoral et agents des réserves naturelles	Principalement l'ONEMA (police judiciaire) et, dans une moindre mesure, par les IE (EN) en DIRM et DDT(M) ainsi que la gendarmerie nationale. Le volet maritime de la police de l'eau est pris en charge par ces mêmes agents à proximité du rivage, en association avec les agents disposant de moyens spéciaux pour les atteintes plus éloignées. Voir les dispositions du livre II chapitre VIII du code l'environnement.

⁹⁴ De manière transversale, et lorsqu'il s'agit de police judiciaire, les OPJ et APJ sont également compétents.

<p>Pollution due aux opérations d'exploration ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol</p>	<p>L. 218-36</p>	<p>IE (IC), administrateurs des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers en second des bâtiments de la marine nationale, fonctionnaires de catégorie A des services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, IM ou IIM (?) affectés à la DREAL, IPEF ou ITPE des services maritimes, agents desdits services commissionnés à cet effet, officiers de port et officiers de port adjoints, agents des douanes</p> <p>Recherche d'infractions et CR d'agents habilités : agents de la police de la navigation et de la surveillance des pêches maritimes, commandants des navires océanographiques de l'État, commandants de bord des aéronefs militaires ou des aéronefs de la protection civile et des aéronefs de l'État affectés à la surveillance des eaux maritimes, agents des services des phares et balises, agents de l'IFREMER</p>	<p>La police est principalement exercée par les agents des affaires maritimes.</p> <p>Mêmes observations relatives au projet d'instruction (voir ci-avant L 128-26).</p>
--	------------------	---	--

<p>Pollutions par les opérations d'immersion</p>	<p>L. 218-53</p>	<p>IE (IC), administrateurs des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, fonctionnaires de catégorie A affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, IPEF ou ITPE affectés aux services maritimes, agents desdits services commissionnés à cet effet, IM ou IIM (?) affectés à la DREAL, officiers de port et officiers de port adjoints, agents de la police de la navigation et de la surveillance des pêches maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers en second des bâtiments de la marine nationale, fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet, IPEF ou ITPE chargés des bases aériennes, ingénieurs des corps de l'armement, commissionnés à cet effet, techniciens d'études et fabrication de l'aéronautique commissionnés à cet effet, chercheurs ou ingénieurs ou techniciens assermentés de l'IFREMER, agents des douanes à l'étranger, consuls de France à l'exclusion des agents consulaires.</p> <p>Pour recherche d'infraction puis information agent habilité : commandants des navires océanographiques de l'État, chefs de bord des aéronefs militaires ou des aéronefs de la protection civile ou des aéronefs de l'État affectés à la surveillance des eaux maritimes, agents de l'IFREMER</p>	<p>La police est principalement exercée par les agents des affaires maritimes.</p> <p>Mêmes observations relatives au projet d'instruction (voir ci-avant au L 128-26).</p>
--	------------------	--	---

Pollutions par incinération	L. 218-66	<p>IE (IC), administrateurs des affaires maritimes, fonctionnaires de catégorie A affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, IPEF ou ITPE du service maritime et agents desdits services commissionnés à cet effet, IM et IIIM (?) de la DREAL, officiers de port et officiers de port adjoints, commandants ou commandants en second ou officiers en second des bâtiments de la marine nationale, ingénieurs des corps de l'armement commissionnés à cet effet, chercheurs ou ingénieurs ou techniciens assermentés de l'IFREMER, agents des douanes.</p> <p>À l'étranger, les consuls de France à l'exclusion des agents consulaires.</p> <p>Pour recherche d'infraction puis CR à un administrateur des affaires maritimes, un officier du corps technique et administratif des affaires maritimes ou un fonctionnaire de catégorie A affecté dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes,</p> <p>commandants des navires océanographiques de l'État, chefs de bord des aéronefs militaires, des aéronefs de la protection civile et des aéronefs de l'État affectés à la surveillance des eaux maritimes, agents de l'IFREMER</p>	<p>IE (EN) en DIR(M) et DDT (M)</p> <p>Police principalement exercée par les agents des affaires maritimes.</p> <p>Même observations relatives au projet d'instruction (voir ci-avant L128-26).</p>
-----------------------------	-----------	---	---

Rejets nuisibles en mer ou dans les eaux salées	L. 218-77	IE (IC), administrateurs des affaires maritimes, inspecteurs des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers en second des bâtiments et chefs de bord des aéronefs de la marine nationale, contrôleurs des affaires maritimes, syndics des gens de mer, personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes, techniciens du contrôle des établissements de pêche, agents des douanes, gardes jurés et prud'hommes pêcheurs. agents des parcs nationaux, agents des réserves naturelles	En cas d'ICPE la police est exercée par IE(C) pour le reste ce sont principalement les agents des affaires maritimes qui sont chargés de la mise en œuvre de cette police.
Police de l'air	L. 226-2	IE (IC), agents de la CCRF, agents des douanes, ingénieurs et techniciens du LCPP et inspecteurs de salubrité de la PP	S'agissant des ICPE la police est exercée par les IE (IC)
Livre III : Espaces naturels			
Police du littoral	L. 322-10-1	IE (EN), gardes du littoral (sur le domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) + idem police des réserves naturelles	Police exercée par les gardes du littoral et les agents des espaces protégés sur le littoral (réserves naturelles).
Police des parcs nationaux	L. 331-18 à 20	IE (EN), agents habilités à constater les infractions en matière forestière, de chasse et de pêche	Les IE des DREAL sur la base de la circulaire du 12 novembre 2010 relative à la pratique du contrôle par les services chargés de missions de police de l'eau et de la nature, mais cette police est exercée, dans les faits, principalement par les agents des parcs nationaux.

Police des réserves naturelles	L. 332-20	<p>IE (EN), agents des réserves naturelles, agents des douanes, agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, gardes champêtres</p> <p>En outre, dans le DPM et les eaux territoriales : administrateurs ou officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers des bâtiments de la marine nationale et commandants des aéronefs militaires affectés à la surveillance maritime, officiers marinières désignés à cet effet, fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, inspecteurs de la santé publique vétérinaire, ingénieurs ou techniciens ou contrôleurs sanitaires des services du ministère chargé de l'agriculture, vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État, agents du ministère chargé de l'agriculture compétents en matière sanitaire ou phytosanitaire, agents de la CCRF</p>	<p>Cette police est exercée par les IE / DREAL sur la base de la circulaire du 12 novembre 2010 relative à la pratique du contrôle par les services chargés de missions de police de l'eau et de la nature.</p> <p>Police exercée principalement par les agents des réserves naturelles et par la gendarmerie nationale.</p>
Polices des aires marines protégées	L 334-2-1	IE (EN) affectés dans un parc naturel.	Ces agents sont habilités à rechercher et à constater les infractions dans les aires marines protégées, commissionnés et assermentés à cet effet.
Police des parcs naturels marins	L334-7	IE (EN) et autres agents spécialement habilités	
Police des sites	L. 341-20	IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, gardes du littoral, agents des réserves naturelles	Un agent dans chaque DREAL est chargé de la mise en œuvre de cette police (inspecteur des sites).
Contrôle de la circulation motorisée dans les espaces naturels	L. 362-5	IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, gardes champêtres, agents de police judiciaires adjoints, gardes du littoral, agents des réserves naturelles	<p>Police mise en œuvre, notamment par les agents de l'ONCFS et la Gendarmerie nationale.</p> <p>Police mise en œuvre également par les gardes-champêtre (mais le ministère ne possède pas d'informations relative à sa mise en œuvre par ces agents).</p>

Livre IV : Patrimoine naturel

Police de la protection de la flore et de la faune	L. 415-1	<p>IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, gardes champêtres, agents des douanes, agents de police judiciaires adjoints, agents des réserves naturelles, gardes du littoral</p> <p>En outre, dans le DPM et les eaux territoriales : administrateurs ou officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers des bâtiments de la marine nationale et commandants des aéronefs militaires affectés à la surveillance maritime, officiers marinières désignés à cet effet, fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, inspecteurs de la santé publique vétérinaire, ingénieurs ou techniciens ou contrôleurs sanitaires des services du ministère chargé de l'agriculture, vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État, agents du ministère chargé de l'agriculture compétents en matière sanitaire ou phytosanitaire, agents de la CCRF.</p>	Police mise en œuvre, principalement par l'ONCFS et les agents chargés de la police des espaces naturels, mais également par la Gendarmerie nationale et les agents des douanes.
Police de la chasse	L. 428-20	IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, agents du domaine national de Chambord commissionnés à cet effet, gardes champêtres, lieutenants de louveterie, agents des réserves naturelles, gardes du littoral, gardes particuliers.	Police exercée, principalement par l'ONCFS, mais également par la gendarmerie nationale. Police exercée également par d'autres agents, particulièrement par les gardes particuliers (dont ceux des fédérations de chasse) sans que nous ayons des remontées d'information.

Police de la pêche en eau douce	L. 437-1	<p>IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés à cet effet, agents de l'ONF commissionnés à cet effet, agents du domaine national de Chambord commissionnés à cet effet, gardes champêtres, agents de police judiciaire adjoints, agents des réserves naturelles, gardes du littoral, gardes particuliers, agents des douanes, administrateurs ou officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, commandants ou commandants en second ou officiers des bâtiments de la marine nationale et commandants des aéronefs militaires affectés à la surveillance maritime, officiers mariners désignés à cet effet, fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, inspecteurs de la santé publique vétérinaire, ingénieurs ou techniciens ou contrôleurs sanitaires des services du ministère chargé de l'agriculture, vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État, agents du ministère chargé de l'agriculture compétents en matière sanitaire ou phytosanitaire, agents de la CCRF.</p> <p>En outre, pour le contrôle de la pêche des espèces de poissons vivant alternativement dans les eaux douces et dans les eaux salées, les agents de l'ONEMA commissionnés à cet effet.</p>	<p>Police exercée, principalement par l'ONEMA et l'ONCFS, mais également par la Gendarmerie nationale.</p> <p>Police exercée également par les gardes particuliers (dont ceux des fédérations de pêche), sans que nous ayons des remontées d'information.</p>
Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances			
Inspection des installations classées	L. 514-9	IE (IC)	Police exercée par les IE(IC) en DREAL et DD(CS)PP sur la base des circulaires actions nationales et programme pluriannuel de contrôles.
Police des PPRT	L. 515-24	IE (IC), fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet	Pas de mise en application de cette police ni de retour d'expérience pour l'instant.

Police des produits chimiques et biocides	L. 521-12	IE (IC), inspecteurs et contrôleurs du travail, agents des douanes, pharmaciens inspecteurs de santé publique, médecins inspecteurs de santé publique, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, ingénieurs du génie sanitaire, ingénieurs d'études sanitaires, techniciens sanitaires, inspecteurs et contrôleurs de l'ARS, agents des collectivités territoriales habilités, inspecteurs de l'ANSM, vétérinaires-inspecteurs, fonctionnaires et agents publics habilités pour le contrôle de la protection des végétaux, agents habilités à effectuer des contrôles techniques à bord des aéronefs, administrateurs des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, commandants, commandants en second et officiers en second des bâtiments de l'État, commandants de bord des aéronefs de l'État chargés de la surveillance en mer, inspecteurs de la sûreté nucléaire, agents assermentés et désignés à cet effet par le ministre de la défense	Exercée dans les ICPE par les IE(IC) Aucune information précises n'a été obtenue concernant l'exercice de cette police par les agents des douanes ou ceux des DDCSPP notamment.
Police en charge des organismes génétiquement modifiés	L. 536-1	IE (IC), fonctionnaires des corps techniques de l'État, officiers titulaires d'un brevet technique ou agents commissionnés à cet effet	Dans les ICPE la police est exercée par les IE(IC) et les DRAAF Aucune autre précision communiquée à la mission.

Police des déchets	L. 541-44	IE (IC), agents CCRF, agents des douanes, pharmaciens inspecteurs de santé publique, médecins inspecteurs de santé publique, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, ingénieurs du génie sanitaire, ingénieurs d'études sanitaires, techniciens sanitaires, inspecteurs et contrôleurs de l'ARS, agents des collectivités territoriales habilités, chercheurs, ingénieurs et techniciens assermentés de l'IFREMER, agents de police judiciaires adjoints, agents de l'ONF commissionnés à cet effet	Pour ce qui concerne les ICPE par les IE(IC) Pour les mouvements transfrontaliers par les douanes Aucune information complémentaire fournie à la mission au sujet de la mise en œuvre de cette police.
Police des infrastructures de transport de marchandises dangereuses	L. 551-4	IE (IC), fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres, agents des douanes, agents ayant qualité pour constater les délits ou les contraventions en matière de circulation routière, inspecteurs et contrôleurs du travail, fonctionnaires ou agents ayant qualité pour constater les infractions à la législation sociale dans les établissements soumis au contrôle technique du ministre chargé de l'industrie, fonctionnaires et agents des services déconcentrés relevant des ministres chargés des transports et de l'environnement commissionnés à cet effet, inspecteurs de la sûreté nucléaire, officiers de port et officiers de port adjoints, surveillants de port agréés et fonctionnaires, auxiliaires de surveillance agréés et fonctionnaires	Police assurée dans les ICPE par les IE(IC)
Police des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution	L. 554-4	IE (IC), agents commissionnés à cet effet des services déconcentrés de l'État chargés de la surveillance de cette sécurité des réseaux	Par les IE(IC)
Police des canalisations de transport	L. 555-23	IE (IC), fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet des services de l'État en charge de ce contrôle.	Par les IE(IC)

Police des produits et équipements à risques	L. 557-46	Contrôles administratifs : IE (IC), agents des douanes, agents de la CCRF, agents de l'autorité administrative compétente.	par les IE(IC)
	L. 557-59	Contrôles judiciaires : IE (IC), agents des douanes, agents de la CCRF	Par les IE(IC)
Police des PPRN	L. 562-5 et L. 480-1 du CU	IE (EN), fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet.	Même observations que pour les PPRT, sous réserve des attributions en matière de police de l'urbanisme.
Police du bruit	L. 571-18	IE (IC), agents de la CCRF, agents des douanes et (uniquement pour la police des activités bruyantes) : pharmaciens inspecteurs de santé publique, médecins inspecteurs de santé publique, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, ingénieurs du génie sanitaire, ingénieurs d'études sanitaires, techniciens sanitaires, inspecteurs et contrôleurs de l'ARS, agents des collectivités territoriales habilités (sans droit de prélèvement d'échantillon ni de consignation d'objet). Lutte contre les bruits de voisinage : fonctionnaires et agents des collectivités territoriales habilités	Dans les ICPE la mise en œuvre de cette police est assurée par les IE(IC)

Police de l'affichage publicitaire	L. 581-40	<p>IE (EN), agents des services de l'État chargés des forêts commissionnés, agents de l'ONF commissionnés, gardes du littoral, agents des réserves naturelles</p> <p>Fonctionnaires et agents habilités à constater : les infractions à la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, les infractions aux dispositions du code de la voirie routière, les infractions au code de l'urbanisme.</p> <p>Fonctionnaires et agents des services de l'État et de ses établissements publics, commissionnés à cet effet</p> <p>Agents habilités par les collectivités locales à constater les infractions au code de la route en matière d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles</p> <p>Agents des collectivités territoriales commissionnés à cet effet par le préfet, ou le maire s'il existe un règlement local de publicité</p>	La coordination de cette police est assurée par les DREAL et mise en œuvre par les agents des services déconcentrés du ministère (agents des DDTM).
Police des nuisances lumineuses	L. 583-3	<p>Compétence de droit commun du Maire</p> <p>Compétence de l'État pour certaines installations</p>	Le maire est bien compétent pour assurer la police au titre du code de l'environnement. La compétence est transférée à l'État (DREAL pilote et DDT) pour les installations dont le maire est l'exploitant.

CU = code de l'urbanisme

DPM = Domaine public maritime

IE = Inspecteurs de l'environnement

IE (EN) = Inspecteurs de l'environnement ayant des attributions dans le domaine de l'eau et de la nature

IE (IC) = Inspecteurs de l'environnement ayant des attributions dans le domaine des installations classées

IIM = Ingénieurs de l'industrie et des mines

IM = Ingénieurs des Mines

IPEF = Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts

ITPE = Ingénieurs des travaux publics de l'État

LCPP = Laboratoire central de la Préfecture de police

PP = Préfecture de police

REP = Responsabilité élargie des producteurs (de produits vis-à-vis des déchets qu'ils engendrent)

6. Liste des personnes rencontrées

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Organismes nationaux		
Jean-Paul CHANTEGUET	Assemblée nationale	Président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, député de l'Indre
Daniel MARCOVITCH	Comité national de l'eau	Vice-président du Comité national de l'eau, conseiller de Paris
Delphine HEDARY	Conseil d'État	Présidente du comité de pilotage des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement
Jacques VERNIER	CSPRT	Président du CSPRT, maire de Douai
Didier MAMIS	DD(CS)PP (groupement des)	Directeur de la DDCSPP Landes et représentant du groupement des DD(CS)PP
Virginie ALAVOINE	DD(CS)PP (groupement des)	Directrice de la DDPP Eure et représentante du groupement des DD(CS)PP
Jean-Pierre LESTOILLE	DDT (groupement des)	Directeur de la DDT Savoie et représentant du groupement des DDT
Olivier MORZELLE	DDTM Seine-Maritime	Directeur de la DDTM et représentant du groupement des DDT
Julien COLLET	MEIN/DGCCRF	Directeur de cabinet
Marie-Claire LHENRY	DGGN/OCLAESP	Conseillère environnement
Nicolas DUVINAGE	DGGN/OCLAESP	Lieutenant-Colonel, adjoint au chef de l'Office
Nicolas FORRAY	DREAL (groupement des)	Représentant du groupement, directeur de la DREAL Centre

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Bernard BAUDIN	FNC	Président
Françoise PESCHADOUR	FNC	Directrice des affaires juridiques
Antoine GATET	FNE	Administrateur, membre du directoire du réseau juridique
Sophie BARDET	FNE	Chargée du réseau juridique
Hamid OUMOUSA	FNPF	Directeur général
Jean-Claude PRIOLET	FNPF	Responsable de la commission Législation, réglementation, statuts
Kristel LABOUS	FNSEA	Service juridique
Louis CAYEUX	FNSEA	Sous-directeur Développement durable
Pascal FERAY	FNSEA	Président de la commission Environnement
Jean-Marie AURAND	MAAF/SG	Secrétaire général
Jean-Marc MICHEL	MEDDE/DGALN	Directeur Général
Philippe GUILLARD	MEDDE/DGALN	Directeur Général adjoint
Guillem CANNEVA	MEDDE/DGALN/DEB	Chef du bureau des polices de l'eau et de la nature à la sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau
Jean-Baptiste BUTLEN	MEDDE/DGALN/DEB	Adjoint à la sous-directrice de l'action territoriale et de la législation de l'eau
Laurent ROY	MEDDE/DGALN/DEB	Directeur
Édouard WEBER	MEDDE/DGITM/DAM	Chef du bureau du contrôle des activités maritimes à la sous-direction des activités maritimes
Régine BREHIER	MEDDE/DGITM/DAM	Directrice
Patricia BLANC	MEDDE/DGPR	Directrice générale

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jérôme GOELLNER	MEDDE/DGPR/SRT	Chef du service des risques technologiques
Serge ARTICO	MEDDE/DGPR/SRT	Chef du bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles et de la qualité
Vincent MAZAURIC	MEDDE/SG	Secrétaire général
Maxence DELORME	MEDDE/SG/DAJ	Sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme à la direction des affaires juridiques
Marie-Suzanne LE QUÉAU	Ministère de la justice/DACG	Directrice
Claire DONNIZEAUX	Ministère de la justice/DACG	Cheffe de bureau
Henri SABAROT	ONCFS	Président du conseil d'administration de l'ONCFS, président de la Fédération départementale des chasseurs de la Gironde
Hubert GÉANT	ONCFS	Directeur de la police
Jean-Pierre POLY	ONCFS	Directeur général
Alexis DELAUNAY	ONEMA	Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale
Élisabeth DUPONT- KERLAN	ONEMA	Directrice générale
Michel SOMMIER	Parcs nationaux de France	Directeur
Serge BOSSINI	SGMAP	Directeur, adjoint au secrétaire général
Représentants des organisations syndicales des services et corps concernés par la police de l'environnement		

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Région Aquitaine		
Michel DELPUECH	Préfecture de la région Aquitaine	Préfet de région
Arnaud LUCY	Association des maires et des présidents de communautés des Landes	Directeur
M. FRÉMONT	Conseil général des Landes	Service environnement
Thierry CAPDEVIELLE	Conseil général des Landes	Service environnement
Hervé SERVAT	DDTM Gironde	Directeur-adjoint
Michel DUVETTE	DDTM Gironde	Directeur
Paul COJOCARU	DDTM Gironde	Chef du service Eau et nature
Pierre MACÉ	DFCI Gironde	Directeur
Emmanuelle BAUDOIN	DREAL Aquitaine	Directrice
Gérard CRIQUI	DREAL Aquitaine	Directeur-adjoint
Philippe ROUBIEU	DREAL Aquitaine	Directeur-adjoint
Sébastien GOUPIL	DREAL Aquitaine	Chargé de la coordination régionale des polices de l'environnement et des politiques de l'eau
Sylvie LEMONNIER	DREAL Aquitaine	Cheffe du service Patrimoine, ressources, eau, biodiversité
Pierre DARMANTÉ	Mairie d'Arjuzanx	Maire d'Arjuzanx
Christian SALABERT	ONCFS/Délégation interrégionale sud-ouest	Délégué interrégional
Michel VIGNAUD	ONEMA/Délégation interrégionale sud-ouest	Responsable de l'unité « contrôle des usages »

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jean-Pascal BIANCHI	ONEMA/Service départemental de Gironde	Chef du service
Jean-Michel BEDECARRAX	Préfecture de la Gironde	Secrétaire général
Claude MOREL	Préfecture des Landes	Préfet
Région Bretagne		
Patrick STRZODA	Préfecture de la région Bretagne	Préfet de région
Philippe LECA	AAMP	Adjoint au responsable de l'antenne Atlantique
François DE BEAULIEU	Association « Bretagne Vivante » Brest	Secrétaire général
Gilles HUET	Association Eau et rivières de Bretagne	
Olivier ALLAIN	Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor	Président
Yannick BOTREL	Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor	Élu
André SERGENT	Chambre d'agriculture du Finistère	Président
Laurent KERLIR	Chambre d'agriculture du Morbihan	Président
Virginie CHARDIN	DDPP Côtes d'Armor	Cheffe du Service prévention des risques environnementaux
Yannick CORNEC	DDPP Côtes d'Armor	Inspecteur des ICPE au service prévention des risques environnementaux

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Christian JARDIN	DDPP Finistère	Directeur
François JACQUES	DDPP Finistère	Adjoint au directeur
Véronique DUBOIS	DDPP Finistère	Cheffe du service Prévention des nuisances et qualité de l'environnement
Bernard DIDIER	DDTM Côtes d'Armor	Chef du service Eau, environnement, forêts
Bruno LEBRETON	DDTM Côtes d'Armor	Chef de l'unité Lutte contre les pollutions diffuses au service Eau, environnement, forêts
Daniel SALAUN	DDTM Côtes d'Armor	Adjoint au chef du service Eau, environnement, forêts
Gérard FALLON	DDTM Côtes d'Armor	Directeur
Michel MARTINEAU	DDTM Côtes d'Armor	Directeur-adjoint
Sandrine PERNET	DDTM Côtes d'Armor	Chef de l'unité Eau et milieux aquatiques au service Eau, environnement, forêts
Alain GENCE	DDTM Côtes d'Armor/DML	Chef du service Activités maritimes et environnement littoral et environnement littoral
Bernard VIU	DDTM Finistère	Directeur
Françoise BONTEMPS	DDTM Finistère	Chef de l'unité Nature et forêts au service Eau et biodiversité
Hélène BOUCHET	DDTM Finistère	Chef du pôle Pollutions diffuses au service Eau et biodiversité
Sophie SAUVAGNAT	DDTM Finistère	Animatrice de la MISEN au service Eau et biodiversité
Stéphan GAROT	DDTM Finistère	Chef du service Eau et biodiversité
Jean-Pierre GUILLOU	DDTM Finistère/DLM	Chef du service Littoral
Xavier PRUD'HON	DDTM Finistère/DLM	Chef du service Surveillance et contrôle des activités maritimes

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jérôme MARTIN	DDTM Ille-et-Vilaine	Chef du pôle Pollutions diffuses agricoles au service Eau et biodiversité
Loïc LEOST	DDTM Ille-et-Vilaine	Chef de l'unité Coordination inter-services au service Eau et biodiversité
Martine PINARD	DDTM Ille-et-Vilaine	Cheffe du pôle Politique de l'eau, planification, nature au service Eau et biodiversité
Pierrick DOMAIN	DDTM Ille-et-Vilaine	Directeur
Sandrine CADIC	DDTM Ille-et-Vilaine/	Cheffe du service Eau et biodiversité
Bertrand GUIZARD	DRAAF Bretagne	Chef du service régional de l'eau, des territoires, de l'environnement et de la forêt
Philippe HERCOUËT	DRAAF Bretagne	Directeur-adjoint
Annick BONNEVILLE	DREAL Bretagne	Directrice-adjointe
Florence TOURNAY	DREAL Bretagne	Cheffe du service Prévention des pollutions et des risques
Gilles RIO	DREAL Bretagne	Chef de l'UT Finistère
Guy ROUILLÉ	DREAL Bretagne	Chef de l'UT Ille-et-Vilaine
Jocelyn LEVAVASSEUR	DREAL Bretagne	Inspecteur des ICPE à l'UT Ille-et-Vilaine
Lucile HAUTEFEUILLE	DREAL Bretagne	Inspectrice des ICPE à l'UT Finistère
Michel BACLE	DREAL Bretagne	Chef du service Patrimoine naturel
Michèle VALLET	DREAL Bretagne	Cheffe de l'unité Politique de l'eau à la division Eau du service Patrimoine naturel, coordinatrice des MISEN
Olivier MEVEL	DREAL Bretagne	Adjoint au chef de l'UT Finistère
Pascale FERRY	DREAL Bretagne	Coordonnatrice de l'inspection des installations classées vétérinaires au service Prévention des pollutions et des risques

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Serge LE DAFNIET	DREAL Bretagne	Chef de la division Eau du service Patrimoine naturel
Sylvie VINCENT	DREAL Bretagne	Adjointe à la cheffe du service Prévention des pollutions et des risques, cheffe de la division Risques chroniques et sous-sol
Christophe BAYOU	ONCFS/Délégation interrégionale Bretagne-Pays de la Loire	Délégué interrégional
Xavier LE MENACH	ONCFS/Service départemental des Côtes d'Armor	
Yannick JAOUEN	ONCFS/Service départemental du Finistère	Chef du service
Pascal HUS	ONEMA /Service départemental des Côtes d'Armor	Chef du service
Benoît LE GALLIOT	ONEMA/Délégation interrégionale Bretagne-Pays de la Loire	Délégué interrégional
Philippe VACHET	ONEMA/Service départemental d'Ille-et-Vilaine	Chef du service départemental
Éric MICHELOT	ONEMA/Service départemental du Finistère	Chef du service
Fabien BOILEAU	Parc naturel marin d'Iroise	Directeur-adjoint Opérations
Thierry CANTÉRI	Parc naturel marin d'Iroise	Directeur-délégué
Bertrand LECLERC	Parquet de Brest	Procureur
Jean-Marie BESSE	Parquet de Rennes	Procureur de la République adjoint, référent environnement

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Thierry POCQUET-DU-HAUT-JUSSÉ	Parquet de Rennes	Procureur de la République
Gérard ZAUG	Parquet de Saint-Brieuc	Procureur de la République
Patrick LEWDEN	Parquet de Saint-Brieuc	Procureur de la République adjoint, référent environnement
Fabienne FIASELLA	Parquet général de Rennes	Substituée générale, référente JULIS, pollutions maritimes
Philippe PETIPREZ	Parquet général de Rennes	Avocat général référent police de l'eau et des milieux aquatiques
Véronique MALBEC	Parquet général de Rennes	Procureure générale
Pierre SOUBELET	Préfecture des Côtes d'Armor	Préfet
Yannick BOTREL	SDAEP	Président du SDAEP, sénateur des côtes d'Armor, maire de Bourbriac
Jean-Yves MENOUE	SMITRED	Président du SMITRED, maire de Ploubezre (Côtes d'Armor)
Philippe ROBERT	Société Stalaven (groupe Euralis)	Responsable Sécurité et environnement
Jean BIECHLIN	TRIADIS Services/site de Rennes	Directeur
Région Languedoc-Roussillon		
Pierre DE BOUSQUET	Préfecture de la région Languedoc-Roussillon	Préfet de région
Céline HUGODOT	ASA du canal de Gignac	Directrice
Jean-Claude BLANC	ASA du canal de Gignac	Président
Michel PONTIER	Chambre d'Agriculture de l'Hérault	Secrétaire général

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Cathy VIGNON	Comité de bassin Rhône-Méditerranée	Représentante de la Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement en Languedoc-Roussillon (FRAPNE-LR) à la Commission territoriale de bassin Gard-côtiers Ouest, secrétaire de l'association « Mosson Coulée verte »
Dominique DESTAINVILLE	Comité de bassin Rhône-Méditerranée	Représentant des industriels à la Commission territoriale de bassin Gard-côtiers Ouest
David PERNAUD	Compagnie de Gendarmerie de Castelnau-le-Lez	Maréchal-des-logis, responsable de la cellule « atteintes à l'environnement et santé publique »
Thierry ALDEBERT	Compagnie de Gendarmerie de Castelnau-le-Lez	Lieutenant-Colonel, commandant la Compagnie
Monique PÉTARD	Conseil général de l'Hérault	Vice-présidente déléguée à l'environnement, au développement durable et à l'Agenda 21
James MOLINA	Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles	Responsable de l'antenne de Montpellier
Claudine LOSTE	Conservatoire du littoral	Déléguée adjointe de Languedoc-Roussillon
Éric MUTIN	DDTM Hérault	Adjoint au chef du service Eau, risques et nature
Mireille JOURGET	DDTM Hérault	Directrice
Annie VIU	DREAL Languedoc-Roussillon	Directrice-adjointe
Delphine LASNE	DREAL Languedoc-Roussillon	Responsable de la subdivision H2 (ICPE, déchets/métaux) à l'UT Hérault

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jean-Pierre LECOEUR	DREAL Languedoc-Roussillon	Chef de la subdivision Police des eaux littorales au service Nature
Marc MILLET	DREAL Languedoc-Roussillon	Chef de l'UT Hérault
Zoé BAUCHET	DREAL Languedoc-Roussillon	Cheffe du service Nature
Pierre MAUREL	Mairie de Clapiers	Maire
Louis-Gérard D'ESCRIBENNE	ONCFS/Service départemental de l'Hérault	
Jean-Marie GEAY	ONCFS/Service départemental de l'Hérault	Chef du service
Odile CRUZ	ONEMA/Délégation interrégionale Méditerranée	Responsable du contrôle des usages
Pascal VARDON	ONEMA/Délégation interrégionale Méditerranée	Délégué interrégional
Jean-Claude FLAGEOLLET	ONEMA/Service départemental de l'Hérault	Chef du service
Christophe BARRET	Parquet de Montpellier	Procureur de la République
Didier LASSALI	Parquet de Montpellier	Référent environnement
Patrick DESJARDINS	Parquet de Montpellier	Procureur de la République adjoint, référent environnement
Bernard LEGRAS	Parquet Général de Montpellier	Procureur général
Fabienne ELLUL	Préfecture de la région Languedoc-Roussillon	Sous-préfète, chargée de mission Littoral auprès du Préfet de région

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Carole DONADA	SIEL	Membre du conseil syndical. Déléguée environnement pour la commune de Lattes
Hélène FABREGA	SIEL	Chargée mission référente volet police de l'environnement
Région Nord-Pas de Calais		
Dominique BUR	Préfecture de la région Nord-Pas de Calais	Préfet de région
Caroline CALVEZ-MAES	DREAL Nord-Pas de Calais	Cheffe de la division politique de l'eau au service milieux et ressources naturelles
David TORRIN	DREAL Nord-Pas de Calais	Adjoint au chef du service risques
John BRUNEVAL	DREAL Nord-Pas de Calais	Chef de la division nature et paysages au service milieux et ressources naturelles
Laurent CHAUVEL	DREAL Nord-Pas de Calais	Chef de la division risques accidentels au service risques
Laurent COURAPIED	DREAL Nord-Pas de Calais	Chef de la division risques sanitaires et pilotage IIC au service risques
Michel PASCAL	DREAL Nord-Pas de Calais	Directeur
Olivier PREVOST	DREAL Nord-Pas de Calais	Chef du service Milieux et ressources naturelles par intérim
Région Haute-Normandie		
Pierre-Henry MACCIONI	Préfecture de la région Haute-Normandie	Préfet de région
Sébastien WINDSOR	Chambre d'agriculture de Seine-Maritime	Président
Anne-Marie GRIFFON-PICARD	DDPP Seine-Maritime	Cheffe du service Santé et protection des animaux et de l'environnement

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Benoît TRIBILLAC	DDPP Seine-Maritime	Directeur
Mathieu HONORÉ	DDTM Seine-Maritime	Chef du bureau de la Police de l'eau au service Ressources, milieux, territoires
Pierre BRARD	DDTM Seine-Maritime	Instructeur Police de l'eau au bureau de la Police de l'eau au service Ressources, milieux, territoires
Édith VIDAL	DRAAF Haute-Normandie	Directrice
Dominique DEVIERS	DREAL Haute-Normandie	Directeur-adjoint
Jérôme SAINT-CAST	DREAL Haute-Normandie	Chef du service Ressources
Patrick BERG	DREAL Haute-Normandie	Directeur
Sylvain BRETON	DREAL Haute-Normandie	Chef de la subdivision Carrières à l'UT Rouen-Dieppe
Annie LEROY	EPLH	Présidente
Daniel HANCHARD	Fédération de la Seine-Maritime pour la pêche et la protection du milieu aquatique	Président
Alain DURAND	Fédération départementale des chasseurs de Seine-Maritime	Président
Claude BARBAY	HNNE	Administrateur, représentant l'association au CODERST de Seine-Maritime
Alban BRUNEAU	Mairie de Gonfreville l'Orcher	Adjoint au maire
Didier DONADIO	ONCFS/Délégation interrégionale Nord-Ouest	Délégué interrégional

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Patrick POYET	ONEMA/Délégation interrégionale Nord-Ouest	Délégué interrégional
Luc BABKA	ONEMA/service départemental de Seine-Maritime	Chef du service
Jean-François BOHNERT	Parquet de Rouen	Procureur de la République
Jean-François BONHERT	Parquet de Rouen	Procureur de la République
Maela GUEGUEN	Parquet de Rouen	Substitue du Procureur de la République, référente environnement
Francis NACHBAR	Parquet du Havre	Procureur de la République
François PUCHEU	Parquet du Havre	Procureur de la République adjoint, référent JULIS
Dominique LE BRAS	Parquet général de Rouen	Procureur général
Éric MAIRE	Préfecture de Seine-Maritime	Secrétaire général
Olivier CLAVAUD	UIC de Normandie	Vice-président de l'UIC Normandie et directeur de l'établissement Chevron Oronite SA de Gonfreville l'Orcher
Région Picardie		
Jean-Philippe RIVAUD	Parquet général d'Amiens	Substitut général référent environnement
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur		
Michel CADOT	Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur	Préfet de Région
Anne-Cécile COTILLON	DDTM Bouches-du-Rhône	Directrice-adjointe

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jean-Baptiste SAVIN	DDTM Bouches-du-Rhône	Chef du service Environnement
Mary-Christine BERTRANDY	DDTM Bouches-du-Rhône	Responsable de la subdivision Eau, environnement marin au service Environnement
Denis FERRIEU	DRAAF Provence-Alpes-Côte d'Azur	Responsable du pôle Mutualisation des contrôles et interventions sanitaires au service régional de l'alimentation
Véronique FAJARDI	DRAAF Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chef du service régional de l'alimentation
Anne ALOTTE	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Adjointe au chef du service Biodiversité, eau, paysages
Anne-France DIDIER	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Directrice
Caroline DEMARTINI	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Adjointe au chef du service Biodiversité, eau, paysages
Claude MILLO	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Adjointe au chef du service Biodiversité, eau, paysages
Jean-Luc BUSSIÈRE	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Adjoint au chef du service Prévention des risques
Laurent NEYER	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Directeur adjoint
Paul PICQ	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chef du service Biodiversité, eau, paysages
Thibaud NORMAND	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chef du service Prévention des risques
Valérie NORMAND	DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur	Inspectrice des sites au service Biodiversité, eau, paysages
Christian AMIRATY	Mairie de Gignac-la-Nerthe	Maire
Jean-Louis BLANC	ONCFS/Délégation interrégionale Alpes-Méditerranée-Corse	Délégué interrégional

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jean-Luc FERRI	ONCFS/Délégation interrégionale Alpes-Méditerranée-Corse	Délégué interrégional adjoint
Jean-Yves BICHATON	ONCFS/Service départemental des Bouches-du-Rhône	Chef du service
Benjamin DURAND	Parc national des Calanques	Directeur-adjoint
François BLAND	Parc national des Calanques	Directeur
Gildas PAVY	Parquet d'Aix-en-Provence	Avocat général, référent JULIS
Brice ROBIN	Parquet de Marseille	Procureur de la République
Ludovic LECLERC	Parquet de Marseille	Substitut du Procureur de la République, référent environnement
Dominique AUDUREAU	Parquet général d'Aix-en-Provence	Substitut général, référent environnement
Patricia BRUCHET	Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chargée de mission au SGAR et à la DREAL
Région Rhône-Alpes		
Samuel RICHARD	Préfecture de l'Isère	Préfet
Jean-Claude DARLET	Chambre d'Agriculture de l'Isère	Président
Christian NUCCI	Conseil général de l'Isère	Vice-président chargé de l'agriculture durable et de l'alimentation, du développement rural et de l'équipement des territoires

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Jérôme CARLIN	Conseil Général de l'Isère	Garde ENS
Serge REVEL	Conseil général de l'Isère	Vice-président chargé de l'environnement et du développement durable
Sylvie DE CONTO	DDPP Isère	Cheffe du service Protection de l'environnement
Jacques LIONET	DDT Isère	Service environnement
Bruno GABET	DREAL Rhône-Alpes	Adjoint au chef de l'UT Isère
Vincent JAMBON	DREAL Rhône-Alpes	Chef de la Mission juridique
Bernard KURZAWA	Fédération de l'Isère pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique	Président
Francis MENEU	FRAPNA Isère	Président
Philippe CORNET	ONCFS/Service départemental de l'Isère	Chef du service
Marie-Thérèse PERRIN	ONEMA/Délégation interrégionale Rhône-Alpes	Déléguée interrégionale
Jean-Luc MATHÉRON	ONEMA/service départemental de l'Isère	Chef du service
Jérôme DELORME	ONEMA/service départemental de l'Isère	
L. MILLARDET	ONEMA/service départemental de l'Isère	

Nom – Prénom	Organismes/ Directions/ Services	Fonction
Philippe LHEUREUX	Parc national de la Vanoise	Directeur-adjoint
Bertrand GALTIER	Parc national des Écrins	Directeur
Jean-Yves COQUILLAT	Parquet de Grenoble	Procureur de la République
Laurent BECUYWE	Parquet de Grenoble	Procureur de la République adjoint, référent environnement
Paul MICHEL	Parquet Général de Grenoble	Procureur général
Renaud BATISSE	Réserve naturelle des Hauts plateaux du Vercors	Garde technicien
Morgane BUISSON	SYMBHI	Chargée de mission Aménagements environnementaux
Robert VEYRET	SYMBHI	Président, conseiller général du canton de Rives

7. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AAMP	Agence des aires marines protégées
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ASA	Association syndicale autorisée
ATE	Agent technique de l'environnement
CA	Conseil d'administration
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEJET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
COALEN	Comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement
COFRAC	Comité français d'accréditation
CSPRT	Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAJ	Direction des affaires juridiques
DAM	Direction des affaires maritimes
DCE (directive)	Directive cadre sur l'eau 2000/60 du 23 octobre 2000
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires

Acronyme	Signification
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DFCI	Défense de la forêt contre les incendies
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPLH	Écologie pour Le Havre
EPPN	Établissement public de parc national
ETP	Équivalent temps plein
FNC	Fédération nationale des chasseurs de France
FNE	France nature environnement
FNPF	Fédération nationale de la pêche en France
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRAPNA	Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
GIEE	Groupement d'intérêt économique et écologique
GIP	Groupement d'intérêt public
GUP	Gestion uniforme des procédures
HNNE	Haute-Normandie Nature Environnement
IED (directive)	Directive relative aux émissions industrielles
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité

Acronyme	Signification
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et aménagements
IRIC	Inspecteurs ressources installations classées pour les activités agricoles
JULIS	Juridictions du littoral spécialisées
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
OCLAESP	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONDRP	Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PAP	Projet annuel de performance
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNF	Parcs nationaux de France
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PRAD	Programme régional d'agriculture durable
PSI	Programme stratégique de l'inspection (des ICPE)
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAEP	Syndicat départemental d'alimentation en eau potable des Côtes d'Armor
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIEL	Syndicat mixte des étangs littoraux

Acronyme	Signification
SG	Secrétariat général
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SMITRED	Syndicat mixte tri recyclage élimination des déchets ouest d'Armor
SPES	Service du pilotage de l'évolution des services
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRT	Service des risques technologiques
SYMBHI	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère
TE	Technicien de l'environnement
UE	Union européenne
UIC	Union des industries chimiques
UT (Dreal)	Unité territoriale (Dreal)
VHU	Véhicule hors d'usage
ZRE	Zone de répartition des eaux