



1^{er} octobre 2013

Evaluation des polices de l'environnement

Réunion avec les responsables de l'évaluation le 27 septembre 2013

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) a procédé à une évaluation de la police de l'environnement (les lettres de mission sont disponibles [ici](#)). Si l'évaluation des politiques publiques est une nécessité, les résultats qui en découlent doivent être contestés lorsque l'exercice est conduit de manière dogmatique, axée principalement dans une perspective de réduction des moyens, sans interrogation sur les objectifs fixés ni les résultats obtenus. Concernant les moyens nécessaires aux missions de police de l'environnement, Force Ouvrière était intervenu lors de la conférence environnementale (voir le communiqué [ici](#))

Une première réunion entre les organisations syndicales ministérielles et les responsables de l'évaluation s'est tenue le 27 septembre dernier. A ce stade, les responsables de l'évaluation n'ont pas de calendrier précis de son déroulement. Un comité de pilotage au niveau de l'administration est prévu le 4 octobre et doit permettre de valider certaines options méthodologiques.

Les responsables opérationnels ont indiqué qu'ils ont prévu de faire des déplacements de terrain pour rencontrer à la fois les responsables des services, les agents, les usagers professionnels... Force Ouvrière a insisté pour que le nombre de services soit suffisamment important pour prendre en compte certaines disparités locales (notamment certains comportements préfectoraux qui peuvent varier d'un département à l'autre).

Les représentants FO ont rappelé plusieurs revendications sur le principe d'une évaluation sans recul sur les dernières évolutions, le besoin de technicité (et la mise en garde contre la recherche de grande polyvalence), le besoin d'ingénierie publique, le besoin de parcours de carrière alternant l'accompagnement de projets industriels et le contrôle de l'industrie pour ce qui concerne les ICPE, l'adéquation missions/moyens, le problème des pressions sur les agents...

Les échanges ont aussi mis en évidence l'étendue du sujet et l'impossibilité d'avoir des solutions uniformes pour toutes les polices : dans certains cas la police administrative est à privilégier, dans d'autres cas il s'agit de la police judiciaire, dans d'autres les deux sont à coordonner. Nous avons donc proposé que les échanges ultérieurs entre les représentants du personnel et les évaluateurs se fassent selon des réunions thématiques afin de ne pas généraliser certains cas particuliers à l'ensemble des polices. Le principe de réunions distinctes sur les thématiques installations classées d'une part et eau et nature d'autre part a été retenu.

Plus encore, les représentants du personnel ont également mis en garde quant à l'acceptation de la notion de "police". Outre les dispositions répressives judiciaires d'une part, et administratives d'autre part, la "police administrative" renvoie également à la phase amont (instruction des demandes des pétitionnaires), qui constitue une autre problématique. L'on voit donc bien combien la méthode d'investigation ne pourra s'exonérer d'aller dans le détail, dans l'approche des différents éléments qui à la fin constituent la "police de l'environnement". Pour mémoire, l'ordonnance d'harmonisation des polices, chantier de longue haleine, ne traitait que des dispositions répressives... Dès lors, nous avons souligné l'importance que le CIMAP se dote des moyens, en délais notamment, pour finaliser son chantier : les pressions du calendrier liées à la volonté du gouvernement de voir émerger l'Agence française pour la biodiversité constituent un très grand risque que le CIMAP conclue de manière bâclée, donc erronée, au détriment des services et de leurs agents.

En effet, il apparaît que la question de la création de l'Agence française de biodiversité introduit un flou considérable dans l'évaluation des polices de l'environnement. Cette absence de visibilité sur le contenu final de la future loi biodiversité montre l'absence de considération du ministère pour les missions de police. Force Ouvrière dénonce cette situation et réaffirme son opposition à la création de l'AFB telle qu'elle se dessine.

Pour toute remarque en prévision des prochaines réunions thématiques, n'hésitez pas à nous contacter.

Annexes : premières analyses de la FEETS-FO sur les polices de l'environnement

Une évaluation alors que l'ordonnance de simplification et d'harmonisation des polices de l'environnement vient d'entrer en application

En premier lieu, il est surprenant de lancer une telle évaluation alors que l'OHP du 11 janvier 2012 n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2013. Le fait majeur de ce texte est d'instituer la notion d'inspection de l'environnement scindée en deux catégories concernant « eau, nature » d'une part, les installations classées d'autre part. D'ailleurs, les services sont toujours en attente de la totalité des textes d'application (une circulaire et deux décrets).

Faute de recul suffisant, les résultats

obtenus par le CIMAP seront nécessairement tronqués. Dans ce contexte, l'opportunité et la nature des conclusions qui pourraient être tirées de cet exercice confortent la suspicion d'un biais dans l'exercice d'évaluation.

A ce sujet, de nombreux agents des services déconcentrés et des établissements publics ont signalé des carences dans la mise en œuvre de ce texte.

L'incohérence de la dissolution de l'ONEMA dans l'Agence Française pour Biodiversité

L'évaluation des polices de l'environnement est aussi biaisée par la dissolution programmée de l'ONEMA (et éventuellement d'autres établissements) dans l'AFB. Certains ont fait miroiter un grand établissement au sein d'un grand ministère. Il s'avère que l'AFB sera un établissement sans aucune cohérence ni logique. Le traitement de la police dans le rapport des préfigureurs est éclairant ! Le mot « police » était un tel tabou qu'il a

été remplacé par le terme de surveillance. La question se pose de la pertinence d'avoir fait des agents de l'ONEMA des inspecteurs de l'environnement si la mission de police n'est pas assumée par les responsables ministériels qui ont préfiguré l'AFB.

Force Ouvrière a depuis le début refusé de cautionner la création de l'AFB qui s'inscrit de fait dans une logique MAP (c'est à dire de RGPP++)

L'exercice fixe des objectifs contradictoires : la polyvalence et l'expertise

Etre expert de tout c'est être expert de rien. L'ambition de la lettre de mission est à la fois de préserver une forte expertise et de développer une grande polyvalence des agents en charge des polices. Sur le papier il est possible d'esquisser des agents polyvalents aptes au contrôle de toutes les législations (ICPE, eau, paysage...). Cependant, si certains champs des activités de police se recoupent (rejets aqueux par exemple), ce n'est majoritairement pas le cas. Chaque domaine nécessite des connaissances et un savoir faire spécifiques, et approfondis. Ce serait vraiment très mal connaître les métiers des polices de l'environnement que de penser qu'un agent en charge du contrôle des pêches d'anguille pourra aussi contrôler un équipement sous pression.

L'expertise technique sur ces sujets est clairement au moins aussi importante que l'expertise réglementaire : le simple respect de forme des dossiers déposés permet à l'État de se donner bonne conscience, mais pas de répondre aux enjeux techniques, aux enjeux du milieu (le milieu se moque parfaitement de la bonne forme administrative). Ne croyons pas naïvement qu'« il faut faire confiance aux porteurs de projet », car les services constatent sur le terrain combien beaucoup n'intègrent pas dans leurs

projets les aspects environnementaux. L'expertise, technique et réglementaire, pointue, s'impose au détriment des ambitions de polyvalence.

En outre, la construction des législations et les méthodes de travail associées sont profondément différentes : il n'y a pas d'opposition à déclaration dans la législation ICPE et, contrairement à la police de l'eau, l'inspection des installations classées n'a pas la culture du contrôle inopiné. Ce sont ces constats qui d'ailleurs ont conduit à la création de deux spécialités au sein des inspecteurs de l'environnement.

Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance de simplification des polices, l'enjeu est la mise en place d'une coordination inter-services effective et durable. Aujourd'hui cette coordination est très hétérogène et dépend largement de l'engagement personnel des agents en charge de l'animation des polices. Malheureusement, faute de moyens ils sont trop souvent « aspirés » par d'autres tâches. Il n'y a pas de problème de structuration locale, contrairement à ce qui peut être prétendu : le problème est celui de l'implication des acteurs, l'inter-services nécessite du temps libéré par l'agent, or aujourd'hui il n'en a plus.

L'accompagnement au-delà de la sanction : l'importance d'avoir une ingénierie publique

Certes, pour être crédibles, les mesures à caractère réglementaire doivent faire l'objet de contrôles et de sanctions le cas échéant. Toutefois, le but ultime des polices est la préservation de l'environnement. Les politiques publiques de l'environnement ne seront efficaces que si la mise en œuvre des sanctions comporte conjointement des dispositions d'accompagnement et de contrôles. Dans cette finalité, les porteurs de projets

doivent être accompagnés dans la définition et la réalisation de leurs projets afin de garantir le plus en amont possible la prise en compte de l'environnement. Pour y parvenir, l'Etat doit maintenir une ingénierie publique forte qui puisse être positionnée en conseil ou en assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle permettra en outre, dans le cadre de parcours professionnels choisis de permettre d'élargir les savoirs-faire des agents.

Donner aux agents les conditions optimales de travail

Les agents en charge des polices de l'environnement sont soumis à plusieurs faisceaux de pression.

- Les délais d'instruction : dans les services déconcentrés du ministère de l'écologie, les agents en charge de l'instruction des dossiers sont aussi chargés du contrôle administratif et des contrôles de terrain. Le nombre de dossiers ne cesse de s'accroître, les délais d'instruction diminuent et le temps disponible pour l'accompagnement des porteurs de projet et la mise en œuvre des contrôles s'amenuise.

- Les conditions de réalisation des contrôles : le contrôle est une activité à risque. Les agents doivent parfois faire face à la violence verbale et physique des personnes contrôlées. Le renforcement des équipes de contrôle et le renforcement des liens avec les forces de l'ordre sont nécessaires.

- Des postes peu reconnus et des carrières sans perspectives : que ce soit dans les offices ou dans les services déconcentrés la motivation des agents est altérée par une faible reconnaissance de leur travail et des perspectives de carrière réduites. Pour un directeur de DDT ou un préfet, par exemple un agent police de

l'eau peut être vite vu comme quelqu'un qui crée des problèmes, en faisant remonter des non-conformités ; alors que l'agent attendrait du soutien hiérarchique, il doit au contraire toujours se justifier... si tant est même qu'il n'est pas déjugé face aux acteurs locaux ! Afin de recruter des agents de qualité il est impératif que l'administration puisse offrir des conditions de travail, une reconnaissance et un appui hiérarchique ainsi que des perspectives de carrière optimales. Cela passe par une mise en œuvre des avancées statutaires !

- Le dimensionnement des services est insuffisant : il est indispensable de renforcer en effectif les services des DDT(M) et les SD de l'ONEMA et de l'ONCFS ainsi que les Parcs nationaux.

- Au-delà des aspects « quantitatifs », la compétence technique des agents concernés doit être valorisée (notamment au niveau des écoles des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture ou au niveau des corps de l'environnement). Pour permettre le maintien de ces compétences et leurs renforcements, il est plus qu'urgent de mettre fin aux suppressions d'effectifs continues et déstabilisantes.

Sortir de la culture du chiffre et rendre les contrôles efficaces

Il est indispensable de sortir de la culture du chiffre. L'efficacité d'un service de police ne se mesure pas au nombre de procès verbaux dressés mais au nombre de contrôles réalisés. La crédibilité de l'action publique est liée à la pression de contrôle exercée. Aujourd'hui faute de disponibilités suffisantes, les missions inter-services doivent hiérarchiser scrupuleusement les thèmes et les secteurs de contrôle. Par ailleurs, les prévisions du nombre de PV à établir ne sont pas possibles notamment lors des contrôles sur des espaces naturels.

Trop de constats d'infraction demeurent aujourd'hui sans suite. Il n'est pas nécessaire de viser systématiquement les sanctions pénales et administratives. La

pédagogie présente indiscutablement des vertus en matière de prise en compte de l'environnement. Pour autant, la pédagogie ne suffit pas et il demeure nécessaire de pouvoir recourir aux sanctions. Pour y parvenir de nombreux facteurs bloquant doivent être levés : engorgement des tribunaux, compétence des parquets dans le domaine de l'environnement, difficultés dans l'application des textes, obstacles hiérarchiques...

Enfin, des injonctions contradictoires existent lorsque sur une partie de l'année l'accent est mis sur la pédagogie et que l'autre partie de l'année il est nécessaire de « faire du chiffre ».

L'indépendance des agents chargés des contrôles

Sur le papier, les agents commissionnés et assermentés sont placés sous l'autorité du procureur de la République lorsqu'ils diligentent une opération de contrôle. Beaucoup relatent des pressions pour contrôler telle installation plutôt qu'une autre ou des grippages dans la transmission des constats d'infraction.

L'ONEMA avait été créé non seulement pour augmenter les effectifs d'agents de contrôle sur le terrain, mais aussi pour garantir l'indépendance de leur action.

Force est de constater que les pressions demeurent et que tous les citoyens ne sont pas égaux face aux contrôles des polices de l'environnement. Cette situation ne doit plus perdurer. Par ailleurs, les attaques verbales violentes par certains élus ne sont pas acceptables. Par exemple quand un député compare les agents de l'ONEMA à des SS. La défense publique de l'établissement et des agents par l'administration aurait dû être plus forte.

Pour toute remarque relative aux positions défendues par Force Ouvrière et pour toute question relative à votre carrière contactez nous

Zaïnïl NIZARALY

znizaraly@fets-fo.fr / 01 44 83 86 20

FEETS-FO, 46 rue des Petites Écuries 75010 Paris

Ou remplir le bulletin d'adhésion en ligne [ICI](#)

