

**Restitution des réflexions du groupe de travail (GT) relatif à
l'organisation
des directions départementales en charge de la protection des populations
(DDecPP)
pour les aspects liés à l'inspection des ICPE**

Mars 2016

SOMMAIRE

1. **La mise en place du groupe de travail « Organisation des DDecPP – aspects liés à l’inspection des ICPE »**
2. **Les ICPE agricoles en DDecPP**
3. **La démarche d’amélioration : diagnostic et mise en œuvre**
 - a. **Diagnostic territorial : analyse des écarts**
 - b. **Processus de consultation et concertation entre les acteurs**
 - c. **Recommandations particulières et bonnes pratiques**
4. **La formalisation de la mutualisation des ressources et des compétences : du conseil à la délégation de mission d’inspection**
 - a. **Bases et principes de la formalisation**
 - b. **Exemples d’organisations mises en place**

Annexes :

Annexe 1 : Extrait PSI 2014 -2017

Annexe 2 : Lettre de mission de la DGPR du 01/02/15

Annexe 3 : Eléments du diagnostic territorial à prendre en compte

Annexe 4 : Recueil de textes et exemples de documents relatifs à l’organisation des structures

1. La mise en place du groupe de travail « Organisation des DDecPP – aspects liés à l’inspection des ICPE »

En application du programme stratégique de l’inspection des installations classées (PSI ICPE) 2014-2017 (et en particulier la partie 2.1 - cf. annexe 1), la direction de la direction générale de la Prévention des Risques (DGPR) a confié à ses services (lettre de mission du 01/02/2015 adressée au bureau de l’agriculture de des biotechnologies – cf. annexe 2) une réflexion prospective afin de formaliser des propositions et recommandations d’ordre organisationnel dans le cadre des missions d’inspection des ICPE confiées aux directions départementales en charge de la protection des populations (DDecPP).

Un groupe de travail (GT) a été mis en place comprenant :

- au niveau national, des représentants des secrétariats généraux des deux ministères concernés (MEEM et MAAF) et de la Direction Générale de l’Alimentation (DGA),
- au niveau régional, des représentants des DREAL et des coordonnateurs régionaux des installations classées (CRIC), également inspecteurs en DDecPP,
- au niveau départemental, des représentants des directions de DDecPP.

Les régions et départements ont été choisis parmi ceux ayant fait état de difficultés récurrentes (en termes d’effectifs faibles et contraints), engagé des réflexions en la matière ou, le cas échéant, déjà expérimenté une organisation spécifique (c’est notamment le cas des régions ex-Poitou-Charentes et Île de France). Ces difficultés et expériences rapportées par le niveau local (réunions trimestrielles des CRIC, courriers, enquêtes...) ont permis d’établir un premier état des lieux et des bases solides pour démarrer les réflexions de ce GT. On citera tout particulièrement la restitution de l’atelier « synergie des contrôles » lors du séminaire national qui avait réuni les CRIC début février 2015 et avait d’ores et déjà permis de faire émerger certaines pistes.

Les principaux axes de travail issus de la lettre de mission ont été les suivants :

- l’adaptation des organisations de manière à ce qu’elles puissent apporter aux agents les compétences dont ils ne pourraient disposer seuls pour faire leur travail d’intégration des différentes problématiques,
- le renforcement du réseau d’échanges de connaissances et de compétences entre les DDecPP et les DREAL,
- au-delà de la mise en place d’un réseau d’échanges visant les compétences, la présentation de dispositifs de partage des ressources, particulièrement dans les régions à faible effectif.

La restitution des travaux et réflexions du GT auprès de la direction de la DGPR s’est déroulée en novembre 2015 et il a été décidé que les recommandations et propositions émises seraient diffusées (à titre d’information sur les démarches existantes et les retours d’expérience d’organisations mises en place dans certaines régions) auprès des services déconcentrés concernés par l’inspection des ICPE agricoles.

Après un rappel du contexte particulier de l’inspection des ICPE agricoles au sein des DDecPP, les points 3 et 4 de la présente note présentent diverses modalités concourant à la mise en œuvre d’une démarche d’amélioration (diagnostic et mise en œuvre) et à la connaissance de dispositifs relatifs au partage des ressources et des compétences.

2. Les ICPE agricoles en DDecPP

L’inspection des ICPE agricoles au sein des DDecPP est caractérisée par les éléments suivants :

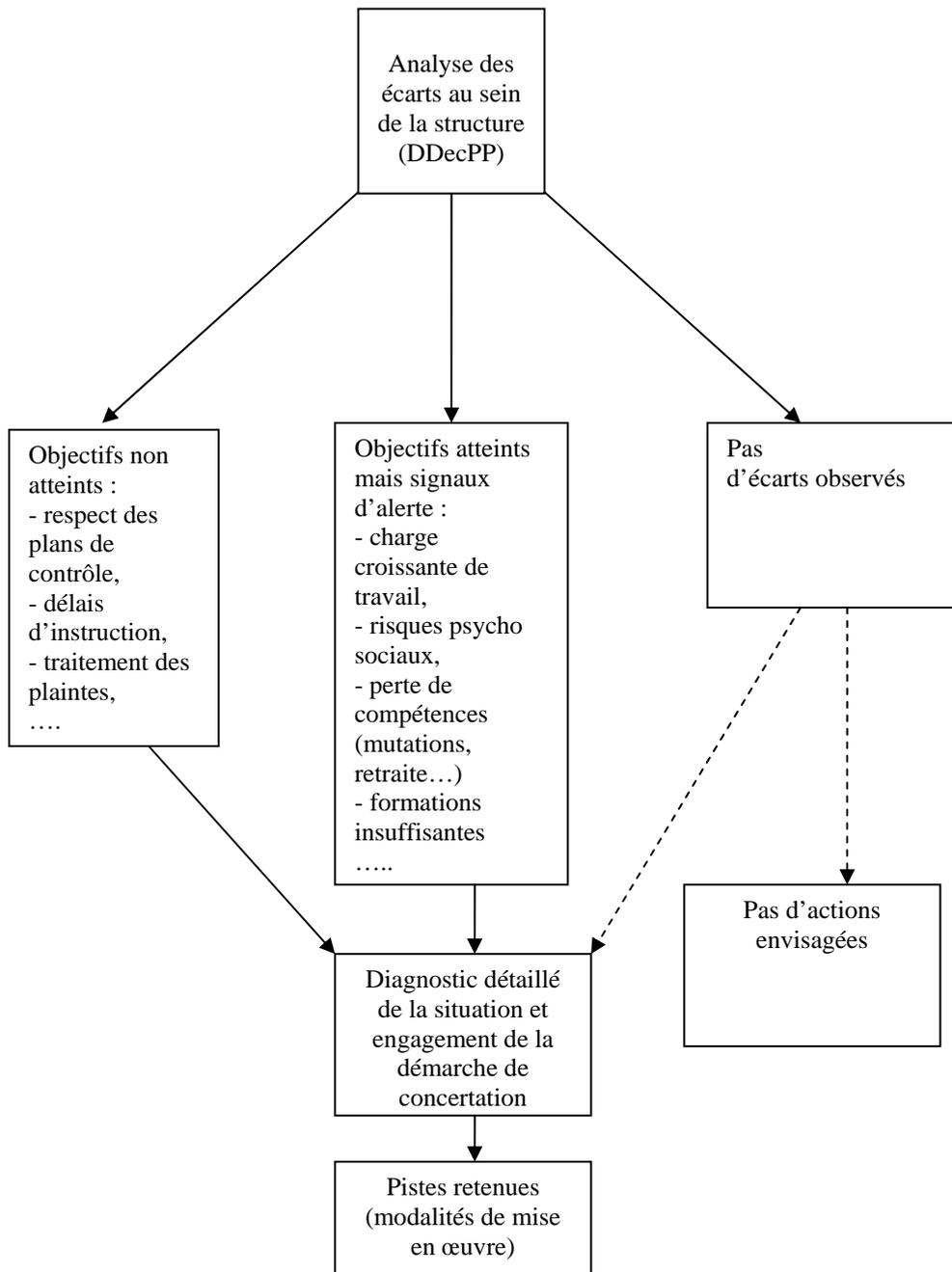
- a. Un contexte particulier en termes de dotation d’effectifs :
 - une inspection des ICPE agricoles (missions du MEEM) confiées historiquement aux DDecPP,

- des effectifs « supportés » par deux BOP : le BOP 217 (MEEM) et, très majoritairement, le BOP 206 (MAAF),
 - une répartition des effectifs entre les DDecPP pondérés selon des inducteurs tenant compte du nombre et des catégories d'installations ICPE (ICPE soumises au régime de déclaration fortement majoritaires en nombre mais associées à un coefficient de pondération très faible) : soit des dotations départementales allant de 0,5 ETP à plus de 20 ETP avec près de 25% des DDecPP dotées à 0,5 ETP et plus de 80% comportant moins de 2 ETP,
 - une gestion de la mobilité (des postes d'inspection ICPE) déléguée au MAAF (BOP 206 et 217).
- b. Un contexte particulier en termes d'organisation de l'inspection :
- des agents d'inspection en DDecPP ; une coordination technique régionale assurée par les CRIC très majoritairement rattachés à une DDecPP ; un pilotage régional des ICPE dévolu aux DREAL (services de prévention des risques) ; des relations variables (selon les départements) avec les unités départementales (UD) des DREAL,
 - une gestion des moyens de fonctionnement partagée entre DRAAF et DREAL.
- c. Une répartition des filières ICPE entre DDecPP et DREAL non homogène, variable selon les départements :
- au niveau national, le parc des ICPE géré par les DDecPP est d'environ 120 000 ICPE « agricoles et agro-alimentaires » (soit près de 40% des 270 000 ICPE toutes rubriques/filières confondues), comprenant 10 000 industries agro-alimentaires et installations de stockage/transit/traitement de déchets. La majorité du parc est ainsi constituée d'élevages dont 85 000 installations sont soumises à déclaration,
 - des rubriques « agricoles » habituellement dévolues aux DDecPP : élevages, abattoirs, équarrissage,
 - une forte hétérogénéité dans la répartition (entre DDecPP et DREAL) de certaines rubriques spécifiques ou nouvelles : IAA, méthaniseurs à la ferme (thématique complexe et exigeante en « investissements » au regard d'un nombre d'installations parfois très faible).

3. La démarche d'amélioration : diagnostic et mise en œuvre

a. Diagnostic territorial : analyse des écarts

Le schéma présenté ci-après présente, de manière simplifiée la logique de la démarche à entreprendre. En pratique, de nombreux facteurs interviennent qui complexifient le diagnostic qui va au-delà d'une simple comparaison quantitative entre une programmation et le bilan qui en est fait. Il est essentiel de bien appréhender cette origine multifactorielle afin que les choix d'amélioration retenus, en particulier en cas de décision prise de mettre en place de nouvelles organisations faisant appel à des mutualisations de compétences, soient réellement adaptés au contexte territorial.



Dès l'engagement de la démarche de consultation et de concertation auprès des différents acteurs, il est essentiel de prendre en compte (et formaliser), les contours exacts de la problématique, en particulier les différentes perceptions que ces acteurs (inspection, coordination régionale, direction des structures concernées, validation préfectorale) peuvent en avoir. Il conviendra de porter une grande attention aux éléments suivants du diagnostic :

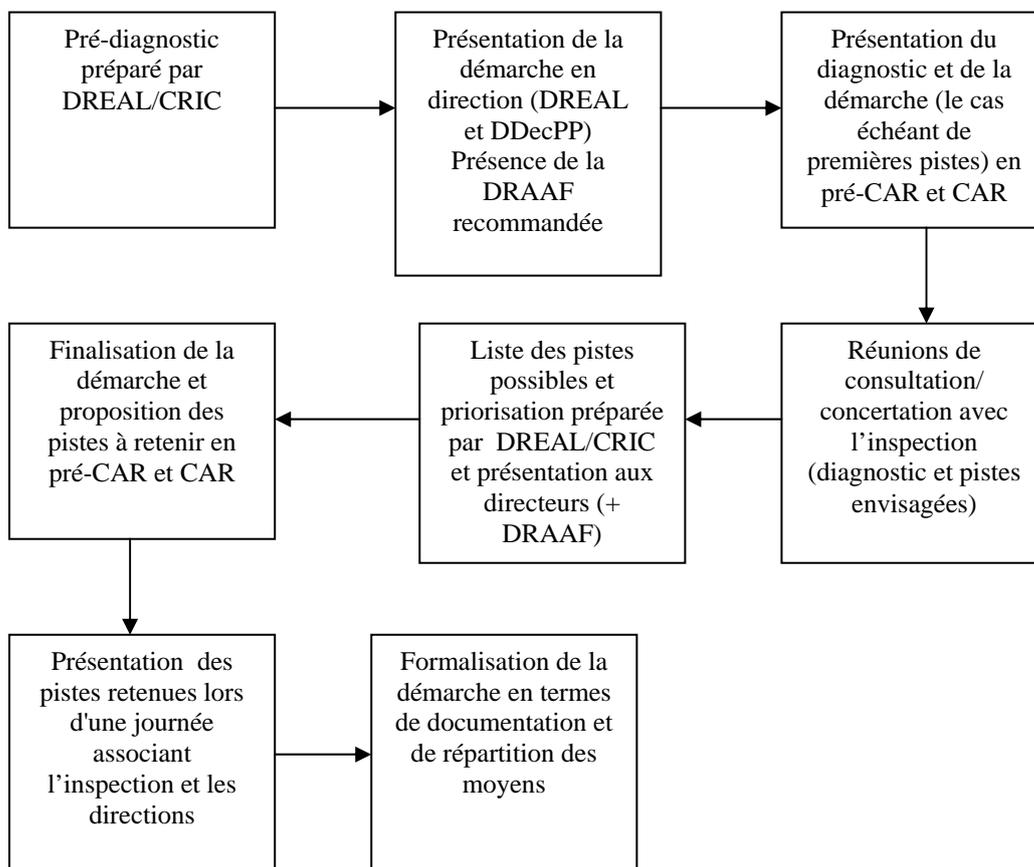
- objectifs pris en compte : une forte hétérogénéité a été observée, selon les départements, dans la fixation des objectifs et leur priorisation, à savoir entre ceux établis au niveau central (respect des « plans de contrôles » jugé prioritaire) et ceux assignés au niveau local (traitement des plaintes faisant partie, par exemple, des missions prioritaires),
- missions dévolues à l'inspection (dans le cadre et au regard de la quotité de temps consacrée à la gestion des ICPE) : en lien avec le point précédent, la forte variation des missions attribuées, selon les départements, fait que la liste précise doit en être établie et portée à la connaissance de tous dans le processus de concertation,

- les missions assumées et le temps réel dévolu aux fonctions de CRIC (coordination, veille réglementaire et technique, animation de réseau, appui, conseil, relais / interface avec DREAL et la DGPR, suppléance en cas d'absence d'inspecteurs...) : l'estimation du temps consacré à ces missions doit être précise. Il est de fait attribué (dans la majorité des régions) 0,2 ETP pour l'accomplissement de ces missions mais qui peuvent être complétés par des ETP pris sur la dotation de la région,
- nature des écarts relevés : la tendance habituelle étant de retenir en priorité les données d'ordre quantitatif, les membres du GT ont attiré l'attention sur l'importance de prendre également en compte (alors même que les objectifs chiffrés semblent être atteints), des critères plus qualitatifs (remontées de l'inspection faisant état d'une augmentation de la charge de travail, perte de compétences liée à une diminution du temps consacré à la formation...).

Une liste détaillée de l'ensemble des éléments à connaître et à prendre en compte dans la démarche d'amélioration est proposée en annexe 3.

b. Processus de consultation et concertation entre les acteurs

Le schéma ci-après propose une démarche type mais qui reste à adapter selon le contexte local, en particulier concernant la participation des différents acteurs :



Il est essentiel que la démarche fasse, dans tous les cas, l'objet d'une présentation et d'une validation très en amont, au niveau préfectoral. L'explicitation et la justification des raisons ayant conduit à cette démarche, du diagnostic et de l'objet de la démarche en pré-CAR et CAR sont ainsi fortement conseillées.

De même le pré-diagnostic (réunion des éléments amenant au diagnostic) est, en toute logique, élaboré conjointement par la DREAL (service de prévention des risques) et le CRIC.

Un calendrier de réunions, concernant successivement l'ensemble des échelons (opérationnels, pilotage et coordination, décisionnel, de validation) sera établi : de la réunion d'échanges préalables entre la DREAL (service de la prévention des risques) et le CRIC pour recueillir les éléments du diagnostic jusqu'à la phase de validation.

La tenue de réunions (d'échanges) avec tous les inspecteurs, au sein du processus, pour recueillir leurs attentes, leurs avis, leurs propositions est essentielle pour permettre une bonne appropriation de la démarche. Ces réunions permettront également de s'assurer que tous les éléments auront bien été pris en compte dans le diagnostic. L'organisation d'une journée associant l'ensemble des acteurs dont l'inspection, permettra de présenter les organisations adoptées, les changements induits et les délais de mise en œuvre.

Lorsque la démarche aboutit à la mise en place de nouvelles organisations s'appuyant sur des mutualisations entre structures, les points suivants seront détaillés :

- structures concernées (régionale/départementales),
- type de compétences visées : appui/conseil (aide/expertise) ou accomplissement de missions régaliennes (instruction, inspection, gestion des plaintes...),
- nature des compétences :
 - o liste des thématiques concernées (et des référents désignés) : ex. méthanisation, élevages visés par la directive dite « IED »...
 - o liste des missions concernées (et, le cas échéant, des services désignés) : ex. cellule régionale de traitement des plaintes,
- Moyens : modification (ou non) de la répartition des ETP (selon les plus et les moins pour chaque structure),
- Durée (selon qu'il s'agit d'une suppléance ponctuelle ou d'une optimisation de compétence à plus long terme),
- Coordination et gouvernance mise en place : fonctionnement du réseau de référents, rythme des réunions (techniques et managériales),
- Vecteur juridique mobilisé lorsque nécessaire : informel, conventionnel, réglementaire.

Enfin la formalisation des organisations particulières (en particulier en cas de partage des ressources et des compétences) issues de la démarche et validées en CAR, est une phase indispensable concluant cette démarche, en termes de sécurisation juridique du dispositif (qu'il s'agisse du donneur d'ordre ou de l'inspecteur effectuant les contrôles). Ces éléments sont traités dans le chapitre 4.

c. Recommandations particulières et bonnes pratiques

Les retours d'expériences en termes de mise en œuvre de démarche d'amélioration dans les différentes régions font état, afin de faciliter leur mise en œuvre, des recommandations suivantes :

- renforcer le rôle du DREAL en termes de coordination et de pilotage : qu'il s'agisse du niveau technique (association des inspecteurs aux formations, aux journées de l'inspection, désignation d'un « référent » DDecPP, diffusion des listes de référents DREAL ou DDecPP par thématique,...) ou du niveau des directions. En Rhône-Alpes, des réunions régulières (trimestrielles) associent les DDecPP et la DREAL (à développer au sein des autres régions) et les réunions des inspecteurs ICPE en DDecPP avec le CRIC se déroulent à la DREAL (ce qui permet aux référents, selon les thématiques et les points à l'OJ de participer). Dans certaines régions, des rencontres bilatérales DREAL-DDecPP sont organisées dans le cadre du dialogue de gestion du BOP 181,
- dans le cadre de ce pilotage renforcé par la DREAL, il convient d'intégrer pleinement les inspecteurs en DDecPP dans le dispositif régional de formation géré par la DREAL (remontée des besoins, mise en place de formations au niveau local, prise en compte dans les bilans de formation, recherche de solutions en cas de crédits insuffisants...). Dans le cas où la démarche aura abouti au

constat d'une insuffisance de compétence ne pouvant être compensée par la désignation de référents, un parcours spécifique de formation pourra être mis en place,

- rôle de la DRAAF à intégrer dans la démarche et à « optimiser » selon le contexte local : particulièrement impliquée dans certaines régions (à l'origine de la démarche d'amélioration), elle est moins présente dans d'autres. Pour autant, elle assure un rôle central dans la répartition des ETP par UO (DDecPP) sur le BOP 206 (délégation par le préfet de région) et elle réunit régulièrement les DDecPP (concernant les missions MAAF) ; dans un certain nombre de régions, la DREAL (ou son représentant) est régulièrement invitée à participer à ces réunions (notamment en l'absence de réunions régulières associant DREAL et DDecPP). Les organisations mises en place suite aux démarches impactant ou étant susceptibles d'impacter la répartition des ETP entre DDecPP, il est essentiel de l'associer dès l'amont,
- rôle du CRIC à analyser et à optimiser selon les besoins émanant du diagnostic : ce point doit faire l'objet d'une attention toute particulière dans la démarche entreprise (et en particulier dans les régions concernées par la réforme territoriale). Une lettre de mission lui sera établie,
- dans le cadre de la détermination des compétences (techniques) et expertises disponibles au sein des structures de la région (siège et UD de la DREAL, DDecPP), une attention particulière sera prêtée à celles apparaissant comme « critiques » localement (car rares et absentes dans certains départements) ou en lien avec des activités de filières très inégalement réparties sur le territoire régional,
- la gestion de l'activité des ex « bureaux de l'environnement » sera également examinée avec attention : leur transfert parfois pur et simple (sans transfert d'ETP associé ou avec un étiolement progressif de ces derniers) vers les DDecPP se fait souvent au détriment des tâches d'instruction et d'inspection des ICPE,
- exploiter et organiser un retour d'expériences concernant les mutualisations déjà mises en place au sein de la région (même si les domaines sont différents) : mutualisations dans des domaines de compétence dits « critiques » (pharmacie vétérinaire, expérimentation animale ou sous produits animaux/alimentation animale) mises régulièrement en place au sein des DRAAF (projet de circulaire DGAI sur la mutualisation), mutualisation de certaines activités transversales chronophages (ex. traitement des plaintes),
- afin d'assurer la pérennité des organisations mises en place, il est indispensable de reconnaître l'implication des agents mobilisés dans un cadre interdépartemental ou interrégional, ou encore entre des structures départementales différentes (entre DDecPP et UD par exemple). Elle devrait être mentionnée dans les fiches de poste et prise en compte dans les évaluations de l'agent et les parcours de carrière,
- enfin, en lien avec les points précédents, les mutualisations doivent pouvoir s'adapter à chaque situation, sur le terrain et dans le temps. Dans ce cadre, les mutualisations interdépartementales conventionnelles peuvent offrir cette souplesse en termes de domaines couverts, de nombre d'agents impliqués, de quotité du temps de travail consacrée.

Remarques complémentaires :

- il conviendra d'évaluer l'opportunité de prendre en compte le niveau interrégional (intérêt d'associer un département limitrophe d'une autre région pour une mission ponctuelle ou une activité spécifique par ex.) : missions d'appui ou de conseil pour des « filières rares », le tutorat des nouveaux inspecteurs, offre de formations,
- ne pas oublier l'information des autres structures départementales chargées de missions en lien avec le domaine environnemental (DDT, ONEMA...) et qui peuvent être amenées à « participer » à la gestion des ICPE (contrôles coordonnés ou en binômes).

4. La formalisation de la mutualisation des ressources et des compétences : du conseil à la délégation de gestion de missions d'inspection

a. Bases et principes de la formalisation

Préalable : à noter que ce chapitre a été complété postérieurement aux échanges du GT et fait ainsi référence à des textes publiés postérieurement.

L'annexe 4 liste les principaux textes existant en matière de délégation de gestion, en particulier le décret n°2004-1085 du 14/10/2004 relatif à la délégation de gestion et le décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration et sa circulaire d'application du 18 novembre 2015.

Dans les situations où la démarche d'amélioration a abouti à de nouvelles organisations s'appuyant sur un partage des ressources et des compétences, il convient de les formaliser en termes de documentation et de répartition des moyens.

Le degré de formalisation doit être adapté aux enjeux ; ainsi, selon qu'il s'agisse d'un simple appui ou conseil ou bien de la réalisation de missions régaliennes de contrôles, d'inspections ou d'instruction de dossiers par d'autres structures, les documents à élaborer et les obligations en termes de communication et de diffusion (auprès des partenaires extérieurs) diffèrent.

Un guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et inter-régionale des ressources "métiers" de l'administration territoriale de l'État (cf. recueil documentaire en annexe 4) est disponible et est particulièrement utile. Il fait suite aux travaux conduits par une mission inter-inspections mise en place par le 3ème comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 et explicite de manière précise et claire les modalités de recours aux dispositifs de mobilisation des ressources métiers pérennes (en application de l'article 7 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles pour les DDecPP) ou temporaires, dont les conventions de délégation de gestion.

Pour ces seconds dispositifs, le guide précise notamment les points suivants :

- la phase de diagnostic préalable qui doit être lisible en interne (relations hiérarchiques) et par les partenaires extérieurs,
- les situations amenant des services déconcentrés à mettre en commun des moyens pour la réalisation de certaines missions : indisponibilité provisoire d'une compétence nécessaire dans l'attente de formations ou de recrutement, optimisation de compétences ou encore savoir-faire pointu ou rare ne nécessitant pas d'être réparti sur l'ensemble du territoire,
- le type de missions pouvant faire l'objet de délégation de gestion entre services déconcentrés : elles ne se limitent pas au domaine des fonctions de support (ex. RH ou achats...) mais concernent bien également la réalisation de missions de contrôles et d'inspections (ex. cité : « contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques »),
- l'autorité fonctionnelle assurée par le délégant sur le service/l'agent lui venant en appui (déléataire),
- les documents permettant de formaliser la nature et les conditions (en particulier la durée de la délégation, éventuellement reconductible ; les obligations respectives des services ; les aspects hiérarchiques ; les modalités d'exécution financière ; les moyens humains mis à disposition) dans lesquelles les missions sont déléguées, qui varient selon leur impact (en termes de moyens mobilisés et d'information à porter à la connaissance des tiers). La durée de la délégation de gestion sera en cohérence avec les besoins exprimés suite au diagnostic ; le document peut être établi pour un temps de suppléance de quelques mois ou bien (en cas de vacance indéterminée de poste ou d'optimisation de missions) pour une durée d'une ou plusieurs années. Les circuits de diffusion des courriers et des informations (entre délégant et déléataire) et de signature demandent à être détaillés précisément,
- les modalités d'information et de suivi des modalités mises en place : présentation et approbation au niveau décisionnel (CAR, collège des chefs de services), consultation des comités techniques compétents (CT, CHSCT),
- la reconnaissance et la valorisation des missions déléguées dans le parcours des agents. Les fiches de postes et des lettres de missions des agents impliqués dans ces missions mutualisées seront formalisées.

Remarque : Il y est par ailleurs souligné que ces dispositifs n'ont ni vocation à « modifier (de manière pérenne) les répartitions et attributions de compétences édictées par les décrets d'organisation définissant les missions de chaque catégorie de directions ni à pallier l'insuffisance durable de moyens ». Les missions « d'inspection d'ICPE, exerçant des activités agricoles et une partie des activités agroalimentaires » sont ainsi exercées au niveau départemental par les DDecPP sous l'autorité du préfet de département, conformément aux articles 1er et 5 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (DDI).

Les missions d'inspection, de contrôles, d'instruction des dossiers (demandes d'autorisation ou d'enregistrement, traitement des plaintes...) confiées à un ou des agents d'autres structures nécessitent en pratique une délégation de gestion formelle en cas de mutualisation.

La circulaire du 18 novembre 2015 prise en application du décret n° 2015 – 510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration est venue conforter et préciser les conditions entourant la délégation de gestion rappelant notamment qu'elle n'emporte pas transfert de compétence et peut porter sur la réalisation d'actes de verbalisation pour autant que les champs de commissionnement des agents soient adaptés.

Dans le cas de simple mutualisation des fonctions de conseil, d'expertise et d'appui, la formalisation reste utile (lettre de mission notamment), en particulier si ces fonctions amènent l'agent à se déplacer dans d'autres territoires (aide à l'instruction ou lors de présentation de dossiers en préfecture, accompagnement lors d'inspection...) que celui où il est rattaché administrativement. C'est notamment le cas dans le cadre du tutorat et de l'accompagnement mis en place pour la formation d'un nouvel agent.

Le projet de recueil documentaire joint en annexe 4 fournit une liste de conventions établies dans certaines régions entre structures et formalisant des choix de ré-organisation, des lettres de missions d'agents concernant des fonctions régionales de coordination.

b. Exemples d'organisations mises en place

Les régions Île de France et Poitou-Charentes ont élaboré et concrétisé des organisations spécifiques, adaptées au contexte local. Elles sont présentées ci-après, à titre d'exemple, après une rapide présentation du contexte et des choix qui ont présidé à leur mise en place.

Région Poitou-Charentes

Contexte : la région Poitou Charentes est dotée de 7,17 ETP répartis (à titre indicatif en accompagnement de la notification de la dotation régionale) de la manière suivante : 1,06 en Charente (16) ; 0,7 en Charente Maritime (17) ; 3,99 dans les Deux Sèvres (79) et 1,42 dans la Vienne (86).

Suite à une vacance prolongée du poste d'inspecteur ICPE dans le département 17, l'accumulation de dossiers à instruire et sans perspective d'évolution positive (en termes de recrutement), un groupe de travail spécifique a été constitué en 2014 à l'initiative de la DRAAF et de la DREAL. Trois scénarios ont été envisagés :

- 1- Partage des ICPE du département 17 entre les départements 16 et 79
- 2 - Maintien d'un agent en poste à la DDPP 17
- 3 - Réalisation des missions de la DDecPP 17 par la DDecPP 79, à qui sont par ailleurs transférés les moyens de la DDecPP 17.

Schéma d'organisation retenu : au regard du contexte géographique et afin d'éviter de multiplier les conventions de mutualisation, l'option 3 a été retenue. Cela s'est concrétisé par le transfert des ETP (0,7 ICPE et 0,3 FSC) du 17 vers le 79 pour la réalisation des actes intéressant les deux départements. Deux arrêtés préfectoraux (respectivement dans le 17 et le 79) portant organisation de l'inspection des ICPE ont officialisé le dispositif et une convention décrivant de manière très détaillée les conditions matérielles et fonctionnelles a complété l'ensemble, avec une volonté marquée de sécuriser les délégations de missions (en particulier le service d'accueil jugé le plus fragile dans un tel dispositif) et

de déterminer les responsabilités respectives de chaque structure (en prévision d'éventuels contentieux). Cette convention est visée dans le recueil en annexe 4.

Chaque Préfet et chaque DDecPP conserve ses compétences et le suivi administratif des déclarations reste assuré par chaque préfecture.

La convention précise dans le moindre détail le partage des tâches. Le choix a été pris d'établir une délégation de signature au bénéfice du chef de la Mission Environnement Biologique de la DDCSPP 79, à l'exception des documents et actes suivants : avis défavorables (rapports de recevabilité dossier DAE, des rapports CODERST ou CDNPS), des courriers (demandes d'avis, réponses à un recours, réponses à une plainte, au ministère avec enjeu, aux élus) et des sanctions (rapports d'inspection avec suites, PV, courriers au Procureur), qui demeurent signés par le DDecPP 17. Le circuit d'informations a également été précisé dans la mesure où il est indispensable que les directeurs (des DDI délégués ou délégués) soient en mesure de répondre en cas de sollicitation inopinée (en réunion à l'extérieur par exemple).

Premiers bilans : prise en charge effective de la gestion des ICPE du département 17 et maintien de la polyvalence (appréciée) des agents mais fragilités conjoncturelles à anticiper et gérer dans le département 79 (en particulier, la formation simultanée de trois inspecteurs à mener).

Il convient de préciser que plusieurs éléments ont sans doute facilité la mise en place de ce dispositif ; la région a effectivement déjà expérimenté une mutualisation entre structures, en l'occurrence les Unités départementales 17 et 79 de la DREAL.

Un bilan sera fait au terme des 3 ans fixés par la convention.

Région Île de France (IdF)

Contexte : la dotation ICPE IdF est de 4,2 ETP, initialement répartie entre 8 agents (quotité variable allant de 10 à 60%) pour 8 départements, avec des problématiques avérées en termes de maintien des compétences. La région est marquée par une répartition très hétérogène des ICPE selon les départements. La problématique est ancienne ; une coordination avait déjà été initiée par le service régional de l'ex-DDSV75 puis par la DRIAAF, avant le transfert des compétences à la DRIEE en 2011.

Schéma d'organisation retenu : un constat des difficultés et une dotation régionale limitée à 4 ETP (en excluant Paris doté de 0,2 ETP et autonome en termes d'inspection des ICPE) pour 7 départements ont abouti à une 1^{ère} étape de mutualisation fin 2011 entre les départements 91 et 93 d'une part, entre les départements 78, 95 et 92 d'autre part.

La prolongation des réflexions a abouti en 2014 à une trame de répartition originale des ETP dédiés à l'inspection des ICPE par filière et par territoire, à savoir :

- 2 ETP (100%) spécialisés « Elevages » : 1 ETP dans le 78 (les élevages, les zoos et les S/Produits animaux du 78, 91, 92 et 95) et 1 ETP dans le 77 (les élevages, les zoos et les S/Produits animaux du 77, 93 et 94 et les abattoirs du 77),
- 2 ETP (100%) spécialisés « Agroalimentaires » : 1 ETP dans le 91 (coordination régionale pour 0.2% de son temps ; 0.8% dédiés aux abattoirs du 91, 93 et 95 et IAA du 77, 91, 93 et 95) et 1 ETP dans le 94 (abattoirs des autres départements et IAA du 78, 92 et 94, dont le MIN de Rungis).

Après validation en Comité régional de coordination (CRC IdF), réunissant régulièrement les 8 DDPP et co-organisé par la DRIAAF et la DIRECCTE IdF, et présentation en pré-CAR, cette répartition a été formalisée dans une convention régionale visée par les 7 directeurs de DDPP (document listé dans le recueil en annexe 4), en reprenant les éléments suivants : le principe de mutualisation et le rattachement administratif, la répartition fonctionnelle des ETP par territoires et filières, les obligations des DDPP respectives (délégués et délégués), le rôle de la coordination régionale, la continuité de service en cas de vacance de poste ou de congés, la liste précise des missions des inspecteurs (inspection, instruction, suivi administratif) et celles de leur autorité fonctionnelle.

Chaque année un programme de l'inspection des ICPE par les DDPP d'Île de France vient préciser les actions prioritaires et fait l'objet d'une validation en CRC IdF.

Premiers bilans : des avantages certains ont été observés (en termes de maintien des compétences, d'organisation d'une continuité de service, de l'accompagnement des 4 inspecteurs, du respect de la quotité de temps consacrée aux missions ICPE...) mais des fragilités restent à surveiller (faible nombre d'inspecteurs, vacance de poste chronique et prolongée, sollicitation ponctuelle des inspecteurs pour assurer d'autres missions...).

Annexe 1 : extrait du PSI 2014 - 2017

Groupe de travail « Organisation des DD(CS)PP – aspects liés à l'inspection »
Extrait du PSI (partie 2.1. du PSI 2014-2017)

2.1. L'organisation

Objectifs : tirer le meilleur parti de l'organisation des services déconcentrés pour améliorer l'efficacité de l'action

L'inspection des installations classées est exercée, sous l'autorité des préfets, par les DREAL pour les installations industrielles et par les DD(CS)PP pour les installations agricoles.

La technicité du métier, notamment s'agissant de la réglementation et du contrôle des installations les plus à risques (Seveso 3, IED), nécessite une mutualisation régionale voire inter-régionale des compétences. Cette mutualisation s'obtient au sein des DREAL : les équipes locales d'inspection (UT des DREAL et DD(CS)PP) s'appuient sur les compétences spécialisées du siège régional voire du pôle inter-régional pour certaines thématiques (risques accidentels, après-mines, équipements sous pression, canalisations notamment). Cette organisation, renforcée après la catastrophe d'AZF, a fait les preuves de son efficacité et doit être préservée.

Par ailleurs, l'inspection des installations classées en DD(CS)PP présente dans certains départements une importante fragilité, du fait d'effectifs très réduits, fréquemment de l'ordre d'un à deux ETP. Ce constat rend d'autant plus nécessaire l'appui des services risques des DREAL aux inspecteurs exerçant en DD(CS)PP, notamment en ce qui concerne les évolutions législatives et réglementaires générales, l'organisation de formations et journées de l'inspection, et les thématiques relatives aux risques accidentels et aux produits chimiques en milieu agricole. Les services risques désigneront en leur sein un correspondant régional pour les DD(CS)PP. Par ailleurs, les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture et les préfets concernés par ces situations de faible effectif mettront en place un cadre permettant une organisation plus robuste de l'inspection des installations classées en DD(CS)PP.

L'inspection doit disposer d'une capacité d'appréhension suffisante des problématiques environnementales, y compris les enjeux relatifs à la biodiversité et aux paysages, afin de pouvoir formuler et porter une position unifiée de la DREAL prenant en compte tous les enjeux. De même, l'inspection doit pouvoir identifier les impacts et interactions issus des sujets connexes comme l'efficacité énergétique ou les transports. Elle doit pour cela tirer le meilleur parti de la création des DREAL et resserrer ses liens notamment avec la police de l'eau des DDT(M), et avec l'autorité environnementale.

L'inspection des installations classées joue un rôle d'architecte ensemble et gère les interfaces et les modalités de dialogues avec les différents services (tels que eau et biodiversité) afin de garantir l'efficacité de l'action publique.

À ce titre, les démarches de mise sous assurance qualité des procédures doivent être maintenues afin de normaliser et fluidifier les processus.

Plan d'actions :

Au niveau national :

Les relations de l'administration centrale avec les préfetures, autrefois pilotées par les bureaux de l'environnement, devront être adaptées pour prendre acte de l'arrivée de nouveaux outils (par exemple dématérialisation de la déclaration) et d'une nouvelle organisation de ces bureaux dans certains départements. Un groupe de travail conjoint DGPR – Secrétariat Général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur sera mis en place pour organiser le pilotage et l'appui de cette fonction et lui redonner une visibilité en département. Il prolongera le groupe de travail déjà mis en place pour la dématérialisation de la déclaration ICPE.

Par ailleurs l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie mettra en oeuvre l'identification et le soutien, dans chaque région, des référents juridiques y compris auprès des DD(CS)PP.

En ce qui concerne les DD(CS)PP, une réflexion spécifique sera engagée au premier semestre 2014 entre la DGPR, la Direction Générale de l'Alimentation et les secrétariats généraux du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'agriculture pour explorer l'ensemble des pistes d'amélioration, organisationnelles notamment.

Au niveau régional :

- En interne, il convient tout d'abord de mener un retour d'expérience des adaptations induites par la réforme des administrations territoriales de l'État et la modification des règles de procédures. Ainsi, au

sein même de la DREAL, l'identification et la diffusion des bonnes pratiques de synergies des services transverses (juridique, SIG...) sera menée.

La complexification des sujets et le rôle d'intégration des enjeux de l'inspection des installations classées sont des tendances lourdes qui se sont confirmées ces dernières années. Les expérimentations de permis unique, qui démarrent en 2014 sur la base de la procédure installations classées, confirment ce rôle intégrateur. Ces exigences conduisent naturellement à réaffirmer la nécessité d'un maillage départemental avec les référents transversaux sur les dossiers et d'un maillage régional avec les spécialistes en appui, pour permettre le développement et la mobilisation de compétences spécifiques au sein d'une seule entité régionale (DREAL).

Lorsque ce maillage régional ne suffit pas, il peut être nécessaire de recourir à des pôles interrégionaux.

Les pôles existants dans le domaine des risques accidentels, équipements sous pression, canalisations et après-mines seront pérennisés, en intégrant le retour d'expérience de l'instruction ministérielle à paraître au premier semestre 2014 relative à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles et les conclusions de la mission d'évaluation du CGEDD et du CGEJET qui sera menée en 2014.

- En ce qui concerne les relations entre services d'inspection, les thématiques suivantes feront l'objet d'une attention particulière :

- L'approfondissement du pilotage de l'inspection en DD(CS)PP, sous la forme par exemple d'une structure d'échanges réunissant les directeurs des DD(CS)PP et de la DREAL, le chef de service risques et le coordonnateur régional ;

- L'adaptation des organisations (spécialisations, mutualisation y compris au niveau national) pour faire des économies d'échelle et permettre la polyvalence du système. Les organisations doivent pouvoir apporter aux agents les compétences dont ils ne pourraient disposer seuls pour faire leur travail d'intégration des différentes problématiques. Il pourra ainsi être envisagé, en s'appuyant sur des compétences internes aux DREAL, de mettre en place des inspecteurs semi-spécialisés (bi-départementaux, régionaux, ...) chargés de thématiques spécifiques (REACH et réglementations produits chimiques, sites et sols pollués, quotas, etc.)

- L'encouragement, dans les régions à faible effectif, sur certaines thématiques, à la création de pôles régionaux ou inter-régionaux, même s'ils peuvent être difficiles à animer, et à la facilitation des passerelles entre les DD(CS)PP et les DREAL. Dans le même esprit, on peut mentionner la généralisation de la possibilité pour les inspecteurs DD(CS)PP d'intervenir à l'échelle interdépartementale voire régionale (habilitation interdépartementale, désignation de référents thématiques en complément du coordonnateur régional par exemple) ;

- Le renforcement du réseau d'échanges de connaissances et de compétences entre les DD(CS)PP et les DREAL dont leurs UT (comme le partage de la compétence épandage des DD(CS)PP), la mutualisation des missions à l'échelle intradépartementale avec les UT et en premier lieu dans les régions à faible effectif DD(CS)PP ;

- La simplification réglementaire ou de mise sous assurance qualité de tâches chronophages pour une valeur ajoutée faible.

- En matière d'échanges avec les services autres que ceux chargés de l'inspection, des liens seront maintenus :

- pour l'efficacité administrative avec les bureaux de l'environnement transférés dans les DDI (directions départementales interministérielles) ou maintenus en préfecture ;

- pour les synergies d'action avec les autres services de la DREAL, les autres services chargés de police de l'environnement mais aussi avec les services de police et de gendarmerie, notamment pour la lutte contre les trafics illégaux. En particulier, des liens privilégiés pourront être créés avec les enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique (EAESP) ;

- dans l'acception plus large du principe de développement durable, avec les acteurs du développement économique et notamment les DIRECCTE, en particulier dans l'application de la circulaire du Premier ministre n°5572/SG « Organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises » ;

- avec les Agences Régionales de Santé, notamment sur les thématiques santé-environnement mais aussi dans le cadre des procédures d'instructions pour le recueil de leurs contributions ;

- avec les services en charge de l'urbanisme (notamment les DDT(M)) pour les actions de maîtrise de l'urbanisation et les servitudes relatives aux risques technologiques (y compris canalisations et infrastructures de stationnement, chargement et déchargement de transports de matières dangereuses), ou celles relatives aux pollutions importantes ;

- les services en charge de la police de l'eau : la police ICPE intègre les aspects police de l'eau pour ce qui concerne les installations classées et il est important que l'inspection continue à participer,

notamment au sein des MISEN aux démarches générales dans le domaine de l'eau pour être capable de décliner, au niveau des ICPE, les actions pertinentes ;
- avec les délégations régionales de l'ADEME sur les aides à la politique des déchets et de l'économie circulaire, et sur la gestion des sites pollués orphelins.

5/5

Annexe 2 : Lettre de mission de la DGPR du 01/02/15



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

Direction générale de la
prévention des risques

Service des risques
technologiques

Sous-direction des risques
chroniques et du pilotage

Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection
et des contrôles et de la qualité

Référence : 2015/13073/ST

Affaire suivie par :
Séverine TRUCHSESS
Tél. : 01 40.81.91.55- Fax : 01.40.81.78.62
Mél : severine.truchsess@developpement-durable.gouv.fr

Paris, le 01 FEV. 2015

La directrice générale de la prévention des
risques

à

Mme Catherine RACE, chef du bureau des
biotechnologies et de l'agriculture

**Objet : Lettre de mission du GT « Organisation des DD(CS)PP – aspects liés à l'inspection »
dans le cadre du programme stratégique de l'inspection des installations classées 2014-2017**

Le programme stratégique de l'inspection (PSI) des installations classées 2014-2017 prévoit, en ce qui concerne les DD(CS)PP, une réflexion spécifique entre la DGPR, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et les secrétariats généraux des ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture, pour explorer l'ensemble des pistes d'amélioration organisationnelles.

Les deux axes de travail identifiés sont les suivants :

- L'adaptation des organisations (spécialisations, mutualisation y compris au niveau national) pour faire des économies d'échelle et permettre la polyvalence du système. Les organisations doivent pouvoir apporter aux agents les compétences dont ils ne pourraient disposer seuls pour faire leur travail d'intégration des différentes problématiques. Il pourra ainsi être envisagé, en s'appuyant sur des compétences internes aux DREAL, de mettre en place des inspecteurs semi-spécialisés (bi-départementaux, régionaux, ...) chargés de thématiques spécifiques (industries agroalimentaires, méthanisation, déchets, sous-produits animaux, substances chimiques, agronomie de la fertilisation...).
- Le renforcement du réseau d'échanges de connaissances et de compétences entre les DD(CS)PP et les DREAL, dont leurs UT (comme le partage de la compétence épandage des DD(CS)PP), la mutualisation des missions à l'échelle intradépartementale avec les UT et en premier lieu dans les régions à faible effectif DD(CS)PP.

Cette lettre de mission s'inscrit dans le cadre des plans d'actions prévus dans le programme stratégique dans la partie 2.1 relative aux moyens et aux outils de l'inspection/l'organisation. Pour mémoire, cette partie 2.1 figure en annexe du présent courrier.

J'ai l'honneur de vous confier le pilotage du groupe de travail national chargé de me proposer les modalités permettant d'optimiser l'organisation de l'inspection en DD(CS)PP à même de répondre pleinement aux enjeux liés à la prévention des risques dans les installations classées pour la protection de l'environnement agricoles et agroalimentaires.

Vous travaillerez sur les deux axes de travail identifiés plus haut.

Pour ce faire, la composition du GT devra laisser une large place aux représentants de l'inspection de terrain. Vous travaillerez en lien avec le Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles de la qualité (BRPICQ), en charge de la mise en œuvre et du pilotage du plan stratégique de l'inspection.

Vous associerez le service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) et la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL). Vous apprécierez le moment opportun pour associer éventuellement le secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture.

Je souhaite que les propositions et recommandations du GT me soient remises au plus tard à la fin du 1^{er} semestre 2015.

Je vous demande de me tenir régulièrement informée de l'avancement des travaux du groupe, qui devra privilégier des propositions opérationnelles et efficaces.

La directrice générale de la prévention des
risques,



Patricia BLANC

Annexe 3 : Eléments du diagnostic territorial à prendre en compte

- La liste des structures intervenant (directement ou indirectement), au niveau régional, dans la gestion des ICPE du parc des DD(CS)PP (rattachement administratif ou fonctionnel des inspecteurs ; (UO pour le BOP 206 et mobilité) : DD(CS)PP, siège de la DREAL (pilotage de l'inspection des ICPE régionales, suivi de la programmation et coordination technique, organisation de la formation des agents, autorité environnementale...), UT de la DREAL (appui technique, référents thématiques...), DRAAF (responsable délégué du BOP 206 ; coordination régionales de certaines missions assurées par les agents en charge de l'inspection des ICPE...), les CRIC-IRIC (titulaire et suppléant), le ou les bureaux de l'environnement (réception des déclarations, préparation des CODERST, organisation des enquêtes publiques...), bureaux de l'environnement, préfetures, DDT(M), ONEMA, ARS, autres structures (selon organisation locale : appui juridique, chargé de communication...),
- Les ressources humaines intervenant dans la gestion des ICPE agricoles au sein des DD(CS)PP : nature de la mission (inspection, instruction, suivi administratif...), nombre d'ETP théoriques, nombre d'agents (titulaires et suppléants), nombre d'ETP réels, vacances de postes, perspectives d'évolutions (mutations, départs à la retraite...), quotité du temps (complet ou incomplet) consacrée à la gestion des ICPE, missions partagées par les inspecteurs ICPE (autres missions environnement - FSC- et missions MAAF liées aux autres réglementations concernant les ICPE - santé animale, protection animale, sous-produits animaux, hygiène alimentaire...), évolutions de la DO en perspective (modification de nomenclature impactant les DO théoriques, diminution de la DO réelle...),
- Les ressources humaines intervenant (ponctuellement) dans la gestion des ICPE agricoles (hors des DD(CS)PP) : appui, conseil, coordination, suppléance,
- La liste de l'ensemble des missions assurées ou mentionnées dans les fiches de poste des agents chargés de gestion des ICPE agricoles (au regard des quotités de temps attribuées) :
 - en lien direct avec la gestion des ICPE agricoles (au-delà des missions « cœur de métiers », d'instruction et d'inspection, assurées par l'inspection en DD(CS)PP) : conseil et appui auprès d'autres structures ou agents (procédures d'instruction, modalités d'inspection, processus technique, rédaction des AP, suivi juridique ; activités spécifiques conservées/prises en charge par les bureaux de l'environnement ;
 - autres missions non directement liées à la gestion des ICPE : missions supplémentaires conjoncturelles (contrôles conditionnalité...) ou pérennes,
- Evaluation du temps et du pourcentage d'ETP dévolus à chacune des missions (point ci-avant) effectuées (bilans n-x sur un cycle de x années) et estimation du temps aux actions programmées (sur la base de la programmation n),
- Rôle et missions assumées par le CRIC-IRIC (coordination, veille réglementaire et technique, animation de réseau, appui, conseil, relais / interface avec DREAL, DGPR...), suppléance en cas d'absence d'inspecteurs et estimation du temps consacré
- Caractéristiques des structures : situation géographique au sein de la région (plus ou moins excentrée), attractivité (en lien avec les taux de renouvellement), taille de la structure, structure de rattachement du CRIC-IRIC, mutualisations déjà existantes au sein d'un département (entre DD(CS)PP et UT), de la région (entre UT DREAL par exemple...) ou entre départements de deux régions distinctes (entre DD(CS)PP...) ; évolutions territoriales en perspective...
- Caractérisation du parc des ICPE de la région : nature et importance respective des filières présentes, répartition des ICPE entre DREAL (siège, UT et DD(CS)PP) ; évolutions en perspectives des filières et des procédures (développement de filières spécifiques comme la méthanisation, révision du BREF Élevage et nombre d'élevages concernés par la mise aux normes – 3200 élevages au niveau national,

accroissement des contentieux dans certaines filières, dématérialisation des déclarations, mise en place de l'autorisation unique...),

- Compétences et expertises disponibles (au sein de toutes les structures concernées) par thématiques concernées dans la région : par filière/activité (aviculture, IED, viticulture, équarrissage, sous-produits animaux, pisciculture, IAA,...), technologie nouvelle (méthanisation...), catégories d'ICPE (IED...), risques ou nuisances spécifiques (accidentologie, pollutions chroniques liées aux épandages...)...
- Caractérisation de la gouvernance et du pilotage : niveau inspection (nature - formation, journées thématiques de l'inspection, appui à l'utilisation des outils informatiques, appui à l'instruction, à l'inspection, à la rédaction des AP, juridiques, communication ; désignation des « référents » thématiques ou d'agents contact DD(CS)PP en DREAL...) et niveau direction (rencontres régulières, participation de la DREAL aux réunions DRAAF - DD(CS)PP, préparation des dialogues de gestion...),
- Etat de l'ensemble de la documentation existante formalisant la répartition du parc des ICPE et la réalisation des missions : conventions, lettres de mission, chartes, arrêtés préfectoraux...
- Point sur le traitement des thématiques transversales au sein de la région : formation des agents (offre régionale de formation et de maintien des compétences : tutorat des nouveaux inspecteurs, formation des nouveaux inspecteurs - en complément du parcours de formation dispensé au niveau national...), bases de données et outils informatiques (référént désigné), appui juridique, communication...
- ...

Annexe 4 : recueil de textes et documents relatifs à l'organisation des structures (liste)

Décrets et arrêtés

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets

Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat, modifié

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, modifié

Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration

Circulaires et guides

Circulaire du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion (ministère en charge des finances)

Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État (premier ministre)

Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et inter-régionale des ressources "métiers" de l'administration territoriale de l'État (CIMAP - 17 juillet 2013) : disponible sur le site de La fonction Publique à partir du lien suivant :

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/guide-pratique-pour-la-mobilisation-interdepartementale-et-interregionale-des-ressources-metiers-de>

Circulaire du 18 novembre 2015 prise en application du décret n° 2015 – 510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (premier ministre)

Exemples de conventions de délégation de gestion et de lettres de missions établies dans diverses régions (disponibles auprès des régions concernées)

Dans le domaine des ICPE :

- Île de France : convention de délégation de gestion concernant l'instruction technique et l'inspection relatives aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) dans les domaines agricoles et agroalimentaires entre les DDPP de la Seine et Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis, du Val de Marne et du Val d'Oise,
- Poitou Charentes : convention relative à la coopération en matière d'inspection des installations classées entre la DDCSPP des Deux Sèvres et la DDPP de la Charente-Maritime,
- Exemples de lettres de missions pour la fonction de coordonnateur régional des installations classées (PACA, Île de France, Alsace-Lorraine...).