



Paris, le 11 JUIL. 2006

La Ministre de l'Écologie et du Développement Durable

A

Mesdames et Messieurs les Préfets de région
et de département

Objet : Directive Nationale d'Orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable.

La présente instruction constitue la Directive Nationale d'Orientation (DNO) pour les politiques conduites par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Elle a pour objectif de vous préciser les principes, les priorités et les règles de gouvernance à appliquer pour ce ministère au niveau de l'Etat déconcentré.

I – Le contexte général.

Conformément à la charte de l'environnement adossée à la Constitution, le ministère exerce sa mission en pilotant une politique écologique forte et en œuvrant résolument pour une intégration de l'environnement dans les autres politiques. Il entend ainsi promouvoir un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs, en matière de ressources naturelles, de gestion des territoires et de qualité de vie. La solidarité écologique dans l'espace et dans le temps, l'interdépendance entre le global et le local, la prévention des irréversibilités et la responsabilité, tant individuelle que collective, sont les fils conducteurs de nos politiques, qui répondent à l'attente de nos concitoyens.

Le droit national dans le domaine de l'environnement est déterminé à plus de 90% par des accords internationaux et des règles communautaires, lesquels engagent les Etats à des obligations de résultat et non plus seulement de moyens. L'effectivité et la qualité de la mise en œuvre de ce droit sont un impératif. En effet, l'application insuffisante d'une directive sur notre territoire, quelle qu'elle soit, fait courir à la France un risque de condamnation par la cour de justice de Luxembourg

et d'affaiblissement international. Mais avant tout l'application du droit doit être considérée comme un moyen efficace pour préserver le patrimoine naturel commun de l'humanité et prévenir les risques de toute nature.

Ce cadre général et ces obligations étant rappelés, la présente Directive Nationale d'Orientation a pour objectif de vous préciser, ainsi qu'à tous les membres du pôle « environnement et développement durable » (directions régionales DIREN et DRIRE, bureau des préfectures, services départementaux DDAF, DDE, DDSV, SDAP, SN..., nombreux établissements publics et organismes labellisés, responsables des agents habilités et des officiers de police judiciaire), les priorités du ministère et les règles de gouvernance à appliquer au niveau du pôle.

II - Les priorités.

A) Sur le plan national, l'action de mon ministère est guidée par les facteurs suivants.

1.- La charte de l'environnement :

- considérant « que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation » ;

- ses principes prescrivent notamment que :

- chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1) ;

- toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (art. 2) ;

- toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7) ;

- l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la charte (art. 8) ;

- les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social (art. 6).

2.- Les grandes priorités qui fondent la Stratégie Nationale de Développement Durable que sont :

- La lutte contre le changement climatique avec comme obligation que les émissions de gaz à effet de serre de la France n'excèdent pas en moyenne, sur la période d'engagement du protocole de Kyoto 2008-2012, le niveau des émissions de 1990. Les politiques de notre pays doivent en conséquence être adaptées à cet objectif quantitatif de stabilisation, qui implique au minimum d'assurer la neutralité

carbone des nouveaux plans, projets et investissements. La France s'est par ailleurs fixé un objectif de division par quatre de ses émissions d'ici 2050.

- La préservation de la biodiversité, des milieux naturels et des paysages, avec pour objectif de stopper la perte de la biodiversité d'ici 2010.
- La protection contre les risques sanitaires et écologiques induits par la dispersion de polluants ou la dégradation des milieux naturels, qu'il s'agisse de l'air, de l'eau, des sols ou de la mer.
- La prévention des risques technologiques et naturels.
- La gestion équilibrée des eaux, avec l'obligation d'atteindre en 2015 un bon état écologique des masses d'eau.
- L'intégration de l'environnement dans tous les choix publics et privés, pour tendre vers un développement durable.
- Le développement de pratiques et d'outils pour le développement durable (mobilisation des acteurs, indicateurs d'évaluation, Agendas 21 locaux,...)

B) Aux niveaux déconcentrés, la traduction opérationnelle de ces grands principes conduit aux priorités suivantes.

1.- Je vous demande de centrer pour les prochaines années votre action dans les domaines sectoriels suivants :

- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets, qui passe par des économies d'énergie, des choix pertinents de modes de construction et de déplacements, les Plans Climats Territoriaux, le cadrage préalable et l'évaluation des SCOT, la mise en œuvre du marché de quotas de CO₂, une promotion des énergies renouvelables tenant compte des autres enjeux environnementaux, et par des politiques d'adaptation ;
- la préservation de la biodiversité et des paysages par la mise en œuvre des procédures et outils de gestion et d'évaluation du patrimoine naturel, qu'il soit exceptionnel ou ordinaire, terrestre ou marin, et par l'intensification des politiques partenariales pour une gestion durable des milieux naturels, des espèces sauvages et des aménités de nos territoires, tout particulièrement dans le cadre de Natura 2000 (Docob, animation, contrats, chartes) ;
- la prévention des risques sanitaires et écologiques, notamment par la mise en œuvre du plan national santé-environnement, le respect des valeurs limites fixées par exemple pour la pollution atmosphérique, la maîtrise des déchets et la réduction des nuisances sonores ;

- la prévention des risques naturels et technologiques, grâce notamment à la mise en place des PPR naturels et technologiques, et au renforcement de la sécurité des établissements à risques, en particulier SEVESO ;

- l'aménagement et la gestion des eaux par la poursuite des plans de prévention des inondations (grands fleuves, PAPI), le traitement des eaux résiduaires urbaines, le respect de la directive nitrates et la mise en œuvre de la directive DCE (révision des SDAGE, des programmes d'actions et des programmes de mesures) et la maîtrise quantitative de la ressource en eau, au moment où le réchauffement climatique risque d'aggraver les difficultés déjà rencontrées dans certaines régions.

Ces orientations seront complétées en tant que de besoin, en particulier pour l'Outre-Mer, par des circulaires spécifiques - comme je le fais régulièrement pour fixer les priorités de l'inspection des installations classées ou de la police des eaux.

2.- Il convient d'attacher une importance toute particulière aux fonctions de « l'autorité environnementale spécifique », selon les termes européens, qui établit les références et donne le sens à l'action du service public de l'environnement.

Vous assurerez donc :

- la connaissance aussi précise que possible de la situation environnementale de vos régions et départements pour prévoir les évolutions, hiérarchiser et faire connaître les enjeux environnementaux des territoires ; cette connaissance, tout à fait essentielle pour la lisibilité et le pilotage de votre action, doit être périodiquement synthétisée dans les « profils environnementaux » de vos régions ;

- l'organisation d'un système d'information de l'environnement de qualité, qui permette aux organisations non gouvernementales et au public de connaître à la fois l'état de l'environnement et les pressions qui s'exercent sur lui, et de participer aux débats et prises de décision pour les éviter ou les résorber ;

- l'élaboration de doctrines et de documents de cohérence régionale et infra-régionale ;

- l'intégration progressive de l'environnement dans toutes les politiques publiques et privées ; votre outil privilégié à cette fin sera l'évaluation environnementale des plans, des programmes, des projets, incluant notamment les documents territoriaux de planification (SCOT, SAGE, SMVM...), établis dans le respect des lois (littoral, montagne...) ; la protection de l'environnement et la valorisation des ressources naturelles constituent en effet des facteurs déterminants de l'attractivité et de la compétitivité des territoires ; la nouvelle génération des Contrats de Projets Etat-régions et des Programmes Opérationnels prendra en compte ce principe d'intégration de l'environnement.

3.- Enfin vous serez les promoteurs du développement durable.

Vous soutiendrez dans ce domaine l'éducation et la mobilisation de la société civile dans toutes ses dimensions pour lui faire partager les enjeux et valoriser les bonnes pratiques et les innovations souvent économes en ressources et créatrices d'emplois. Vous développerez les approches partenariales avec les ONG, les acteurs économiques et les collectivités, dans des logiques de projets et de pratiques innovantes visant à concilier protection et valorisation de l'environnement, développement économique, progrès social et emploi ; vous soutiendrez ainsi les associations qui sensibilisent à la réduction de l'empreinte écologique.

L'État se doit d'être exemplaire en matière d'éco-responsabilité (notamment via la commande publique) et cohérent dans les politiques conduites par ses divers pôles régionaux, notamment en matière économique et sociale.

III – La gouvernance.

Les politiques de l'écologie et du développement durable s'appuient sur le respect des lois et règlements, le contrat, l'incitation financière, l'éco-fiscalité, les marchés publics et les démarches volontaires, ainsi que sur les principes de précaution, d'action préventive, du pollueur-payeur et de participation. Les composantes du Service Public de l'Environnement concourent collectivement à ces politiques, sous l'autorité du Préfet de région, dans le respect du principe de spécialité des établissements publics. Leur bonne orchestration, au sein du pôle régional environnement et développement durable (circulaire du 21 mars 2005), en assure la meilleure performance.

A) Relations entre les différents niveaux territoriaux pour la mise en oeuvre des politiques ministérielles.

Pour la gestion des procédures individuelles, l'application du code de l'environnement est confiée, sous l'autorité des Préfets de département et chacun selon ses compétences, soit à des directions interdépartementales relevant du MEDD, soit à des directions départementales, services déconcentrés d'autres ministères mis à disposition du MEDD, soit à des agents d'établissements publics spécialement commissionnés.

Face à la diversité de cette organisation territoriale s'impose, conformément à la charte de la déconcentration, le principe d'un pilotage régional. Que la mise en oeuvre des actions elles-mêmes soit de la responsabilité d'une unité départementale, interdépartementale ou interrégionale, l'échelon régional est en effet le plus pertinent pour appréhender globalement les enjeux environnementaux des territoires. Dans certains cas particuliers, comme les bassins dans le domaine de l'eau, le niveau interrégional peut, en sus, être aussi un niveau de coordination et de synthèse pertinent.

Cette fonction de pilotage incombe, au niveau des services, aux DIREN ou aux DRIRE chacun selon ses compétences. Les DIREN et les DRIRE devront ainsi, sous l'autorité des Préfets de région et en liaison avec les Préfets de département :

- décliner concrètement les politiques nationales au niveau régional ; les doctrines et documents de cohérence régionale sont établis sous leur pilotage et leur responsabilité et introduits, si nécessaire, dans le document d'orientations stratégiques adopté et actualisé par le CAR ;
- fixer les objectifs opérationnels (hiérarchisation des unités naturelles sensibles, priorités sectorielles, tableau de bord de mise en œuvre des directives) et les outils d'évaluation, en liaison avec les services départementaux et les établissements publics, et veiller à leur réalisation ;
- appuyer dans les cas difficiles les services départementaux dans l'instruction des dossiers, afin qu'il soit proposé au préfet de département une décision conforme aux orientations nationales ;
- coordonner la position des services lorsqu'un dossier est novateur ou concerne un territoire à enjeu particulièrement fort ;
- impulser, en liaison avec les parquets, la mise en place de plans de contrôles hiérarchisés pour les 25 polices spéciales de l'environnement et participer, aux niveaux appropriés, à l'animation des services de contrôle, en veillant à ce que soient dressés des procès verbaux en cas d'infraction caractérisée ;
- organiser, en liaison avec les membres du service public de l'environnement, les nécessaires retours d'information (comptes rendus, indicateurs de performance...) ; des consignes nationales seront adressées aux services pour que les pratiques mises en place conservent une homogénéité suffisante ; les directions régionales feront régulièrement avec les Préfets de département un point sur les données du reporting et sur le traitement des dossiers délicats. Je vous demande de m'alerter sur toute situation délicate, avant d'être saisie par les associations ou les élus.

Les compétences nécessaires pour assurer correctement ces fonctions de pilotage (scientifiques, techniques, juridiques, socio-économiques, managériales) seront recherchées par l'identification des meilleurs profils et des formations adaptées pour porter ces enjeux. Cette organisation exigera des mutualisations régionales, ou inter-régionales pour les compétences les plus rares.

B) Relations entre les services déconcentrés et les établissements publics ou organismes labellisés.

Les établissements publics sous tutelle du MEDD contribuent, par leur expertise ou leurs moyens financiers, à la mise en œuvre des priorités territoriales stratégiques. Il s'agit de veiller sur le terrain, au delà de leur coopération active au pôle régional environnement et développement durable, à :

- mettre concrètement en œuvre les contrats d'objectifs passés entre ces établissements et l'État pour leur partie territoriale ; dans le cas de l'eau, ce dialogue s'effectuera au niveau du bassin, tout en étant décliné au niveau régional ;
- associer les établissements publics ayant des implantations territoriales au dialogue entre les directions régionales et les services départementaux pour la définition des objectifs locaux ; il appartient aussi aux représentants de l'État siégeant aux conseils d'administration de ces établissements ou dans leurs commissions territoriales de s'assurer que ces objectifs sont pris en compte dans leurs politiques locales ;
- associer, dès l'engagement de discussions techniques devant déboucher sur des prescriptions réglementaires, les établissements publics susceptibles d'apporter leur concours financier à la mise en œuvre des mesures adoptées, dans le respect des réglementations en vigueur.

IV – Le développement durable et l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques.

La prise en compte de l'environnement et du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques est un enjeu central et chaque service ou établissement public doit être un acteur majeur de cette dynamique.

En effet, au moment où le climat se modifie sur toute la planète du fait des activités humaines, avec des conséquences à venir considérables en termes d'économie, de santé, de biodiversité et de risques naturels, il ne serait pas responsable que l'ensemble des services ou établissements relevant de l'État ne contribue pas - aux côtés des collectivités, des associations, des entreprises et de tout citoyen - à la nécessaire impulsion pour faire évoluer nos modes de vie. Si la technologie peut nous aider à résoudre une partie de nos difficultés, il serait présomptueux et dangereux de penser qu'elle aura réponse à tout. Le débat doit conduire à l'action et l'État se doit de donner l'exemple.

Votre implication personnelle sur ce sujet est essentielle. Au-delà d'une application résolue des directives, lois et règlements, je vous demande donc de porter le message du développement durable auprès de tous les décideurs, publics et privés. Cette pédagogie est un levier indispensable pour la nécessaire évolution de notre société.



Nelly OLIN