

CONSEIL GENERAL DU
GENIE RURAL, DES EAUX ET
DES FORETS

CONSEIL GENERAL DES
PONTS ET CHAUSSEES



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 21 JUIL. 2005

Le Vice-président du Conseil général
du génie rural, des eaux et des forêts

Le Vice-président du Conseil général
des ponts et chaussées

à

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

Monsieur le Ministre de l'agriculture
et de la pêche

Objet : Mission pour le rapprochement entre les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions départementales de l'équipement.

Par lettre de mission en date du 15 mars 2005, vous nous avez prescrit d'examiner les conditions dans lesquelles pourraient se mettre en place des fusions entre directions départementales de l'Équipement et directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, en application des instructions du Premier ministre en date du 16 novembre 2004.

Vous trouverez ci-joint un premier rapport d'étape établi par Messieurs MORDANT, PERRIN, CLOUD et MANDARON, membres du conseil général du génie rural des eaux et forêts et Messieurs CHANTEREAU, MEARY, Madame MAZIERE, Monsieur BAUDOUIN, membres du conseil général des ponts et chaussées.

Vous pourrez constater à la lecture de ce document que les membres de la mission, mais aussi la très grande majorité des responsables de services départementaux qu'ils ont rencontrés, considèrent que les circonstances et notamment :

- la deuxième phase de décentralisation qui amène les directions départementales de l'Équipement à ne plus exercer les tâches de gestion routière qui marquaient de façon très forte, et peut-être à l'excès, leur organisation,
- l'adoption d'une nouvelle politique agricole commune qui place clairement au premier rang de ses objectifs la gestion équilibrée des territoires et la protection de l'environnement,

sont particulièrement propices à des fusions complètes de DDE et de DDAF pour créer, auprès du représentant de l'Etat dans le département, un service technique en charge de l'environnement et de l'aménagement des territoires.

La création d'un tel service permettrait de mettre en place au niveau du département une administration technique susceptible d'effectuer des analyses globales des politiques d'aménagement du territoire dépassant la compétence géographique des collectivités locales. La plupart des membres de la mission considèrent que la création d'un tel service est, à moyen terme, l'unique alternative à un abandon par l'Etat du niveau départemental et à une concentration au seul niveau régional de l'ensemble des tâches de conception en matière d'aménagement et de développement durable.

La mission conclut également, là où la fusion sera décidée, qu'elle doit être menée jusqu'au bout, confiée à un directeur unique et que la création de postes de directeur délégué provenant de l'autre administration comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

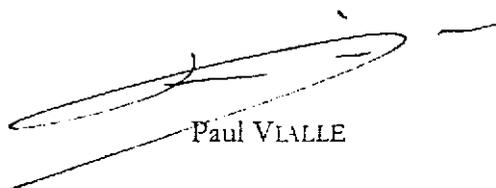
Le caractère clairement très positif de la démarche ne doit pas cacher qu'elle comporte de nombreuses difficultés qui devront être approfondies et faire l'objet d'un traitement spécifique au niveau gouvernemental.

La première est principalement d'ordre psychologique. Il faut absolument éviter qu'une part de la population, et tout d'abord la profession agricole, considère que ses besoins seront moins bien pris en compte par une direction fusionnée que par son interlocuteur antérieur. C'est un objectif qu'il est parfaitement raisonnable d'atteindre mais il faut savoir prendre le temps de l'expliquer.

La seconde concerne les personnels. Une première analyse des conditions de rémunérations des deux administrations fait ressortir que si les conditions d'emploi statutaires sont très semblables, les régimes indemnitaires sont différents. Un grand soin devrait être pris dans les expérimentations d'abord, puis lors de la généralisation si le Gouvernement la décide, pour qu'aucune catégorie de personnel ne voie sa rémunération globale diminuer.

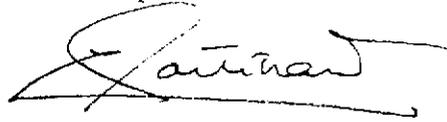
Enfin, ces services de plus en plus unifiés, rendront compte à trois pôles de l'administration régionale de l'Etat et verront leurs dépenses s'imputer sur plusieurs programmes au titre de la LOLF. Le fait pour une administration déconcentrée de rendre compte à plusieurs ministres et à plusieurs pôles régionaux ne constitue pas une nouveauté et ne devrait pas être source de difficultés. Toutes précautions devront par contre être prises avec le ministre en charge de la réforme de l'Etat pour que les mécanismes verticalisants de la LOLF ne viennent pas contrarier cette mise en place de nouveaux services répondant à plusieurs politiques.

Le Vice-président du CGGREF



Paul VIALLE

Le Vice-président du CGPC



Claude MARTINAND

**CONSEIL GENERAL
DU GENIE RURAL, DES EAUX
ET FORETS**

**CONSEIL GENERAL
DES PONTS ET CHAUSSEES
N° 2005-0109-01**

**REORGANISATION
DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ETAT**

MISSION POUR LE RAPPROCHEMENT DDAF/DDE

RAPPORT D'ETAPE

21 juillet 2005

I. ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ETAT EN MATIERE D'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES	5
1. ELEMENTS DE CONTEXTE GENERAL.....	5
2. LE CŒUR DES METIERS DE L'ADMINISTRATION TECHNIQUE DEPARTEMENTALE DE L'ETAT : L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES	6
3. POURQUOI UN RAPPROCHEMENT ENTRE DDE ET DDAF ? C'EST LA QUESTION ESSENTIELLE AVANT CELLE DE SAVOIR COMMENT OPERER CETTE DEMARCHE ET QUAND ?	7
4. SI AU PREALABLE, DU SENS EST DONNE A L'EXERCICE DE RAPPROCHEMENT INTERMINISTERIEL, DES ATOUTS DOIVENT ETRE REUNIS ET DES ECUEILS EVITES POUR FAVORISER LE SUCCES DE LA DEMARCHE	9
II. GRANDES FONCTIONS DE CETTE NOUVELLE DIRECTION ET EBAUCHE DE SON ORGANISATION.....	13
1. GRANDES FONCTIONS	13
2. EBAUCHE D'ORGANISATION	13
<i>A/ Les domaines techniques à forte synergie DDAF-DDE.....</i>	<i>13</i>
<i>B/ Les domaines généraux</i>	<i>14</i>
<i>C/ Les domaines plus spécifiques.....</i>	<i>15</i>
III. PRINCIPAUX POINTS A APPROFONDIR	17
1. LA GESTION DU « COURT TERME »	17
<i>A/ Les relations avec le niveau régional.....</i>	<i>17</i>
<i>B/ Les relations avec d'autres services départementaux.....</i>	<i>17</i>
2. LE SYSTEME D'INFORMATION.....	17
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	18
<i>A/ Les aspects statutaires.....</i>	<i>18</i>
<i>B/ Les régimes indemnitaires.....</i>	<i>18</i>
<i>C/ La gestion des emplois</i>	<i>18</i>
<i>D/ La formation.....</i>	<i>18</i>
<i>E/ La mobilisation des compétences.....</i>	<i>19</i>
<i>F/ Action sociale</i>	<i>19</i>
4. LA LOLF	19
5. LES LOCAUX.....	19
QUELQUES ELEMENTS DE CONCLUSION.....	21
ANNEXE I LETTRE DE MISSION.....	23
ANNEXE II MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	25

Préambule

La mission trouve son origine dans la lettre co-signée par les ministres de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité et le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer du 18 mars 2005 et adressée aux vice-présidents du CGGREF et du CGPC.

Cette lettre rappelle les orientations du premier ministre en matière de réforme de l'administration départementale : « il encourage, là où les préfets l'auront éventuellement proposée, la fusion DDE-DDAF pour créer une direction départementale de l'aménagement et de l'agriculture et demande dans les autres cas, de clarifier les compétences en matière de prévention des risques et de police de l'eau, ou de les coordonner pour ce qui concerne l'ingénierie, en optimisant les moyens et les organisations ».

Elle précise que la création d'un service unique doit être réalisée dans plusieurs départements et que cela nécessitera l'ouverture de nombreux chantiers parmi lesquels les questions relatives à la gestion des ressources humaines et aux systèmes d'information.

I. ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ETAT EN MATIERE D'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

1. ELEMENTS DE CONTEXTE GENERAL

Le contexte dans lequel s'inscrit la démarche d'aujourd'hui a sensiblement évolué même si des tendances « lourdes » étaient déjà prévisibles il y a dix ans, lors de la 1^{ère} tentative de rapprochement entre directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Motivée déjà par la recherche d'un autre positionnement des services déconcentrés, elle a permis une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat et une meilleure connaissance entre services. Cette première démarche s'est traduite entre autres par la mise en place de pôles inter-services en particulier les missions interservices de l'eau (MISE), des pôles « aménagement » ou des guichets uniques d'« ingénierie publique ».

- Les principales évolutions concernent d'abord les institutions

La République est désormais **décentralisée** (loi constitutionnelle du 28/03/2003).

Le champ de compétences des collectivités territoriales va connaître **un nouvel accroissement** y compris en matière de politiques européennes. D'où la nécessité pour l'Etat d'adopter **un nouveau positionnement** vis-à-vis de celles-ci.

Les citoyens expriment de nouvelles exigences en matière de **qualité de service** et de **sécurité** (s'agissant des risques, des procédures juridiques, de la santé et plus généralement de la qualité du cadre de vie...).

Ce contexte doit conduire à mettre en place **une nouvelle gouvernance** fondée notamment sur la stratégie, la coordination, l'arbitrage, la confiance (Etat garant), etc.

- Par ailleurs, le fonctionnement d'une société développée impliquant de nombreux acteurs est inévitablement complexe.

Elle nécessite la **mobilisation de toutes les capacités d'expertise** de l'Etat et le **développement d'aptitude à la médiation et à la gestion de projets complexes**, alors que, **l'intercommunalité monte en puissance** avec la création et le développement de communautés de communes ou de communautés d'agglomérations qui s'investissent pleinement dans les **projets de développement de territoires**.

Plus concrètement, la réforme de modernisation de l'Etat se traduit par de **nouveaux transferts de compétences et de personnes** aux régions et aux départements avec des conséquences importantes en termes d'organisation des services de l'Etat au plan local et une **nécessaire évolution des relations entre les échelons départementaux et régionaux ainsi qu'avec les directions d'administration centrale (DAC)**.

L'évolution des services se veut pragmatique et évolutive tenant compte des pluralités de situations locales. Mais elle pèse sur les services, mobilisant temps et énergie, bousculant les pratiques avec l'exigence de faire mieux et autrement.

La première exigence est de prendre la juste dimension de la situation actuelle et d'apprécier de manière globale puis au cas par cas si les DDE et DDAF peuvent « absorber » un objectif supplémentaire visant à leur rapprochement. Celui-ci constitue-t-il une **opportunité favorable et enrichissante ou est-ce un « handicap » ? Le moment est-il propice à cette évolution ?**

Des changements profonds sont à entreprendre - en tout état de cause - du fait de la seconde étape de décentralisation prévoyant le transfert d'une partie importante de l'actuel réseau routier national, de la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), indépendamment de toute perspective de rapprochement entre Equipement et Agriculture.

2. LE CŒUR DES METIERS DE L'ADMINISTRATION TECHNIQUE DEPARTEMENTALE DE L'ETAT : L'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Les deux services sont de longue date présents et impliqués dans l'analyse, la compréhension et la résolution des questions concernant les territoires et ceux qui y vivent, que ce soit les espaces urbains, périurbains ou ruraux.

L'observation, la connaissance, la compréhension des divers territoires alimentent les politiques sectorielles des ministères concernés (Agriculture et Pêche, Transports et Equipement, Ecologie et Développement durable) :

- ✓ urbanisme et planification spatiale, habitat et logement, politique de la ville et rénovation urbaine, déplacements, sécurité routière, ingénierie d'appui territorial,
- ✓ prévention des risques de toute nature (technologiques, naturels, sociaux,...),
- ✓ protection de l'environnement et politique de l'eau ; gestion des espaces et des ressources naturelles,
- ✓ mise en œuvre des politiques agricoles, de développement économique du monde rural, de la forêt, de la sécurité sanitaire et alimentaire,

et facilitent, en réponse aux besoins exprimés par les collectivités territoriales, l'exercice des activités d'ingénierie s'inscrivant dans le cadre des politiques publiques.

L'acquisition de connaissances des territoires, dans toutes leurs caractéristiques constitue aujourd'hui plus que jamais **le creuset des actions des services déconcentrés des deux ministères** et fonde leur légitimité, qu'elles soient exercées au nom de l'Etat, en partenariat ou pour le compte des collectivités locales.

La compréhension de la dynamique des territoires nécessite des exercices de synthèse et de visualisation pour transmettre, faire comprendre et partager savoirs et données avec les divers interlocuteurs : de l'application du droit des sols aux démarches de stratégie et prospective territoriales.

Dans un contexte évolutif et exigeant en termes de qualité (qualité de service, de compétences, de médiation...), il faudra très vite **évaluer la capacité des services à disposer des compétences professionnelles et des systèmes d'information nécessaires.**

DDE et DDAF sont confrontées **aux grands enjeux de société** : la sécurité, l'aménagement territorial, le développement local, l'emploi, l'environnement, la santé, l'alimentation, la mise en valeur et la préservation des espaces et des ressources au service d'une **plus forte équité entre les territoires et entre leurs habitants, et d'une meilleure solidarité.**

3. POURQUOI UN RAPPROCHEMENT ENTRE DDE ET DDAF ? C'EST LA QUESTION ESSENTIELLE AVANT CELLE DE SAVOIR COMMENT OPERER CETTE DEMARCHE ET QUAND ?

Les motifs qui militent pour cette démarche ne font apparemment guère débat (auprès des services concernés) sans pour autant gommer les difficultés techniques et culturelles pour l'entreprendre et la réussir :

- ✓ **Deux services départementaux en prise sur les questions des territoires**, aux actions complémentaires et peu concurrentes.
- ✓ **Des alliances objectives et des compétences communes** dans plusieurs domaines : eau, risques, développement durable, ingénierie territoriale,...
- ✓ **Des qualités partagées** : pratiques partenariales, capacité de médiation, multiplicité d'interlocuteurs, compétences dans les domaines d'ingénierie administrative et financière, traitement de dossiers complexes.
- ✓ **Exercice par les deux services de missions pour le compte du ministère de l'Ecologie.** Ils en sont les services déconcentrés départementaux pour mettre en œuvre les politiques de l'eau, de la prévention des risques, de la préservation des espèces et des milieux... en liaison avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Ils sont également impliqués dans des politiques ayant un fort impact environnemental : agriculture et urbanisme, transports et habitat, énergie.

Si le traitement de l'ensemble des politiques territoriales, aujourd'hui exercées par les deux services, **était effectué au sein d'une seule et même direction**, il pourrait être bénéfique tant en interne (**meilleure utilisation de la palette des compétences**) qu'en externe (**amélioration du dialogue avec les partenaires et plus forte visibilité des services de l'Etat**).

Un service unique serait ainsi davantage en **capacité de préparer des arbitrages maîtrisés entre des points de vue parfois conflictuels** notamment entre politiques agricoles, protection de l'environnement et urbanisation des espaces périurbains voire ruraux.

La réunion des deux services serait aussi à même de reconstituer des masses critiques pertinentes au regard des compétences nécessaires et **d'appréhender plus globalement les diverses politiques sectorielles**. Si les conditions de la « fusion » sont satisfaisantes au regard des attentes / craintes du monde agricole, la constitution d'une direction départementale de l'aménagement des territoires pourrait être garante d'une force accrue et d'une pérennité mieux assurée pour les « petites directions » départementales.

La création de cette direction unifiée serait aussi le meilleur antidote à la crainte parfois exprimée d'un certain abaissement de la matière grise (au niveau départemental) « aspiré » par les échelons régionaux.

Rapprochement ou fusion ?

Le sentiment général des chefs de service – le plus répandu à ce jour – est qu'il convient de créer un nouveau service rendant compte à deux ou trois ministres plutôt que de raisonner rapprochement ou fusion.

Il s'agit de créer auprès du préfet de département, dès que le contexte local sera favorable, un **nouveau service technique départemental**, fondé sur des objectifs partagés. **Il s'agit de donner du sens plus politique que technique, en interne vers les agents, à l'externe vers les partenaires.**

Ce nouveau service, plus efficace et répondant mieux aux attentes des citoyens et des partenaires de l'Etat, offrira de meilleures perspectives en termes de métiers et de carrières des agents.

Les motifs tenant aux économies de moyens et à la valorisation des atouts réciproques ne peuvent à eux seuls être des facteurs d'entraînement assez puissants et gages de réussite durable.

Un « **cadre national** » laissant place aux modulations locales semble être un préalable nécessaire. **C'est-à-dire un engagement clairement affiché, résolu et déterminé sur l'objectif final à atteindre** même si le déroulement s'effectue par étapes dans un souci de pragmatisme afin de régler au fur et à mesure les difficultés éventuelles.

Enoncé par les ministres des transports et de l'équipement, de l'agriculture et de la pêche, appuyé par celui de l'écologie et du développement durable, il serait un signal fort de la volonté de conduire une recomposition départementale et interministérielle de services déconcentrés de l'Etat.

Il s'inscrit dans la perspective de **déconcentration accompagnant** nécessairement la **nouvelle phase de décentralisation, qui renforce notamment l'échelon régional**, le préfet de région (décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets) exerçant pleinement la coordination de la mise en œuvre des politiques publiques dans l'ensemble des départements de la région avec le concours de huit pôles de compétences.

Le nouveau service permettrait ainsi au représentant de l'Etat dans le département de disposer des compétences techniques et des moyens d'assurer la cohérence et la transversalité des politiques identifiées à l'échelon régional.

4. SI AU PREALABLE, DU SENS EST DONNE A L'EXERCICE DE RAPPROCHEMENT INTERMINISTERIEL, DES ATOUTS DOIVENT ETRE REUNIS ET DES ECUEILS EVITES POUR FAVORISER LE SUCCES DE LA DEMARCHE

Prendre la dimension du facteur humain et institutionnel

Les chefs de services actuels sont des facteurs essentiels de réussite, leur conviction importe pour bâtir de nouveaux services déconcentrés (SD).

Il faudra préciser d'emblée les **conditions d'un pilotage local de la démarche** dès la désignation des départements où la fusion sera décidée (choix du directeur, du chef de projet, du secrétaire général en charge des moyens, et valorisation de l'expérience acquise par celui des directeurs non retenu pour la poursuivre ailleurs,...).

Prévenir – pour « décrisper » – **les tensions potentielles**, en associant les représentants des personnels à la démarche (CTPM, CTPC,...) et en étant rapidement clair et précis sur la répartition des postes de direction, les processus de nomination, et plus généralement sur la situation de tous les agents en particulier ceux de niveaux intermédiaires.

Bien évaluer sans les minimiser les attentes et les craintes des partenaires, élus locaux en particulier, organisations professionnelles agricoles ou associatives.

Tenir compte des aspects symboliques et culturels : très vivaces de part et d'autre, ils traduisent souvent des craintes ou aspirations profondes : perdre le E de Equipement est-ce la fin annoncée du ministère de l'équipement, le F de forêt celle du ministère de l'Agriculture ? Le choix éventuel de désigner un directeur délégué dédié au monde agricole semble une fausse bonne idée car un signal négatif envoyé à l'extérieur ; affirmer la responsabilité d'un seul directeur pour tous les domaines est un signal plus fort et plus mobilisateur.

La différence des cultures est un autre élément à bien intégrer pour parvenir à la **transformer en gain collectif**.

Consacrer le temps et les moyens nécessaires

Avancer éventuellement par étapes successives (délégations inter services par exemple), réaliser quelques objectifs forts, positifs pour l'avenir (production de logements, améliorer la cohésion sociale, la prévention des risques,... : la crédibilité de la fusion pourrait souffrir si les résultats ne sont pas atteints). Le choix à opérer sur quelques points forts et partagés entre directions peut être déterminant.

Retenir dans une 1^{ère} tranche celles des situations qui vont aboutir : la volonté du préfet et des deux services, ainsi qu'un contexte local favorable,... comptent beaucoup pour amorcer

une dynamique positive. Pour autant une attention particulière est à porter sur la **gestion de la « file d'attente »**. On assiste à l'émergence d'une attente forte dans plusieurs départements pour aboutir au rapprochement de services puis à leur fusion/recomposition. La déception, voire frustration, de ceux qui ne seront pas retenus du fait d'éléments de contexte local dans la 1^{ère} étape risque de créer au sein des services une démobilisation et un doute sérieux sur la conduite à bonne fin d'une opération non aboutie... il y a 10 ans. **Une solution positive reste à trouver pour ces services**

En ce sens, le travail préparatoire de rapprochement engagé presque partout entre les deux directions contribue à la réflexion des préfets sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

Enfin, il est des départements où la création d'une nouvelle direction départementale n'aboutira pas pour des raisons multiples et diverses. **La crainte** qui se manifeste, pour les départements qui ne seraient pas initialement retenus, **de se voir reléguer en tant « qu'espèces en voie d'extinction » milite pour un bon accompagnement de toutes les situations.**

Une implication très forte des directions d'administration centrale : elles ont à préparer le « projet de cadrage » et accompagner la naissance d'un futur service déconcentré. Il convient que soit assuré un **pilotage fin, fort et continu** permettant de mobiliser et valoriser les services concernés, de faire émerger les initiatives locales et d'assurer une planification rigoureuse du déroulement de l'ensemble de la démarche.

Combattre la tendance de ces directions d'administration centrale au repli sur le « tout juridique » au détriment de la stratégie (ou la prégnance de l'ingénierie administrative et financière). Un investissement plus soutenu sur le contenu et l'évaluation des actions ainsi qu'un renforcement du lien avec les services déconcentrés (SD) doit être poursuivi.

Rechercher l'équilibre entre les deux services : une DDAF dispose de personnels nettement moins nombreux qu'une DDE même après recomposition, mais avec un pyramidage bien différent. Elle comporte proportionnellement davantage de A+, A, B+, ce qui représente un apport de matière grise important. La recomposition d'un service unique doit être vécue comme complémentaire et enrichissante de part et d'autre, et non comme le « choc entre pot de terre et pot de fer ».

La création d'un nouveau service déconcentré fort à l'échelon départemental garantit le maintien d'une réelle capacité opérationnelle en situation d'assurer la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires.

Afficher clairement les grandes fonctions de la nouvelle direction départementale permettra d'accroître la mobilisation sur les démarches engagées et devrait servir de référence pour les décisions à venir.

Construire un discours adapté à chaque partenaire et usager, puis mener des actions de communication tournées tant vers l'externe et notamment le monde agricole (maintien d'un service fort en soutien à ses activités) et les élus locaux (pas de désengagement territorial de l'Etat), **que vers l'interne** (avenir des personnels du nouveau service consolidé dans une perspective positive).

Une communication adaptée particulière concerne notamment les acteurs du monde rural et tout particulièrement la profession agricole qui, dans une période de mutation de l'agriculture, pourrait interpréter la création d'un nouveau service technique aux compétences élargies non pas comme une opportunité d'obtenir un meilleur service pour répondre à ses préoccupations mais au contraire comme la perte d'une direction traditionnellement dédiée à l'agriculture et par voie de conséquence ressentir, à tort, une certaine perte de reconnaissance.

Dans le contexte spécifique du ministère de l'équipement, particulièrement concerné par la seconde vague de décentralisation, **redéfinir un projet et se remobiliser via la création d'une nouvelle direction départementale peut contribuer à créer une dynamique d'action bénéfique.** Notamment, pour disposer d'une **vision à bonne échelle de temps et d'espace pour l'implantation d'équipements** (déchetteries, zones marchandes, accueil des gens du voyage..) **les limites de l'urbanisation ainsi que pour revoir la hiérarchie des valeur en intégrant de nouvelles préoccupations** (préservation des milieux, prévention des risques, économie agricole,...).

Pour ce qui concerne le ministère de l'agriculture, dans une période d'évolution de la politique agricole commune (PAC) et d'**élaboration d'un projet de loi d'orientation agricole**, il s'agit par la création d'un service aux missions élargies et complémentaires de contribuer notamment **à faciliter les adaptations des agriculteurs au nouveau contexte économique** (faire face à la mondialisation) **et sociétal** (mieux répondre aux préoccupations des consommateurs en matière de qualité des produits et aux **attentes des citoyens en matière environnementale**).

Retarder ou ajourner pour des raisons multiples et diverses, le rapprochement des services locaux de l'Agriculture et de l'Équipement **comporte aussi des risques.** Notamment celui, pour le préfet, de ne pouvoir disposer en temps voulu d'un pôle technique départemental fort, recomposé, assurant de manière plus efficace l'ensemble des missions.

Parallèlement, il convient de s'assurer que, dans les départements qui ne feront pas partie de la « première vague de fusion », la constitution des pôles forts et unis pour la mise en œuvre de politiques sectorielles sera conçue dans la perspective d'une probable fusion.

II. GRANDES FONCTIONS DE CETTE NOUVELLE DIRECTION ET EBAUCHE DE SON ORGANISATION

1. GRANDES FONCTIONS

En définitive, ces considérations générales permettent d'esquisser le contour d'un « portait robot » d'un « nouveau service technico-économique » de l'Etat rassemblant les missions prioritaires des actuelles DDAF et DDE présentant les caractéristiques suivantes :

- **être un service de proximité**, dont le domaine global d'intervention est le territoire (bassin de vie) qu'il soit urbain ou rural ;
- **améliorant le service rendu à l'utilisateur** (guichet unique, simplification des procédures) ;
- **possédant des capacités d'animation et de négociation** ;
- **comportant des équipes diversifiées et professionnalisées** à compétences techniques et économiques affirmées susceptibles d'apporter des réponses cohérentes à des problèmes complexes ;
- **faisant partie d'un réseau national** (ensemble des directions concernées mais aussi liens avec les centres de recherche appliquée et d'appui technique nationaux, par exemple) ;
- **faisant preuve de capacité de prospective et susceptible de gérer des systèmes d'information**, notamment à références spatiales (SIG) ;
- **intervenant dans le régalien mais aussi dans l'appui et le conseil** ;
- **dont les domaines spécialisés concernent principalement les missions de l'Etat (au sens de la LOLF)** suivantes : « politique des territoires », « transports », « écologie et développement durable » (avec des actions importantes dans le domaine de l'eau, des risques et de la préservation du milieu naturel), « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

2. EBAUCHE D'ORGANISATION

Sans vouloir imposer un modèle unique, chaque service déconcentré devant s'adapter au contexte local, l'ébauche de l'organisation de la future direction départementale de l'aménagement et de l'agriculture pourrait s'articuler autour des grands domaines suivants appelés à devenir des services.

A/ Les domaines techniques à forte synergie DDAF-DDE

Aménagement des territoires et urbanisme

Il rassemblerait toutes les compétences territoriales (études, animation, assistance au développement local, mise à disposition de données, instruction des dossiers, etc.) actuellement disséminées dans diverses cellules et services des DDAF et des DDE. C'est le pôle des « porter à connaissances » et « des dire » de l'Etat (point de vue de l'Etat sur les territoires). **Il représente le domaine central du regroupement et doit être traité avec**

toute l'attention nécessaire en lien étroit avec le préfet et **en prenant en considération les politiques territoriales des collectivités et la façon dont elles sont mises en œuvre.**

S'il y a lieu, à moins d'en faire un pôle indépendant, ce pôle pourrait comporter une cellule de gestion des aides liées aux territoires avec en perspective l'objectif de rendre compte de la mise en œuvre, par des tiers, de politiques publiques décidées par l'Etat.

L'eau, l'environnement, les risques

C'est l'interlocuteur départemental privilégié de l'entité régionale « DRIRE-DIREN » et du ministère de l'écologie et du développement durable.

Il a la charge de conduire, au plan local, les politiques de la nature et des paysages, la gestion des déchets, la prévention des pollutions et des risques de toute nature et, lors de sa création, il conviendra de porter **une attention particulière à la qualité de l'interface** entre ce pôle et le pôle des productions agricoles pour la prise en compte de l'impact des productions sur l'environnement.

Le regroupement de compétences très liées est éminemment souhaitable car les séparations actuelles sont sources de complexité. **L'action du service unique de police des eaux est inséparable de la gestion des risques hydrauliques** (définition des aléas, police des ouvrages, etc.). La gestion des forêts et des espaces agricole et naturels participe également à la maîtrise des risques.

L'ingénierie d'appui territorial

Ce pôle comprendrait les domaines de l'ingénierie publique :

- ✓ accompagner, en termes d'expertise technique et de maîtrise d'ouvrage, les politiques de l'Etat ;
- ✓ assurer aux collectivités territoriales un concours en termes d'expertise pour celles qui n'ont pas encore de service technique ;
- ✓ répondre aux consultations selon les règles de concurrence des marchés publics.

B/ Les domaines généraux

Administration générale (fonction « support » GRH et logistique)

Il aurait vocation à prendre en charge **l'ensemble des missions dévolues aux secrétariats généraux existants**. Il deviendrait l'interlocuteur privilégié des niveaux centraux et régionaux pour toutes les questions statutaires, logistiques, budgétaires et de suivi de la LOLF en matière de budget opérationnel de programme (BOP) de moyens.

Une attention particulière devra lui être portée lors de la fusion compte tenu des différences sensibles du nombre d'agents entre les services d'origine des DDAF et des DDE, de leurs cultures et des éléments de leur rémunération.

Par ailleurs, la gestion administrative des directions départementales des services vétérinaires actuellement assurée par le secrétariat général commun entre la DDAF et la DDSV est posée. C'est un sujet d'importance pour lequel une décision de principe nationale sera probablement nécessaire. Dans cet esprit, le SG de la nouvelle direction pourrait assurer cette mission pour le compte de la Direction départementale des services vétérinaires (DDSV).

Les affaires juridiques

Dans une période de « judiciarisation » de la société, les affaires juridiques prennent une importance toute particulière (veille juridique, contrôle de légalité, représentation de la direction devant les tribunaux, **protection des agents**, etc.)

Les systèmes d'information et de communication

Il regrouperait les fonctions liées **aux politiques de communication et de gestion des systèmes d'information.**

Il constitue un pôle fondamental pour l'avenir de services.

Il convient d'observer que la réflexion conduite au niveau du ministère de l'agriculture est déjà bien avancée tant au niveau des réseaux qu'à ceux des applications, des données et des hommes. Il en est de même au ministère de l'équipement. Il convient donc de mettre en commun ces capacités.

C/ Les domaines plus spécifiques

L'économie agricole et forestière

Dans ce domaine, sont définies, en particulier, les conditions de mise en œuvre des programmes européens (aides du « premier » pilier de la PAC, Règlement du Développement Rural [RDR], écoconditionnalité) et l'organisation des contrôles sur le terrain. L'action menée est liée à l'aménagement du territoire et à la préservation de l'environnement, mais doit rester clairement identifiée par les professionnels agricoles et forestiers qui ont besoin d'interlocuteurs pérennes.

Les relations doivent se poursuivre avec la DDSV en matière d'écoconditionnalité des aides et de sécurités sanitaire des aliments.

La politique de la ville, la rénovation urbaine et le logement

La connaissance des territoires, de ses enjeux et des acteurs locaux conduit les DDE, et par conséquent les services fusionnés, à la mise en œuvre de cette politique prioritaire de l'Etat.

La sécurité routière

Après les transferts prévus par la décentralisation, afin d'assurer la protection des usagers, l'Etat, et particulièrement les DDE et par conséquent les services fusionnés, veilleront à la **sécurité**, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

L'inspection du travail et l'emploi et de la protection sociale agricoles¹

A défaut d'un rapprochement immédiat avec la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), un nouveau positionnement du service de l'inspection du travail de l'Agriculture devra être défini en portant une attention particulière à ses missions d'accompagnements à la création d'emplois en milieu rural et aux risques d'impacts négatifs des politiques sectorielles sur l'emploi.

¹ Au Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, l'inspection du travail et de la main-d'œuvre des transports (ITMOT) est gérée à l'échelon régional.

III. PRINCIPAUX POINTS A APPROFONDIR

La création d'un nouveau service est une opportunité pour repenser les structures départementales en charge de la mise en œuvre des politiques publiques concernées. Cette démarche conduit également à revisiter l'articulation entre les différents niveaux d'exercice de responsabilité de l'Etat.

1. LA GESTION DU « COURT TERME »

A/ Les relations avec le niveau régional

La nouvelle direction de l'aménagement et de l'agriculture (DDAA) devra construire de nouvelles relations avec les DRAF, DRIRE-DIREN et DRE qui vont animer trois pôles de compétences différents. Il s'agit de préciser les liens entre la « verticalité » du niveau régional avec « l'horizontalité » de la nouvelle direction.

B/ Les relations avec d'autres services départementaux

Pour les DDSV, il est important de maintenir les liens entre la DDAA et ses services dans des domaines importants comme l'environnement ou l'alimentation.

Par ailleurs, le positionnement vis-à-vis des DDTEFP et les missions de services départementaux de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA) devront être expertisés.

2. LE SYSTEME D'INFORMATION

Les DDE comme les DDAF sont, à l'heure actuelle, intégrées dans des systèmes d'information « verticaux » de leur ministère de rattachement. Pour différentes raisons, ces systèmes sont étroitement cloisonnés. Or, les nouvelles directions doivent disposer de systèmes d'information qui permettront à la fois un travail en commun de l'ensemble de leurs agents et accéder à toutes les ressources des deux ministères. **C'est un point essentiel pour la réussite de la réforme.** Mais il ne concerne pas uniquement les directions qui seront fusionnées. Ces réflexions doivent être étendues aux autres DDAF et DDE.

Dans ce domaine, une attention particulière devra être portée sur les systèmes d'information géographiques.

Mettre en commun des informations utiles et pertinentes pour des usages internes comme externes constitue un projet fédérateur pour le nouveau service départemental.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A/ Les aspects statutaires

En première approche, les statuts des principaux corps présents dans les DDAF et DDE apparaissent comme présentant des amplitudes indiciaires analogues.

A titre d'exemple, le projet du corps unique des ingénieurs des travaux (IT) du ministère de l'agriculture « s'aligne » sur le nouveau statut du corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) qui vient d'être publié.

Le ministère de l'agriculture se distingue toutefois par un statut d'emploi de chef de mission ouvert aux attachés d'administration centrale.

B/ Les régimes indemnitaires

En revanche, **les régimes indemnitaires sont différents** (« poids » de l'histoire) **tout particulièrement pour les administratifs d'exécution** (points à expertiser).

Au ministère de l'équipement, les « rémunérations accessoires » constituaient un régime indemnitaire particulier réservé aux seuls corps de la filière technique ; en revanche, au ministère de l'agriculture, il n'était pas fait de distinction entre corps techniques et corps administratifs dans la mesure où les agents faisaient partie d'un service bénéficiaire (producteur direct ou producteur indirect).

Il est clair que la démarche ne doit pas porter atteinte de façon significative à la rémunération des agents, ce sur quoi les agents administratifs d'exécution du MAP sont particulièrement attentifs.

En théorie, la LOLF devrait permettre de prendre en compte une masse salariale globale et de transférer des crédits de rémunération de base vers un régime indemnitaire.

C/ La gestion des emplois

Pour favoriser le brassage des équipes, il semble possible de mettre en place rapidement des mises à disposition équilibrées (échanges) en déclarant les postes susceptibles d'être vacants dans l'une ou l'autre des structures.

Les structures de gestion sont très centralisées au ministère de l'agriculture, en partie déconcentrées du ministère de l'équipement. Dans un premier temps, les procédures et les calendriers des corps à gestion centralisée des deux ministères (CAP) pourraient être harmonisés.

D/ La formation

Une réflexion plus particulière sur la formation initiale et continue des cadres actuels et futurs des nouvelles directions devra être conduite en liaison avec les écoles correspondantes et avec le souci que les formations puissent être dispensées aux agents des deux ministères.

E/ La mobilisation des compétences

Les services départementaux seront demain plus qu'aujourd'hui centrés sur les politiques d'aménagement et d'environnement ce qui implique de disposer de compétences professionnelles adaptées à ce nouveau contexte.

Il s'agit de spécialistes, peu nombreux dans des domaines nouveaux ou rendus plus complexes, mais aussi de généralistes de haut niveau à même de réaliser des synthèses difficiles allant bien au delà de l'addition de données sectorielles.

Les formations initiales et continues, indispensables, ne seront pas à même de fournir vite les professionnels recherchés. Il sera sans doute nécessaire de faire appel ponctuellement à des recrutements sur titre de professionnels déjà formés.

De même, il conviendra de préserver ces compétences rares pour éviter la dilution des savoirs par une gestion des carrières privilégiant parfois trop souvent mobilité et polyvalence.

Le besoin de recrutement sur titres d'experts et de spécialistes est faible mais ce dernier aura un impact significatif.

F/ Action sociale

En liaison avec les sections régionales d'action sociale (SRIAS), émanation décentralisée du comité interministériel d'action sociale de l'Etat (CIAS), devra être définie une politique d'appui social comme à l'ensemble des personnels permettant de mutualiser les moyens s'articulant autour de l'action sociale (politique de prestations, subvention aux associations d'action sociale, sportive, culturelle et de loisirs, amélioration des conditions de travail,...) et de l'action sanitaire (suivi médical des agents, amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité,...).

4. LA LOLF

Au plan général, la LOLF comporte une définition ministérielle et « verticale » des programmes, ce qui ne va pas dans le sens d'une « multifonctionnalité » territoriale.

En fonction de la cartographie des BOP de chaque ministère (Agriculture, Ecologie, Equipement,...), il conviendra **d'examiner l'architecture et la composition des UO** (unités opérationnelles) **et de préciser dans quelles conditions s'instaure le dialogue de gestion.**

Le projet de création d'un nouveau service déconcentré départemental de l'Etat doit – dans sa période de réflexion – s'affranchir des rigidités inhérentes aux programmes de la LOLF. Cette pétition de principe forte devrait conduire à **prendre des mesures de gestion « à la main » dès 2006 pour ceux des premiers départements retenus.**

5. LES LOCAUX

Les DDAF sont en général situées sur un seul site ; les DDE sur plusieurs sites. Les situations immobilières sont très variables (pleine propriété, cité administrative, location). Les études en cours sur l'inventaire du patrimoine immobilier de l'Etat (Tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)) peuvent apporter un éclairage sur cette question.

Les schémas départementaux des implantations de l'Etat sont de nature à faciliter le « remembrement » des locaux.

QUELQUES ELEMENTS DE CONCLUSION

De même que dans les années soixante, ont été créées les DDA (génie rural, services agricoles, eaux et forêts) et les DDE (construction, travaux publics) à partir de services ayant des missions et des cultures différentes pour relever les défis de la reconstruction et de l'équipement du pays ainsi que de la modernisation des campagnes et de la montée en puissance de l'agriculture française, **une opportunité se présente aujourd'hui, pour les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture tout en associant le ministère de l'écologie et du développement durable, de bâtir un « nouveau » service technique de l'Etat** (l'Etat a également besoin de profils techniques pour faire face à la complexité du monde moderne) plus centré sur le territoire et son développement durable, sur une agriculture « économiquement viable et écologiquement responsable », sur la préservation et la gestion des ressources naturelles ainsi que les sciences du vivant, à un moment où l'impérieuse nécessité de réformer l'Etat est unanimement reconnue.

Il faut d'emblée communiquer sur le sens de ce projet ambitieux qui sera en capacité d'offrir les « masses critiques » pertinentes au regard des compétences nécessaires et d'appréhender plus globalement les diverses politiques sectorielles :

- ✓ en externe :
 - **pour le monde agricole** sur le maintien d'un service fort de l'Etat au soutien à ses activités économiques ;
 - **pour les élus territoriaux** sur le maintien d'une expertise technique de l'Etat et d'une organisation territoriale aisément accessible ;
- ✓ en interne :
 - **pour l'ensemble des agents** des deux ministères sur le maintien d'un service fort de l'Etat offrant des perspectives de carrières diversifiées et enrichissantes.

Il convient d'agir avec **réalisme et pragmatisme** sans brûler les étapes mais avec une détermination sans faille et un cadrage national fort (Comité d'orientation stratégique national : Agriculture et Pêche, Transports et Equipement, Ecologie et Développement durable) tout en laissant des marges de manœuvre pour tenir compte des contextes locaux mis en évidence sous l'autorité des préfets.

Il ne faut pas mésestimer les difficultés qui pourraient constituer des points de blocage de la démarche sans pour autant les surestimer (**les niveaux de primes des différents personnels et l'immobilier** par exemple).

ANNEXE I LETTRE DE MISSION

2005 - 0109 - 01



Republique Française

*Le Ministre de l'Équipement,
des Transports, de l'Aménagement
du territoire, du Tourisme et de la Mer*

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche
et de la Ruralité*

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général des Ponts et Chaussées

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général du Génie Rural des Eaux et
des Forêts

Paris, le 15 MARS 2005

Par une circulaire du 16 novembre 2004, le Premier Ministre a défini ses orientations pour la réforme de l'administration départementale en précisant les évolutions possibles des services déconcentrés. Il a rappelé le rôle central de l'Etat dans l'aménagement et le développement durable des territoires qui rend prioritaire la synergie entre les deux principaux services concernés (DDE et DDAF). Il encourage, là où les préfets l'auront éventuellement proposé, la fusion des deux services pour créer une direction départementale de l'aménagement et de l'agriculture et demande dans les autres cas de clarifier les compétences (prévention des risques et police de l'eau) ou de les coordonner (ingénierie) en optimisant les moyens et les organisations.

La première voie (création de services uniques) doit être expérimentée dans plusieurs départements ruraux et urbains, en cas de proposition en ce sens des préfets. Elle nécessite l'ouverture de nombreux chantiers communs à nos deux ministères. Les questions relatives à la gestion des ressources humaines y occuperont une place primordiale.

Nous vous demandons en conséquence de mettre en place un groupe de travail composé du Conseil Général des Ponts et Chaussées et du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts afin de dresser un état des lieux et d'analyser les questions que soulève la constitution d'une communauté de travail unifiée, en liaison étroite avec les directions chargées des ressources humaines des deux ministères.

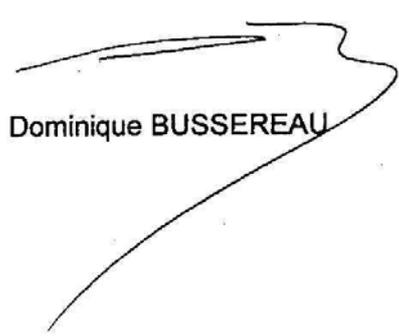
La fusion des corps homologues des deux administrations apparaît comme une piste pertinente pour la gestion à moyen terme de services unifiés. Nous vous demandons donc d'examiner ensemble quelles pourraient être les conditions de gestion de ces corps unifiés (recrutement, formation, avancement, affectation...) et de nous rendre compte des éventuelles difficultés pour atteindre cet objectif.

Vous examinerez également quels pourraient être les modes de coopération dans une étape transitoire où les corps existants seraient maintenus et tout particulièrement les modalités possibles d'échanges de fonctionnaires entre les ministères (publication de postes, choix des affectations, rémunération, conditions de retour...).

Vous voudrez bien nous remettre un rapport indiquant les dispositions que vous proposerez de mettre en œuvre, ainsi que les étapes d'un processus assorti d'un calendrier, avant le 30 juin 2005.



Gilles de ROBIEN



Dominique BUSSEREAU

ANNEXE II

REORGANISATION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ETAT

MISSION POUR LE RAPPROCHEMENT DDAF/DDE

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Daniel PERRIN	ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts président de la 1 ^{ère} section
Jacques MORDANT	ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts président de la 7 ^{ème} section
François CLOUD	ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts
Joël MANDARON	ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts

Conseil général des ponts et chaussées

Bertrand MEARY	ingénieur général des ponts et chaussées président de la 1 ^{ère} section
Pierre CHANTEREAU	ingénieur général des ponts et chaussées président de la 7 ^{ème} section
Brigitte MAZIERE	inspectrice générale de l'équipement
Gérard BAUDOIN	ingénieur général des ponts et chaussées