

Le Premier Ministre

n° 5274/SG

Paris, le 23 janvier 2008

Madame et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets de département

Objet : Révision générale des politiques publiques : fusion des Directions départementales de l'équipement et des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Le 12 décembre 2007, le Conseil de la Modernisation des politiques publiques a décidé que les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt seront fusionnées en deux vagues.

En effet, garantir que l'aménagement des territoires et leur développement soient cohérents et respectueux de l'environnement est une mission qui relève principalement de l'action de l'Etat dans le département. Pour cela, il est essentiel que les échelons réorganisés du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) et du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) puissent s'appuyer sur un échelon départemental capable de mettre en oeuvre localement les politiques territoriales, selon les priorités de ces deux ministères, et les politiques de développement durable, selon les priorités identifiées lors du Grenelle de l'environnement.

Cette réorganisation sera toutefois adaptée pour tenir compte des modalités qui seront retenues pour une réorganisation plus large des services de l'administration territoriale de l'Etat à l'échelon départemental, dont le principe a été posé par le Conseil de modernisation du 12 décembre.

Cette fusion s'inscrit donc dans le contexte général de la réforme de l'Etat local. Elle vise à mettre à profit les synergies des services déconcentrés départementaux du MEDAD et du MAP, aux cultures techniques proches et complémentaires, afin de renforcer l'Etat dans l'exercice de ses missions. Face à des enjeux de société portant sur la question des risques, celle de la qualité de l'eau, celle de la protection de la nature, celle de la production agricole pour nourrir, ou celle de la mise en valeur ou du partage de l'espace, l'Etat se doit d'être plus efficace en regroupant ses forces dans des services interministériels départementaux.

La pertinence de cette fusion a été démontrée dans huit départements depuis le 1^{er} janvier 2007. Un premier rapport d'évaluation en a confirmé l'intérêt.

Sous l'autorité du préfet, le directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture agira, avec son service, pour le développement et l'aménagement durables des territoires, pour une agriculture confortée dans sa fonction de production et soucieuse des enjeux environnementaux, pour une organisation rénovée des services de l'Etat au bénéfice des usagers.

L'objet de la présente circulaire est de définir le calendrier et les modalités de mise en oeuvre de cette décision pour l'ensemble des départements. Elle sera, si besoin, complétée en fonction des retours d'expérience et des mesures à venir dans le cadre du processus de révision générale des politiques publiques qui se poursuit.

Dans l'attente des textes qui rendront effective la nouvelle direction, je vous demande de préparer la fusion des deux directions dès à présent dans les départements engagés dans la première vague. La conduite du projet sera confiée à celui des deux directeurs en place désigné en annexe, et qui aura vocation ensuite à diriger la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture. Les adaptations nécessaires seront apportées en cours de projet pour tenir compte des décisions qui auront été prises par le Conseil de modernisation sur l'organisation territoriale de l'Etat. Ces adaptations seront intégrées dès le début des travaux de la deuxième vague, prévus à partir du 1^{er} janvier 2009.

Vous voudrez bien vous conformer aux instructions qui figurent en annexe. Je vous demande de veiller à leur mise en oeuvre et de faire état des éventuelles difficultés qui pourraient apparaître.



François FILLON

Annexe I – Liste des départements avec la date de création de la DDEA indiquant le préfigurateur

<i>Région</i>	<i>Département</i>	<i>Date de création de la DDEA</i>	<i>Préfigurateur</i>
Alsace	Bas-Rhin	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Haut-Rhin	1 ^{er} janvier 2010	DDE
Aquitaine	Dordogne	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Gironde	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Landes	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Lot-et-Garonne	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Pyrénées-Atlantiques	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Auvergne	Allier	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Cantal	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Haute-Loire	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Puy-de-Dôme	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Basse-Normandie	Calvados	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Manche	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Orne	1 ^{er} janvier 2010	DDE
Bourgogne	Côte-d'Or	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Nièvre	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Saône-et-Loire	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Yonne	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Bretagne	Côtes-d'Armor	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Finistère	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Ille-et-Vilaine	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Morbihan	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Centre	Eure-et-Loir	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Indre	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Indre-et-Loire	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Loiret	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
Champagne-Ardenne	Ardennes	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Marne	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Haute-Marne	1 ^{er} janvier 2009	DDE
Corse	Corse-du-Sud	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Haute-Corse	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Franche-Comté	Doubs	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Jura	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Haute-Saône	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Haute-Normandie	Eure	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Seine-maritime	1 ^{er} janvier 2009	DDE
Île-de-France	Seine-et-Marne	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Essonne	1 ^{er} janvier 2009	DDE

Languedoc-Roussillon	Aude	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Gard	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Hérault	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Lozère	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Pyrénées-orientales	1 ^{er} janvier 2009	DDE
Limousin	Corrèze	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Creuse	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Haute-Vienne	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
Lorraine	Meurthe-et-Moselle	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Meuse	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Moselle	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Vosges	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Midi-Pyrénées	Aveyron	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Haute-Garonne	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Gers	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Hautes-Pyrénées	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Tarn	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Tarn-et-Garonne	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Nord-Pas-de-Calais	Nord	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Pas-de-Calais	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
Pays-de-la-Loire	Loire-Atlantique	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Maine-et-Loire	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Mayenne	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Sarthe	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Vendée	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Picardie	Aisne	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Oise	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Somme	1 ^{er} janvier 2010	DDE
Poitou-Charentes	Charente	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Charente-Maritime	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Deux-Sèvres	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Vienne	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Hautes-Alpes	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Alpes-maritimes	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Bouches-du-Rhône	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Var	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Vaucluse	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Rhône-Alpes	Ain	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Ardèche	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
	Drôme	1 ^{er} janvier 2010	DDAF
	Isère	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Loire	1 ^{er} janvier 2009	DDE
	Rhône	1 ^{er} janvier 2010	DDE
	Savoie	1 ^{er} janvier 2009	DDAF
Haute-Savoie	1 ^{er} janvier 2009	DDE	

Annexe II – Instructions générales pour la création des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture

1-Les principes retenus pour la généralisation progressive des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA):

Les principes fondamentaux de cette réforme sont les suivants :

- la fusion doit renforcer les politiques prioritaires de l'Etat au niveau local : sécurité, solidarité territoriale, environnement, aménagement et développement durables, droit au logement, soutien aux activités économiques notamment agricoles, forestières et de l'agro-alimentaire ;
- elle participe à la rationalisation de l'organisation des services de l'Etat dans le département, en cohérence avec les orientations nationales et régionales;
- il est laissé au niveau départemental une large marge d'initiative en application du principe de subsidiarité permettant une meilleure adaptation de la nouvelle structure au contexte local ;
- elle doit se construire sur la base d'un dialogue interne constant avec les représentants du personnel et d'une participation active du plus grand nombre possible d'agents ;
- elle doit communiquer sur sa création en interne comme en externe, ce qui impose un plan de communication ;
- enfin, elle exige de nouvelles avancées des groupes de travail nationaux pour apporter une solution aux difficultés liées à l'existence d'outils et de procédures propres à chaque ministère.

Par ailleurs, pour la généralisation de la fusion, quelques principes opératoires sont retenus:

- un temps de préparation d'au plus un an est nécessaire pour construire collectivement le nouveau service. La désignation d'un préfigurateur, chef de projet de la construction du nouveau service, est indispensable pour engager localement la démarche ;
- une parité d'origine ministérielle doit être respectée pour les préfigurateurs
- une attention particulière doit être portée aux départements « chefs-lieux » de région compte tenu de l'imbrication actuelle des niveaux régional et départemental. Ce point fera l'objet d'un cadrage national tenant compte des évolutions de l'échelon régional du MAP et du processus d'unification de celui du MEDAD ;
- concernant la question immobilière, l'année de préparation doit permettre de construire un plan de regroupement fonctionnel des services.

2-Instructions pour préparer la création d'une DDEA pendant l'année précédent la fusion :

La préparation de la fusion dure au plus une année, du 1^{er} janvier au 31 décembre, la création juridique de la DDEA intervenant au plus tard le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les travaux préparatoires à la fusion seront menés sous votre autorité et confiés au préfigurateur.

L'année de préparation doit permettre à tous les agents de s'approprier la réforme. Les travaux préparatoires ont donc pour objectif de donner du sens à la fusion, de bâtir l'organisation et de rendre possible la mise en œuvre du nouveau service. Pour cela, il faut :

- organiser la connaissance réciproque des missions, métiers, procédures et cultures de l'autre direction ;
- établir un plan simplifié de stratégie et de pilotage de la future DDEA qui sera transmis aux SG des deux ministères ;
- établir un organigramme de la DDEA en deux étapes :
 - la mise au point d'un macro-organigramme qui débouchera sur la désignation rapide des préfigureurs ;
 - la réalisation d'un organigramme détaillé qui impliquera les préfigureurs et qui devra prévoir le positionnement individuel de chaque agent dans la nouvelle structure ;

Chacune de ces étapes devra être validée en Comité technique paritaire et donnera lieu à un retour aux SG des deux ministères.

- établir un règlement intérieur unifié de la future DDEA sur la base des instructions qui seront données par l'administration centrale ;
- définir les modalités techniques de l'unification des réseaux d'information et de la téléphonie des deux directions en relation avec le groupe de pilotage national chargé des systèmes d'information dans le cadre de la démarche de fusion ;
- établir un plan de regroupement fonctionnel des services de la future DDEA qui sera transmis pour validation au groupe de travail chargé des projets immobiliers dans le cadre de la démarche de fusion ;
- établir un plan de formation adapté à la création de la DDEA ;
- établir un plan de communication interne et externe ;
- formaliser les procédures de travail et de gestion des moyens logistiques de la nouvelle direction.

La construction du nouveau service se fera par étapes, permettant à la fois de partager les mêmes objectifs, de dessiner l'organisation et de mener la nécessaire concertation avec les personnels et leurs représentants.

3- L'articulation avec le niveau régional

Le niveau régional est le relais privilégié des politiques ministérielles. En ce sens, il détermine, sous l'autorité du préfet de Région, les stratégies d'action sur le territoire régional qu'il décline dans les documents d'orientation et de coordination.

Les DDEA, en tant que service interministériel, devront inscrire leur action en cohérence avec la stratégie régionale déterminée pour les différentes politiques ministérielles.

Les DDEA devront également tenir compte, dans leur organisation, des mutualisations mises en oeuvre au niveau régional ou supra-régional.

Enfin, la détermination des moyens attribués à la DDEA se fera sur la base d'un dialogue de gestion organisé avec le niveau régional de chaque ministère, dans un esprit de concertation et de collaboration.

4-L'appui des administrations centrales

4.1 Le dispositif de pilotage national

Au niveau national, la fusion des DDE et des DDAF, réforme significative de l'organisation des services déconcentrés de l'État, reste placée sous l'autorité conjointe des secrétaires généraux des 2 ministères concernés (MEDAD et MAP) mais dans le cadre plus général de la réorganisation de l'Etat local.

Les deux secrétaires généraux co-présideront un comité de pilotage qui s'assurera du bon déroulement de la démarche, décidera des actions impactant les procédures habituelles de chaque ministère et procédera aux arbitrages nécessaires à la poursuite des travaux, sur la base des propositions des groupes de travail nationaux.

Ce comité veillera en particulier à coordonner les procédures de pilotage des DDEA, par l'intermédiaire des directions régionales et les procédures d'inspections.

4.2 Les groupes de travail nationaux

La préparation en 2006, puis la réalisation en 2007 des huit premières fusions, ont permis de rechercher et de tester diverses solutions aux questions concrètes posées.

Il en est ainsi par exemple de la constitution d'un CTP de la DDEA, du rapprochement des cycles de mobilité, de la mise en commun de données géographiques.

Certaines solutions ont aussi permis aux huit DDEA initiales d'avancer, mais doivent être consolidées, voire repensées pour pouvoir s'appliquer aux fusions généralisées.

Des solutions abouties et unifiées seront formalisées, notamment dans le domaine des ressources humaines, dans le domaine du pilotage des DDEA, dans le domaine de la gestion comptable par une exécution simple d'un budget de fonctionnement unifié, dans le domaine

de l'information géographique (référentiels, catalogages, outils et méthodes de valorisation et d'exploitation des données).

Les groupes de travail associeront des personnes qualifiées des services déconcentrés et des administrations centrales.

4.3 La création d'une culture commune et la communication

Une démarche de fusion avec en corollaire un mariage de cultures différentes implique de développer les compétences en matière de management et d'accompagnement humain.

Ce développement des compétences concerne en premier lieu les cadres des services déconcentrés et aussi ceux des administrations centrales afin de mobiliser les énergies sur la co-construction et le partage d'une mission commune, la reconnaissance des personnes et des cultures, la mise en valeur des points forts.

Les actions prioritaires, qui seront mises en place, sont :

- le séminaire de lancement rassemblant les directeurs (préfigurateurs et non-préfigurateurs) et les animateurs des groupes de travail nationaux ;
- l'accompagnement sur site des CODIR ;
- la formation des cadres au management de cultures différentes ;
- la sensibilisation des équipes de direction aux principales politiques des ministères.

Dans chaque département, la communication sera d'initiative locale, avec pour objectif d'informer régulièrement les agents de l'avancement du projet, mais aussi de promouvoir cette réforme auprès des partenaires habituels des deux services et auprès des instances institutionnelles départementales.

En plus des contributions de groupes de travail nationaux, la contribution de chaque département est attendue pour alimenter le site extranet dédié à la fusion. Ce site extranet, créé en janvier 2007, doit devenir un outil fédérateur important de communication et d'échanges.

4.4 L'accompagnement des actions locales

Un système d'aide aux préfigurateurs sera mis en place autour de la MIGT et de l'IGIR dont dépend le département, aide fondée sur la connaissance des bonnes pratiques repérées par les audits menés dans les 8 premières DDEA.

Un appui à la démarche de fusion dans chaque département pourra intervenir à la demande du préfigurateur, en fonction d'un cahier des charges établi localement et soumis aux secrétariats généraux des deux ministères. Les actions prioritairement éligibles sont celles de management de la démarche (animation, organisation de séminaires de cadres, définition d'un projet commun, formation...), de mobilisation de l'encadrement à la construction d'une communauté de travail unique, d'établissement et de formalisation de plan stratégique et d'organigramme.

4.5 La diffusion de fiches thématiques et de tableaux de bord sur la fusion

Les administrations centrales du MEDAD et du MAP diffuseront des fiches techniques de recommandations pour la construction des DDEA, des fiches de synthèse sur l'évolution des travaux des groupes de travail nationaux, et des tableaux de bord de suivi des opérations de fusion.