



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES
Secrétariat général

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
Secrétariat général

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
Direction générale de la modernisation de l'État

Paris, le 11 MAR 2008

Mesdames et Messieurs les Préfets

Objet : Fusion des Directions départementales de l'équipement et des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt

Le Premier ministre vous a demandé, par circulaire du 23 janvier 2008, de préparer la fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales de l'équipement, en précisant les principales modalités de mise en oeuvre de cette réforme, ainsi que, pour chaque département, l'échéance de création du nouveau service départemental.

Nous souhaitons mettre à la disposition des équipes chargées de conduire la fusion les principaux enseignements issus de l'expérience de création des huit premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Leur prise en compte permettra d'engager ce chantier dans les meilleures conditions. La présente circulaire précise les modalités envisagées pour la fusion, et notamment les contributions attendues tout au long de l'année 2008.

La création des DDEA est un des volets de la réforme de l'État impulsée par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) actuellement en cours. Ces travaux interministériels sont susceptibles de conduire à une réorganisation plus large des services de l'administration territoriale de l'État à l'échelon départemental. Le cas échéant, la généralisation des DDEA devra être adaptée en conséquence. Les présentes instructions seraient alors amendées, de façon à garantir la compatibilité de la création des DDEA avec un nouveau schéma éventuel d'organisation générale.

L'annexe 1, intitulée « feuille de route du préfigurateur », récapitule les principales étapes du projet et leurs échéances de mise en oeuvre. L'objectif est double : d'une part guider les travaux des équipes locales, dans le respect des délais, et d'autre part, faciliter le suivi par les administrations centrales de la réforme durant l'année de préparation, pour détecter les difficultés rencontrées et apporter le soutien nécessaire.

Les principales recommandations tirées de l'expérience de création des huit premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture sont rappelées dans l'annexe 2. Les recommandations portent sur plusieurs aspects : appropriation par le personnel du sens de la fusion et

amélioration de la connaissance réciproque des services, établissement du document de stratégie et de pilotage, élaboration de l'organigramme de la future direction départementale, établissement du règlement intérieur, regroupement des services et aspects logistiques, accompagnement du changement, plan de communication.

La mise en oeuvre de la réforme nécessitera qu'en appui aux réflexions locales, des réponses soient apportées par l'échelon central sur des thématiques examinées au sein de groupes de travail nationaux spécialisés. L'annexe 3 récapitule les chantiers qui leur ont été confiés.

Les directeurs préfigurateurs sont invités à produire un « document de stratégie et de pilotage », adapté aux enjeux départementaux, qui formule les priorités stratégiques du futur service. Il s'agit de poursuivre la mise en oeuvre dynamique des politiques publiques en tenant compte de leur évolution, notamment dans le prolongement du « Grenelle de l'environnement » et des perspectives de réforme de la politique agricole commune (PAC). L'annexe 4 précise les conditions de réalisation de ce document.

Les directeurs préfigurateurs des futures directions départementales de l'équipement et de l'agriculture établiront, trois fois pendant l'année de préfiguration, un compte-rendu synthétique d'avancement du chantier. Ce compte-rendu devra notamment mentionner les difficultés rencontrées et les éventuelles demandes d'appui adressées aux administrations centrales dans le cadre du projet. Par ailleurs, un tableau de bord standardisé devra être renseigné mensuellement.

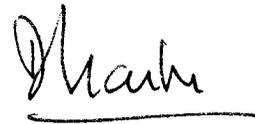
Nous vous invitons, si votre département fait partie de la première vague de généralisation, à traduire ces orientations dans une lettre de mission adressée au directeur préfigurateur de la fusion DDE-DDAF.

Le Préfet, Secrétaire général
du Ministère de l'Ecologie, du Développement
et de l'Aménagement durables



Didier LALLEMENT

Le Secrétaire général
du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche



Dominique SORAIN

Le Directeur général de la Modernisation
de l'Etat



François-Daniel MIGEON

Annexe 1

Feuille de route du préfigurateur durant l'année de préparation de la création de la DDEA (déroulement des travaux préparatoires)

La construction du nouveau service se fait par étapes. Les étapes indispensables sont les suivantes :

- Le préfet adresse au préfigurateur sa lettre de mission ;
- première réunion commune des deux CODIR, présidée par le préfet, avant le 20 mars ;
- première réunion des deux directeurs avec les représentants du personnel des deux directions avant le 31 mars ;
- séminaire de l'ensemble des cadres des deux structures avant le 15 avril ;
- prise en compte des conclusions du second conseil de modernisation des politiques publiques sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, courant avril ;
- envoi sous couvert du préfet de la première partie du document de stratégie et de pilotage¹, du macro-organigramme ainsi que des premières réflexions sur le projet immobilier aux secrétariats généraux du MEDAD et du MAP, au plus tard, avant le 31 mai ;
- état des lieux préalable en vue de l'unification des réseaux téléphoniques et informatiques de la DDE et de la DDAF, à réaliser et à transmettre aux pilotes du groupe de travail national « Systèmes d'information » des DDEA, selon les spécifications fournies par ce groupe ;
- réunions parallèles des deux CTP, avant le 30 juin, sur la présentation du décret simple de fusion, l'avancement du document de stratégie et de pilotage, l'avancement de l'organigramme et la procédure adoptée pour l'affectation des agents ;
- désignation des cadres occupant les emplois stratégiques de la DDEA avant le 30 juin (chefs de service, chefs de projet, experts référents,...) et information du préfet;
- expertise immobilière en vue du regroupement fonctionnel des services de la future DDEA, avant le 30 septembre, à réaliser en conformité avec le schéma départemental pluriannuel et à transmettre après accord et sous couvert du préfet aux pilotes du groupe de travail national « Immobilier des DDEA » ;
- proposition du document de stratégie et de pilotage et de l'organigramme détaillé de la DDEA pour avis du préfet puis envoi sous couvert du préfet aux secrétariats généraux du MEDAD et du MAP avant le 31 octobre ;
- réunions parallèles des deux CTP pour l'examen du document de stratégie et de pilotage, de l'organigramme détaillé, du règlement intérieur et du projet de regroupement fonctionnel des agents appartenant à un même service de la DDEA avant le 30 novembre ;

1 Se référer à l'annexe IV : la première partie est constituée d'un diagnostic et d'une note de stratégie.

- arrêté préfectoral d'organisation de la DDEA après avis des chefs de service concernés avant le 31 décembre.

Annexe 2

Instructions tirées de l'expérience de création des huit premières DDEA

I. Appropriation du sens de la fusion et connaissance réciproque

Il est indispensable d'obtenir des cadres et des agents qu'ils s'approprient le sens de la fusion, la compréhension réciproque des cultures professionnelles. Les bases doivent en être établies lors des 3 premiers mois de la démarche.

Ainsi, la réforme est initiée par la lettre de mission que le préfet adresse au préfigurateur. Son lancement est marqué par une première réunion conjointe des 2 CODIR, présidée par le préfet et suivie par une ou des assemblées d'information du personnel. Des réunions conjointes des 2 CODIR ont ensuite lieu régulièrement (un rythme mensuel est préconisé).

Une structure de concertation est mise en place. Elle est constituée des représentants du personnel et elle est régulièrement informée des travaux en cours, les deux CTP locaux étant consultés sur les décisions relevant de leur compétence.

En terme de méthode, il est recommandé d'établir un diagnostic interne identifiant le bien commun professionnel (compétences, métiers) et les missions communes, déterminant le positionnement des deux directions dans leur environnement et donnant les forces, les faiblesses et les complémentarités potentielles afin de rassembler les éléments stratégiques essentiels de la nouvelle direction. L'établissement de ce diagnostic impliquera le plus grand nombre d'agents possibles et sera relayé par une communication interne régulière qui rendra compte de l'ensemble des travaux entrepris localement.

Le dispositif pourra utilement être complété par des conférences thématiques, ouvertes à tous les agents, dont le but sera de bien faire connaître les missions respectives des deux directions. Les échanges entre agents des services ou entités travaillant sur les mêmes missions seront encouragés.

Un séminaire des cadres, situé en tout début de démarche, permettra de fixer le fil conducteur de la fusion, de s'accorder sur la méthode de travail, de structurer le diagnostic, de déterminer les productions attendues, les échéances et les investissements de chacun. Il pourra être renouvelé à chaque grande étape de la démarche.

II. Établissement d'un document de stratégie et de pilotage de la DDEA

La définition, dans chaque domaine d'action de la DDEA, d'orientations stratégiques, établies au regard des politiques publiques ministérielles et des enjeux locaux, permet de donner du sens aux organisations mises en place. La formalisation des modalités de management du service et de pilotage

par objectifs contribue par ailleurs à responsabiliser les différents acteurs de la structure et à développer les actions de progrès. Ces démarches poursuivent au final l'objectif d'une meilleure mise en oeuvre des politiques publiques.

Les directeurs en charge de la préfiguration, dans le cadre d'une démarche participative proposée à l'ensemble des personnels de la DDAF et de la DDE, élaborent un document de stratégie et de pilotage qu'ils soumettent pour signature au préfet de département. Le cadre d'élaboration de celui-ci figure en annexe 4 ci-après.

Le document de stratégie et de pilotage est conçu pour une durée de 3 à 5 ans, avec une mise à jour annuelle du volet opérationnel.

Pour ce qui concerne les DDEA en création, le volet stratégique sera élaboré au début de la démarche de préfiguration dans ses grandes lignes, et finalisé lors de la mise en oeuvre de la DDEA. De même, le volet opérationnel pourra, la première année, être principalement consacré aux actions favorisant la consolidation du service nouvellement créé, à la communication externe portant sur la création de la DDEA et sur les prestations offertes par le nouveau service.

Les modifications organisationnelles instituées, en cours d'année 2008, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, devront être pleinement intégrées au document de stratégie et de pilotage de la DDEA, dès qu'elles seront connues. Les nouvelles articulations éventuelles de la DDEA avec d'une part les services régionaux, et d'autre part les autres services départementaux de l'Etat pourront exiger d'amender le document de stratégie et de pilotage en cours d'élaboration.

III. Élaboration de l'organigramme de la DDEA

Les deux principes qui guident l'élaboration de l'organigramme sont celui de la subsidiarité et de l'adaptation au contexte local, et celui de la mixité dans les domaines communs d'activité.

Dans un premier temps, l'élaboration du macro-organigramme découle de la définition des grands axes stratégiques. Elle est conduite par le directeur préfigurateur et implique les deux CODIR. Il associe étroitement l'autre directeur départemental au choix des futurs chefs de service

Ce macro-organigramme devra prendre en compte les préconisations suivantes :

- un nombre restreint de services, la moyenne constatée dans les huit premières DDEA étant de 6 services (hors positionnement de l'ITEPSA). De la même façon, le nombre de missions, et de projets rattachés au directeur, doit rester limité en nombre ;
- un service environnement rassemblant toutes les missions environnementales et forestières ;
- un service ou une mission transversale en charge de la connaissance des territoires qui peut inclure la gestion fonctionnelle du SIG, la prospective, les études générales et la valorisation des données ;
- une mission ou cellule des systèmes d'information dont les activités sont le pilotage du système d'informations, sa sécurité, l'administration des données avec la possibilité d'adjoindre la gestion du réseau et du parc informatique ;
- un réseau territorial, rattaché à la direction, ou sous l'autorité d'un cadre chargé d'une mission d'animation entre ce réseau et l'ensemble des services.

Une fois élaboré, le macro-organigramme est présenté à l'avis des deux CTP locaux et fait l'objet d'une action de communication et d'explication au sein de chaque service.

Dans un deuxième temps, chaque futur chef de service ou de mission, ou de projet développe, en prenant soin de mener une concertation interne, l'organisation détaillée de son service ou de sa mission et en propose un dimensionnement, en cohérence avec les effectifs cibles 2008 respectivement notifiés à la DDAF et la DDE.

Chaque responsable détaille par ailleurs les processus de travail prévus et, en particulier dans le cas des missions et des projets, les modalités d'articulation entre les services verticaux, et la structure transversale.

Ces bases, validées en CODIR commun, permettront de positionner les agents. Si l'organisation d'une bourse aux postes s'avère nécessaire, elle sera préférentiellement limitée aux postes créés ou aux postes dont le contenu est substantiellement modifié. Il est possible, à cette occasion, de procéder à des affectations croisées (agents MEDAD sur des missions MAP et réciproquement).

Au final, l'organigramme définitif est soumis à l'avis des deux CTP. Un arrêté du préfet déterminant l'organisation de la DDEA devra être pris avant la fin de l'année.

IV. Établissement du règlement intérieur

Le préfigurateur entreprend l'élaboration du futur règlement intérieur du nouveau service sur la base des textes existants en matière d'ARTT et des recommandations données par les administrations centrales.

L'objectif de ce règlement intérieur est que tous les agents du service créé disposent des mêmes droits et obéissent aux mêmes règles dans un souci de bonne marche du service.

Le projet, examiné par les CODIR, est soumis à la concertation avec les représentants du personnel et ensuite soumis à l'avis des deux CTP locaux.

Le règlement intérieur devra être approuvé pour entrer en vigueur dès la création du nouveau service.

V. Aspects logistiques

Plan de regroupement fonctionnel :

Durant l'année de préparation de création de la DDEA, le préfigurateur doit impérativement prendre en compte le volet immobilier. Pour ce faire, il doit établir un plan de regroupement fonctionnel des services de façon à ce que les agents, originaires des deux ministères et appartenant à un même service du siège de la DDEA, soient rassemblés en un même lieu de travail (agents de la direction, du secrétariat général, des services IAT, environnement, etc.). Ces regroupements fonctionnels seront réalisés, dès que possible, suite à la création effective de la DDEA.

Les premières réflexions sur le projet immobilier seront transmises, sous couvert du préfet, pour avis, aux pilotes du groupe de travail « Immobilier des DDEA » au plus tard avant le 31 mai. Le plan de regroupement fonctionnel sera réalisé avant septembre, en conformité avec le schéma départemental pluriannuel. Il devra détailler les travaux nécessaires à l'accompagnement de ces regroupements et les déménagements à prendre en charge. Le plan sera transmis, sous couvert du préfet, pour validation aux pilotes du groupe de travail « Immobilier des DDEA » qui assureront la prise en charge de ce dossier, désigneront un interlocuteur unique pour chaque DDEA et feront procéder à la délégation des crédits après ajustement éventuel du programme. Les regroupements fonctionnels devront être effectivement réalisés au plus tard trois mois après la mise en place du nouveau service.

Lorsqu'une opportunité remarquable de regroupement sur un site unique pour la DDEA se présentera,

un dossier pourra être soumis pour avis aux pilotes du groupe de travail « Immobilier des DDEA ». Ce dossier détaillera notamment l'équilibre financier du projet (prise en compte des retours de cession), son intégration dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière départemental et les délais estimés de réalisation.

Il est recommandé de solliciter un premier avis de principe du groupe de travail dès la phase préliminaire de conception du dossier.

Le lancement d'une telle réflexion ne devra, en aucun cas, exclure l'élaboration d'un plan de regroupement fonctionnel sur les sites existants, plan qui sera élaboré parallèlement sans attendre l'avis du groupe de travail.

Unification des réseaux d'information et de téléphonie :

La transformation des réseaux téléphoniques et informatiques distincts de la DDE et de la DDAF en réseaux unifiés de la DDEA est un travail fondamental qui doit être initié dès le début de l'année de préparation à la fusion. Chaque département a ses particularités et un état des lieux doit être mené localement et transmis, dans un délai qui sera prescrit ultérieurement, aux pilotes du groupe de travail chargé des systèmes d'information dans le cadre des DDEA. Après validation par le groupe de travail, les solutions retenues seront déployées dès que possible. Des investissements importants sont parfois indispensables et doivent être réalisés en partie avant la création des DDEA.

A noter les choix techniques suivants retenus pour le fonctionnement des DDEA :

- pour la messagerie : recours à l'outil Melanie 2,
- pour la bureautique : recours à la suite Open Office,
- pour le développement des sites intranet et internet : recours à l'outil Giseh.

Au cours de la préparation de la fusion ou dès le début de fonctionnement de la DDEA, les deux sites intranet de la DDE et de la DDAF doivent se fondre en un seul site intranet de la DDEA : ce travail est de la responsabilité des équipes locales. La même réflexion devra être menée concernant les éventuels sites internet.

Formalisation des procédures de travail et de gestion des moyens logistiques :

La mise en place des huit premières DDEA a montré l'intérêt de formaliser les procédures de travail et la gestion des moyens logistiques durant l'année de préparation pour ne pas paralyser la vie du nouveau service lors de sa création.

La formalisation des procédures de travail permettra de garantir la continuité du service rendu aux usagers, d'éviter les problèmes de circulation de l'information et d'enrichir les productions par le rapprochement des savoir-faire des deux structures originelles.

En matière de moyens logistiques, le préfigurateur devra prendre soin de mettre au point :

- les règles de circulation du courrier,
- les formulaires communs,
- la gestion de la papeterie,
- la charte d'utilisation des véhicules de services,
- les règles de pointage, etc.

Convention avec la DDSV :

Enfin, le préfigurateur veillera à préparer une convention avec la direction départementale des services vétérinaires. Cette convention spécifiera les prestations, en matière d'activités support, assurées par la DDEA pour le compte de la DDSV.

VI. Accompagnement du changement et formation

La mise en place d'actions d'accompagnement du changement comprend d'une part un volet piloté au niveau national et d'autre part des actions locales.

Au niveau national :

- Un séminaire de lancement, rassemblant les directeurs (préfigurateurs et non-préfigurateurs) et les animateurs des groupes de travail nationaux, sera organisé.
- Des réunions inter-régionales, rassemblant les chefs de service de la DDE et de la DDAF seront organisées en région.
- Un séminaire sur le management de cultures différentes sera proposée aux cadres de 2^{ème} niveau (chefs de service ou assimilés) de la future DDEA. Cette formation se déroulera sur deux jours, par petits groupes de cadres, en recourant à des consultants, ayant l'expérience d'accompagnement d'équipes de direction dans un contexte de fusion de milieux culturels différents.
- Le coordonnateur MIGT et l'IGIR territorialement compétents conduiront, au cours de l'année de préfiguration, une mission conjointe de suivi des chantiers de la fusion et d'écoute des équipes engagées dans cette réforme. Ces ingénieurs généraux pourront aussi être sollicités à l'initiative du directeur préfigurateur.

Au niveau local :

Les DDE et DDAF, puis les DDEA nouvellement créées, sont invitées à organiser, in situ, des actions d'accompagnement du changement, et notamment de formation, pour les équipes de direction et pour tous les agents de la nouvelle communauté de travail selon des modalités, des priorités et des échéanciers qu'elles déterminent elles-mêmes. Ces actions pourront être financées sur le budget de la DDEA ou grâce à des dotations spécifiques accordées par les administrations centrales, après validation d'un cahier des charges établi localement.

Les plans annuels de formation de la DDE et de la DDAF, pendant l'année préparatoire, puis de la DDEA pendant sa première année d'existence, revêtent une très grande importance et doivent être élaborés avec soin avec la collaboration d'un maximum de cadres et d'agents.

VII. Plan de communication interne et externe

Communication interne

La diffusion de l'information à l'ensemble des agents des communautés de travail est une priorité. Pour ce faire, le préfigurateur s'attachera à mettre en place un dispositif de communication interne adapté utilisant les outils papiers (journaux internes) ou électroniques (intranet) dont le contenu, prioritairement consacré à la fusion, sera à la fois fédérateur et identitaire.

Communication externe

Il est nécessaire d'informer, par divers canaux, les principaux partenaires et usagers de la DDE et de la DDAF de l'imminence de la fusion, de les rassurer sur la continuité des prestations fournies en quantité et qualité et de leur expliquer l'intérêt de cette réforme.

A ce titre, l'organisation d'un cycle de réunions d'information à l'intention des élus du département est recommandée à la fin de l'année de préparation de la fusion. Un travail spécifique de communication vers le monde agricole est aussi à prévoir.

Annexe 3

Liste des thématiques confiées par lettres de mission aux groupes de travail nationaux

1 - Gestion des ressources humaines (GRH) :

Propositions de rapprochement des pratiques, pour que le maintien de deux systèmes parallèles de gestion des personnels appartenant aux deux ministères ne fasse pas obstacle au bon fonctionnement de la nouvelle communauté de travail interministérielle. Les principaux thèmes traités portent sur les modalités d'affectation des agents, le règlement intérieur comprenant le régime d'ARTT, la constitution des instances paritaires CTP et CHS, l'action sociale, les prestations sociales, la médecine du travail et la prévention, l'évaluation.

2 - Accompagnement de la réforme et formation :

Modes d'accompagnement du changement et de mariage des cultures. Validation des cahiers des charges élaborés localement pour le recrutement de consultants. Sessions de formation au management à l'intention des cadres de DDEA.

3 - Pilotage des DDEA :

Travaux permettant de structurer durablement les relations entre les DDEA, les niveaux régionaux (qui sont R-BOP) et centraux des deux ministères. Les principaux thèmes traités intéressant les nouvelles directions portent sur les procédures d'allocation de moyens (humains et financiers), les procédures budgétaires et comptables, les outils de suivi d'activité ou de contrôle de gestion, les documents stratégiques, les procédures d'inspection.

4 - Répartition des fonctions départementales et régionales dans les départements chefs- lieux de région :

Il est nécessaire de piloter la séparation efficiente des fonctions départementales des fonctions régionales, qui actuellement cohabitent au sein des DRDE et des DRDAF, dans les départements chefs- lieux de région. Ce groupe travaillera en étroite collaboration avec le groupe de travail « pilotage des DDEA ». Il étudiera notamment la définition des limites de compétence de chaque échelon, les mutualisations possibles entre échelons et les coordinations à assurer entre les échelons régionaux du MEDAD et du MAP.

5 - Systèmes d'information et systèmes d'information géographiques (SIG) :

Systèmes d'information :

Travaux organisant la mutualisation ou l'interopérabilité des réseaux informatiques et téléphoniques du MEDAD et du MAP tant au niveau central qu'au niveau local. Tous les aspects techniques et organisationnels seront traités : les réseaux, la sécurité, la messagerie, les annuaires et l'identification, la bureautique et les postes de travail, les sites internet et intranet, l'organisation et les ressources humaines. Ce sous-groupe de travail pilote l'expertise qui doit être menée dans chaque département pour définir les solutions techniques de création de réseaux locaux informatiques et téléphoniques unifiés.

Systèmes d'information géographique (SIG) :

Travaux organisant la mutualisation des SIG des services déconcentrés du MEDAD et du MAP notamment par la définition puis la vulgarisation d'une architecture-cible portant sur les outils, les méthodes, les référentiels et le catalogage des données ainsi que sur l'organisation et les ressources humaines. Le but est de construire un réseau structuré de SIG de services déconcentrés du MEDAD et du MAP, interopérables et permettant des agrégations de données et des synthèses à toutes échelles.

6 - Communication :

Coordination de la communication institutionnelle sur la création des DDEA et animation du réseau des chargés de communication des DDEA.

7 - Ingénierie d'appui territorial (IAT) :

Élaboration d'une doctrine unifiée de définition des missions et des modalités d'exercice des activités d'ingénierie d'appui territorial dans les deux réseaux de services déconcentrés. Formalisation de l'appui par les réseaux techniques des deux ministères.

8 - Immobilier :

Validation, sur les plans techniques et financiers, des projets de regroupement fonctionnel ou d'investissement plus conséquent présentés par les services départementaux dans le cadre de la création des DDEA. Appui aux équipes locales dans leur réalisation d'un projet .

9 - Harmonisation avec l'échelon régional de la réforme territoriale :

Les 8 groupes de travail précédents peuvent avoir à traiter différents aspects des rapports entre les DDEA et les niveaux régionaux. Une coordination transversale aux groupes est nécessaire. Le 9^{ème} groupe a vocation à vérifier la cohérence des propositions des groupes de travail nationaux avec l'organisation nouvelle des échelons régionaux.

Annexe 4

Document de stratégie et de pilotage des DDEA Modalités d'élaboration

1. Contexte, objectifs

Le dispositif de pilotage stratégique des services déconcentrés des deux ministères, s'articule autour de deux axes :

- accroître la cohérence et la pertinence dans l'application des politiques publiques des services déconcentrés du ministère chargé de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche ;
- proposer des outils de dialogue entre les services de l'Etat : supports du dialogue de gestion, documents stratégiques (PASER et PASSED, Document de Coordination Régionale, etc.).

Dans cette perspective, le document de stratégie et de pilotage de la DDEA est un outil qui vise à :

- développer et formaliser la réflexion stratégique ;
- encourager le management participatif et les démarches de changement, développer le pilotage par objectifs au sein du service ;
- être support du dialogue entre la DDEA et le responsable de BOP, et, plus largement, des dialogues avec l'administration centrale, le Préfet, les partenaires locaux et les autres services déconcentrés.

2. Le contenu du document de stratégie et de pilotage

Le document est conçu d'abord comme un outil de pilotage et de management interne destiné à développer la cohésion des équipes et à encourager les démarches de changement induites par l'évolution des missions et des organisations de l'Etat, sous l'impulsion du directeur. C'est ensuite un support de dialogue, notamment avec les responsables de BOP ou responsables de programmes.

Le document de stratégie et de pilotage comprend deux parties, un volet stratégique et un volet opérationnel.

2.a. Volet stratégique

Ce volet est composé d'un diagnostic (environ 5 à 10 pages qui seront mises en annexe) et d'une note de stratégie (10 pages maximum).

1ère partie : Diagnostic

Le diagnostic repose sur une approche dynamique et systémique qui prend notamment en compte les dimensions suivantes :

- le territoire : il ne s'agit pas de réaliser une monographie du territoire mais de conduire une analyse dynamique et ciblée des contraintes, atouts et enjeux principaux ;
- le positionnement des acteurs externes (préfectures et autres services de l'Etat, collectivités locales, parlementaires, organismes consulaires, syndicats, associations, etc.) : le travail consiste à analyser les attentes, les marges de manœuvre des acteurs externes et, réciproquement, celles de la DDEA vis-à-vis d'eux ; il s'agit également d'identifier les opportunités offertes aux services ou au contraire les menaces qui pourraient peser sur leurs actions et leurs relations avec les principaux partenaires locaux ;
- le contexte réglementaire et institutionnel : il s'agit d'analyser l'impact des orientations nationales et locales (Directive Nationale d'Orientations, Loi d'Orientation Agricole, PASER, PASSED, réforme de l'Etat au niveau territorial, Document de Coordination Régionale, document d'orientations stratégiques du pôle EDD...) sur les missions, l'organisation et le fonctionnement interne des services ;
- le fonctionnement des services : le diagnostic est réalisé au regard de l'évolution prévisible des effectifs globaux à horizon de trois ans et des capacités des services à conduire de nouvelles actions. C'est aussi l'analyse du fonctionnement de chaque service et de sa production ainsi que de la coordination entre services.

2ème partie : Note de stratégie

La note de stratégie détermine et hiérarchise, pour un horizon de 3 à 5 ans, un nombre limité d'orientations stratégiques et d'objectifs opérationnels tout en développant un argumentaire sur la cohérence entre les enjeux issus du diagnostic local, les leviers d'action et les priorités retenues. Il s'agit notamment d'explicitier les choix dans la déclinaison et la hiérarchisation des différentes politiques sectorielles.

Une place particulière sera accordée aux missions situées dans un cadre interministériel et un des axes stratégiques sera consacré aux enjeux internes en considérant notamment la dynamique d'évolution des missions et des effectifs à moyen terme. Une attention particulière doit être réservée à l'articulation du document avec la stratégie des services régionaux et les documents stratégiques préexistants (PASSED, PASER, DCR, etc.).

2.b. Volet opérationnel

Le volet opérationnel se décompose en trois parties :

1ère partie : Management du service (environ de 1 à 3 pages)

Cette partie présente notamment :

- les évolutions prévues à court et moyen termes dans l'organisation et le fonctionnement des services ;
- les démarches de changement nécessitant une impulsion forte de l'équipe de direction ;
- les démarches relatives à des projets interministériels (mise en place de DIS par exemple).

L'organigramme du service et la carte des implantations territoriales seront joints en annexe .

2ème partie : Gestion Prévisionnelle Effectifs Emplois Compétences (environ de 1 à 3 pages)

Elle précise les impacts des priorités stratégiques retenues sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines :

- réseau des compétences et besoins en compétence ;
- évolution des effectifs globaux (prévision d'allocation des moyens par programme) à horizon de 3 ans ;
- orientations et actions de formation et de recrutement.

3ème partie : Pilotage par objectifs

Il s'agit de décliner les orientations stratégiques en objectifs opérationnels assortis d'un nombre limité d'actions et d'indicateurs. Ce travail vise à développer la mobilisation en interne en identifiant des pilotes, porteurs d'actions, quelle que soit leur situation hiérarchique dans la structure et en faisant partager les priorités retenues.

Les indicateurs sont de préférence issus des indicateurs nationaux existants (indicateurs de performance LOLF et plus largement de contrôle de gestion) ; ils peuvent être également des indicateurs locaux de conduite de projet choisis par les DDEA.

Parmi les actions devront apparaître plus particulièrement les démarches de changement qui nécessiteront une impulsion forte de l'équipe de direction. Il peut s'agir, par exemple, de la mise en place du contrôle de gestion, d'un service de valorisation de données territoriales, de systèmes qualité, des évolutions des missions d'ingénierie d'appui territorial ou d'ingénierie administrative.

Le plan d'actions détaillé, avec l'ensemble des fiches actions utilisées en interne et communiquées éventuellement en externe, peut utilement être mis en annexe.

3. Modalités d'élaboration et de validation du document de stratégie et de pilotage

Le document de stratégie et de pilotage est un document porté par la direction et élaboré sous l'autorité du préfet.

Il est conçu dans un souci de management participatif afin d'en garantir l'appropriation par l'ensemble du personnel.

Il est impératif que l'élaboration du document s'accompagne :

- d'un dialogue social comprenant une présentation en CTP et une large association du personnel ;
- d'une concertation avec les services concernés interlocuteurs de la future DDEA (départementaux, régionaux, interdépartementaux) et notamment les R-BOP.

Le document de stratégie et de pilotage est validé par le préfet après avis du CTP local.

4. Actualisation

Le document de stratégie et de pilotage de la DDEA constitue un document pluriannuel conçu pour une période de 3 à 5 ans, nécessitant par ailleurs a minima une actualisation annuelle de son volet opérationnel.

Il appartient à chaque directeur de rénover plus en profondeur le document, notamment si la stratégie adoptée a perdu de sa cohérence en raison d'un changement important de contexte (nouvelles priorités gouvernementales, réforme de l'Etat ...). Le document peut par ailleurs être revu partiellement ou totalement à l'occasion d'un changement de direction.

L'actualisation annuelle, qui porte principalement sur le volet opérationnel, ne se contente pas d'établir un constat mais constitue un moment d'analyse et d'échanges pour l'équipe de direction, voire de réflexion sur ses pratiques managériales et sur les modes d'appropriation des objectifs par l'ensemble de la communauté de travail.

En outre, l'actualisation du volet opérationnel permet pour une année donnée :

- d'explicitier les éléments opérationnels (nouvelles priorités, projets particuliers, ressources...) qui ont été discutés et qui résultent du dialogue de gestion de l'année précédente ;
- de formaliser un nouveau socle de discussion préparatoire au dialogue de gestion.

Les DDEA adresseront, chaque début d'année, sous couvert du préfet, le document actualisé aux directeurs régionaux, responsables de BOP ainsi qu'aux secrétaires généraux des ministères concernés.