



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE
L'AMÉNAGEMENT
DURABLES**

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSEES**

**MINISTÈRE DE
L'AGRICULTURE ET DE LA
PÊCHE**

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION ET DES
ESPACES RURAUX**

**AVEC L'APPUI DU
CABINET ADIGE**

**EVALUATION DE LA CRÉATION DES HUIT DDEA
1^{ère} PHASE
SYNTHÈSE DES RAPPORTS D'AUDIT**

Septembre 2007

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
1^{ère} PARTIE : APPRECIATION GLOBALE DE SYNTHESE	7
1.1 <i>LES ELEMENTS SIGNIFICATIFS CONCERNANT LA CREATION D'UN SERVICE NOUVEAU, L'EXPRESSION DES SYNERGIES, UNE MEILLEURE VISIBILITE DE L'ETAT</i>	8
1.2 <i>LES DYNAMIQUES A L'ŒUVRE : ACQUIS, CHANGEMENTS EN GERME, LEVIERS SUR LESQUELS S'APPUYER, PESANTEURS OU INERTIES DE LA STRUCTURE</i>	11
1.3 <i>LES HYPOTHESES EXPLICATIVES DE LA SITUATION PRESENTE : CE QUI RELEVE DES CONSEQUENCES DIRECTES DE DECISIONS NATIONALES, CE QUI RELEVE D'INITIATIVES OU DE CHOIX LOCAUX</i>	15
1.4 <i>LES PRECONISATIONS D'AMELIORATION AU NIVEAU NATIONAL ET/OU LOCAL</i>	18
LES PRECONISATIONS DE NIVEAU NATIONAL	19
LES PRECONISATIONS DE NIVEAU LOCAL.....	21
2^{ème} PARTIE : EVALUATION PAR DOMAINES	23
2.1 <i>CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTE DE TRAVAIL UNIQUE</i>	25
2.2 <i>INTEGRATION DES FONCTIONS SUPPORTS</i>	30
2.3 <i>EFFICIENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES</i>	35
2.4 <i>VISIBILITE ET DIALOGUE AVEC LES PARTENAIRES</i>	43

RÉSUMÉ

Une première phase de l'évaluation de la création des DDEA s'est déroulée aux mois de mai et juin 2007 sur les 8 départements concernés. L'objectif principal de cette première phase d'évaluation est de vérifier si la construction des nouvelles directions est effective. Elle a été conduite par des auditeurs issus du CGPC et du CGAAER accompagnés de l'Inspection Générale de l'Administration du ministère de l'Intérieur et du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement. Ceux-ci ont rencontré sur site les acteurs internes et les principaux partenaires externes, notamment le préfet, le président du Conseil Général et le président de la Chambre d'Agriculture.

I- Globalement sur l'ensemble des départements, la plupart des agents adhère au sens de la réforme. Ils perçoivent la cohérence de la fusion en termes d'efficacité des politiques publiques et de pérennisation des métiers. Celle-ci apparaît comme positive et non réversible. Cependant, l'adhésion est variable selon les services et les niveaux hiérarchiques. L'engagement des chefs de service est patent, mais on peut déceler parfois plus d'inquiétudes chez les agents d'exécution. Les personnels « équipement », déjà perturbés par la décentralisation, subissent une seconde réorganisation sans avoir eu le temps de stabiliser la précédente.

La charge de travail engendrée par la fusion a été sous-évaluée aussi bien en services déconcentrés qu'en administration centrale. L'année de préparation a exigé de l'encadrement (notamment supérieur) un engagement intense. La très forte implication en 2006 pour préparer la création d'un nouveau service a pu laisser croire qu'en 2007 cela irait mieux ; or, la mise en œuvre de la nouvelle organisation requiert encore un investissement lourd.

Ceci s'accompagne d'un ressenti largement répandu d'une sollicitation considérable de la part du niveau central pour l'accomplissement de cette réforme sans contrepartie suffisante (effectifs, formations, locaux, etc.). Ce ressenti est renforcé par la méconnaissance au niveau local de l'état d'avancement de la production des neuf groupes de travail nationaux.

Des tensions syndicales sont parfois apparues. Elles sont alors souvent liées à des difficultés managériales. A cet égard, si des situations se sont apaisées dans certains départements, d'autres se sont tendues. Les organisations syndicales ne se disent pas opposées par principe à la réforme, mais expriment leur inquiétude devant les réductions d'effectifs et les risques d'abandon, à leurs yeux, de certaines missions de service public liés à l'évolution des conditions d'intervention de l'État.

2- L'intégration des fonctions support se heurte à des différences de procédures entre les deux ministères, ainsi qu'à des différences de cultures professionnelles. Celles-ci peuvent être sources de progrès global si on prend le meilleur de chacune des deux cultures. Par exemple :

- Les systèmes informatiques et télématiques ne sont pas les mêmes et n'ont pas été rendus inter opérables aussi rapidement qu'espéré.
- La gestion budgétaire et le cloisonnement des programmes dans le cadre de la LOLF imposent, pour le moment, le maintien de procédures parallèles.
- Les règles de gestion des ressources humaines font l'objet de deux systèmes distincts, notamment pour ce qui concerne les calendriers de mobilité.
- L'écriture d'un règlement intérieur commun est source de tensions même si, en définitive, des compromis ont pu être trouvés.
- L'éventail des régimes indemnitaires est différent entre l'ensemble des corps comparables des deux ministères.
- Les petits problèmes de la vie quotidienne (courrier, fournitures, mise en place des badgeuses, mobilier, aménagements de bureaux...) focalisent l'attention des agents et sont sources de tensions s'ils ne sont pas résolus rapidement.

La consolidation des DDEA passe aussi par la résolution de ces problèmes. De même, le déménagement pour regrouper les services est un facteur décisif de renforcement de la cohésion des équipes.

Sur le champ de l'organisation des fonctions supports des nouvelles DDEA, les situations sont contrastées d'un département à l'autre et conduisent à recommander de réelles capacités de management et d'ouverture de la part des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints.

3- Les DDEA souffrent d'un décalage avec l'organisation des échelons régionaux et d'un défaut de prise en compte de leur spécificité par les administrations centrales :

- le pilotage régional ne prend pas suffisamment en compte la particularité des départements expérimentaux ; ainsi, des projets de « mutualisation » des fonctions supports en cours, décidés par le MEDAD et pilotés par la DRE, se télescopent partiellement avec les réorganisations au sein de la DDEA,
- au niveau national, les retombées en « tuyaux d'orgue » nourrissent l'impression que les administrations centrales n'ont pas intégré les huit fusions. L'incohérence des consignes sur l'Ingénierie d'appui territorial (IAT) données d'une part par le MEDAD et d'autre part par le MAP en est un exemple significatif.

En définitive, le choix de lancer l'expérimentation avant toute harmonisation des systèmes entre les deux ministères met bien en évidence d'inévitables difficultés, et crée une ardente obligation de travailler aux harmonisations indispensables.

4- La communauté de travail unique n'est encore qu'en construction. De nouvelles coopérations s'établissent ou se raffermissent entre services, mais sans aller encore vers une hybridation des cultures professionnelles. La situation, encore fréquente, est celle d'une juxtaposition de services, sans mixité de culture, avec peu de changements par rapport à la situation antérieure. Toutefois, certains organigrammes font apparaître des innovations prometteuses : création de services « Connaissance du territoire », pôle « Valorisation des données », mixité des personnels à travers le nouveau service « Environnement » ou « Environnement et risques naturels »...

L'harmonisation des méthodes de travail est inégale et souvent faible. Chacun découvre les modes de travail de l'autre, mais du fait des masses inégales au niveau des effectifs, ce sont souvent les méthodes de l'ex-DDE qui ont tendance à prévaloir, par facilité, alors que des solutions plus pragmatiques auraient pu être adoptées. Les personnels ex- DDAF expriment un sentiment de détérioration de l'autonomie de chacun, de l'efficacité et de la réactivité et se plaignent de la pesanteur hiérarchique. La DDE était organisée sur le modèle d'un service à forts effectifs, fortement hiérarchisé, avec des procédures formelles et des services support importants, plutôt renforcés par l'avalanche de réformes administratives des dernières années. La DDAF, en revanche, avec de plus faibles effectifs, fonctionnait par des relations directes avec l'encadrement supérieur sur un mode parfois informel, mais très réactif. La construction de la nouvelle communauté de travail devra s'appuyer sur les points forts de chacune des deux cultures d'origine.

5- Il est trop tôt pour que l'on puisse mesurer un impact notable de la réforme sur l'efficacité des politiques publiques. Cependant, les partenaires extérieurs ont remarqué des progrès dans la qualité des « porter à connaissance » et des avis de l'Etat en matière urbanistique. De même, a été indiquée une plus grande cohérence dans la prise en compte des problématiques environnementales. Pour les autres domaines d'intervention, aucune dégradation de qualité des services liée à la réforme n'est signalée par les interlocuteurs extérieurs. Certaines attentes se font jour qui témoignent d'une prise de conscience que la fusion pourrait apporter une certaine valeur-ajoutée. Mais celles-ci restent minoritaires, car les partenaires ont plutôt tendance à rechercher l'interlocuteur personnel, la réforme leur paraissant comme du « meccano administratif ».

Ceci est à relier à la communication institutionnelle qui est souvent passée au second plan dans la période de fusion :

- les sites Internet des DDEA sont en cours de constitution,
- de même, les enseignes des bâtiments et les messages téléphoniques tardent à être modifiés,
- il y a eu, jusqu'à ce jour, une faible communication externe, mais à chaque fois que des réunions d'information ont eu lieu auprès des élus, les effets ont été positifs.

S'il est certain que la capacité du directeur à être présent et disponible pour le monde agricole est un élément important de la bonne perception de la DDEA, il est à noter que, partout, la légitimité du directeur sur l'ensemble du champ semble assurée.

Enfin, l'importance d'une bonne préparation pour la fusion est soulignée par tous les interlocuteurs rencontrés.

6- Conclusions

L'expérimentation sur huit DDEA a permis de faire apparaître les problèmes dont la résolution facilitera la réussite de la démarche. L'année de préparation s'est avérée déterminante pour traiter les aspects organisationnels et établir des règles du jeu communes pour lesquelles l'appui national est indispensable.

Cette expérience a montré aussi l'importance des capacités managériales de l'encadrement supérieur pour que la création du nouveau service soit facilitée.

Telles sont les indications tirées de cette première phase d'évaluation, sachant qu'une seconde phase, plus approfondie est prévue en début 2008 après plus d'une année de fonctionnement des nouvelles DDEA.

Sur cette base et dans la mesure où les groupes de travail nationaux préparent les solutions requises, il apparaît qu'une généralisation des DDEA peut-être engagée.

Elle devra s'effectuer dans les plus courts délais et avec le minimum de phases possibles, pour tenir compte de la situation de forte attente des acteurs.

1^{ère} PARTIE :
APPRECIATION GLOBALE DE
SYNTHESE

***1.1 LES ELEMENTS SIGNIFICATIFS CONCERNANT LA
CREATION D'UN SERVICE NOUVEAU, L'EXPRESSION DES
SYNERGIES, UNE MEILLEURE VISIBILITE DE L'ETAT***

1. L'ADHESION

D'une façon générale, en interne, les divers intérêts de la fusion sont perçus, sans être toujours reconnus ou admis publiquement.

Même dans les départements où de graves conflits de personnes et/ou avec les organisations syndicales ont freiné la démarche de réforme pendant plusieurs mois, le personnel - qui a durement ressenti ces événements - les range désormais dans le passé et se trouve disposé à contribuer à la mise en place du service fusionné dont le principe ne soulève plus de contestation.

2. LES DIFFICULTES A SURMONTER

Les difficultés techniques sont apparues importantes et lourdes de conséquences (systèmes d'information, locaux, moyens de fonctionnement, etc.). La mobilisation effective montre qu'un grand nombre de ces problèmes est pris en main. Une attention particulière est à porter aux questions de locaux dont l'importance objective est souvent sous-estimée. Les demandes pressantes de regroupements démontrent d'ailleurs, que le principe de la réforme est accepté.

La mutualisation des fonctions supports est un domaine plein de promesses. Les économies d'échelle potentielles seront assurément importantes pour faciliter des redéploiements internes. Cependant, pour l'heure, le rapprochement des procédures administratives conduit plutôt à un surcroît de travail et même à quelques engorgements pour ce service et les cellules qui le composent. Cette surcharge de travail ne se résorbera que progressivement.

La prise en compte, par les échelons régionaux et nationaux, de la création et de l'existence des DDEA demeure une pierre d'achoppement qu'il conviendra de surmonter.

Les différences de gestion de la ressource humaine (mobilités, avancements, primes) constituent un chantier important et sensible. A l'évidence, il ne sera pas possible de les résorber toutes rapidement.

3. LA CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTE DE TRAVAIL UNIQUE

La communauté unique de travail reste embryonnaire : peu de mixité des agents dans les unités, difficile harmonisation des pratiques et des outils, faibles coopérations entre services. On reste encore souvent dans une situation proche de la simple juxtaposition de services et d'activités. Par ailleurs, trop souvent, l'effet de taille a conduit à l'adoption de la culture DDE sans réflexion suffisante sur les façons de faire les plus pragmatiques. Ceci n'est guère surprenant au bout de quelques mois de fonctionnement.

Même si la communauté unique de travail n'existe pas encore, on peut en déceler partout des signes annonciateurs. En effet, les germes de synergie sont divers et nombreux.

4. L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE

Les gains d'efficacité et d'efficience ne peuvent, à ce stade, être mesurés, même si certaines avancées apparaissent. Il faut toutefois souligner qu'**aucune dégradation n'est apparue dans l'exercice des missions.**

5. LA VISIBILITE DE L'ETAT

Cette perception est très variable selon les partenaires. D'autant que la communication externe sur les nouvelles DDEA n'a pas été prioritaire pendant la période de mise en œuvre de la réorganisation. Partout, la reconnaissance de la **légitimité du directeur sur l'ensemble de ses missions**, y compris et surtout hors de sa sphère d'origine, est cependant un élément déterminant de visibilité de la nouvelle direction.

6. LA CONDUITE DU CHANGEMENT

L'importance d'**une bonne préparation** de la réforme est soulignée par tous les interlocuteurs rencontrés. L'année de préparation est en effet déterminante pour résoudre les aspects organisationnels et établir des règles du jeu communes avec l'appui indispensable du niveau national. La création encore toute récente de huit DDEA montre combien il était nécessaire d'identifier et de lancer la résolution de nombreux problèmes pratiques avant de songer à une extension du dispositif.

Cette expérience a enfin montré **l'importance de la qualité managériale de l'encadrement supérieur** pour que la mise en place du nouveau service se déroule au mieux.

Chaque direction a adopté un rythme propre de changement en fonction du contexte et de l'histoire locale. Certaines ont opté pour des organisations ambitieuses pouvant susciter davantage de résistances. D'autres ont choisi une voie plus prudente, mais l'avenir nécessitera, pour ces dernières, d'inévitables confrontations. Aussi, c'est la **dynamique dans le temps** qui sera intéressante à observer, notamment à travers la seconde phase d'évaluation.

**1.2 LES DYNAMIQUES A L'ŒUVRE : ACQUIS, CHANGEMENTS
EN GERME, LEVIERS SUR LESQUELS S'APPUYER,
PESANTEURS OU INERTIES DE LA STRUCTURE**

CE QUI EST ACQUIS :

1. Les acquis incontestables

Bien qu'il soit toujours difficile d'affirmer qu'une avancée est définitivement acquise, un cap important a été franchi sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, **le fonctionnement de toutes les DDEA est assuré** sans avoir connu une quelconque dégradation dans la qualité d'exécution de leurs missions. Les directeurs prennent en main l'ensemble des missions qui incombent aux DDEA et sont attentifs à l'ensemble des personnels.

Les équipes de direction sont, soit déjà constituées, soit en voie de consolidation. Dans tous les cas, **les cadres de direction sont aujourd'hui porteurs du projet**, sans avoir pour autant effacé leurs différences de cultures et de pratiques managériales.

La dynamique engagée par la réforme est effective : on observe une **large acceptation** de la fusion pour la très grande majorité des agents. Cette réorganisation est devenue réalité, même si certains en critiquent encore parfois la mise en œuvre trop précipitée à leurs yeux.

Les contacts entre agents sont devenus beaucoup plus faciles et confiants et l'inquiétude du personnel, là où elle se manifeste encore, porte davantage sur la réduction annoncée des effectifs de l'État et sur le risque d'abandon de certaines missions de service public qui n'ont rien à voir avec la création des DDEA.

En termes de coopération et de synergie d'intervention, des acquis sont déjà perceptibles dans certaines équipes de travail, notamment l'environnement et les services chargés de réflexions territoriales, secteurs dans lesquels chaque ancienne direction intervenait partiellement et où la complémentarité apparaît désormais évidente.

2. Les acquis partiels

On peut dans les différents départements relever toute une série d'actions déjà engagées qui témoignent d'acquisitions en cours à des rythmes variables.

- les **actions de sensibilisation** aux enjeux agricoles réalisées à l'intention des personnels des services territoriaux d'aménagements et d'environnement irriguent progressivement ces services,
- la **constitution d'équipes** mixtes travaillant sans réticences (environnement) ou qui coexistent sans difficultés majeures, illustrent les complémentarités à rechercher, même si parfois des frictions demeurent sur la façon d'organiser le travail (IAT principalement).
- la création de **groupes de travail inter services** menant des réflexions territoriales donne l'occasion aux participants d'enrichir leur lecture du territoire départemental et leur compréhension des multiples enjeux départementaux,
- les **actions de formation** et les réunions thématiques de diffusion et de partage des savoirs réalisées en interne permettent aux participants d'élargir leurs connaissances et ont pour résultat de donner du sens à la fusion.

LES CHANGEMENTS EN GERME, LES LEVIERS SUR LESQUELS S'APPUYER :

Des changements émergeant dans certaines structures apparaissent porteurs d'avenir pour l'ensemble des DDEA. Il s'agit de :

- la mise en place d'un réseau de **référénts territoriaux** chargés d'assurer une fonction de veille active et de relayer progressivement l'ensemble des politiques de la DDEA,
- la création d'un **service nouveau, celui de la connaissance des territoires et de la prospective**, porteur des missions les plus stratégiques pour l'avenir de la DDEA,
- les échanges de pratiques et la recherche d'harmonisation des procédures, dont le suivi des activités,
- les **démarches qualité** engagées ou relancées au sein des services,
- les mutations et demandes de **mutations croisées, en interne**,
- **des chantiers fédérateurs tels** que la constitution d'un SIG commun, le projet stratégique de la nouvelle structure ou la mise en place d'une communication interne sur un mode plus dynamique.

LES PESANTEURS OU INERTIES

- 1) La difficulté de **faire fonctionner simultanément** des procédures et de devoir maintenir **des outils différents** (gestion du personnel, procédure de double imputation pour le budget de fonctionnement, informatique...) constitue à n'en pas douter le frein majeur actuel ; d'autant que des options différentes des ministères (responsables de programmes ou BOP) ignorent la constitution des DDEA et en accentuent les difficultés.

- 2) Les dysfonctionnements et les retards dans **la gestion de la vie quotidienne** et des conditions de travail sont très mal vécus et sont générateurs de découragements. Ils sont parfois amplifiés par des insuffisances d'écoute, de dialogue ou d'anticipation de certains des cadres dirigeants.

- 3) La différence de taille des deux structures fondatrices inquiète encore les agents issus de certaines DDAF. Partout, la **culture managériale et les pratiques de l'ex-DDE** ont tendance à imprégner la DDEA. Aussi, les personnels ex-DDAF expriment un sentiment de perte de proximité du directeur, de détérioration de l'autonomie et de la réactivité de chacun. Ils se plaignent de la pesanteur hiérarchique, de la prolifération des groupes de pilotage là où avant il y avait un chargé de projet.

- 4) **Dans certaines DDEA, le dialogue reste à construire** avec des organisations syndicales travaillant encore peu ensemble et mettant en avant quelques problèmes quotidiens non réglés pour contester une mise en œuvre selon elles trop rapide de la fusion.

***1.3 LES HYPOTHESES EXPLICATIVES DE LA SITUATION
PRESENTE : CE QUI RELEVE DES CONSEQUENCES DIRECTES
DE DECISIONS NATIONALES, CE QUI RELEVE D'INITIATIVES
OU DE CHOIX LOCAUX.***

CE QUI RELEVE DES CONSEQUENCES DIRECTES DE DECISIONS NATIONALES

Au niveau national, le choix de lancer l'expérimentation avant toute harmonisation des systèmes de gestion entre les deux ministères produit d'inévitables difficultés analysées dans le présent rapport, et crée une ardente obligation de travailler aux convergences et améliorations indispensables.

Aussi, c'est principalement des administrations centrales que relèvent les solutions à apporter aux difficultés dues aux différences de **gestion des agents** des deux administrations. Des solutions devront rapidement être trouvées pour éviter des situations sensibles (notation, ARTT, promotions.....) et permettre un fonctionnement normal des structures de concertation (CTPS – CAP ...).

Les procédures de **gestion budgétaire et comptable** retenues pour la mise en œuvre de la LOLF (gestion par programmes autonomes) interfèrent négativement sur un regroupement de service (crédits de fonctionnement). Cette difficulté est accrue par les niveaux différents de gestion des programmes de l'équipement et de l'agriculture.

Par ailleurs, localement et à tous les niveaux **l'appréciation est critique sur les délais de production** des réflexions (ou de mise en œuvre des conclusions) **des groupes de travail nationaux** et sur le peu d'information à cet égard. Sont cités notamment :

- la communication électronique et la gestion commune des données,
- les procédures communes, coordonnées ou simultanées de mutations croisées.

L'ingénierie d'appui territorial est affectée par les différences d'instruction émanant des directions centrales des deux ministères. Il est indispensable qu'un discours commun et des méthodes convergentes soient rapidement trouvés dans l'application de la directive nationale d'orientation.

Au total, les agents font la différence entre ce qui peut être traité au niveau local et ce qui doit l'être au niveau central, ce qui demande du temps et ce qui en requiert moins : « *Il aurait fallu davantage réfléchir avant de faire la fusion* » a-t-on souvent entendu.

CE QUI RELEVE D'INITIATIVES OU DE CHOIX LOCAUX

Les facteurs locaux de réussite :

Ils sont bien sûr variables selon les départements, mais on retrouve à titre de constantes les facteurs suivants :

- un **travail préparatoire de qualité** effectué en 2006, avec **la coopération intelligente des deux anciens directeurs** qui ont néanmoins continué à exercer l'intégralité de leurs responsabilités respectives ; il s'agit là d'un facteur décisif.
- autre facteur décisif, le **mode de management du directeur et son investissement personnel dans le projet** contribuent largement au succès de l'opération, ou a contrario à ses difficultés,
- **l'adhésion mobilisatrice de l'ensemble de l'encadrement** et particulièrement du Secrétariat Général,
- **l'implication du préfet** pour soutenir et valoriser la réforme.

Les difficultés relevant d'une situation locale ou de choix locaux :

Partout, il a fallu tenir compte des conséquences des changements liés au **processus en cours de décentralisation** pour l'ex-DDE. Mais cette situation générale a été plus ou moins bien vécue selon les départements. Parfois, la morosité engendrée avait conduit en 2006, les personnels et leurs organisations syndicales à une opposition plus ou moins déclarée au processus de fusion tel qu'il avait été enclenché.

Il convient d'insister sur l'effet « spontané » de voir partout la culture Équipement s'imposer en terme de **management et de méthodes de travail** du fait des différences de taille entre l'ancienne DDE et l'ancienne DDAF. L'ouverture de discussions sur ces différences de pratiques avec l'encadrement ou avec l'ensemble du personnel relève d'une initiative locale. Leur évitement est source d'effets négatifs.

Par ailleurs, les difficultés majeures lorsqu'elles sont survenues (3 cas sur 8) ont eu pour origine un **manque d'anticipation**, un défaut de mobilisation et d'information de la hiérarchie intermédiaire ou un manque de communication interne sur les objectifs et les enjeux de la réforme, ainsi que sur les étapes de sa mise en place (juridique, organisationnelle et opérationnelle).

Ainsi, des **locaux** parfois très vétustes et un manque de crédit d'investissement pour leur rénovation n'ont pas favorisé ou permis certains regroupements de personnels.

1.4 LES PRECONISATIONS D'AMELIORATION AU NIVEAU NATIONAL ET/OU LOCAL

LES PRECONISATIONS DE NIVEAU NATIONAL

1-Clarifier et formaliser les relations entre niveau national (MEDAD et MAP), régional (DRE, DRAF, DIREN et DRIRE) et départemental (DDEA).

- Une vision partagée de l'évolution des deux ministères, MEDAD et MAP, sur les mutualisations régionales et/ou départementales en cours ou en projet s'avère indispensable.
- Une meilleure coordination entre l'ensemble des structures au niveau régional (DRE, DRAF, DIREN et DRIRE), dans la phase de préparation et de mise en oeuvre de la réforme
- Par ailleurs, la relation entre la DIREN / DRIRE et la DDEA gagnerait à être renforcée.

2. Arrêter et faire respecter les dispositions communes de gestion budgétaire :

L'articulation LOLF entre les échelons central, régional et départemental est différente selon les ministères. Les problèmes qui en découlent doivent impérativement trouver une solution.

Il est notamment urgent d'imaginer le regroupement des moyens financiers de fonctionnement sur un seul budget de la DDEA.

Concernant l'attribution des moyens, il faut rappeler que la fusion ne doit pas être une raison de traiter les DDEA d'une façon différente des autres DDE et des DDAF.

3. Accorder une priorité forte aux regroupements fonctionnels en n'hésitant pas à procéder à des investissements immobiliers immédiats dans la mesure où il s'agit d'un facteur clé de la réussite.

4. Prendre les mesures facilitant la GRH :

Il convient d'envisager :

- L'alignement des calendriers et des niveaux de déconcentration de la gestion des corps homologues, afin de permettre les ouvertures de poste communes aux deux ministères.
- Une convergence des systèmes d'action sociale.
- L'engagement du rapprochement de la valorisation des fonctions et des systèmes indemnitaires.

5. Dégager les financements pour organiser les formations aux niveaux central et local des cadres et des agents permettant d'accélérer la constitution d'une structure bien intégrée et efficiente.

6. Dans l'hypothèse d'une extension de la réorganisation, **veiller à maintenir les deux directeurs en place pendant toute la période de préparation** (la durée d'un an paraît très appropriée).

Éviter, sauf de manière transitoire et pour une durée préalablement fixée, de nommer le numéro un de l'une des deux unités homologues des anciennes structures en position de numéro deux dans la nouvelle.

Le directeur-adjoint de la DDEA doit détenir des compétences à vocation généraliste et transversale (ni spécialisé « Agriculture », ni « Équipement »).

Il convient donc de constituer des viviers de cadres expérimentés et motivés à même d'occuper ces fonctions d'adjoint dans la perspective d'accéder un jour à un poste de direction.

7. Définir une stratégie partagée de l'évolution de l'IAT entre les deux ministères et la décliner au niveau régional.

8. Prendre en compte les problématiques des DDEA dans les réseaux thématiques de chaque ministère.

9. Diffuser vers l'ensemble des services des ministères une information régulière sur les travaux des groupes de travail nationaux.

Sont concernés les directeurs de programme et l'ensemble des réseaux DDE, DDAF, DRE, DRAF, DIREN et DRIRE.

L'observation des six premiers mois de fonctionnement des huit DDEA, conduit à penser que la décision de généraliser la démarche est possible mais suppose que le niveau central :

- apporte un soin particulier et un appui aux services dans l'année de préparation,
- choisisse et prépare les directeurs appelés à piloter la création des nouvelles DDEA,
- expertise le fonctionnement du niveau régional (DRAF, DRE, DRIRE et DIREN),
- expérimente la démarche dans un ou plusieurs départements chefs-lieux de région, compte tenu de l'imbrication actuelle du niveau départemental et du niveau régional au sein des DRDE et des DRDAF.

LES PRECONISATIONS DE NIVEAU LOCAL

Elles diffèrent grandement en fonction du chemin parcouru par chaque structure. Les auditeurs attirent cependant l'attention des directeurs sur les priorités suivantes. Par ordre d'importance :

1) Les préconisations prioritaires :

Là où il n'est pas encore réalisé, le **regroupement fonctionnel des services** est indispensable pour leur permettre de forger une identité et commencer à harmoniser les pratiques. Ce regroupement nécessite parfois un programme de rénovation des locaux.

Il est impératif de mettre fin dès que possible au double pilotage (agents MAP et MEDAD) de certaines structures locales.

Enfin, des remèdes énergiques sont à apporter rapidement dans certains départements concernant les **fonctions supports**, car les lacunes existantes freinent l'activité et créent des tensions (illustré par plusieurs exemples).

2) Les préconisations de synergie et de mise en mouvement :

Une fois ces priorités réalisées, les membres des missions d'évaluation mettent l'accent sur tout ce qui peut favoriser le travail en commun, la connaissance mutuelle et les échanges professionnels. Les préconisations sont, bien entendu, là aussi fonction des contextes singuliers. Il s'agit de poursuivre ou d'engager les actions suivantes, notamment :

- développer les pratiques de réunions interservices,
- reconstituer les réseaux existants (ADS - IAT) et mettre en place de nouveaux réseaux (aménagement, comité des études, données, etc.),
- développer des valeurs communes y compris dans des services à première vue peu concernés par la réforme,
- instituer la pratique d'équipe projet avec désignation d'un chef de projet, et développer la fonction de référent territorial,
- impliquer les agents des actuelles unités territoriales dans toutes les activités en commençant par leur apporter les informations dans le champ des missions de l'ex DDAF,
- organiser périodiquement une manifestation ayant pour objectif de permettre aux agents de découvrir l'ensemble des activités et réalisations de la DDEA,
- profiter des mutations pour accélérer la constitution d'équipes mixtes dans les services et unités.

La formation des personnels est une priorité qui doit, partout, préparer et accompagner la création de la DDEA. Plusieurs départements témoignent aujourd'hui de l'urgence de l'élaboration d'un véritable plan de formation. Ici se posent les questions d'harmonisation avec les mutualisations effectuées par ailleurs au niveau régional, mais aussi la question du financement de cette formation spécifique liée à la réforme.

Enfin, la réorganisation doit être l'occasion de **réexaminer les méthodes de travail et de management**. Il est souhaitable de faire globalement évoluer le management vers plus de délégation et de responsabilisation, et de s'appuyer sur des groupes d'initiative locale.

3) Les préconisations de mobilisation et de progrès :

Viennent ensuite des préconisations visant à maintenir ou développer une dynamique souvent issue d'une réflexion préalable riche et partagée car il convient de ne pas décevoir des agents qui ont exprimé le besoin d'aller plus vite et plus loin dans l'intégration. Un plan d'actions concrètes et un plan de communication sont deux outils à privilégier.

Il s'agit tout d'abord de mettre en place un **plan d'actions pour chacun des services**, ainsi que des groupes projets et des groupes de travail (avec cahiers des charges, délais, productions attendues et membres clairement explicités). L'avancée des différents plans d'actions doit être régulièrement suivie.

L'ensemble de ces actions doit être accompagné d'un **plan de communication** dont on a vu qu'il est souvent passé au second plan face aux urgences à traiter. Il s'agit de :

- renforcer l'écoute des agents sur leurs problèmes ou la compréhension de la situation,
- maintenir en éveil l'attention des agents sur la dynamique en cours au niveau central (avancement des groupes de travail) et au niveau local (comité de direction, démarches transversales). Jalonner la progression par des forums de cadres,
- enfin, initier quasiment partout la communication institutionnelle sur la nouvelle direction, ses objectifs, enjeux, organisation et actions.

2^{ème} PARTIE : **EVALUATION PAR DOMAINES**

ECHELLE DE COTATION UTILISEE CI-APRES

Le canevas d'évaluation a été établi par le groupe de travail national chargé de l'évaluation de création des DDEA dans huit départements (voir annexe Méthodologie). Il donne un fil conducteur au trinôme d'auditeurs (coordonnateur MIGT, IGIR et IGE ou IGA) chargé d'évaluer sur place la mise en oeuvre en deux phases espacées d'environ un an.

La première phase d'audit s'est déroulée durant les mois de mai et juin 2007. La deuxième phase d'audit est programmée au 1^{er} semestre 2008 pour un rapport final délivré mi-2008.

Le présent canevas a été complété par **un manuel de l'auditeur** qui précise la définition de chaque indicateur et détaille les échelles de mesure afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans la compréhension des indicateurs et dans leur utilisation. L'objectif de ce document est **d'homogénéiser le déroulement des audits dans les huit DDEA et de permettre de mesurer leur évolution entre les deux phases de l'audit sur des indicateurs précis et stables.**

Le canevas d'évaluation a été établi sur la base de 50 indicateurs.

Le modèle d'échelle de mesure qui a été adapté et modulé selon les indicateurs a été élaboré à partir de la base suivante :

Échelle de mesure	0	1	2	3
	Dégradation ou équivalent	Sans changement	Amélioration	Nette amélioration

2.1 CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTE DE TRAVAIL UNIQUE

SYNTHESE DU DOMAINE « CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTE DE TRAVAIL UNIQUE »

A. L'adhésion :

Globalement **sur l'ensemble des départements, la plupart des agents adhère au sens de la réforme.** Ils perçoivent la cohérence de la fusion en termes d'efficacité des politiques publiques et de pérennisation des métiers. Celle-ci apparaît comme positive et non réversible. Ainsi, à aucun moment il n'y a eu des positions exprimées par les personnels quant à un souhait de revenir en arrière alors que certaines réflexions sur l'utilité de la réforme ont parfois été très critiques.

1. Cependant, l'adhésion est variable selon les services et les niveaux hiérarchiques. L'engagement des chefs de service est patent, et on peut déceler parfois plus d'inquiétudes chez les agents d'exécution. Les personnels « équipement », déjà bousculés par la décentralisation, subissent une seconde réorganisation sans avoir eu le temps de s'ajuster pleinement à la précédente. Les personnels « agriculture » ont encore souvent la crainte de se voir imposer les procédures et méthodes de l'ex DDE, mais, dans certains départements, celle-ci s'estompe. Malgré tout, sauf dans deux départements (41 et 78), le degré d'inquiétude des agents a décliné depuis la mise en œuvre de la réforme, voire est en état de net apaisement. Toutefois, ces progrès apparaissent fragiles eu égard aux craintes potentielles liées aux possibles réductions des effectifs de l'État, voire à d'hypothétiques réorganisations globales ultérieures des services départementaux.

2. La charge de travail engendrée par la réorganisation a été sous-évaluée aussi bien en services déconcentrés qu'en administration centrale. L'année de préparation de la réorganisation a exigé de l'encadrement (notamment supérieur) un engagement intense. La très forte implication en 2006 pour préparer la fusion a pu laisser croire qu'en 2007 cela irait mieux ; or, la mise en œuvre de la nouvelle organisation requiert encore un investissement lourd.

Ceci s'accompagne d'un ressenti largement répandu d'une sollicitation considérable de la part du niveau central pour l'accomplissement de cette réforme sans contrepartie suffisante (effectifs, formations, locaux, etc.). Ce ressenti est renforcé par la méconnaissance au niveau local de la production des neuf groupes de travail nationaux.

3. Des tensions syndicales sont parfois apparues. Elles sont presque toujours en lien avec des insuffisances managériales. A cet égard, si des situations se sont apaisées dans certains départements (Ariège, Aube), d'autres se sont tendues (Yvelines). Les organisations syndicales ne se disent pas opposées par principe à la réforme, mais expriment leur inquiétude devant les réductions d'effectifs annoncées et les risques d'abandon, à leurs yeux, de certaines missions de service public liés aux conditions d'intervention de l'Etat. Souvent, le dialogue social reste à (re)construire et les organisations syndicales ne se sont pas rapprochées entre elles. Elles sont, par ailleurs, très sensibles au fait que des problèmes concrets et quotidiens posés par la réorganisation (messagerie, voitures, fournitures, accueil, badges...) ne sont pas entendus de leur point de vue. La bonne prise en compte de ces problèmes nécessite que le directeur bénéficie du relais actif du secrétaire général pour régler les questions matérielles et en informer les agents. Une bonne circulation et une forte transparence de l'information interne sont également nécessaires.

4. Les DDEA souffrent incontestablement d'un décalage avec l'organisation des échelons régionaux et d'un défaut de prise en compte de leur spécificité par les administrations centrales :

- le pilotage régional ne prend pas suffisamment en compte la particularité des départements expérimentaux ; ainsi, comme il a été vu plus haut, des projets de « mutualisation » des fonctions supports au sein des services du MEDAD en cours sous l'égide du DRE se télescopent partiellement avec les réorganisations au sein de la DDEA,
- au niveau national, les impulsions en « tuyau d'orgue » nourrissent l'impression que les administrations centrales n'ont pas intégré les effets de la création des DDEA. L'incohérence des consignes sur l'Ingénierie d'appui territoriale (IAT) données d'une part par le MEDAD et d'autre part par le MAP en est un exemple significatif.

En définitive, le choix raisonnable de lancer l'expérimentation avant toute harmonisation des systèmes entre les deux ministères a bien mis en évidence d'inévitables difficultés, et crée une ardente obligation de travailler aux procédures communes indispensables.

B. La communauté de travail unique n'est encore qu'en construction :

En effet, de nombreuses caractéristiques témoignent d'un processus qui n'en est qu'à ses débuts :

- la mixité des équipes est encore assez faible, se développant plutôt à travers l'affectation de personnels venus en mutation de l'extérieur du département,
- de nouvelles coopérations s'établissent ou se raffermissent entre services, mais sans aller encore vers une hybridation des cultures professionnelles,
- l'intérêt manifesté par les personnels pour connaître les missions et métiers des autres services reste souvent assez faible (succès mitigé des réunions de formation/information mutuelle),
- la situation encore la plus fréquente, est celle d'une juxtaposition de services, sans mixité de culture, avec peu de changements par rapport à la situation antérieure. Toutefois, certains organigrammes font apparaître des innovations prometteuses : création de services « Connaissance du territoire », pôle « Valorisation des données », mixité des personnels à travers le nouveau service « Environnement » ou « Environnement et risques naturels »...
- l'harmonisation des méthodes de travail est inégale et le plus souvent faible. Elle constitue un véritable défi dans le domaine de l'IAT. D'une façon générale, chacun découvre les modes de travail de l'autre, mais du fait des masses inégales en terme d'effectifs, ce sont souvent les méthodes de l'ex-DDE qui ont tendance à prévaloir, alors qu'elles ne paraissent pas toujours les plus efficaces. Les personnels ex- DDAF expriment un sentiment de détérioration de l'autonomie de chacun, de l'efficacité et de la réactivité et se plaignent de la pesanteur hiérarchique. La DDE était organisée sur le modèle d'un service à forts effectifs, fortement hiérarchisé, avec des procédures formelles et des services support importants, plutôt renforcés par la succession des réformes administratives des dernières années. La DDAF, en revanche, avec de plus faibles effectifs, fonctionnait par relations directes avec l'encadrement supérieur sur un mode parfois informel, mais très réactif. La construction de la nouvelle communauté de travail devra s'appuyer sur les points forts de chacune des deux cultures d'origine.

Pourtant, dans tous les départements cette construction devrait pouvoir se concrétiser à moyen terme en s'appuyant sur les bases saines qui sont maintenant réunies (organigramme, début de mixité), sur l'adhésion ressentie auprès des agents, ainsi que sur l'apaisement du contexte social presque partout effectif. Pour ce faire, il faudra sans doute remettre en cause certains options initiales:

- organigramme de type « juxtaposition des anciens services »,
- regroupement fonctionnel non abouti,
- limitation des mobilités interservices,
- maintien de méthodes de travail différentes.

C'est pourquoi, les rythmes de construction d'une communauté de travail unique sont propres à chaque DDEA. Il convient parfois d'adopter une attitude prudente en franchissant les étapes progressivement comme dans le cas de l'IAT du Cher. Celle-ci mobilise le service du même nom au siège et les trois divisions territoriales. Une répartition des tâches entre ces deux sous-ensembles se profile conduisant à des méthodes de travail fortement inspirées de la culture agriculture dans le premier et de la culture équipement dans le second. Ce peut être une première étape sage dans le contexte humain existant, tout en sachant que l'on ne pourra faire l'économie d'une réflexion globale sur les positionnements respectifs de ces deux sous-ensembles.

Aussi, les DDEA dont le processus d'intégration est le plus engagé aujourd'hui ne seront pas forcément celles qui connaîtront le développement le plus rapide à l'avenir.

Thématiques	Nombre de départements où l'item a pu être évalué	Moyenne obtenue
Cohérence du Plan d'actions avec les documents de référence externes (DNO, PASED, POM, POS...)	6	1,8
Pertinence de l'organigramme	8	1,9
Mixité effective des équipes dans les services opérationnels (notamment IAT, Environnement, Connaissance des territoires, implantations territoriales...)	8	1,9
Appropriation réciproque des cultures : connaissance des missions, métiers, pratiques et contraintes des uns et des autres	8	1,6
Circulation et transparence de l'information interne	8	1,4
Développement de compétences au service de champs nouveaux (formation etc.)	8	1,1
Mobilisation des outils RH au service de la réforme (management pertinent des compétences disponibles, gestion des postes vacants, évaluation.)	7	1,2
Adhésion de la communauté de travail au sens de la réforme	8	1,4
Qualité du dialogue social	8	1,1
Évolution du degré initial d'inquiétude des personnels	8	1,8
Moyenne du domaine		1,5

2.2 INTEGRATION DES FONCTIONS SUPPORTS

SYNTHESE DU DOMAINE « INTEGRATION DES FONCTIONS SUPPORTS »

L'intégration des fonctions support est en voie de réalisation progressive et devrait prendre encore du temps d'autant qu'elle se heurte à des différences de procédures entre les deux ministères, ainsi qu'à des différences de cultures professionnelles. Ce sont souvent les petits problèmes quotidiens qui sont source de tensions et de découragement dans un contexte où l'environnement régional et national continue de fonctionner et de proposer des changements sans tenir compte de l'existence des DDEA. **Deux facteurs apparaissent décisifs : la possibilité de regrouper géographiquement les services et le degré d'ouverture du Secrétariat Général.**

1. Les différences de procédures entre les deux ministères constituent un frein indéniable.

On peut relever par exemple :

- Les systèmes informatiques et télématiques ne sont pas les mêmes et n'ont pas été rendus inter opérables aussi rapidement qu'espéré. Par ailleurs, les pratiques d'utilisation des outils et fichiers restent liées à l'origine des agents, ce qui pose des difficultés aux unités de travail mixtes (environnement, ingénierie, planification...). La réflexion sur les systèmes d'information géographique est presque partout amorcée.
- La gestion budgétaire et le cloisonnement des programmes dans le cadre de la LOLF imposent pour le moment le maintien de procédures parallèles. On rappellera les différences dans le mode d'allocation des moyens entre l'ex-DDE et l'ex-DDAF : le budget global de l'ex-DDE est notifié par le DRE (à partir du BOP régional 217 : soutien et pilotage des politiques de l'équipement), alors que le budget de l'ex-DDAF est notifié directement par le responsable du programme 154 du ministère de l'agriculture (gestion durable de l'agriculture et de la pêche GDAP) dans le cadre d'un BOP départemental. Aussi, la DDEA peut être amenée à gérer deux budgets de fonctionnement en parallèle et utiliser des clés de répartition pour imputer les dépenses : les factures d'un certain niveau pouvant être proratisées à la demande de la TG, multipliant les actes comptables, les petites étant réparties entre les deux budgets. Il est urgent d'imaginer un système de regroupement des moyens sur un seul budget.
- Les règles de gestion des ressources humaines font l'objet de deux systèmes distincts, notamment pour ce qui concerne les calendriers de mobilité. Les effectifs sont constitués à partir d'un programme pour l'agriculture et de deux programmes pour le MEDAD (AIUP et SPPE). L'application normale de la LOLF pourrait conduire à une déresponsabilisation du directeur qui ne pourrait que constater l'affectation de ses moyens. Le directeur devrait avoir la responsabilité de l'emploi global de ses effectifs sur l'ensemble très diversifié de ses missions. Par ailleurs, s'il est de bon management d'encourager les mobilités internes avant de rechercher des recrutements extérieurs, les

mobilités se gèrent différemment dans les deux ministères et les calendriers ne concordent pas, ce qui complique la gestion et handicape la fongibilité souhaitée des personnels. Certaines mobilités internes sont examinées en CAP locales dans les pratiques du MEDAD, presque toujours à la décision du seul directeur dans les pratiques du MAP. L'harmonisation est nécessaire là aussi. Pour les catégories A, il est convenu que les ouvertures de postes sont diffusées dans les deux réseaux. Pour ce qui concerne les CAP : pour les catégories A, elles sont nationales, mais tous les 4 mois à l'équipement et tous les 6 mois à l'agriculture. L'harmonisation des dates pour celles de l'automne 2007 n'est un progrès que si elle est immédiatement suivie de l'adoption d'un rythme unique. Pour les personnels de catégorie C et pour certains personnels de catégorie B se pose, outre la question du rythme, celle du niveau de déconcentration. Les CAP sont locales à l'équipement et nationales à l'agriculture et organisées par corps. Il faut donc décider si l'on maintient ou si l'on développe ces pratiques déconcentrées des niveaux d'arbitrage, qui peuvent difficilement être ceux du directeur.

- L'écriture d'un règlement intérieur commun est source de tensions même si, en définitive, des compromis ont pu être trouvés. Une partie des règles de gestion figure dans le règlement intérieur. L'harmonisation de ces règles paraît à la fois anodine et du strict niveau de décision du directeur. Cependant, c'est un point très souvent évoqué lors des entretiens. Écrire un règlement commun en respectant les directives nationales des deux ministères s'avère parfois impossible et peu acceptable par les agents puisqu'on ne peut prendre en compte que les avantages minimaux. Parmi les questions délicates, le régime des astreintes, les récupérations de week-end ou réunions tardives, les droits à autorisation d'absence, etc. Pour autant, certaines règles de gestion du temps de travail ont été en partie harmonisées localement.
- L'éventail des régimes indemnitaires est différent entre l'ensemble des corps comparables des deux ministères : les personnels le comprennent bien dans un premier temps, mais les demandes d'harmonisation ne peuvent que croître.
- Les petits problèmes de la vie quotidienne (courrier, fournitures, mise en place des badgeuses, mobilier, aménagements de bureaux...) focalisent l'attention des agents et sont sources de tensions s'ils ne sont pas résolus rapidement.

2. Les obstacles structurels :

Il apparaît que les obstacles de nature structurelle doivent être surmontés notamment lorsqu'ils illustrent des différences culturelles comme celles qui concernent les règles de gestion. Les DDE ont souvent des pratiques plus formalisées alors que les DDAF ont privilégié la réactivité. Les projets de « mutualisation » en cours des fonctions supports au niveau régional au sein des services du MEDAD se télescopent partiellement avec les réorganisations au sein de la DDEA. Ainsi, dans un département, la formation connaît un « creux » malvenu au moment où les besoins sont élevés, du fait de la suppression du poste de chargé de formation au sein de la DDEA dans le cadre de la localisation dans une autre DDE de l'ensemble de la fonction formation des services de l'ex-ministère de

l'équipement. Il n'est probablement pas aisé de bien traiter les besoins spécifiques de la DDEA à partir d'une DDE classique et éloignée géographiquement. La mutualisation retrouverait tous ses avantages dans le contexte d'une généralisation des fusions.

De même, le déménagement pour regrouper les services est un facteur décisif de renforcement de la cohésion des équipes. Souvent (Ariège, Aube, Lot), les problèmes immobiliers ne permettent pas d'envisager le regroupement complet des services du siège ce qui freine la connaissance mutuelle des agents et la progression vers une communauté de travail cohérente. **A défaut de regroupement sur un seul site, il est indispensable de procéder à des regroupements fonctionnels par services, ce qui a été le plus souvent réalisé.** Le déménagement et l'installation de chacun dans ses nouveaux locaux ont constitué une étape délicate tant au plan de l'efficacité de la structure que du moral des agents : c'est à travers le vécu d'une amélioration ou d'une dégradation des conditions de travail que peuvent se réactiver des sentiments de valorisation / dévalorisation liés à la fusion. Les décisions prises, le plus à l'amont possible, pour rénover des locaux vétustes ou mal entretenus, ont eu ou auraient des effets très positifs sur l'adhésion à la réforme.

3. Des situations contrastées à l'intérieur d'un mouvement d'ensemble :

Sur le champ de l'organisation des fonctions supports des DDEA, les situations sont contrastées d'un département à l'autre. On constate ainsi des degrés d'intégration différents. Quelquefois, l'« intégration » consiste à faire bénéficier l'ensemble de la DDEA d'un service dont l'ex-DDAF était dépourvue : cas du service juridique et contentieux. Il lui reste à démontrer sa capacité à répondre à tous les besoins, anciens ou nouveaux, pour confirmer cette intégration. D'autres fois, on constate une juxtaposition fonctionnelle pragmatique d'un petit nombre de fonctions supports essentiellement au sein du secrétariat général de la DDEA.

L'optimisation du parc automobile est inégalement réalisée, allant du maintien des situations précédentes à une mutualisation rigoureuse du parc en passant par l'adoption d'une règle commune sur l'utilisation des véhicules.

4. L'importance du Secrétariat Général :

Le Secrétariat Général est toujours composé pour l'essentiel d'agents de l'ex-DDE. La décentralisation a beaucoup mobilisé les services, réduisant probablement l'attention portée aux problèmes d'intendance liés à la réorganisation. Dans ce contexte, il arrive que les anciennes habitudes reviennent et que, par exemple, l'ancien secrétaire général de la DDAF suive exclusivement les affaires de l'Agriculture.

Il a été observé que les contrastes sont importants entre DDEA dans la rapidité et la pertinence du mouvement d'adaptation des services d'appui au nouveau contexte.

La réorganisation nécessite en effet de réelles capacités de management et d'ouverture de la part des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints et de leurs équipes. Ces capacités n'ont pas suffisamment été mobilisées partout.

Il faut enfin noter, s'agissant des relations avec la DDSV, que pour la plupart des DDEA (6 départements sur 8), la réorganisation n'a pas eu d'impact significatif, hormis dans le Val d'Oise où les agents concernés ont constaté un progrès.

COTATIONS

Fonctions évaluées	Nombre de départements où l'item a pu être évalué	Moyenne obtenue
1. Gestion globale des budgets de fonctionnement	8	1,4
2. Suivi de la gestion administrative du personnel	8	1,25
3. Intégration informatique	8	1,5
4. Contrôle de gestion	8	1,25
5. Suivi des affaires juridiques ou contentieuses	7	1,25
6. Prestations de service à la DDSV	8	1,25
7. Mise en commun des données géo-référencées	8	1,6
8. Redistribution des locaux	8	1,8
9. Optimisation du parc automobile	8	1,6
Moyenne du domaine		1,4

2.3 EFFICIENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

SYNTHESE DU DOMAINE « EFFICIENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES »

Il est trop tôt pour que l'on puisse mesurer l'impact réel de la réorganisation sur l'efficacité des politiques publiques. Ainsi, la quasi-totalité des critères non notés est due au fait qu'il n'a pas été possible de réellement percevoir des changements et a fortiori de porter le moindre jugement de valeur. Pourtant, un mouvement d'ensemble là aussi se dessine : **aucune dégradation** constatée dans la qualité des services, quelques avancées intéressantes en terme d'organisation interne, **quelques progrès déjà perçus par l'extérieur** et un début de prise de conscience qu'une réelle valeur-ajoutée est rendue possible par la fusion ...

1. Dans ce contexte, **la construction des organigrammes** traduit les intentions et efforts faits par la structure. A cet égard, s'ils sont très différemment porteurs de synergie ou d'innovation, ils apparaissent tous fonctionnels. Ils s'appuient, le cas échéant, sur des améliorations apportées antérieurement dans une des structures d'origine : par exemple, une réorganisation de la DDE conduisant à la création d'un service Risques antérieurement à la réforme (exemple du Cher).

On peut relever **quelques avancées notables** (liste non exhaustive) :

- un service Environnement et Risques fournissant un interlocuteur unique à la DIREN et aux partenaires extérieurs et la mise en place d'un correspondant Développement Durable (Ariège),
- Dans l'Aube, la constitution d'équipes mixtes dans des domaines comme l'eau et la planification a entraîné des résultats positifs qui sont à mettre au bénéfice de la création de la DDEA. Dans d'autres secteurs comme la prévention des risques ou la gestion de crises, la réorganisation a fait naître un dialogue et des modes de coopération interne à la direction, propre à enrichir à terme les missions de services publics portées par la DDEA.
- l'intégration d'agents de l'équipement et de l'agriculture dans un service Environnement renforcé permettant de mener à bien l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation de la Seine (Yvelines). Le préfet ayant signalé à ce sujet la capacité d'expertise de ce qu'il a qualifié de « petit bijou d'intégration » en souhaitant que des coopérations fonctionnelles plus étroites soient dorénavant développées avec la DDASS,
- la création du service « connaissance du territoire et prospective » dans le Cher est à mettre à l'actif de la réorganisation : seul le regroupement des moyens de la DDE et de la DDAF pouvait permettre la mise en place d'une structure atteignant la taille critique. Dans le Lot, le démarrage effectif de la mission des systèmes d'information des territoires peut être le ciment de l'intégration et de la valorisation des connaissances. Dans le Loir-et-Cher, c'est également sur le champ de l'administration des données – à travers le SACAT (service aménagement, connaissance et analyse des territoires) que les voies d'intégration sont les plus prometteuses.

2. Les Unités Territoriales se sentent globalement peu concernées par la réorganisation, mais expriment des attentes fortes dans les champs de mission de l'ex DDAF. Il convient d'y répondre. Elles restent une « abstraction » pour les ex-agents DDAF qui y voient cependant des opportunités d'améliorer leurs interventions en s'appuyant sur leur implication et leur connaissance du territoire (Ariège, Lot). Dans l'Aube, certaines missions exercées auparavant par la DDAF ont pu bénéficier efficacement du réseau infra départemental de l'ex DDE (dossier de primes agricoles) pour gérer une situation d'urgence ou vont être renforcées par ce réseau (missions de contrôle de police). L'opportunité d'utiliser durablement les antennes pour le dépôt des dossiers des demandes d'aides PAC par les agriculteurs peut être discutée dans la mesure où elle n'inciterait pas au recours aux téléprocédures. Toutefois, ce positionnement et son acceptabilité par les agents démontrent leur capacité d'ouverture à des missions nouvelles et de coopération entre équipes qui s'ignoraient il y a encore six mois.

3. Si les ciblage des efforts et si les résultats obtenus fluctuent énormément selon les domaines en fonction des départements, les partenaires extérieurs ont partout remarqué des progrès dans la qualité des « porter à connaissance » et des avis de l'État en matière urbanistique.

De même, a été souvent indiquée une plus grande cohérence dans la prise en compte des problématiques environnementales : ainsi dans le Lot, des progrès ont été notés dans la prévention des risques, même si la DDEA n'a pas eu l'occasion de s'impliquer, pour le moment, dans la gestion des crises.

A l'inverse, l'absence actuelle de synergie dans le champ de l'habitat, par exemple pour nourrir une réflexion sur d'éventuels projets de logement social en milieu rural est soulignée par plusieurs missions d'évaluation (Yvelines, Val d'Oise).

Cependant, pour tous les domaines d'intervention, **aucune dégradation de qualité des services** liée à la réforme n'est signalée par les interlocuteurs extérieurs : ni baisse d'activité, ni mission délaissée alors que certains pouvaient, par exemple, s'interroger sur la capacité de la DDEA à faire face à des grands projets de renouvellement urbain (Aube). Ceci est d'autant plus remarquable que dans certains domaines déjà cités (IAT notamment), les méthodes d'affectation de moyens par département ministériel, les interprétations divergentes de la DNO commune, les réflexions régionales ou les circulaires ministérielles séparées ne sont pas propices à homogénéiser une politique locale. Ces freins sont dommageables alors que la réorganisation a presque partout permis d'amplifier le pilotage conjoint que DDE et DDAF développaient depuis quelques années en Ingénierie Publique.

Au-delà des constatations transversales, chaque département offre, aujourd'hui, une variété propre d'avancées qui, même si elles restent limitées, témoignent qu'une dynamique se dessine. Ainsi, dans le Val d'Oise, les agents mettent en évidence certains apports bénéfiques de la réforme :

- la mise en commun de données (statistiques, géographiques...) ; l'aspect positif de ce projet est bien perçu et la coopération s'est engagée sans attendre le rapprochement physique des deux services; un outil commun d'information géographique est en cours d'élaboration,
- l'articulation resserrée entre services pour définir la position de l'État dans les procédures d'aménagement : la situation antérieure n'était certes pas conflictuelle,

mais la réforme permet de remplacer une juxtaposition d'avis par une position synthétique, donc plus constructive,

- l'engagement des diagnostics territoriaux : c'est un bon exemple de coopération qui permettra des progrès notables dans ce qui devient le domaine commun des deux anciens services : la valorisation des données et la gestion raisonnée des territoires.

Certaines attentes se font jour au niveau des interlocuteurs extérieurs. Elles témoignent d'une prise de conscience que la réforme pourrait apporter une certaine valeur-ajoutée à la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi dans l'Aube, les représentants des collectivités territoriales ont montré un grand intérêt pour que l'État dispose d'une capacité d'expertise renforcée grâce à cette réforme. Ils souhaitent que l'État adopte une posture de partage et de dialogue avec l'ensemble des acteurs départementaux. Le préfet projette d'utiliser cette réorganisation pour élargir la compétence de ce pôle d'expertise avec le concours d'autres services d'État (DRIRE, INSEE). La fusion est donc ressentie comme un gage d'une meilleure efficacité de l'administration d'État dans le département.

Mais ces expressions d'attentes restent pour l'instant minoritaires, car les partenaires ont généralement plutôt tendance à rechercher (ou à préserver) leur interlocuteur personnel, la réforme leur apparaissant comme du « mecano administratif ».

CONNAISSANCE ET PROSPECTIVE DES TERRITOIRES

Domaines	Nombre de départements où l'item a pu être évalué par analyse interne / externe	Moyenne obtenue par analyse interne
Habitat et Activités humaines	4/1	1
Transports et Réseaux	3/0	0,67
Connaissance des risques	8/1	1,31
Eau – Biodiversité – Paysage	4/1	1,75
Agriculture – Forêt - Bio-ressources	4/0	1,5
Intégration et valorisation des connaissances	8/0	1,19
Pilotage et démarche qualité	2/0	2

Moyenne non significative

GESTION DURABLE DES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX

Politiques sectorielles	Nombre de départements où l'item a pu être évalué par analyse interne / externe	Moyenne obtenue par analyse interne
Habitat – Rénovation urbaine	6/0	1
Sécurité des transports	3/0	1
Prévention des risques	7/1	1,43
Gestion des crises	7/1	1,14
Eau – Biodiversité – Paysage	3/1	1,67
Agriculture – Forêt - Bio-ressources	2/0	1
Pilotage et démarche qualité	2/0	2

Moyenne non significative

ORGANISATION ET GESTION TERRITORIALES

Thématiques	Nombre de départements où l'item a pu être évalué par analyse interne / externe	Moyenne obtenue par analyse interne
Planification et schémas d'aménagement	8/1	1,88
Occupation et utilisation des sols	8/1	1,75
Pilotage et démarche qualité	3/0	1,33

Moyenne non significative

APPUI TERRITORIAL

Politiques sectorielles	Nombre de départements où l'item a pu être évalué par analyse interne / externe	Moyenne obtenue par analyse interne
Ingénierie pour l'État (expertise, émergence de projets, autres ministères)	5/1	1
AMO (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage)	8/1	1,19
ATESAT	8/2	1,13
Maîtrise d'œuvre	4/2	1
Gestion de service public	2/0	1
Application du Droit des Sols	4/1	1
Pilotage et démarche qualité	8	1,63

Moyenne non significative

2.4 VISIBILITE ET DIALOGUE AVEC LES PARTENAIRES

SYNTHESE DU DOMAINE « VISIBILITE ET DIALOGUE AVEC LES PARTENAIRES »

1. Pour les **interlocuteurs institutionnels**, la DDEA est perçue comme l'héritière des compétences de la DDAF et de la DDE. Mais sa visibilité est encore faible. Le « premier cercle » des interlocuteurs institutionnels sait que la réforme est intervenue et au mieux connaît globalement la nouvelle organisation de la DDEA. En revanche, certains directeurs régionaux relèvent l'enrichissement qu'occasionne déjà à leurs yeux la création de la DDEA : ouverture dans les domaines liés à l'aménagement et à l'urbanisme pour un DRAF, avancée en terme de gestion du risque d'inondation pour un DIREN...

Tous les interlocuteurs extérieurs de la DDEA auditionnés par les missions d'évaluation ont estimé que la réorganisation s'était opérée dans la continuité, sans heurt, et qu'ils n'avaient :

- ni perdu les contacts avec les cadres et les agents avec lesquels ils travaillaient antérieurement ;
- ni constaté une dégradation de la réactivité et de l'action du service (notamment en matière de gestion des aides allouées aux agriculteurs).

De plus dans certains départements, les maires, comme le Conseil Général ou la Chambre d'Agriculture, perçoivent a priori de manière positive la présence d'un seul interlocuteur sur des sujets où préalablement intervenaient parfois de manière discordante, voire contradictoire, un agent de la DDAF et un agent de la DDE. Même si, aux yeux des représentants des collectivités territoriales, du secteur agricole et des associations de protection de l'environnement rencontrés, cette réorganisation a été réalisée, avant tout, afin de dégager des économies de moyens en mutualisant les compétences qui étaient mobilisables au sein des anciennes DDE et DDAF.

2. Cependant, **la visibilité est encore loin d'être assurée auprès d'interlocuteurs occasionnels** tels que les élus ruraux. Comme l'a dit un président de chambre d'agriculture, certains d'entre eux confondaient encore la chambre et la DDAF ! Pour ce public, le changement d'interlocuteur importe plus que le changement d'organisation. Dans certains départements, des actions ont déjà été menées avec le concours de l'association des maires ou dans le cadre des unités territoriales. Elles doivent être poursuivies, mais le besoin d'information concerne encore davantage la réorganisation consécutive aux transferts liés à la décentralisation que la création de la DDEA.

3. La communication institutionnelle est le plus souvent passée au second plan dans la période de réorganisation :

- le directeur ne s'y est pas toujours suffisamment investi personnellement,
- les sites Internet des DDEA sont en cours de constitution, et les sites de préfectures renvoient encore fréquemment à la DDE et à la DDAF,

- de même, les enseignes des bâtiments et les messages téléphoniques ont tardé à être modifiés ou ne le sont pas encore (en particulier pour les signalisations indiquant les anciennes subdivisions).
- il y a eu jusqu'à ce jour une faible communication externe. Un exemple extrême étant celui de l'Ariège où à l'exception d'une lettre du Préfet de mars 2007 présentant la nouvelle organisation de la DDEA au service de la population et des élus, aucune communication officielle sur la réforme n'est intervenue : le Président de l'Association des Maires a déclaré l'avoir appris par la presse et par les agents de l'unité territoriale de son secteur ! Dans ce département, la mise en place tardive de la DDEA (au 1er avril) n'a pas permis d'aller plus loin que ces constats de carence. A l'inverse, dans le Lot, la démarche d'information des élus doit être notée, le Préfet ayant présidé des réunions d'information organisées au niveau des unités territoriales. La publication d'un numéro spécial de la « lettre de l'État dans le Lot » a fait l'objet d'une diffusion inhabituelle puisqu'elle a été jointe au quotidien régional (La Dépêche du Midi). Mais dans le Loir-et-Cher, malgré une forte action de communication lors du lancement de la démarche (presse et radio locales, presse locale agricole, information au congrès des maires), la réforme n'est pas encore perçue à l'extérieur.

Il est à noter que chaque fois que des réunions d'information ont eu lieu auprès des élus, les effets en ont été positifs.

4. Il est certain que la capacité du directeur à être présent et disponible pour le monde agricole est un élément important de la bonne perception de la DDEA dans celui-ci. Si tous les présidents de chambre rencontrés reconnaissent que leur nouveau DDEA est très présent et fait preuve de la meilleure volonté, quelques uns s'inquiètent pour l'avenir en cas de changement de directeur ou lors du départ d'un adjoint issu de l'Agriculture.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que, partout, **la légitimité du directeur semble assurée** sur l'ensemble du champ de ses missions.

Lors de la première phase d’audit, il n’était pas obligatoire de coter tous les critères, une note de synthèse globale étant dégagée à l’issue des entretiens. Une attention particulière était demandée pour les critères 1 et 2.

POINTS DE VIGILANCE	ANALYSE EXTERNE			
	Administrations Interlocuteurs rencontrés - Préfet - DRE/DRAF/DIREN		Autres partenaires Interlocuteurs rencontrés : - PCG - Association des maires - Chambre d’agriculture	
	Nombre de départements où l’item a pu être évalué	Moyenne obtenue	Nombre de départements où l’item a pu être évalué	Moyenne obtenue
1. Visibilité départementale de la DDEA et pertinence de la communication externe	7	1,86	7	1,43
2. Capacité du directeur à représenter l’autorité de l’État sur l’ensemble du champ de compétences de la DDEA	7	2,07	7	1,71
3. Réactivité aux sollicitations d’interlocuteurs externes (usagers, collectivités locales, associations, professionnels)	1	1	1	1
4. Capacité à assurer les médiations (probablement non évaluable en 2007)	0		0	
5. Capacité à gérer les crises (probablement non évaluable en 2007)	0		0	
6. Participation de la DDEA aux pôles départementaux et missions interservices	1	2	Sans objet	
7. Contributions du directeur au fonctionnement des pôles régionaux animés par les chefs de pôles	2	2	Sans objet	

Moyenne non significative