



**Ministère
de l'agriculture
et de la pêche**

Secrétariat général

**Observatoire des missions et
des métiers (OMM)**

**Ministère de l'écologie, de
l'énergie, du développement
durable et de l'aménagement
du territoire**

Secrétariat général

**Centre d'évaluation, de
documentation et d'innovation
pédagogique (CEDIP)**

Création des DDEA

L'évolution des métiers en réponse aux missions des DDEA

**Ministère
de l'agriculture
et de la pêche**

Secrétariat général

**Observatoire des missions
et des métiers (OMM)**

**Ministère de l'écologie, de
l'énergie, du développement
durable et de l'aménagement
du territoire**

Secrétariat général

**Centre d'évaluation, de documentation
et d'innovation pédagogique (CEDIP)**

Création des DDEA

L'évolution des métiers en réponse aux missions des DDEA

Chargés d'études

CEDIP

Philibert de DIVONNE
Guy PANISSE
Serge LELAIDIER
Catherine BOUSQUET

OMM

François GRANIER
Nelly MAUCHAMP
Marie-José ME MOUGAMADOU

Sous la présidence de Constant LECOEUR, Président de l'OMM

Sommaire

Introduction	p. 5
Rappel de la commande et du contexte	
I - Dispositifs mis en place	p. 9
II - Etat des lieux dans les huit DDEA	p. 11
III - Les attentes à l'égard de la fusion : des approches assez convergentes	p.15
IV - Des missions et des métiers en mutation	p. 19
V - Quelles recommandations pour asseoir la légitimité des DDEA ?	p. 25
Conclusion	p. 31
Annexes	p. 33

Introduction

Rappel de la commande et du contexte

Décidée par le Premier ministre, la fusion des DDE et des DDAF est instaurée par le décret n° 2006-1740 du 23 décembre 2006 et effective depuis le 1^{er} janvier 2007 dans huit départements : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val d'Oise. Les nouvelles directions fusionnées sont nommées directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA).

Le Président de l'Observatoire des missions et des métiers¹ du ministère chargé de l'agriculture (OMM) a reçu mission des secrétaires généraux des deux ministères de tutelle de constituer un groupe de travail commun de veille, de diagnostic et de prospective sur l'évolution qualitative des missions, des métiers et des besoins en compétences au sein des DDEA. Ces travaux, conformément à la commande, ont été réalisés conjointement par l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM) et par le Centre d'Evaluation, de Documentation et d'Innovation Pédagogique (CEDIP) du ministère chargé de l'équipement.

A. La commande

La commande consistait à produire :

- un document de diagnostic analysant la répartition des effectifs par catégories et par grandes familles de métiers,
- un document d'orientation analysant les grandes tendances d'évolution de la demande sociale,
- un rapport synthétique pour alimenter l'évaluation globale de l'expérimentation des huit fusions.

Un comité de pilotage a été constitué² : tous les travaux lui ont été soumis régulièrement. En outre, un groupe de huit « observateurs-correspondants »³ a permis d'assurer une liaison privilégiée entre l'équipe des chargés d'études et les DDEA.

Ce rapport final s'efforce de répondre aux objectifs qui lui étaient fixés par la lettre de mission adressée au président de l'OMM :

¹ Voir l'annexe 1 : lettre de mission

² Voir l'annexe 2 : composition du comité de pilotage national

³ Voir l'annexe 3 : noms des « observateurs-correspondants ».

- « analyser la répartition réelle et la "répartition-cible" par famille de métiers et par catégorie d'agents de chacune des huit nouvelles directions à la date du 1^{er} janvier 2008 en mettant en évidence :
 - les évolutions intervenues ou devant intervenir, par rapport à ces mêmes répartitions avant fusion (mais après décentralisation),
 - les différences d'évolution selon les départements en dégageant, le cas échéant, les spécificités territoriales,
- approfondir et actualiser la réflexion menée sur l'évolution des besoins en matière de compétences ».

B. Le contexte

Trois processus de réformes étaient très présents en toile de fond pendant le déroulement de l'étude. Tous les acteurs concernés externes y faisaient régulièrement allusion. Ces réformes peuvent être regroupées autour de trois thématiques :

□ La gestion en mode LOLF

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'a pas, pour le moment, apporté de bouleversements majeurs dans les services. Cependant, la culture du résultat voulue par les parlementaires s'introduit dans les services, notamment avec la mise en avant d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Les personnels des DDEA ont souvent formulé des questionnements quant à l'adéquation entre l'organisation des services (l'organigramme) et les missions et programmes tels qu'ils sont présentés dans le budget. La question semble en partie résolue pour les services centraux du ministère chargé de l'agriculture où le périmètre des directions a été revu pour correspondre aux programmes budgétaires. Elle demeure plus ou moins en suspens pour les nouveaux services déconcentrés.

En outre, la présentation du budget de l'Etat met en avant le caractère transversal de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » : celle-ci apparaît en lien avec les autres missions du MEEDDAT (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire) et celles du ministère chargé de l'agriculture dans les projets annuels de performance (cf. les « Bleus budgétaires »). Lors de l'étude, ces évolutions, dont la pertinence était pleinement reconnue, n'étaient pas abouties sur le plan opérationnel et soulevaient donc des interrogations.

□ **Le « Grenelle de l'environnement »**

Les personnels des DDEA ont suivi avec attention et intérêt les travaux du Grenelle de l'Environnement⁴. A leurs yeux, ceux-ci devraient constituer un cadre de référence majeur. Les conclusions des groupes de travail du « Grenelle de l'environnement » ont mis en évidence la nécessité d'intégrer les préoccupations environnementales aux politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire. Selon les propos du Président de la République tenus aux termes de ces travaux, le premier principe retenu est que « toutes les décisions publiques seront arbitrées en intégrant leur coût pour la biodiversité ».

□ **La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)**

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé la fusion en deux vagues des DDE et DDAF.

Le deuxième Conseil de modernisation, tenu le 4 avril 2008, a repris les conclusions du "Grenelle de l'environnement" en matière de développement durable. Il s'agit « de problématiques d'une complexité croissante nécessitant une approche multi-critères et transversale faisant appel à des savoir-faire variés et pointus que l'Etat doit maintenir et renforcer pour appuyer ses décisions sur une expertise objective et de qualité et agir au plus près des acteurs locaux ».

Le Conseil de modernisation a recommandé aux services déconcentrés de maintenir, voire de développer, un haut niveau d'expertise de leurs personnels. Il a par ailleurs mis en avant que les services de l'Etat réalisent encore des activités considérées aujourd'hui comme non prioritaires, notamment celles qui sont inscrites dans le champ de l'ingénierie concurrentielle. Il est souligné que « de nouveaux besoins s'expriment dans le domaine de l'environnement, de la prévention des risques et plus largement du développement durable ».

⁴ Les groupes métiers ont été organisés quelques semaines en amont de la conclusion des travaux.

I. Dispositifs mis en place

Phase I : Analyse des organigrammes

Les informations ont été collectées de septembre 2006 à janvier 2007. On peut considérer qu'au moment de la rédaction du présent rapport, les données recueillies demeurent dans leur très grande majorité d'actualité.

Le CEDIP a assuré l'essentiel de ce travail à partir d'une documentation fournie par les directions :

- repérage des missions des DDEA à partir de l'analyse des organigrammes et de nombreux comptes-rendus de réunions locales,
- regroupement de services et d'unités ayant des missions comparables,
- explicitation des finalités et domaines d'intervention des nouvelles entités.

Phase II : Les attentes des partenaires et des personnels

Au cours du premier trimestre 2007, **une pré-enquête** a été réalisée dans les départements des Yvelines et du Cher. Une cinquantaine d'entretiens ont été conduits auprès de partenaires des DDEA, mais aussi de cadres et de représentants des personnels. Ils ont permis de cerner les principales attentes et interrogations par rapport à un service technique de l'Etat dans un département.

L'analyse des entretiens a permis d'élaborer deux projets de questionnaires :

- un questionnaire pour l'externe, à savoir les partenaires des huit DDEA
- un questionnaire pour l'interne, c'est-à-dire les personnels des huit DDEA.

Ces projets de questionnaires ont été soumis aux « observateurs-correspondants » et finalisés lors d'un séminaire organisé en mai 2007.

□ **Un questionnaire pour l'externe**

Le CEDIP a assuré l'envoi et le traitement du questionnaire destiné à l'externe. Lors de la seconde quinzaine de juin 2007⁵, 1817 questionnaires électroniques ont été diffusés auprès des « partenaires » des DDEA, à savoir : des élus, des acteurs associatifs, des responsables socioprofessionnels et des acteurs économiques en lien avec tous les domaines d'intervention de la DDEA.

⁵ L'envoi des questionnaires a dû être retardé en raison des élections présidentielles et législatives.

Mi-juillet 2007, 178 réponses étaient parvenues. Devant ce taux de réponse assez faible, les chargés d'études du CEDIP ont réalisé une trentaine d'entretiens téléphoniques, afin de fiabiliser et d'affiner les résultats. Parmi les répondants, 80% ont des fonctions électives, dont 50% dans des communes de moins de 500 habitants.

□ **Un questionnaire pour l'interne**

L'OMM a assuré l'envoi et le traitement du questionnaire destiné à l'interne. Le questionnaire a été adressé directement - par voie électronique - à tous les agents des huit DDEA (soit environ 2000 personnes). 585 réponses ont été recueillies entre le 19 juin et le 15 juillet 2007.

Le présent rapport ne reprend que les éléments les plus significatifs des réponses aux questionnaires. Pour compléter son information, le lecteur pourra se référer aux annexes et aux comptes-rendus présentés au comité de pilotage national.

Phase III : Quels métiers et compétences développer et/ou consolider ?

Pour traiter ces questions, l'OMM a proposé au comité de pilotage l'organisation de « **groupes-métiers** ». L'objectif était de réunir des agents pour leur soumettre les résultats des enquêtes et de leur permettre de produire des recommandations relatives aux métiers et compétences devant être développées à un horizon de court et moyen terme. Trois journées (animées par l'ensemble des chargés d'étude de l'OMM et du CEDIP) ont été organisées en octobre et novembre 2007 à Blois, Paris et Toulouse : elles ont réuni au total 94 agents appartenant aux huit DDEA

Les agents étaient répartis en trois ateliers, travaillant en parallèle sur les mêmes questions :

- un atelier réunissant des personnels assurant des missions administratives, majoritairement des agents de catégorie B,
- un atelier rassemblant des personnels assurant des missions techniques, très majoritairement de catégorie B,
- un atelier constitué de cadres de premier et de second niveaux.

La synthèse des travaux (effectuée principalement par les chargés d'études de l'OMM) a été présentée au comité de pilotage du 22 janvier 2008.

II. Etat des lieux dans les huit DDEA

II.1. Les domaines d'intervention

L'examen des organigrammes retenus dans les huit DDEA fait apparaître des ressemblances ... Mais aussi des différences, que ce soit dans les choix des regroupements de services ou dans les intitulés des nouvelles entités. Pour comparer et analyser les recompositions - et permettre d'ouvrir une réflexion de type prospectif - le parti pris a été de sortir des activités et procédures actuelles et de privilégier **les finalités de l'action des DDEA**.

Le raisonnement en terme de « finalités de l'action » permet d'identifier **quatre grands domaines d'intervention**⁶ :

- « **La connaissance et la prospective territoriales** », incluant :
 - l'observation et le recueil d'informations économiques, sociales, environnementales,
 - la mise en forme, le traitement et la valorisation des données,
 - la commande et /ou la réalisation d'études et l'identification des enjeux territoriaux,
 - la contribution à l'évaluation des politiques publiques.

- « **La sécurité, l'analyse et la gestion des risques** », incluant :
 - les risques naturels et technologiques,
 - La sécurité routière et les transports guidés,
 - l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole,
 - la sécurité civile et la gestion de crise.

- « **La protection des milieux naturels et de la biodiversité et la gestion de l'eau** »,
incluant :
 - la gestion, la valorisation et la réglementation de la forêt et de la chasse,
 - la gestion de la ressource en eau, la police de l'eau, la pêche, les milieux aquatiques et littoraux,
 - la gestion et la valorisation des espèces et des espaces naturels (dont Natura 2000).

⁶ Voir l'annexe 4 : finalités et domaines d'intervention

- « **L'appui au développement durable des territoires** », qui inclut :
 - l'économie agricole,
 - l'urbanisme,
 - la politique du logement,
 - l'élimination et la valorisation des déchets, les pollutions, les bruits,
 - les équipements et constructions publiques.

A ces quatre grands domaines d'intervention - qui correspondent à des finalités de l'action - il faut ajouter les **deux domaines d'activités indispensables au fonctionnement de l'entité DDEA** :

- « **Le pilotage stratégique** »
- « **La gestion et l'efficience des ressources de l'organisation** », incluant :
 - la gestion des ressources humaines,
 - la gestion budgétaire et comptable,
 - informatique et réseaux,
 - information, communication et documentation,
 - logistique, assistance et moyens généraux,
 - les affaires juridiques.

II.2 Répartition des effectifs par domaines d'intervention

A. Les effectifs affectés aux quatre domaines d'intervention identifiés ci-dessus ont été comptabilisés (*NB : les effectifs des huit DDEA ont été agrégés et sont présentés ici par ordre décroissant, avec quelques commentaires en italique*).

* **Le développement durable des territoires : 54% des effectifs globaux**

- équipements et constructions publiques : 42%
- urbanisme : 33%
- politique du logement : 15%
- économie agricole : 9%
- élimination et valorisation des déchets : 1%

L'appui aux collectivités locales (application du droit des sols, maîtrise d'œuvre, etc.) ne va-t-il pas évoluer par un transfert de certaines missions?

*** Sécurité, analyse et gestion des risques : 11% des effectifs globaux**

Cette finalité à fort enjeu ne nécessiterait-elle pas des effectifs plus importants ? Ou bien doit-elle être assurée par l'ensemble de la DDEA, avec interventions ponctuelles, sous forme d'astreintes ou de permanences, d'agents appartenant à d'autres services que ceux voués à la gestion des risques ?

*** Protection des milieux naturels, de la biodiversité et de la gestion de l'eau : 6% des effectifs globaux**

Outre le cadre purement réglementaire ou technique, tout ce qui a trait à la biodiversité et au fonctionnement des milieux aquatiques (zones humides, tourbières, équilibre biologique des milieux forestiers, etc.) n'exige-t-il pas des spécialités ou expertises insuffisamment représentées actuellement ?

*** Connaissance et prospectives territoriales : 5% des effectifs globaux**

Si la DDEA doit être sur ce thème le service référent pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État, les effectifs ne sont-ils pas trop faibles, compte tenu des demandes à satisfaire ?

B. Le secteur « Gestion et efficacité des ressources de l'organisation » (ce qu'on appelle communément « les fonctions - support ») mobilise environ un quart des effectifs globaux, répartis au sein de ce secteur de la façon suivante :

- logistique, assistance et moyens généraux : 27%
- gestion des ressources humaines : 24%
- gestion budgétaire et comptable : 23%
- informatique et réseaux : 11%
- affaires juridiques : 9%
- information, communication et documentation : 6%

III. Les attentes à l'égard de la fusion : des approches assez convergentes

III.1. Qu'attendent les partenaires externes?

NB : Il est important de rappeler que les répondants à l'enquête ont été très majoritairement des élus de petites et moyennes communes.

- **sur les missions et les compétences**

Lorsqu'on demande aux interviewés de se prononcer sur ce que devraient être les missions prioritaires des DDEA pour les cinq années à venir, le développement durable des territoires arrive largement en tête. Ils souhaiteraient que les activités « traditionnelles » des DDEA - l'urbanisme, l'économie agricole, l'ingénierie publique - ne soient pas délaissées au profit d'activités « nouvelles » leur paraissant moins prioritaires. Selon eux, les compétences des DDEA répondent bien à leurs attentes.

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, les partenaires considèrent que la priorité des DDEA devrait aller à « la gestion de la ressource en eau », aux « espèces et espaces naturels » et à « la police de l'eau », mais ils sont un peu sceptiques sur les compétences des DDEA dans ces domaines... En revanche, pour les actions de moindre priorité telles que la forêt, la chasse et la pêche, les compétences des DDEA sont perçues positivement.

Dans le domaine de la sécurité et des risques, les deux missions considérées comme prioritaires pour l'avenir sont « les risques naturels » et « la sécurité routière », mais là aussi il y a un certain scepticisme sur les compétences des DDEA dans ces domaines. De même pour les risques technologiques et la sécurité civile. Ils ont le sentiment que les DDEA sont compétentes pour gérer les crises... Mais qu'elles doivent progresser pour mieux les prévenir en amont.

Dans le domaine de la prospective territoriale, les trois actions attendues prioritairement des DDEA pour les années à venir sont les diagnostics territoriaux, l'aide à la décision et la diffusion des données. Selon eux, les DDEA sont compétentes pour collecter les données et les mettre à disposition... Mais elles ont à faire des progrès sur l'analyse des données et la production de diagnostics.

- **sur les postures**

Lorsqu'on demande aux interlocuteurs externes de la DDEA ce qui caractérise le mieux l'action des services de l'Etat aujourd'hui, ils citent en premier « le conseil et de l'assistance ». Pour le futur, leurs attentes vont toujours au conseil, mais avec plus d'appui à l'émergence de projets, plus de fiabilité et de continuité dans les actions, et davantage de partenariat. De leur point de vue, le partenariat permettrait notamment de faire le lien entre le conseil, l'accompagnement de projets et une fonction régalienn jugée indispensable. Il n'y a pas de rejet du contrôle, mais une demande de contrôle plus « intelligent ». Dans un environnement réglementaire complexe et évolutif, les élus considèrent que le conseil en amont permettrait de limiter les contrôles - sanctions.

- **sur la création des DDEA**

Lorsqu'on les interroge sur la valeur ajoutée de la fusion pour répondre à leurs attentes, une petite majorité de partenaires externes pense que celle-ci peut améliorer la mise en œuvre des politiques publiques (40% d'optimistes, 30% de pessimistes, un tiers sans opinion), mais beaucoup s'inquiètent, à l'occasion de la restructuration, d'une diminution des moyens des services de l'Etat, et d'une moindre disponibilité de ses agents, généralement associée pour eux à la notion de proximité. Le guichet de proximité apparaissait comme le garant de relations personnalisées avec les agents de l'Etat et de leur bonne connaissance du terrain. La fusion avive les craintes d'un certain désengagement de l'Etat à l'égard du monde rural.

III.2. Les points de vue des personnels

- **sur les missions**

En agrégeant les réponses de toutes les catégories de personnel des DDEA, les missions de l'Etat les plus souvent citées comme devant être privilégiées sont les suivantes :

- la gestion de la ressource en eau, police de l'eau, pêche et milieux aquatiques,
- l'urbanisme (planification, droit du sol...),
- la politique du logement, le renouvellement urbain, l'habitat,
- les risques naturels et technologiques,
- l'ingénierie d'appui territorial (IAT).

Ce qui peut interpeller, c'est que s'agissant de certains domaines, les réponses diffèrent radicalement selon les statuts. Ainsi, l'urbanisme devrait être privilégié pour tous les répondants de catégorie C (et plus des trois quarts des répondants de catégorie B), la politique du logement par 71% des agents de catégorie C, alors que ces deux domaines ne sont mentionnés par aucun répondant de catégorie A...

Lorsqu'on demande aux agents quelles sont, de leur point de vue, les missions pour lesquelles l'Etat ne remplit pas suffisamment son rôle pour répondre aux attentes des interlocuteurs locaux de la DDEA, on note qu'ils citent souvent les défaillances de l'Etat dans leur propre secteur d'activité (l'urbanisme, la forêt, etc.). Mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, le domaine qui arrive en tête, toutes catégories confondues, est « l'élimination et la valorisation des déchets, la pollution, le bruit... », alors que très peu de répondants travaillent dans ce secteur : c'est en tant que « citoyens » qu'ils font le constat des manques de l'Etat.

Les agents étaient appelés à se prononcer sur « les modes d'intervention » qui devraient, selon eux, être privilégiés (*parmi les propositions suivantes : communication, conseil et assistance, évaluation des politiques publiques, expertise technique, incitation, médiation, partenariat, régalien, soutien financier*). Sans grande surprise, les trois modes d'intervention largement privilégiés sont **le conseil et l'assistance** (cité en premier par les répondants de catégorie C), **le régalien** (cité en premier par les répondants de catégorie A) et **l'expertise technique**. Ce qui est plus étonnant, c'est que certains modes d'intervention, particulièrement la communication et la médiation, sont très rarement cités.

- **sur les compétences**

Les agents devaient ensuite donner leur appréciation sur « les compétences requises pour assurer les missions actuelles ». On peut noter que, toutes catégories confondues, c'est en matière de « savoirs techniques et professionnels » que les répondants ont le plus de certitudes sur leurs compétences (80% des répondants de catégorie A, 58% des B, 62% des C), alors qu'en matière de « gestion financière », le niveau de compétences semble plus problématique (34% seulement des A s'estiment « très » ou « assez » compétents, 29% des B, 19% des C). On peut mentionner un domaine dans lequel les répondants de catégorie C s'estiment plus compétents que leurs collègues : c'est la communication, la médiation, l'animation (56% des répondants de catégorie C s'estiment « très » ou « assez » compétents, 51% des A, 44% des B).

L'exercice suivant était difficile et anxiogène puisque les agents devaient donner leur appréciation sur « les compétences requises pour assurer les missions au sein des futures DDEA ». Les répondants de catégorie A sont très confiants sur leurs compétences techniques et professionnelles (69%), un peu moins dans les autres domaines (46% pour les savoirs juridiques et réglementaires, 47% pour la communication, la médiation, l'animation, et seulement 32% pour la gestion financière). Les répondants de catégorie B ont des appréciations assez proches sur leur niveau de compétences requis dans ces différents domaines. En revanche, il faut souligner que les répondants de catégorie C perçoivent manifestement des difficultés pour la période à venir, et ceci dans tous les domaines, excepté la communication, où une majorité estime avoir les compétences requises pour l'avenir.

- **sur les postures**

Les agents étaient appelés à se prononcer sur « les modes d'intervention » qui devraient, selon eux, être privilégiés (parmi les propositions suivantes : communication, conseil et assistance, évaluation des politiques publiques, expertise technique, incitation, médiation, partenariat, régalién, soutien financier). Sans grande surprise, les trois modes d'intervention largement privilégiés sont **le conseil et l'assistance** (cité en premier par les répondants de catégorie C), **le régalién** (cité en premier par les répondants de catégorie A) et **l'expertise technique**. Ce qui est plus étonnant, c'est que certains modes d'intervention, particulièrement la communication et la médiation, sont très rarement cités.

IV. Des missions et des métiers en mutation

Depuis le début des années quatre-vingt, les services déconcentrés du ministère en charge de l'équipement et ceux du ministère en charge de l'agriculture ont connu de nombreuses modifications dans le périmètre de leur activité et l'affichage de leurs missions. Mis à part quelques domaines particuliers, les personnels des DDE et des DDAF n'ont pas pour autant vu leur cœur de métier évoluer de manière radicale (sauf pour le secteur routier).

Cependant, des exigences sociales en lien avec la multiplication des crises sanitaires et des attentes croissantes quant à la qualité de l'environnement conduisent depuis une dizaine d'années à une réorientation profonde des attentes sociales à l'égard des services de l'Etat. La légitimité de l'Etat, grand architecte et promoteur d'une croissance de la production agricole, est parfois mise en cause face aux besoins de sécurité. Les attentes portent d'une part sur un « Etat stratège », oeuvrant en partenariat avec les collectivités locales et les agents économiques, d'autre part sur un « Etat régulateur », au travers de politiques publiques de contrôle.

Pour les personnels des DDEA, l'ère des évolutions globalement maîtrisées fait place à une période de grandes mutations, perçues de façon encore assez floue.

IV. 1. Des domaines prioritaires

L'urbanisme et le logement ne sont pas toujours considérés aujourd'hui comme des domaines prioritaires dans l'action de l'Etat. Les agents et les partenaires rappellent que ces champs d'action « historiques » des DDEA ne doivent surtout pas être négligés :

- Dans le domaine de l'urbanisme, il est du ressort de l'Etat d'expliquer et de faire prendre en compte les enjeux. Les agents des DDEA doivent faire du conseil technique, réglementaire et juridique. En ce qui concerne l'application du droit des sols, leur posture relève du régalien (la pérennité de cette activité au sein des DDEA soulève de nombreuses interrogations...).
- Dans le domaine du logement, les DDEA ont deux types de missions : d'une part une posture régaliennne, d'autre part un appui au montage de projets, notamment pour les financements d'opérations de renouvellement urbain et pour le parc social.

A. Le domaine de l'eau : pour une gestion optimisée de la ressource

Le domaine de l'eau est une activité technique à visée régalienne. Les agents chargés de la gestion de l'eau évoquent souvent à ce sujet une question qui les préoccupe : comment passer de la maîtrise d'œuvre vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (du « faire » au « faire faire ») et à la gestion des services publics (GSP) ?

- *Quelle posture pour les agents de l'Etat ?*

De l'avis général, la posture régalienne doit être légitimée par une bonne expertise technique. Les agents doivent être en mesure de faire du conseil, d'établir des partenariats, d'évaluer les politiques publiques dans leur domaine. Pour sensibiliser les partenaires et limiter en amont les risques de contentieux, une nouvelle posture serait à inventer : « la médiation régalienne ».

- *Quels savoirs et savoir-faire faut-il développer ?*

Les agents chargés de la gestion de l'eau dans les DDEA doivent avoir des connaissances à la fois techniques, scientifiques, environnementales et réglementaires (incluant la jurisprudence). Il semble important de renforcer les savoirs techniques dans le domaine de l'hydraulique, de l'hydrologie, du traitement des eaux.

B. La prévention des risques et la gestion de crise : des contributions cruciales de l'Etat

L'enquête sur les attentes des partenaires montre que le rôle de l'Etat est très attendu dans ces domaines.

- *Quelle posture pour les agents de l'Etat ?*

Pour la prévention des risques : il s'agit avant tout d'une posture régalienne. L'Etat doit imposer le respect des règles.

Pour la gestion de crise : les agents des DDEA sont dans une posture d'expertise technique, d'assistance et de conseil auprès du préfet, en partenariat avec d'autres services (les décisions relèvent du préfet).

- *Quels savoirs et savoir-faire faut-il développer ?*

Les savoirs et savoir-faire à développer sont assez proches de ceux qui sont requis pour la gestion de l'eau. S'y ajoutent des compétences en méthodologie et des aptitudes à la réactivité.

NB. Il y a un domaine « sensible » pour lequel il y a de fortes attentes à la fois de la part des agents et des partenaires : il s'agit de **la gestion des déchets**. Pour l'instant, le rôle de l'Etat est de donner un cadre à l'action des collectivités et des acteurs économiques. Chez les agents, des incertitudes demeurent sur le niveau qui aura à prendre en charge ce domaine.

IV. 2. Des fonctions sensibles

A. Les référents territoriaux : inventer des modalités d'interface entre l'Etat et les collectivités territoriales

Il est attendu des référents territoriaux qu'ils soient des généralistes sur un territoire. Porteurs des politiques publiques vers les collectivités locales, il leur est demandé d'impulser des projets et pas seulement de répondre aux demandes des collectivités. Les titulaires de ces postes doivent donc avoir une bonne connaissance des politiques publiques portées par les deux ministères.

Le choix d'un cadre A ou B+ paraît souhaitable afin de disposer d'une authentique reconnaissance au sein des DDEA, puisque celle-ci semble conditionner pour une large part les nécessaires coopérations avec le siège. Or, le métier est souvent aujourd'hui exercé par des agents disposant de qualifications et de grades inégaux.

□ *Quelle posture pour les agents de l'Etat ?*

On peut noter actuellement chez de nombreux agents occupant ces fonctions une difficulté quant à leur positionnement. Situés à l'interface des collectivités territoriales et de l'Etat, doivent-ils privilégier une posture d'agent « régalien » ou au contraire être des « soutiens aux collectivités » ?

□ *Quels savoirs et savoir-faire développer ?*

Un large consensus conduit à recommander une formation interdisciplinaire, avec de bonnes connaissances dans les domaines suivants :

- les politiques publiques,
- le territoire, ses enjeux, son système d'acteurs, ...,
- les outils SIG, afin d'avoir une vision prospective,
- le droit de l'urbanisme et le droit du sol,
- les compétences des différentes institutions (notamment en matière financière).

En outre, des aptitudes à l'écoute et à l'animation devraient être incluses dans leur référentiel d'emploi. Dès lors, un parcours professionnel dans différents services a été identifié comme un facteur favorable au plein exercice de cet emploi.

B. Les métiers des SIG : des ressources au service de l'aménagement des territoires

Les systèmes d'informations géographiques devraient être considérés par les directions comme des outils stratégiques d'aide à la décision, puisqu'ils contribuent de manière essentielle à la connaissance des territoires couverts par la DDEA. Les personnels dédiés à la bonne administration des SIG doivent collecter, traiter et communiquer toutes sortes de données, en relation avec l'ensemble des services et avec des partenaires externes.

Les personnels des DDEA sont nombreux à souligner qu'actuellement les SIG ne sont pas valorisés à la hauteur de leurs possibilités. D'une part, les différents services de l'unité n'appréhendent pas toujours avec justesse ce que les SIG peuvent leur apporter dans la pleine réalisation de leurs missions : les données sont sous-exploitées, qu'il s'agisse de données statistiques ou de données obtenues au travers d'interventions publiques. D'autre part, les équipes en charge de l'administration de SIG n'assurent pas assez une communication interne à visée pédagogique afin de faire connaître les possibilités offertes par leurs équipements.

- *Quels savoirs et savoir-faire développer ?*

Un triptyque se dégage :

- des connaissances techniques orientées vers le recueil et l'exploitation des données,
- des capacités à analyser les besoins des unités,
- des aptitudes à engager et faire vivre des « démarches-projets » sur un mode partenarial.

C. Chef de projet : au service de la transversalité

Le chef de projet assure une mission d'assistance et de conseil. Le cadre de son intervention peut être :

- soit l'application d'une directive nationale sur un territoire identifié. Dans ce cas, il intervient en aval d'une commande portée par les autorités publiques locales,
- soit une aide à l'aménagement, à l'organisation et à la gestion globale d'un territoire, notamment sur la base d'une demande provenant d'élus. Dans cette seconde configuration, il importe qu'il s'attache à identifier les attentes des différentes parties prenantes au projet (qui sont parfois en tension) avant d'engager toute action.

L'emploi de chef de projet ne saurait être considéré comme un emploi pré-identifié inscrit de manière intangible dans un organigramme. La pertinence de

l'action d'un chef de projet se mesure notamment dans la capacité de l'équipe-projet à combiner des référentiels d'activités multiples et complémentaires. Ces critères sont indispensables pour traiter la complexité des territoires. A ce titre, les chefs de projets apportent une contribution très significative à la mise en synergie des savoir-faire des services et peuvent ainsi constituer une référence en matière de transversalité.

□ *Quels savoirs et savoir-faire développer ?*

Cet emploi exigeant suppose une expérience technique et administrative significative impliquant notamment :

- une crédibilité technique, juridique et administrative,
- une connaissance des procédures (notamment financières),
- une culture du territoire et de ses acteurs,
- une ouverture d'esprit qui conditionne le travail en partenariat,
- des aptitudes à la communication, notamment dans l'écoute d'autrui et la gestion des conflits.

IV.3. Le développement durable comme élément fédérateur

Nous avons vu que les partenaires externes considèrent le développement durable des territoires comme la mission première des DDEA pour les cinq années à venir : ils attendent un fort investissement de l'Etat dans ce domaine.

Les analyses des agents, réunis en « groupes-métiers » pour travailler sur les métiers sensibles et les domaines d'action prioritaires, ont mis en évidence le fait qu'ils sont tout à fait conscients que les compétences des DDEA sont parfois insuffisantes dans des domaines sur lesquels leur rôle est pourtant particulièrement attendu - l'évaluation environnementale, la biodiversité, la gestion de l'eau, la prévention des crises, etc. - des domaines qui touchent précisément au développement durable.

Le développement durable apparaît ainsi comme un élément fédérateur que les DDEA doivent intégrer dans leur réflexion sur l'évolution des missions et des métiers et dans l'accompagnement des mutations.

V. Quelles recommandations pour asseoir la légitimité des DDEA ?

V. 1. Clarifier les postures de l'Etat

Les services déconcentrés ont pour mission d'être les garants du « dire de l'Etat ». Il leur est demandé d'appliquer le triptyque : **Inform**er ➔ **Conseiller** ➔ **Contrôler**. Par ailleurs, les services des DDEA assistent et conseillent les collectivités locales afin de promouvoir un aménagement des territoires conforme aux exigences d'un développement durable. Cette double posture est unanimement affirmée. **La posture régalienne doit être soutenue par des savoirs et savoir-faire techniques, voire scientifiques.**

D'autres postures sont recommandées : il s'agit plus particulièrement du partenariat, de la médiation, de l'évaluation des politiques publiques.

L'articulation, voire la compatibilité, entre les différentes postures soulève un certain nombre d'interrogations chez les agents (mais aussi les partenaires). Peut-on à la fois assister-conseiller et faire appliquer la loi ? Est-ce le rôle de l'Etat de faire de la médiation, alors qu'il est chargé de veiller à l'égalité de tous devant la loi ? Certains partenaires évoquent la question des conflits d'intérêts : ils pensent que seul l'Etat peut jouer un rôle de médiation entre les différents intérêts locaux.

De nombreux partenaires expriment leurs craintes de voir certains secteurs privilégiés (en particulier dans les secteurs où la pression de l'urbanisme est importante), au détriment d'autres secteurs dans lesquels la pression est moindre, mais qui peuvent être au carrefour d'intérêts.

V. 2. Privilégier de nouvelles modalités de travail

La baisse des effectifs et l'augmentation de la charge de travail conduisent souvent à des modes d'organisation privilégiant, de fait, le renforcement des procédures et la segmentation des tâches. Les agents perçoivent les limites de ce mode de fonctionnement, ceci d'autant plus qu'ils considèrent que les institutions attendent d'eux des aptitudes à la **réflexivité** (entendue comme une capacité à analyser ses pratiques professionnelles) et à **l'innovation**. Certains dénoncent là des situations paradoxales, sources de stress et de démotivation.

Les agents de tous niveaux hiérarchiques et de tous services d'origine considèrent que le développement des procédures a conduit à une sorte de bureaucratisation de l'action publique qui montre ses limites. Les structures traditionnelles verticales ne permettent pas de développer des pratiques innovantes, seules en mesure de répondre aux nouvelles attentes sociales. Ils

espèrent que la fusion pourra permettre de se lancer dans de nouvelles formes d'organisations.

La problématique du développement durable ne s'arrête pas aux frontières d'un département. Une organisation par projets permettrait de briser les barrières de la spécialisation en faisant appel aux compétences pluridisciplinaires, non seulement dans les autres services, mais aussi dans les autres départements. Les équipes-projets ne devraient pas dépendre d'un chef de service local, mais du chef de projet. *In fine*, selon eux, l'innovation n'est possible qu'en limitant la standardisation et en confrontant différentes approches.

Le développement du travail en réseau, lié à l'organisation par projets, permettrait de faire appel à des compétences multidisciplinaires dispersées dans les services et dans les départements. Cette option est perçue comme fructueuse pour capitaliser « les bonnes pratiques » au niveau d'une unité, mais aussi au delà, au niveau régional. Certains agents évoquent l'intérêt d'une organisation interdépartementale articulée avec des têtes de réseau situées dans l'une ou l'autre des DDEA.

Tous les secteurs sont aujourd'hui concernés par la multidisciplinarité. La gestion de l'eau est bien évidemment un secteur qui nécessite des compétences multidisciplinaires et qui a parfois servi de modèle dans les rapprochements de services. Il s'agit d'approfondir ces engagements intégrés afin que l'obligation de résultats prime sur les enjeux des différents partenaires. Mais on peut aussi citer le secteur de la forêt. Alors que les professionnels ont acquis une large autonomie dans la gestion économique de la filière, d'autres dimensions moins rentables, voire pas rentables du tout, ont besoin d'interventions publiques très coordonnées : on peut citer à titre d'exemples les actions en faveur du tourisme, de la biodiversité, de l'emploi, etc.

La valorisation des démarches projets est une manière d'encourager, de reconnaître les compétences collectives et de décroïsonner les services.

V. 3. Refonder le management des services

Tous les agents sont conscients que le rôle de l'encadrement est majeur pendant les périodes de changements et d'incertitudes. C'est tout particulièrement le cas aujourd'hui avec la décentralisation d'une partie des missions, les fusions de services, la faible visibilité quant à l'organisation à court terme des services de l'Etat et la réduction des effectifs.

Depuis une quinzaine d'années, les services de l'Etat ont engagé des démarches visant à éclairer l'action à moyen terme. On peut citer les projets de modernisation, les projets d'orientations stratégiques des directeurs, le management par objectifs, etc. A ces documents d'orientation s'ajoutent les objectifs budgétaires, les objectifs du contrôle de gestion, etc.

Sur ces derniers points, les agents considèrent qu'ils manquent d'informations et d'explications sur la stratégie de leur DDEA. A leurs yeux, ces fonctions devraient être assurées par l'équipe de direction, relayée par l'encadrement intermédiaire. Dans leur grande majorité, ils font le constat d'un déficit de communication, ou du moins d'une communication managériale formelle très insatisfaisante.

Le point de vue des agents fait apparaître une triple nécessité :

- une première nécessité consiste à expliciter le sens des activités. Il s'agit de permettre aux personnels de comprendre les indicateurs de résultats pour que ceux-ci puissent apparaître comme légitimes. Actuellement, les indicateurs mis en avant sont souvent strictement quantitatifs, ce qui paraît largement insuffisant et réducteur.
- une seconde nécessité porte sur la contractualisation des objectifs des différents services et en aval sur l'identification des ressources humaines et financières. Cette option est perçue comme indispensable pour rendre crédible une authentique gestion en mode LOLF.
- une troisième nécessité concerne l'organisation du travail en mode-projet, afin d'assurer la cohérence des différentes missions, en développant au quotidien des formes de management collectif. Celui-ci se doit en outre d'être vigilant dans la répartition des compétences et des échanges entre le siège de la DDEA et les unités territoriales.

V.4. Des propositions pour une GRH qui accompagne les mutations

□ **Au niveau des recrutements**

Des besoins de spécialistes se font sentir dans certains secteurs tels que la gestion des milieux naturels fragiles, l'hydrogéologie, l'analyse des risques, etc. Or aujourd'hui encore les recrutements sont réalisés par la voie des concours, sans que les lieux d'affectation soient précisés. Il y a donc rarement une adéquation à court terme entre les recrutements externes et les besoins des services. Le recrutement d'agents contractuels n'a pas été identifié comme une solution pertinente car s'il apporte un gain d'efficacité à court terme, il comporte des risques quant à l'indépendance de l'Etat et à son impartialité, une dimension à laquelle la très grande majorité des partenaires des DDEA est très attachée.

L'accompagnement des prises de fonction est souvent négligé, par manque de temps du personnel en place et de responsables constamment débordés. Le « tuilage », option pourtant unanimement reconnue comme efficace, devient

alors exceptionnel. Il en résulte un sous-emploi et/ou un manque d'efficacité pendant quelques semaines, voire quelques mois...

□ **Au niveau de la carrière**

Le nombre de chefs de service est appelé à diminuer, notamment en lien avec la réduction du nombre de services. La reconnaissance des parcours professionnels devrait être possible en dehors du passage obligé par l'emploi de chef de service. Assurer la responsabilité de projets, l'animation de réseaux, des fonctions de spécialiste ou de « référent » requiert souvent des compétences comparables à celles détenues par un chef de service.

□ **Les nouveaux métiers**

Une attention particulière doit être portée sur de nouveaux métiers. Il s'agit d'assurer, par la formation, mais aussi grâce à des dispositifs inspirés du compagnonnage, l'acquisition des « bons gestes professionnels ». Ces modalités seront en outre judicieusement complétées par du tutorat assuré par des « professionnels référents » : il leur sera demandé de développer chez les néo-professionnels des postures réflexives. Des groupes d'échanges de pratiques et/ou des « clubs de professionnels » ont été également identifiés comme des dispositifs de nature à accompagner les évolutions professionnelles des agents oeuvrant sur des « métiers sensibles ».

C'est le cas notamment des référents territoriaux, de personnels de catégorie C administratifs ou techniques engagés dans des évolutions professionnelles significatives. C'est aussi le cas des personnels dédiés à la gestion durable des milieux naturels ou à la valorisation des systèmes d'information géographiques.

□ **Les mobilités**

Des parcours professionnels « raisonnés » peuvent apporter une meilleure qualification aux agents. On reconnaît souvent qu'ils apportent également une vraie valeur ajoutée aux structures. Cependant, les partenaires des DDEA, tout comme les agents, dénoncent certaines mutations qui entraînent une perte de connaissances, d'expériences et donc de compétences et perturbent profondément la continuité du service public.

Dès lors, le rôle des managers, en lien avec les gestionnaires de ressources humaines, apparaît essentiel pour gérer la mobilité. Celle-ci doit être comprise comme l'une des modalités centrales de la gestion des compétences.

□ **La mise en œuvre de programmes d'accompagnement des évolutions et des mutations professionnelles**

Certains emplois sont appelés à disparaître dans leurs configurations actuelles. C'est le cas pour les personnels assurant des fonctions de secrétaires « traditionnelles » : leur reconversion doit être engagée afin qu'ils assurent, dans

un avenir proche, des fonctions technico-administratives et qu'ils jouent un rôle dans les dispositifs-clefs de la « société de la connaissance ».

Ce sera aussi le cas pour des personnels techniques. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, le Conseil de modernisation du 4 avril 2008 souhaite que des agents travaillant jusque là dans « l'ingénierie concurrentielle » soient affectés à de nouveaux besoins « dans le domaine de l'environnement, de la prévention des risques et plus largement du développement durable ».

Au-delà des recommandations expressément formulées, des travaux complémentaires seraient pertinents pour accompagner les équipes de direction et les communautés de travail engagées dans le processus de fusion.

Il s'agirait plus particulièrement :

- d'explicitier le positionnement et les compétences des référents territoriaux,
- d'affiner les référentiels d'emploi et de compétences des métiers liés à la gestion des milieux sensibles, ainsi que de ceux dédiés au développement durable des territoires,
- d'identifier les emplois de nature technico-administrative qui seront confiés aux personnels de catégorie C, afin qu'ils assurent des contributions à la gestion raisonnée des connaissances (cf. « Knowledge Management »),
- d'appréhender la notion de compétence collective et son pilotage par les responsables des entités, notamment par les cadres de « premier niveau ».

Conclusion

Soutenir la nécessaire évolution des compétences : vers une institution apprenante

A. L'apprentissage d'une culture commune

Le processus de fusion fait apparaître au quotidien des différences culturelles entre les équipes issues des deux entités. Les disparités viennent en grande partie de la différence de taille des anciennes structures. On peut ainsi citer certaines de ces différences :

- organisation très structurée / organisation plus souple,
- poids des relations hiérarchiques / modèle relationnel plus « familial »,
- dans la relation avec les usagers : primauté de la parole de l'Etat / pragmatisme.

La réussite de la fusion appelle à l'émergence et la légitimation d'une culture commune. Celle-ci ne saurait résulter d'une injonction ni de la juxtaposition des cultures antérieures. Une culture commune implique un « apprentissage » qui commence par la reconnaissance des différences. Elle se construit dans des coopérations au quotidien.

B. Diversifier les modes d'organisation et de formation

Nous avons vu qu'aujourd'hui, on touche aux limites d'un mode d'organisation segmenté, car les questions à traiter sont souvent complexes et donc transverses. En outre, les savoirs sont fragilisés lorsqu'ils sont détenus par une seule personne (lorsqu'elle part en retraite ou en mobilité).

Les compétences ne peuvent plus être appréhendées d'un point de vue strictement individuel : il faut désormais raisonner en terme de compétences collectives, ce qui exige un fort engagement de l'encadrement supérieur **et** de proximité.

Pour l'apprentissage de nouvelles compétences (ou leur perfectionnement), les participants aux groupes-métiers (tous niveaux confondus) considèrent que le seul recours aux formations individuelles (ce qu'ils appellent « *la stagification* ») ne saurait être considéré comme une modalité efficace. Ils préconisent :

- des « formations-actions » au sein des collectifs de travail,
- l'utilisation des TICE (technologie informatique et communication éducative) : forums, formations ouvertes à distance (FOAD),
- la formation d'animateurs de réseaux et de modérateurs de conférence.

C. Les domaines dans lesquels il convient de développer les compétences

Le niveau des savoirs techniques paraît globalement assez satisfaisant. La remarque principale des personnels concerne la nécessité de maintenir un très bon niveau de compétences techniques dans des activités dominées par le rôle régalién.

Dans le domaine plus scientifique, en revanche, on note le constat de l'insuffisance des savoirs dans le domaine écologique. L'acquisition de compétences pourrait se faire au sein de la formation initiale et continue, mais aussi par un travail en réseau avec le niveau régional DIREN ou la future "DREAL".

Nous avons vu que les attentes sont fortes en matière d'aménagement du territoire (en lien avec le développement des territoires). Dans ce domaine, il faudrait sans doute former de nouvelles compétences, mais surtout apprendre à mobiliser les compétences transverses.

Dans le domaine juridique, les agents ont souvent mis le doigt sur leurs insuffisances, en soulignant que la complexité croissante de la réglementation - liée à l'accroissement des contentieux - nécessiterait une professionnalisation plus importante.

Enfin, ce qui est fréquemment évoqué par les agents, c'est que de nombreuses compétences nécessaires à l'accomplissement des missions existent au sein des DDEA, mais que les directions ne savent pas nécessairement en tirer parti... La valeur des compétences d'un service n'est pas égale à la somme des compétences individuelles, mais à la combinaison entre les compétences existantes. Cette remarque rejoint les remarques précédentes sur la notion de « compétences collectives » et les préconisations en matière d'organisation du travail.

C'est dans la mobilisation transverse des ressources que pourra réellement apparaître la valeur ajoutée de la fusion tant auprès des agents que des partenaires.

Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MER

Secrétariat Général

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Secrétariat Général

Monsieur Constant LECOEUR
Président de l'Observatoire
des Missions et Métiers du MAP
78 rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP

Dossier suivi par Michel BARTHAS

Mél michel.barthas@agriculture.gouv.fr

Tél 01 49 55 60 42

Fax 01 49 55 47 24

Réf : L06-246-MB-SDMS

Objet Fusion DDE/DDAF – Lettre de mission sur l'évaluation des métiers
et des compétences

Paris, le

- 2 JUIN 2006

La fusion de la DDE et de la DDAF, décidée par le premier ministre pour huit départements: Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort, Val d'Oise, doit, selon les termes de sa circulaire du 02 janvier 2006, être effective au 1^{er} janvier 2007.

A cette date, les nouvelles directions devront être juridiquement créées, les directeurs nommés, les organigrammes validés et les problèmes prioritaires de fonctionnement résolus.

La mise en œuvre de la fusion implique l'échelon national et l'échelon local.

Dans chaque département, le préfet nomme un chef de projet qui a la charge de mener la réflexion et la concertation locale afin d'aboutir à un organigramme et à un plan d'actions de mise en œuvre de la fusion.

Si l'organisation du futur service, si la résolution des problèmes liés à la logistique et aux moyens relèvent de l'initiative locale, d'autres problèmes, de portée plus générale relèvent de dispositions à prendre au niveau national. Il en va ainsi de la mise en cohérence des réseaux d'information et des outils informatiques, des questions juridiques, du pilotage des nouvelles directions, des modalités de gestion des ressources humaines et de la conduite du dialogue social, du partage et de l'utilisation des informations géographiques, de la communication mais aussi de la définition des nouveaux métiers et compétences dont auront besoin ces directions départementales interministérielles.

C'est pourquoi, nous vous invitons à vous rapprocher, notamment, du Centre d'Evaluation, de Documentation et d'Innovation Pédagogique (CEDIP) du MTETM, pour constituer un groupe de travail commun de veille, de diagnostic et de prospective, sur l'évolution quantitative et qualitative des missions, des métiers et des besoins en compétences au sein des nouvelles directions interministérielles départementales issues de la fusion.

La commande immédiate consiste à produire, pour le 1^{er} décembre 2006 au plus tard, un document de diagnostic et d'orientation d'une vingtaine de pages maximum:

- Analysant la répartition par catégories(A+, A, B, C) techniques ou administratives, et par grandes familles de métiers, de l'échantillon composé d'une part par les 8 DDAF, et d'autre part par les 8 DDE en voie de fusion, chaque bloc de 8 devant être considéré comme représentatif du réseau national des DDAF et DDE,
- Analysant, à travers les projets d'organigrammes-cibles des nouvelles directions fusionnées, les évolutions dans la répartition des moyens humains entre les missions et les familles de métiers.

- Préconisant, en conséquence des analyses précédentes, des inflexions immédiates dans les politiques de mobilité, de recrutement et de formation continue au sein des deux ministères, et ceci en lien avec le MEDD, très concerné par les missions environnementales exercées au sein des DDAF et DDE

La commande consiste également à produire, pour la fin du premier semestre 2007 au plus tard, un document d'orientation d'une vingtaine de pages maximum :

- Analysant les grandes tendances d'évolution de la demande sociale qualitativement et quantitativement, notamment sur les attentes à l'égard des missions des services de l'Etat dans les 5 prochaines années. Le but de l'analyse est d'identifier les métiers et les catégories d'agents qui, au sein des directions départementales fusionnées (mais, plus généralement, au sein de l'ensemble des réseaux DDE - DDAF), sont susceptibles d'augmenter ou de diminuer en nombre absolu (très fortement, fortement, modérément) au cours des toutes prochaines années.

La commande à plus long terme, c'est à dire à l'horizon de février 2008, consiste en la production d'un rapport beaucoup plus détaillé qui alimentera en partie, ou confortera, l'évaluation globale de l'expérimentation des 8 fusions en vue de son extension, voire de sa généralisation. Ce rapport devra notamment :

- Analyser la répartition réelle et la répartition-cible par familles de métiers et par catégories d'agents de chacune des 8 nouvelles directions à la date du 1^{er} janvier 2008, en mettant en évidence
 - les évolutions intervenues ou devant intervenir, par rapport à ces mêmes répartitions avant fusion (mais après décentralisation acte II).
 - les différences d'évolution selon les départements en dégageant, le cas échéant, les spécificités territoriales.
- Approfondir et actualiser la réflexion menée précédemment sur l'évolution des besoins de l'échelon départemental en matière de compétences, en indiquant si la fusion a eu ou (et) pourrait avoir un effet d'accélération dans les dynamiques de redéploiement et de requalification des effectifs présents dans les DDE et DDAF ainsi que d'enrichissement des parcours individuels.

Nous vous demandons d'assurer le pilotage de cette réflexion et de cette production, en lien étroit avec Marc FOCRET, directeur, DDE du CHER, du MTETM et Catherine NANEIX, DGA/ chef du bureau de la gestion prévisionnelle des compétences et des carrières au MEDD.

Vous ferez part de l'état d'avancement de vos travaux au comité de pilotage national.

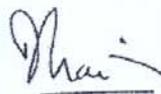
Pour cette mission, vos interlocuteurs seront pour le MTETM, Alain TOULLEC, SG/SPSM/MPS ; pour le MAP, Michel BARTHAS, SG/Modernisation et pour le MEDD, Ghislaine DE HARTINGH-BOCA, DGA/ bureau de l'action territoriale et des services déconcentrés. Vous voudrez bien leur rendre compte des difficultés éventuelles que vous rencontrerez.

Le Secrétaire Général
du Ministère des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer



Patrick GANDIL

Le Secrétaire Général
du Ministère de l'agriculture
et de la pêche



Dominique SORAIN

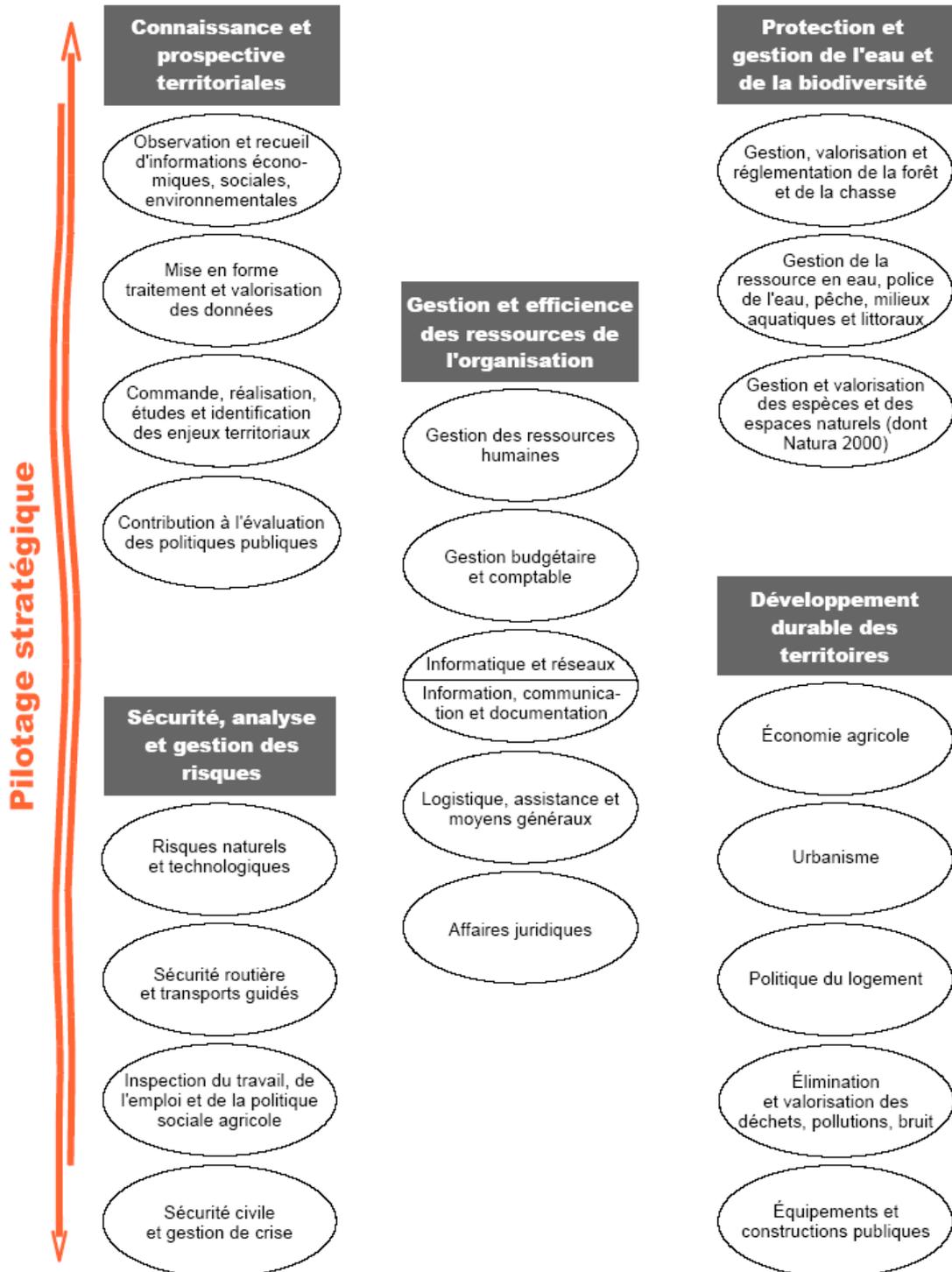
Annexe 2 - Composition du comité de pilotage national

Constant LECOEUR	MAP – Président de l'OMM
Alain TOULLEC	DDEA du Lot
Philippe QUAINON	DDEA de l'Ariège
Pascaline TARDIVON	MEEDDAT - DGPA - GBF
Denis LAISNEY	MEEDDAT - DGPA - GBF
Catherine NANEIX	MEEDDAT
Benjamin GREBOT	MEEDDAT
Charles BORDERES	MEEDDAT - CEDIP
Norbert CASAS	MEEDDAT - CEDIP
Philibert de DIVONNE	MEEDDAT - CEDIP
Guy PANISSE	MEEDDAT - CEDIP
Serge LELAIDIER	MEEDDAT - CEDIP
Catherine BOUSQUET	MEEDDAT - CEDIP
Corinne ETAIX	MEEDDAT
Thierry DURIEUX	MEEDDAT
Gilles BURBAN	MAP – S.G - Service de la modernisation
Michel BARTHAS	MAP – S.G - Service de la modernisation
Philippe SCHNABELE	MAP – S.G - Service de la modernisation
Catherine LHOTE	MAP – S.G - Service de la modernisation
Pierre DANGEL	MAP – S.G
Philippe de CHAZEAX	MAP – SG - SRH
Jean-Guy MONNOT	MAP - CGAAER
Jean-François LERAT	MAP - CGAAER
Marc FOCRET	Directeur de l'ENTE
Claude BERNHARD	Directeur de l' ENGEES
Roland RENOULT	Directeur de l'INFOMA
Anne-Marie MITAUT	Directrice de projet OMM
François GRANIER	Responsable des études OMM
Nelly MAUCHAMP	CNRS - LISE
Marie-José ME-MOUGAMADOU	Consultante OMM

Annexe 3 – Liste des observateurs–correspondants dans les huit DDEA

- Maryline THUAULT DDEA 78
- Jack BOURGUET DDEA 78
- Marie-Françoise CHARLIER DDEA 95
- Martine ROUBIN DDEA 95
- Christophe TARDIVAT DDEA 41
- Johan ADAM DDEA 10
- Marc KOHLBECKER DDEA 10
- Solène AUBERT DDEA 90
- Evelyne ROUCARIES DDEA 09
- Claudine ALBA DDEA 46
- Bernard MIGAIROU DDEA 46
- Vincent CLIGNIEZ DDEA 18

Finalités et domaines d'intervention



Annexe 5 – Affectation des personnels des huit DDEA selon les domaines d'intervention

DDEA	Effectifs totaux pris en compte	Effectifs affectés aux grands domaines d'intervention	Effectifs affectés aux activités supports	Effectifs affectés au pilotage stratégique
Yvelines	453	338,5 (74,72%)	110,5 (24,39%)	4 (0,88%)
Val d'Oise	396	300 (75,76%)	92 (23,23%)	4 (1,01%)
Loir et Cher	330	243,5 (73,79%)	84 (25,45%)	2,5 (0,76%)
Cher	288	211 (73,26%)	75 (26,04%)	2 (0,7%)
Aube	243	177 (72,84%)	63 (25,93%)	3 (1,23%)
Lot	239	190,75 (79,81%)	44,25 (18,51%)	4 (1,67%)
Ariège	202	165 (81,68%)	35 (17,33%)	2 (0,99%)
Territoire de Belfort	135	94 (69,63%)	40 (29,63%)	1 (0,74%)
Ensemble	2286	1719,75 (75,23%)	543,75 (23,79%)	22,5 (0,98%)
<i>NB : les % sont calculés par rapport aux effectifs totaux</i>				

Annexe 6 - Les postures aujourd'hui et d'ici cinq ans

8. Plus de partenariat et de conseil en amont et moins de contrôle

Schéma n°7

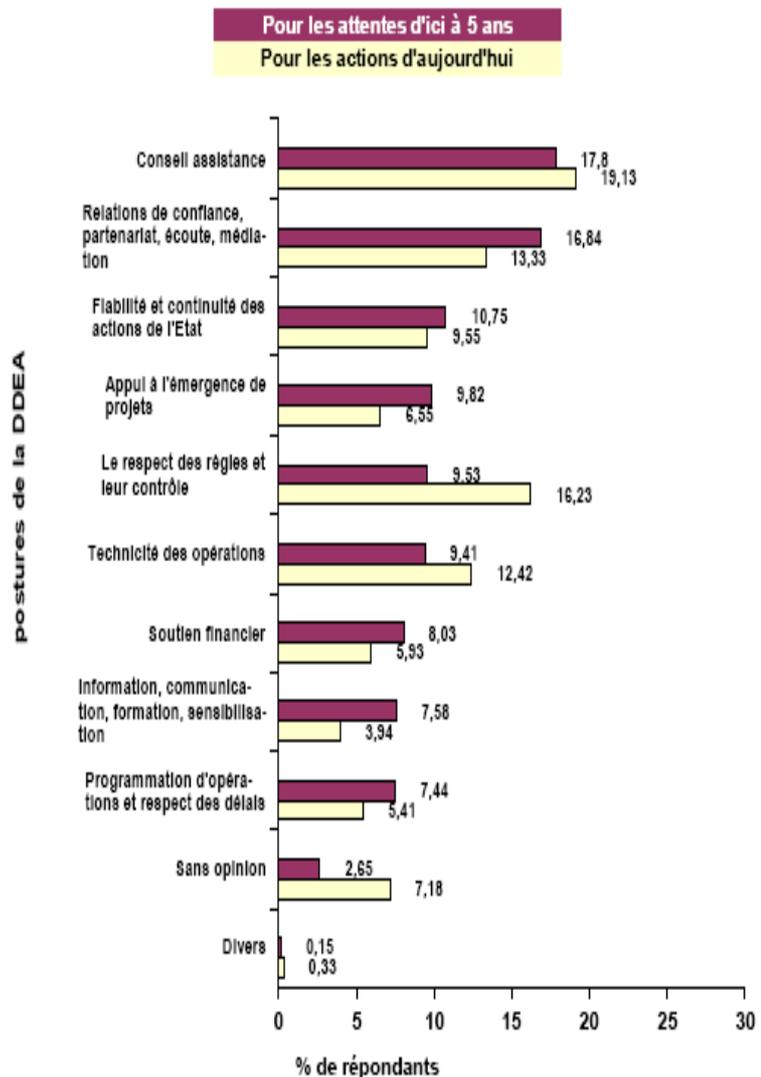
« Conseil et assistance » est la modalité qui caractérise le mieux les actions actuelles de la DDEA mais aussi les attentes futures des partenaires.

Les partenaires attendent plus de partenariats (+1 rang), plus de fiabilité et de continuité dans les actions (+2 rangs), et plus d'appui à l'émergence de projets (+2 rangs).

Les modalités « le respect des règles et leur contrôle » (-3 rangs) et « technicité des opérations » (-2 rangs) sont moins caractéristiques des attentes des partenaires que des actions actuelles des DDEA.

Test $\chi^2 = p$ 0,05
(1-p) 0,95

Les deux distributions sont différentes avec une Probabilité très significative de 95%



4. Développement durable des territoires : une adéquation entre les attentes prioritaires des partenaires et les compétences perçues

Schema n°3

Développement durable	Compétences	Priorités
Urbanisme	25,12	23,83
Ingénierie	23,17	19,38
Économie agricole	15,12	16,48
Transports	13,9	15,37
Logement	11,22	12,69
Déchets	4,63	9,58
Divers	1,72	1,11
Sans opinion	5,12	1,56
Total	100	100
Citations	410	440

Les nombres sont les % des citations

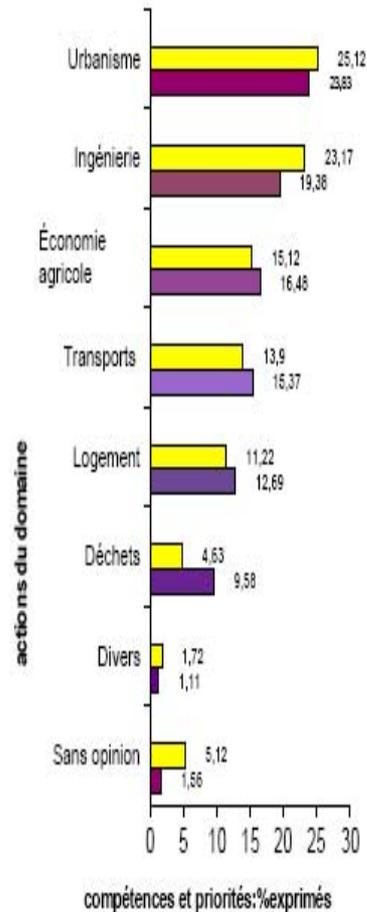
Test Chi2
(1-p) 0,09
0,91

Les deux distributions sont différentes avec une probabilité significative de 91%

Dans le domaine du développement durable, « urbanisme » et « ingénierie publique, équipements et constructions publiques » sont les deux actions attendues prioritairement pour les 5 ans à venir.

Selon les partenaires, les compétences perçues sont adaptées pour répondre à ces attentes.

En revanche, pour les actions de moindre priorité, notamment les déchets, il n'y a pas d'adéquation entre les compétences perçues et les attentes.



5. Eau et biodiversité : il n'y a pas adéquation entre les attentes prioritaires des partenaires et les compétences perçues

Schéma n°4

Eau et biodiversité	Compétences	Priorités
Ressources en eau	22,5	25,8
Espaces naturels	14,0	20,1
Police de l'eau	16,7	17,6
Forêt	18,6	16,4
Milieux aquatiques littoral	6,6	10,1
Chasse	7,0	5,0
Pêche	3,9	1,6
Divers	1,2	1,3
Sans opinion	9,7	2,2
Total	100	100
Citations	258	318

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, « gestion de la ressource en eau », « espèces et espaces naturels » et « police de l'eau » sont les trois actions attendues prioritairement pour les 5 ans à venir.

Selon les partenaires, les compétences perçues ne sont pas adaptées pour répondre à ces attentes.

En revanche, pour les actions de moindre priorité telles que la forêt, la chasse et le pêche, il y a adéquation entre les compétences perçues et les attentes.

Test Chi2

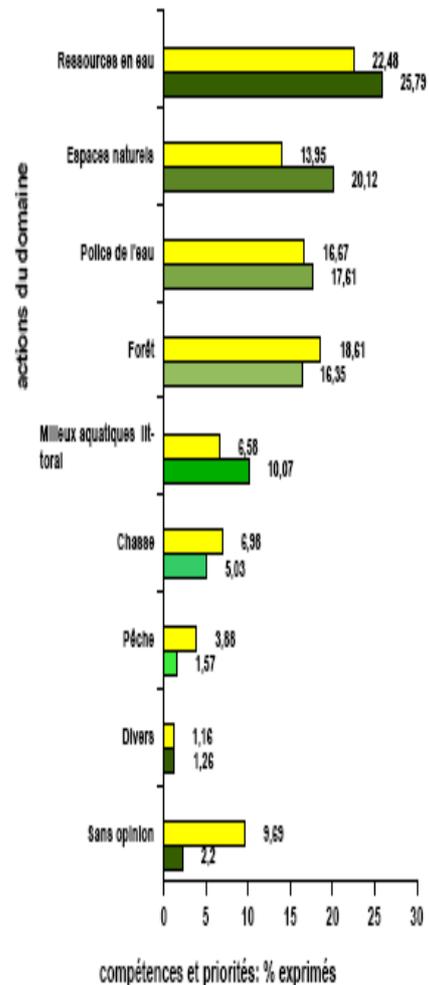
0,00005

(1-p)

0,99995

Les deux distributions sont différentes avec une probabilité très significative de 99,99%

Cependant, l'effectif « divers » est inférieur à 5 citations, ce qui relativise la pertinence du test du Chi2



6. Sécurité et risques : passer de la gestion des crises à la prévention des risques

Schéma n°5

Sécurité risques	Compétences	Priorités
Risques naturels	20,0	23,9
Sécurité routière	22,5	22,7
Risques technologiques	16,0	19,2
Gestion de crise	16,5	15,4
Sécurité civile	9,0	12,4
ITEPSA	3,5	3,4
Divers	2,5	0,9
Sans opinion	10,0	2,1
Total	100	100
Citations	200	234

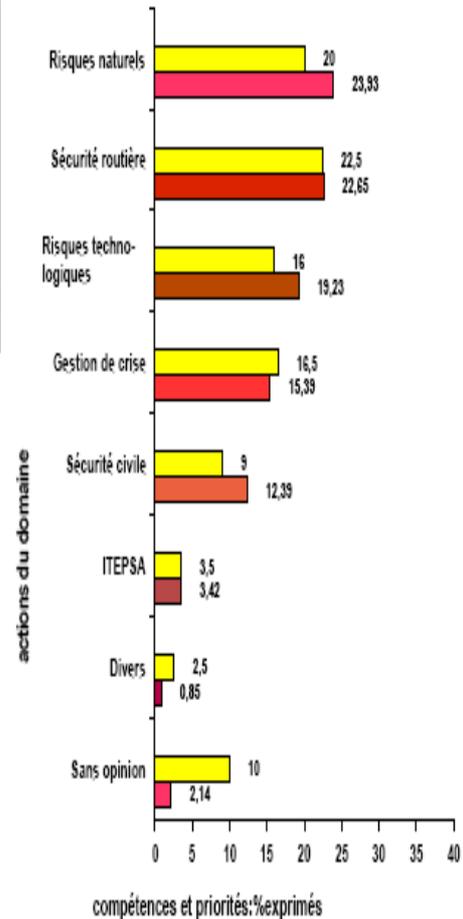
Dans le domaine de la sécurité et des risques, « risques naturels » et « sécurité routière » sont les deux actions attendues prioritairement pour les 5 ans à venir.

Selon les partenaires, les compétences perçues ne sont pas adaptées pour répondre à ces attentes.

Il en est de même pour les risques technologiques et la sécurité civile.

En revanche, pour la gestion de crise et l'inspection du travail agricole, il y a adéquation entre les compétences perçues et les attentes.

Les DDEA sont donc perçues comme compétentes pour gérer une crise. En revanche, les partenaires estiment qu'elles doivent progresser en amont des crises pour mieux les prévenir.



7. Prospective territoriale : de la gestion des données à l'aide à la décision

Schema n°6

Dans le domaine de la prospective territoriale, « diagnostics territoriaux », « aide à la décision » et « diffusion des données, des études, des diagnostics... » sont les trois actions attendues prioritairement pour les 5 ans à venir.

Selon les partenaires, les compétences perçues ne sont pas adaptées pour répondre à ces attentes.

Il en est de même pour « l'animation et la coordination des organismes producteurs de données ».

En revanche, pour le recueil et la mise à disposition des données, il y a adéquation entre les compétences perçues et les attentes.

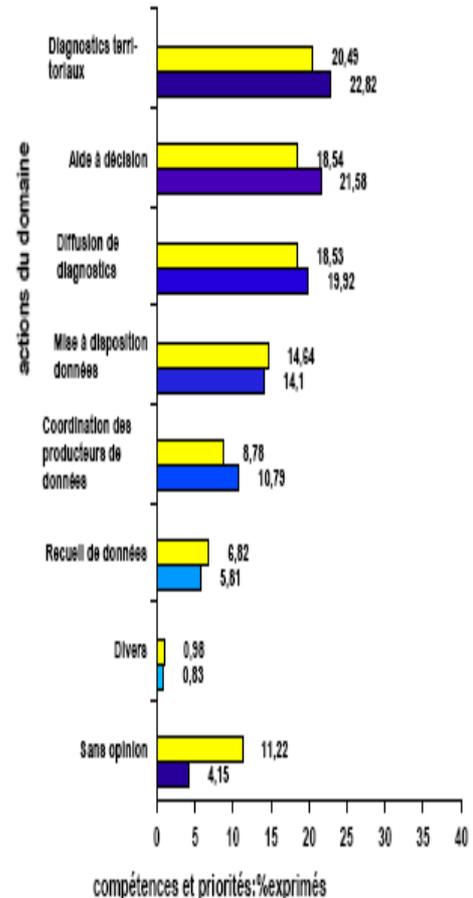
Les DDEA sont donc perçues comme compétentes pour collecter et mettre à disposition des données. En revanche, les partenaires estiment qu'elles doivent progresser dans l'analyse des données et la production de diagnostics.

Prospective territoriale	Compétences	Priorités
Diagnostics territoriaux	20,49	22,82
Aide à décision	18,54	21,58
Diffusion de diagnostics	18,53	19,92
Mise à disposition données	14,64	14,1
Coordination des producteurs de données	8,78	10,79
Recueil de données	6,82	5,81
Divers	0,98	0,83
Sans opinion	11,22	4,15
Total	100	100
Citations	205	241

Test Chi2 0,06
(1-p) 0,94

Les deux distributions sont différentes avec une probabilité significative de 94%

Cependant, l'effectif « divers » est inférieur à 5 citations, ce qui relativise la pertinence du test du Chi2



O.M.M
Observatoire des missions et des métiers
Ministère de l'agriculture et de la pêche
251, rue de Vaugirard
75732 Paris cedex 15
<http://www.omm.agriculture.gouv.fr>

C.E.D.I.P
Centre d'évaluation, de documentation
et d'innovation pédagogique
327, rue du Moulin Sémalen
34000 Montpellier
<http://www.cedip.equipement.gouv.fr>