



CGAAER

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

Rapport n° 19087

Sept nouvelles DRAAF, cinq ans après

Bilan organisationnel et social de la réforme régionale de 2015

établi par

Charles GENDRON

Inspecteur général de l'agriculture

Claude RONCERAY

Inspecteur général de l'agriculture

mai 2020

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION : LA REFORME ET LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE	7
1. LES ORGANIGRAMMES CIBLES DEFINIS EN 2015 DANS CHAQUE REGION ONT ETE RAPIDEMENT MIS EN ŒUVRE, DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FIXES A L'ECHELLE NATIONALE MAIS DANS UNE TRAJECTOIRE NON PROGRAMMEE DE REDUCTION DES EFFECTIFS.....	9
1.1. Les organigrammes cibles ont permis de réaliser des regroupements tout en maintenant une certaine « proximité »	9
1.1.1. Des organigrammes conçus dans chaque région, sous le contrôle des préfets et en intégrant des choix parfois plus politiques que techniques	9
1.1.2. Le siège de la DRAAF et l'équipe de direction	9
1.1.3. L'organisation cible des services et leur localisation ont fait apparaître des stratégies diversifiées	10
1.1.4. Le cas particulier du secrétariat général et des fonctions support	11
1.2. Les principes fixés à l'échelle nationale ont servi de fil conducteur à une mise en œuvre rapide et convergente de la réforme	12
1.2.1. La réforme, qui s'est faite sans modification substantielle dans les missions, a globalement valorisé les compétences des agents	12
1.2.2. La concertation a été conduite au sein des instances de dialogue social	13
1.2.3. Les agents n'ont pas eu l'obligation de changer de résidence administrative	14
1.3. Certaines actions au fil de l'eau – départs imprévus, choix des responsables - ont pu amener à adapter à la marge l'organisation cible.....	14
1.3.1. Des organigrammes conçus globalement à effectifs constants, une hypothèse constamment démentie depuis 2015	14
1.3.2. Les départs, parfois peu prévisibles, et certaines opportunités ont amené à modifier à la marge les organigrammes	15
1.3.3. De rares modifications de localisation des agents	15
1.3.4. De nouvelles modifications sont en cours, sans lien direct avec la réforme de 2015	16
2. LA REFORME A EU DES IMPACTS D'INTENSITE VARIABLE SUR LES AGENTS, AFFECTE DURABLEMENT LES MANAGERS ET LES SERVICES, ET CONTRIBUE A CERTAINES PERCEPTIONS NEGATIVES DES EVOLUTIONS EN COURS	17
2.1. Un impact différent sur le territoire en fonction de la géographie initiale et de l'écart à la situation nouvelle.....	17
2.1.1. Les nouvelles régions dans la géographie européenne	17
2.1.2. Des impacts différents de la réforme de 2015 en fonction de la géographie	18
2.2. Une réforme qui a eu un effet positif sur le « stock » de compétences, mais qui a pu réduire leur disponibilité effective au service des politiques publiques, des territoires et des enjeux.....	19
2.2.1. Des bénéfiques multiples	19
2.2.2. Sur certains sujets, le maintien des compétences est en péril	20
2.2.3. Mais la mise en place des nouvelles directions et certaines contraintes de leur fonctionnement ont pu donner un sentiment de moindre disponibilité à l'égard des partenaires	21
2.3. Couplée à la baisse des effectifs, la réforme de 2015 a eu un impact sur une grande partie des agents, et a modifié durablement le rôle de l'encadrement.....	21
2.3.1. La baisse des effectifs et la réduction du taux d'encadrement n'ont pas affecté les DRAAF de manière uniforme	21
2.3.2. Encadrants et agents ont été nombreux à être directement concernés	22

2.3.3.	Des coûts récurrents non négligeables	23
2.4.	Le dispositif d'accompagnement a joué son rôle à l'égard des agents et des services	24
2.4.1.	Les mesures d'accompagnement des agents	24
2.4.2.	Les mesures d'accompagnement des cadres et des collectifs de travail ont été appréciées	24
2.5.	Sans en être la cause exclusive, la réforme de 2015 a pu contribuer à alimenter des symptômes de lassitude, de fatigue et de perte de sens, qui méritent une réponse coordonnée	25
2.5.1.	La réforme a été mise en œuvre, mais beaucoup d'agents apprécient négativement ses effets sur leurs conditions de travail	25
2.5.2.	L'encadrement, chargé de mettre en œuvre la réforme, a été moins disponible pour les enjeux techniques et les partenaires, ce qui a pu créer une insatisfaction tant pour eux que pour les agents qu'ils encadrent	27
2.5.3.	Les attentes fortes sur les outils et les conditions matérielles de travail sont en partie déçues, et pas seulement pour des raisons techniques	28
3.	EFFICIENCE DES DRAAF FUSIONNEES ET CONDITIONS DE TRAVAIL DE LEURS AGENTS : UNE REFORME A APPRECIER DANS LE CADRE GENERAL DE LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT	32
3.1.	La réforme territoriale de 2015, avatar inattendu dans un processus continu de modernisation de l'action publique, peut être l'occasion d'une revue approfondie des missions et des conditions de leur exercice	32
3.1.1.	Un processus continu et interministériel de modernisation de l'action publique - Éléments de parangonnage	32
3.1.2.	Les mouvements en cours à l'échelle interministérielle ne sont pas sans impact sur le niveau régional	34
3.1.3.	Les transformations des politiques publiques portées par le MAA	35
3.2.	L'accroissement de l'efficacité des (nouvelles) DRAAF peut s'appuyer sur l'amélioration des conditions de travail de ses agents	37
3.2.1.	Finalement, le sens de la réforme de 2015 tarde à s'exprimer, alors que c'est une condition clé de l'amélioration des conditions de travail	37
3.2.2.	Les conditions de travail des agents des DRAAF ont été affectées par un ensemble d'évolutions qu'il faut désormais consolider par des outils efficaces et des règles mieux adaptées	39
3.2.3.	Améliorer l'efficacité des relations national / régional / départemental	40
3.3.	Décentraliser, différencier, déconcentrer : la loi 3D, une opportunité pour revoir la répartition des compétences et mission entre les différents échelons et opérateurs du MAA ?	43
3.3.1.	Renforcer la légitimité du niveau régional, plutôt affaibli au cours des cinq dernières années	43
3.3.2.	Des DRAAF moins nombreuses, plus grandes pour porter des enjeux plus complexes : un nouveau management ?	44
3.3.3.	Après la création des DDI, conforter le travail interministériel à l'échelle régionale ?	45
	RECOMMANDATIONS : PRESENTATION D'ENSEMBLE	47
	ANNEXES	49
	Lettre de mission	51
	Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées	53
	Annexe 2 : Liste des sigles utilisés plusieurs fois dans le corps du rapport	60
	Annexe 3 : Bibliographie	62
	Annexe 4 : Engagement au titre du FMR (2015-2019) par les DRAAF/DAAF	63

RESUME

Une fois digérées les surprises de la nouvelle carte des régions dessinée par la loi du 16 janvier 2015, fusionner deux ou trois directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) pour faire coïncider le périmètre des circonscriptions administratives régionales du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) avec celui des nouvelles régions est apparu une évidence. Et cette décision a en effet été rapidement mise en œuvre, sans provoquer de remous collectifs importants ni de résistances organisées ; dans bien des cas les nouvelles organisations étaient opérationnelles dès le début de 2016. Les difficultés nombreuses qui sont alors apparues ont été progressivement absorbées, par un accompagnement adapté dans un esprit constructif à souligner.

En revanche, l'impact de cette réforme sur les missions, conjugué à une trajectoire de réduction continue des effectifs, est durable et particulièrement fort, notamment pour les DRAAF « XXL » dont les enjeux sont désormais comparables à ceux des pays européens de taille moyenne. Ces DRAAF sont devenues des administrations plus lourdes à manœuvrer, plus complexes à manager, moins disponibles pour les territoires et le travail interministériel. Elles se sont éloignées du terrain et des partenaires locaux.

Plus généralement, on peut s'étonner que ni la loi d'avenir du 13 octobre 2014, qui venait de fixer de nouvelles orientations « agroécologiques » pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ni la réforme de 2015, qui double la taille moyenne des régions, n'aient été accompagnées d'une redéfinition des missions des DRAAF.

Aussi l'opinion des rapporteurs est que la réforme importante de 2015 mériterait d'être prolongée, non pour la corriger mais pour affronter les écarts entre les missions et les moyens, par une claire priorisation des missions, et par un plus grand encouragement à la subsidiarité. Le présent rapport identifie quelques chantiers, qu'une analyse approfondie avec l'ensemble des DRAAF permettrait de compléter. L'amélioration des équipements et de l'accès aux réseaux sociaux évolués, d'une part, la clarification des règles du nomadisme professionnel, d'autre part, ont un certain caractère d'urgence.

Mais si les circonstances s'y prêtent, il serait utile d'aller beaucoup plus loin. Définies comme les structures en région du MAA, les DRAAF ont désormais comme interlocuteurs des services départementaux et des collectivités régionales dont l'approche des enjeux et défis de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt est davantage intégrée. Il serait judicieux de permettre aux DRAAF de porter pour l'État l'ensemble des enjeux stratégiques de l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans une perspective agroécologique.

Mots clés : administration régionale – bilan social – condition de travail – DRAAF – État – management – réforme – réforme des structures – Région

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Demander aux DRAAF de nouveaux organigrammes cibles, pour la période 2021-2025, afin de capter dès que possible les rationalisations indispensables dans un contexte de réduction probable des effectifs (MAA-SG, DAC, DRAAF)
- R2.** Intervenir rapidement auprès des autres ministères et du SGG pour choisir et généraliser l'usage d'une offre complète bureautique et de communication (incluant des moyens de visio-conférence et de partage de documents) à l'échelle de l'ensemble de l'État ou au minimum un bouquet de solutions interopérables (MAA-SG)
- R3.** Proposer une discussion nationale pour tenir compte du développement du télétravail, ainsi que demander l'harmonisation de l'impact des déplacements professionnels sur le temps de travail et la rémunération, en privilégiant l'alignement des règles à une échelle interministérielle (MAA-SG)
- R4.** Réaliser une évaluation du dialogue de gestion entre l'administration centrale du MAA et les DRAAF, en même temps qu'entre les DRAAF et les DDI et renforcer à l'échelle nationale les incitations à rechercher des mutualisations et optimisations (MAA-SG, DAC)
- R5.** Réaliser régulièrement (tous les 5 ans ?) une revue coordonnée permettant de prioriser les activités en fonction des enjeux généraux et particuliers, idéalement sur le périmètre agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AFSAR) et pour chacun des programmes de cette mission, organiser ces activités aux échelles nationales, régionales et départementales. (MAA-SG, DAC)
- R6.** Développer la formation et l'accompagnement managérial des cadres et des équipes et favoriser l'émergence de projets managériaux de DRAAF (MAA-SG)
- R7.** Redéfinir les missions confiées aux DRAAF pour permettre un réel portage intégré au niveau régional des enjeux de la production agricole, de la sécurité alimentaire, de la forêt, dans une perspective agroécologique (MAA-SG, DAC)

INTRODUCTION : LA REFORME ET LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE

Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sont les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), pour la métropole. Les 13 DRAAF, placées sous l'autorité du préfet de région, ont pour missions de¹ :

- mettre en œuvre, en propre, certaines missions du MAA dans la région (ex : protection des végétaux, statistiques) ;
- coordonner la déclinaison des politiques du MAA mises en œuvre dans les départements (ex : installation, aides forestières, actions de santé animale...) ;
- gérer, par délégation du préfet, les budgets opérationnels de programmes (BOP) des programmes budgétaires du ministère. En particulier, elles répartissent les moyens entre les départements ;
- assurer la cohérence des interventions des établissements publics.

Sous l'autorité du ministre, les DRAAF exercent en outre l'autorité académique sur l'enseignement agricole.

La loi du 16 janvier 2015² a instauré au 1er janvier 2016 treize grandes régions issues du regroupement des vingt-deux régions métropolitaines. Comme la plupart des autres départements ministériels, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a aligné son organisation régionale, en créant sept nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) par fusion des seize DRAAF préexistantes³ :

- Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA)
- Bourgogne-France-Comté (BFC)
- Grand-Est (GE)
- Hauts-de-France (HdF)
- Nouvelle Aquitaine (NA)
- Normandie (Nor)
- Occitanie(Occ)

Les six autres DRAAF métropolitaines ont vu leur périmètre inchangé.



Trois principes devaient présider à cette réorganisation⁴ :

- le maintien des compétences et des parcours professionnels ;
- la concertation avec les agents et leurs représentants ;
- le choix du multisite qui permet de ne pas procéder à des mobilités géographiques obligatoires.

¹ Site internet du ministère, version décembre 2019, d'après le décret 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt (DRAAF)

² Quelques mois plus tard, la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a redéfini les compétences des régions.

³ Par ordre alphabétique

⁴ Ces principes ont été exprimés par le ministre Stéphane Le Foll, dans un courrier aux DRAAF préfigureurs daté du 6 août 2015.

Saisi par courrier daté du 4 septembre 2019⁵ d'une demande de bilan organisationnel et social de la réforme régionale des DRAAF de 2015, le CGAAER a désigné le 4 octobre 2019 les deux auteurs du présent rapport pour conduire cette mission.

La note de cadrage, approuvée par le commanditaire le 7 janvier 2020, a notamment prévu des rencontres sur leurs sites de travail ou via un dispositif de visio-conférence avec les principaux acteurs de chacune des 7 nouvelles DRAAF, entre novembre 2019 et février 2020 : les équipes de directions, les chefs de service et leurs adjoints, les représentants des personnels ainsi que des agents volontaires.

Un *Bilan d'étape de la mise en place des nouvelles DRAAF au 1^{er} janvier 2016* a été réalisé et publié par le ministère en mars 2016. Ce rapport présente les objectifs, le cadre et le déroulement de la réforme, ainsi qu'une liste des travaux à mener. Il est un document de référence pour cette mission, d'autant plus intéressant que dans plusieurs DRAAF visitées la mémoire du fonctionnement antérieur à la fusion est déjà largement dissipée, avec le départ des principaux acteurs.⁶

Le présent rapport est organisé en trois parties principales et des annexes.

La première partie présente les organigrammes cibles issues des fusions, les choix de localisation et leur mise en œuvre.

La seconde partie examine les mesures d'accompagnement individuelles et collectives qui ont accompagné la réforme et la perception des agents.

La troisième partie met en perspective la réforme des DRAAF de 2015 et explore les possibilités d'amélioration conjointe de l'efficacité et des conditions de travail dans les DRAAF fusionnées.

Crédits

Les rapporteurs remercient très chaleureusement les 8 directrices et directeurs⁷ et l'ensemble des agents des DRAAF qui ont contribué à cette mission.

⁵ Annexe 1

⁶ À titre d'illustration, la plupart des DRAAF n'ont pas su renseigner la trajectoire des effectifs de 2011 à 2019

⁷ Bien que très attachés à l'égalité femme/homme, les rédacteurs ont privilégié dans ce rapport la simplicité de lecture. Ils n'ont donc retenu dans la suite du rapport que le genre usuel des fonctions quand elles sont utilisées de manière générique.

1. LES ORGANIGRAMMES CIBLES DEFINIS EN 2015 DANS CHAQUE REGION ONT ETE RAPIDEMENT MIS EN ŒUVRE, DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FIXES A L'ECHELLE NATIONALE MAIS DANS UNE TRAJECTOIRE NON PROGRAMMEE DE REDUCTION DES EFFECTIFS

1.1. Les organigrammes cibles ont permis de réaliser des regroupements tout en maintenant une certaine « proximité »

1.1.1. Des organigrammes conçus dans chaque région, sous le contrôle des préfets et en intégrant des choix parfois plus politiques que techniques

À la suite de la loi du 16 janvier 2015 instaurant au 1er janvier 2016 treize grandes régions issues du regroupement des vingt-deux régions métropolitaines, le gouvernement a engagé une réforme de l'organisation territoriale de l'État. Cette réforme visait à réorganiser l'ensemble des services régionaux de l'État pour constituer, autour du préfet de région et de directions régionales unifiées, l'état-major de l'État en région. L'ensemble des services régionaux de l'État était concerné par cette réforme, dont le pilotage général a été assuré par les services du Premier Ministre, Mission Interministérielle de coordination de la réforme de l'État (MICORE).

Selon les termes du compte rendu du Conseil des ministres du 31 juillet 2015⁸ la réforme qui visait à améliorer l'efficacité, à faire des économies et à moderniser les méthodes de travail « faisait disparaître 9 postes de préfets de région et de directeurs généraux d'agence régionales de santé et 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État, ainsi que leurs états-majors ». Elle visait également à spécialiser les différents sites et à rationaliser les moyens de fonctionnement.

Pour le ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, sept nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ont été créées au 1er janvier 2016 par la fusion de seize DRAAF préexistantes. Les directeurs préfigurateurs ont été nommés le 31 juillet 2015.

1.1.2. Le siège de la DRAAF et l'équipe de direction

Les directions régionales devaient être implantées sur les sites existants appelés à être maintenus et spécialisés par métier pour la fin 2018 tandis que les fonctions supports des administrations de l'État seraient mutualisées.

En fait, et contrairement à ce qui avait prévalu antérieurement, deux seulement des sièges des sept nouvelles DRAAF ont été localisés dans la ville qui abrite la préfecture de région. Exception faite donc de la DRAAF Occitanie dont le siège est à Toulouse et de la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté dont le siège est à Dijon, les sièges des nouvelles DRAAF sont établis soit dans une des métropoles de la région telle qu'Amiens, Limoges ou Caen, soit dans une ville de taille moyenne telle que Châlons-en-Champagne (45 225 habitants, 9^e commune la plus peuplée de la région Grand-Est), soit dans une petite ville mais située dans une aire urbaine importante telle que Lempdes (environ 8400 habitants) près de Clermont-Ferrand.

Cette situation, conforme au principe retenu par le conseil des ministres du 31 juillet 2015 selon lequel « un tiers des sièges des directions régionales sera implanté hors chefs-lieux afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire » devait-elle, pour autant avoir pour conséquence de désigner la résidence administrative du directeur dans la ville abritant le siège ?

De fait, les directeurs régionaux ont leur résidence administrative au siège de la DRAAF et disposent

⁸ <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-07-31>

d'un nombre de directeurs adjoints égal aux nombres de sites (2 pour les DRAAF implantées sur 2 sites et 3 pour les DRAAF implantées sur 3 sites) à l'exception de la DRAAF Occitanie qui dispose de 3 directeurs adjoints pour 2 sites. Les directeurs adjoints sont localisés sur chacun des sites de la DRAAF.

DRAAF	Siège	Chef-lieu de région	Résidence administrative des directeurs adjoints		
Auvergne-Rhône-Alpes	Lempdes	Lyon	Lempdes	Lyon	
Bourgogne-Franche-Comté	Dijon	Dijon	Dijon	Besançon	
Grand-Est	Châlons-en-Champagne	Strasbourg	Châlons-en-Champagne	Metz	Strasbourg
Hauts-de-France	Amiens	Lille	Amiens	Lille	
Nouvelle-Aquitaine	Limoges	Bordeaux	Limoges	Bordeaux	Poitiers
Normandie	Caen	Rouen	Caen	Rouen	
Occitanie	Toulouse	Toulouse	Toulouse	Toulouse	Montpellier

Au total le nombre de postes de direction a été réduit de 32 à 24, soit une diminution de 25 %

Désignés le 31 juillet 2015, les 7 directeurs régionaux préfigurateurs étaient chargés, sous l'autorité et la coordination du préfet préfigurateur, de préparer la création des nouvelles directions en janvier 2016, puis de définir et conduire les grandes étapes de leur mise en place jusque fin 2018. À l'issue de cette phase transitoire, l'ensemble des nouvelles directions régionales de l'État en région serait stabilisé.

1.1.3. L'organisation cible des services et leur localisation ont fait apparaître des stratégies diversifiées

Constituées de 101 services au moment de la réforme, les DRAAF fusionnées comprennent au total 51 services au 1er juin 2019. L'organigramme de chaque nouvelle DRAAF affiche un socle commun constitué de 4 services et d'un secrétariat général :

- le service régional formation et développement (SRFD) : exercice de l'autorité académique, formation et politique éducative, gestion des moyens et examens ;
- le service régional de l'alimentation (SRAL) : programmation et coordination des actions sanitaires, protection des végétaux et qualité ;
- le service régional économie agricole (SREA) : animation des filières agricoles, agroalimentaire et paiement des aides ;
- le service régional Informations statistiques et économiques (SRISE) : études, enquêtes, recensements agricoles et valorisation des données ;
- le secrétariat général (SG) : gestion des budgets opérationnels de moyens, logistique, informatique, communication...

Si les 7 nouvelles DRAAF disposent d'un socle commun, elles affichent néanmoins quelques variations portant sur :

- la forme d'intégration du service régional de FranceAgriMer (FAM) qui exerce les missions territoriales de l'établissement public national FranceAgriMer en effectuant notamment le contrôle technique et administratif, l'instruction et la liquidation des aides nationales et communautaires en vue de leur paiement. Ainsi, dans 2 DRAAF les agents de FAM⁹ sont

⁹ 20 agents FAM en GE, entre 10 et 6 en Normandie, à chaque fois répartis sur plusieurs sites

- intégrés au sein du service de l'économie agricole et de l'agroalimentaire (Pôle France Agri Mer et filières) en Grand-Est et au sein du SREA-FAM (Pôle France Agri Mer) en Normandie ;
- l'existence d'un service forêt-bois autonome observée dans 5 DRAAF sur 7. Ainsi, les missions relatives à la forêt et au bois sont exercées au sein du service régional milieux agricoles et forêt (SRéMAF) en Normandie¹⁰ et du service régional de la performance économique et environnementale des entreprises (SRPEEE) en Région Hauts-de-France. Ces deux régions sont les moins pourvues en forêts.

En outre, figurent également dans certains organigrammes, des :

- missions d'appui (mission appui au pilotage, évolution des compétences – MAPEC - à la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté, mission modernisation, appui, pilotage et communication – MMAPIC - à la DRAAF Normandie) ;
- centres de prestations comptables mutualisés (CPCM) en DRAAF Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est.

Ainsi les organigrammes des DRAAF fusionnés présentent peu ou prou la même organisation en services que les autres DRAAF, sans novation particulière ni prise en compte plus apparente des enjeux définis par la loi d'avenir de 2014, mais avec tout de même une grande spécificité : des localisations multisites (voir infra).

1.1.4. Le cas particulier du secrétariat général et des fonctions support

Les fonctions support des DRAAF comprennent les ressources humaines, l'informatique, la logistique et l'accueil, le pilotage (dont les aspects budgétaires), et dans certains cas la formation continue des personnels¹¹ et la communication. Ces fonctions support sont placées en DRAAF sous la supervision d'un secrétaire général.

L'orientation générale donnée lors de la fusion était de regrouper le secrétariat général sur le site siège de la DRAAF, résidence administrative du DRAAF.

Mais les organigrammes cible se sont largement affranchis de cette orientation :

- en Occitanie, en Grand-Est, en Normandie, le choix a été fait de maintenir une organisation multisite « en miroir » sur la plupart ou la totalité des fonctions support, avec des adjoints présents sur les sites distants ;
- en AURA et en Hauts-de-France, le regroupement du SG sur respectivement Lempdes et Amiens, avec maintien de fonctions de proximité minimales sur le site distant ;
- en Aquitaine, il était initialement prévu un regroupement sur le siège de Limoges, mais c'est finalement une spécialisation des pôles du SG sur les différents sites qui a été choisie, comme en BFC.

Alors que les fonctions informatiques se prêtent particulièrement bien à la gestion distante, 5 DRAAF sur 7 continuent à avoir une organisation répartie, avec une présence sur tous les sites principaux, auprès des utilisateurs. Mais il est vrai que les agents des services informatiques ont l'habitude du travail en réseau distribué et sont attachés à rester près des usagers.

Il faut toutefois noter que la mise en œuvre des organigrammes cible a fait l'objet d'un certain pragmatisme, au fil des départs. Ainsi sur les fonctions ressources humaines, plusieurs DRAAF¹² assument un regroupement progressif sur un seul site, distinct du siège, pour faire face aux baisses d'effectifs et permettre des gains de productivité, tout en organisant des « permanences » sur les sites distants, à des fréquences pouvant être d'une ou deux par mois.

¹⁰ La fusion du SRéMAF avec le SREA est envisagée en DRAAF Normandie, compte tenu de la baisse des effectifs provoquée par le transfert du FEADER

¹¹ La formation continue des personnels n'est pas à proprement parler une fonction support car elle gère le plan de formation pour l'ensemble des agents du MAA présents sur le territoire, incluant les établissements publics d'enseignement agricole.

¹² Par exemple Nouvelle Aquitaine à Bordeaux, BFC à Besançon. En revanche le regroupement se fait à Amiens pour les Hauts-de-France, et en GE il ne reste qu'un seul ETP hors Châlons-en-Champagne.

Bien entendu la localisation des activités du SG a des conséquences sur la localisation des adjoints :

- un SG adjoint présent sur chaque site distant, cette fonction pouvant être cumulée avec une responsabilité de chef d'unité : Occitanie, Nouvelle Aquitaine, AURA, Normandie, BFC ;
- un SG adjoint présent sur le site principal du SG, avec éventuellement un agent responsable de site qui n'a pas la qualité d'adjoint sur les sites distants : GE et depuis peu Hauts-de-France.

Il s'avère ainsi que les DRAAF ont pu assez librement choisir l'organisation cible de leur secrétariat général, mais aussi qu'elles ont su répondre avec pragmatisme aux circonstances survenues depuis 2015, avec en particulier des effets couplés de départs non prévus et de suppression de postes non anticipés, qui ont amené à chercher un peu plus de rationalité dans l'organisation. On verra plus loin¹³ l'appréciation de la qualité des services apportés par les fonctions support.

1.2. Les principes fixés à l'échelle nationale ont servi de fil conducteur à une mise en œuvre rapide et convergente de la réforme

La fusion des DRAAF a été pilotée nationalement et de manière interministérielle, en même temps que les fusions des autres services déconcentrés de niveau régional (Préfectures de région, DIRECCTE, DREAL, DRAC...).

Ces principes ont été fixés dans le cadre de la coordination nationale (MICORE) et précisés le 6 août 2015 par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, par une feuille de route adressée à chaque DRAAF préfigurateur, avec les objectifs communs suivants :

- construire des organigrammes lisibles et unifiés, localiser les équipes en tenant compte du principe de spécialisation des unités mais aussi de l'existence de missions de proximité, de la localisation des différents partenaires, et la nécessité de préserver les compétences ;
- veiller à la qualité du dialogue social et à l'accompagnement, individuel et collectif, de tous les agents ;
- éviter les mobilités géographiques obligatoires ;
- donner du sens à l'action de l'échelon régional, en lien avec des priorités ministérielles réaffirmées.

Ces principes ont constitué un cadre consensuel, non pour justifier la réforme, mais pour la mettre en œuvre dans des conditions acceptables.

1.2.1. La réforme, qui s'est faite sans modification substantielle dans les missions, a globalement valorisé les compétences des agents

Les missions des DRAAF sont restées inchangées, dans les textes¹⁴ et, si l'on en croit les entretiens réalisés avec les directeurs et leurs équipes, dans les pratiques de l'administration centrale. Il n'y a pas eu non plus de redistribution des compétences entre les niveaux régionaux (DRAAF) et départementaux de l'État (directions départementales interministérielles mise en place depuis la RéATE)¹⁵.

En revanche les fusions de DRAAF ont mis en évidence des écarts significatifs dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques entre les anciennes DRAAF fusionnées. Ces écarts ont pu différencier les agents issus de DRAAF dont le territoire était déjà vaste avant la fusion (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon couvraient 8 départements ou plus) et d'autres DRAAF plus petites, et dont le fonctionnement était souvent moins spécialisé et plus proche du niveau départemental. L'harmonisation de ces pratiques entre services et agents regroupés désormais dans des entités communes a été entreprise avec des modalités et des calendriers variables : très rapidement, pour certains services de petite taille (SRISE), ou créés à l'occasion de la fusion (SRFOB), beaucoup

¹³ Au § 2.3.1

¹⁴ La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, du 13 octobre 2014, a introduit la transition agroécologique mais n'a pas modifié en conséquence les attributions des DRAAF.

¹⁵ La réforme des DDI initiée par la RéATE est présentée supra 3.1.2

plus progressivement pour les SRAL, au sein desquels des agents ont pu garder des missions sur la même base géographique qu'avant la fusion. La mission a entendu plusieurs témoignages d'un alignement de pratiques sur la DRAAF la plus importante en taille (en AURA, alignement sur les processus de l'ancienne DRAAF Rhône-Alpes, et non pas celle d'Auvergne), et ce d'autant plus que les cadres en ont été issus.

De l'avis général des interlocuteurs de la mission, le regroupement des anciennes équipes n'a pas engendré de discontinuités dans les compétences, mais a eu des effets variés sur leur disponibilité :

- positif : alors que certains services régionaux étaient en surchauffe avant la réforme, d'autres services pouvaient être en sureffectifs relatifs. La fusion des services a permis de répartir la charge de travail, et d'élargir le champ des compétences disponibles ;
- positif : l'augmentation de la taille des équipes a aussi permis un développement de compétences, notamment du fait d'une plus grande spécialisation fonctionnelle des agents, chargés de suivre un territoire élargi ;
- négatif : l'encadrement intermédiaire exprime et souvent regrette l'alourdissement de ses tâches managériales, pendant la mise en place du nouvel organigramme, et au-delà, de manière permanente, au détriment des tâches d'expertise technique.

1.2.2. La concertation a été conduite au sein des instances de dialogue social

Appuyées sur les instances ordinaires des DRAAF, les modalités de la concertation ont été considérées comme bien adaptées à la situation par les interlocuteurs que la mission a rencontrés. L'engagement des équipes de direction pour gérer au mieux cette réforme est largement reconnu par les représentants des personnels.

Le choix a été fait de réunir conjointement les instances élues dans les anciennes DRAAF avant la fusion, sans procéder immédiatement à de nouvelles élections. Comités techniques (CT) et Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ont ainsi été réunis pendant 3 ans en formations conjointes, avant d'être renouvelés le 6 décembre 2018 dans le cadre des nouvelles DRAAF.

Cette décision a permis une transition douce dans des conditions variables : si plusieurs représentants rencontrés par la mission ont montré leur grand attachement à défendre la présence d'agents sur certains sites, notamment ceux qui n'ont pas été choisis comme siège de la préfecture et/ou de la DRAAF, d'autres ont témoigné de la rapide émergence d'une représentation et d'une défense de l'ensemble des agents de la nouvelle DRAAF multisite.

Toutefois le résultat des élections professionnelles montre la persistance d'écart significatifs entre, par exemple, les sites de la DRAAF Nouvelle Aquitaine :

TABLEAU Élections professionnelles du 6 décembre 2018 – Comité technique de la DRAAF Nouvelle Aquitaine

Site	ADT	CFDT	FO	CGT-SUITAM-FSU	UNSA	inscrits	Votants
Limoges	13	15	51	14	27	153	124
Kieser	13	2	12	22	20	93	69
Poitiers	6	21	9	6	3	63	47
Chartrons	3	11	2	12	0	34	29
Total	35	49	74	54	50	343	269
Nbre de sièges	1	1	2	2	2	-	78%

En vert : liste arrivée en tête sur le site

Ainsi FO est le premier syndicat sur le site de Limoges, mais c'est la CGT sur les sites bordelais Kieser et Chartrons, et la CFDT à Poitiers.

On retrouve des écarts de ce type dans plusieurs autres DRAAF fusionnées.

La mission a rencontré l'ensemble des représentants des personnels des DRAAF fusionnées, soit à l'occasion de la visite d'un site, soit lors d'une réunion en visio-conférence¹⁶. Ces rencontres ont permis de confirmer la mise en place progressive d'une représentation commune de la communauté de travail, mais de manière encore disparate, les représentants des personnels eux-mêmes ayant dans certains cas, selon leur propre déclaration, du mal à appréhender les difficultés et enjeux des agents situés sur les autres sites. L'accès des représentants des personnels à des moyens de visio-conférence, y compris pour de petites réunions de concertation ou des entretiens avec les agents, est un élément facilitant, variable d'un site à l'autre.

La fusion entre le CT et le CHSCT, prévue par la loi de transformation de la fonction publique, devrait plutôt simplifier le dialogue social : dans certaines DRAAF, 90% des agents désignés pour le CHSCT étaient élus au CT.

1.2.3. Les agents n'ont pas eu l'obligation de changer de résidence administrative

C'est un point très important de l'acceptation de la réforme : aucun agent n'a eu l'obligation de changer de résidence administrative. La mission n'a pas rencontré d'exception à cet objectif fixé par le ministre.

Bien sûr, certains cadres et agents ont préféré se déplacer avec leur poste, ou rejoindre un nouveau poste, par convenance personnelle et/ou pour des motivations professionnelles.

D'autres, en plus grand nombre, ont préféré accepter les modifications de leur poste de travail, au sein d'un service poursuivant son activité de manière multisite, ou changer de service, pour éviter de se déplacer.

Enfin, certaines exceptions ont été admises par la mission de coordination de la réforme de l'État (MICORE). Ainsi en BFC, 15 agents¹⁷ ont pu bénéficier d'un travail en site distant (TSD) : alors que l'organigramme cible prévoyait la localisation de leur poste de travail sur un autre site, ils ont été autorisés à continuer à l'exercer depuis leur résidence administrative initialement pour une durée maximale de 3 ans. Mais cette mesure a été prolongée au-delà des 3 années, avec l'accord de la MICORE. C'est seulement à leur départ que le poste est ouvert dans la nouvelle localisation.

1.3. Certaines actions au fil de l'eau – départs imprévus, choix des responsables - ont pu amener à adapter à la marge l'organisation cible

1.3.1. Des organigrammes conçus globalement à effectifs constants, une hypothèse constamment démentie depuis 2015

Entre 2015 et 2019 l'ensemble des effectifs affectés dans les DRAAF fusionnées a été réduit de près de 13 % en moyenne.

Comme le montre le tableau joint, les écarts entre DRAAF fusionnées sont très significatifs, entre -5% pour BFC et -23% pour les Hauts-de-France. Les causes de ces écarts sont multiples, et peuvent correspondre à une diminution différenciée de la dotation d'objectif décidée par l'administration centrale, mais aussi refléter plutôt le sous-effectif en début de période, les difficultés à recruter, ou encore la faiblesse des départs et donc une situation de surnombre par rapport à la dotation d'objectif. La mission n'a pas été en situation d'analyser ces différents facteurs et de les comparer à ceux des autres DRAAF, non concernées par la réforme de 2015.

¹⁶ Voir supra, à la fin de la section 2, le nuage de mots rendant compte des propos des représentants des personnels lors de ces entretiens.

¹⁷ Sur un effectif d'environ 100 agents.

Tableau : Effectifs constatés¹⁸ de 2015 à 2019 (ETPT) selon les données communiquées par les RBOP

	2015	2019	Variation en % ¹⁹
Bourgogne-Franche-Comté	165,5	157,3	-4,98
Auvergne-Rhône-Alpes	171,8	150,7	-12,31
Occitanie	255,56	237,5	-7,06
Normandie	227,89	195,1	-14,41
Grand-Est	239,8	211,7	-11,71
Hauts-de-France	148,06	113,7	-23,21
Nouvelle-Aquitaine	304,87	251,2	-17,60
Total DRAAF fusionnées	1513,48	1317,1	-12,98

1.3.2. Les départs, parfois peu prévisibles, et certaines opportunités ont amené à modifier à la marge les organigrammes

« il faut sortir du dogme, tous les services sur tous les sites »²⁰
 « je recrute d'abord et ensuite j'organise »²¹

Au cours des 4 premières années d'activité les nouvelles DRAAF ont connu très peu d'évolution, à l'échelle des services, des organigrammes initialement retenus et mis en œuvre. Les rares cas observés correspondent à des situations dont le caractère transitoire était admis au sein de la communauté de travail dès la création de la structure.

C'est le cas, par exemple, à la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes qui a procédé au regroupement des services d'économie agricole et développement rural & territoire à la fin de l'année 2018, à la suite du départ d'un des chefs de service.

Il y a eu nettement plus de modifications à l'échelle des pôles (ou unités, la dénomination de ces équipes de travail élémentaires varie selon les DRAAF).

Certains services, tels que le SRFD de la DRAAF Nouvelle-Aquitaine avec la mise en place d'une unité d'animation des politiques et des réseaux, ont précisé leur organisation interne pour l'adapter aux évolutions de l'environnement professionnel et administratif.

Le processus de localisation géographique initialement défini dans l'organigramme cible a parfois été amendé, soit dans le sens d'une plus grande spécialisation, soit au contraire pour prendre acte d'une organisation davantage multi localisée que prévu.

Certaines DRAAF constatent des départs importants, des difficultés de recrutement, notamment pour des postes de cadre, ainsi qu'une rotation importante : la direction peut alors être amenée à introduire plus de souplesse dans la localisation des postes ouverts, pour élargir le vivier des candidats intéressés.²²

1.3.3. De rares modifications de localisation des agents

L'objectif d'éviter au maximum les mobilités pour les agents a globalement été atteint.

Dans certains cas cet objectif a été respecté en acceptant qu'un agent reste isolé, avec une résidence administrative à distance du reste de son unité située sur un autre site.

La mission a rencontré dans chaque DRAAF quelques cas de mobilité géographique, à l'intérieur

¹⁸ En 2015, certaines DRAAF étaient considérées par l'administration centrale en sureffectifs et d'autres en sous-effectifs.

¹⁹ Hors CDD BREXIT

²⁰ DRAAF Grand Est

²¹ idem

²² Plusieurs postes à Châlons-en-Champagne, au sein des équipes FAM et SRAL.

de la région ou entre régions, parfois avec des conjoints. Mais elle n'a pas constaté de mouvement massif, qui dépasserait nettement les mobilités géographiques habituelles.

Dans certains cas des parcours de formation qualifiants ont été proposés en accompagnement de mobilités fonctionnelles.

La mission relève que plusieurs situations individuelles n'ont été résolues qu'avec le temps mais constate qu'aucun cas subsistant à ce jour ne lui a été présenté.

Globalement, la libéralité avec laquelle le ministère a accepté de maintenir les agents sur leur site initial a été particulièrement appréciée et mise à son crédit. Si cette règle reste respectée, et dans la mesure où il s'agit de projets argumentés et présentés aux instances, les nouvelles modifications d'organigramme ne semblent pas générer d'oppositions de principe.

1.3.4. De nouvelles modifications sont en cours, sans lien direct avec la réforme de 2015

Indépendamment des évolutions liées à la réforme de 2015, les DRAAF fusionnées sont également concernées par des modifications susceptibles de nourrir des inquiétudes. C'est le cas, en particulier, de la mise en place des moyens nécessaires au traitement de la situation d'après Brexit, d'une part, et réorganisation des examens de l'enseignement agricole avec la création de MIREX (Missions Inter-Régionales des Examens).

Alors que les services supports sont fortement impactés par la décroissance des effectifs, les DRAAF craignent que la mise en place des moyens mobilisés pour faire face à la situation créée par le Brexit n'intègre pas un ratio gérants/gérés suffisant.

A moyen-terme, la plupart des missions prises en charge actuellement par les pôles examens des SRFD seront transférées aux MIREX Nord-Est implantée à Dijon, Sud Est implantée à Lyon, Sud-Ouest implantée à Toulouse et Nord-Ouest implantée à Rennes. Un arrêté du 20 novembre 2019 stipule que cette opération ouvre droit à la prime de restructuration de service, à l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint et à l'indemnité de départ volontaire prévues par les décrets 2008-366 et 2008-368 du 17 avril 2008.

2. LA REFORME A EU DES IMPACTS D'INTENSITE VARIABLE SUR LES AGENTS, AFFECTE DURABLEMENT LES MANAGERS ET LES SERVICES, ET CONTRIBUE A CERTAINES PERCEPTIONS NEGATIVES DES EVOLUTIONS EN COURS

2.1. Un impact différent sur le territoire en fonction de la géographie initiale et de l'écart à la situation nouvelle

2.1.1. Les nouvelles régions dans la géographie européenne

Les nouvelles régions issues de la réforme de 2015 sont composées de deux groupes assez bien différenciés par la superficie et par le nombre des départements qu'elles regroupent, autour de la région-métropole Ile-de-France.

Région	Nombre de départements	
Occitanie	13	Midi-Pyrénées : 8 Languedoc-Roussillon : 5
AURA	12	Rhône-Alpes : 8 Auvergne : 4
Nouvelle Aquitaine	12	Aquitaine : 5 Poitou-Charentes 4 Limousin 3
Grand-Est	10	Champagne et Lorraine : 4 Alsace 2
BFC	8	Bourgogne 4 Franche-Comté 4
Ile-de-France	8	
Centre-Val de Loire	6	
PACA	6	
Hauts-de-France	5	Picardie 3 Nord-Pas-de-Calais 2
Normandie	5	Basse Normandie 3 Haute Normandie 2
Pays-de-Loire	5	
Bretagne	4	

En gras : nouvelles régions

Source : regions-et-departements.fr

Un premier groupe est composé de 4 vastes régions, d'une taille de 47.000 km² (plus que les Pays-Bas ou le Danemark) à 84.000 km² (plus que l'Autriche) et plus de 5,5 millions d'habitants, soit des populations comprises entre la Finlande et la Bulgarie, dans la médiane du classement des pays de l'UE par la population. Ces régions françaises sont parfois qualifiées de « XXL » : à l'échelle de l'UE elles correspondent à des pays de taille moyenne et ont toutes une vocation agricole affirmée. En Allemagne seule la Bavière (70.551 km²) appartiendrait à ce groupe, et aucune région d'Italie, dont la plus grande, la Sicile, fait 25.000 km².

BFC est presque aussi grande par la superficie, mais nettement moins peuplée.

Les deux autres régions, Hauts-de-France et Normandie, ont intégré un deuxième groupe de 6 régions métropolitaines, d'une taille de 27.000 à 39.000 km² (Belgique : 30.528 km²), et d'une population de 2,5 à 6 millions d'habitants (Danemark, Finlande et Slovaquie ont environ 5,5 millions d'habitants). Ces territoires sont des régions de taille déjà très significative à l'échelle des pays de l'Union Européenne.

2.1.2. Des impacts différents de la réforme de 2015 en fonction de la géographie

Deux facteurs semblent jouer un rôle important pour mesurer l'impact différencié de la réforme de 2015 : la taille de la nouvelle région, bien sûr, mais aussi l'écart entre cette taille et celle de la région initiale.

Dans la mesure où une partie importante de l'activité des DRAAF se déploie aux côtés des réseaux départementaux, une mesure pertinente de la taille des régions est le nombre de départements qu'elle regroupe. Certaines DRAAF avant-fusion étaient déjà de grande taille (« XL »). Rhône-Alpes avait ainsi 8 départements, l'Auvergne seulement 4. AuRA comprend 12 départements, et a un fonctionnement plus proche de l'ancienne DRAAF Rhône-Alpes que de l'ancienne DRAAF Auvergne : la mission a recueilli plusieurs témoignages de cette perception différenciée au cours des entretiens qu'elle a conduit en AuRA. Les anciennes DRAAF de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon avaient déjà une grande taille. En revanche, même après fusion les DRAAF Normandie, Hauts-de-France et BFC gèrent des territoires comparables ou plus petits que la moyenne des DRAAF métropolitaines. Le processus de fusion et les choix d'organisation comme de localisation ont évidemment affecté les agents, mais le fonctionnement en régime permanent n'est pas affecté dans ces DRAAF par les questions spécifiques aux DRAAF XXL. Ces DRAAF sont toutefois concernées par la multi-localisation, ce qui les distingue des autres DRAAF de leur groupe.

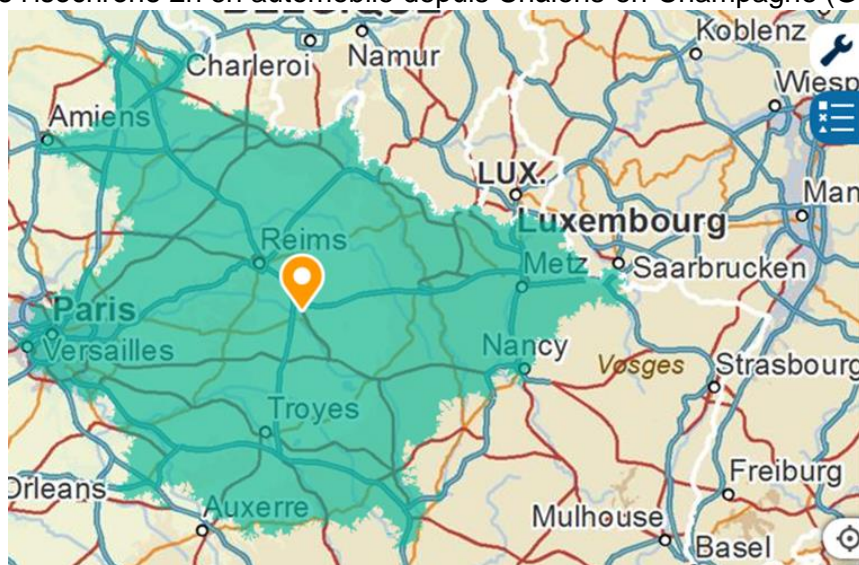
L'impact relatif²³ le plus important concerne les anciennes régions suivantes : l'Alsace (x5) le Limousin (x4) l'Auvergne (x3). Ces trois anciennes régions étaient très petites par la taille et le nombre de départements et peinent à s'insérer dans une nouvelle région désormais XXL.

L'impact relatif le plus faible concerne Rhône-Alpes (x1,5) Midi-Pyrénées, la Basse-Normandie, la Picardie (x1,7 ou moins) : pour ces régions l'écart entre la situation initiale et la situation d'arrivée a été beaucoup moins difficile à réaliser.

Cette analyse a été largement confirmée lors des entretiens réalisés par la mission, dans des expressions positives (« nous avons pu bénéficier de leur expérience » « la fusion était attendue ») ou plus négatives (« les nouveaux cadres viennent de la grande région et ont imposé leurs pratiques » « on s'est éloigné des DDI et des EPLEA »).

Enfin, la distance réelle entre les différents sites des DRAAF multi localisés, d'une part, et l'accessibilité des différents lieux de travail des agents des DRAAF tracent une autre géographie. Ainsi, les facilités de liaison entre Dijon et Besançon, ou Amiens et Lille, contrastent avec les difficultés des liaisons entre Châlons-en-Champagne et Strasbourg.

Carte de l'isochrone 2h en automobile depuis Châlons-en-Champagne (Géoportail)



²³ Mesuré ici comme le coefficient multiplicateur entre le nombre de départements avant et après fusion.

L'outil de calcul des isochrone du site Géoportail de l'IGN permet d'identifier deux situations :

- les Hauts-de-France, la Normandie, BFC sont presque entièrement incluse dans une isochrone 2 heures²⁴ en automobile à partir du siège de la DRAAF. C'est également le cas des régions Bretagne (sauf le Finistère) les Pays-de-Loire, Centre-Val-de-Loire, non modifiées par la loi de 2015 ;
- en revanche, respectivement une grande partie de Rhône-Alpes, de la Lorraine et de l'Alsace, du Languedoc-Roussillon, de l'Aquitaine, sont inaccessibles en 2h de voiture depuis respectivement Lempdes, Châlons-en-Champagne, Toulouse et Limoges. Il en va de même de la partie Nord/Est de la Région PACA, éloignée de plus de 2h de Marseille.

Tableau indicatif des temps de transports entre les sites d'une même DRAAF

Trajet	Temps train	Temps voiture	Commentaire
Lempdes-Lyon	ND	1h42	
Dijon-Besançon	1h50	1h09	
Limoges-Bordeaux	3h20	2h30	
Limoges-Poitiers	2h42	1h51	
Bordeaux-Poitiers	2h06	2h24	
Amiens-Lille	1h40	1h22	
Toulouse-Montpellier	4h00	2h16	
Châlons-Metz	3h24	1h35	
Châlons-Strasbourg	3h00	3h00	Par trains directs
Metz-Strasbourg	1h30	1h44	
Caen-Rouen	1h50	1h19	

Source : mission avec Google Maps

2.2. Une réforme qui a eu un effet positif sur le « stock » de compétences, mais qui a pu réduire leur disponibilité effective au service des politiques publiques, des territoires et des enjeux

2.2.1. Des bénéfiques multiples

Le regroupement des services au sein de structures disposant désormais de masses critiques plus importantes a généré des bénéfiques pour celles-ci. Les interlocuteurs de la mission en ont soulignés quelques-uns.

Plusieurs personnes entendues par la mission ont noté le fait que la réforme avait permis de conforter les compétences orphelines ou rares qui sont maintenant mieux présentes en DRAAF. Ce mouvement a concerné de nombreuses missions parmi lesquelles on peut faire état, à titre d'exemple, du réseau d'information comptable agricole (RICA) pour lequel certains SRISE peuvent désormais compter sur au moins 2 personnes compétentes alors que dans la période antérieure cette mission était souvent portée par un seul agent. Pour ces services une telle évolution constitue une sécurisation non négligeable.

²⁴ Soit 4h aller-retour : on peut considérer que à l'intérieur de cet isochrone 2h beaucoup d'agents feront le trajet dans la journée.

D'autres interlocuteurs ont noté que l'élargissement du périmètre d'intervention des DRAAF avait offert l'opportunité de faire évoluer les compétences de certains agents vers une plus grande spécialisation. Sur ce point la spécialisation des compétences par milieu forestier et en correspondance avec l'organisation professionnelle, opérée à la DRAAF Nouvelle-Aquitaine constitue un exemple d'adaptation au territoire.

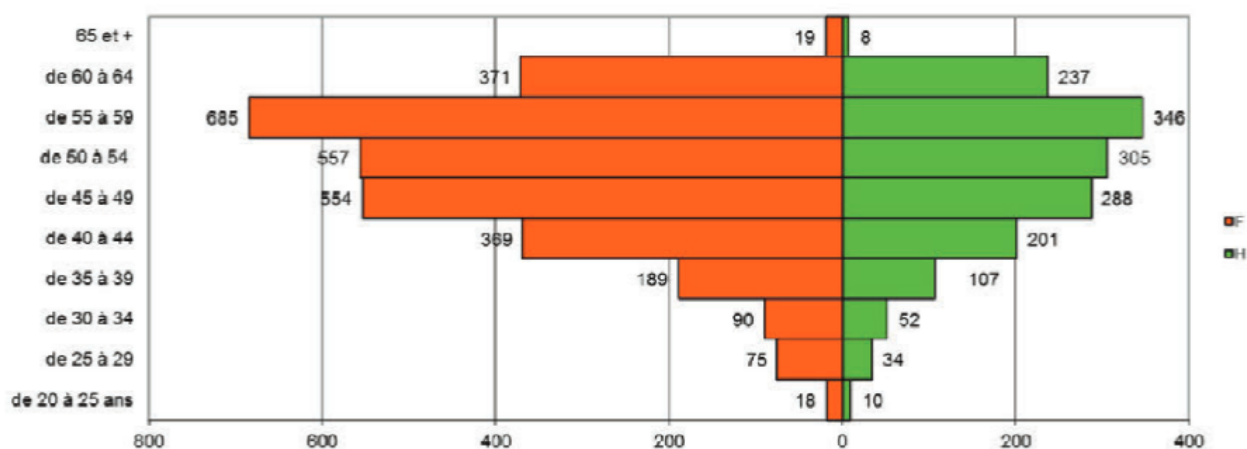
L'harmonisation des processus a également été notée comme un des principaux bénéfices du regroupement des structures. Cette harmonisation a souvent été vécue dans une perspective de rationalisation et de professionnalisation, seule approche permettant de dépasser les tensions pouvant se manifester entre des communautés de travail appelées à se regrouper.

En outre la mission a relevé dans chaque DRAAF nouvelle, des exemples de synergies positives. L'exemple du pôle « réseau des nouvelles du marché » de la DRAAF Grand-Est dont le périmètre d'intervention est passé de 2 départements à 10 illustre, d'après les agents concernés, l'enrichissement des missions et la plus grande pertinence des analyses induits par le changement d'échelle.

2.2.2. Sur certains sujets, le maintien des compétences est en péril

La question du maintien des compétences est importante, voire critique, si on observe la forte déformation de la pyramide des âges des DRAAF et des agents du MAA présents en DDI.

► Pyramide des âges DRAAF et DDT(M)



Source : MAA, bilan social 2018, femmes en rouge, hommes en vert

La mission a, d'autre part, constaté que le maintien de plusieurs compétences se heurtait à d'importantes difficultés :

- dans le secteur de la forêt et du bois, certains services semblent avoir atteint un point bas en-deçà duquel le maintien des compétences ne sera plus possible pour assurer l'ensemble des missions. Plusieurs SRFOB cherchent à pallier ces difficultés en mutualisant certaines expertises et actions, notamment au sein de l'arc forestier GE-BFC-AURA. Les crises sanitaires (épidémie de scolytes, diffusion en forêt de la peste porcine africaine...) ont mis en évidence la faiblesse des effectifs et posé la question de la crédibilité de l'action territoriale du ministère vis à vis de la filière et des autres acteurs ;
- certains SRISE rencontrent des difficultés pour maintenir les compétences nécessaires à la réalisation des missions mettant en œuvre des systèmes d'information géographique (SIG) qui font pourtant l'objet d'une demande constante des interlocuteurs et partenaires des

- DRAAF. En revanche, d'autres SRISE bénéficient après fusion de 3 services tous dotés, de plusieurs spécialistes SIG, une disponibilité qui peut désormais excéder le besoin ;
- la réalisation des contrôles phytosanitaires souffre dans plusieurs régions de la fragilisation des compétences de terrain ;
 - pour les services multi sites qui ont choisi de concentrer sur un seul site leurs pôles/unités, il y a un réel risque de cumul des difficultés : fortes contraintes de management, avec des équipes sur deux ou trois sites, obligation pour les agents de couvrir tout le territoire y compris depuis un site excentré, et au surplus, en raison de la faible attractivité de certains sites, tels Châlons-en-Champagne, fragilisation du fait des postes vacants et faible expérience des nouveaux arrivants.²⁵

Toutefois, la mission estime que les bénéfices évoqués précédemment ont contribué à atténuer la fragilisation des compétences ; ce sont la pyramide des âges, la baisse des effectifs et ponctuellement la faible attractivité de certains sites qui sont désormais les principaux facteurs de risque de déstabilisation des compétences des DRAAF et qui peuvent obliger à réviser l'organisation initialement choisie, pour la simplifier et la rationaliser.

2.2.3. Mais la mise en place des nouvelles directions et certaines contraintes de leur fonctionnement ont pu donner un sentiment de moindre disponibilité à l'égard des partenaires

La préparation et la mise en place des nouvelles structures se sont avérées particulièrement chronophages. Non seulement les encadrants mais, avec eux, l'ensemble des communautés de travail, ont réussi, au cours de cette période, une mobilisation dont l'ampleur mérite d'être saluée. Une fois la stabilisation des organisations et de leur fonctionnement atteint, cet investissement a pu être réduit au profit d'un réengagement dans l'accomplissement des missions.

Au-delà de cette période, de juillet 2015 à juillet ou fin 2016, le management de structures multi sites s'est révélé durablement plus lourd :

- la multiplication des réunions et des déplacements et les contraintes d'un *reporting* plus exigeant ont alourdi la tâche des encadrants et compliqué celle de leurs agents ;
- l'éloignement géographique a parfois amené à réviser les modalités d'action. C'est le cas notamment pour la présence de « *l'autorité académique* » au conseil d'administration des EPLEA, qui n'est plus systématique.

2.3. Couplée à la baisse des effectifs, la réforme de 2015 a eu un impact sur une grande partie des agents, et a modifié durablement le rôle de l'encadrement

2.3.1. La baisse des effectifs et la réduction du taux d'encadrement n'ont pas affecté les DRAAF de manière uniforme

Au total le nombre de postes d'encadrement est passé de 409 en 2015, à 251 en 2019 (-39%) tandis que l'effectif total passait de 1513 à 1317 agents (-13 %). Le taux d'encadrement (nombre de cadresx100/effectif total) qui était de 27 % en 2015 est de 19 % en 2019.

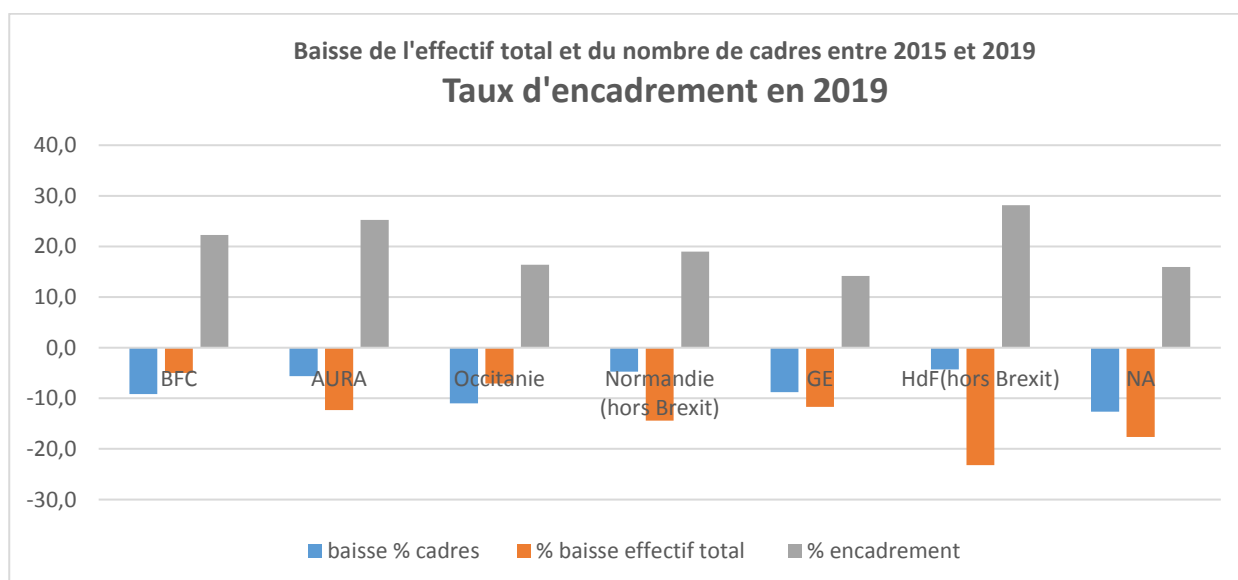
²⁵ Le poste de chef de service du SREA-FAM était vacant lors de la visite de la mission en GE.

Tableau : effectifs constatés et taux d'encadrement en 2015 et 2019

	2015					2019					baisse effectif
	Chefs de service	Adjoints CdS ou Chefs de pôle	Total cadres	Effectif	%	Chefs de service	Adjoints CdS ou Chefs de pôle	Total cadres	Effectif	%	
BFC	12	40	52	165,5	31,42	9	27	36	157,3	22,89	-4,98
AURA	12	41	53	171,8	30,85	7	31	38	150,7	25,22	-12,31
Occitanie	14	56	70	255,56	27,39	7	35	42	237,5	17,68	-7,06
Normandie	15	39	54	227,89	23,70	7	32	39	195,1	19,99	-14,41
GE	17	38	55	239,8	22,94	7	26	33	211,7	15,59	-11,71
HdF	12	36	48	148,06	32,42	6	28	34	113,7	29,90	-23,21
NA	19	68	87	304,87	28,54	7	17	24	251,2	9,55	-17,60
Total DRAAF	101	318	409	1513,48	27,02	50	196	246	1317,1	18,68	-12,98

Sources : MAA-SG, DRAAF et mission

Toutefois ces évolutions n'ont pas affecté les DRAAF concernées de manière uniforme. Si la DRAAF Hauts-de-France est celle qui a été le plus impactée par la baisse des effectifs (-23 %), elle est aussi la structure qui conserve un taux d'encadrement de 30 % alors que celui de la DRAAF Grand-Est n'est plus que de 16 % après une réduction de son effectif de 12 %.



2.3.2. Encadrants et agents ont été nombreux à être directement concernés

Si tous les directeurs, chefs de services et leurs adjoints ont été concernés dès la première phase de la réforme, entre juillet et décembre 2015, une grande partie des effectifs des DRAAF a progressivement été, elle aussi, impactée au cours du premier semestre de l'année 2016.

Suite à la suppression immédiate du poste qu'ils occupaient au moment de l'application de la réforme 158 encadrants (51 chefs de service et les 107 cadres intermédiaires), soit près de 39 % d'entre eux, ont connu une évolution importante de leur parcours professionnel.

Au plan individuel, la perception de ces évolutions a été ressentie plus ou moins positivement en fonction, notamment, de la durée de la période de préfiguration et les candidats non retenus pour pouvoir les postes figurant dans les organigrammes ont connus des évolutions professionnelles diverses.

Conformément à l'un des principaux objectifs recherché les changements de résidence administrative n'ont concerné qu'une faible part des agents et dans la totalité des cas avec l'assentiment des intéressés. Par contre les changements de service, et plus encore les changements de poste et les évolutions de missions, ont concerné de très nombreux agents.

L'enquête réalisée en décembre 2019 par l'intersyndicale de la DRAAF Nouvelle-Aquitaine illustre assez complètement les ordres de grandeur concernés par ces différents cas de figure et témoigne de la perception exprimée par les agents quant à l'adaptation des outils et aux mesures d'accompagnement qui ont été proposées.

Enquête intersyndicale Nouvelle Aquitaine	Oui	Non
Est-ce que la réforme territoriale a entraîné pour vous un changement de service ?	17 %	83%
Est-ce que la réforme territoriale a entraîné pour vous un changement de site (résidence administrative) ?	8 %	92%
Est-ce que la réforme territoriale a entraîné pour vous un changement de poste ?	42 %	58 %
Est-ce que la réforme territoriale a entraîné pour vous un changement ou une évolution des missions ?	77 %	23 %
Avez-vous fait une demande de télétravail ?	32 %	68 %
Avez-vous obtenu du télétravail ?	95 %	5 %
Dans ce contexte de changement avez-vous bénéficié d'un accompagnement ?	36 %	64 %
Dans ce contexte de changement avez-vous bénéficié d'un plan de formation ?	8 %	92 %
Augmentation de la charge de travail	66 %	34 %
Diminution charge de travail	2 %	98 %
Est-il facile de récupérer les éventuels dépassements horaires induits ?	43 %	57 %

2.3.3. Des coûts récurrents non négligeables

Les coûts de fonctionnement d'une structure multi site sont évidemment supérieurs à ceux d'une structure dont la totalité de l'activité est basée sur un site unique. A ces dépenses supplémentaires s'ajoutent celles directement induites par la taille de la région et l'importance des distances à parcourir.

Bien qu'il n'existe pas, à ce stade, d'étude sur l'augmentation des frais de déplacements entraînée par la réforme de 2015, cette réalité a été soulignée par la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission.

Le directeur d'une DRAAF XXL a ainsi calculé que ses 60.000 km par an en automobile correspondait peu ou prou à une journée de travail par semaine. Et le responsable d'un des secrétariats généraux estime que, pour son propre service, le surcout du multi site en raison des déplacements est de l'ordre de 132.000 € annuels. Il a également calculé que ces déplacements représentaient environ 2 ETP. Pour le chef du SRFD d'une DRAAF XXL le surcout induit par les obligations de déplacement sur le vaste territoire de la région est de l'ordre de 50.000 € par an auxquels s'ajoute l'immobilisation et l'entretien d'un véhicule.

La mission n'a pas été en mesure de recueillir les données qui permettraient d'apprécier les surcouts liés au caractère multi site des 7 DRAAF concernées, tant en termes de frais de fonctionnement que de dépenses d'investissement, mais les ordres de grandeur évoqués ci-dessus semblent ne laisser

aucun doute sur l'importance des dépenses additionnelles de déplacements, qui sont très significatifs par rapport aux économies en postes et en moyens de fonctionnement qui ont été demandés à ces mêmes DRAAF depuis cinq ans.

2.4. Le dispositif d'accompagnement a joué son rôle à l'égard des agents et des services

2.4.1. Les mesures d'accompagnement des agents

Le dispositif d'accompagnement des agents a fait l'objet d'une note de service du 9 décembre 2015²⁶ qui rappelle les garanties et l'accompagnement mis en place par la DGAFP :

- Garanties en terme de rémunération et de statut pendant trois ans, avec dégressivité pour les deux années suivantes en ce qui concerne le bénéfice de la NBI au titre d'un statut d'emploi et les primes liées à un statut d'emploi (emploi de DATE ou chef de mission) ;

Il semble que ces mesures aient été bien adaptées. Les seuls problèmes non réglés relevés par la mission ont concerné les cadres ayant accepté une « rétrogradation » : directeurs devenus adjoints, chefs de service devenus adjoints, chefs de pôle ou d'unité ayant perdu cette responsabilité. Certaines personnes – rares – ont pu exprimer à ce sujet une amertume, fondée davantage sur une perception symbolique que sur des éléments de rémunération.

- Mise en place de la prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État (PARRE) avec une première part fonction de la distance en cas de mobilité géographique et une deuxième part forfaitaire liée à une période de formation en cas de mobilité fonctionnelle ainsi qu'un complément mobilité pour le conjoint ;

Ce dispositif semble avoir été moins sollicité qu'il n'aurait pu l'être. Par exemple l'étude d'impact réalisée en Nouvelle Aquitaine indique 19 PARRE géographiques potentielles, mais seulement 9 demandées ; 85 PARRE fonctionnelles potentielles mais seulement 18 demandées.

- Majoration de l'indemnité pour frais de changement de résidence ;
- Indemnité de départ volontaire pour réorganisations de service liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État.

Quelques demandes ont obtenu une réponse favorable.

Plusieurs actions spécifiques au MAA ont complété ce dispositif ²⁷ :

- la cotation des postes a été révisée début 2016. Les 4 DRAAF comportant plus de dix départements ont été distingués, ainsi que les enjeux du fonctionnement multisite²⁸.

Dans plusieurs DRAAF, la majoration de cotation pour les postes de chefs de services ou de pôles multisites est désormais contestée. D'une part, au fur et à mesure de la réalisation du schéma cible de la DRAAF, les pôles multisites deviennent mono-site entraînant une perte de cotation du groupe IFSE de l'encadrement. D'autre part, les services et pôles multi sites ont parfois une organisation très spécialisée, qui limite beaucoup les besoins d'interactions entre les sites. Enfin les entretiens réalisés par la mission ont montré une grande variation des pratiques de déplacement entre les sites, selon les choix managériaux des responsables.

- Un accompagnement personnalisé des agents est mis en place en lien avec les MAPS, le service social et le coaching individuel pour aider les cadres à accompagner la réforme.

Quelques rares témoignages ont regretté que cet accompagnement ait manqué d'intensité, l'effectif suivi par un même RAPS ne permettant que des rencontres espacées.

2.4.2. Les mesures d'accompagnement des cadres et des collectifs de travail

²⁶ Note de service SG/SRH/2015-1063 du 9 décembre 2015

²⁷ Bilan d'étape de la mise en place des nouvelles DRAAF au 1^{er} janvier 2016, mars 2016

²⁸ La nouvelle cotation considère qu'un adjoint localisé sur un site distant de son chef a plus de responsabilité qu'un adjoint situé sur le même site que son chef. Ce point est discuté et même contesté par certains DRAAF.

ont été appréciées

Les DRAAF fusionnées ont pu bénéficier des outils d'accompagnement des transformations mis en place par l'État et le MAA, sans qu'il soit nécessaire de créer des mesures qui leur soient spécifiquement réservées.

À l'échelle individuelle, il s'agit en particulier du coaching. Plusieurs chefs de service rencontrés par la mission ont spontanément déclaré avoir bénéficié au cours de la période 2015-2019 de ce service proposé par le pôle de coaches internes, rattaché au secrétariat général. Cette démarche volontaire a permis aux chefs de services concernés d'être accompagnés, via huit séances de 2h30 espacées de trois à quatre semaines²⁹.

Les DRAAF fusionnées ont également pu recourir à des consultants externes, choisis à l'échelle nationale et financés par le fonds de modernisation.

Le bilan financier réalisé par le secrétariat général du MAA (ANNEXE 6) montre qu'une dépense de 715.081€ a été consacrée à ces prestations entre 2015 et 2019 pour les DRAAF-DAAF, et que 441.505€ ont bénéficié aux 7 DRAAF fusionnées, soit 61,7% : ce n'est pas très éloigné de leur poids relatif et ces DRAAF fusionnées n'ont donc pas bénéficié d'un accompagnement plus important que les autres en termes financiers. Trois DRAAF ont bénéficié d'un accompagnement à la fusion dès 2015, pendant la phase de préfiguration (Grand-Est, Occitanie, Hauts-de-France). Les DRAAF BFC et Nouvelle Aquitaine ont le plus utilisé ces dispositifs. Les actions les plus fréquentes ont consisté à un appui au management et au plan stratégique, à l'échelle de la DRAAF ou d'un service comme le SREAA Grand-Est ou la SRAL Nouvelle-Aquitaine.

Une appréciation nettement positive a été exprimée par plusieurs bénéficiaires de ces appuis externes.

2.5. Sans en être la cause exclusive³⁰, la réforme de 2015 a pu contribuer à alimenter des symptômes de lassitude, de fatigue et de perte de sens, qui méritent une réponse coordonnée

2.5.1. La réforme a été mise en œuvre, mais beaucoup d'agents apprécient négativement ses effets sur leurs conditions de travail

La mission n'a pas réalisé d'enquête générale auprès des agents pour percevoir leur état d'esprit, mais outre les nombreux témoignages directs recueillis, elle a pu accéder aux études et enquêtes réalisées à l'initiative de l'administration centrale (baromètre social, en 2017), des DRAAF (notamment dans le cadre de la prévention des risques psycho-sociaux) ou des représentants des personnels (avec en particulier une enquête ad hoc réalisée en Nouvelle-Aquitaine).

Ces études convergent. Les agents des DRAAF fusionnées se sont adaptés aux changements qui leur ont été demandés. Certains sont partis, en mobilité ou à la retraite, beaucoup plus rarement ont démissionné de la fonction publique. Le taux de mobilité externe n'a toutefois pas pris de proportions alarmantes à l'échelle d'une DRAAF ou d'un service, sauf pour les sites qui étaient déjà en déficit d'attractivité, comme Châlons-en-Champagne... Quelques renouvellements complets d'équipes ont toutefois été constatés dans plusieurs DRAAF à l'échelle d'un pôle ou d'une unité, des collectifs de travail de 4 à 10 personnes. Ces situations mises à part, les agents comme les unités de travail se sont donc adaptées à cette réforme, trouvant leur place dans le nouvel organigramme, le plus souvent après avoir candidaté même si le nouveau poste est assez proche du précédent, et s'adaptant à leur nouvelle hiérarchie.

²⁹ Note de service SG/SRH/2015-1963

³⁰ La baisse des effectifs est une autre cause de la perception négative de l'évolution des conditions de travail, d'autant plus que plusieurs chefs de services et agents ont exprimé des doutes devant la mission sur la réalité de gains de productivité ou d'efficacité. Mais cette baisse d'effectif est loin d'être la seule explication donnée par les agents eux-mêmes à l'évolution de leurs conditions de travail.

Mais ce n'est clairement pas de manière enthousiaste que cette réforme a été mise en œuvre. Ainsi le baromètre social du MAA publié par la société people vox après une enquête réalisée en septembre-octobre 2017 montre un sentiment assez général de dégradation des conditions de travail depuis 3 ans dans les DRAAF, et ce sentiment est davantage marqué dans les DRAAF fusionnées. En Nouvelle-Aquitaine, par exemple, 70% des agents considéraient alors que les conditions de travail se sont dégradées depuis trois ans (moyenne nationale 51% moyenne des DRAAF 57%). Les scores réalisés par les DRAAF fusionnées à cette enquête montre également de plus grandes difficultés avec la hiérarchie, un sentiment d'appartenance plus faible, et une moindre confiance dans les perspectives d'amélioration des conditions de travail. On retrouve une perception similaire dans d'autres DRAAF, par exemple en AuRA (CHSCT de mars 2018) : les agents sont satisfaits de leur travail mais beaucoup moins de leurs conditions de travail, « 55% des agents de la DRAAF AuRA estimant que leurs conditions de travail ont une incidence négative sur leur bien-être. » Seulement 53% ont « un sentiment de culture commune » : ce taux est nettement plus faible qu'au sein des administrations centrales du MAA. La présentation en CHSCT AuRA concluait à la nécessité de travailler 3 axes : l'organisation de travail, l'accompagnement RH et la confiance à retrouver.

Autre exemple, extrait d'un accompagnement de service³¹ mais dans des termes que la mission a rencontré dans plusieurs DRAAF :

« La DRAAF (XXX), à l'instar d'autres structures ayant fusionné, a connu une phase de changement critique qui a déstabilisé le fonctionnement, tant sur les aspects humains qu'organisationnels. Aujourd'hui le service (YYY) se situe dans un fonctionnement encore peu défini, qui se cherche tant sur les aspects managements, missions, organisation, relations, et ce dans un contexte d'incertitudes encore présentes.

L'enjeu est maintenant de stabiliser un certain nombre de points de repère, à partir d'une réflexion sur les missions de la DRAAF, du (service), et de chacun de ses pôles et unités.

C'est à cette condition que le (service) pourra retrouver un fonctionnement efficace et apaisé dans la durée. »³²

³¹ Les noms du service et de la DRAAF sont rendus anonymes par la mission.

³² Conclusions et priorités d'action d'un accompagnement de service d'une DRAAF réalisé par l'ARACT, juillet 2017

A l'occasion de la mission, les représentants des personnels de Nouvelle Aquitaine ont à leur tour réalisé une enquête, en décembre 2019, centrée sur la question de la réforme de 2015 dont voici les principaux résultats :

Résultat enquête décembre 2019 DRAAF Nouvelle-Aquitaine suite à la réforme territoriale 2016

RESSENTI	
Points positifs de la réforme	
Aucun point positif constaté	59 %
Changements de missions / poste	19 %
Relations au sein de la DRAAF	14 %
Relations avec les partenaires extérieurs	11 %
Evolution de carrière	10 %
Mobilité	5 %
Relations avec les usagers	3 %
Ambiance de travail	3 %
Points négatifs de la réforme	
Ambiance de travail	56 %
Relations au sein de la DRAAF	53 %
Charge de travail	49 %
Relations avec les partenaires extérieurs	25 %
Evolution de carrière	25 %
Changement de missions / poste	20 %
Relations avec les usagers	18 %
Mobilité	15 %
Aucun point négatif constaté	8 %

Source : représentants des personnels Nouvelle Aquitaine. 122 répondants soit un taux de 38%

Quatre ans après le début des nouvelles DRAAF, cette enquête témoigne d'un assez grand déséquilibre entre les points positifs de la réforme, perçus par certains agents, et des points négatifs perçus par une fraction beaucoup plus grande des agents et qui concerne en particulier les conditions de travail.

2.5.2. L'encadrement, chargé de mettre en œuvre la réforme, a été moins disponible pour les enjeux techniques et les partenaires, ce qui a pu créer une insatisfaction tant pour eux que pour les agents qu'ils encadrent

Il y a lieu à ce sujet de distinguer deux facteurs d'inégale importance à moyen terme.

La période de mise en place des nouvelles DRAAF a exigé de l'ensemble de la ligne hiérarchique des tâches particulières, pour écouter les agents, leur proposer une nouvelle fonction, les accompagner dans leur prise de poste. Les nouvelles équipes ont eu besoin d'un investissement managérial particulier, pour faire connaissance et apprendre à fonctionner dans la nouvelle organisation.

Mais ces coûts de mise en place, indispensables, sont dans bien des cas prolongés par des coûts managériaux plus pérennes.

C'est qu'en effet beaucoup de services et de pôles se sont durablement installés dans des fonctionnements sur 2 ou 3 sites. Pour les responsables de ces services et pôles, pour leurs adjoints souvent situés sur un autre site comme pour les agents en relation avec eux, la nécessité de s'informer, de prendre et donner des consignes, de répartir les tâches, toutes activités auparavant

simples à réaliser dans un fonctionnement en mono site, passe désormais par des processus formalisés, des courriels, des réunions organisées... et des déplacements qui, en transport en commun et aller-retour, peuvent dépasser 6 ou 8 heures entre deux sites d'une même DRAAF (infra 2.1.2). Par ailleurs, dans bien des cas, le nombre de niveau (hiérarchique et plus encore fonctionnel) a été augmenté.

Au sein des services, les pôles ou unités sont presque partout structurés et leurs responsables reçoivent délégation. Auparavant experts de leurs domaines, ces responsables de pôles et d'unité jouent un rôle de plus en plus managérial, sans qu'ils n'aient été formés ou préparés à cette évolution de responsabilité, que plusieurs d'entre eux nous ont dit regretter et vivre comme une déqualification. Des adjoints en site distant jouent parfois un rôle de N+1 réel pour les équipes de ce site, même s'ils n'ont pas la responsabilité officielle, et sans que le responsable en titre puisse se soustraire à sa propre responsabilité.

De même, dans beaucoup de DRAAF, les deux ou trois DRAAF adjoints supervisent chacun une partie des services, assurant la continuité ou s'interposant, selon le point de vue, entre le DRAAF et le chef de service, sans pour autant que cette substitution soit complète. Dans les DRAAF à 3 sites, un chef de service peut avoir besoin de rapporter, d'informer ou de demander un avis à l'adjoint situé sur le même site que lui, à l'adjoint en charge du domaine thématique, et au directeur régional.

Finalement, même si les organigrammes choisis apparaissent plutôt robustes, ils ont significativement alourdi, et de manière pérenne, la prise de décision interne, au détriment d'une disponibilité pour les enjeux et les partenaires. Le nombre de personnes à consulter entre un agent de base et le directeur régional est typiquement passé de 2 ou 3 à 5 ou 6, sans que la hiérarchie intermédiaire apporte nécessairement des éléments de compréhension des enjeux à gérer.

Une cheffe de service expérimentée résume ainsi ce phénomène : « l'administration² prend tout notre temps ! »

La mission a également identifié certaines réactions, peut-être excessives, à cette tendance ; ainsi certains chefs de service déclarent renoncer à se déplacer sur les sites distants, ou à réunir physiquement les équipes des différents sites, prenant acte de l'existence de plusieurs collectifs de travail ou simplement refusant de se mettre davantage en risque à titre personnel par un nomadisme épuisant.

Lors des entretiens réalisés par la mission, beaucoup d'agents, témoignant en faveur de leurs collègues et leurs chefs, ont insisté sur l'impact de cette réforme non pour eux-mêmes mais pour leur hiérarchie, les équipes de direction, les chefs de service et leurs adjoints, et les responsables d'unités ou de pôles. À cet égard, la mission a entendu de nombreux récits convergents, mais aussi quelques dénégations fortes par rapport à la situation de « souffrance » pourtant manifeste dans laquelle se trouvent certains cadres supérieurs. La mission alerte sur la situation des personnels les plus exposés, certains directeurs et chefs de services, amenés à faire plus de 50.000 km par an en automobile, à accumuler des journées longues, et à subir des injonctions ministérielles et préfectorales de présence physique parfois peu proportionnées aux enjeux.

Il convient à cet égard de noter l'importance de l'environnement logistique de ces responsables régionaux, plusieurs DRAAF ne pouvant pas recourir, même ponctuellement, aux services d'un chauffeur. Il semble également que les préfets demandent systématiquement une présence physique du DRAAF en personne, parfois pour des réunions inopinées, ce qui de fait est rendu très difficile par leur résidence administrative éloignée du siège de la préfecture de Région.

2.5.3. Les attentes fortes sur les outils et les conditions matérielles de travail sont en partie déçues, et pas seulement pour des raisons techniques

Les choix structurants de mise en place des nouvelles DRAAF (siège distinct de la préfecture de région, organisation multi site) ont été réalisés sans étude d'impact sur les outils informatiques, d'une part, et sur les moyens en visio-conférence, d'autre part.

La mission a toutefois constaté que ces outils de travail avaient fait l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre de la réforme en termes d'équipements.

- **Les outils informatiques : l'exigence de continuité**

Les services informatiques des DRAAF, rattachés au secrétariat général de la DRAAF, ont également été fusionnés, et une nouvelle organisation, le plus souvent multisite, a été mise en place. Ces services ont en particulier été chargés de rapprocher les serveurs et bases de données des différents services fusionnés, ainsi que de déployer les services nationaux comme d'assurer un soutien de proximité aux agents situés sur les différents sites.

D'après les témoignages reçus par la mission, l'essentiel de ce travail de rapprochement a été réalisé au cours des premiers mois de l'année 2016, donc dans des délais plutôt courts.

- **De nouvelles attentes pour faciliter le travail à distance**

L'effort a d'abord porté sur l'équipement des salles de réunions et des bureaux de direction en moyens de visio-conférence. La mission a pu constater que chaque site en est désormais pourvu, et avec une qualité d'émission et de réception tout à fait acceptable.

Mais la demande reste néanmoins insuffisamment satisfaite :

- ces moyens ne semblent que peu ouverts vers l'extérieur et le nombre de salles équipées par site oblige à programmer les réunions en fonction de leur disponibilité ;
- ils sont adaptés pour les réunions de directions, mais pas nécessairement pour une discussion de point à point ;
- les usages en multisites nombreux restent peu fluides.

Finalement, beaucoup d'agents et de responsables utilisent aujourd'hui, dans leur vie personnelle, des outils plus simples et plus fonctionnels pour communiquer avec leurs proches ou leurs amis : ordinateurs portables, tablettes et smartphones, Facebook, WhatsApp, Zoom, Skype...

Force est de constater que ces facilités n'existent pas aujourd'hui au sein des DRAAF et du MAA, alors même qu'une fraction significative des agents est confrontée au nomadisme, et au travail à distance³³.

« De très nombreux interlocuteurs de la mission ont d'emblée souligné les difficultés suscitées par les outils actuels de communication et d'échanges qui ne permettent pas autant que souhaité de recourir aux visio ou web conférences, aux échanges de données et de fichiers ou à l'accès à distance à son environnement numérique. Ces trois éléments paraissent indispensables à un fonctionnement à minima des services pour tenir compte des nouvelles contraintes géographiques, aussi bien pour les services régionaux que pour les services départementaux avec lesquels ils sont en relation constante. »

Mission IGA-IGF La transition numérique de l'administration territoriale de l'État, avril 2016

- **Les enjeux du nomadisme ne sont pas exclusivement techniques mais aussi sociaux et organisationnels**

Dans plusieurs DRAAF, le sujet des déplacements des agents et de leur prise en compte est une question centrale à la fois pour le dialogue social et pour la motivation des personnels.

Le point central concerne la prise en compte du temps de déplacement dans le temps de travail et dans les possibilités de récupération. En principe, le temps de trajet entre le domicile de l'agent et sa résidence administrative ne fait pas partie du temps de travail, mais le temps entre la résidence administrative et un lieu de travail inhabituel en fait partie.

Mais ce principe souffre des exceptions. Les règlements intérieurs sur l'aménagement local du temps de travail et sur l'organisation (RIALTO) prévoient deux cas :

- pour les agents au forfait, aucune prise en compte ;

³³ Ces lignes ont été écrites avant la crise du COVID-19.

- pour les agents soumis au contrôle des temps³⁴, les journées font 7h42, même si l'agent est parti à 6h de chez lui le lundi pour ne rentrer que le mercredi à 20h. Le temps passé en dehors des plages de travail fixées par le RIALTO ne sont pas prises en compte, mais ouvrent droit à des récupérations³⁵. Ces agents subissent donc un « *écrêtement* » de leur temps de travail. À l'échelle de la DRAAF Occitanie³⁶, il apparaît que les agents qui pratiquent le pointage (hors SRFAM) sont écrêtés, en moyenne de 48 heures par an.

La clarification et l'harmonisation des règles d'écrêtement et de récupération sont demandées par les représentants des personnels qui ont été rencontrés par la mission. Cette demande est d'autant plus compréhensible qu'il semble que d'autres services de l'État, les DREAL en particulier, mettent en œuvre des régimes plus généreux, permettant davantage de journées de récupération.

La mission considère fondé que l'administration maintienne des garde-fous pour éviter des excès, mais aussi qu'il n'est pas de bonne méthode de s'appuyer sur cette règle d'écrêtement des agents amenés à se déplacer le plus, et dont il est constaté qu'ils s'exposent ainsi à des risques importants.³⁷

Au-delà de ces questions particulières, la mission a été confrontée à des appréciations plutôt ou nettement négatives sur les réponses à leurs attentes en matière de fonctions support. Quelques questions pratiques, comme l'absence de personnels d'accueil ou d'un soutien logistique dans les bâtiments, ou, de manière plus anecdotique, la nécessité d'aller au siège de la DRAAF pour passer le contrôle technique d'un véhicule de service, servent de prétextes pour regretter le temps ou toutes les fonctions support étaient présentes et disponibles sur chacun des sites des anciennes DRAAF. Ce sentiment s'est exprimé du côté des utilisateurs, mais également parmi certains agents des secrétariats généraux de DRAAF, notamment ceux de catégorie C, comme pointé dans le baromètre social de 2017.

Pour conclure cette seconde partie du rapport, on peut souligner que la qualité du dialogue social et la pertinence des mesures d'accompagnement ont été les points forts permettant d'affronter les changements en DRAAF, avec une appréciation globalement positive des représentants des personnels. Mais le nuage de mots issus des compte-rendu d'entretiens avec ces représentants des personnels témoigne de la permanence de préoccupations et de difficultés dont certaines trouvent clairement leur origine dans la réforme de 2015.

³⁴ Avec l'outil informatique CASPER et des badges

³⁵ RIALTO GE : Les déplacements forfaitaires font l'objet :

- d'une récupération d'une heure en cas de départ avant 7 heures,
- d'une récupération d'une heure en cas de retour entre 20 heures et 22 heures,
- d'une récupération de deux heures pour un départ avant 5 heures ou un retour après 22 heures,
- en cas de départ obligatoire la veille au soir : deux heures de récupération,
- en cas de départ obligatoire le dimanche soir ou de retour le samedi matin : quatre heures de récupération.

Les déplacements en dehors de la région administrative au-delà des horaires de services (plages fixes décrites à l'article 6) sont considérés comme des obligations liées au travail qui sont imposées aux agents sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte (article 9 du décret du 25 août 2000).

³⁶ Source : bilan social 2018

³⁷ Voir recommandation 3 au § 3.2.1

3. EFFICIENCE DES DRAAF FUSIONNEES ET CONDITIONS DE TRAVAIL DE LEURS AGENTS : UNE REFORME A APPRECIER DANS LE CADRE GENERAL DE LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

Cette troisième partie examine les principales mutations en cours qui affectent les DRAAF et propose des évolutions et recommandations visant à « *garantir des conditions de travail de qualité comparable dans l'ensemble des DRAAF et renforcer l'efficacité des services* »³⁸.

Pour traiter cette partie de la lettre de commande, la mission a choisi de ne pas considérer la seule réforme de 2015. Pour beaucoup d'interlocuteurs rencontrés par la mission, la réforme de 2015 n'est qu'un évènement au sein d'un processus continu de transformation de l'action publique, commencé avant 2015 et qui se poursuit sans trêve : dans la cadre des transformations décidées par l'État, avec une certaine continuité d'action si ce n'est de dénomination³⁹ (RGPP, RéATE, MAP, NOTRé, AP22, OTE...) ou à l'échelle du MAA, et des politiques qu'il porte, mais aussi du fait de la baisse des effectifs des DRAAF et de l'essor du numérique...

Ces transformations majeures - et au printemps 2020 la crise COVID 19 - invitent à réinterroger plus profondément le rôle des DRAAF – et plus généralement du niveau régional reconfiguré en 2015 - dans les politiques de l'État en matière d'agriculture, d'alimentation et de forêt. C'est dans ce mouvement général, avec un projet global et territorial dont le sens est clarifié, que l'amélioration des conditions de travail et de l'efficacité des DRAAF peuvent être conjointement recherchés.

3.1. La réforme territoriale de 2015, avatar inattendu dans un processus continu de modernisation de l'action publique, peut être l'occasion d'une revue approfondie des missions et des conditions de leur exercice

3.1.1. Un processus continu et interministériel de modernisation de l'action publique - Éléments de parangonnage

Pour étudier la mise en œuvre de la réforme régionale de 2015 dans d'autres départements ministériels, la mission s'est principalement appuyée sur la documentation récente.

- **Les DRAC : des compétences régionales et départementales**

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), dont les effectifs totaux sont proches de ceux des DRAAF, ont fait l'objet d'une « *revue des missions de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture* » en février 2018⁴⁰ qui inclut un bilan de la réforme territoriale de 2015, et dont les conclusions sont, au vu des observations des missionnés, très largement applicables aux DRAAF.

La création des 7 grandes régions a débouché sur la fusion des DRAC concernées. Les 13 DRAC métropolitaines⁴¹ portent à la fois les compétences régionales et départementales sous l'autorité hiérarchique des préfets de région et sous l'autorité fonctionnelle, pour les missions relevant de leurs compétences, des préfets de département. Depuis 2010, les services départementaux d'architecture (SDAP) sont devenus des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) et intégrés à la DRAC.

Pour les rapporteurs IGF-IGA-IGAC la réforme territoriale de 2015, conduite avec rapidité, a mis en

³⁸ Selon les termes de la lettre de commande, Annexe 1

³⁹ Explicités en annexe

⁴⁰ Rapport IGF-IGA-IGAC

⁴¹ Auxquelles il faut ajouter 5 directions des affaires culturelles (DAC) outre-mer.

lumière de nombreuses fragilités préexistantes qu'elle a accentuées :

- politiques culturelles définies en silo au niveau national, laissant peu de place à des visions plus innovantes, à des expérimentations, faute de marges de manœuvre ;
- dialogue AC-DRAC descendant
- accompagnement insuffisant des fusions de DRAC, notamment en matière de RH.
- formation des managers non anticipée.
- problème d'attractivité des postes de direction et d'encadrement.

Les rapporteurs, qui ont pu rencontrer de nombreux interlocuteurs externes aux DRAC, soulignent la bonne image de ces directions régionales des affaires culturelles, leur rôle de « *moteur* » et de « *pivot* » des politiques culturelles, ainsi que leur efficacité. Ils sont moins indulgents à l'égard de l'administration centrale du ministère de la culture, lui reprochant de ne pas avoir su s'appuyer suffisamment sur ce réseau : « *Il faut redonner aux services déconcentrés la capacité de mettre en œuvre, dans l'ensemble des territoires, les chantiers de la lettre de mission ministérielle.* »

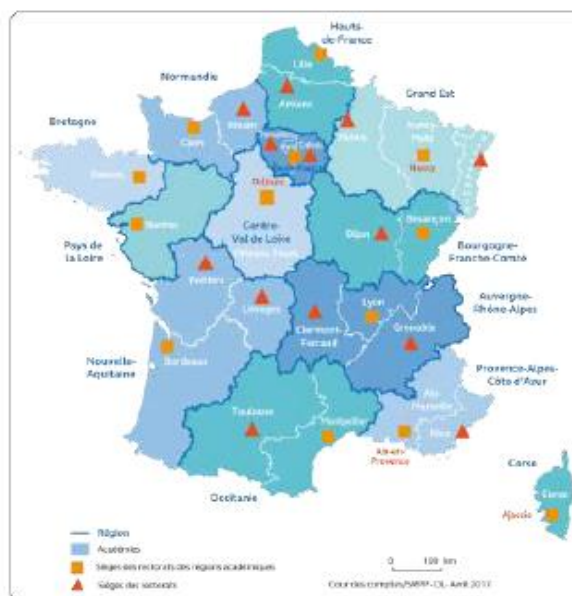
• L'émergence des régions académiques

La carte des rectorats ne coïncidait pas avec celle des régions avant 2015 : les régions Rhône-Alpes et PACA avaient ainsi chacun 2 rectorats, et l'Île-de-France 3.

Dans un premier temps, le MEN et le MESRI, à la suite d'un rapport de l'IGAENR⁴², ont créés 13 *régions académiques* sans toucher à la carte des 26 académies métropolitaines. Ce choix prudent a rapidement montré certaines limites, notamment dans les relations avec la collectivité régionale. Une nouvelle mission a été saisie par les ministres le 8 novembre 2017, avec un objectif de simplification et de meilleure efficacité des organisations⁴³. Les rapporteurs ont alors considéré que les deux ministères concernés n'ont plus le choix : « *À l'issue de ses travaux, la mission a acquis la conviction que l'organisation des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation doit être harmonisée avec celle qui découle des lois de 2015 pour l'ensemble des autres administrations.* »

Le gouvernement a ainsi décidé de renforcer le rôle des 13 recteurs académiques, ayant autorité sur l'ensemble du champ scolaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Les académies actuelles restent en place pour le champ scolaire (à l'exception de la Normandie, où les académies de Rouen et de Caen fusionnent) mais le pilotage est assuré dans le cadre régional et une mutualisation des fonctions de soutien est recherchée. Là où cela est nécessaire, des recteurs délégués en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation seront nommés auprès des recteurs de région académique. La nouvelle gouvernance a été mise en place début 2020, et la nouvelle organisation des services académiques doit être mise en œuvre de manière progressive d'ici 2022.



⁴² Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ? IGAENR avril 2015

⁴³ La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, François WEIL, Olivier DUGRIP, Marie-Pierre LUIGI, Alain PERRITAZ, IGAENR, mars 2018

- **Les DREAL et leurs implantations départementales**

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont des services déconcentrés relevant du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, mises à disposition en tant que de besoin des ministres chargés du logement et de la ville. La DREAL exerce les missions définies à l'article 2, sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence.

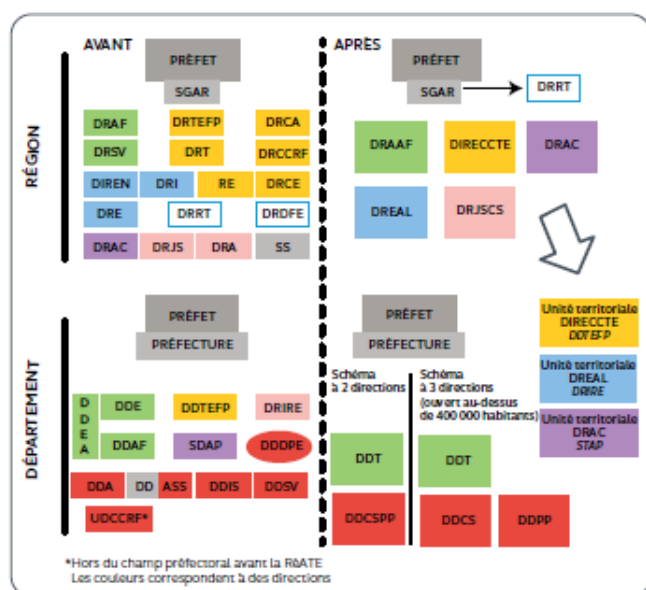
Créés entre 2009 et 2011, par fusion entre trois structures régionales préexistantes, les 21 DREAL ont été alignés au 1^{er} janvier 2016 sur les 13 régions métropolitaines.⁴⁴ Ces structures régionales du MTES et du MCT incluent des « unités départementales ou interdépartementales » qui n'ont pas été intégrées dans les directions départementales interministérielles (DDI), à la différence des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) métropolitaines.

Les DREAL agissent ainsi comme échelon régional, sous l'autorité du préfet de région, et départemental, sous l'autorité du préfet de département, en fonction de leurs domaines de compétences.

3.1.2. Les mouvements en cours à l'échelle interministérielle ne sont pas sans impact sur le niveau régional

- **Les DDI : des structures interministérielles à l'échelle départementales qui facilitent le portage de certaines politiques mais qui dispersent dans plusieurs entités les missions portées par le MAA et les DRAAF**

Les services déconcentrés avant et après la RéATE



Source : Cour des comptes

La création des directions départementales interministérielles (DDI) a été une des composantes essentielles de la RéATE. Elle a permis le regroupement des différents

Services ministériels de l'État de niveau départemental, en deux ou trois directions départementales interministérielles. Les missions relatives aux territoires, à la cohésion sociale et à la protection des populations ont, à des degrés divers, bénéficié d'une interministérialité renforcée.

Dans ce nouvel ensemble, l'exécution sur le terrain des missions du MAA a pu désormais s'inscrire dans une meilleure cohérence avec celle des missions relevant d'autres ministères. De nombreuses illustrations de ce mouvement ont été relevées dans les rapports établis à la demande du Comité interministériel de suivi des DDI⁴⁵ en particulier en ce qui concerne les problématiques relatives au foncier, aux usages de la ressource en eau et à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Toutefois, la dispersion dans 2 ou 3 DDI des enjeux auparavant portés par les DDAF peut constituer un sérieux handicap pour la mise en œuvre des politiques publiques relevant du MAA si elle n'est pas compensée par une intervention accrue du niveau régional.

- **Les secrétariats généraux communs (SGC) : une logique de regroupement des moyens de support à l'échelon départemental, qu'il est malaisé de prolonger au niveau régional, du fait de la multiplicité des sites concernés**

La création de SGC dans les départements, initialement programmée pour juin 2020, est reportée

⁴⁴ Auxquelles il faut ajouter 5 DEAL outre-mer.

⁴⁵ Le comité de pilotage des DDI a été créé par une lettre du directeur de cabinet du Premier ministre du 22 décembre 2011

en janvier 2021 compte tenu de la crise du COVID-19. Cette réforme prévoit le regroupement en une seule entité d'une partie des fonctions support des préfetures et des DDI. Elle est facilitée par le fait que les services concernés sont localisés dans la ville-préfeture de département, et parfois au sein d'une même cité administrative, pour une partie d'entre eux.

Plusieurs SG de DRAAF nous ont exprimé leurs interrogations sur les suites à attendre de ces regroupements, qui va dans un premier temps concerner à la marge les DRAAF, notamment au sein des cités administratives.

L'étape suivante sera-t-elle l'intégration des secrétariats généraux des DRAAF au sein de ces SGC départementaux, en fonction de leur localisation, ou la construction d'entités régionales homologues, communes avec les DIRECCTE, les DRAC, les DREAL... ? Il ne semble pas que les projets remontés par les préfets de Région à la suite des circulaires de l'été 2019⁴⁶ n'intègrent de tels projets de fusion, mais pendant encore combien de temps ? En particulier si la possibilité d'étendre la compétence du SGC du département chef-lieu de la préfeture de région aux services à compétence régionale, ouvert aujourd'hui comme une option, devenait une obligation, ces SGC auraient à gérer des personnels du MAA localisés principalement dans d'autres départements, dans les 5 nouvelles régions où le siège de la DRAAF n'est pas situé dans la ville siège de la préfeture de région.

Autre scénario envisageable, l'intégration des SG de DRAAF dans chaque SGC départemental aurait d'autres inconvénients, notamment celui de disperser un collectif de travail qui a vocation aujourd'hui à concourir à une même mission, apporter les moyens de support indispensables au pilotage et au fonctionnement d'une DRAAF.

Finalement ce (trop) rapide tour d'horizon montre que quelques administrations ont pu procéder à une réelle revue des missions (DRAC, Rectorats), aboutissant à réorganiser en même temps les niveaux national, régional et infrarégional, voire à réinterroger la répartition des compétences entre l'État, les établissements publics et les collectivités. Mais il s'agit là d'exceptions et le MAA n'a pas lancé de démarche organisée en ce sens, alors que ce département ministériel voit plusieurs évolutions importantes de ses politiques publiques affecter significativement le niveau régional.

3.1.3. Les transformations des politiques publiques portées par le MAA

• L'actualité : de nouvelles réformes qui impactent les DRAAF

Au moment des entretiens réalisés entre novembre 2019 et mars 2020, la réforme régionale de 2015 n'était clairement plus un sujet d'actualité brûlante. En revanche, trois réformes – d'importance variée - ont régulièrement été citées aux premiers rangs des préoccupations⁴⁷ :

- la crainte d'un BREXIT sans accord, qui reste fondée en ce printemps 2020, a obligé le MAA à renforcer son dispositif de contrôle aux frontières, le SIVEP⁴⁸, par anticipation. La centaine d'ETP contractuels a partiellement été redéployée sur des fonctions plus générales, avec les nouveaux délais qui ont été donnés aux discussions entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;
- l'arbitrage pris à l'été 2019 sur le transfert partiel de la gestion du FEADER aux collectivités régionales était susceptible d'impacter les SREA et les SRFOB mais avec une incertitude sur le nombre de postes, et une incertitude encore plus grande sur les personnes concernées, les fonctions des agents étant jusqu'à présent multiples ;
- le regroupement des services d'exams et concours présents dans toutes les DRAAF avant 2015, fusionnés dans les sept nouvelles DRAAF en 2016, et à nouveau regroupés en 4 missions inter régionales (MIREX) situées à Rennes, Dijon, Toulouse et Lyon fin 2020 donne un peu le tournis. De fait, il semble qu'une fraction importante des agents

⁴⁶ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. La mission n'a pas eu la possibilité de consulter les propositions des préfets, mais les échanges avec les DRAAF ont montré une certaine prudence.

⁴⁷ On pourrait aussi citer le pilotage devenu régional de l'installation des agriculteurs, mais il n'a pas été mis en avant par nos interlocuteurs des SREA et des DRAAF.

⁴⁸ Le Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) est un service à compétence nationale constitué d'un bureau central et des postes frontaliers chargés du contrôle d'importation vétérinaire et phytosanitaire : postes d'inspection frontaliers (PIF), points d'entrée désignés (PED), points d'entrée communautaires (PEC).

concernés ait choisi de candidater sur d'autres postes avant même l'échéance de la réforme.

- **Des processus plus profonds, généraux voire permanents, de transformation des politiques relevant du MAA**

Au-delà des réformes organisationnelles identifiées plus haut, d'autres transformations sont en cours et affectent significativement le travail des agents en DRAAF :

- la transition agroécologique est sans doute à la fois l'objectif et le processus le plus important. Ce n'est pas ici le lieu de rappeler les raisons de cette nécessaire transition : un changement climatique du fait d'émissions de gaz à effet de serre auquel contribue l'agriculture, le défi du partage de l'eau et du maintien de sa qualité, l'impact de certains pesticides sur la santé humaine et sur la biodiversité... Sur tous ces sujets pourtant très agricoles, et qui concernent au premier chef l'agriculture, l'alimentation, et la forêt, la DRAAF doit désormais composer avec des acteurs multiples, au sein de l'État – avec notamment des compétences DREAL, ARS... – et des communautés agricoles et des autres parties-prenantes ;
- les partenaires historiques du MAA : les chambres, la profession, les filières, sont eux-aussi contestés et parfois mis en minorité dans l'opinion comme dans les décisions. En particulier, le niveau régional s'impose de manière très variable au sein du réseau des Chambres d'agriculture ;
- la montée des risques sanitaires et de leur impact, avec la fragilisation de certaines productions agricoles, mais aussi la réémergence du protectionnisme mondial ou des mesures de rétorsion touchant les produits issus de l'agriculture, notamment aux États-Unis, avec son pouvoir de déstabilisation de certaines filières à haute valeur ajoutée ;
- alors que la globalisation des marchés mondiaux tire à la baisse les grandes cultures aux productions standardisées, de plus en plus d'exploitations et d'entreprises de transformation cherchent à repositionner leur offre en la différenciant, par des appellations d'origine, des labels et la mise en place de circuits d'approvisionnements afin de gagner en valeur. La connaissance précise de ces stratégies de différenciation est désormais un préalable à une action efficace des DRAAF⁴⁹.

- **Un positionnement de « back office », intermédiaire entre le pilotage national et le niveau d'exécution départemental?**

Face à ces enjeux importants le positionnement des nouvelles DRAAF est incertain et est aux yeux de certains interlocuteurs, trop éloigné du terrain pour être aux côtés des acteurs des terroirs, démunie d'une territorialisation efficace, tout en ne disposant pas non plus de réels pouvoirs de pilotage et de décision, tant le niveau national reste garant aux yeux de l'opinion et avec des compétences d'intervention désormais largement transféré aux collectivités régionales...

La DRAAF apparaît ainsi à certains égards et pour une partie de ses missions comme un niveau intermédiaire, « back office » du niveau départemental et extension des administrations centrales. En période de crise, cet échelon semble parfois ignoré selon certains acteurs rencontrés par la mission, le pilotage de la DGAL s'exerçant alors directement avec le niveau départemental⁵⁰. Les DRAAF de petites tailles peuvent encore exister sur les sujets en émergence, les priorités du moment, le pilotage des transformations. Leurs compétences peuvent se renouveler auprès du terrain. Mais les DRAAF de grande taille sont réduites dans une position finalement proche des administrations centrales : rappelons⁵¹ que les plus grandes d'entre elles ont la taille de certains pays européens de taille moyenne.

⁴⁹ Plusieurs postes d'ingénieur ont été récemment ouverts en DRAAF avec des profils de ce type. Par exemple en DRAAF BFC ou Centre-Val-de-Loire.

⁵⁰ Selon plusieurs témoignages dans des DRAAF différentes. À certains égards, le pilotage semble en réalité réalisé par le cabinet du ministre directement avec le niveau départemental, les services nationaux et régionaux étant en appui.

⁵¹ Supra 2.1.1

Il nous a été demandé de procéder à un bilan organisationnel et social des DRAAF fusionnées en 2015. Mais à bien des égards, il apparaît à la mission qu'un réel exercice de repositionnement stratégique serait nécessaire, à l'échelle de l'ensemble des DRAAF et en incluant les interactions avec les autres services, nationaux et déconcentrés, de l'État : plusieurs recommandations⁵² de la mission se placent dans cette perspective, sans toutefois en faire un préalable.

3.2. L'accroissement de l'efficacité des (nouvelles) DRAAF peut s'appuyer sur l'amélioration des conditions de travail de ses agents

Sans dramatiser l'état des lieux, la mission a été marquée par la relative fréquence des situations d'épuisement, de stress, de démotivation clairement issues des transformations récentes⁵³. La réforme de 2015 a apporté sa part de difficultés, mais son impact est lié à un processus d'accumulation, sur une période de plus de 10 ans. Elle considère que l'amélioration significative des conditions de travail peut à bien des égards contribuer à l'amélioration de la performance sur les priorités de l'État en matière d'agriculture, d'alimentation et de forêt.

3.2.1. Finalement, le sens de la réforme de 2015 tarde à s'exprimer, alors que c'est une condition clé de l'amélioration des conditions de travail

« Je n'ai toujours pas compris l'intérêt de cette fusion » (un chef de service)

« On est un petit bout, on n'a plus le sens, on est noyé dans la masse » (un représentant des personnels)

« Avant les chefs de service étaient des experts techniques. Maintenant le management est essentiel. Certains chefs de service ont du mal » (un représentant des personnels)

« On a cherché les avantages de la fusion, on n'a pas trouvé, sauf rencontrer de nouvelles personnes » (un représentant des personnels)

Ces quelques « verbatim » pris parmi beaucoup d'autres méritent une attention. Il n'y aura pas de retour en arrière, pour recréer des DRAAF plus petites, infrarégionales : ce n'est d'ailleurs pas une demande que la mission a entendue, y compris dans les régions XXL. Mais certaines modalités de la réforme de 2015 restent aujourd'hui des maillons faibles de l'organisation des DRAAF et des adaptations permettraient sans doute d'en diminuer les effets négatifs.

- **Certaines localisations du siège de la DRAAF sont de réels handicaps, il faut les réduire ou les compenser**

Au vu des éléments recueillis par la mission, deux localisations de siège sont particulièrement discutables.

Mettre le siège de la DRAAF Grand-Est à Châlons-en-Champagne, c'était la mettre à très grande distance du siège de la Préfecture de Région, situé à Strasbourg. Une localisation plus médiane à Metz aurait sans doute été viable : c'est d'ailleurs dans cette ville ou à Nancy que semblent se tenir beaucoup de réunions organisées par la DRAAF GE, tant internes qu'externes. Pour autant, l'importance économique des enjeux agricoles dans l'ancienne Champagne-Ardenne comme la nouvelle carte de la représentation à la Chambre régionale d'agriculture peuvent contribuer à justifier le choix qui a été réalisé. La localisation à Châlons-en-Champagne des services supports, animés par le secrétariat général, ne pose pas nécessairement de problèmes insolubles. Finalement, le seul point discutable est que Châlons-en-Champagne soit obligatoirement la résidence administrative du directeur de la DRAAF : on pourrait admettre à l'avenir qu'une localisation à Metz voire à Strasbourg se défende, toutes choses étant égales par ailleurs.

Une décision comparable de dissociation de la résidence administrative du directeur et de localisation des services du secrétariat général pourrait également être prise en Nouvelle-Aquitaine, dont la Préfecture de Région est située à Bordeaux et le siège de la DRAAF à Limoges.

⁵² Infra voir recommandations 1, 5 et 7.

⁵³ À cet égard, les DRAAF devraient être encouragés à réaliser des bilans sociaux annuels, afin d'objectiver ce qui repose aujourd'hui trop souvent sur des perceptions intuitives.

Dans ces deux exemples, le choix de localisation du siège de la DRAAF a répondu à des considérations politiques et d'aménagement du territoire. C'est bien sûr légitime de veiller à implanter des emplois publics dans des territoires variés, mais l'allocation des ressources à ces DRAAF devrait en tenir compte pour compenser les coûts de ces décisions.

En revanche les sites de Châlons-en-Champagne, mais aussi de Limoges, semblent souffrir d'un réel défaut d'attractivité pour l'encadrement moyen et les ingénieurs. La rotation⁵⁴ des cadres peut apparaître excessive, et justifier des mesures d'accompagnement, par exemple en termes indemnitaires ou de cotation des postes. Mais si la faible attractivité devait se confirmer, il serait vital que ces DRAAF disposent des marges de manœuvre pour relocaliser les activités critiques sur des sites plus attractifs.

- **L'organisation multisite doit pouvoir évoluer pour rechercher l'efficacité interne mais surtout répondre aux enjeux externes et saisir certaines opportunités**

Les premiers choix d'organisation cible, en 2015, ont d'abord répondu à des conditions de faisabilité et d'acceptabilité interne, à l'égard des agents. Depuis, l'érosion continue des effectifs mais aussi la difficulté d'organiser correctement certaines missions à l'égard des partenaires pourraient inviter à des adaptations significatives, moins politiques et plus pragmatiques, avec comme objectifs principaux l'apport aux politiques publiques, l'efficacité et la qualité du service rendu.

Ainsi les SRAL sont presque partout durablement multi-localisés : la taille des territoires à desservir et contrôler rend inévitable cette organisation en multi site : pour ces services la plupart des DRAAF actuelles sont en réalité trop vastes.

En revanche pour les SRISE, l'essentiel de l'activité est désormais réalisé de manière dématérialisée. Un plus grand regroupement de certains SRISE serait sans doute envisageable, dans le cadre de son organisation nationale en réseau, afin de tirer un meilleur parti des compétences d'analyse spécialisés par filières ou par territoires similaires dans des régions différentes.

Les SFRD, appelés à de nombreux déplacements dans les établissements dispersés sur le territoire, sont dans une situation assez similaire ; mais dans les DRAAF les moins vastes, leur relocalisation sur un seul site serait facilitateur et facteur d'économie. Le fonctionnement des SFRD a également interrogé la mission. Il est apparu que l'élargissement de la taille des DRAAF a eu un effet qualitatif significatif, avec une moindre capacité des DRAAF à soutenir le projet et le fonctionnement des établissements, avec également la suppression de certains postes de pure animation pédagogique, désormais confiée aux réseaux d'établissements, au profit d'une attitude davantage en position de « tutelle académique », mais la mission n'a pas eu la possibilité de vérifier cette hypothèse en interrogeant un échantillon significatif d'établissements. La mission a également été surprise de la faiblesse revendiquée⁵⁵ des relations avec les services en région de l'éducation nationale, les rectorats, et ce d'autant plus qu'une même DRAAF peut avoir des questions communes avec 3 ou 4 rectorats différents.

Autre perspective : les projets immobiliers. Plusieurs DRAAF sont impliquées dans des projets de relocalisation qui sont autant d'opportunités à saisir... dans le cadre d'une perspective stratégique claire.

Cela concerne en particulier les deux sites principaux de la DRAAF Normandie (Caen et Rouen) ou encore le site de Besançon... Même fusionnées, il faut d'ailleurs noter que trois DRAAF bi-sites (Normandie, Hauts-de-France, BFC) sont de taille moyenne, et qu'un choix économe aurait pu être de regrouper chacune de ces structures sur un seul site principal, au niveau des services si ce n'est au niveau de l'ensemble de la DRAAF.⁵⁶ Mais s'agissant de BFC, il convient de souligner que le déplacement à pied et en train entre les deux sites de la DRAAF sera bientôt de moins d'1h10 porte

⁵⁴ « *turn over* »

⁵⁵ « On est parfois obligé de travailler avec le rectorat » avons-nous plusieurs fois entendu.

⁵⁶ Le SG de la DRAAF BFC a chiffré le surcoût lié au bi-site pour BFC, hors immobilier, à 130 k€ et presque 3 ETP

à porte en transport en commun.

- **Les DRAAF XXL ne peuvent assurer des fonctionnalités comparables aux DRAAF moins étendues qu'avec des possibilités plus grande de différenciation**

Les DRAAF de petite taille –avant fusion et celles qui restent de petite taille- sont apparues à la mission comme plus proches du niveau départemental et plus actives non seulement dans l'animation des réseaux des DDI, mais aussi pour porter des projets à leurs côtés.

Certaines seraient même prêtes à prendre en charge des missions presque orphelines à l'échelle départementale, comme les missions forestières ou à être le support de la mutualisation interdépartementale.

En revanche, constituées de plus de 10 départements, les régions XXL sont trop vastes et portent des enjeux de territoires trop différents et trop nombreux pour que la DRAAF soit efficacement présente aux côtés des acteurs de terrain. On a même constaté de réelles difficultés à assurer le suivi des partenaires agricoles multiples et disparates qu'on peut trouver en Grand-Est, en Occitanie ou en Nouvelle Aquitaine. Dans ces DRAAF certaines missions du SRAL, du SRFD, du SREA et de FAM seraient plus efficacement exercées à une échelle infrarégionale, pour mieux accompagner les enjeux les plus forts, voire délégués aux DDT quand ils sont spécifiques à un territoire. Ces DRAAF XXL sont, comme les plus petites, actives pour favoriser la mutualisation interdépartementale, mais elles ne peuvent pas en être le support tout en maintenant la proximité attendue.

Ainsi, la disparité accrue du niveau régional, issue de la réforme de 2015, devrait être accompagnée d'une plus grande différenciation à la fois des projets territoriaux et de l'organisation des services du MAA dans les régions et dans les départements.

Cinq ans après, il pourrait être opportun de demander aux DRAAF de définir à nouveau un organigramme cible, à horizon 2025 pour à la fois pour tenir compte des évolutions mais aussi améliorer l'efficacité. Plusieurs DRAAF ont entamé une actualisation d'organigramme, par exemple à l'occasion d'un changement de responsable. Mais il y a un réel intérêt à définir une cible à moyen terme, qui permet ainsi de déployer des moyens d'accompagnement au changement. La réalisation de ces organigrammes cibles pourrait bénéficier de davantage de libertés qu'en 2015, mais avec une exigence plus forte d'anticiper les risques de baisse d'effectifs, d'améliorer les conditions de travail et de dialoguer avec les agents et leurs représentants, mais aussi les principaux partenaires, pour amener de la rationalité et de l'efficacité dans l'organisation. Une fois approuvés, ces organigrammes cibles seront utiles pour orienter les anticipations et choix de carrière des agents.

R1. Demander aux DRAAF de nouveaux organigrammes cibles, pour la période 2021-2025, afin de capter dès que possible les rationalisations indispensables dans un contexte de réduction probable des effectifs (MAA-SG, DAC, DRAAF)

3.2.2. Les conditions de travail des agents des DRAAF ont été affectées par un ensemble d'évolutions qu'il faut désormais consolider par des outils efficaces et des règles mieux adaptées

- **L'émergence de l'e-administration, couplée à la réforme régionale de 2015, ont pu être vécues comme une dégradation des conditions de travail et une perte du sens, alors qu'elles peuvent permettre de nouvelles organisations de travail, moins hiérarchiques, plus responsables et collectives.**

Ce point pourrait être résumé par le fait que les outils de communication utilisés aujourd'hui en DRAAF sont principalement le mail, alors que c'était auparavant la discussion directe, d'un bureau à l'autre, à la cantine ou devant la machine à café, ou l'appel téléphonique.

Or les méfaits du mail comme mode de transmission exclusif de l'information dans l'organisation de

travail sont bien connus depuis déjà longtemps mais trop peu souvent dénoncés. On devrait préférer les appels en visioconférence (même entre deux personnes) et l'usage de réseaux sociaux plus évolués, qui apportent des fonctionnalités et de la convivialité.⁵⁷

Au lieu d'appuyer les méthodes de travail collaboratives, qui permettent d'appréhender une plus grande complexité par l'intelligence collective, le mail renforce le management autoritaire.

L'urgence est d'assurer la complétude et l'interopérabilité des outils de travail, et donc de communication et d'échange, non seulement entre agents d'une même DRAAF, mais au sein de l'ensemble des services de l'État, avec les établissements publics et avec les partenaires habituels de l'administration, comme les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture.

À défaut de répondre à ces demandes, les agents des DRAAF, comme beaucoup d'entre nous, ont recours à leurs risques aux moyens disponibles sur le marché : Zoom ou WhatsApp, Skype ou Teams, parfois en utilisant leurs appareils personnels pour éviter les contraintes de sécurité des équipements de l'administration.

R2. Intervenir rapidement auprès des autres ministères et du SGG pour choisir et généraliser l'usage d'une offre complète bureautique et de communication (incluant des moyens de visio-conférence et de partage de documents) à l'échelle de l'ensemble de l'État ou au minimum un bouquet de solutions interopérables (MAA-SG)

- **Il est également nécessaire de renforcer l'équité au sein des communautés de travail par la convergence des règles relatives au temps de travail, à l'itinérance et à la rémunération**

L'itinérance subie – les déplacements professionnels en-dehors de la résidence administrative - doit tout d'abord faire l'objet d'un cadrage réglementaire : c'est une demande largement partagée, et la mission invite à rechercher une règle à l'échelle interministérielle, de manière à s'assurer une bonne équité dans les communautés de travail des échelons déconcentrés de l'État (voir infra).

Par ailleurs, après des débuts hésitants et parfois de réelles réticences d'une partie de la hiérarchie, le télétravail touche désormais 20% des agents pour 20% de leur temps, soit 4% du temps total travaillé... avant la crise du COVID-19 qui en a fait le mode standard de travail.

Un retour d'expérience sur la période de confinement sera utile pour continuer à donner une bonne place à cette modalité de travail, en dehors de la période de crise de 2020. Mais il apparaît déjà que le télétravail est un facteur d'attractivité et de maintien en poste pour de nombreux agents en première partie de parcours professionnel, et qu'il favorise une plus grande diversité d'implantation des agents de l'administration, y compris en zone rurale.

R3. Proposer une discussion nationale pour tenir compte du développement du télétravail, ainsi que demander l'harmonisation de l'impact des déplacements professionnels sur le temps de travail et la rémunération, en privilégiant l'alignement des règles à une échelle interministérielle (MAA-SG)

3.2.3. Améliorer l'efficacité des relations national / régional / départemental

- **Le dialogue stratégique et de gestion semble laisser peu de place à l'initiative régionale ou départementale**

⁵⁷ Voir le guide du management en télétravail, réalisé par la direction générale de la Région Grand-Est à l'occasion de la crise du COVID-19, et diffusé par la CFDT agriculture. Ses principes sont largement applicables en dehors des situations de crise.
https://www.spagri.fr/wp-content/uploads/2020/03/guide_manager_teletravail_externe_region_grand_est.pdf

Le pilotage des DRAAF par les directions d'administration centrale s'appuie davantage sur le « dialogue de gestion » et les interactions informelles que sur des lettres de mission stratégiques. Il semble ainsi que les directeurs n'ont plus reçu de lettres de mission de la part du ministère depuis plusieurs années. La discussion annuelle sur la part variable de leur rémunération s'appuie sur un rapport d'activité, demandé en fin d'année par le secrétariat général à chaque DRAAF et associant les préfets de région.

Par ailleurs, les moyens sont alloués dans le cadre d'un dialogue de gestion, dont le calendrier permet de consolider les données nécessaires aux discussions budgétaires.

Publiée le 13 juillet 2016 et inchangée depuis, une *directive nationale d'orientation pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques du ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt* a fourni aux services déconcentrés un « *cadre cohérent et hiérarchisé de leurs priorités dans leurs domaines de compétences* ».

Mais, de l'avis des principaux intéressés, ces éléments ne constituent pas un réel dialogue stratégique. Le pilotage des DRAAF est donc descendant, du national vers le local. Pourtant, les DRAAF portent des sujets nationaux, mais leurs enjeux en matière d'alimentation, d'agriculture et de forêt sont très différents entre les (sous-)régions. Par ailleurs, certains DRAAF portent des enjeux particuliers qui sont reconnus par le dialogue de gestion : contrôles aux frontières, coordination de bassin, enjeux transfrontaliers...

Finalement, on peut s'étonner que ces nouvelles circonscriptions administratives, grandes comme les Pays-Bas, un pays agricole de classe mondiale dans plusieurs domaines, soient gérées principalement sur un mode top/down depuis Paris. Mais malgré son intérêt, la mission n'a pas été en état d'approfondir la question, qui mérite une analyse complémentaire, associant les principaux concernés⁵⁸.

- **Les diminutions d'effectifs les plus faciles à obtenir ont été engrangées**

D'après la Cour des comptes⁵⁹ les DRAAF ont perdu 7,39% de leurs effectifs de 2011 à 2015 (un peu moins que les administrations centrales mais un peu plus que les services de l'État en départements), et les DRAAF fusionnées ont à nouveau perdu près de 13% de leurs effectifs de 2015 à 2019⁶⁰.

Ces diminutions n'ont pas été réalisées dans une démarche globale d'analyse, comme le promettait la « revue générale des politiques publiques (RGPP° en 2009) mais plutôt, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, au fil de l'eau, par non remplacement d'une partie des départs, en fonction de la pression interne et des contraintes ou orientations nationales annuelles.

Cette « méthode » pragmatique a eu une certaine efficacité, mais elle a frappé régions et services de manière différentielle, et indépendamment de leur charge de travail. Ainsi, alors que GE et Hauts-de-France ont pu absorber de fortes baisses, d'autres DRAAF se sont retrouvées en « surnombres », les effectifs réels excédant la Dotation d'Objectifs (DO). La mission n'a pas eu la possibilité d'analyser les critères de détermination de la DO des DRAAF, et les méthodes de traitement des écarts, mais elle a pu constater la récurrence des difficultés des DRAAF de l'arc nord-est à recruter quand la DRAAF Aquitaine se demande comment diminuer l'écart entre sa DO et les effectifs en poste. Si de nouvelles baisses d'effectifs devaient être réalisés, la mise en place d'une méthode objective de répartition du plafond d'emploi serait utile, même si elle se traduit par des difficultés de mise en œuvre.

- **Au sein des nouveaux services, l'harmonisation et l'optimisation des**

⁵⁸ Une mission d'audit du processus de dialogue de gestion du programme 206 a été inscrite au programme 2020 de la Mission Ministérielle de l'Audit Interne (MMAI).

⁵⁹ Les services déconcentrés de l'Etat, Cour des comptes, décembre 2017

⁶⁰ Voir infra 1.3.1

processus ont souvent été entreprises après la réorganisation, obligeant parfois à revenir sur des principes de localisation ou d'organisation

La réforme de 2015 a été menée « tambour battant », dans un délai record. Les efforts se sont concentrés sur la définition des organigrammes cibles et le processus d'affectation des agents dans le nouvel organigramme, ce qui constituait en effet un objectif nécessaire et prioritaire.

En revanche cette méthode n'a pas laissé le temps pour réaliser le diagnostic des processus dans les différents services, en faire l'analyse et mettre en place une stratégie de convergence. La mission a eu l'occasion de constater que cette indispensable convergence a parfois été réalisée assez brutalement, laissant une certaine frustration chez les agents qui avaient auparavant des pratiques différentes et qui n'ont pas pu en exposer l'intérêt. Cette convergence ne s'est parfois réalisée que très progressivement.

Ainsi des pratiques différentes de sanction des contrevenants en l'absence des contrôles réglementaires des pulvérisateurs ont pu coexister au sein d'un même SRAL jusqu'en 2020, avec sur certains territoires des simples rappels à l'ordre, et sur d'autres territoires de la même grande région des poursuites systématiques, en lien avec les procureurs de la République et en visant une transaction pénale. Même des services comme les SRISE ont continué à maintenir, dans certaines DRAAF, des pratiques de site différentes.

Aussi quelques services ont entrepris une revue des missions, poussés en ce sens par des difficultés à gérer la baisse des effectifs ou des difficultés managériales. En partant des pratiques des agents pour chaque processus, ces revues ont permis des convergences mieux justifiées, et ont, de l'avis de plusieurs responsables rencontrés par la mission, contribué à améliorer significativement non seulement l'efficacité du service, mais aussi sa perception par les agents et donc les conditions de leur travail.

Avec la perspective de nouvelles réductions d'effectifs, il serait sans doute judicieux de réaliser de manière plus générale ces revues de processus, y compris pour prioriser davantage l'affectation des moyens disponibles au sein d'une DRAAF.

- **Des mutualisations entre DRAAF, d'une part, et avec les autres acteurs publics, dans certains secteurs, à encourager pour faire face à la diminution des effectifs**

Les entretiens réalisés par la mission ont montré que beaucoup d'interlocuteurs, responsables et agents, sont aujourd'hui conscients qu'il va être de plus en plus difficile de diminuer les effectifs sans rien changer à l'organisation.

Par ailleurs les mouvements en cours, notamment la création des Secrétariats Généraux Communs (SGC) départementaux, sont observés de près. Plusieurs secrétaires généraux de DRAAF nous ont dit s'attendre à (et redouter mais aussi préparer) une évolution comparable à l'échelle des directions régionales, comme c'est déjà le cas pour les CPCM. L'expérience déjà ancienne au sein de certaines cités administratives, ou certains projets immobiliers, comme le nouveau site de Besançon (VIOTTE)⁶¹ montrent qu'il ne faut pas nécessairement redouter ces mutualisations : elles peuvent se traduire par des améliorations significatives, pour les usagers mais également pour les agents des administrations hébergées dans ces « pôles de services partagés ». Ainsi le SGC de la DD25 va prendre en charge la plateforme de services partagés du nouveau bâtiment VIOTTE et servir à la fois les services de l'État de niveau départemental et de niveau régional (dont la DRAAF, la DREAL et l'ARS).

Dans le domaine forestier, les revues de processus et les analyses d'organisation réalisés (notamment en BFC ou en Occitanie) montrent l'émiettement extrême des compétences de l'État, qui va être à nouveau fragilisé par les nouvelles modalités de gestion du FEADER. Des mutualisations sont déjà réalisées entre plusieurs DRAAF (notamment GE, BFC et AuRA), entre plusieurs départements (en Occitanie notamment). Mais ces démarches se heurtent à la fixité actuelle de la répartition des compétences, d'une part, et aux processus de détermination des dotations en emplois. Ces mutualisations ne pourront être étendues et pérennisées qu'avec l'assurance au minimum d'une neutralité pérenne sur l'affectation des ressources, et idéalement elles pourraient être accélérées avec un processus d'intéressement, à définir à l'échelle nationale.

⁶¹ Ce site est situé tout près de la garde de Besançon-Viotte, qui a de nombreuses liaisons directes avec la gare de Dijon, tout près de laquelle se situe l'autre site de la DRAAF.

Ce travail pourrait faire l'objet d'une mission complémentaire.

R4. Réaliser une évaluation du dialogue de gestion entre l'administration centrale du MAA et les DRAAF, en même temps qu'entre les DRAAF et les DDI et renforcer à l'échelle nationale les incitations à rechercher des mutualisations et optimisations (MAA-SG, DAC)

3.3. Décentraliser, différencier, déconcentrer : la loi 3D, une opportunité pour revoir la répartition des compétences et mission entre les différents échelons et opérateurs du MAA ?

Au terme de cette mission, les rapporteurs invitent à dépasser la question de la réorganisation issue de la réforme de 2015, pour essayer d'envisager les questions plus structurelles que les interlocuteurs rencontrés affrontent. Si la perspective d'une grande loi de modernisation de l'État et des collectivités territoriales, la loi 3D, venait à se confirmer, ce serait l'occasion d'une réflexion stratégique pour réexaminer la cohérence de la répartition actuelle des compétences entre acteurs publics et entre échelons., autour de trois axes :

- la répartition des compétences entre le niveau national, le niveau régional et le niveau département de l'État⁶², d'une part et les compétences des collectivités publiques, d'autre part ;
- les enjeux de management et de prise de décision au bon niveau ;
- la prise en compte de l'inter-ministériarité des enjeux de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts.

Ces questions sont, aux yeux des rapporteurs, centrales pour continuer à améliorer l'efficacité globale des services dans des conditions de travail maintenues à un niveau acceptable.

3.3.1. Renforcer la légitimité du niveau régional, plutôt affaiblie au cours des cinq dernières années

Alors que le scénario initial de la réforme de 2015 envisageait la suppression des départements⁶³, les débats législatifs et les réformes postérieures ont plutôt conforté le niveau départemental⁶⁴.

Dans les domaines portés par les DRAAF, plusieurs interlocuteurs ont souligné la difficulté à donner du sens aux nouveaux territoires régionaux.

Ce n'est pas le cas de la Normandie, des Hauts-de-France, d'AURA ni de BFC : ces régions ont une identité nette du point de vue de l'agriculture, de l'alimentation et/ou de la forêt.

En revanche les régions Grand Est, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine agglomèrent des anciennes régions qui avaient des identités agricoles et forestières plus fortes, dans un nouvel ensemble davantage diversifié. On peut alors souligner, comme certains responsables de SRISE, que cette plus grande diversité contribue à l'intérêt au travail de certains agents des DRAAF.

Mais on peut aussi constater la difficulté des partenaires des professions agricoles et de la transformation à se fédérer dans les nouvelles circonscriptions régionales, alors qu'ils portent des intérêts désormais très variables, voire opposés. En Grand-Est, plusieurs interlocuteurs nous ont ainsi indiqué qu'ils devaient désormais veiller à associer les différentes parties prenantes issues des anciennes régions, qui ne sont pas toutes représentées par les responsables régionaux dont les intérêts peuvent être nettement excentrés par rapport à l'ensemble.

L'antériorité de la réforme des DDI, qui était largement « digérée » en 2015, a aussi contribué à changer la donne. Alors que le niveau régional s'est éloigné du terrain et qu'il a dû se mobiliser pour gérer sa réforme interne et apprendre à gérer les difficultés d'un fonctionnement multi site, le niveau départemental a commencé à bénéficier de la création des DDI, en étant disponible, proche du terrain, et davantage capable de saisir les enjeux globaux des transitions en cours et des risques ou

⁶² La loi 3D – Décentralisation Différenciation Déconcentration – était annoncée pour l'année 2020 avant que la crise du COVID-21 ne suspende les réformes en cours et projetées.

⁶³ Voir le rapport de la Cour des comptes, décembre 2017.

⁶⁴ Notamment les circulaires de l'été 2019.

crises à accompagner.

Cette évolution différentielle des niveaux régionaux et départementaux ne s'est par ailleurs pas accompagnée d'une réflexion globale sur la pertinence ou la hiérarchie des missions. En l'absence de consignes ou d'évolutions réglementaires nationales, les DRAAF ont dû maintenir en conditions opérationnelles la totalité de leurs activités et mission.

L'analyse par programmes, qui correspondent peu ou prou aux services d'une DRAAF, permet de distinguer des positionnements différents :

- les SRAL ont en réalité une activité continue sur l'ensemble du territoire. Tous les SRAL sont ainsi multi localisés, et les activités de contrôle sont souvent organisées sur une base géographique ;
- en revanche, une partie importante des SRISE répond à des commandes nationales et standardisées. La valeur ajoutée à une insertion de ces équipes au niveau régional est plus faible, et un travail en réseau métier à l'échelle nationale est indispensable ;
- entre les deux, les SRFD et les SREA-FAM ont des activités pour partie de pilotage et pour partie de gestion.

Finalement, il serait nécessaire de mettre en correspondance les missions des DRAAF, les priorités à l'échelle régionale et les moyens réels de mettre en œuvre ces missions et priorités⁶⁵. Aujourd'hui, le modèle est largement descendant, par programmes presque étanches. Si la contrainte des effectifs devait se durcir, il serait sans doute indispensable de demander aux DRAAF de conduire, préalablement à la suppression de certains postes et à d'éventuelles réorganisations, une réelle revue des activités, en partant des priorités du projet territorial régional, dans une version coordonnée avec les niveaux nationaux et départementaux, et en analysant les éventuelles superpositions avec les compétences exercées par les collectivités territoriales.

R5. Réaliser régulièrement (tous les 5 ans ?) une revue coordonnée permettant de prioriser les activités en fonction des enjeux généraux et particuliers, idéalement sur le périmètre agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AFSAR) et pour chacun des programmes de cette mission, organiser ces activités aux échelles nationales, régionales et départementales. (MAA-SG, DAC)

3.3.2. Des DRAAF moins nombreuses, plus grandes pour porter des enjeux plus complexes : un nouveau management?

Les DRAAF subissent plusieurs chocs managériaux et s'y adapter est un enjeu d'attractivité et de performance :

- les équipes bi et multisites ;
- l'altérité des traditions issues des fusions ;
- l'éloignement du lien direct avec le terrain ;
- la diminution de l'expertise technique⁶⁶ au profit des tâches managériales dans l'encadrement.

Pour les régions XXL, la création des nouveaux services a été complexe, mais elle a été portée initialement par l'élan – non sans soubresauts – d'une démarche-projet à réussir. Néanmoins, certaines difficultés rencontrées dans la mise en place des nouvelles DRAAF et des nouveaux

⁶⁵ La mission a pris connaissance des travaux réalisés en ce sens dans la région Grand-Est, et dans plusieurs services d'autres DRAAF. Mais il est important que ces travaux soient menés conjointement à l'échelle nationale et à l'échelle départementale pour s'assurer de l'efficacité globale de la mise en œuvre des programmes.

⁶⁶ Pour certains elle résulte de la fin de l'ingénierie d'État.

services ont toutes les chances d'être pérennes. Peut-on alors penser, comme un directeur de DRAAF très expérimenté, que la pression de sélection des cadres est désormais telle que l'ensemble des chefs d'unités et de services disposent des capacités managériales nécessaires à l'exercice de leur nouveau métier, dès leur prise de poste ? La progressivité de la carrière garantit-elle qu'un cadre compétent à l'échelle N puisse exercer la fonction de N+1, qu'un expert reconnu soit spontanément en capacité de manager une équipe multi-localisée et pluriculturelle ?

Plusieurs cadres ont au contraire fait part à la mission – cette clairvoyance est à mettre à leur crédit - des difficultés qu'ils rencontrent dans leur pratique managériale. Des témoignages de représentants des personnels et d'agents ont complété cette vision : il est indispensable non seulement de former au management mais aussi de vérifier régulièrement les besoins des responsables face à des situations nouvelles et de leur fournir l'accompagnement nécessaire. C'est en particulier le cas quand ils sont nommés responsable d'un service multi localisé, agrégeant des cultures d'organisation différentes, et avec des agents qui pratiquent désormais largement le télétravail (pour 20% d'entre eux avant le CODID-19, et pour près de 100% pendant la période de confinement).

Il est sans doute indispensable que ce management soit également adapté à l'évolution des objets et enjeux gérés : auparavant fondé sur l'autorité technique, le leadership dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation est davantage dépendant désormais des capacités de diplomatie, d'intégration d'enjeux multiples, de créativité et d'initiative. Une réflexion sur le style de management serait ainsi utile.

R6. Développer la formation et l'accompagnement managérial des cadres et des équipes et favoriser l'émergence de projets managériaux de DRAAF (MAA-SG)

3.3.3. Après la création des DDI, conforter le travail interministériel à l'échelle régionale ?

Les missionnaires ont interrogé un grand nombre de responsables des DRAAF fusionnées et ont constaté que la plupart d'entre elles ne travaillent que très ponctuellement ou pas du tout avec les DREAL. Certaines réunions de réseaux départementaux sont organisées en commun, mais avec des ordres du jour distincts. Peu ou pas de projets sont portés conjointement.

Pour la mission, ce constat semble poser deux problèmes.

Du point de vue de l'organisation territoriale de l'État, l'échelon DRAAF est entièrement dédié aux missions et programmes du MAA, alors que l'échelon départemental est désormais interministériel :

- Les directions départementales des territoires (DDT) doivent ainsi traiter des enjeux de l'agriculture, de l'alimentation, mais aussi de l'environnement, de l'eau, de la chasse et de la forêt, ou encore de l'aménagement du territoire, de la construction et du logement, couvrant ainsi des compétences des DRAAF et des DREAL.
- Les directions départementales en charge de la protection des populations (DDPP) regroupent au minimum les services vétérinaires et la répression des fraudes.

Ainsi, à l'heure de l'agroécologie, - inscrite dans la loi depuis 2014 -, de la redécouverte de l'intérêt des dynamiques locales et régionales, y compris en terme d'approvisionnement et de sécurité alimentaire en période de crise, mais aussi compte tenu des enjeux de biodiversité et donc de l'importance d'une meilleure « diplomatie » entre les loups et les éleveurs⁶⁷, ou, de manière plus prosaïque, d'opportunité de financement des aménités de l'agriculture, de partage de la ressource en eau et de préservation de sa qualité ... la DRAAF risque d'apparaître comme un « silo » du MAA en région, sans responsabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par d'autres ministères et directions régionales de l'État, et laissant au niveau départemental et à d'autres acteurs la charge de conciliation entre les différentes politiques publiques complémentaires ou antagonistes (production agricole vs préservation de la biodiversité vs enjeux sanitaires...).

⁶⁷ « Les diplomates » Baptiste Morizot, 2016

En contrepoint, la transition agroécologique invite une approche beaucoup plus intégrée des enjeux économiques, environnementaux et sociaux⁶⁸. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de fusionner les ministères : d'autres directions régionales couvrent des champs relevant de plusieurs départements ministériels, et portent, comme les DRAAF, plusieurs programmes.

R7. Redéfinir les missions confiées aux DRAAF pour permettre un réel portage intégré au niveau régional des enjeux de la production agricole, de la sécurité alimentaire, de la forêt, dans une perspective agroécologique (MAA-SG, DAC)

⁶⁸ Voir les travaux sur l'agroécologie, coordonnés par Marion GUILLOU et Bertrand HERVIEU, en, amont de la loi de 2014.

RECOMMANDATIONS : PRESENTATION D'ENSEMBLE

Les 7 recommandations du rapport sont présentées ici de manière synthétique, en distinguant celles qui relèvent de la stratégie, de l'organisation et de de l'accompagnement.

	QUOI	POURQUOI	QUI	QUAND	Points d'attention
Stratégie	Redéfinir les missions des DRAAF (R7)	Assurer un portage intégré des politiques agricoles, alimentaires	MAA et interministériel	Dès que possible	Répartition des responsabilités DREAL-DRAAF
Organisation	Réaliser une revue des activités, du niveau national au niveau départemental (R5) évaluer le dialogue de gestion (R4) concevoir de nouveaux organigrammes à 5 ans (R1)	Assurer la bonne subsidiarité, et prioriser selon les enjeux des territoires Rendre plus efficiente l'organisation et permettre aux agents d'anticiper les changements d'organisation	MAA, avec les préfets	R4 et R5 après la mise en œuvre de la R7, sauf si R7 est abandonnée. R1 après R4 et R5	Accepter une plus grande différenciation de l'organisation, selon les enjeux et les contraintes territoriales
Accompagnement et outils	Améliorer le cadre réglementaire du travail en DRAAF (R3) le management d'équipes (R6) et les outils de communication (R2)	Faciliter le travail des agents en DRAAF	MAA et interministériel	Dès que possible	Doter chaque agent en DRAAF de moyens de travail sûrs mais ouverts, permettant le nomadisme et le télétravail

ANNEXES

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 27 SEPT 2019

La Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Réf : SDPS - 2019 - 9 D

Objet : Bilan organisationnel et social de la réforme régionale de 2015

La loi du 16 janvier 2015 a instauré au 1er janvier 2016 treize grandes régions issues du regroupement des vingt-deux régions métropolitaines. S'adaptant à la nouvelle carte administrative, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a créé sept nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) par fusion de seize DRAAF préexistantes, les six autres DRAAF demeurant inchangées. Trois principes devaient présider à cette réorganisation :

- le maintien des compétences et des parcours professionnels ;
- la concertation avec les agents et leurs représentants ;
- le choix du multi-sites qui permet de ne pas procéder à des mobilités géographiques obligatoires.

Quarante-deux mois après l'entrée en vigueur de cette réforme, je souhaite confier au CGAAER une mission visant à dresser le bilan organisationnel et social de cette réorganisation.

...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Le CGAAER procédera à une cartographie des nouveaux organigrammes mis en place. Il s'interrogera notamment sur l'impact de la réforme sur la taille et le nombre de services, leur répartition spatiale (spécialisation des sites ou services multi-sites), l'adéquation des organigrammes retenus avec les organigrammes cibles, les mutualisations effectuées et les gains d'efficacité ainsi acquis.

La mission s'intéressera, dans un second temps, à l'impact de la réforme territoriale sur les agents et les conditions de sa mise en œuvre.

Elle dressera un bilan précis, quantitatif et qualitatif, de l'impact de cette réforme sur la situation des agents et de son accompagnement : dialogue social mené, changement de résidence administrative, changement de fonction, mesures d'accompagnement retenues.

Elle analysera notamment, sans que cette liste soit exhaustive, la répartition des compétences entre le directeur et les directeurs adjoints, les modalités d'animation de l'équipe de direction, les démarches mises en œuvre pour créer un sentiment d'appartenance collective, le mode de travail des services multi-sites ou spécialisés, la relation avec les principaux partenaires et les modalités d'animation des réseaux (DDI, EPL). Elle procédera à une première analyse quantitative du temps consacré aux trajets entre sites d'une même DRAAF par fonction (directeur, directeur adjoint, chef de service, chef d'unité, chargé de mission) et à leur décompte sur le temps de travail. Elle précisera l'impact de ces trajets sur la capacité à bénéficier d'une formation et s'efforcera de préciser si la réforme territoriale a modifié les perspectives d'évolution professionnelle des agents.

Le CGAAER proposera, enfin, les évolutions nécessaires pour garantir des conditions de travail de qualité comparables entre l'ensemble des DRAAF et renforcer l'efficacité de services. Pour ce faire, le CGAAER parangonnera les modalités de mise en œuvre de la réforme territoriale au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à celles pratiquées par d'autres ministères, dont le ministère de la transition écologique et solidaire.

Le CGAAER pourra s'appuyer sur « La réforme territoriale de l'État : bilan d'étape de la mise en place des nouvelles DRAAF au 1^{er} janvier 2016 » et sur les services du Secrétariat général.

Je vous remercie de bien vouloir remettre votre rapport pour janvier 2020. Ce rapport fera l'objet d'une présentation aux organisations syndicales au plus tard au 1^{er} semestre 2020.



Isabelle CHMITELIN

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

MAA - Administration centrale

Nom Prénom	Fonction	Date
Philippe MERILLON	Secrétaire général adjoint	22/10/19
Anne CROZAT	Sous-directrice	17/10/19

MAA – Réseaux nationaux

Nom Prénom	Fonction	Date
Anne COSTAZ	Présidente du groupement des DDT (en visio)	14/04/20
Isabelle PLASSAIS	Présidente du groupement des EPLEA (en visio)	14/04/20

DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

Sauf mention contraire, les rencontres ont eu lieu sur le site de LEMPDES

Nom Prénom	Fonction	Date
Michel SINOIR	Directeur	23/01/20
Régine MARCHAL NGUYEN	Directrice adjointe	23/01/20
Guillaume ROUSSET,	Directeur adjoint (à Lyon en visio)	23/01/20
Marie-Noëlle DUBAR	FO (à Lyon en visio)	23/01/20
Chantal FAURE	FO (à Lyon en visio)	23/01/20
Sabrina LARGO	FO (à Lyon en visio)	23/01/20
Grégory CHANU	FO (à Lyon en visio)	23/01/20
Thibaut JOFFE	FO (à Lyon en visio)	23/01/20
Pierre ROSSI	CFDT	23/01/20
Sean HEALY	Chef du service information statistique, économique et territoriale	23/01/20
Réunion ouverte aux agents (3 présents)		23/01/20
Frédéric FIEUX	Chef du service FranceAgriMer	23/01/20
Patricia ROOSE	Chef du service alimentation	23/01/20

Nom Prénom	Fonction	Date
Hélène HUE	Chef de service forêt, bois, énergie	23/01/20
Véronique PAPERREUX	Chef du service régional formation développement par intérim	23/01/20
Marie-France TAPON	Secrétaire générale (en visio)	21/02/20
Boris CALLAND	Chef du service économie agricole (en visio)	

DRAAF BFC

Nom Prénom	Fonction	Date
Vincent FAVRICHON	Directeur	30/01/20
Site de DIJON		
Bruno DEROUAND	DRAAF Adjoint	30/01/20
François CASTANIE	SRFAM	30/01/20
Marie-Caroline RIGAUD	Cheffe du CPCM	30/01/20
Solène AUBERT	Cheffe de la MAPEC	30/01/20
Sylvaine RODRIGUEZ	MAPEC (Mission appui pilotage compétences)	30/01/20
Sophie JACQUET	CS SRAL	30/01/20
Nadège PALANDRI	CS SREA	30/01/20
Eric AIMON	SG	31/01/20
David ROCOPLAN	CFDT	31/01/20
S KOFFI	CFDT	31/01/20
Anne-Lise LORRAIN	CFDT	31/01/20
Jean-Denis NOIROT	EFA-CGC	31/01/20
L BARRALIS	SNI-IAE	31/01/20
Site de BESANCON		
Catherine MERCIER	Alliance du trèfle	31/01/20
Karine BEDEAUX	FSU	31/01/20
Olivier CHAPPAZ	CS SRFOB	31/01/20
Pascal COUVEZ	CS SRF RD	31/01/20

Nom Prénom	Fonction	Date
Florent VIPREY	CS SRISE	31/01/20

DRAAF Grand-Est

Nom Prénom	Fonction	Date
Anne BOSSY	Directeur	03 et 04/02/20
Site de METZ		
Benoît FABBRI	Directeur régional adjoint	03/02/20
Réunion d'échange avec les encadrants : 11 personnes, présentes ou en visio-conférence depuis Metz et Strasbourg		
Catherine ROGY	Directrice régionale adjointe	03/02/20
Christian SIMON	FO	03/02/20
Eric STOKLIN	FO	03/02/20
Fabrice COLSON	CGT	03/02/20
Danèle REGARD	CFDT	03/02/20
Emma POLETTE	FO (en visio depuis Strasbourg)	03/02/20
Michèle PFEIFFER	UNSA (en visio depuis Strasbourg)	03/02/20
Yannick GROSSHANS	FO (en visio depuis Strasbourg)	03/02/20
Dimitri OREAL	FO (en visio depuis Strasbourg)	03/02/20
Amélie SCHELL	FO (en visio depuis Châlons-en-Champagne)	03/02/20
Aurélien POULOT	UNSA (en visio depuis Châlons-en-Champagne)	03/02/20
Isabelle WÜRTZ	Cheffe de service régional forêt, bois	03/02/20
Laurence BLACHUT	Cheffe du centre de prestations comptable mutualisé	03/02/20
Catherine ROGY	DRAAF adjointe	03/02/20
Christophe NOEL	CS adjoint SRFD	03/02/20
Florence CARON-ROBERT	Responsable communication	03/02/20
Site de CHALONS-EN-CHAMPAGNE		
Sylvain KRABO	CS SRISE	04/02/20

Nom Prénom	Fonction	Date
Sandrine MOLEZ	Secrétaire générale	04/02/20
Aurélia BARTEAU	Cheffe adjointe du service régional économie agricole	04/02/20
Hélène BERNARDINI	DRAAF adjointe (en visio depuis Strasbourg)	04/02/20
Christian HAESSLER	Chef du service régional de l'alimentation	04/02/20
2° Réunion d'échange avec les encadrants (8 participants dont certains en visio)		04/02/20

DRAAF Hauts-de-France

Nom Prénom	Fonction	Date
Luc MAURER	Directeur	14/01/20
Site d'Amiens		
Thierry DUPEUBLE	Directeur adjoint	14/01/20
Sandrine MARTINAGE	Chef du service formation développement	14/01/20
Thierry MARTIN	FO	14/01/20
Dominique NORMAND	Alliance du trèfle (visio)	14/01/20
Nadine DEUWEL	Alliance du trèfle (visio)	14/01/20
Xavier LOUVET	Chef du service FranceAgriMer	14/01/20
Michèle MEUNIER	Adjoint au Chef du service FranceAgriMer	14/01/20
Émilie HENNEBOIS	Chef du service régional de l'information, statistique et économique	14/01/20
Mylène COROENNE	Adjointe au Chef du service régional de l'information, statistique et économique	14/01/20
Rencontre avec des agents (2 présents, 8 en visio)		
Valérie MAQUERE	Chef du service économie agricole	14/01/20
Élise GRANGER	Adjointe au Chef du service économie agricole	14/01/20

DRAAF Nouvelle-Aquitaine

Nom Prénom	Fonction	Date
Site de LIMOGES		

Nom Prénom	Fonction	Date
Philippe DE GUENIN	Directeur	27/01/20
Benoît LAVIGNE	Directeur adjoint	27/01/20
Guy LEHAY	CS SFRD	27/01/20
Jean-Jacques SAMZUN	CS SRISSET	27/01/20
Arnaud FAVIER	SG	27/01/20
Laurent LHERBETTE	SREAA	27/01/20
Site de BORDEAUX		
Valérie LAPLACE	Chef du service FranceAgriMer	28/01/20
François HERVIEU	Chef du service SRAL	28/01/20
Nathalie FAVRE	CS SRFOB	28/01/20
Site de POITIERS		
Fabrice DULIGNET	CFDT	28/01/20
Catherine HARDY	CFDT	28/01/20
Laurine POUPIER	FO	28/01/20
Maryline THILLIERE	FSU CGT (à Bordeaux en visio)	28/01/20
Dominique	FSU CGT (à Bordeaux en visio)	28/01/20
Katia ANGELIQUE	FSU CGT	28/01/20
Nadette	SNIUTTEN-FSU	28/01/20
Clémentine AUCHARDIERE	FO (Limoges en visio)	28/01/20
Laurent JOYEUX	FO (Liomges en visio)	28/01/20
Patrick PROJET	UNSA (Liomges en visio)	28/01/20
Pascale CAZIN	DR adjointe	28/01/20

DRAAF Normandie

Nom Prénom	Fonction	Date
Caroline GUILLAUME	Directeur	25/11/19
Site de ROUEN		

Nom Prénom	Fonction	Date
François POUILLY	Directeur adjoint	25/11/19
Michel DELACROIX	CS SRISE	25/11/19
Geneviève SANNER	Chef du service SREMAF	25/11/19
Pascale LOUVET	UNSA	25/11/19
Marc TRENCHARD	FO	25/11/19
Laurent BOURGOIT	UNSA	25/11/19
Rencontre avec les agents (24 participants)		
	Chef du centre de prestations comptable mutualisé	25/11/19
Jean-François COLLOBERT	CS SRAL (en visio depuis Caen)	25/11/19
Anne-Christine PAPIN	CS adjointe SRAL	25/11/19
Valérie GARNIER	SG adjointe	25/11/19
Site de CAEN		
Hélène MALVACHE	Cheffe de la Mission Modernisation Appui Pilotage et Communication MMAPIC	26/11/19
Annie TARARE	MMAPIC	26/11/19
Jean-Luc PAJAUD	Chef du service SREAA- FranceAgriMer	26/11/19
Stéphane MICHEL	Chef du service SRFD	26/11/19
Rencontres avec les personnels (8 personnes)		
Catherine BAIL	UNSA	26/11/19
Hortense LOUVARD	FO	26/11/19
Sophie de MAUREY	FO	26/11/19
Yoann Le LOUARN	FO ?	26/11/19
Rémi LAFOREST	SG	26/11/19
Valérie GARNIER	SG adjointe	26/11/19
Ludovic GENET	DRAAF adjoint	26/11/19

Nom Prénom	Fonction	Date
Site de TOULOUSE		
Pascal AUGIER	Directeur	28/11//19
Vincent DARMUZEY	CS SRISE	28/11/19
Xavier PIOLIN	CS forêt-bois	28/11/19
Thierry PECH	FO	28/11/19
Bertrand COSTES	FO	28/11/19
Lydie BASTRIOS	UNSA	28/11/19
Hervé LOUSSERT	UNSA	28/11/19
Jacques MOISNARD	CFDT	28/11/19
Delphine FRICONNET	CFDT	28/11/19
Yacine LOILLIER	FSU	28/11/19
Anne-Marie BEAL	SG	28/11/19
Catherine PAVE	SRAL	28/11/19
Site de MONTPELLIER		
Guillaume RANDRIAMOMPITA	Chef du service agriculture et Agroalimentaire	29/11/19
Nicolas JEANJEAN	DRAAF adjoint	29/11/19
Pierre LABRUYERE	CSR FAM	29/11/19
Céline MONIER	CSR adjointe FRD	29/11/19

DRAAF Centre-Val-de-Loire

Nom Prénom	Fonction	Date
Bruno LOCQUEVILLE	Directeur	03/03/20
Anthony DEMISSY	SG	

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés plusieurs fois dans le corps du rapport

AC	Administration centrale
ADT	Alliance du trèfle
AFSAR	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
AuRA	Auvergne-Rhône-Alpes
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CPCM	Centre de prestations comptables mutualisées
CT	Comité technique
DATE	Direction de l'administration territoriale de l'État
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale et) de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAAF	Directions régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale environnement aménagement logement
ETP	Équivalent temps-plein
ETPT	Équivalent temps-plein travaillé
FAM	FranceAgriMer
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GE	Grand-Est
HdF	Hauts-de-France
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MAPS	Mission d'appui aux personnes et aux structures
MCT	Ministère de la cohésion des territoires
MICORE	Mission interministérielle de coordination de la réforme de l'État
MIREX	Mission inter-régionale des examens
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
NA	Nouvelle-Aquitaine
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PACA	Provence-Alpes-Côte-D'azur
PARRE	Prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Revue générale des politiques publiques
RIALTO	Règlement intérieur sur l'aménagement local du temps de travail et sur l'organisation
RICA	Réseau d'information comptable agricole
SG	Secrétariat général
SGC	Secrétariat général commun
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SIVEP	Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire (aux frontières)
SRAL	Service régional de l'alimentation
SREA	Service régional économie agricole
SRFD	Service Régional Formation et Développement
SRFOB	Service régional forêt-bois
SRH	Service des ressources humaines (du MAA)
SRISE	service régional Informations statistiques et économiques
TSD	Travail en site distant

Annexe 3 : Bibliographie

Par ordre chronologique

« La transition numérique de l'administration territoriale de l'État » IGF-IGA, avril 2016

« Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance » Rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2017

« Revue des missions, de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture » IGF-IGA-IGAC, février 2018

« La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation » François WEIL, Olivier DUGRIP, Marie-Pierre LUIGI, Alain PERITAZ, mars 2018

Annexe 4 : Engagement au titre du FMR (2015-2019) par les DRAAF/DAAF

Source : MAAF/SG/SM/BPPM juin 2019

Lot n°1 Coaching collectif pour l'accompagnement des services dans des situations à forts enjeux stratégiques et managériaux : KIOR TALENTS

Lot n°2 Appui au pilotage et au management : PWC/ALENIUM

Lot n°3 Appui à l'évolution des organisations et des processus : ALENIUM/ PWC

MAD : mise à disposition

AE	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
DRAAF AURA				55 566	8 382	63 948
DRAAF HDF	18 000			20 034		38 034
DRAAF Normandie		16 200		17 098		33 298
DRAAF Bretagne					20 034	20 034
DRAAF PDL			20 034	27 030		47 064
DRAAF IDF				10 488		10 488
DRAAF Occitanie	18 000		36 487			54 487
DRAAF Nouvelle-Aquitaine	36 000		48 654			84 654
DRAAF CVLL	22 407					22 407
DRAAF PACA		20 034	20 034			40 068
DRAAF Corse		21 897		11 448		33 345
DRAAF BFC		28 620	46 110	22 896		97 626
DRAAF Grand-Est	14 400	28 620	15 950			58 970
DAAF (Réunion)		29 220				29 220
DAAF (Guadeloupe)		29 220				29 220
DAAF (Guyane)			15 500	4 200		19 700
Mayotte			20 288			20 288
Wallis et Futuna					12 230	12 230
<i>Accompagnement SG DRAAF</i>		10 488				10 488
	108 807	184 299	223 057	168 760	40 646	725 569

Montant engagé en 2015 = 108 807€

• DRAAF gestion du courrier Centre – Poitou Charente :	Lot 2	22 407€
• DRAAF Alsace – Accompagnement au pilotage de sortie de crise du CPCM :	Lot 1	14 400€
• DRAAF ALPC	Lot 1 (accompagnement/fusion)	36 000€
• DRAAF Languedoc Roussillon -Midi Pyrénées	Lot 1 (accompagnement/fusion)	18 000€
• DRAAF NPC –Picardie	Lot 1 (accompagnement/fusion)	18 000€

Montant engagé en 2016 = 184 299 €

• SG des DRAAF – SG/SM Echanges de pratiques	Lot 1	10 488€
• DRAAF BFC – volet managérial du projet stratégique	Lot 1	28 620€
• DRAAF ACAL – appui à l’élaboration d’une charte managériale	Lot 1	28 620€
• DAAF Réunion – cohésion de la ligne managériale	Lot 1	29 220€
• DAAF Guadeloupe	Lot 1	29 220€
• DRAAF Normandie – charte managériale	MAD	16 200€
• DRAAF PACA – renforcement managérial sur 10 sites	Lot 1	20 034€
• DRAAF Corse – projet stratégique	Lot 2	21 897€

Montant engagé en 2017 = 222 803 €

• DRAAF Occitanie – appui réseaux métiers économie agricole 2ème pilier (Lot 3)		36 487€
• DRAAF BFC – compétences forestières	Lot 3	26 076€
• DRAAF Nouvelle Aquitaine – appui CODIR	Lot 1	28 620€
• DRAAF SREAA – Grand Est – management plusieurs sites		15 950€
• DAAF Mayotte – projet stratégique	Lot 2	20 288€
• DRAAF PACA – plan d’action managérial et projet stratégique	Lot 1	20 034€
• DRAAF Pays de Loire – appui ligne managériale	Lot 1	20 034€
• DRAAF BFC – appui au projet stratégique	Lot 1	20 034€
• DRAAF Nouvelle Aquitaine – appuis aux SG et SRAL	Lot 1	20 034€
• DAAF Guyane – développement intelligence collective	MAD	15 500€

Montant engagé en 2018 = 168 760 €

• DRIAAF : Cadrage du projet stratégique	Lot 1	10 488€
• DRAAF AURA : accompagnement EPLEFPA Belleville	Lot 1 UO 2	20 034€
• DRAAF AURA : accompagnement du projet stratégique	Lot 2	20 822€
• DRAAF PDL : Mutualisation des compétences et animation du réseau forêt	Lot 3	27 030€
• DRAAF Normandie : Appui à la démarche managériale / certification	MAD	5 700€
• DRAAF Normandie : formation-action démarche appréciative	MAD	4 788€
• DRAAF Normandie : Appui à la démarche managériale	MAD	6 610€
• DAAF Guyane – appui aux chefs de projet sur l’intelligence collective	MAD	4 200€
• DRAAF Hauts de France : coaching d’équipe du SG	Lot 1	20 034€
• BFC : appui au projet de service – phase 2	Lot 1	22 896€
• DRAAF AURA : accompagnement du projet stratégique phase 2	Lot 2	14 710€
• DRAAF Corse : positionnement stratégique OTE	Lot 1	11 448€

Montant engagé en 2019 = 40 646 €

• DRAAF AURA : échanges de pratiques managériaux	Lot 2	8 382€
• DRAAF : appui 20 directeurs EPL Bretagne et PDL	Lot 1	20 034€
• DSA Wallis et Futuna projet de service	MAD	12 230€

En cours pour 2019 :

- *DRAAF Occitanie: accompagnement organisation missions forestières* Lot 3
- *DRAAF : appui amélioration processus export denrées animales– phase 2* Lot 2
- *DRAAF Normandie 3 SPA* Lot 2