

Paris, le 15 MAI 2008

Le Premier Ministre

N° 5301/SG

à

Madame et Messieurs les préfets de région
(pour attribution)
Mesdames et Messieurs les préfets de département
(pour information)

Objet : réorganisation de l'échelon régional du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Le 12 décembre 2007, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé la création d'un échelon régional unifié du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il est essentiel que ce ministère puisse rapidement s'appuyer sur un service cohérent capable, sous votre autorité, de piloter et décliner en région les politiques de développement durable, selon les priorités identifiées lors du Grenelle de l'environnement. Il importe également de donner aux priorités du ministère du logement et de la ville la place qui leur revient, notamment en ce qui concerne le développement de l'offre de logement et la poursuite de la rénovation urbaine.

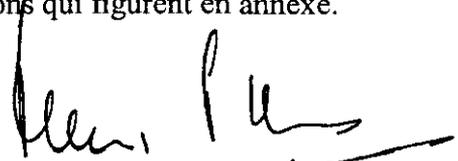
Le regroupement des DRIRE, des DIREN et des DRE donnera aux nouvelles directions régionales une masse critique, un champ de compétences et une visibilité qui permettront à l'Etat de renforcer son action sur les enjeux majeurs du développement durable. Il s'agit de créer un nouveau service au niveau régional, en refondant les missions, l'organisation et les modes de travail, dans le cadre d'un véritable projet de service.

Bien entendu, ces travaux devront également intégrer les enjeux propres à chaque région.

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

Dans l'attente des textes qui rendront effective la réorganisation, je vous demande de préparer la mise en place des nouvelles directions. La conduite du projet sera confiée au directeur régional d'origine, DRIRE, DIREN ou DRE, selon l'indication de l'annexe 1.

Vous voudrez bien vous conformer aux instructions qui figurent en annexe.



François FILLON

ANNEXE 1

Calendrier de la fusion DRIRE, DIREN et DRE et origine directionnelle des directeurs des nouvelles directions régionales

REGIONS	01/01/2009	01/01/2010	01/01/2011
ALSACE		DRE	
AQUITAINE			DRIRE
AUVERGNE		DRIRE	
BASSE-NORMANDIE		DRIRE	
BOURGOGNE		DRE	
BRETAGNE		DIREN	
CENTRE		DIREN	
CHAMPAGNE-ARDENNE	DIREN		
CORSE	DRE		
FRANCHE-COMTE		DRIRE	
HAUTE-NORMANDIE	DRIRE		
GUYANE			DIREN
GUADELOUPE			DIREN
MARTINIQUE			DRE
ILE DE FRANCE			DRE
LANGUEDOC-ROUSSILLON		DIREN	
LIMOUSIN		DRE	
LORRAINE			DRIRE
MIDI PYRENEES	DRE		
NORD PAS de CALAIS	DRIRE		
PACA	DIREN		
PAYS-DE-LA-LOIRE	DIREN		
PICARDIE	DRE		
POITOU-CHARENTES		DRE	
REUNION		DIREN	
RHONE-ALPES	DRIRE		

ANNEXE 2

Instructions pour la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

1 – Objectifs poursuivis :

A l'issue du Grenelle environnement, certains sujets prioritaires apparaissent d'ores et déjà porteurs de sens et de synergies pour la nouvelle direction régionale : la lutte contre le changement climatique ; l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables ; la prise en compte de l'environnement dans les infrastructures et l'organisation de transports durables ; la protection, la restauration et la valorisation des ressources ; l'aménagement et le développement durables des territoires ; le développement d'une offre de logements répondant, notamment dans les zones tendues, aux besoins des citoyens, dans le respect d'une gestion économe de l'espace et d'une urbanisation maîtrisée ; les risques et les enjeux santé-environnement ; la connaissance et le suivi des secteurs économiques relevant du champ de compétences du MEEDDAT ; le changement des comportements (éco-responsabilité, éducation environnementale, intégration du développement durable dans les décisions...) ; l'évaluation ; la gestion des données et les systèmes d'information ; la communication ; l'information et l'association des citoyens.

La création de la DREAL doit donc permettre :

- une plus grande pertinence, efficacité et cohérence dans le processus de décision, par une prise en compte en amont d'un plus grand nombre d'enjeux et des approches transversales et intégrées ;
- un poids et une légitimité renforcés de la nouvelle direction vis-à-vis des parties prenantes de l'environnement, du développement durable, de l'aménagement et du logement ;
- de nombreuses mutualisations et un partage de bonnes pratiques. Les métiers et les compétences sollicités au sein des trois directions régionales présentent à la fois des points communs et des différences. Leur confrontation au sein d'une même structure permettra un enrichissement mutuel des méthodes de travail ;
- une communication extérieure du service fusionné plus efficace, car s'appuyant sur une présentation globale des politiques locales de développement durable et reflétant la pertinence d'un traitement cohérent de problématiques territoriales par nature transversales.

Tout au long du processus de constitution des DREAL, conformément aux instructions sur la concertation et la communication que je vous adresse parallèlement, vous communiquerez régulièrement vis-à-vis des partenaires de l'Etat, selon des modalités que vous arrêterez, afin de leur présenter les avantages de la réforme.

2 – Calendrier :

Il est souhaitable, en termes de mise en œuvre, de créer les nouvelles directions progressivement, sur une période de trois ans, selon le calendrier figurant en annexe 1.

Cette annexe 1, établie dans un souci d'équilibre, précise aussi l'origine du directeur (DIREN, DRIRE ou DRE) qui dirigera la nouvelle direction régionale.

La création de la DREAL sera rendue effective sur le plan juridique au 1^{er} janvier 2009, 2010 ou 2011 selon les régions. Les nominations des directeurs régionaux interviendront de façon concomitante. La région Ile-de-France et l'Outre-mer feront l'objet de dispositions juridiques particulières pour tenir compte de leurs spécificités.

La fusion sera précédée d'un travail préparatoire d'au plus 12 mois, que vous confierez au directeur régional alors en poste ayant l'origine directionnelle mentionnée en annexe 1. Il sera désigné « préfigurateur », c'est-à-dire chef de projet de la construction de la nouvelle direction régionale. Vous lui adresserez une lettre de mission, s'inspirant des présentes instructions, afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la réforme dans votre région.

3 – Méthode :

a) Au niveau national :

Un comité de pilotage national sera institué. Il sera présidé par le secrétaire général du MEEDDAT et sera composé d'un représentant du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales, d'un représentant du secrétariat général du MINEIE, d'un représentant du secrétariat général du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, d'un représentant du ministère du logement et de la ville, d'un représentant de la mission interministérielle créée par la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008, d'un représentant de la Direction générale de la modernisation de l'Etat, des têtes de réseau nationales des trois directions régionales (puis de la tête de réseau unique), d'un préfet de région et de préfigurateurs (puis directeurs) régionaux. Il pourra bénéficier de l'appui d'un consultant.

Selon les sujets traités, les administrations centrales donneurs d'ordres des directions régionales ou les services centraux gestionnaires seront associés. Le conseil général des ponts et chaussées, le conseil général des mines, le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, ainsi que l'inspection générale de l'environnement seront tenus informés.

Ce comité de pilotage se réunira au moins tous les trois mois et à un rythme rapproché dans un premier temps.

Il traitera de l'ensemble des problématiques posées par la création des DREAL, procédera aux arbitrages nécessaires à la poursuite des travaux et favorisera le partage d'expérience pour diffuser les bonnes pratiques et garantir la cohérence globale de la démarche.

Ses décisions seront préparées par des groupes de travail thématiques qui travailleront selon une lettre de mission adressée à l'animateur de chaque groupe. Les sujets à expertiser sont multiples : gestion des compétences et formations, mobilités, mesures d'accompagnement, instances de concertation sociale, gestion budgétaire et comptable / LOLF, informatique et systèmes d'information, communication, immobilier, actions sociales, ARTT, hygiène et sécurité, etc.

Ces groupes de travail réuniront, à la fois, des personnes qualifiées des administrations centrales et des services déconcentrés. Les problématiques communes ou en interaction avec l'échelon départemental seront abordées de manière coordonnée avec les travaux s'y rapportant, dans un souci de cohérence.

Leurs travaux étayeront également les échanges qui se tiendront au niveau national entre l'administration et les organisations syndicales en fonction des modalités qui auront été définies de manière concertée.

Le dispositif national sera affiné dans le cadre des travaux d'organisation des administrations centrales du MEEDDAT et du MLV, selon une double logique de pilotage et d'appui.

b) Au niveau régional :

Vous vous assurerez dans vos régions respectives que :

- le sens de la réforme est expliqué, tant en interne, au sein de l'administration, qu'auprès des partenaires extérieurs ;
- le dialogue social (information des CTP locaux, réunions informelles avec les organisations syndicales, etc.), l'écoute et la communication internes sont renforcés ;
- des actions favorisant la connaissance réciproque (découverte des métiers, grille d'analyse des missions, inventaire des priorités...), la valorisation des compétences et l'émergence d'une culture commune sont lancées dans les DRIRE, DIREN et DRE ;
- les plans de communication de ces trois directions sont a minima coordonnés dès 2009 et valorisent la réforme ;
- des travaux sont entrepris sur la mise en commun et le partage des données en leur possession.

A ces objectifs communs à toutes les régions s'ajoutent ceux de la phase de préfiguration.

La phase de préfiguration a pour objectifs :

- de permettre aux agents de s'approprier la réforme ;
- de bâtir l'organisation-cible, le chemin pour la mettre en place et le programme de travail de la nouvelle direction ;
- de mettre en cohérence ou d'unifier les référentiels, les procédures et les outils nécessaires au bon fonctionnement de la nouvelle direction.

En sus des actions à mener sans attendre dans toutes les régions, la phase de préfiguration devra ainsi conduire à :

- un projet de service tel que défini dans l'annexe 3, qui sera transmis pour validation au secrétariat général du MEEDDAT et au ministère du logement et de la ville ;
- un organigramme détaillé, découlant du projet de service et désignant les chefs de service et le positionnement individuel de chaque agent dans la nouvelle direction ;
- un projet de règlement intérieur unifié de la nouvelle direction (y compris le règlement sur le temps de travail), dans le respect des instructions qui seront données par l'administration centrale ;
- un recensement des besoins individuels en formation qui seront traduits dans le plan de formation de la direction et le plan individuel de formation de chaque agent ;
- un travail d'harmonisation des procédures et des outils locaux.

L'ensemble de ces éléments fera l'objet d'un examen par les CTP des trois directions régionales. De manière générale, la construction du nouveau service se fera par étape, permettant à la fois de partager les mêmes objectifs, de dessiner l'organisation et de mener la nécessaire concertation avec les personnels et leurs représentants.

Parallèlement, les services déconcentrés seront sollicités pour contribuer aux groupes de travail nationaux mentionnés au point a), rendre compte du déroulement des travaux de préfiguration et mettre en œuvre les décisions prises au sein du comité de pilotage national.

Vous dresserez un bilan des résultats de la phase de préfiguration par rapport aux objectifs fixés par la présente instruction, que vous adresserez au secrétaire général du MEEDDAT et au secrétaire général du MIOMCT (DMAT), accompagné de vos éventuelles observations ou préconisations. Le secrétariat général du MEEDDAT se chargera de la bonne information des différentes parties prenantes au niveau national.

Concernant les cinq régions ayant expérimenté le rapprochement DRIRE-DIREN, vous veillerez à ce que le travail effectué dans ce cadre soit capitalisé et serve de support aux travaux complémentaires nécessaires.

En termes de méthode, le préfigurateur définira, sous votre autorité, les formules et modes de travail qui sembleront les mieux adaptés à la mise en œuvre de la présente instruction.

Il est recommandé, au vu des retours d'expérience, de tenir très rapidement des réunions conjointes des trois comités de direction, de lancer les travaux préparatoires par un séminaire (par exemple, de l'encadrement), d'instituer un comité de pilotage du projet et de mettre en place des groupes de travail locaux mobilisant les compétences des agents.

Des éclairages complémentaires figurent en annexe 4. Chaque région sera accompagnée par un consultant et fera l'objet d'un suivi au niveau national.

ANNEXE 3

Eléments de cadrage pour l'élaboration du projet de service des nouvelles directions régionales

1 – Principes du projet de service :

Le projet de service est un document qui doit mobiliser les agents de la nouvelle direction autour d'un projet commun. En intégrant l'ensemble des missions de la nouvelle direction et leurs évolutions, il doit mettre en cohérence la mise en œuvre des politiques ministérielles et déterminer les priorités d'intervention de la future direction, en tenant compte des spécificités du territoire régional. Sa finalité est de favoriser la cohésion interne de la nouvelle direction régionale et l'amélioration continue de l'accomplissement de ses missions.

Par conséquent, le projet de service se doit d'être un document partagé par l'ensemble des agents, affichant une politique claire de la direction. Il doit donc rester synthétique et faire ressortir les éléments fondamentaux. Sa forme doit être adaptée pour être compréhensible par tous. Les éventuels développements nécessaires pourront figurer en annexe.

Le projet de service est un document à la fois stratégique et opérationnel. Il énonce une politique, fixe les objectifs, délais et moyens correspondants, définit les indicateurs de suivi et précise le projet d'organisation de la direction régionale.

S'agissant d'un document stratégique, sa période de mise en œuvre doit s'inscrire sur une durée de moyen terme, de l'ordre de trois ans. Mais il doit aussi conduire chaque année à l'obtention de résultats substantiels. Il est donc demandé que celui-ci soit conçu de manière à rendre possible un point annuel de son avancement.

2 – Méthodologie d'élaboration du projet de service :

La rédaction du projet de service relève de la responsabilité du préfigurateur. Il représente un acte fort de management.

Il doit résulter d'une consultation approfondie des équipes et son élaboration s'inscrire dans une démarche participative et concertée, en particulier avec les représentants du personnel. Le projet de service fera l'objet d'un examen dans les CTP des trois directions régionales. Il sera soumis pour validation au secrétariat général du MEEDDAT.

Sa bonne appropriation et mise en œuvre nécessitent qu'il soit largement expliqué aux agents.

3 – Contenu du projet de service :

Le projet de service doit décrire :

- a) les enjeux pour la nouvelle direction (nationaux et locaux), en se fondant, notamment, sur les documents régionaux et départementaux de référence (en particulier CPER, PASER et PASSED)
- b) les synergies pouvant être développées pour y répondre,
- c) l'organisation permettant le déploiement de ces synergies et une réponse efficiente aux enjeux,
- d) le management de la nouvelle direction, y compris les modalités de suivi de la mise en œuvre du projet de service,

- e) la planification des actions concrètes envisagées, les moyens utilisés et les critères de mesure de leur efficacité.

Chacun de ces points prendra en compte les principes suivants :

- a) Les enjeux à retenir pour le projet de service seront rappelés de manière synthétique. Il s'agit des enjeux stratégiques pour la nouvelle direction, aux plans local ou national. Ils doivent être en nombre limité pour ne pas nuire à la clarté de la politique de la direction. Ils doivent bien entendu être cohérents avec les orientations nationales et régionales qui s'imposent à la nouvelle direction.
- b) Le projet de service mettra en avant les complémentarités et synergies entre les missions et fonctions réunies au sein de la direction fusionnée. Les nouvelles missions ou missions relevant de problématiques en croissance feront l'objet d'une attention particulière.
- c) L'organisation nouvelle ne saurait être la juxtaposition de l'organisation actuelle des trois directions. Aucun organigramme type n'est imposé, mais les organisations doivent s'inscrire dans le cadre des règles suivantes :
 - Les nouvelles directions sont constituées d'équipes au niveau régional (services) et de subdivisions territoriales.
 - Tout en favorisant les synergies, le périmètre des services doit être défini avec un objectif de lisibilité tant pour les donneurs d'ordres que pour les bénéficiaires externes.
 - L'organisation nouvelle, en servant les synergies identifiées, doit prendre en compte de manière optimale le personnel en place, ses perspectives d'évolution professionnelle et les possibilités physiques de regroupement fonctionnel (contraintes immobilières). L'atteinte de la cible recherchée peut donc faire l'objet d'une planification procédant par étape, en s'appuyant notamment sur des propositions concernant le regroupement des personnels.
 - Pour le bon management de la direction fusionnée, il convient de limiter le nombre de services avec un maximum de 6 services (hors services spéciaux comme les bureaux nationaux, les services de bassin, etc.).
 - Les nouveaux services constitués doivent être équilibrés du point de vue du volume des missions exercées.
 - La nouvelle organisation doit permettre le bon exercice de toutes les missions, quelles qu'elles soient.
 - Une attention particulière sera portée à l'organisation des fonctions support, afin d'aboutir à une mutualisation optimale, tenant compte de la création des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et des orientations qui seront fixées conjointement avec le ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
 - Le rôle des subdivisions territoriales dans l'accomplissement des missions de la nouvelle direction devra être explicité.
 - Le directeur de la nouvelle direction s'appuiera au maximum sur trois adjoints, dont les fonctions doivent être clairement définies.
- d) Le management de la nouvelle direction doit garantir son efficacité, la cohérence de ses positions, et la création d'une culture commune et d'une vision partagée, sources de cohésion. Il doit veiller à la traçabilité des différentes étapes aboutissant aux prises de décision, notamment dans les cas d'analyses ou d'enjeux complexes. Aussi, les processus de fixation des objectifs, de suivi de l'activité, de partage de la culture, d'acquisition de nouvelles compétences ou d'accompagnement dans la prise de nouvelles fonctions doivent-ils être au centre des préoccupations du management. Un dialogue périodique avec le personnel est également nécessaire. Ces éléments seront explicités dans le projet de service.

- e) Les points b, c et d renvoient à des actions concrètes de mise en œuvre. Ces actions seront planifiées de manière à ce que des résultats tangibles soient disponibles dès la première année suivant la fusion, puis chaque année. Des indicateurs de suivi des actions seront définis pour évaluer les résultats des actions mises en œuvre.

ANNEXE 4

Eléments de méthode pour la conduite de la préfiguration

Modalités de travail en commun :

Des formes variées de travail en commun peuvent être envisagées et conjuguées pour rythmer la démarche :

- rencontres régulières du DRIRE, du DIREN et du DRE sous l'impulsion du préfet de région ou du préfigurateur
- mise en place d'un comité de pilotage régional
- mise en place d'une équipe-projet inter-directionnelle
- mise en place de (mini-) groupes de travail sur des actions concrètes
- réunions périodiques des équipes de direction dans un format restreint (échantillon des trois comités de direction)
- séminaire des trois comités de direction ou plus largement de l'encadrement
- réunions d'information des agents, etc.

La finalité d'un comité de pilotage régional (ou équivalent) est :

- de s'assurer de l'organisation des travaux et de leurs avancées
- d'organiser et de rythmer la communication
- d'assurer la synthèse des travaux et la préparation des actions nouvelles
- de jouer un rôle de veille et d'engager des actions correctives le cas échéant.

Il présente donc un appui important pour le préfigurateur et peut être réuni toutes les deux semaines par exemple. Ses premières missions pourraient être : la définition fine de la méthode d'élaboration du projet de service ; l'établissement d'un rétro-planning fixant les étapes-clés de la phase de préfiguration et leurs produits de sortie, ainsi que les temps de concertation sociale ; l'organisation du projet sous forme de groupes de travail ayant chacun une composition et un mandat clairement établis ; la conception d'un plan et d'actions de communication tant internes qu'externes.

Les réunions conjointes des comités de direction permettent de :

- partager les informations et organiser leur relais coordonné vers les agents, en insistant sur le sens de la démarche ;
- travailler à l'analyse croisée des missions (pour identifier des axes de convergence à valeur ajoutée), à la sélection des projets et actions (pour lesquels la fusion présente une réelle plus-value), au cadrage stratégique du projet de service... ;
- définir des approches et des modes de travail conjoints ;
- donner l'impulsion aux premières actions communes, les conduire et les suivre ;
- lancer une dynamique de prise de connaissance et d'échange sur le terrain pour enclencher le processus d'acculturation...

La richesse des sujets à examiner peut conduire à l'organisation de séminaires de direction au cours de la démarche, en sus des réunions conjointes, pour développer davantage les points ci-dessus.

Le comité de direction conjoint peut également être ponctuellement élargi pour favoriser l'association des équipes.

La mise en place de groupes de travail est précieuse pour faire émerger des propositions concrètes sur les différents thèmes liés à la fusion, associer largement les agents et engager l'acculturation. Ces groupes peuvent aussi bien se pencher sur les missions de la nouvelle direction dans le cadre de l'élaboration du projet de service que sur les méthodes de travail, les règles de vie, etc. Ils ont vocation à être les plus ouverts possibles et élargis à un grand nombre d'agents.

Appui aux régions :

Chaque région bénéficiera d'un accompagnement adapté à ses besoins par l'échelon national et par un consultant.

Cet accompagnement peut notamment porter sur :

- la participation à une première réunion de l'équipe de direction,
- une assistance pour la réalisation d'un séminaire,
- un appui méthodologique,
- une aide à la communication sur le Grenelle, comme élément fédérateur,
- la réalisation d'une enquête en ligne auprès des agents,
- la création d'un espace communication ou d'une lettre d'information,
- un cadrage de la méthode pour la réalisation de diagnostics ou l'analyse des missions des directions régionales,
- le partage du retour d'expérience entre les régions.