

Le Premier Ministre

N° 5350/SG

Paris, le 25 novembre 2008

à

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

Objet : création des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Réf. : mon instruction du 19 mars 2008

P.J. : deux annexes

En précisant les orientations qu'il avait prises le 12 décembre 2007, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a décidé, le 4 avril 2008, la création d'une direction régionale chargée de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Il a également décidé d'y intégrer les services régionaux du nouvel office agricole unique (FranceAgriMer), qui se constitue dans le même temps par fusion des offices existants.

Une direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sera créée dans chaque région métropolitaine au 1^{er} janvier 2009. Les adaptations pour les régions d'outre-mer seront arrêtées ultérieurement.

Cette direction animera la politique alimentaire, agricole et rurale au niveau régional et veillera à sa cohérence. Ses responsabilités seront étendues par rapport aux directions régionales de l'agriculture et de la forêt qu'elle remplacera.

Ses missions correspondront ainsi à l'ensemble des attributions du ministre chargé de l'agriculture, à l'exception de la pêche maritime, et, notamment, celles relatives à l'alimentation. Elle constituera le service régional de l'office agricole unique (FranceAgriMer), ce qui permettra de mieux appréhender l'ensemble des actions économiques agricoles mises en œuvre dans la région.

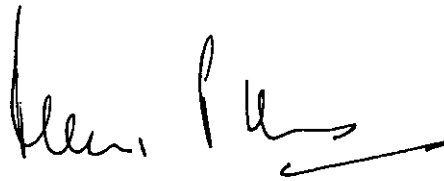
Ainsi que l'a décidé le Conseil de modernisation du 11 juin dernier, vous serez le délégué territorial de FranceAgriMer. Le directeur général de FranceAgriMer pourra vous déléguer sa signature et vous aurez autorité hiérarchique sur le personnel de cet établissement dans la région. Vous passerez une convention avec le directeur général de l'établissement public pour en fixer les modalités.

L'objet de la présente circulaire est de définir les modalités de mise en œuvre de cette réforme qu'il revient au directeur régional de l'agriculture et de la forêt de préparer, sous votre autorité. Vous lui adresserez une lettre de mission à cet effet.

Vous veillerez à associer les préfets de département à ces travaux, qui seront conduits selon les dispositions précisées en annexe.

La nomination des directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt interviendra avant la fin de l'année, pour prendre effet au 1^{er} janvier 2009.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement pour la réussite de cette réforme qui doit simplifier l'organisation administrative et favoriser l'efficacité des services, en faveur d'une politique conciliant la sécurité des consommateurs, le développement économique agricole et rural et la préservation de l'environnement.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a long horizontal stroke extending to the right.

François FILLON

Annexe 1 : Instructions pour la création des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

Le Gouvernement a décidé, lors du conseil de la modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 12 décembre 2007, de « donner un nouveau dynamisme au ministère de l'agriculture et de la pêche pour accompagner une politique agricole alimentaire et de développement durable des territoires ruraux, en renforçant la fonction de pilotage de toutes ses politiques dans un niveau régional unique ». Cette décision a été confirmée par le conseil de modernisation, le 4 avril 2008, qui a également décidé, pour le niveau régional, « l'intégration des services de l'office agricole au sein des DRAAF afin de limiter le nombre d'interlocuteurs des agriculteurs ». Le conseil de modernisation a enfin indiqué, le 11 juin dernier, que le préfet de région serait le délégué territorial de FranceAgriMer.

La définition des missions de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) fera l'objet d'un décret. Parallèlement, le projet de loi créant l'office agricole unique FranceAgriMer est soumis au Parlement. La fin de l'année 2008 doit être consacrée à la préparation opérationnelle des nouvelles DRAAF.

La présente annexe a pour objet de préciser le cadre de cette réorganisation et de dresser la liste des principales actions à engager au niveau régional par les préfigureurs et au niveau central.

1. Le cadre de la création des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

Le processus de création des nouvelles directions régionales comprend deux éléments principaux :

- la création juridique des DRAAF le 1er janvier 2009 avec, notamment, l'inclusion des missions relatives à l'alimentation ;
- la mise à la disposition du directeur général de FranceAgriMer des directions régionales de l'alimentation et de l'agriculture, pour les missions qu'il confiera aux préfets de région ; cette disposition est intégrée dans les textes de création de l'établissement public.

Cette double condition n'est pas un obstacle à la préparation locale de la plupart des éléments du projet d'organisation et, notamment, aux réflexions portant sur la stratégie et l'organigramme de la DRAAF, les questions immobilières et informatiques, les actions de communication interne. Pour d'autres aspects, notamment les consultations formelles des CTP, le calendrier local sera imposé par les dates de publication des différents textes et devra s'étaler dans le temps : fin 2008 pour la création de la DRAAF, début 2009 pour l'exercice des missions de FranceAgriMer.

La préparation locale de la nouvelle DRAAF sera conduite sous l'autorité du préfet de région. Elle sera menée jusqu'à la fin de l'année 2008 par le directeur de l'actuelle DRAF (préfigureur), sur la base d'une lettre de mission du préfet de région, en lien avec le directeur de la direction départementale des services vétérinaires – chargée de l'échelon régional (DDSV-R) et avec le correspondant régional des offices agricoles qui seront regroupés dans FranceAgriMer. A compter du 1^{er} janvier 2009, c'est le directeur de la DRAAF qui poursuivra la gestion de ce projet.

Au cours de l'année 2009 et compte tenu de la mise sous autorité unique de la DRAF et de la DDAF du département du chef-lieu de région qui existe actuellement, les dispositions transitoires suivantes seront mises en œuvre :

- le décret mettra fin à cette autorité unique ;
- pour les départements dans lesquels une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) ne sera pas créée au 1er janvier 2009 et en l'attente des dispositions nouvelles qui interviendront avec la création des directions départementales des territoires, un directeur départemental de l'agriculture et de la forêt sera nommé ; le secrétariat général commun à la DRAF, à la DDAF et à la DDSV sera maintenu dans son organisation antérieure. A terme, les fonctions support des DDEA seront organisées au sein des directions départementales des territoires et celles des DDSV au sein des directions départementales de la population et de la cohésion sociale ou des directions départementales de la protection des populations.

2. La préparation d'une note d'orientation (2008) puis d'un projet stratégique (2009)

Le renforcement du pilotage régional des politiques portées par le ministère de l'agriculture et de la pêche nécessite, à la fois, la formalisation d'un cadrage de l'action régionale et l'appropriation de la nouvelle organisation par les agents de la nouvelle direction. La construction d'une vision partagée par la communauté de travail est en effet essentielle pour la réussite de la mise en œuvre au plan territorial des actions du ministère de l'agriculture et de la pêche et de FranceAgriMer, ainsi que des nouveaux schémas d'organisation territoriale de l'État.

Ces travaux seront conduits par le préfigurateur, sous l'autorité du préfet de région, qui veillera à y associer ses collègues de département dès lors que seront concernées l'organisation et les missions des services déconcentrés départementaux.

Il apparaît indispensable d'élaborer dans chaque DRAAF un projet stratégique devant répondre à trois objectifs :

- préciser la déclinaison régionale des politiques portées par le ministère, en fonction des caractéristiques locales ; préciser les priorités d'action du directeur régional ; assurer une articulation avec les autres politiques publiques conduites dans la région ;
- organiser l'exercice de la responsabilité des budgets opérationnels de programme (R-BOP) et le dialogue de gestion avec le directeur général de l'établissement public FranceAgriMer ; fixer les modalités de pilotage et les relations avec les services départementaux et mettre en œuvre les outils de contrôle de gestion et de suivi de la performance ;
- constituer une communauté de travail soudée au travers d'objectifs partagés.

Ce projet stratégique, complété par un plan d'actions, sera préparé dans le courant du premier semestre 2009.

Toutefois, sans attendre ce document-cadre, il convient d'établir une première note d'orientation présentant de façon succincte les grands enjeux régionaux des politiques du ministère de l'agriculture et de la pêche, le lien entre ces enjeux et le projet de macro-organigramme, les modalités d'exercice de la responsabilité des BOP et les premières actions de management à entreprendre au sein de la DRAAF.

Cette note devra structurer la réflexion sur le macro-organigramme.

L'ensemble de ces documents (macro-organigramme, note d'orientation, projet stratégique et plan d'actions) sera soumis à la validation du préfet de région et transmis pour avis au secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche.

3. L'élaboration de l'organigramme de la direction régionale (DRAAF)

Chaque préfigurateur élaborera un macro-organigramme présentant, sur la base des missions précisées dans le projet de décret de création de la DRAAF et en cohérence avec la note d'orientation décrite ci-dessus, les services envisagés ainsi que leurs missions. Cette organisation sera préparée en concertation avec le directeur de la DDSV-R et avec l'interlocuteur désigné par le préfigurateur de l'établissement FranceAgriMer.

Pour l'organisation des missions, aucun organigramme-type n'est imposé. Cependant, certains éléments de cadrage doivent guider ce travail :

- les règles internationales en matière de sécurité sanitaire imposent une description des chaînes de responsabilité qui doivent être homogènes sur le territoire national. Dans ces conditions, un service régional de l'alimentation au sein de la DRAAF pourrait comporter trois unités chargées, respectivement, de la réalisation des contrôles mutualisés (pour les contrôles nécessitant la mobilisation de ressources très spécialisées), d'actions de programmation et d'harmonisation, de la politique de qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire. En outre, en application des engagements ministériels issus des rencontres animal-société, vous identifierez la fonction de « correspondant protection animale », interlocuteur des associations de protection animale de la région. Le détail de cette fonction sera précisé par une note de la direction générale de l'alimentation ;
- le respect des règles communautaires en matière de gestion et de paiement des dossiers d'aides (pour le compte de FranceAgriMer) nécessite l'identification des agents assurant les missions dévolues à l'organisme payeur. Il conviendra donc de formaliser clairement le positionnement de cette équipe, en tenant également compte des effectifs concernés, très variables selon les régions ;
- le Service régional de l'information statistique et économique (SRISE) constitué en 2005 ne sera pas affecté par les transferts des missions du service des nouvelles du marché (SNM) à FranceAgriMer au niveau national. En cohérence avec la nouvelle organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche qui associe statistique et prospective, il sera opportun d'étendre les missions de ce service pour valoriser au mieux les données de toutes natures relatives au territoire régional ;
- tant que les dispositions pour mettre en œuvre la décision du conseil de modernisation des politiques publiques de fusionner les services d'inspection du travail n'auront pas été prises, il est nécessaire de maintenir le service chargé de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, pour assurer la continuité des missions de l'Etat dans ce domaine. Des adaptations seront apportées au moment du transfert des compétences correspondantes (au profit des DDTEFP puis des DIRECCTE).

Le préfigurateur procédera, en liaison avec le directeur de la DDSV-R et le correspondant de FranceAgriMer, au recensement des compétences des agents en place ou susceptibles de rejoindre la DRAAF, en vue de la mise au point de l'organigramme détaillé qui devra être préparé pour le 15 décembre 2008. Après avoir été validé par le préfet de région, cet organigramme définitif sera soumis formellement à l'avis des CTP locaux (DRAF et DDAF/DDSV-R).

4. Les relations avec FranceAgriMer

Il est prévu que les services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'agriculture au niveau régional seront mis, en tant que de besoin, à disposition de l'établissement pour l'exercice de ses compétences, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat; ils constitueront les services régionaux de l'établissement. Des personnels de l'établissement pourront être affectés dans ces services déconcentrés. Le préfet de région aura autorité hiérarchique sur ces personnels et le directeur général de l'établissement pourra lui déléguer sa signature.

Les conditions d'application des politiques de l'établissement et l'affectation des moyens feront l'objet d'une lettre de mission, d'une délégation de signature et d'une convention détaillée entre le directeur général de FranceAgriMer et le préfet de région. Ces documents doivent être élaborés en vue de leur signature dès la nomination du directeur général de FranceAgriMer. Un cadre de convention figure en annexe 3.

L'organisation de la future DRAAF prendra en compte les missions actuelles des offices, en visant à créer un socle minimal de missions dans chaque région et en respectant le cadre précisé dans le chapitre relatif à la constitution du macro-organigramme. Une attention particulière sera accordée au programme annuel d'observation économique.

L'hétérogénéité des situations actuelles des délégations régionales des offices imposera une évolution progressive des structures. Il conviendra, à la fois, d'accroître la polyvalence sectorielle des agents de FranceAgriMer et de permettre à des agents de la DRAAF d'exercer des missions de FranceAgriMer.

5. Les ressources humaines et le dialogue social

La nouvelle composition des DRAAF entraînera un élargissement de la communauté de travail. Il conviendra donc de veiller à l'unité de ce nouvel ensemble, à favoriser l'accueil et l'insertion des nouveaux arrivants et à préserver le dialogue social au sein de ces nouvelles structures.

Dans un premier temps, suite à la création de la DRAAF, le cadre de la gestion des ressources humaines et du dialogue social sera le suivant :

- les agents chargés de missions régionales au sein de la DDSV-R seront affectés à la DRAAF dès sa création, sans devoir effectuer de demande de mutation et sans examen par la CAP, auprès de laquelle pourra être déposé un recours en cas de contestation par l'agent. Leur rémunération sera garantie ;
- les instances qui existent actuellement au sein des DRAF (comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité locaux) poursuivront leur mandat ;
- le règlement intérieur de la DRAF s'appliquera à la nouvelle direction. Il pourra, si nécessaire, être adapté pour prendre en compte des besoins de fonctionnement des services transférés depuis la DDSV-R après avis des instances de la DRAF.

Dans un second temps, suite à la mise à disposition des DRAAF auprès du directeur général de FranceAgriMer pour l'exercice de ses missions, des dispositions qui ne sont pas encore arrêtées seront prises pour la mise en place de nouvelles instances, prenant pleinement en compte les nouveaux arrivants et le nouveau périmètre d'action des DRAAF.

6. Les aspects immobiliers et logistiques

La création de la nouvelle DRAAF (dotée d'un service de l'alimentation, intégrant les services régionaux de l'office unique, avec le renforcement des fonctions de pilotage et une nouvelle organisation) nécessite en amont une réflexion sur l'adaptation des moyens mis à disposition des agents qui composent la nouvelle communauté de travail.

Concernant les locaux, les projets s'inscriront dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'État (SPSI) dans le département, arrêté par le préfet de département. Le préfigurateur proposera en premier lieu des regroupements fonctionnels sur les sites existants afin de rassembler autant que possible des agents rattachés à un même service sur un même lieu de travail. Le regroupement de l'ensemble des agents constituant la communauté de travail (y compris ceux de FranceAgriMer) en un même lieu sera ensuite l'objectif à privilégier.

7. Les systèmes d'information

Le développement des systèmes d'information consiste en

- informatique et réseaux de télécommunication : il s'agira de permettre aux personnels de la DRAAF d'échanger des informations numériques ou téléphoniques, d'échanger des fichiers et d'accéder aux diverses ressources informatiques qui leur sont nécessaires pour réaliser les missions qui leur sont confiées. Un appui spécifique sera apporté à cet effet aux DRAAF par l'administration centrale du ministère.
- information géographique : compte tenu de l'importance de la mission de déclinaison régionale des politiques publiques portées par le ministère chargé de l'agriculture, la connaissance des territoires et le suivi des résultats des politiques publiques constituent une nécessité. A cet égard la gestion de l'information géographique constitue un enjeu particulier. Il conviendra donc qu'un projet de développement des systèmes d'information géographiques englobant l'ensemble des missions de chaque DRAAF en synergie avec les services départementaux du ministère soit élaboré.

8. L'accompagnement de la création de la nouvelle direction régionale

Des actions sont à entreprendre à la fois au niveau national et localement.

Sur le plan national, un dispositif d'accompagnement de cette réforme est en cours d'élaboration, afin d'accompagner les cadres de la DRAAF autour des thèmes suivants :

- la connaissance de toutes les politiques portées par une DRAAF,
- le développement de la cohésion du comité de direction et l'élaboration du projet stratégique,
- le management d'agents de cultures différentes vers une culture commune, notamment à travers des groupes de pairs,
- les fonctions nouvelles vis-à-vis des services départementaux, notamment au titre de la responsabilité de R-BOP et dans l'animation de ces services.

Divers procédés pourront être mis en œuvre (échanges de pratiques par groupes de pairs, accompagnement local centré sur un projet spécifique, formation classique). Un appui aux directeurs sera prochainement mis en place auprès du secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Par ailleurs, des formations spécialisées pourront être mises en place dans le cadre du programme national de formation continue, par exemple dans le cadre de la professionnalisation de certaines fonctions (secrétariat général, notamment).

Sur le plan local, le préfigurateur organisera des actions locales d'information et de formation à l'intention des communautés de travail aujourd'hui dispersées (DRAF, DDSV-R, offices) et qui seront, demain, réunies. Ces actions relèvent normalement du budget local mais elles pourront donner lieu à des participations financières de l'administration centrale, après validation d'un programme conçu localement. Le programme de formation 2009 de la DRAAF devra très largement intégrer ce type d'actions.

9. La communication interne et externe

Il convient de rappeler l'importance de la communication interne pendant la période transitoire de mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'Etat en région et en département, de façon générale et dans le cas particulier des DRAAF. Ce sujet sera systématiquement à l'ordre du jour des CTP locaux et les directeurs informeront régulièrement leurs agents de l'état d'avancement des réformes.

Dès novembre 2008, des assemblées générales pourront être organisées pour exposer le projet de décret ; le plan d'accompagnement et les premières dispositions d'organisation pourront être évoquées.

Les échéances, jusqu'à la mi-décembre 2008, constitueront d'autres étapes importantes pour la communication et le dialogue social interne. Plus généralement, la communication devra être organisée de manière régulière auprès de l'ensemble de la communauté de travail, fin 2008 et tout au long de l'année 2009.

Sous l'autorité du préfet de région, le directeur régional préparera également un plan de communication externe, à destination des partenaires institutionnels, des professionnels et des usagers, pour une mise en œuvre début 2009, lorsque la DRAAF sera créée.

Au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche, le secrétariat général (service de la modernisation) sera le correspondant principal pour ce dossier.

Un dispositif de suivi de la réforme sera mis en place, sur le plan national, autour d'un comité de pilotage rassemblant le ministère de l'agriculture et de la pêche, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, FranceAgriMer, ainsi qu'un préfet de région et un DRAF préfigurateur. Le rôle de ce comité sera de veiller à la bonne mise en œuvre des présentes instructions et à la prise en compte des difficultés éventuellement rencontrées par les acteurs de terrain.

Annexe 2 : Cadre de convention entre FranceAgriMer et le préfet de région

Entre M. X, directeur général de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, ci-dessous dénommé « le directeur général de FranceAgriMer »,

Et

M./Mme Y, préfet de la région ..., délégué(e) territorial(e) de FranceAgriMer, ci-dessous dénommé(e) « le préfet »,

Il est convenu ce qui suit :

Exposé des motifs

Les textes créant FranceAgriMer prévoient que « Les services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'agriculture au niveau régional sont mis, en tant que de besoin, à disposition de l'établissement pour l'exercice de ses compétences dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils constituent les services régionaux de l'établissement. Des personnels de l'établissement peuvent être affectés dans ces services déconcentrés. Le préfet a autorité hiérarchique sur ces personnels. Le directeur général de l'établissement peut lui déléguer sa signature. »

En complément de la lettre de mission et de la délégation de signature du directeur général de FranceAgriMer au préfet de région, l'objet de la présente convention est de définir, tout d'abord, les missions exercées par la DRAAF de la région pour le compte de FranceAgriMer, de préciser les missions exercées par d'autres DRAAF pour le compte de FranceAgriMer dans la région, de déterminer les personnels concernés par ces missions et l'organisation au sein de la DRAAF des activités exercées pour le compte de FranceAgriMer.

Cette convention précise les personnels de FranceAgriMer mis à disposition de la DRAAF et les moyens pris en charge par l'établissement.

Article 1 : les missions de FranceAgriMer

Les missions de FranceAgriMer sont décrites dans le tableau de l'annexe1. La répartition des ETP-T est indicative. Les évolutions de périmètres prévues pour l'année 2009 sont les suivantes : (nouvelles missions, missions abandonnées, modifications de périmètre géographique...).

Article 2 : l'organisation de la DRAAF pour les missions de FranceAgriMer

Organisation générale :

Afin de mener à bien les missions de FranceAgriMer, le DRAAF adopte l'organisation suivants : (principes d'organisation, localisation).

Contacts au siège de FranceAgriMer à préciser.

Fonction d'organisme payeur :

A cours de l'année 2009, la DRAAF produira un organigramme permettant de définir le positionnement des personnes intervenant au titre du paiement des aides communautaires.

Contacts au siège de FranceAgriMer à préciser.

Observation économique, le cas échéant :

La mission d'observation économique (service des nouvelles du marché - SNM) est assurée de la façon suivante : ...

Contacts au siège de FranceAgriMer à préciser.

Article 3 : les agents de FranceAgriMer mis à disposition

Liste des agents mis à disposition de FranceAgriMer : identité, fonction au début de 2009, grade, résidence administrative.

Article 4 : les moyens de fonctionnement

Sont prises en charge par FranceAgriMer, au niveau national, les dépenses suivantes (à préciser) : (exemples : loyers, location véhicules).

Une dotation de base de ... euros sera attribuée à la DRAAF pour couvrir les dépenses non décrites ci-dessus. Elle est calculée sur la base des dépenses constatées en 2007-2008 et prend en compte l'évolution des missions. Des dotations complémentaires pourront être allouées pour faire face à des besoins particuliers liés aux évolutions de politiques demandés par FranceAgriMer.

Article 5 : la durée et les modifications de la convention

La convention est fixée pour l'année 2009. Elle pourra être révisée à l'occasion du dialogue de gestion.

Le directeur général de FranceAgriMer

Le préfet de région

Missions de FranceAgriMer en région

MISSIONS	Région siège	Autre région	Autre région	Autre région	Nature de la contrainte si démarche interrégionale	Observations Évolution prévue
<i>ETP</i>	<i>ETP</i>	<i>ETP</i>	<i>ETP</i>	<i>ETP</i>		
Missions effectuées par la région 1. Gestion et contrôle des aides communautaires : contrôles grandes cultures (stockage, restitutions..) OCM fruits et légumes OCM vitivinicole contrôles viandes et lait équarissage 2. Gestion et contrôles des aides nationales CPER Investissement 3.gestion de l'aval (agrément organismes collecteurs, contrôle risque financier, contrôle des stocks...) 4. Contrôles de produits Bois et plants vins de pays Pesée, classement, marquage 5. Animation filières dont bassin viticole 6.statistiques, expertise et analyse économique cotation statistiques grandes cultures contrats d'achat, statistiques viticoles analyse économique 7. programme annuel d'observation économique						

8. fonctions support						
9. Divers droits de plantations						
<i>TOTAL</i>						

NB : on cherche à grouper les missions par grand type mais ce n'est pas toujours possible ; une analyse de l'état initial office par office est en cours
pour les fonctions support, les agents sont affectés à la région de leur résidence administrative
de même pour les contrôleurs, ils sont affectés à la région de leur résidence administrative.