



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE

**Conseil général de l'environnement  
et du développement durable**

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PÊCHE

**Conseil général de l'agriculture,  
de l'alimentation  
et des espaces ruraux**

# Rapport

## **EVALUATION DE LA CREATION DES HUIT DDEA EXPERIMENTALES 2<sup>ème</sup> PHASE SYNTHESE DES RAPPORTS D'AUDIT**

Septembre 2008

## Sommaire

<a href="#">Note de synthèse des évaluations 2ème phase de la création des huit DDEA expérimentales...</a>	<a href="#">3</a>
<a href="#">Annexe 1 : Lettre de commande.....</a>	<a href="#">7</a>
<a href="#">Annexe 2 : Méthodologie.....</a>	<a href="#">9</a>
<a href="#">Annexe 3 : Liste des auditeurs.....</a>	<a href="#">14</a>
<a href="#">Annexe 4 : Canevas d'évaluation des audits.....</a>	<a href="#">15</a>
<a href="#">Intégration des fonctions supports.....</a>	<a href="#">16</a>
<a href="#">Construction d'une communauté de travail unique.....</a>	<a href="#">17</a>
<a href="#">Efficience des politiques publiques.....</a>	<a href="#">18</a>
<a href="#">Développement durable des territoires.....</a>	<a href="#">18</a>
<a href="#">Protection et gestion de l'eau et de la biodiversité.....</a>	<a href="#">19</a>
<a href="#">Sécurité, analyse et gestion des risques.....</a>	<a href="#">20</a>
<a href="#">Connaissance et perspectives territoriales.....</a>	<a href="#">21</a>
<a href="#">Intégration des politiques publiques.....</a>	<a href="#">22</a>
<a href="#">Visibilité et dialogue avec les partenaires.....</a>	<a href="#">23</a>
<a href="#">Annexe 5 : Résultats 2007 et 2008 des évaluations par domaines.....</a>	<a href="#">24</a>
<a href="#">Intégration des fonctions supports.....</a>	<a href="#">25</a>
<a href="#">Construction d'une communauté de travail unique.....</a>	<a href="#">26</a>
<a href="#">Efficience des politiques publiques.....</a>	<a href="#">27</a>
<a href="#">Connaissance et perspectives des territoires.....</a>	<a href="#">27</a>
<a href="#">Gestion durable des territoires urbains et ruraux.....</a>	<a href="#">28</a>
<a href="#">Organisation et gestion territoriales.....</a>	<a href="#">29</a>
<a href="#">Appui territorial.....</a>	<a href="#">30</a>
<a href="#">Visibilité et dialogue avec les partenaires.....</a>	<a href="#">31</a>

## Note de synthèse des évaluations 2ème phase de la création des huit DDEA expérimentales

La **seconde phase d'évaluation de la création des huit DDEA expérimentales** s'est déroulée en avril – mai 2008. Elle a été conduite par les mêmes auditeurs que lors de la première phase effectuée en mai-juin 2007. Chaque équipe est constituée de membres des missions d'inspection générale territoriale (MIGT) du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et de l'ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts chargé d'inspection inter régionale (IGIR) accompagnés de l'Inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'intérieur et du Service de l'Inspection générale de l'environnement (IGE). Elle a porté sur les premier et deuxième domaines du référentiel d'évaluation, à savoir les domaines 1 intitulé : « intégration des fonctions support » et 2: « construction d'une communauté de travail unique ». La présente note conclut l'évaluation sur ces domaines 1 et 2. Pour les domaines 3: « efficience des politiques publiques » et 4: « visibilité et communication externe », l'évaluation sera conduite en février-mars 2009.

1. Globalement, sur les huit départements **la progression est significative entre 2007 et 2008 pour les deux domaines d'évaluation concernés** : passage d'une notation 1,43 à 1,86 pour le domaine 1 « intégration des fonctions support » et d'une notation 1,51 à 1,9 pour le domaine 2 « construction d'une communauté de travail unique » (sur une échelle de notation allant, rappelons-le, de 0 à 3 points <sup>1</sup>). Ceci est en partie dû au fait que les aspects jugés les plus négativement en 2007 et qui correspondaient à des problèmes non résolus ont été pris à bras le corps par les directions qui se sont attachées à les améliorer.

Parallèlement, on constate un **glissement des préoccupations du personnel vers de nouveaux aspects** qui apparaissaient moins urgents à régler il y a un an (notamment en terme de gestion de ressources humaines (GRH)). Surtout, l'inquiétude du personnel qui pouvait exister dans certains départements concernant la création des DDEA s'est déplacée sur d'autres motifs : les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et le statut du fonctionnaire. Dans ce contexte, un événement local à forte valeur symbolique, tant externe qu'interne, peut très bien raviver des clivages et ressentiments que l'on croyait définitivement effacés. C'est dire si, dans un cadre d'ensemble évoluant très favorablement, le management doit continuer à faire preuve de vigilance.

2. Concernant l'intégration des fonctions support, le **travail important effectué par les secrétariats généraux (SG)** a permis de régler quasiment partout certains problèmes de la vie quotidienne qui focalisaient l'attention des agents (courrier, mise en place des pointeuses, fournitures etc.) et qui focalisent encore leur attention là où cela reste inachevé. Un gros investissement des SG a également permis des progrès dans la gestion des ressources humaines au quotidien et dans la politique achat. La mise en place de plans de formation est par contre très inégale et mérite une attention particulière.

---

<sup>1</sup> L'échelle d'évaluation choisie vise à mesurer les évolutions survenues depuis la création des DDEA. Elle comporte 4 niveaux : 0 : dégradation par rapport à la situation antérieure (DDAF et DDE séparées) / 1 : sans changement par rapport à la situation antérieure / 2 : amélioration / 3 : nette amélioration.

En matière de **GRH**, les **procédures des deux ministères restent encore éloignées** (s'agissant notamment des règles et modalités de promotion et de mobilité) et certaines initiatives prises au MEEDDAT (par exemple, pour expérimenter une suppression de la notation) ne sont pas ressenties comme un facteur favorable à la constitution d'une communauté de travail unique. Des différences dans l'application du règlement intérieur de l'aménagement de la réduction du temps de travail (ARTT) créent encore des points de friction, notamment sur le forfait ou non des cadres et sur le report ou non des congés sur l'année suivante.

La création des centres support mutualisés (CSM) ou de pôles régionaux de compétences au sein du MEEDDAT entre direction régionale (DRE) et directions départementales (DDE) dans quelques régions constitue un sujet d'incompréhension, voire d'inquiétude majeure pour les agents directement concernés qui sont surpris de constater que les directions régionales respectives (agriculture et équipement) ne se coordonnent pas sur le sujet.

La **gestion des budgets de fonctionnement constitue toujours un point de difficulté** qui alourdit le fonctionnement du fait de la juxtaposition des deux budgets ou de la double imputation. Dans l'attente d'une solution d'ensemble (application « Chorus » prévue en 2010), il est heureux que les équipes locales aient trouvé des solutions provisoires dès lors que le contrôleur financier local a donné son accord. Le contrôle de gestion reste à mettre en place et dépend de mesures à prendre au niveau national.

La mixité effective au sein des équipes du secrétariat général est très variable entre les départements et dépend beaucoup du degré d'ouverture des encadrants responsables de service ou de cellule.

Le **regroupement fonctionnel reste également variable** en fonction des possibilités et des contextes locaux. Lorsqu'un site reste occupé quasi uniquement par des agents de la même origine - soit parce qu'on a adopté une solution de facilité, soit pour des raisons matérielles - on en perçoit vite les inconvénients en termes de frein au changement et à l'intégration.

3. Concernant la construction d'une communauté de travail unique, elle se poursuit et a partout progressé. Un **début de sentiment d'appartenance « au EA de DDEA »** se fait jour. Les agents adhèrent à la communauté de travail unique. La fusion en tant que telle n'est plus au centre des préoccupations des personnels, elle fait partie du passé et l'existence de la DDEA est un fait acquis. La méfiance initiale réciproque n'est plus d'actualité et certains agents, notamment de catégorie A, perçoivent à présent un enrichissement professionnel à la fusion qui semble compenser le sentiment de dilution, voire de perte d'identité ressenti durant les tous premiers mois.

Des signes tangibles témoignent de ces évolutions : contacts ou coopérations plus fréquents entre services, nouveau croisement d'informations, redémarrage de séances d'information ou de formation, initiative d'un chef de service pour présenter ses activités notamment aux antennes, lancement d'un chantier gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), lettres de cadrage clarifiant les missions, mise en place de procédures écrites, comités de direction (CODIR) thématiques, atténuation des inquiétudes concernant les différences de méthodes de travail... A l'inverse, les **difficultés techniques récurrentes en matière de système d'information**

**géographique** (SIG) sont nettement préjudiciables à l'impression de communauté de travail unique.

D'une façon générale, les directions, après un premier investissement lourd, doivent **trouver les moyens de maintenir un rythme suffisant en terme d'implication et de mobilisation des personnels**. Ainsi, les auditeurs préconisent selon les cas de : impliquer plus largement les cadres de premier niveau, organiser à nouveau des réunions de l'encadrement ou de l'ensemble des personnels, mettre en place les outils initialement prévus pour favoriser la connaissance des différents métiers, reprendre l'effort d'information interne, élaborer ou mettre en œuvre un plan de formation d'accompagnement, assurer le suivi du projet de service, capitaliser les productions des groupes de travail locaux, rédiger des procédures de travail, relancer les coopérations internes qui doivent être soutenues.

Un aspect managérial mérite d'être souligné : le **risque** pour certains CODIR - après un fort travail interne de cohésion qui les a rendus plus soudés et dynamiques - **de négliger l'échelon de l'encadrement intermédiaire** et d'introduire ainsi une coupure dans la chaîne managériale. Or, rien ne remplace l'information et l'animation des agents par l'encadrement de proximité (pas même un excellent intranet !).

Par ailleurs, la **mixité des origines dans les services reste faible**, même si des progrès modestes ont été effectués.

Les critiques liées au fonctionnement quotidien ont perdu de leur intensité. Elles font place aux questions touchant à la gestion des ressources humaines, portant sur les différences de traitement entre les deux ministères (mobilité, notation, primes). Certaines différences peuvent alors prendre une valeur de symbole (exemple : la rémunération des formateurs internes).

**L'attente demeure pressante concernant la production des groupes de travail nationaux** : meilleure connaissance de l'état d'avancement et des délais de réalisation. Tout cela requiert une communication régulière de la part des groupes de travail.

Les organisations syndicales relayent ces inquiétudes ou critiques et **reprochent aux administrations centrales une trop faible ou trop lente résolution de ces problèmes**. Si elles se positionnent encore sur la fusion, c'est pour regretter la précipitation de la décision de généralisation qui a empêché l'harmonisation préalable des règles de gestion, des statuts et des rémunérations. Mais, leurs interrogations se déplacent sur le cadre plus général de la RGPP (diminution d'effectifs), et elles émettent la crainte d'une disparition du statut de la Fonction Publique.

4. Des **différences** apparaissent **dans le rythme d'évolution** entre les différents départements. Ainsi, les départements ayant choisi au départ des solutions ambitieuses au plan organisationnel ont pu connaître des difficultés plus importantes au démarrage. Ce sont cependant ces départements qui progressent le plus fortement. Au contraire, les départements ayant choisi au départ des solutions plus sécurisantes (organigramme fondé sur une juxtaposition de services ou sur une trop grande prise en compte de situations personnelles) progressent plus lentement et recourent à des ajustements d'organigramme.

5. Les **chantiers prioritaires** qui relèvent du niveau national sont toujours :
- a. **l'harmonisation de l'ensemble des procédures de GRH**, notamment les règles de mobilité, d'avancement et de gestion des carrières,
  - b. **la compatibilité et le développement des systèmes d'information**,
  - c. **les dispositions communes en matière de gestion budgétaire et comptable.**

L'ensemble des préconisations présentes dans le rapport d'évaluation 1<sup>ère</sup> phase (septembre 2007) demeure d'actualité.

### **En conclusion :**

Les auditeurs sont unanimes pour constater les efforts réels des équipes locales comme centrales pour accompagner les transformations en cours. Cette mobilisation se traduit par des progrès dans l'intégration des fonctions supports et dans la constitution progressive d'une communauté de travail unique.

Cependant des chantiers centraux demeurent prioritaires sur l'harmonisation des procédures (RH, informatiques et budgétaires).

Du fait des inquiétudes liées à la RGPP, le management doit poursuivre les actions d'information et de mobilisation de l'encadrement intermédiaire.

## Annexe 1 : Lettre de commande



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

Secrétariat Général

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PÊCHE

Secrétariat Général

SDMS

- 2 OCT. 2006

COURRIER ARRIVEE

Dossier suivi par : Michel BARTHAS  
Dossier suivi par : Alain TOULLEC

Mél : [michel.barthas@agriculture.gouv.fr](mailto:michel.barthas@agriculture.gouv.fr)  
[Alain.Toullec@equipement.gouv.fr](mailto:Alain.Toullec@equipement.gouv.fr)

Objet : fusion DDE/DDAF- Evaluation

Réf. : L06-536-MB-SDMS

Paris, le 25 SEP. 2006

La fusion de la DDE et de la DDAF, décidée par le Premier Ministre pour huit départements (Ariège, Aube, Cher, Loir et Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort, Val d'Oise) doit, selon les termes de sa circulaire du 02 janvier 2006, être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2007. A cette date, les nouvelles directions devront être juridiquement créées, les directeurs nommés, les organigrammes validés et les problèmes prioritaires de fonctionnement résolus.

Viendra alors, en 2007, le début de leur fonctionnement effectif dans le champ des missions des ministères chargés de l'équipement, de l'agriculture et de l'environnement. L'année 2007 sera une année décisive au cours de laquelle, au-delà des intentions affichées dans les organigrammes, se forgeront réellement des solidarités et une identité nouvelles au sein des équipes de travail.

La circulaire du 2 janvier 2006 prévoit l'évaluation de la fusion au cours du second semestre 2008, pour décider d'une éventuelle extension du dispositif.

C'est pour répondre à cette prescription que nous vous demandons de constituer un groupe de travail national chargé de l'évaluation de l'exercice de fusion de la DDE et de la DDAF dans huit départements.

**Ce groupe de travail sera animé par un membre du CGPC et un membre du CGAAER et comprendra, outre les 2 animateurs :**

- 3 ingénieurs généraux issus des corps d'inspection des trois ministères MTETM, MAP et MEDD.
- 4 directeurs de direction départementale: un DDE et un DDAF parmi les 16 concernés par la fusion; un DDE et un DDAF non actuellement concernés par la fusion.
- 3 représentants d'administration centrale: un pour chacun des ministères MTETM, MAP et MEDD.
- Le groupe de travail bénéficiera par ailleurs de l'appui d'un cabinet de consultants.

Les commandes qui vous sont faites sont les suivantes :

**1 - Définition de la méthodologie d'évaluation de l'expérience de fusion**

La méthodologie d'évaluation doit être définie et rendue publique dans un délai bref de façon à ce que les équipes de direction et agents des nouvelles DDEA connaissent, dès le début, les indicateurs qui serviront à qualifier et à quantifier les résultats de l'expérience et donc de leurs efforts développés en 2007 et 2008. Le document méthodologique, d'une quinzaine de pages environ, devra être présenté, pour validation par le COPIL, en novembre 2006. Il définira notamment les différents indicateurs pertinents que le groupe de travail se propose d'observer en 2006, 2007 et 2008 pour contribuer à fonder ses conclusions sur les résultats de la fusion.

**2 - Proposition du cahier des charges du cabinet de consultant**

Le cahier des charges devant servir de base pour le recrutement d'un consultant sera proposé, en novembre 2006, à l'approbation du COPIL. Ce cahier des charges devra définir précisément les tâches confiées au consultant pour appuyer efficacement le groupe de travail dans sa mission d'évaluation. Parmi ces tâches figurera l'appréciation critique de la méthodologie d'évaluation proposée par le groupe de travail et la faculté de proposer d'éventuels enrichissements de la méthode

**3 - Bilan préliminaire de la mise en place des structures**

Dès le premier semestre 2007, le groupe de travail collectera les informations permettant d'établir un premier état des nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, quelques mois après leur création. Outre des données factuelles sur la structure des DDEA, un audit rapide mené sur une dizaine de personnes de chaque département (6 cadres de la DDEA et 4 responsables départementaux, hors DDEA), permettra d'émettre un premier jugement sur la viabilité et l'efficacité escomptées des nouvelles directions. Cette évaluation préliminaire sera consignée dans un rapport attendu en juillet 2007.

**4 - Evaluation**

L'évaluation prescrite par la circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 interviendra au second semestre 2008. Elle utilisera la méthodologie annoncée et approuvée par le COPIL dès 2006. Le rapport final d'évaluation est attendu fin octobre 2008 et donnera les éléments qui permettront de se prononcer sur une éventuelle extension de la fusion.

Vous présenterez l'avancement et les résultats de vos travaux au comité national de pilotage.

Pour l'ensemble de la démarche, vos correspondants seront par ailleurs Alain TOULLEC (MTETM, SG/SPSM/MPS), Michel BARTHAS (MAP, SG/SM/SDMS) et Ghislaine de HARTINGH-BOCA (MEDD, DGA/action territoriale et services déconcentrés).

Le Secrétaire Général  
du Ministère des Transports, de l'Équipement,  
du Tourisme et de la Mer



Patrick GANDIL

Le Secrétaire Général  
du Ministère de l'Agriculture  
et de la Pêche



Dominique SORAIN



## Annexe 2 : Méthodologie

### Méthodologie d'évaluation 2007 - 2009 de la création des 8 DDEA

#### I. Les objectifs de la création des DDEA

La circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 a repris les objectifs proposés par le rapport commun CGPC/CGGREF du 2 juillet 2005.

Elle souligne clairement les perspectives d'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État au bénéfice de l'aménagement des territoires avec la préoccupation majeure de prise en compte de l'écologie et du développement durable.

Le contexte de décentralisation conduisant à accroître le champ de compétences des collectivités territoriales ainsi que l'expression de nouvelles exigences de la part des citoyens en matière de qualité de service et de sécurité appellent de profonds changements en particulier un nouveau positionnement des services déconcentrés de l'État.

Le but de la fusion des DDE et DDAF est de **faire s'exprimer les synergies** dues à l'existence, en leur sein, de **nombreuses missions complémentaires** en prise sur des questions territoriales avec des compétences communes dans plusieurs domaines. Il s'agit notamment des nombreuses missions environnementales (eau, air, bruit, risques naturels ou technologiques, déchets, chasse, pêche, paysages milieux naturels...) exercées pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable ; des missions d'ingénierie d'appui des politiques publiques ou rentrant dans le champ concurrentiel exercées pour le compte des collectivités territoriales (maîtrise d'œuvre, conduite d'opérations, assistance-conseil, aide à la gestion des services publics...) ; des missions de connaissance du territoire s'appuyant sur les systèmes informatisés d'information géographique et débouchant sur de nombreuses applications (planification, aménagement, urbanisme, gestion de crises, développement local...) ; enfin des missions internes d'appui exercées actuellement par les secrétariats généraux (ou services d'administration générale – SAG) des deux directions. Elles interviennent dans le domaine régalién mais également dans l'appui et le conseil.

La création d'un nouveau service technique départemental unique devrait permettre une **meilleure utilisation des diverses compétences, faciliter le dialogue avec les partenaires et donner une plus forte visibilité des services de l'État**. Il offrira aussi de meilleures perspectives en terme de métiers et de carrières des agents.

**Ce nouveau service**, fondé sur des objectifs partagés plus **centrés sur les territoires et leur développement durable**, sur une agriculture et une sylviculture économiquement viables et écologiquement responsables ainsi que sur la préservation et la gestion des ressources naturelles et de la biodiversité devra être mieux à même d'effectuer des analyses globales des politiques territoriales d'aménagement dépassant la compétence géographique des collectivités locales.

Il a pour objectif d'offrir ainsi au représentant de l'État dans le département des **capacités d'expertises techniques élargies** et des moyens d'assurer la **cohérence et la transversalité des politiques publiques identifiées et mises en œuvre dans le cadre des directions régionales correspondantes**.

Les usagers du service public profiteront globalement et pleinement de **l'augmentation de l'efficacité des services départementaux chargés des politiques territoriales de l'État**, grâce au rapprochement des compétences analogues. Les publics spécifiques concernés notamment par les politiques agricoles, forestières ou du logement retrouveront inchangés les services et les personnes référentes habituelles. Les publics (personnes privées ou morales, collectivités) qui devaient s'adresser parallèlement ou concurremment à la DDE et à la DDAF pour traiter de questions ayant trait au droit du sol, aux polices environnementales ou à l'aménagement et à l'équipement des collectivités locales (ingénierie d'appui territorial) disposeront désormais d'un service unifié devant répondre globalement à leurs attentes et leur permettant d'appréciables gains en matière de qualité et de professionnalisme.

Les décisions prises lors des conseils de la modernisation des politiques publiques (CMPP) sous la présidence du Président de la République ont généralisé la fusion des DDE et des DDAF puis les ont transformées en directions départementales des territoires auxquelles seront joints les services ou parties de service « environnement » des préfectures. La circulaire du Premier ministre en date du 7 juillet 2008 précise qu'elles sont des services déconcentrés de l'État et qu'elles traiteront des actions de l'État à impact territorial.

## **II. La méthodologie**

**L'esprit de la décision du gouvernement conduit à concevoir une démarche de création auprès du représentant de l'État dans le département d'un service technique nouveau en charge de l'environnement et de l'aménagement des territoires.**

Les éléments d'évaluation de la réussite de la fusion peuvent se regrouper sous trois rubriques :

- L'évaluation doit donc porter en premier lieu sur cette dimension de la mise en œuvre de la fusion : la DDEA doit marquer un progrès par rapport à la coexistence ou à la juxtaposition de deux services déconcentrés de l'État.

Cette première démarche sera donc fondée sur l'observation des réactions de l'environnement social, économique, professionnel, administratif et politique des nouvelles structures par rapport aux missions de l'État dans les domaines de responsabilité des trois ministères initialement associés à l'expérimentation (MTETM, MAP et MEDD) et des autres ministères concernés par les missions de ces services.

D'une manière générale, elle concerne particulièrement " l'externe ".

■ Il apparaît qu'une condition essentielle de réussite de cette nouvelle structure repose sur sa capacité à créer une logique de travail collectif valorisant les agents des deux services initiaux. Les différences de formation, de compétences et de culture sont un enrichissement à mettre au service d'une meilleure adaptabilité aux évolutions de toute nature qui touchent la vie quotidienne. C'est une opportunité de synergie entre les agents et de consolidation de la masse critique des moyens mis en œuvre par l'État (reconstitution parfois) pour assurer ses missions.

Cette seconde démarche concerne donc particulièrement " l'interne ".

■ Un service nouveau, pour bien fonctionner, cherche à se doter d'une implantation et de services adaptés.

Or, la disparité de la situation des services déconcentrés dans les départements peut se trouver aggravée quand les difficultés antérieures des services concernés sont additionnées.

La notion de logistique recouvre un très large spectre de moyens, depuis l'immobilier jusqu'aux modalités de rémunération des agents en passant par les systèmes d'information et de communication.

Le traitement de cette dimension est essentiel : il convient de considérer qu'on est dans une phase d'investissement et que le temps de retour sera nécessairement long.

Il constitue naturellement le troisième volet de l'observation.

La méthode d'évaluation comportera trois phases :

- La première (à très court terme : 6 mois à 1 an) repose sur une dialectique d'échanges entre " auditeurs " et " services évalués " pour faire ressortir les germes de changement, ou de transformation et les éléments de stabilité.

Dans cette phase, l'approche comporte une appréciation qualitative du type " ressenti ", " impressions " tout en étant traduite par une partie des indicateurs. Cette première phase a donné lieu au premier rapport d'évaluation remis aux deux ministres en septembre 2007.

- La seconde (à 14-17 mois de création des DDEA) a permis de mesurer les évolutions sur les deux mêmes domaines que ceux retenus lors de la première phase. Ce présent rapport correspond à cette phase.

- La troisième exploitera plus précisément l'ensemble des indicateurs qui ont été définis et qui sont détaillés dans le canevas d'évaluation fourni en annexe 3.

■ Les auditions sont réalisées par un binôme constitué par un coordonnateur de MIGT et un IGIR concernés, accompagnés d'un autre inspecteur (IGE ou IGA) en liaison avec le SIGE, le CGAAER, le CGEDD et l'IGA.

■ Un consultant apporte son concours pour l'aide à la formulation de la méthode

d'évaluation, pour la synthèse des informations et la rédaction des rapports.

Il sera associé, en tant que de besoin et à la demande des binômes MIGT et IGIR, aux investigations en DDEA.

■ Le comité national d'évaluation formé à partir du groupe de travail national pour l'évaluation mis en place par les secrétaires généraux des trois ministères concernés a été complété par un DRE, un DRAF, un DIREN et un membre de l'IGA.

### **III. Les indicateurs**

#### **1- Définition**

**Ils doivent caractériser les trois objets de l'évaluation (structuration du nouveau service, construction d'une communauté de travail unique, et optimisation des moyens), il est apparu qu'il fallait porter attention aux éléments suivants :**

Les indicateurs retenus doivent permettre de distinguer :

- ce qui relève des conséquences directes de décisions nationales,
  - de ce qui relève d'initiatives ou de choix stratégiques locaux.
- Ils doivent également prendre en compte les effets de l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental (réflexions stratégiques, systèmes d'information (notamment SIG, mais pas seulement), moyens...).
- Ils doivent permettre d'identifier les dynamiques et les pesanteurs.
- Ils sont assortis d'une cotation (dégradation, sans changement, amélioration, nette amélioration).
- En cas de progrès, ils doivent permettre d'identifier les acquis (non retour, investissements, pratiques) et les perspectives consolidées, les germes d'approches renouvelées, l'intensité des attentes des agents.

#### **2- Les phases**

**Les modalités d'établissement des indicateurs, pour tenir compte des échéances de production des divers documents, distingueront dans tous les cas l'approche du premier semestre 2007, phase de démarrage de la création des DDEA, de l'approche ultérieure tant début 2008 que début 2009.**

#### **3- Les indicateurs**

Quatre niveaux d'indicateurs sont retenus :

- l'intégration des fonctions supports,
- la construction d'une communauté de travail unique,
- l'efficacité des politiques publiques,

- la visibilité de la DDEA et le dialogue avec les partenaires.

L'efficacité des politiques publiques se décompose elle-même selon cinq axes :

- le développement durable des territoires,
- la protection et la gestion de l'eau et de la biodiversité,
- la sécurité, l'analyse et la gestion des risques,
- la connaissance et la prospective territoriale,
- l'intégration des politiques publiques.

#### **IV Composition du comité d'évaluation**

##### **Pour le MEEDDAT et le MAP :**

- Gérard Baudouin puis Jean Guillot du CGPC, devenu CGEDD, coanimateur
- Constant Lecœur du CGAAER, coanimateur
- Brigitte Mazière, puis Claude Dorian du CGPC devenu CGEDD,
- François Cloud du CGAAER,
- Jean-François Lerat du CGAAER
- Alain Toullec, chargé de mission pour la fusion DDE-DDAF puis Thierry Durieux au sein du SG/ MEEDDAT (suppléance Daniel Pfeiffer du SG)
- Michel Barthas, chargé de mission pour la fusion DDE-DDAF au sein du SG/ MAP (suppléance Philippe Schnabele du SG)
- Christophe Chassande, DDEA du Loir et Cher
- Colas Durrleman, DDEA des Yvelines
- Christian Vinclair, DDE des Côtes-d'Armor
- Gilles Pelurson, DDAF de la Loire
- André Crocherie, DRE de Midi-Pyrénées
- Alain Maraval, DRAF de Franche-Comté
- Pierre Roussel, chef du service de l'IGE
- Pierre-Yves Donjon de Saint Martin et Jean-René Brunetière représentant les chefs de MIGT,
- Jean-Joseph Michel et Marie Guitard représentants les IGIR
- Philippe Lagauterie, DIREN du Centre puis chargé de mission

##### **Pour le MIAT puis le MIOMCT**

- Pierre Duffé, inspecteur général de l'administration ;

**Pour l'ensemble de la démarche**, les correspondants ont été Michel Barthas (MAP), Alain Toullec (MTETM), et Ghislaine de Hartingh-Boca (MEDD), ces deux derniers remplacés par Thierry Durieux (MEEDDAT).

**Annexe 3 : Liste des auditeurs**

Ariège :	Jean BOURCET, IGREF – IGE Emile HARO, IGPC – coordonnateur MIGT Jean LAURIOL, IGGREF - IGIR
Aube :	Marie GUITARD, IGGREF – IGIR Pierre DUFFÉ – IGA Pierre VERDEAUX, IGGREF – MIGT
Cher	Pierre-Yves DONJON de SAINT-MARTIN, IGGREF – MIGT Werner GAGNERON IGA, Jean-Joseph MICHEL, IGGREF - IGIR
Loir et Cher	Pierre Yves DONJON de SAINT-MARTIN, IGPC – MIGT Jean-Jacques LAFITTE, IGGREF - IGE Jean-Joseph MICHEL, IGGREF - IGIR
Loir	Pierre DUFFÉ, IGA Emile HARO, IGPC – MIGT Jean LAURIOL, IGGREF - IGIR
Yvelines	Marie GUITTARD, IGGREF – IGIR Paul LEMPEREUR IGPC - MIGT Ruth MARQUES – MIGT Jean-Louis VERREL, IGGREF - IGE
Territoire de Belfort	Jean-René BRUNETIERE, IGPC – MIGT François LENOEL, IGPC - MIGT Michel LAFOND, IGGREF - IGIR
Val d’Oise	Marier GUITARD, IGGREF – IGIR Hugues CORBEAU, ICGREF – MIGT Jean-Yves LE GALLOU, IGA

## Annexe 4 : Canevas d'évaluation des audits

Ce canevas d'évaluation a été établi par le groupe de travail national chargé de l'évaluation de l'exercice de fusion de la DDE et de la DDAF dans huit départements. Il donne un fil conducteur au trinôme d'auditeurs (coordonnateur MIGT et IGIR + IGE ou IGA) qui sont chargés d'évaluer l'exercice de fusion en trois phases.

La première phase d'audit s'est déroulée durant les mois de mai et juin 2007, les rapports d'audits étant terminés pour mi-juillet de façon à pouvoir délivrer un rapport d'étape en septembre 2007. La deuxième phase d'audit suit en avril-mai 2008 pour un rapport d'évaluation délivré mi-2008. La troisième étape s'engagera en février-mars 2009 pour un rapport final fin du premier semestre 2009.

L'objectif de ce document est **d'homogénéiser le déroulement des audits dans les huit DDEA et de permettre de mesurer leur évolution entre les deux premières phases de l'audit sur des indicateurs précis et stables et d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques.**

Le présent canevas sera complété par **un manuel de l'auditeur** qui précisera la définition de chaque indicateur et détaillera les échelles de mesure afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans la compréhension des indicateurs et dans leur utilisation.

Ce canevas est établi sur 50 indicateurs.

Le modèle d'échelle de mesure à adapter et moduler selon les indicateurs a été élaboré sur la base suivante :

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

Lorsque l'évaluation nécessite une analyse interne, les interlocuteurs possibles nous semblent devoir être :

- le directeur (D)
- les chefs de service (CS)
- les chefs d'unité (CU)
- un échantillon représentatif de membres du personnel (EP)
- les organisations syndicales (OS)

Les croix qui figurent sur certains tableaux représentent le caractère recommandé d'un entretien.

Pour autant, la note chiffrée (de 0 à 3) donnée par la mission d'audit est unique et portée à l'issue de l'ensemble des entretiens. Il en va de même pour l'analyse externe.

## Intégration des fonctions supports

**2007 et 2008**

**(Par analyse interne : 9 indicateurs)**

**Tous ces indicateurs devront être abordés lors de la première phase d'audit.**

FONCTIONS	ANALYSE INTERNE					Cotation de la mission (note chiffrée de 0 à 3)
	D	CS	CU	EP	OS	
1.Gestion globale des budgets de fonctionnement	X	X	X			
2.Suivi de la gestion administrative du personnel	X	X		X	X	
3.Intégration informatique	X	X	X			
4.Contrôle de gestion	X	X	X			
5.Suivi des affaires juridiques ou contentieuses	X	X	X			
6.Prestations de service à la DDSV (demande d'avis de la DDSV)	X	X		X		
7.Mise en commun des données géo-référencées	X	X		X		
8.Redistribution des locaux	X	X		X	X	
9.Optimisation du parc automobile	X	X		X		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées						
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés						
<b>Commentaires :</b>						



## Construction d'une communauté de travail unique

**2007 et 2008**

**(Par analyse interne : 10 indicateurs)**

**Tous ces indicateurs devront être abordés lors de la première phase d'audit.**

THEMATIQUES	ANALYSE INTERNE					Cotation de la mission (note chiffrée de 0 à 3)
	D	CS	CU	EP	OS	
1.Cohérence du Plan d'actions avec les documents de référence externes (DNO, PASED, POM, POS...)	X	X				
2.Pertinence de l'organigramme	X	X				
3.Mixité effective des équipes dans les services opérationnels (notamment IAT, Environnement, Connaissance des territoires, implantations territoriales...)	X	X	X		X	
4.4. Appropriation réciproque des cultures : connaissance des missions, métiers, pratiques et contraintes des uns et des autres	X	X	X	X	X	
5.5. Circulation et transparence de l'information interne	X	X	X	X	X	
6.Développement de compétences au service de champs nouveaux (formation etc.)	X	X	X	X		
7.Mobilisation des outils RH au service de la réforme (management pertinent des compétences disponibles, gestion des postes vacants, évaluation..)	X	X	X		X	
8.Adhésion de la communauté de travail au sens de la réforme	X	X	X	X	X	
9.Qualité du dialogue social	X	X			X	
10 Evolution du degré initial d'inquiétude des personnels	X	X	X	X	X	
<b>SYNTHESE</b>						
Total des notes chiffrées						
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés						
<b>Commentaires :</b>						

## Efficience des politiques publiques

**2009**

**Analyse interne et externe** : 18 indicateurs ; a priori l'analyse interne s'effectue avec le directeur et les chefs de service concernés, l'analyse externe 2009 avec les interlocuteurs-clés : préfet, directeurs régionaux et autres acteurs significatifs à déterminer au préalable avec le directeur : Chambre d'Agriculture, responsable de grande agglomération...

### Développement durable des territoires

POLITIQUES PUBLIQUES	ANALYSE	
	INTERNE (note chiffrée de 0 à 3)	EXTERNE (note chiffrée de 0 à 3)
1.Agriculture et bio res- sources		
2.Aménagement, urba- nisme, sites, paysages et réseaux		
3.Politique du logement		
4 Ingénierie publique, équipements et cons- truction publique		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires</b> (citer notamment l'existence éventuelle de démarches Qualité) :		

**Protection et gestion de l'eau et de la biodiversité**

<b>POLITIQUES PUBLIQUES</b>	<b>ANALYSE</b>	
	<b>INTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)	<b>EXTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)
5 Gestion et réglementation de la forêt et de la chasse		
6.Gestion de la ressource en eau, police de l'eau, pêche, milieux aquatiques et littoraux		
7.Gestion et réglementation des espèces et des espaces naturels (dont Natura 2000)		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires</b> (citer notamment l'existence éventuelle de démarches Qualité) :		

**Sécurité, analyse et gestion des risques**

<b>POLITIQUES PUBLIQUES</b>	<b>ANALYSE</b>	
	<b>INTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)	<b>EXTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)
8. Prévention des risques naturels et technologiques		
9. Prévention et traitement des nuisances (déchets, pollutions hors eau, bruit)		
10. Sécurité routière		
11. Sécurité civile et gestion de crise		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires</b> (citer notamment l'existence éventuelle de démarches Qualité) :		

### Connaissance et prospectives territoriales

<b>ACTIVITES</b>	<b>ANALYSE</b>	
	<b>INTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)	<b>EXTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)
12. Observation et recueil d'informations économiques, sociales, environnementales		
13. Mise en forme, traitement et valorisation des données		
14. Diagnostics territoriaux et études amont		
15. Contribution à l'évaluation des politiques publiques		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires</b> (citer notamment l'existence éventuelle de démarches Qualité) :		

### Intégration des politiques publiques

	<b>ANALYSE</b>	
<b>RUBRIQUES</b>	<b>INTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)	<b>EXTERNE</b> (note chiffrée de 0 à 3)
16. Intégration du Développement Durable dans les politiques publiques		
17. Efficience de l'ensemble des politiques publiques grâce à leur intégration		
18. Personnel exclusivement consacré aux politiques publiques		
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires</b> (citer notamment l'existence éventuelle de démarches Qualité) :		

## Visibilité et dialogue avec les partenaires

**Analyse uniquement externe : 7 indicateurs**

<b>POINTS DE VIGILANCE</b>	<b>ANALYSE EXTERNE</b>	
	Administrations (note chiffrée de 0 à 3) Interlocuteurs à rencontrer : •Préfet •DRE/DRAF/DIREN	Autres partenaires (note chiffrée de 0 à 3) Interlocuteurs à rencontrer : •PCG •Association des maires •Chambre d'agriculture
1. Visibilité départementale de la DDEA et pertinence de la communication externe		
2. Capacité du directeur à représenter l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du champ de compétences de la DDEA		
3. Réactivité aux sollicitations d'interlocuteurs externes (usagers, collectivités locales, associations, professionnels)		
4. Capacité à assurer les médiations (probablement non évaluable en 2007)		
5. Capacité à gérer les crises (probablement non évaluable en 2007)		
6. Participation de la DDEA aux pôles départementaux et missions inter-services		Sans objet
7. Contributions du directeur au fonctionnement des pôles régionaux animés par les chefs de pôles		Sans objet
<b>SYNTHESE</b> Total des notes chiffrées		
<b>Moyenne du domaine</b> uniquement sur le nombre d'indicateurs qui auront pu être cotés		
<b>Commentaires :</b>		

## Annexe 5 : Résultats 2007 et 2008 des évaluations par domaines

Le canevas d'évaluation a été établi par le groupe de travail national chargé de l'évaluation de l'exercice de fusion de la DDE et de la DDAF dans huit départements (voir annexe Méthodologie). Il donne un fil conducteur au trinôme (coordonnateur MIGT et IGIR+ IGE ou IGA) d'auditeurs chargé d'évaluer l'exercice de fusion en deux phases.

La première phase d'audit s'est déroulée durant les mois de mai et juin 2007, les rapports d'audits étant terminés pour mi-juillet de façon à pouvoir délivrer un rapport d'étape en septembre 2007. La deuxième phase d'audit suit en avril-mai 2008 pour un rapport d'évaluation délivré mi-2008. La troisième étape s'engagera en février-mars 2009 pour un rapport final fin du premier semestre 2009.

L'objectif de ce document est **d'homogénéiser le déroulement des audits dans les huit DDEA et de permettre de mesurer leur évolution entre les deux premières phases de l'audit sur des indicateurs précis et stables et d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que la visibilité et le dialogue avec les partenaires. Pour le domaine de l'efficacité des politiques publiques, les indicateurs ont été revus au regard des travaux menés sur les missions des nouvelles DDEA.**

Le présent canevas est complété par **un manuel de l'auditeur** qui précise la définition de chaque indicateur et détaille les échelles de mesure afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans la compréhension des indicateurs et dans leur utilisation.

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

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

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

Les cotations établies pour chaque DDEA figurent dans les rapports d'audits concernés.



## Intégration des fonctions supports

Fonctions évaluées	Nombre de départements où l'item a pu être évalué	<b>Moyenne 2007</b>	<b>Moyenne 2008</b>
1. Gestion globale des budgets de fonctionnement	8	<b>1,4</b>	<b>1,43</b>
2. Suivi de la gestion administrative du personnel	8	<b>1,25</b>	<b>2</b>
3. Intégration informatique	8	<b>1,5</b>	<b>2,43</b>
4. Contrôle de gestion	8	<b>1,25</b>	<b>1,43</b>
5. Suivi des affaires juridiques ou contentieuses	7	<b>1,25</b>	<b>1,43</b>
6. Prestations de service à la DDSV	8	<b>1,25</b>	<b>1,57</b>
7. Mise en commun des données géo-référencées	8	<b>1,6</b>	<b>1,71</b>
8. Redistribution des locaux	8	<b>1,8</b>	<b>2,21</b>
9. Optimisation du parc automobile	8	<b>1,6</b>	<b>2,57</b>

## Construction d'une communauté de travail unique

Thématiques	Nombre de départements où l'item a pu être évalué	<b>Moyenne 2007</b>	<b>Moyenne 2008</b>
Cohérence du Plan d'actions avec les documents de référence externes (DNO, PASED, POM, POS...)	6	<b>1,8</b>	<b>2,33</b>
Pertinence de l'organigramme	8	<b>1,9</b>	<b>2,14</b>
Mixité effective des équipes dans les services opérationnels (notamment IAT, Environnement, Connaissance des territoires, implantations territoriales...)	8	<b>1,9</b>	<b>2</b>
Appropriation réciproque des cultures : connaissance des missions, métiers, pratiques et contraintes des uns et des autres	8	<b>1,6</b>	<b>1,93</b>
Circulation et transparence de l'information interne	8	<b>1,4</b>	<b>1,86</b>
Développement de compétences au service de champs nouveaux (formation etc.)	8	<b>1,1</b>	<b>1,43</b>
Mobilisation des outils RH au service de la réforme (management pertinent des compétences disponibles, gestion des postes vacants, évaluation.)	7	<b>1,2</b>	<b>1,43</b>
Adhésion de la communauté de travail au sens de la réforme	8	<b>1,4</b>	<b>1,79</b>
Qualité du dialogue social	8	<b>1,1</b>	<b>1,64</b>
Évolution du degré initial d'inquiétude des personnels	8	<b>1,8</b>	<b>2</b>

## Efficiencce des politiques publiques

Les audits réalisés en 2007 ont portés sur une appréciation globale.

Ce domaine efficiencce des politiques publiques n'a pas fait l'objet d'investigation en 2008.

Par contre, en 2009, il a été retenu d'évaluer l'efficiencce des politiques publiques en fonction des missions des nouvelles DDEA puis DDT.

### Connaissance et prospectives des territoires

#### Rappel des résultats 2007

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

**Gestion durable des territoires urbains et ruraux**  
**Rappel des résultats 2007**

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

## Organisation et gestion territoriales

### Rappel des résultats 2007

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

**Appui territorial**  
**Rappel des résultats 2007**

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

## Visibilité et dialogue avec les partenaires

Lors de la première phase d'audit de 2007, il n'était pas obligatoire de coter tous les critères, une note de synthèse globale étant dégagée à l'issue des entretiens. Une attention particulière était demandée pour les critères 1 et 2.

Ce domaine n'a pas été évalué en deuxième phase réalisée en 2008.

Rappel des résultats 2007 :

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