

n° 006803-01

juillet 2009

Audit thématique d'initiative nationale
sur les démarches Qualité
dans les services du ministère de l'Écologie,
de l'Énergie, du Développement durable
et de la Mer

en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 006803-01

**Audit thématique d'initiative nationale
sur les démarches Qualité
dans les services du Ministère de l'Écologie,
de l'Énergie, du Développement durable
et de la Mer**

en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

établi par

Emmanuel CAQUOT
Ingénieur général des Mines

Christine DELCOURT
Inspectrice de l'Équipement

Claude DE MARTEL
Inspecteur général de l'Équipement

Denis PAYEN
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Éric SESBOUÉ
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

juillet 2009

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
1 LA MÉTHODE DE L'AUDIT ET LES RÉSULTATS DES ENQUÊTES.....	8
A) L'enquête préalable auprès des services.....	8
B) Les entretiens menés dans les services extérieurs par les MIGT.....	9
C) Les entretiens semi-directifs auprès des directions et services centraux.....	10
2 LE CONSTAT SUR LES DÉMARCHES QUALITÉ DANS LES SERVICES EXTÉRIEURS.....	11
2.1 Un bilan très satisfaisant.....	11
2.1.1 <i>Des résultats le plus souvent conformes aux objectifs.....</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>... mais aussi certaines déceptions.....</i>	<i>11</i>
2.2 Une grande dépense d'énergie.....	12
2.2.1 <i>Une consommation de ressources humaines très partiellement comptabilisée.....</i>	<i>12</i>
2.2.2 <i>Des dépenses de fonctionnement limitées.....</i>	<i>14</i>
2.3 Les facteurs du succès.....	15
2.3.1 <i>Un couple d'acteurs-clés : un directeur très volontariste et un responsable qualité convaincant.....</i>	<i>15</i>
2.3.2 <i>Un développement en tâche d'huile.....</i>	<i>16</i>
2.4 La question de la mise en réseau et des attentes vis-à-vis de l'administration centrale.....	18
2.5 Des retombées essentiellement internes, mais des motivations externes souvent présentes...	21
2.6 Les réorganisations : opportunité ou difficulté ?.....	23
3 LE CONSTAT SUR LES DEMARCHES QUALITE DANS LES ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	24
3.1 Directions d'administration centrale impliquées dans une démarche avec les services extérieurs.....	24
3.2 Directions mettant en cohérence et animant des démarches locales, essentiellement métier, mais non encore engagées dans une démarche formalisée.....	25
3.3 Directions conduisant diverses démarches se rapprochant de celles de la qualité.....	26
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	32

ANNEXES.....	37
Annexe 1 – Lettre de mission.....	38
Annexe 2 – Extrait du cahier des charges de l'audit " les facteurs de réussite d'une démarche qualité ".....	40
Annexe 3 – Note de l'équipe d'audit aux services du MEEDDAT.....	44
Annexe 4 – Liste des auditeurs de MIGT, des services " extérieurs " audités et des démarches qualités étudiées.....	47
Annexe 5 – Liste des personnes rencontrées par site.....	49
Annexe 6 – Liste des responsables qualité rencontrés.....	57

Résumé

Le projet stratégique du MEEDDAT, devenu MEEDDM, prévoit d'encourager systématiquement « *les méthodes modernes d'organisation et de fonctionnement, s'appuyant notamment sur (...) le déploiement des démarches qualité* ». Le secrétaire général du ministère a donc souhaité mieux connaître la réalité des démarches présentes dans les services et évaluer leur potentiel de développement.

Par note du 17 octobre 2008, il a saisi le vice-président du CGEDD d'une demande d'audit afin de « *dresser un état des lieux exhaustif des pratiques existantes et de définir les axes de développement des démarches qualité et les conditions d'échanges et de mise en commun des meilleures pratiques, notamment au niveau régional ou interrégional* ».

L'équipe d'audit, désignée le 12 février 2009, a cadré les objectifs et le périmètre de l'audit avec le service du Pilotage et de l'Évolution des Services (SPES). Puis elle a adressé un questionnaire à l'ensemble des 299 services retenus (les établissements publics et sociétés nationales étant exclus). Enfin, à partir de l'exploitation des 153 réponses reçues, représentant 277 actions de qualité déclarées, elle s'est employée à recueillir, avec le concours des missions d'Inspection générale territoriales (MIGT), des informations directes auprès de 30 services engagés dans 49 démarches.

L'échantillon enquêté porte sur 1/10^{ème} du total des services et 1/5^{ème} du nombre des services actifs en matière de qualité. Il est jugé largement représentatif par l'équipe d'audit. Il lui permet d'affirmer qu'un service sur deux au sein du MEEDDM, environ, pratique la qualité, c'est-à-dire met en œuvre des actions qui :

- permettent aux agents de savoir précisément ce qu'ils ont à faire ;
- leur donnent les moyens de mesurer les écarts entre ce qu'ils ont à faire et ce qu'ils font effectivement ;
- et les aident à agir pour réduire ces écarts et progresser continuellement.

Le rapport confirme donc l'existence de la « *dynamique des démarches de qualité* » mentionnée par le Secrétaire général dans sa note du 17 octobre 2008. Il lui ajoute la qualification de « *dynamique homogène* », dans la mesure où les différences des parcours antérieurs des services composant le MEEDDM ne se traduisent pas par des différences perceptibles dans leur culture qualité.

Malgré certaines déceptions qui concernent principalement la continuité des actions d'accueil du public fondées sur l'ancienne charte Marianne, l'entretien de cette dynamique homogène de la qualité peut s'appuyer sur un certain nombre de facteurs favorables que l'équipe d'audit a recensés :

- des résultats généralement positifs et conformes aux objectifs ;
- l'efficacité du couple d'acteurs-clés que constitue, dans tous les cas étudiés, l'association d'un directeur très volontariste et d'un responsable qualité convaincant ;
- la souplesse procurée par un développement « en tache d'huile » des démarches qualité réussies avec une diffusion progressive de la démarche auprès des agents, une extension graduelle des processus couverts par la démarche, une pratique des « audits croisés » et une recherche de fonctionnement en réseau.

L'équipe d'audit juge donc possible le développement des démarches qualité souhaité par le secrétaire général. Elle le juge même nécessaire, en soulignant, d'une part, que dans les enceintes internationales ou communautaires, la notion de sécurité – essentielle pour le MEEDDM – est de plus en plus associée à celle de qualité et, d'autre part, qu'en imbriquant étroitement les démarches qualité avec les dispositifs de contrôle de gestion et de contrôle interne, la gestion du ministère peut être modernisée, à moindres frais et en moins de temps.

Les démarches qualité constituent, en outre, un puissant outil d'accompagnement des réorganisations, dès lors qu'il est employé à bon escient et que les règles de management sont claires. Le rapport souligne d'ailleurs que cette seconde condition n'est pas remplie complètement à ce jour pour ce qui concerne la réorganisation des services départementaux.

Ces nombreux aspects positifs conduisent le rapport à relativiser l'inconvénient que peut constituer le caractère chronophage des démarches qualité, caractère d'ailleurs mal mesuré, car la consommation correspondante de ressources humaines est très partiellement comptabilisée.

Les obstacles au développement des démarches résident plutôt dans l'organisation de la coopération entre les niveaux opérationnels.

Le rapport se prononce sans ambiguïté sur le fait que l'initiative des démarches qualité doit d'abord provenir des directeurs et chefs de service eux-mêmes. Entre les échelons locaux et centraux, le principe de subsidiarité s'impose et son efficacité est prouvée. Cependant, les directeurs et chefs de service attendent de la part des administrations centrales les impulsions nécessaires, les soutiens méthodologiques et les appuis utiles – tout en évitant le risque de succomber à la tentation de vouloir uniformiser les démarches. Selon eux, cette coopération s'établit dans de meilleures conditions si les administrations centrales s'engagent de manière conjointe avec les échelons locaux.

Les administrations centrales, elles, sont confrontées à la difficulté de s'harmoniser entre elles et d'articuler de manière rationnelle au niveau local les réseaux « métiers » et « supports ». Elles attendent l'engagement personnel du Secrétaire général pour résoudre ces difficultés.

La mission d'audit formule en conclusion de son rapport sept recommandations.

- Deux recommandations visent à parfaire l'architecture du dispositif qualité ministériel, dans l'esprit des constats de l'audit, en invitant le Secrétaire général et les responsables des grandes directions d'administration centrale à se doter, à leur niveau, d'une organisation manifestant leur engagement personnel.
- Une recommandation tend à promouvoir la création et l'exploitation d'un « vivier » des responsables qualité.
- Une recommandation demande l'expertise par le CGDD des normes de qualité environnementale avant leur utilisation par les services.
- Une recommandation suggère de demander un aménagement des obligations relatives au délai et aux modalités de mise en place du nouveau référentiel Marianne, obligations dont l'équipe d'audit juge fortement improbable qu'elles puissent être respectées.
- Enfin, deux recommandations portent sur les DRIRE et sur la DGITM.

Introduction

« La qualité : un thème à traiter sans préjugés »

Objectifs et déroulement de l'audit

Le projet stratégique du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) prévoit d'encourager systématiquement « *les méthodes modernes d'organisation et de fonctionnement, s'appuyant notamment sur le travail en mode projet et le déploiement des démarches qualité* »¹.

Par note du 17 octobre 2008 (*annexe 1*), faisant référence à cette stratégie ministérielle et aux mesures d'amélioration de la qualité de l'accueil des usagers décidées le 12 décembre 2007 par le Gouvernement, le Secrétaire général a indiqué au Vice-Président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) son intention de systématiser « *la culture et les processus qualité en s'appuyant sur la dynamique des démarches qualité existantes au MEEDDAT.* »

Dans ce but, il a jugé particulièrement utile un audit sur la ou les cultures et pratiques de la qualité existant au MEEDDAT, afin de « *dresser un état des lieux exhaustif des pratiques existantes et de définir les axes de développement des démarches qualité et les conditions d'échanges et de mise en commun des meilleures pratiques, notamment au niveau régional ou interrégional* ».

Le Vice-Président du CGEDD a donc inscrit un audit des démarches qualité du ministère au programme des inspections du CGEDD pour 2009 défini par note du 26 janvier 2009. Par décision du 12 février 2009, il a désigné MM. Claude de Martel, Denis Payen, Éric Sesboüé et Mme Christine Delcourt pour le conduire et il en a approuvé la note de cadrage.

En réponse à la demande du Vice-Président du CGEDD, le Vice-Président du conseil général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies a désigné également M. Emmanuel Caquot comme membre de l'équipe de pilotage de l'audit.

Les missions d'inspection générale territoriales (MIGT) du CGEDD ont participé à l'audit en réalisant des entretiens avec les services implantés hors du siège du ministère. Leurs membres se sont réunis à trois reprises avec les pilotes de l'audit.

Un comité de suivi, présidé par le chef du service du Pilotage et de l'Évolution des Services (SPES) et le président de la section "Personnels et services" du CGEDD s'est réuni en début, milieu et fin de la mission.

¹ Le présent audit était presque achevé lorsque le MEEDDAT est devenu ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la mer (MEEDDM), en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (décret du 23 juin 2009). Le nom du MEEDDAT sera utilisé tout au long du rapport, à l'exception de la partie relative aux conclusions et recommandations où sera utilisé le nom de MEEDDM.

Y ont participé des représentants des délégations interministérielles, des directions générales et des directions de l'administration centrale ainsi que les présidents des 5^{ème} et 7^{ème} sections du CGEDD.

Qu'est-ce qu'une démarche qualité ?

Afin d'asseoir ses constats et ses conclusions sur des bases incontestables, la mission d'audit s'est d'abord employée à définir l'objet même de ses investigations. Elle s'est appuyée sur la documentation spécialisée en s'efforçant toutefois de n'en retenir que les principes généraux.

Dans cette optique, elle a considéré qu'une organisation engagée dans une démarche qualité est une organisation dont tous les membres, à tout moment :

- savent ce qu'ils ont à faire : pourquoi (objectifs), comment (processus) et pour qui (clients ou bénéficiaires) ;
- acceptent de laisser mesurer les écarts entre ce qu'ils ont à faire et ce qu'ils font (audits) ;
- acceptent d'agir pour réduire les écarts (revues périodiques et leur suivi).

Il va de soi qu'aucune organisation « à l'état de nature » ne présente de telles caractéristiques. Leur acquisition suppose une forme de pilotage adéquate constituée par le système de management de la qualité et des efforts continuellement renouvelés. Ainsi, une démarche qualité se conduit comme un projet et se matérialise sous la forme de progrès continus.

(Annexe 2 : les facteurs de réussite d'une démarche qualité)

La vision de la mission d'audit

La mission d'audit a constaté que la notion de démarche qualité ainsi entendue était largement connue et mise en pratique, principalement parmi les services extérieurs du ministère² : près de la moitié de ceux-ci (131 sur 299) ont déclaré avoir des démarches qualité en cours. Les 30 entretiens réalisés ensuite par les MIGT ont montré que, dans la quasi-totalité des cas, ces démarches remplissent les conditions de qualification requises.

² On retiendra ce terme de « services extérieurs » de préférence à celui de « services déconcentrés », en raison de l'inclusion dans le périmètre de l'audit des services à compétence nationale et des services techniques centraux dont certains sont implantés hors de la région parisienne. Il est précisé que les sociétés nationales et les établissements publics n'ont pas été retenus dans le champ de l'audit.

Les responsables du pilotage ministériel ont donc raison de considérer qu'il existe une « *dynamique des démarches de qualité* » au sein du ministère.

En outre, la mission ajoute que cette dynamique est beaucoup plus homogène qu'on aurait pu le supposer. A la question de savoir s'il existe plutôt une ou plusieurs cultures qualité dans le ministère, elle répond que l'histoire diversifiée des composantes du MEEDDAT actuel n'empêche manifestement pas l'existence d'un fond culturel commun.

Certes, la composante Équipement du MEEDDAT a connu, de 1995 à 2007, sous l'impulsion du Premier ministre et grâce à l'existence d'une délégation à la Qualité, une expérience de systématisation des démarches qualité. Si elle a suscité beaucoup d'enthousiasme et a eu de nombreux impacts positifs toujours perceptibles, elle a laissé chez un certain nombre d'agents et de responsables quelques souvenirs critiques.

De son côté, la composante Industrie a connu, depuis 1995 et surtout depuis le début des années 2000, une autre démarche de type systématique, mais qui semble couronnée de plus de succès puisqu'elle a abouti à la certification ISO de l'ensemble des DRIRE.

Enfin, la composante Environnement a engagé, au début des années 2000, des démarches plus fragmentaires et n'ayant que pour partie abouti à des certifications, comme l'accréditation COFRAC des laboratoires des DIREN. En outre, par sa direction de la Prévention des Risques, elle a directement contribué, comme la composante Énergie, à la démarche des DRIRE.

Malgré ces histoires partiellement contrastées, la mission d'audit n'a pas constaté de divergences irréductibles entre les services du ministère sur la notion de démarche qualité telle que définie ci-dessus. Non seulement les pré-requis semblent acceptés, mais encore le débat que l'on aurait pu imaginer entre partisans et adversaires de la certification « à tout prix » paraît atténué.

Ainsi, la voie paraît véritablement ouverte pour développer les démarches qualité dans le ministère sans craindre des préjugés qui n'ont plus vraiment cours et dont la mission d'audit s'est appliquée avec détermination à s'affranchir.

Plan du rapport

Comment capitaliser, dans le contexte actuel et prévisible du ministère, sur la dynamique globalement homogène des démarches qualité qui existe dans les services ? Comment répondre aux problèmes particuliers qui se posent ?

Ce rapport fournit un éclairage sur ces deux aspects en présentant successivement :

- la méthode de l'audit et les résultats de l'enquête auprès de l'ensemble des services (I),
- les résultats des entretiens effectués par les MIGT auprès d'un panel de services extérieurs (II),
- les résultats des entretiens effectués par l'équipe de pilotage de l'audit auprès des services d'administration centrale ayant répondu à l'enquête (III),
- les conclusions et les sept recommandations de l'équipe de pilotage de l'audit.

1 LA MÉTHODE DE L'AUDIT ET LES RÉSULTATS DES ENQUÊTES

Afin d'atteindre les objectifs de l'audit, l'équipe a, d'une part, recueilli le maximum d'informations sur les démarches qualité existant au sein du MEEDDAT et, d'autre part, tiré des enseignements de portée générale par l'examen de certaines de ces démarches.

A) L'enquête préalable auprès des services

1°) Une méthode déclarative sur la base d'un tableau de recensement des actions

Par note du 18 février 2009 expédiée par voie électronique (*annexe 3*), l'équipe d'audit a informé les directeurs d'administration centrale et les délégués interministériels, les chefs de service déconcentré et de service technique, ainsi que les directeurs de centre interrégional de formation professionnelle ou de centre d'études techniques, du lancement d'une enquête destinée à dresser un état des lieux des démarches qualité abouties, encore suivies à ce jour ou engagées depuis 2004 dans leur organisation.

Un cadre succinct de recueil d'informations était joint à cette note sous forme de tableau à compléter par des renseignements sur les actions elles-mêmes, les documents produits et le type de reconnaissance éventuellement obtenus, ainsi que des éléments relatifs aux acteurs Qualité.

La note apportait quelques précisions méthodologiques et, notamment, une définition de la notion de démarche qualité.

Les services devaient retourner à l'équipe d'audit avant le 6 mars 2009 le tableau de recensement des actions dûment complété. Dans les faits, des réponses sont parvenues à l'équipe d'audit jusqu'au 31 mai, parfois accompagnées de pièces justificatives ou explicatives.

En outre, lors du second comité de suivi de l'audit, il a été demandé par le commanditaire que l'ensemble des services à compétence nationale soient également destinataires de ce tableau.

2°) Les résultats quantitatifs

Le formulaire d'enquête a été envoyé à 299 services³. 153 d'entre eux y ont répondu – positivement ou non, dont 78 dans le délai fixé du 6 mars (ou du 23 avril pour les services à compétence nationale).

Vingt services d'origines diverses ont déclaré n'avoir mené aucune action qualité depuis 2004.

L'équipe d'audit n'est pas en mesure d'assurer que les services n'ayant pas répondu sont tous des services demeurés étrangers aux démarches qualité. Elle sait ainsi que trois DRIRE certifiées ISO n'ont pas formellement répondu. Cependant, les vérifications sommaires des listes de réponses effectuées par les MIGT à la demande de l'équipe d'audit n'ont fait apparaître aucune lacune flagrante.

³ Bien que cette question n'entre pas directement dans le champ de sa mission, l'équipe d'audit appelle l'attention sur les difficultés rencontrées pour obtenir les adresses à jour des messageries électroniques des services. La responsabilité de tenir une liste actualisée devrait faire l'objet d'une fonction spécialisée et identifiée en administration centrale.

L'équipe d'audit estime donc que les résultats présentés ci-après peuvent être considérés comme largement représentatifs. Ils témoignent de l'existence d'une culture qualité riche au sein des services du ministère.

A la date du 27 mai 2009, 131 directions ou services ont déclaré avoir mené une ou plusieurs actions qualité depuis 2004, soit :

- 8 DREAL et 7 DRE + 19 DRIRE + 12 DIREN,
- 55 DDE(A) dont 27 DDEA,
- 6 CETE et 4 services techniques (CNPS, CERTU, CETU et STRMTG),
- 3 SN et 1 DRAM (+ 5 CROSS),
- 2 CIFP (Aix et Nantes),
- 4 SCN (ENAC, DSNA, ENTE Aix et Valenciennes),
- 5 DAC et services centraux (DGALN, DGITM, DGPR, DSCR et CGDD).

Plus de 277 actions de tout type, de tout objet et de toute envergure ont ainsi été recensées.

Les réponses des 7 DRE émanent quasi-exclusivement des SMO.

Celles des 8 DREAL évoquent la préparation à l'extension de la certification des DRIRE qui sont toutes certifiées ISO 9001-2000.

Les 12 DIREN ayant répondu ont obtenu l'accréditation de leur laboratoire d'hydrobiologie et d'hydrométrie.

Les 6 CETE ayant répondu sont certifiés ISO 9001-2000 et accrédités COFRAC.

En DDE, les démarches qualité menées concernent principalement l'application du droit des sols, l'ingénierie publique et les activités des Parcs.

Les certifications ISO 14001 concernent encore peu de services : 2 DRE, 2 DRIRE, 1 DDEA, 2 DDE, 2 services de la Navigation et les 2 établissements de l'École nationale des Techniciens de l'Équipement.

16 services seulement citent la charte Marianne. Les services certifiés ont naturellement intégré des actions d'amélioration des relations et des services rendus aux usagers dans leur démarche qualité. La charte Marianne est ainsi parfois incluse dans le processus support « accueil » des démarches ISO : tel est le cas pour la DRIRE d'Île-de-France et le service de la Navigation du Nord-Est.

B) Les entretiens menés dans les services extérieurs par les MIGT

Parallèlement au lancement de l'enquête auprès des services, l'équipe d'audit a informé – par note du 19 février 2009 - les coordonnateurs de MIGT de la démarche en cours et a sollicité leurs équipes d'inspecteurs pour engager des investigations plus poussées sur le terrain auprès des services sélectionnés sur la base de l'enquête préalable.

1°) La sélection des services à auditer (*annexe 4*)

Le projet initial de l'équipe d'audit était de confier à chaque MIGT l'audit d'une DREAL, d'une direction départementale et d'un service à niveau interrégional.

La sélection des services à auditer s'est effectuée en collaboration avec les inspecteurs lors d'une première réunion avec l'équipe d'audit le 17 mars 2009. Le projet initial a été adapté en fonction du nombre d'inspecteurs mobilisés (variant de 1 à 4 selon les MIGT) et des informations relatives aux services pressentis dont ils pouvaient disposer. Outre la représentativité des types de services audités et leur répartition géographique, a été recherché un certain équilibre entre les domaines d'activité sur lesquels portaient les démarches qualité déclarées par les services.

Au total, les entretiens ont porté sur 30 services (8 de niveau national ou interrégional, 13 de niveau régional – dont 6 DREAL, 9 de niveau départemental). Tout ou partie de leurs démarches ont été examinées, soit 49 démarches. 159 personnes ont été rencontrées.

2°) La conduite des entretiens

Elle s'est déroulée sur la base d'un guide de questionnement intégrant les préoccupations du commanditaire, élaboré par l'équipe d'audit, puis amendé et validé par les inspecteurs.

Ce guide permet de mettre en évidence les éléments de contexte - notamment le pilotage, la stratégie et les objectifs - la méthode, les outils et les moyens, les acteurs-clés et, enfin, les résultats. Les inspecteurs se le sont bien approprié et son utilisation a été particulièrement appréciée.

3°) Les comptes-rendus d'entretiens

Chaque service audité a fait l'objet d'un rapport d'entretien dont la trame est identique à celle du guide de questionnement.

En outre, la plupart des inspecteurs ont rédigé une note de synthèse relative aux grandes tendances se dégageant des services audités.

Ce sont ces rapports que l'équipe d'audit a exploités pour rédiger le présent rapport d'audit.

C) **Les entretiens semi-directifs auprès des directions et services centraux**

Compte tenu de la spécificité des problématiques qualité des directions et services centraux, les membres de l'équipe d'audit ont également mené 11 entretiens semi-directifs auprès de 8 directions et services centraux. Ils ont rencontré 22 personnes ainsi que 2 membres du CGEDD et 1 membre du CGIET.

(Annexes 5 et 6 – Listes des personnes rencontrées).

2 LE CONSTAT SUR LES DÉMARCHES QUALITÉ DANS LES SERVICES EXTÉRIEURS

2.1 Un bilan très satisfaisant

2.1.1 Des résultats le plus souvent conformes aux objectifs...

En introduction de la présentation des constats de l'audit, il doit être rappelé que le périmètre a été restreint, en accord avec le commanditaire, au seul cas des démarches qualité en cours ou prévues avec un espoir raisonnable d'aboutissement. Ni le cas des démarches ayant totalement échoué, ni le cas des services n'ayant engagé aucune démarche n'ont été examinés.

Sous cette réserve, force est de constater qu'une très grande majorité des entretiens réalisés fait état des succès obtenus par les démarches qualité retenues.

La concordance entre les effets attendus et les résultats obtenus est assez frappante : on le verra ci-après en examinant les retombées des démarches qualité (II/5).

Toutefois, certains témoignages de déception ont été recueillis.

2.1.2 ... mais aussi certaines déceptions

Le CETE Nord-Picardie n'a pas constaté d'impact positif de la certification sur les résultats des appels d'offre.

Pour la DDE de l'Aisne, la certification du Parc a permis de conserver la clientèle du Conseil général jusqu'à l'acte II de la décentralisation. Mais, alors que se prépare le transfert, le Conseil général a fait part de sa volonté de ne pas conserver la certification tout en envisageant de s'appuyer sur l'expérience de l'ancien service de l'État pour développer les démarches de qualité dans ses propres services.

De même, la DDEA des Hautes-Pyrénées, dont le parc a été certifié ISO 9001 en mai 2008, fait état de l'indifférence du Conseil général à l'égard des démarches Qualité.

Il a été souligné que la démarche très volontaire de certification ISO 17025 des laboratoires d'hydrobiologie des DIREN, conduite par la direction de l'Eau de l'ancien ministère de l'Écologie, n'avait pas empêché, peu d'années plus tard, la décision de renoncer à la production des analyses physico-chimiques, jugées non concurrentielles.

Mais c'est surtout en ce qui concerne les démarches Marianne qu'un large scepticisme s'exprime.

Le cas le plus symptomatique est celui exposé par la DRE du Limousin qui a ses locaux dans l'immeuble du Pôle des Administrations et des Services Techniques de l'État en Limousin (PASTEL). Alors qu'une démarche interministérielle Équipement / Agriculture / Environnement structurée et accompagnée de moyens avait été engagée en 2005 à l'initiative des services, sur la base de la charte Marianne, puis relayée par la préfecture dans le cadre d'une mutualisation, le dispositif s'est grippé dès la troisième année de fonctionnement. La principale difficulté a porté sur l'absence d'attractivité des postes d'accueil, aujourd'hui pourvus par des vacataires.

Peut-être pour les mêmes raisons, la DDE de l'Aisne signale que la démarche, d'abord bien engagée au plan interministériel sous le pilotage de la préfecture, avec de bons résultats pour la DDE, s'est ensuite progressivement délitée. De même, la DDE de l'Ille-et-Vilaine indique que le dispositif est à relancer.

En toile de fond d'un grand nombre des entretiens menés par les MIGT apparaît la nécessité de définir plus précisément la cible d'une démarche Marianne : quel est le « public » visé par cette démarche ?

De plus, des incertitudes demeurent dans la réorganisation des services départementaux, en particulier sur les règles de management, ce qui est défavorable à la pérennisation. C'est ainsi que les agents de la DDEA du Val d'Oise, auditionnés par la MIGT 2, déclarent que « la continuité de la démarche Marianne n'est pas à ce stade assurée, compte tenu de la réorganisation à venir autour des services préfectoraux et de la suppression des moyens d'accueil en DDEA. ».

2.2 Une grande dépense d'énergie

Les entretiens réalisés par les MIGT font apparaître que les démarches qualité sont consommatoires d'énergie pour les agents des services concernés. La consommation de loin la plus forte se situe au moment du lancement d'une démarche, mais elle reste significative pendant toute la durée d'existence de la démarche. Elle connaît des pics en certaines occasions, notamment lors des audits de contrôle d'avancement ou - pour les démarches certifiées – lors des audits initiaux ou de renouvellement de la certification.

Analyser les dépenses en ressources humaines ou en crédits mobilisés par les démarches qualité ouvre la voie à des réponses aux questions sur l'efficience des démarches qualité. Les données rassemblées grâce à l'audit permettent d'effectuer des estimations, mais celles-ci restent encore approximatives.

2.2.1 Une consommation de ressources humaines très partiellement comptabilisée

Sont mobilisés par une démarche qualité :

- **le directeur (ou le chef) du service** directement concerné ;
- **le responsable ou l'équipe des responsables de la qualité** : le plus souvent, ils sont directement placés auprès du directeur, mais parfois aussi dans le secrétariat général. Lorsque la taille du service conduit à organiser une équipe de responsables, celle-ci ne comprend en général que deux personnes de niveau A+ /A, exceptionnellement trois. Leur mobilisation est totale en phase de construction du système de management de la qualité, surtout lorsque la démarche est orientée dès l'origine vers la certification (dans la DREAL Haute-Normandie, il est envisagé d'affecter un « chef de projet certification » qui ne restera sur son poste que jusqu'à la certification initiale). Lorsque la démarche est stabilisée, pratiquement tous les responsables qualité exercent simultanément d'autres fonctions, notamment en matière de contrôle de gestion ; ils déclarent consacrer à la démarche qualité de 20 à 50% de leur temps de travail, mais pour certains le temps réel serait supérieur au temps déclaré ;

- **les pilotes (ou responsables) de processus** : leur nombre est évidemment fonction du nombre de processus identifiés dans le cadre de la démarche et mis sous contrôle de qualité, étant précisé cependant qu'un seul cadre peut avoir la responsabilité de plusieurs processus. Ainsi, dans la DRIRE Aquitaine, 32 processus ont été définis. Au STRMTG, les chefs de division sont responsables des processus mis en œuvre par leur division ; chaque processus est ensuite décliné en activités, avec un responsable par activité, et à chaque activité sont associés un ou plusieurs produits, avec un responsable par produit.
- **les auditeurs internes** : les enquêtes réalisées par les MIGT n'ont pas fait apparaître d'autres formes d'audits internes que celles des « audits à blanc » préparatoires aux audits de renouvellement ou de certification prévus par les normes ISO, mais ces audits sont pratiqués de manière systématique dans tous les services concernés. Ils mobilisent un nombre variable d'agents, parfois jusqu'à une vingtaine. Ces agents, habilités à effectuer des audits après une formation de quelques jours, effectuent un ou deux audits par an. Ils interviennent aussi bien dans des services de leur unité (par définition, pas dans leur propre service) que dans ceux d'autres unités, conformément à la pratique – qui semble très appréciée – des « audits croisé. » Ainsi, en Bourgogne, les auditeurs de la DRIRE participent à des audits croisés avec des auditeurs du Mouvement Français pour la Qualité, très présents dans cette région. Les auditeurs de la DDE de l'Isère "croisent" avec ceux de cinq autres DDE de la région et ceux du BIRMTG et ils envisagent de collaborer avec le Conseil général.
- **tous les agents du service** sont eux-mêmes mobilisés, lors du lancement de la démarche, pour suivre une ou plusieurs séances d'initiation, puis pour participer à l'analyse des processus et, en cours de démarche, pour remplir les fiches destinées à alimenter le processus de progrès continu caractéristique de toute démarche qualité.

La mobilisation prend des formes variées et de proportions différentes, selon les fonctions exercées par les agents et selon les phases de déroulement des démarches :

- participation à des séances de sensibilisation ou de formation, pouvant aller d'une demi-journée (agents d'un service) à une semaine (responsables qualité et auditeurs) ;
- participation à des réunions de groupes de travail sur la cartographie des processus ;
- participation à des réunions de comité de pilotage d'une démarche (sous la présidence du chef de service) ou d'un processus (groupe de qualité sous la présidence du responsable de processus) ;
- participation à des revues de direction, sous la présidence du directeur ou chef de service ;
- participation à la réalisation d'audits, comme auditeurs ou comme audités ;
- rédaction de fiches de procédure, de processus, de constat, d'anomalie, de non-conformité, de remontée interne, de progrès...
- rédaction de notes d'organisation, de plans qualité, de manuels qualité, de guides, de tableaux de bord...
- animation d'un site intranet, à l'exemple de celui de la DREAL Champagne-Ardenne, accessible à toutes les DREAL et DRIRE et signalé par la MIGT 8.

Ce foisonnement d'activités constitue une caractéristique de tout système actif de management de la qualité. En particulier, l'absence de mise en ordre des processus et de participation directe des agents à leur évolution constitue un facteur important de discrimination entre une démarche qualité et une démarche managériale non normée. C'est ainsi que les MIGT ont été conduites à considérer comme hors champ de l'audit les démarches entreprises par le service d'ingénierie de grands projets (SIGP) de la DDE de Seine-Saint-Denis ou celles qui sont menées au siège de la DDE de l'Aisne et ce, malgré leur intérêt.

Les temps passés dans ces différentes activités par les cadres et les agents d'un service engagé dans une démarche qualité sont, on l'a vu, comptabilisés de manière très inégale. Dans la nomenclature des activités de l'ancien ministère de l'Équipement⁴, ils étaient confondus avec les activités support en général et facilement considérés comme non significatifs par rapport aux activités de production. Le nouvel outil de suivi des temps SALSA, qui autorisera un suivi en mode projet, pourrait permettre de remédier à cette difficulté.

Mais, en pratique, rien n'est moins sûr, car le constat général effectué par les MIGT est que le lancement d'une démarche qualité ne s'accompagne pratiquement jamais d'un essai d'évaluation prévisionnelle des temps de travail induits.

2.2.2 Des dépenses de fonctionnement limitées

En complément des coûts en ETP, les autres dépenses imputables à la mise en place et au fonctionnement d'un système de management de la qualité sont d'une plus faible ampleur.

Les moyens financiers mobilisés, liés à l'intervention du consultant externe jusqu'à la certification ou la labellisation initiale vont de 30 000 € à 100 000 €.

Pour la certification elle-même, la DIR Sud-Ouest - qui vise la certification ISO 9001 en septembre 2009 - a budgétisé une dépense de 18.000 € sur 3 ans pour l'audit initial et les 2 audits de suivi.

Enfin, des frais de mission, documentation, communication, impression, sont aussi engagés.

⁴ Il s'agit de l'outil SAM (Suivi des Activités du Ministère), qui était le plus fonctionnel des outils utilisés par les trois ministères désormais associés à l'activité du MEEDDM (les deux autres étant les ministères chargés de l'Agriculture et de l'Industrie).

2.3 Les facteurs du succès

2.3.1 Un couple d'acteurs-clés : un directeur très volontariste et un responsable qualité convaincant

L'introduction d'une démarche qualité dans une structure est d'abord vécue avec méfiance, voire réticence : la lourdeur de la démarche, la crainte d'une remise en cause des habitudes ou d'une suspicion sur la qualité du travail effectué sont autant d'obstacles à surmonter.

Le manque de temps à consacrer à ce qui est vécu comme une tâche supplémentaire dans des services très chargés s'ajoute à la difficulté de faire adhérer les agents. Un travail de sensibilisation, d'explication, de conviction est donc nécessaire au départ.

Le directeur

La première condition du succès est très clairement **l'implication forte du directeur**.

L'acteur-clé primordial est le responsable du service : aucune démarche qualité n'a pu se dérouler avec succès sans un engagement très fort, total et constant de sa part tout au long de la démarche.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les référentiels ISO prévoient de commencer par une « lettre d'engagement » de la direction. La conviction personnelle du directeur, son impulsion permanente sont indispensables à l'aboutissement de la démarche.

Cette motivation du responsable du service peut trouver son origine soit dans une expérience précédente, comme au sein du réseau des DRIRE, ou dans une volonté managériale à l'occasion d'une évolution des organisations, d'un déménagement sur un nouveau site (exemple du Parc de la DDE des Hautes-Pyrénées), ou encore dans un souci de sécurisation technique ou juridique, tel que dans les laboratoires ou dans les BIRMTG.

L'importance des choix que le directeur est conduit à opérer est soulignée par certaines MIGT. Par exemple, la démarche qualité de la DRIRE Rhône-Alpes aurait connu un démarrage difficile, à la fois en raison d'un calendrier trop tendu imposé par le directeur et d'une absence de couplage entre le projet de service et la démarche qualité.

Le responsable qualité

Mais le directeur ne peut tout faire seul : la désignation d'un **responsable qualité** (ou animateur qualité), rattaché, pour cette fonction, directement à lui, est la traduction de cette volonté de mener une démarche jusqu'au bout.

Le rôle de ce responsable qualité est essentiel : porteur du message qualité, diffuseur de la norme auprès des responsables d'unité, cet acteur doit être fortement motivé et disposer de grandes qualités relationnelles. Cadre A voire A+, il doit consacrer environ 70% de son temps à cette mission, au moins en phase d'élaboration de la démarche. Une culture qualité antérieure n'est pas un préalable obligatoire : en effet, une formation de quelques jours, puis un compagnonnage par un consultant externe lui feront acquérir les compétences nécessaires. Cette expérience pourra être valorisée ultérieurement dans sa carrière.

2.3.2 Un développement en tâche d'huile

La combinaison d'une résolution sans faille et d'une progressivité dans la mise en œuvre constitue probablement la meilleure définition du « tour de main » exigé des deux acteurs-clés de toute démarche qualité réussie. Mais d'autres ingrédients sont nécessaires.

L'appui d'un consultant

L'appui d'un **consultant externe** est jugé indispensable (la seule exception signalée est celle du CIFP d'Aix-en-Provence) et son rôle est lui aussi essentiel. Il assurera les formations initiales nécessaires et sera porteur d'une méthode rigoureuse, claire et avant tout pragmatique. C'est par sa disponibilité, son apport méthodologique et ce **pragmatisme** qu'il contribuera à l'appropriation de la culture qualité par l'ensemble des agents de la structure. Le plus grand soin doit donc être apporté au choix de ce consultant, faute de quoi l'échec de la démarche est prévisible.

Un but précis et un délai tenu

Un second facteur de succès est la fixation, dès l'origine de la démarche, d'un **but précis** : la concrétisation de la démarche par une certification ou une labellisation, dans un délai pré-déterminé, est sans doute le plus efficace. En tout cas, la fixation et le respect d'un calendrier détaillé sont indispensables pour borner les étapes de la construction du système de management de la qualité et crédibiliser la démarche, même si l'objectif n'est pas d'obtenir une validation externe. Ainsi, la DDE de l'Orne et le CIFP d'Aix-en-Provence ont établi de tels plannings.

En effet, le **respect du délai fixé initialement**, s'il est certes une contrainte notamment en période de réformes nombreuses, s'avère être un atout, car il évite tout risque d'enlisement du projet. Il est aussi un élément de mobilisation des équipes.

Si un allongement du délai initial doit être, malgré tout, décidé par le directeur, cela ne peut être que pour des raisons inhérentes à la démarche elle-même, telles que la révélation de non-conformités majeures par un audit avant certification. Ainsi, le CETE Nord-Picardie a dû reporter pour cette raison de fin 2007 à septembre 2009 la date prévue pour la certification de ses trois départements d'études. Le report contribue alors en réalité au renforcement de la démarche.

Un choix raisonné des processus

L'objectif peut se concentrer, dans un premier temps, sur quelques processus clés bien cernés, avant une extension progressive : l'essentiel est d'abord de diffuser la « culture qualité ».

Par exemple, le STRMTG a engagé en 1999 une démarche limitée à une partie du domaine d'activité des remontées mécaniques : homologation de matériels neufs, retour d'expérience sur le parc existant, animation du réseau du service de contrôle. Puis en 2004, la démarche a été étendue aux autres activités du domaine : délivrance d'avis techniques, études et recherches... En 2005, elle a été élargie au domaine des remontées mécaniques et, en 2008, toutes les démarches ont été rassemblées dans le cadre d'un projet de certification ISO 9001 qui a été obtenue en mai 2009.

Cette question du choix des processus est au cœur des décisions stratégiques qui ont été prises – ou qui devront l'être – par les directeurs ou les préfigurateurs des DREAL. Tout ou partie des processus mis en œuvre par les DRIRE et les laboratoires des DIREN étant déjà certifiés, leur rattachement à une structure opérationnelle nouvelle – la DREAL – pose le problème *a minima* de la conservation des acquis et, pour le futur, de l'extension à d'autres processus selon un développement « en tache d'huile ».

Les entretiens réalisés par les MIGT ont montré que, par la technique des audits dits d'extension ou de transition, la dévolution des acquis ne se heurte pas, en elle-même, à des obstacles insurmontables. Mais le rapprochement, puis la mise en synergie, de processus conçus selon des logiques parfois délicates à rapprocher peuvent soulever des questions plus fondamentales. C'est pourquoi, sur les 8 DREAL auditées, un directeur - celui de Haute-Normandie - a pris l'option de ne pas demander la prolongation de la certification obtenue par la DRIRE et préfère engager une démarche globale et entièrement nouvelle. Le directeur de la DREAL Rhône-Alpes ne vise pas le renouvellement de la certification de la DRIRE, mais maintiendra l'ensemble des contrôles qualité sur les processus qui étaient certifiés, en attendant la certification globale de la DREAL.

Par ailleurs, il faut noter les constats de l'audit confirment l'opinion courante suivant laquelle les processus métiers se prêtent plus facilement que les processus support à la mise en œuvre d'une démarche qualité. Mais ils ne font pas apparaître de difficulté intrinsèque concernant les processus support.

L'acceptation d'une durée longue

A partir du binôme directeur / responsable qualité, c'est donc une démarche participative descendante qui permet d'étendre progressivement la culture qualité à toute la structure : il s'agit de passer du scepticisme – fréquent au départ – à l'adhésion, puis de l'adhésion à l'appropriation. A cet égard, l'importance de la contribution des chefs de service à la diffusion d'un état d'esprit positif est fréquemment soulignée.

La conséquence de ce mode de diffusion des principes de la qualité est qu'une démarche qualité est longue : de un à trois ans, selon le degré de préparation du service (une durée de 18 mois est souvent citée comme un minimum) - cette longueur n'étant pas contradictoire avec la nécessité de fixer et tenir un délai.

Si l'investissement personnel initial des acteurs-clés cités ci-dessus est capital (le départ de l'un d'entre eux dans la phase de construction de la démarche est de nature à compromettre son succès), par contre, lorsque la démarche est aboutie et installée dans la durée, surtout si elle est sanctionnée par une labellisation, les changements de responsables peuvent être ensuite gérés avec beaucoup plus de facilité.

Un apprentissage "au fil de l'eau"

Enfin, l'audit a clairement montré que, pour réussir une démarche qualité, les compétences initiales en la matière, si elles peuvent être un facteur de motivation, ne sont nullement un pré-requis : c'est l'élan donné par le directeur, relayé par le responsable qualité et appuyé par le consultant, qui est fondamental.

La sensibilisation de l'ensemble des agents aux concepts de la qualité, puis l'accompagnement sous forme de formations-actions ciblées des acteurs plus directement impliqués (responsables de processus, auditeurs internes, ...) sont ensuite assurés par le consultant.

2.4 La question de la mise en réseau et des attentes vis-à-vis de l'administration centrale

Le fonctionnement en réseau

De nombreux services du ministère s'étant ainsi engagés dans des démarches qualité, que ce soit isolément ou à l'initiative d'un service central, la question de l'échange d'expériences se pose naturellement.

S'il y a une unanimité des services audités sur le fait qu'il est fondamental de **travailler en réseau**, les attentes sont plus diverses sur la nature, le niveau et le rôle d'un réseau.

Plusieurs niveaux de réseaux semblent pertinents : un réseau des directeurs ou chefs de services concernés, animé au niveau national ; un réseau des responsables qualité organisé de la même manière ; un réseau régional ouvert à l'ensemble des services et des agents du ministère (principalement pour les pilotes de processus et les auditeurs internes) et éventuellement en inter-ministériel.

Par exemple, la DIT anime un réseau des directeurs et directeurs-adjoints de DIR, ainsi qu'un réseau des responsables qualité de DIR. En revanche, l'animation du réseau des responsables qualité des SMO est confiée aux CIFP, solution que regrettent les responsables de la DRE d'Aquitaine. Le STRMTG anime le réseau des BIRMTG. Le LCPC anime le réseau des laboratoires des CETE. Le SPES anime le réseau des responsables qualité des DRIRE, prenant le relais de l'ancienne DARQSI dont l'action - qui a abouti à la certification ISO de l'ensemble des DRIRE - est toujours citée en exemple.

Les solutions nationales ne sont d'ailleurs pas incompatibles avec l'existence de réseaux régionaux. Les DRIRE du Sud-Ouest avaient l'habitude de coopérer en matière de qualité. La DRIRE de Lorraine coopère avec la DREAL Champagne-Ardennes. Par ailleurs, l'importance des "croisements d'audits" a déjà été soulignée.

Hormis le cas des CIFP animant de manière déconcentrée les réseaux des responsables des SMO, les réseaux existant au niveau local paraissent fonctionner sur un mode totalement coopératif. Il s'agit d'organiser les échanges d'informations et d'expériences, voire de mutualiser certaines dépenses. La notion de "tête de réseau" est donc absente.

En revanche, elle est au cœur des attentes à l'égard de l'administration centrale.

Les attentes des services extérieurs vis à vis de l'administration centrale

Le rôle de l'échelon central a donné lieu, au cours de l'audit, à débat. Tous considèrent que l'investissement local important doit être appuyé au niveau national : besoin de reconnaissance, nécessité de se voir attribuer des moyens en ETP et en crédits dédiés à la qualité, structuration des échanges d'expérience.

Mais l'éventualité d'un pouvoir d'initiative reconnu à l'administration centrale est discutée. Si, par exemple, la DRIRE Lorraine juge très positif le pilotage fort exercé par la DGPR en matière de qualité dans le contrôle des établissements classés, la DREAL Aquitaine et la DIR Centre-Est expriment des critiques à propos du pilotage jugé trop centralisateur des démarches qualité par la DIT dans le domaine de l'exploitation et des investissements routiers.

Une formule et un exemple résument le point d'équilibre entre les points de vue exprimés. La formule est : **impulser sans uniformiser**, c'est-à-dire : encourager, organiser les échanges d'expériences, coordonner et, pour le responsable de programme, mettre en place les ressources, mais surtout ne pas imposer de cadre rigide et trop détaillé qui risquerait d'être contre-productif.

Le choix des processus à certifier, leur description, le pilotage de la démarche, doivent rester au **niveau local** : « *on ne s'approprie que ce que l'on construit soi-même* ».

L'exemple est celui, déjà mentionné, de l'ancienne DARQSI dont la MIGT n°10 a synthétisé le rôle de la manière suivante : « *elle encourageait, conseillait, pilotait, suivait* ». Le rapport relatif à la DREAL Midi-Pyrénées complète ce résumé :

« *Au niveau national, la DARQSI n'a assuré qu'un pilotage léger des démarches de chaque DRIRE. Son rôle a consisté à :* »

- *coordonner au strict minimum les démarches ;*
- *organiser la formation des pilotes de projet des DRIRE (1 pilote par DRIRE) et d'auditeurs internes (15 auditeurs internes formés à la DRIRE Midi – Pyrénées) ;*
- *réunir périodiquement les pilotes de projet : les réunions semblent avoir été peu nombreuses et d'une utilité faible ;*
- *pourvoir aux besoins d'assistance externe des DRIRE ;*
- *imposer la segmentation du projet en phases pour pouvoir en assurer un suivi cohérent au niveau central ;*
- *tenir un tableau de bord de l'avancement des projets des DRIRE, vu par certains comme un outil d'émulation ;*
- *organiser les audits internes par les auditeurs d'une autre DRIRE.*

Elle n'est, par contre, intervenue ni dans la cartographie des processus ni dans la délimitation des périmètres certifiés de chaque DRIRE.

Les problèmes posés par la coexistence de plusieurs référentiels de qualité

Un autre point sur lequel les services extérieurs expriment une attente à l'égard des administrations centrales dans leur fonction de « têtes de réseau » est relatif aux problèmes posés par la coexistence de plusieurs référentiels qualité : problèmes de lourdeur, de redondances, voire d'incohérences.

Cette question est récurrente en matière de management de la qualité et les organismes concernés s'emploient sans relâche à la traiter, ce qui signifie qu'elle ne disparaît jamais tout à fait faute de pouvoir concevoir un système unique de normalisation de la qualité.

Elle se présente dans les laboratoires des CETE comme dans ceux des anciennes DIREN où coexistent le système d'accréditation COFRAC sur l'évaluation et la reconnaissance de la compétence technique des personnels et la certification ISO 17025 sur la qualité des prestations. Cette question se pose également dans les services qui, comme la DREAL Nord Pas-de-Calais ou la DRIRE Bourgogne, envisagent d'être – ou sont déjà – certifiés à la fois ISO 9001 et ISO 14001. Elle pourra exister si l'intérêt manifesté, par exemple, par la DREAL Champagne-Ardenne pour le futur guide de bonnes pratiques sociétales ISO 26000 se diffuse à l'ensemble du ministère.

Surtout, elle se rencontre dans les DREAL et au service de la navigation du Nord-Est qui ont intégré les exigences de la charte Marianne dans leurs référentiels qualité au titre du processus d'accueil du public.

Si les services eux-mêmes trouvent généralement réponse à ces questions, il n'en est pas de même, selon les constats de l'audit, en ce qui concerne le référentiel de la DIT en matière routière. En 2007, lors de la création des nouveaux services routiers de l'État (SMO intégrés aux DRE et DIR), la DGR, puis la DIT ont souhaité mettre en place un dispositif qualité sans pour autant imposer de certification. Le référentiel retenu est spécifique et décrit par les circulaires des 7 janvier et 2 mai 2008. Une mission d'audit du réseau routier national (MARRN) a été créée auprès de la DIT pour réaliser les audits.

Ce dispositif, progressivement déployé depuis le début 2009, soulève sur le terrain des questions relevées par les MIGT 6 (SMO de la DREAL Aquitaine) et 10 (DIR Centre Est)⁵ :

- sur son périmètre : l'activité d'ingénierie routière a été traitée en priorité. Or, les missions d'exploitation et d'entretien, en contact plus direct avec l'usager (« le client ») se seraient sans doute plus facilement prêtées à ce type de démarche et auraient eu un plus grand impact ;
- sur son pilotage : l'administration centrale est perçue comme trop présente, définissant chaque action de manière trop détaillée, sans laisser de marge de manœuvre au service local ; les audits de la MARRN portent sur le respect des procédures et non sur la qualité du « produit » final ;
- sur son articulation, pour les SMO, avec les démarches ISO : certaines DRE - et demain les DREAL - se sont engagées dans une certification ISO qui comprendra donc les activités de leur SMO ; des tensions apparaissent, liées à la confrontation de deux référentiels différents et à la perspective de se voir imposer deux séries d'audits en parallèle.

Les services comprennent donc assez mal cette démarche, même s'ils adhèrent totalement à la nécessité de mettre en place un dispositif d'assurance qualité.

⁵ En revanche, la MIGT 7 (SMO de la DRE Limousin et DIR Sud-Ouest) n'évoque pas cette question.

2.5 Des retombées essentiellement internes, mais des motivations externes souvent présentes

Les retombées internes

Comme il a été indiqué ci-dessus, les retombées des démarches qualité semblent, selon une très grande majorité des entretiens réalisés, conformes aux objectifs poursuivis. Les déceptions sont peu nombreuses.

Clarification des responsabilités, décloisonnement entre services, harmonisation des pratiques, mobilisation du personnel, traçabilité des décisions sont autant de résultats forts qui sont rapportés.

Comme l'indique la MIGT 3/4 à propos de la DREAL Haute-Normandie, les bénéfices attendus et obtenus par la direction ont porté sur :

- « *le management de la complexité : la démarche permet d'identifier et de définir avec précision tous les processus, de mettre en évidence leur articulations et d'identifier les bénéficiaires et leurs attentes. C'est un préalable particulièrement utile pour un fonctionnement en mode projet* ;
- *la mise sous contrôle de la production, en intégrant les indicateurs LOLF et le contrôle de gestion, à la fois pour le suivi des BOP dont le DREAL a la responsabilité et, pour le pilotage au quotidien, au travers du suivi de l'atteinte des objectifs pour chaque processus. »*

Les démarches sont donc avant tout conçues par leurs initiateurs comme des outils de management, permettant en premier lieu de fédérer les équipes autour d'un projet fort (obtenir la certification ISO dans un délai donné) et ensuite de créer une dynamique d'amélioration continue, valorisante pour chacun.

L'existence de processus certifiés est également perçue comme un facteur de sérénité dans l'instruction des dossiers (elle offre un « *confort de travail* ») et facilite une intégration rapide des nouveaux arrivants qui disposent ainsi de procédures écrites. Le renouvellement triennal de la certification constitue un élément supplémentaire de motivation et de garantie de la pérennisation de l'organisation qualité du service.

Aujourd'hui, certains services en sont déjà à leur deuxième, voire troisième renouvellement sans que cela ait soulevé de difficultés particulières : selon des expressions tirées des rapports des MIGT, « *le système qualité n'est plus une contrainte, il est devenu un mode de fonctionnement* » ou encore « *la démarche qualité est actuellement perçue comme une méthode de travail, elle n'est pas une contrainte.* »

La mission ajoute un élément d'appréciation qu'elle souligne particulièrement : les dispositifs qualité entretiennent des relations que l'on pourrait qualifier de consanguines avec le contrôle de gestion et le contrôle interne. Les auteurs débattent de l'existence d'une éventuelle hiérarchie entre ces systèmes de management : la mission souhaite, elle, insister sur le fait qu'ils mettent en œuvre beaucoup d'outils communs (analyse des risques, processus, indicateurs, tableaux de bord...). Tout début de construction de l'un des trois systèmes permet de réaliser des économies sur la construction des deux autres et les accélère.

C'est ainsi que les importants progrès réalisés au cours des derniers mois dans la mise en place d'un contrôle interne comptable au sein du ministère peuvent être considérés comme une contribution directe à la valorisation de la culture ministérielle de la qualité.

La spécificité d'une démarche qualité repose, en réalité, principalement sur son caractère participatif. En ce sens, et en ce sens seulement, la mission d'audit estime que **les démarches qualité sont les plus puissants vecteurs de modernisation d'une administration.**

La dimension externe

Malgré la valeur de ces résultats, on ne peut manquer d'être frappé, en dépit de certaines exceptions très intéressantes, comme le service de la navigation du Nord-Est, par le fait que les démarches des services semblent très peu tournées vers l'extérieur : pas d'information externe, pas d'indicateurs chiffrés d'impact, pas de dispositifs d'écoute clients, tels les questionnaires, jugés difficiles à exploiter.

Il est vrai que les services de l'administration appréhendent difficilement cette notion de client : doit-on parler de client, de bénéficiaire, de pétitionnaire, d'administré, de contrôlé ? ... Il n'empêche que l'objet premier d'une démarche qualité est toujours la satisfaction du client.

Il y a donc là un paradoxe, mais sans doute est-il seulement apparent. En réalité, la contrainte extérieure est bien présente dans les objectifs poursuivis au travers des démarches qualité et elle le sera même de plus en plus. La seule difficulté est que la satisfaction de cette contrainte n'est pas toujours quantifiable ni même, parfois, observable.

Ce sont des événements tels que le naufrage du pétrolier *Erika*, le 12 décembre 1999, ou encore l'explosion de l'usine AZF de Toulouse, le 21 septembre 2001, qui ont amené la **réglementation** à exiger un contrôle attentif ou une certification des procédures dans le domaine de la sécurité. Il en est ainsi dans le domaine maritime ; tel est également le cas dans le domaine de la sécurité aérienne et de la sécurité routière. L'objet des démarches qualité est alors clairement d'éviter le renouvellement des catastrophes ou des accidents.

De même, dans les domaines comme les remontées mécaniques, les ouvrages d'art, la sûreté nucléaire ou les risques naturels et technologiques où la responsabilité pénale des agents est mise en jeu en matière de sécurité des personnes et des biens, les agents et leur hiérarchie sont motivés pour mener une démarche qualité dont ils attendent des effets sur leur protection personnelle. Une démarche qualité, surtout certifiée, est alors une **assurance**.

Enfin, la certification a permis aux DRIRE d'affirmer leur crédibilité vis-à-vis d'entreprises elles-mêmes certifiées, car « *il est difficile de ne pas s'imposer ce qu'on recommande ou impose aux industriels* ». **L'exemplarité** est donc également une raison de conduire une démarche de qualité.

2.6 Les réorganisations : opportunité ou difficulté ?

Aujourd'hui, les réorganisations en cours posent la question de l'opportunité, pour les uns du lancement, pour les autres du maintien, d'une démarche qualité : les DRIRE vont s'intégrer aux DREAL, les parcs de l'Équipement vont être transférés aux Départements et les DDE et les DDEA vont devenir des directions départementales interministérielles. En outre, la contrainte de réduction des effectifs, liée à la restructuration en profondeur des politiques publiques, est présente pour la quasi-totalité des services.

Sur ce point, les avis sont partagés :

- conçue comme un outil de management, la démarche qualité peut être un moteur de la transformation des services,
- mais elle peut être freinée par le manque de disponibilité - matérielle, mais aussi intellectuelle - en période de changements importants.

L'avis des auditeurs est que **les démarches qualité sont de puissants outils d'aide aux réorganisations** à condition, bien sûr, de les utiliser avec discernement – une qualité attendue d'abord, on l'a vu, des directeurs et chefs de service. Mais il s'ensuit qu'une réserve de principe doit être émise dans les cas où la réorganisation ne s'accompagne pas d'une définition claire des règles de management, ce qui semble être encore aujourd'hui la situation au niveau départemental.

3 LE CONSTAT SUR LES DÉMARCHES QUALITÉ DANS LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Les administrations centrales sont concernées à trois titres au moins par les démarches qualité :

- comme toute organisation, elles ne peuvent manquer de s'interroger sur l'opportunité de s'engager dans une démarche ;
- comme pilotes de l'organisation et du fonctionnement du ministère, elles doivent être attentives aux demandes des services déconcentrés ;
- au même titre, elles doivent s'intéresser à la coordination des outils de management que sont la qualité, le contrôle de gestion et le contrôle interne.

A partir du questionnaire envoyé à l'ensemble des directions d'administration centrale pour recenser les démarches qualité qui y sont conduites, une série d'entretiens ciblés avec les membres de la mission a permis de distinguer trois catégories. Un tableau synthétique joint, résume les entretiens.

3.1 Directions d'administration centrale impliquées dans une démarche avec les services extérieurs

En ce qui concerne la certification ISO, les démarches conjointes les plus avancées se situent essentiellement à la DGAC et à la DGITM/DAM, avec :

- la *direction des services de la Navigation aérienne*, service à compétence nationale de 7500 personnes, qui a obtenu avec les deux directions rattachées (direction des Opérations et direction de la Technique et de l'Innovation), un certificat ISO 9001 pour l'ensemble de son activité en avril 2009. Ce certificat unique en administration centrale vient clore une longue démarche, qui a commencé au début des années 2000, de manière déconcentrée avec les certifications ISO successives du service technique de la Navigation aérienne, puis des 5 centres en route de la Navigation aérienne et, enfin, de la plupart des services de la Navigation aérienne (contrôles d'approche des aéroports) à la faveur de leur rattachement à la DNA, devenue DSNA, en 2005. Outre l'intérêt d'une intégration des démarches aux niveaux central et déconcentré, le directeur de la DSNA souligne que la certification unique de sa direction permet d'harmoniser les pratiques et de limiter le coût des audits. Elle a été vue comme un moyen de constitution de cette direction, impliquant directement plusieurs centaines d'agents qui y trouvent un motif de fierté ;
- la *direction de la Sécurité de l'Aviation civile*, qui reprend le certificat ISO 9001 obtenu en 2007 par l'ancienne direction du Contrôle de la Sécurité et qui envisage d'intégrer dans un certificat unique les démarches - pour certaines non encore abouties - des directions territoriales de l'Aviation civile qui lui ont été récemment rattachées. Toutefois, cette intégration n'est envisagée qu'à terme, après une analyse approfondie. Plus de 1200 personnes sont concernées.
- la *direction des Affaires maritimes (DGITM)*, dont la sous-direction de la Sécurité maritime anime le réseau des 5 Centres régionaux opérationnels de Surveillance et de Sauvetage en mer (CROSS), tous déjà certifiés ISO 9001, et qui envisage la certification d'un système de management qualité de la coordination. Relevant de cette même sous-direction, si un seul centre régional de contrôle de la sécurité des navires est déjà certifié, l'ambition affichée par le directeur en avril 2009 est d'obtenir un certificat unique, pour l'administration centrale et tous les services déconcentrés.

Pour ces trois entités, le poids des exigences internationales et communautaires est primordial. La mise en cohérence des pratiques de management de la sécurité et de la qualité est un élément-clef, qui constitue désormais une sorte de principe doctrinal commun à toutes les organisations internationales traitant de sécurité, ainsi qu'aux institutions européennes. Sur ce fondement, les accords internationaux et le droit communautaire imposent un ensemble de normes et mettent en place des systèmes d'audit qui conduisent les administrations nationales à utiliser la certification ISO comme une condition substantielle de mise en conformité avec les référentiels de contrôle spécialisés (par exemple, le code international de gestion de la sécurité en matière maritime dit « code ISM »).

3.2 Directions mettant en cohérence et animant des démarches locales, essentiellement métier, mais non encore engagées dans une démarche formalisée

L'exemple souvent cité, on l'a vu, est celui de l'ancienne DARQSI qui a impulsé, puis coordonné la démarche et le calendrier de certification des DRIRE, tout en laissant une forte latitude locale sur les processus concernés et sans avoir eu le temps de s'engager elle-même dans une démarche de certification. Création et animation d'un réseau, partage d'expériences, voire audits croisés, mise en place de référentiels et d'outils informatiques partagés sont typiques de cette démarche.

Sont particulièrement concernées à des degrés de maturité divers, la DGPR, pour ses activités de contrôle des barrages, des installations classées, des carrières et des équipements sous pression et la DGALN pour la police de l'eau, de la nature, de la biodiversité et pour le contrôle qualité de la construction.

Pour ces directions métier, un écueil peut être l'absence de mutualisation et la dispersion des efforts, en cas de démarche trop déconcentrée, comme cela a été noté pour la police de l'eau. Toutes souhaitent préserver, voire étendre, dans la nouvelle organisation, les certificats locaux obtenus. La mise en cohérence globale des différents processus métier, management et support se ferait au niveau local (DREAL ou DDT). Faute de pilotage ou d'instructions sur la démarche qualité elle-même, plusieurs notent le risque d'incohérence entre les différentes directions métier lorsqu'elles s'adressent au niveau local. Le secrétariat général est cité comme pouvant jouer un rôle pour ce pilotage.

Les constats effectués sur le pilotage qualité des services routiers déconcentrés par le DIT doivent être également rappelés ici.

Par ailleurs, comme cela avait été noté pour les DRIRE, la crédibilité d'une direction centrale serait accrue, si elle conduisait elle-même une démarche qualité, vis-à-vis d'échelons locaux plus avancés. En sus des processus de formation et d'habilitation d'agents chargés du contrôle, qui peut constituer la première brique, beaucoup d'efforts restent à accomplir dans le domaine de l'évaluation (audits croisés, externes, notamment) et de l'écoute-client. La constitution d'un réseau qualité par métier et surtout d'outils informatiques permettant le partage de référentiels et d'expériences sont fondamentaux. Là encore, les exigences européennes sont un élément important de motivation pour la qualité du service.

3.3 Directions conduisant diverses démarches se rapprochant de celles de la qualité

Ont ainsi été vues :

- les actions menées par le service de l'Observation et des Statistiques (SoeS) du CGDD, qui, sous l'impulsion de l'INSEE, met en œuvre le code des bonnes pratiques de la statistique européenne adopté formellement le 24 février 2005 par la Commission européenne ;
- l'activité débutante de la sûreté des installations portuaires, dans une démarche qui pourrait s'inspirer de celle de la DGAC ;
- la délégation à la sécurité et à la circulation routières qui développe des outils de communication interministérielle, notamment pour améliorer la collecte des données d'accidentologie.

Directions d'administration centrale du MEEDDAT : démarches qualité

DAC	Processus métier	Certification 9001	Existence de référentiels	Existence et animation d'un réseau qualité	Niveau de pilotage de la démarche	Remarques
DGITM/DAM	Cross : Opérationnel (sauvetage) Contrôle pêche Information public	Les 5 CROSS sont certifiés, le périmètre n'est pas le même	Convention internationale, déclinaison ISO9001 au maritime	Réseau des 5 Cross, auditeur Afnor commun	Mise en cohérence et affichage du maintien de la certification	Personnel satisfait, contexte de réduction d'effectifs
DGITM/DAM	Sécurité des navires : Contrôle technique des navires sous pavillon Contrôle navires étrangers (port) Formation des marins	Directive européenne impose la certification des 17 centres de sécurité au sens ISO 9001 en 2012 : mise en service des navires, suivi des navires en service. Centre de Saint-Nazaire certifié.	Directive européenne, ISM	Oui, beaucoup d'inspecteurs sont également auditeurs ISM	Note du 10/04/2009 du DAM visant la certification des services centraux et déconcentrés ; mise en place d'un comité de pilotage	École de formation des inspecteurs ; démarche de Saint-Nazaire est exemplaire
DGITM/DST	Sûreté des navires et des installations portuaires : Contrôle	Pas de calendrier affiché	Règlement européen 725/2004 Manque de référentiel pratique Manuel d'audit rédigé et diffusé aux 4 ou 5 auditeurs professionnels			Activité débutante, qui peut s'inspirer de la démarche similaire faite à la DGAC

DGPR/SRNH	Barrages hydroélectriques Contrôle Instruction des concessions des barrages	Les 6 services en région environ 30 ETP, ont été certifiés au titre des DRIRE	Oui, en particulier pour l'habilitation des agents du contrôle	Celui des DRIRE / DREAL	Volonté du maintien de la certification existante, examen d'opportunité de l'extension au contrôle des autres types de barrage	L'organisation définitive de l'activité n'est pas achevée
DGPR/SRT	Équipements sous pression, canalisation de transport de gaz et de fluides, sécurité et distribution du gaz Contrôle	L'activité a été certifiée au titre des DRIRE	Oui	Celui des DRIRE	Pilotage métier Demande de prolongation de la démarche dans la nouvelle organisation	Sous-effectifs et mutation des personnes en charge de la qualité
DGPR/SRT	ICPE et carrières Contrôle	L'activité des 940 ETP pour l'ICPE et 100 pour carrières et après-mine a été certifiée au titre des DRIRE	Oui	Celui des DRIRE	Animation métier. Démarche volontaire dans le cadre du plan stratégique DGPR Amplifier la prise en compte de l'écoute des bénéficiaires. Étendre éventuellement à l'élaboration de la réglementation	Maintenir la démarche, demande de support méthodologique Sous-effectifs

DGALN/DEB	Eau : Contrôle Instruction de demande d'autorisation	Appel à candidature en 2005 pour les départements souhaitant s'engager dans une démarche Arrêt suite à la dispersion induite. Pas de certification visée. 1140 ETP concernés	Plan de formation type pour les contrôleurs Guides pratiques Feuilles de route et rapports d'activité unifiés. Mise en place d'un logiciel de partage	Oui	Rédaction de guides, développement et gestion d'outils informatiques partagés, volonté de développer la culture d'audits	Existence d'un établissement public (ONEMA) assurant le même métier Demande d'un soutien méthodologique de la part du MEDDAT, permettant de diminuer les coûts
DGALN/DEB	Nature et biodiversité : Contrôle	néant	Parcours de formation de 330 agents encore à formaliser Guides à rédiger Outils de partage à développer	Pas en tant que tel	Volonté de reproduire la démarche faite dans le police de l'eau	200 personnes dépendent du MAP, sous-effectifs RGPP demande le rapprochement des DDEA de l'ONCFS et de l'ONEMA
DGALN/DHUP	Construction : contrôle	Serait positive	Parcours de formation des 30 ETP réalisé Existence d'un logiciel de partage	Oui	Animation et référentiel Audit manque	Les CETE pourraient intégrer la qualification dans leur périmètre de certification. Les collectivités locales ne sont pas impliquées

DGAC/DSN A	Trafic aérien : Contrôle Information au public Service technique	Le STNA puis les CRNA ont d'abord tous été certifiés séparément. La DSNA a été certifiée dans sa globalité en avril 2009	Règlement européen exige que le service en charge doit faire la preuve de son management intégré de la qualité Directives « ciel unique » et certification DSAC	Oui	La certification unique DSNA simplifie les audits et diminue les coûts	Forte adhésion des contrôleurs. La démarche qualité a permis d'intégrer toutes les autres démarches (certification, PPO, LOLF, etc.) Cohérence trouvée entre management de la sécurité et management de la qualité
DGAC/DSA C	Tous opérateurs du transport aérien : Contrôle Certification	2 DAC et l'ex-DSC (250 personnes) ont été certifiés fin 2007. La création de la DSAC (1340 personnes) qui intègre maintenant DSC, DAC et le SCN va conduire à une certification unique après examen détaillé avec un consultant	Oui OACI Directives européennes, Agence européenne de la sécurité aérienne	Oui	Demande unanime des entités pour une certification globale	Difficultés liées à la multiplication des démarches (programme de sécurité de l'État, PPO, LOLF) Très nombreux audits extérieurs
CGDD/SOeS	Statistiques : Collecte Traitement Restitution en particulier Eurostat Études	Non envisagée 9 actions qualité engagées pour les 220 agents	Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, repris par l'INSEE qui donne l'impulsion	Essai de constituer un réseau statistique en DREAL	Sensibilisation de 10 agents par an aux règles européennes de qualité	

DSCR	<p>Sécurité routière : Collecte de données Communication grand public Contrôles automatisés Permis de conduire</p>	<p>Non envisagée, sauf peut-être pour les contrôles automatiques (DPICA)</p>	<p>Début de démarche dans le domaine de l'accidentologie par un cadrage européen</p>	<p>non</p>	<p>Très faible, poste vacant</p>	
------	---	---	--	------------	----------------------------------	--

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

« La qualité : un outil de management participatif »

I/ Conclusions et recommandations de portée générale

Sur un plan général, l'audit a montré :

- l'existence au sein du MEEDDM d'une culture qualité riche et d'une dynamique homogène - dans ses caractéristiques essentielles - des démarches qualité qui sont présentes dans près d'un service sur deux ;
- le caractère structurant de ces démarches non seulement pour la gestion des services, mais encore pour la conduite des réorganisations ;
- le lien de plus en plus fort établi au niveau international entre la sécurité et la qualité ;
- l'existence d'un certain nombre d'attentes des services extérieurs (services déconcentrés et services à compétence nationale) envers les administrations centrales qui peuvent être résumées par la formule "**impulser sans uniformiser**" ;
- l'existence d'attentes de la part des administrations centrales vis-à-vis du secrétariat général qui portent principalement sur le besoin, tant au niveau central que local, d'une coordination entre les démarches métier et d'une bonne articulation entre celles-ci et les démarches support ;
- la nécessité pour toute démarche qualité de s'appuyer sur l'implication forte d'un directeur et la capacité de conviction d'un responsable qualité placé auprès de lui.

1°) En fonction de ces constats, la mission d'audit considère, en premier lieu, que l'engagement personnel du secrétaire général sur les questions de qualité constituerait le signe le plus fort qui puisse être donné pour développer les démarches qualité au sein du MEEDDM, en s'appuyant sur la dynamique existante.

L'implication du secrétaire général, outre la possibilité d'une lettre d'engagement, pourrait se traduire par la mise en place d'une organisation appropriée.

Recommandation n°1 au secrétaire général : adopter au niveau du secrétariat général une organisation de la qualité manifestant son engagement personnel.

Cette organisation, calquée sur celle qui se rencontre dans tous les services, comprendrait :

- un responsable qualité de niveau A+ placé directement auprès du secrétaire général,
- un chargé de mission qualité de niveau A+ ou A, placé au sein du SPES et assisté d'un troisième collaborateur.

Cette équipe légère remplirait deux fonctions :

- préparer les décisions du secrétaire général en matière de politique de qualité,
- fournir un appui méthodologique aux DAC et aux services extérieurs et assurer la coordination nécessaire.

La légèreté de cette équipe répond aux impératifs de laisser une large initiative au niveau local et d'écartier tout excès de bureaucratie contre-productif.

2°) Les motifs exposés ci-dessus conduisent à formuler, à l'intention des responsables des administrations centrales, une recommandation de même type que celle relative au secrétaire général lui-même. La force de cette deuxième recommandation serait d'ailleurs d'autant plus grande que la première serait suivie d'effet.

Recommandation n°2 aux responsables des directions générales (ou assimilées) d'administration centrale : adopter une organisation de la qualité manifestant leur engagement personnel et leur volonté de continuer à impulser la dynamique des démarches qualité "métier" dans leur secteur de compétence, sans avoir l'ambition de les uniformiser.

Cette organisation pourrait s'inspirer de celle proposée pour le secrétariat général. Elle devra tenir compte du lien étroit existant entre les dispositifs de qualité, de contrôle de gestion et de contrôle interne.

3°) Le constat de l'audit sur l'importance capitale du rôle des responsables qualité dans le succès des démarches qualité conduit à recommander de les reconnaître comme des "spécialistes de domaine". A ce titre, ils doivent être identifiés dans un vivier spécifique de ressources humaines et bénéficier d'une valorisation mieux affirmée qu'elle ne l'est actuellement.

Sur la mise en oeuvre de ces principes, la mission d'audit renvoie au rapport du CGEDD n° 005952 -01 relatif à la "*Gestion des cadres sur postes du MEEDDAT en directions régionales et départementales : propositions pour des pratiques harmonisées et professionnalisées de gestion par les compétences*" (mars 2009).

Recommandation n°3 au secrétaire général (direction des Ressources humaines) : assurer la traçabilité des carrières des agents ayant acquis des compétences reconnues en matière de démarches qualité.

II/ Conclusions et recommandations particulières

4°) L'audit a montré que les directeurs ou préfigurateurs de DREAL semblent tous partager la vision de la mission sur le développement naturel "en tache d'huile" des démarches qualité et qu'ils ont fondé – ou s'apprêtent à fonder – sur cette conception leur stratégie de préservation des acquis des services régionaux préexistants et d'extension ultérieure des démarches qualité au sein de leur direction régionale.

L'existence de quelques rares stratégies apparemment discordantes ne constitue pas un motif de préoccupation. En revanche, si les stratégies qui commencent à être mises en œuvre par les DREAL de la première vague (2009) se heurtaien, sur un nombre trop important de points, à une absence de réponse des administrations centrales aux questions d'harmonisation évoquées dans le rapport, les directeurs de DREAL de la seconde vague (2010) pourraient être enclins à temporiser et donc à laisser remettre en cause les acquis de leurs services.

Dans le prolongement de la recommandation n° 2, la mission d'audit appelle donc l'attention du secrétaire général et des directions générales par une recommandation spécifique.

Recommandation n°4 au secrétaire général et aux directeurs généraux : veiller à l'extension à toutes les DREAL des certificats et des labels précédemment acquis.

5°) L'audit a montré que la coexistence de plusieurs référentiels qualité dans un même service ne soulevait pas, sauf exception, de difficulté insurmontable. Pour autant, une telle coexistence doit pouvoir être toujours justifiée par les retombées attendues de chacune des démarches engagées.

Or, l'attention de la mission a été appelée sur la question particulière – mais spécialement importante pour le MEEDDM – des normes de qualité environnementale et, notamment, de la norme ISO 14001. Les actions conduites dans le respect de cette norme doivent avoir pour objectif de maîtriser les impacts significatifs pour l'environnement qui peuvent résulter de l'activité de l'organisation certifiée.

Les services du MEEDDM risquent d'être confrontés à la nécessité d'un arbitrage entre leur devoir d'exemplarité, dans le cadre de l'application des principes du Grenelle concernant "l'État exemplaire", et la réalité quantitative de l'influence de leur activité sur l'environnement. Le facteur de la dimension du service est à prendre en compte.

La mission d'audit n'a pu, faute de temps, approfondir cette question qui peut d'ailleurs être élargie à d'autres normes environnementales (EMAS, ISO 26000, etc.). Elle formule donc la recommandation suivante.

Recommandation n°5 à la commissaire générale au Développement durable : expertiser l'intérêt pour les services du MEEDDM de la norme ISO 14001 et des autres normes environnementales.

6°) Il résulte des constats de l'audit que les démarches Marianne engagées dans le passé ont connu des fortunes diverses. Les situations dans lesquelles l'esprit de ces démarches a été le mieux entretenu sont celles où les exigences d'accueil du public ont été intégrées dans les processus correspondants et reprises dans des certifications ISO ou dans des labels équivalents.

La décision prise par le Gouvernement le 12 décembre 2007 de rendre applicable d'ici la fin de l'année 2010 dans tous les services de l'État un véritable référentiel de qualité pour l'accueil des usagers ("référentiel Marianne") est, au vu de l'audit, encore largement méconnue des services. Ceux-ci n'ont donc pas encore pu se prononcer en toute connaissance de cause sur la possibilité d'appliquer cette décision dans le délai prescrit.

En fonction de ses autres constats, notamment sur la durée moyenne de mise en œuvre d'une démarche qualité réussie, la mission d'audit juge fortement improbable que la décision du Gouvernement puisse être appliquée dans tous les services et dans le délai prescrit de fin 2010. Elle doit, en particulier, rappeler que des interrogations sont formulées sur la définition des services concernés par le référentiel et, surtout, qu'il existe dans les services les plus concernés – à savoir les services départementaux – une incertitude sur les règles de management qui est incompatible avec le déploiement de quelque démarche de qualité que ce soit.

En transposant les résultats révélés par l'audit, la mission formule cependant une recommandation qu'elle estime réaliste, sous la seule réserve d'une expertise des exigences du référentiel Marianne qu'elle n'avait pas vocation à réaliser.

Recommandation n°6 au secrétaire général : proposer au comité de Modernisation des Politiques publiques de transformer l'obligation de généralisation du référentiel Marianne au 1^{er} janvier 2011 en obligation – pour les services recevant du public - d'intégrer, à compter du 1^{er} janvier 2010, les exigences de ce référentiel dans toute démarche visant une certification ou une labellisation.

7°) Enfin, l'audit fait apparaître le risque de certaines incompréhensions sur la politique qualité conduite dans les services déconcentrés par la direction des Infrastructures de Transport (DIT).

Pour contribuer à éviter ce risque, la mission d'audit formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 7 au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer :

- donner aux DIR et aux SMO plus d'initiative sur les modalités pratiques de mise en œuvre des circulaires des 7 janvier et 2 mai 2008 ;**
- préciser les missions de la MARRN ;**
- animer, au niveau de la direction des Infrastructures de Transport, un réseau qualité des SMO.**

Emmanuel CAQUOT

Christine DELCOURT

Ingénieur général des Mines

Inspectrice de l'Équipement

Claude DE MARTEL

Denis PAYEN

Inspecteur général de l'Équipement

Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Éric SESBOUE

Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Annexes

- Annexe 1 : Note du secrétaire général au vice-président du CGEDD en date du 17 octobre 2008 valant lettre de commande
- Annexe 2 : Extrait du cahier des charges de l'audit : « les facteurs de réussite d'une démarche qualité »
- Annexe 3 : Note de l'équipe d'audit aux services sur l'enquête relative aux démarches qualité au MEEDDAT en date du 18 février 2009
(avec tableau de recensement des actions)
- Annexe 4 : Liste des auditeurs de MIGT, des services « extérieurs » audités et des démarches qualité étudiées
- Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées classées par sites
- Annexe 6 : Liste des responsables qualité rencontrés

Annexe 1 – Lettre de mission



DU DÉVI

LOGIE, DE L'ÉNERGIE,
E L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Secrétariat général

Paris, le 17 OCT. 2008

Service du pilotage et de l'évolution des services

Note

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Référence : SG01405

Affaire suivie par : Alain VALLET

alain.vallet@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 62 66 - Fax : 01 40 81 65 92

Objet : votre note du 22 septembre 2008 sur les audits thématiques

Suite à votre note du 22 septembre 2008 relative à la réalisation d'audits thématiques, portant sur la mise en œuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières, je vous propose de retenir le thème des démarches qualité au sein du MEEDDAT, ainsi que l'organisation de la formation initiale et continue.

La stratégie ministérielle précise en effet "qu'il importe de promouvoir une administration en mouvement, capable de s'adapter en permanence aux enjeux. A cette fin, les méthodes modernes d'organisation et de fonctionnement, s'appuyant notamment sur le travail en mode projet et le déploiement des démarches qualité, seront systématiquement encouragées...".

Les premières orientations de déclinaison de la stratégie au niveau du secrétariat général fixent comme objectif une systématisation de la culture et des processus qualité en s'appuyant sur la dynamique des démarches qualité existantes au MEEDDAT.

La création de notre ministère constitue une expérience unique de regroupement ministériel et de fusion de services déconcentrés, au niveau régional avec les DREAL et au niveau départemental avec les DDEA.

Ces services ont des cultures et des pratiques très différentes, notamment en matière de qualité, qui vont jusqu'à la certification pour les DRIRE ou certains CETE.

Un des enjeux de la fusion est de trouver les meilleures synergies entre ces pratiques différentes et de les mettre en commun. Les démarches qualité sont en outre des instruments privilégiés de conduite du changement et de déploiement opérationnel des politiques.

Finances, tutelles et tutélés
Énergie et climat, Développement durable
Prévention des risques, Infrastructures, Transports et logistique

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal A – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 37 34 – Fax : 33 (0)1 40 81 65 92

De plus, le Gouvernement a inscrit, dans le cadre des décisions prises par le premier Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, plusieurs mesures sur le thème de l'accueil des usagers, dont l'application d'ici la fin de l'année 2010 dans tous les services de l'Etat du référentiel de qualité de service Marianne. L'ensemble des entités et services extérieurs dépendant du MEEDDAT sont concernés.

Dans ce contexte, un audit sur la ou les cultures qualité existant au MEEDDAT serait particulièrement utile. Cet audit permettrait de dresser un état des lieux exhaustif des pratiques existantes et de définir les axes de développement des démarches qualité et les conditions d'échanges et de mise en commun des meilleures pratiques, notamment au niveau régional ou inter régional.

Par ailleurs, la création du MEEDDAT, ainsi que le rapprochement avec le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche au travers de services communs, les DDEA, et bientôt les directions départementales des territoires (DDT) mettent en lumière un foisonnement de réseaux et structures intervenant sur le champ de la formation initiale et continue.

Il apparaît donc nécessaire de dresser un état des lieux de ces structures et de leurs rôles respectifs afin de détecter les faiblesses et les points forts, de valoriser ces derniers et d'éviter les concurrences inutiles.

Parallèlement, les modalités d'organisation collective de la production de formations se révèlent très différentes d'un réseau à l'autre, avec une multiplicité d'acteurs intervenant aussi bien en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'oeuvre.

L'objet de la mission à confier au Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable serait donc d'élaborer un diagnostic en liaison avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la formation, puis de proposer des pistes pour un dispositif d'action de formation et de répartition des rôles, qui réponde aux besoins de notre nouveau ministère et puisse être un véritable levier de mise en œuvre de la stratégie ministérielle.

Le Préfet, Secrétaire général



Décret CALLEMENT

Annexe 2 – Extrait du cahier des charges de l'audit " les facteurs de réussite d'une démarche qualité "

Audit thématique d'initiative nationale

Les démarches qualité dans les services du MEEDDAT

février – juillet 2009

CAHIER DES CHARGES (10 mars 2009)

ANNEXE 1

LES FACTEURS DE RÉUSSITE D'UNE DÉMARCHE QUALITÉ

L'étude de démarches qualité abouties et suivies montre que, quel que soit le type de démarche engagée et la nature du référentiel choisi, leurs responsables ont agi simultanément sur cinq leviers :

- leur engagement personnel et celui de leur équipe de direction s'inscrivant dans la durée,
- l'utilisation des démarches qualité comme moyen au service d'une stratégie,
- la participation active du personnel,
- la formalisation des processus,
- l'allocation de moyens en temps et en budget.

Ces leviers peuvent être développés et visualisés dans un schéma du type suivant :

The diagram illustrates the relationship between Quality Factors and Results, with Innovation and Learning as a feedback loop. At the top, a horizontal arrow points from 'FACTEURS' (Factors) on the left to 'RÉSULTATS' (Results) on the right. Below this, five boxes are arranged in a 2x3 grid. The first column contains three boxes: 'Engagement des dirigeants' (top), 'Participation du personnel' (middle), and 'Ressources et moyens adaptés' (bottom). The second column contains one box 'Processus'. The third column contains three boxes: 'Résultats « Personnel »' (top), 'Résultats « Client »' (middle), and 'Résultats Performances Clés' (bottom). Below the grid, a horizontal arrow points from left to right, labeled 'INNOVATION ET APPRENTISSAGE' (Innovation and Learning). A double-headed arrow connects the 'INNOVATION ET APPRENTISSAGE' arrow to the bottom of the grid.

D'après EFQM/AFNOR

1°) Un engagement personnel et pérenne des responsables des services

L'engagement personnel des responsables de direction doit être visible, notamment par la mise en place de dispositifs de suivi, étapes d'évaluation, de revues de projets, mais aussi- plus largement - d'actions de communication et par la diffusion des explications nécessaires.

Cet engagement ne pouvant s'inscrire que dans la durée, des objectifs et des échéances réalistes et clairs doivent être fixés pour chacune des étapes.

La mobilisation personnelle d'un ou plusieurs cadres sur le pilotage du projet est indispensable. Ces responsables seront choisis de telle sorte que le projet qualité soit pour eux un enjeu fort sur le plan local.

La définition du temps nécessaire à l'action est, pour l'encadrement concerné, un facteur incontournable d'incitation à être actif dans le déploiement de la démarche.

Il est aussi souvent opportun de procéder de manière expérimentale à la mise en place d'une action qualité dans un secteur où l'encadrement y est le plus favorable : les enseignements tirés de cette expérience pourront ensuite constituer une référence pour la mise en place d'autres actions.

2°) Une stratégie fondée sur la prise en compte des bénéficiaires

La démarche qualité doit être considérée comme un mode de management facilitant l'identification et la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels du service. La qualité n'est pas un volet indépendant d'une activité, mais une méthode pour la piloter.

A ce titre, les démarches qualité doivent enrichir la préparation ou la réalisation des projets de service, en particulier lors de l'explicitation des orientations stratégiques, par une meilleure écoute des bénéficiaires et lors de sa mise en œuvre, par la mise sous qualité des processus et par la mesure des résultats obtenus.

Les enseignements tirés des démarches d'écoute pourront donner lieu à des engagements dont la mesure doit faire l'objet d'une communication. D'une manière générale, la mesure des résultats avant, pendant et après la démarche, au moyen d'indicateurs pertinents, constitue une règle de conduite indispensable.

Le terme de bénéficiaires est à comprendre au sens le plus large : personnel en interne, autres services en externe, bénéficiaires directs et indirects, partenaires professionnels, élus, fournisseurs, associations, usagers...

3°) Une attention particulière portée au personnel : sensibiliser, former, valoriser, impliquer

La mise en œuvre de la démarche qualité exige une réelle implication du personnel.

Les responsables doivent donc créer un environnement qui rende la qualité crédible et concrète.

La formation qui y est associée doit s'inscrire dans une démarche participative et de développement des compétences.

Les agents, s'ils doivent être acteurs des démarches qualité, en sont aussi les bénéficiaires et doivent être traités comme tels, et donc écoutés.

Enfin, les efforts accomplis et les succès individuels et collectifs doivent être valorisés.

4°) Une identification et une gestion des processus essentiels à l'efficacité du service

Un élément important du management par la qualité consiste à identifier les processus-clés, à les décrire, puis à gérer leur amélioration en continu.

Les processus et les procédures doivent être définis et formalisés en tenant compte des conditions dans lesquelles ils seront réellement appliqués par les agents, d'où la nécessité de leur participation active à leur élaboration, avec le souci d'éviter une formalisation excessive.

5°) Un investissement initial en temps et en moyens matériels à dégager

Des ressources en temps, hommes, budget et matériels (communication, informatique, documentation...) doivent être allouées à la démarche et à ses acteurs, en fonction des moyens disponibles. Des plannings et des outils de suivi permettent d'en suivre le bon déroulement.

La nomination d'un animateur qualité est un moyen de faciliter la démarche, mais elle n'est pas la seule : la démarche peut également être prise en charge par des responsables déjà en place, aidés ou non par des consultants internes ou externes au ministère.

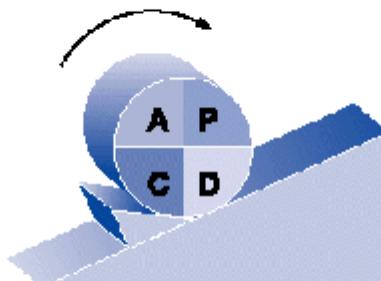
Les ressources documentaires nécessaires pour enregistrer, suivre, mettre à jour les processus et procédures qualité doivent être prises en compte.

Ainsi, une démarche qualité se pilote comme une démarche projet.

Outre les caractéristiques ci-dessus, les démarches qualité s'inscrivent dans un processus d'amélioration continue qui suppose une discipline de l'évaluation régulière et la revue de projet, qui en garantissent le sens et la pérennité. Elle suppose une culture du résultat et de la performance.

Le cycle de la roue de Deming ou PDCA (Plan, Do, Check, Act) exprime la succession des étapes de l'amélioration continue, qui permet de lancer de nouveaux objectifs pour un «tour de roue» supplémentaire.

La roue de Deming



P : étape de planification (objectifs, moyens et méthodes),

D : phase de développement (mise en oeuvre),

C : phase de contrôle (des résultats et de l'efficacité des moyens et de la méthode),

A : phase d'action, prenant en compte les enseignements de la phase C.

La cale représente l'assurance qualité, qui vient stabiliser les progrès accomplis.

Ce texte est largement inspiré de la monographie « Promouvoir le management par la qualité : l'expérience des services » (METL / DPS, juillet 1999)

Annexe 3 – Note de l'équipe d'audit aux services du MEEDDAT



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

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 18 février 2009

Claude de MARTEL - Igce

Note

Denis PAYEN - Igce

pour

Eric SESBOUÉ - Igce

Mesdames et Messieurs

Christine DELCOURT - Cet

les délégués interministériels, directeurs

Affaire suivie par : Christine Delcourt – CGEDD / S6
christine.delcourt@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 68 90 – Fax : 01 40 81 68 28

généraux et directeurs d'Administration centrale

Objet : audit des démarches qualité du MEEDDAT

les chefs de service déconcentré

les directeurs de Centre interrégional de

Formation professionnelle

les directeurs de Centre d'Études techniques de

l'Équipement

Les directeurs de service technique

Le projet stratégique du ministère prévoit que, pour "promouvoir une administration en mouvement, capable de s'adapter en permanence aux enjeux, les méthodes modernes d'organisation et de fonctionnement, s'appuyant notamment sur le travail en mode projet et sur le déploiement des démarches qualité, seront systématiquement encouragées".

Afin de définir des orientations pour la mise en oeuvre de ce volet du projet stratégique, le Secrétaire général a proposé au Vice-Président du CGEDD que soit réalisé un audit des démarches qualité au sein du MEEDDAT.

L'objectif est de « dresser un état des lieux exhaustif des pratiques existantes et de définir les axes de développement des démarches qualité et les conditions d'échanges et de mise en commun des meilleures pratiques, notamment au niveau régional ou interrégional ».

Pour réaliser cet audit, le Vice-Président du CGEDD a désigné une équipe de pilotage composée de Messieurs Claude de MARTEL, Denis PAYEN, Eric SESBOUÉ et de Madame Christine DELCOURT.

La première phase de la mission consiste à dresser un état des lieux des démarches qualité abouties, encore suivies à ce jour, ou engagées dans chaque service d'administration centrale ou déconcentré depuis 2004.

L'enquête vise donc à recenser succinctement :

- les actions qualité,
- les « acteurs-clés » de ces actions.

PJ : un tableau

Copie à : Claude de Martel – CGEDD / S6 – Denis Payen – CGEDD/S3 - Eric Sesboué – CGEDD / MIGT 6
SPES/Mod
Coordonnateurs de MIGT

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et énergie

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 00 01

Sur la base de ce recensement, l'équipe de pilotage de l'audit sélectionnera le maximum possible de cas et d'interlocuteurs, afin d'organiser des entretiens approfondis, qui seront, pour la plupart, conduits par des membres des MIGT.

Afin de faciliter l'exploitation des données recueillies, je vous demande de faire parvenir **par courriel** à Christine Delcourt, dont les coordonnées sont citées en référence, le tableau joint dûment complété **avant le 06 mars 2009**. Une réponse est attendue même en cas d'« état néant ».

Le rapport final de l'équipe d'audit sera remis en juillet 2009.

SIGNE

L'équipe de pilotage de l'audit

Précisions méthodologiques

1°) Les réorganisations ont pu faire disparaître les structures qui avaient constitué le support des démarches. Il serait cependant très souhaitable de pouvoir retrouver la mémoire des actions réalisées, de préférence en identifiant un ou plusieurs « grands témoins » encore présents dans votre service, ou en faisant appel à la mémoire collective et aux archives.

2°) La mission d'audit ne souhaite pas, à ce stade, établir une typologie restrictive des démarches qualité. Mais, afin de les distinguer d'autres opérations, telles que les « projets de modernisation » ou « projets de service », elle propose de retenir les notions suivantes.

Peut être considérée comme démarche qualité toute démarche engagée par un service , de manière explicite (se traduisant le plus souvent dans l'intitulé du projet) et impliquant particulièrement les agents, pour améliorer la qualité de ses prestations aux administrés, usagers ou clients. Cette démarche doit avoir donné lieu à l'élaboration et à l'utilisation d'un référentiel spécialisé (ou guide, ou charte, ou manuel) et inclure un dispositif d'évaluation et d'amélioration continue.

Les actions qualité considérées peuvent être des actions ayant ou non conduit à l'obtention d'une certification, d'une labellisation ou d'un prix qualité, s'inscrivant dans le cadre d'un référentiel extérieur au ministère ou interne, portant sur tout ou partie de processus ou de service, ou sur l'écoute des administrés, usagers, partenaires (ex. : Fonction d'Animation des Relations avec les Usagers, référentiel Marianne).



AUDIT QUALITE – ENQUETE AUPRES DES SERVICES

RECENSEMENT DES DEMARCHEES QUALITE POUR ETAT DES LIEUX

Service :

Année d'engagement de l'action	Intitulé de l'action	Type d'action et renseignements complémentaires ^(*)	Documents produits (référentiel, guide, charte, bible processus, plan / manuel qualité)	Type de reconnaissance et année d'obtention (certification, label, prix...)

Coordonnées des acteurs «qualité» à contacter, fonction et formations qualité suivies :

^(*) Se référer aux précisions méthodologiques (point 2) de la note jointe

**Annexe 4 – Liste des auditeurs de MIGT, des services
" extérieurs " audités et des démarches qualités étudiées**
Audit des démarches qualité dans les services du MEEDDAT

LISTE DES SERVICES AUDITES

MIGT ET AUDITEURS	SERVICES AUDITES	ACTIONS CONSIDERES
1 – Nord Pas-de-Calais Picardie Madeleine Grancher André Foucart	DDE Aisne CETE Nord Picardie DREAL Nord Pas-de-Calais	Toutes démarches dont Marianne Référentiel type ISO + SG Maintien certif. DRIRE Ex-DIREN (hydrobiologie) Bilan carbone Charte Marianne
2 – Île-de-France Guy Barrey	DDE Seine Saint-Denis dans le cadre d'une inspection DDE Val d'Oise DREIF	Commande publique Actes administratifs Courrier administratif Charte Marianne SMO
3 / 4 – Centre Haute et Basse Normandie Michèle Joigny Jean-Claude Diquet Dominique Ducos-Fonfrede	DREAL Haute-Normandie DDE Orne	Extension certification DRIRE ANAH - Urbanisme
5 – Bretagne Pays de la Loire Christian Dieudonné Michel Gombert Paul Kelifa	DRAM Pays de la Loire DDE Ille-et-Vilaine CIFP Nantes DRE Bretagne	ISO 9001 Parc – ADS – Crues -Ingénierie Projet certif. Recrutement Charte Marianne - CSM

6 – Poitou-Charente Aquitaine Éric Sesboüé Jacques Nadeau	DREAL Aquitaine (DRIRE – DRE/SMO) CETE Sud-Ouest (siège et laboratoire 33)	COFRAC ISO Labos
7 – Limousin Midi-Pyrénées Jean-Alfred Bedel Christine Bouchet Michel Saillard Alain Soucheleau	DRE + DIREN Limousin / SMO DREAL Midi-Pyr. + ex-DIREN et ex-DRIRE DDEA Hautes-Pyrénées DIR/SO	Charte Marianne (avec DRE) Maintien certif. DRIRE BIRM-TG + parc routier SMQ processus ingénierie.
8 - Champagne-Ardenne Lorraine Alsace Yannick Tomasi André Chognot Henri Lair Mireille Schmitt	DREAL Champagne-Ardenne DRE / DRIRE Lorraine SN Nord-Est	Extension certification Extension / maintien certificatn FARU et Marianne
9 – Franche-Comté Bourgogne Joël Chaperon Catherine Marcq	DDEA Yonne DRIRE Bourgogne	Création d'une mission qualité ADS Référentiel Marianne
10 – Auvergne Rhône-Alpes Jean-Pierre Bourgoin Pierre Garnier	DRIRE/DREAL Rhône Alpes DIR Centre Est DDE Isère STRMTG	ISO – Objectif certif. DREAL Ingénierie – Compta marchés Entretien exploitation Parc / BIRM / Marianne / ADS ISO
11 – Languedoc-Roussillon PACA Corse Michel Wepierre Jacques Sarafian	DREAL 13 CIFP Aix	Extension certification Processus actions formation
12 – DOM Mayotte St Pierre <i>Christian Jamet</i> Firmino Fraccaro	DDE Guyane dans le cadre d'une inspection	9 domaines d'activités

Annexe 5 – Liste des personnes rencontrées par site

CGDD

TREGOUËT Bruno : chef du service de l'Observation et des Statistiques (SOeS)
RIBON Olivier : chef du bureau de la statistique (SOeS)

CGPC

BRILLET Bernard : coordonnateur de la commission spéciale du Développement durable
TREMPAT Yves : coordonnateur du collège Recherche et Technologie

CGIET

BRYDEN Alan : ingénieur général des mines

DGAC

HAMY Marc : directeur des Services de la Navigation aérienne (DSNA)
ROUSSE Florence : directrice de la Sécurité de l'Aviation civile (DSAC)
BLED Charles-Henri : responsable Qualité Pilotage de la Performance par les Objectifs

DGALN

FOURNIER Matthieu : chargé de mission – Bureau des Partenariats et des Actions territoriales QC 2 – Sous-direction de la Qualité et du Développement durable dans la Construction
GREBOT Benjamin : chef du bureau des Polices "eau" et "nature" AT 5 – Sous-direction de l'Action territoriale et de la Législation eau et matières premières - Direction de l'Eau et de la Biodiversité

DGTM

DAM
LEVERT Éric : sous-directeur des Gens de Mer et de l'Enseignement maritime (GM)
MASSART Luc : bureau de la Formation et de l'Emploi maritime (GM1)
FONTAN Jean – Luc : bureau des Phares et Balises SM 4 (sous-direction de la Sécurité maritime SM)
MITTON Pierre : chargé de mission Qualité – Sous-direction de la Sécurité maritime

DIT

GOERGEN Alain : chef du bureau de la Qualité et du Fonctionnement des Services SRD 4 (sous-direction des Services routiers déconcentrés et du Contrôle de Gestion)
ROBICHON Yves : chef de la mission d'Audit du Réseau routier National

DST

DESCHAMPS Michel : chef de la mission Sûreté Défense

DGPR

GOELLNER Jérôme : chef du service des Risques technologiques
KAHAN Jean-Marc : chef du service technique de l'Énergie électrique, des grands Barrages et de l'Hydraulique
CANAVAGGIO Pierre : adjoint au chef du bureau de la Réglementation, du Pilotage de l'Inspection et des Contrôles de Qualité ; responsable Qualité
PAULTRE Sophie : responsable Formation Communication - Bureau de la Réglementation, du Pilotage de l'Inspection et des Contrôles de Qualité

DSCR

FERREOL Catherine : adjointe au sous-directeur des Actions transversales et des Ressources

SG

BONNEVILLE Annick : adjointe au sous-directeur de la Modernisation - Service du Pilotage et de l'Évolution des Services
ROBINET Virginie : chef du bureau Stratégie et Processus de Modernisation - Sous-direction de la Modernisation
STRACZEK Jean-Luc : adjoint au chef du bureau Stratégie et Processus de Modernisation - Sous-direction de la Modernisation

MIGT 1

DREAL Nord – Pas-de-Calais

PASCAL Michel : directeur régional
JOSCHT Philippe : directeur régional adjoint
LECLERCQ José : responsable de la cellule Qualité, Contrôle de Gestion (QCG)
SAUVAGE André : adjoint du responsable de la cellule Qualité, Contrôle de Gestion
CHEVREUIL Agnès : responsable des pôles support intégrés (précédemment adjointe de la secrétaire générale de la DRDE)

DIREN Nord – Pas-de-Calais

VERDEVOYE Patrick : responsable du laboratoire d'hydrobiologie

CETE Nord – Picardie

Siège

VAZELLE Jean Daniel : directeur
LABIT Julien : directeur adjoint
SAILLY Jacques : responsable qualité
Laboratoire de Saint-Quentin
CHABANNE Philippe : directeur
BERCHE Véronique : directrice adjointe
DERICK Thomas : resp. Management Qualité (RMQ) et responsable du service g^{al}
SEBAOUN Kathy : responsable de l'activité "Équipements de la route"
JEANJEAN Patrick : responsable de l'activité "Audits, sols, matériaux et instrumentation"

DDE Aisne

BRENNE Dominique : directeur départemental adjoint
BONNARDOT Michel : secrétaire général
MAIRE Joëlle : responsable de la cellule Contrôle de gestion, modernisation, communication
MATHIEU Alex : chef du Parc (p.i.)
RISBOURG Jean-Luc : chef du service Risques, Crise, Sécurité routière"

MIGT 2

RIOUFOL Régis IGPC, détaché auprès de la DGITM

DDE 93

BERG Patrick : directeur départemental
SCHMITT Hervé : directeur adjoint
BOUTTEAU Bertrand : chef du service "Ingénierie de grands projets" (SIGP)
FEBVAY Thierry : chef du service "Habitat et Renouvellement urbain"
BRINCAL Rosalie : pôle réglementaire du service Circulat^o et Sécurité routières (le Parc)
CHERTON – SAUNIER Aline : secrétariat général
GRIN Sylviane : secrétaire
PORÈE du BREIL Alain : chef de cabinet, chargé de communication, médiateur
SANTONI Jean-Louis : bureau de la logistique

DDE 95

LETELLIER Béatrice : chargée de communication
MAES Claudine : chef du bureau adm. au service d'Ingénierie et d'Appui territorial (SIAT)
MASSIEUX Yvette : conseiller de gestion et management
PETCHINIOUCK Éric : chef du bureau du cabinet (direction)

MIGT 3/4

DREAL Haute – Normandie

DUCROCQ Philippe : directeur régional
LEGRAND Nicolas : chef de la mission Certification
CHEMIN Patrice : responsable Qualité et Contrôle de gestion

DDE Orne

COLLÉONY Jean – Marie : directeur départemental
MORVAN Gilles : adjoint au directeur départemental
DUFEIL Patrick : chef du service des Solidarités urbaines et interministérielles(SSUI)
ALLAIN David : chef du bureau du Logement (SSUI)
LE CRONC Julien : chef de l'unité ADS
ROUX Étienne : chef du bureau Politique de la Ville et Renouvellement urbain (précédemment chef de l'unité ADS)
LELIARD Anne : animatrice qualité

MIGT 5

DRE Bretagne

LE GUEN Jean-Louis : responsable du Centre Support mutualisé

TAMBORINI Gaëlle : responsable de la mission Contrôle, Gestion et Qualité au Centre Support mutualisé

DRAM des Pays de Loire

VERMEULEN Patrice : directeur régional

BRILLAULT Alain : directeur de l'Ecole nationale de la Marine marchande de Nantes

LÉGER Marc : responsable du centre de Sécurité des Navires de Saint-Nazaire CIFP de Nantes

ROUPPERT Patrice : directeur

DESSEIGNE Pascale : directrice adjointe, directrice de projet de la démarche qualité

PINARD Céline : responsable du pôle Recrutement, chef de projet de la démarche qualité

DDE Ille-et-Vilaine

PRIOL Alain : directeur départemental par intérim

BRAS Lionel : responsable du service de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

FAGART Thomas : responsable du bureau d'Assistance au Développement local (service de l'Ingénierie publique)

LE FALHER Laurent : service de Prévision des Crues (service Sécurité Contrôle Contentieux)

PORCHER Johan : responsable de l'unité Urbanisme et Droit des Sols (service de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction)

QUESNEAU Bruno : responsable du service de Prévision des Crues (service Sécurité Contrôle Contentieux)

THAI-VAN May-Jeanne : responsable du Parc départemental

MIGT 6

DRE Aquitaine

DUVETTE Michel : directeur régional

BOSCHAT Michel : responsable du service de Maîtrise d'Ouvrage (SMO)

SERRUS Laurent : adjoint du responsable du service de Maîtrise d'Ouvrage (SMO)

BUGEAUD Francis : responsable du pôle Qualité et Communication du service de Maîtrise d'Ouvrage (SMO)

CARRÉ Bruno : adjoint au responsable du pôle Qualité et Communication du service de Maîtrise d'Ouvrage (SMO)

DARLES Philippe : responsable d'opérations (SMO)

DRIRE Aquitaine

RUSSAC Patrice : directeur régional, préfigurateur DREAL

PAWLACZYK Hervé : responsable Qualité

FAUVRE Daniel : adjoint au directeur régional et chef de la division Environnement industriel / Sous-sol

GATINEL Didier : chef du groupe de subdivisions de la Gironde

LESUEUR Sandrine : technicien supérieur au groupe de subdivisions de la Gironde

NORMAND Annie : secrétaire générale

LUCQIAUD Nadine : chargée d'accueil

ALLAUX Monique : ingénieur à la division Environnement industriel / Sous-sol

LEMAINQUE Alain : chef de la division Techniques industrielles et Énergie

FREMAUX Christelle : ingénieur à la division Techniques industrielles et Énergie

CETE Sud-Ouest

RIVIÈRE Delphin : directeur

DUPRESSOIR Jean-Louis : directeur-adjoint

LESCOMMÈRES Frédéric : responsable Qualité

SZYMANSKI Christelle : chef du Personnel

LUC Christophe : chef de groupe (Département Sécurité, Exploitation, Informations routières)

BESSONIES Patrick : pôle Intégration (Département Informatique et Modernisation)

POUGET Brigitte : chef de projet (Département Aménagement et Infrastructures)

PASCO Yves : directeur du laboratoire régional de Bordeaux

GAUTIER Yves : responsable qualité du laboratoire régional de Bordeaux

MIGT 7

DRE Limousin

MAUD Robert : directeur régional

AUZANET Patrick : responsable qualité

BUGE Francis : chef du service de Maîtrise d'Ouvrage (SMO)

DREAL Midi – Pyrénées

BERGEOT Laurent : directeur adjoint

CANAC Claude : secrétaire général

CORTES Rémy : responsable qualité

DEVOS Pierre : adjoint chef du service Développement industriel et technologique

ANJARD Rodolphe : secrétaire général de la DRAF Midi-Pyrénées, ancien secrétaire général adjoint de la DIREN

FREJEFOND Étienne : chef de la division Connaissance et Planification de Bassin

GROSSET Gérard : chef du laboratoire d'hydrobiologie

DIR Sud – Ouest

CHEMIN Daniel : directeur interdépartemental
CHRISTEL Anne : chef de la mission Qualité
COULOMB Christian : chef du pôle Qualité – Développement durable
GODILLON Christian : chef du service d'Investissement routier (SIR) Toulouse

DDEA Hautes – Pyrénées

CLERC Yves : directeur adjoint
JAMET Gérard : chef du Parc routier
EXBRAYAT Solange : animatrice Qualité (Parc routier)
ROUCH Bruno : chef du service territorial Tarbes-Montagne
ALLIEZ Bernard : responsable Qualité - Bureau interdépartemental des Remontées mécaniques et des Transports guidés (BIRMTG)

MIGT 8

DREAL Champagne-Ardennes

MOURLON Sophie : directrice adjointe
MARIE Christian : directeur adjoint
FOURRIER Nicolas : responsable de la mission Qualité
BOYER Jean-François : responsable de la mission Pilotage et Stratégie
CATAING Catherine : responsable de l'unité territoriale Aube/Haute-Marne
CHOPIN Fabrice : responsable subdivision bidépartementale Contrôles techniques
BIGNET Marie-Laure : inspectrice Installations classées
FARCY (de) Céline : inspectrice Installations classées, correspondant local Qualité

DRIRE Lorraine

LIGER Alain : directeur
MONDAMERT Mathias : adjoint du responsable Qualité et chef de la division Contrôles techniques et Énergie
BOUVIE - adjoint au chef de la division Contrôles techniques et Énergie
MARNET Alain : secrétaire général
MARKOVICCI Clémentine : responsable Environnement industriel
FOLNY Gérard : chef du groupe de subdivision Moselle

DIREN Lorraine

GAUER Catherine : secrétaire générale
MATTE Jean-Luc : responsable Assurance Qualité du laboratoire d'hydrobiologie

Service de la Navigation du Nord - Est

MORETEAU Jean-Philippe : directeur

ABELE Jean : directeur adjoint

COURTEAU Michel : chef de l'arrondissement Développement de la Voie d'Eau (DVE)

LAQUENAIRE Michelle : adjointe au responsable de l'arrondissement DVE, en charge des relations avec les usagers

MANGIN Xavier : secrétaire général adjoint

VERMOREL Olivier : responsable de l'arrondissement Prospective et Gestion financière

TAVUTIAUX Daniel : subdivisionnaire de Nancy

MARTIN Daniel : adjoint au subdivisionnaire de Nancy

FORET Bernadette : responsable des Affaires générales, correspondant FARU

MIGT 9

DRIRE Bourgogne

QUINTIN Christophe : directeur régional

DUREL Jean – Yves : responsable de la division Contrôles techniques et Énergie et Qualité Environnement

VREL Carine : adjointe au responsable Qualité Environnement

DDEA Yonne

SIMON Philippe : directeur départemental

CASTEL Yves : directeur départemental adjoint

PHULPIN Gérard : chargé de mission Qualité

BOUAZIZ Agnès : chef du service Habitat, Urbanisme, Renouvellement urbain

COMAIRAS Marc : responsable de la cellule ADS

TESSIOT Florence : secrétaire général

MORENO Françoise : responsable de la cellule Affaires juridiques

MIGT 10

DIR Centre - Est

HIRSCH Denis : directeur interdépartemental

BRAZILLIER Didier : directeur Ingénierie

DUPUIS Yves : directeur Exploitation

PLATTNER Pascal : responsable Qualité

DREAL Rhône – Alpes

LEDENVIC Philippe : directeur régional DRIRE Rhône-Alpes, préfigurateur

METRAL Patrick : responsable qualité DRIRE Rhône-Alpes

DDE Isère

LEMOT Pierre : directeur adjoint

JOURNET Roger : chef du service Sécurité de la Circulation des Transports (SSCT)

THIVOLLE Dominique : chef du Parc

LIOTARD Pierre : responsable Qualité parc

BONNEFOND (de la) Arnaud : chef du Bureau interdépartemental des Remontées mécaniques et des Rtransports guidés (BIRMTG)

BOUAS Daniel : responsable qualité BIRMTG

FUGIER Martine : service Logement Habitat, précédemment chargée de communication

STRMTG

PFEIFFER Daniel : chef du Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports guidés

PREMET Éric : responsable Qualité

MIGT 11

DREAL Provence Alpes Côte-d'Azur

ROY Laurent : directeur régional

MONCLAR Michel : secrétaire général

GOGIOSO Virginie : responsable de l'unité Management de la Qualité, Sécurité, Environnement

CIFP d'Aix-en-Provence

ACREMAN Jean – Marc : directeur

DESCOINS Hervé : chargé de mission LOLF - modernisation

MASTORAS Patrick : responsable de la Programmation, Régulation d'Activité

TROUCHE René : chef de pôle Ressources Communication Conseil -nformatique

Annexe 6 – Liste des responsables qualité rencontrés

BLED Charles-Henri : responsable Qualité Pilotage de la Performance par les Objectifs - DSAC-DGAC

FOURNIER Matthieu : chargé de mission – Bureau des Partenariats et des Actions territoriales QC 2 – Sous-direction de la Qualité et du Développement durable dans la Construction - DGALN

MASSART Luc : bureau de la Formation et de l'Emploi maritime (GM1) – DAM-DGITM

FONTAN Jean-Luc : bureau des Phares et Balises SM 4 (sous-direction de la Sécurité maritime SM) - DAM-DGITM

MITTON Pierre : chargé de mission Qualité - Sous-direction de la Sécurité maritime - DAM-DGITM

GOERGEN Alain : chef du bureau de la Qualité et du Fonctionnement des Services SRD 4 (sous-direction des Services routiers déconcentrés et du Contrôle de Gestion) – DIT - DGITM

CANAVAGGIO Pierre : adjoint au chef du bureau de la Réglementation, du Pilotage de l'Inspection et des Contrôles de Qualité ; responsable Qualité – DGPR

LECLERCQ José : responsable de la cellule Qualité, Contrôle de Gestion (QCG) - DREAL Nord Pas-de-Calais

SAUVAGE André : adjoint du responsable de la cellule Qualité, Contrôle de Gestion (QCG) DREAL Nord Pas-de-Calais

SAILLY Jacques : responsable Qualité- CETE Nord Picardie

DERICK Thomas : responsable Management Qualité (RMQ) et responsable du service général laboratoire de Saint-Quentin - CETE Nord – Picardie

MAIRE Joëlle : responsable de la cellule Contrôle de gestion Modernisation Communication DDE Aisne

LEGRAND Nicolas : chef de la mission Certification - DREAL Haute-Normandie

CHEMIN Patrice : responsable Qualité et Contrôle de gestion - DREAL Haute-Normandie

LELIARD Anne : animatrice Qualité - DDE Orne

TAMBORINI Gaëlle : responsable de la mission Contrôle Gestion et Qualité au entre Support mutualisé - DRE Bretagne

DESSEIGNE Pascale : secrétaire générale, directrice de projet de la démarche qualité - CIFP de Nantes

PINARD Céline : responsable du pôle Recrutement, chef de projet de la démarche qualité - CIFP de Nantes

BUGEAUD Francis : responsable du pôle Qualité et Communication du service de Maîtrise d’Ouvrage (SMO) - DRE Aquitaine

CARRÉ Bruno : adjoint au responsable du pôle Qualité et Communication du service de Maîtrise d’Ouvrage (SMO) - DRE Aquitaine

PAWLACZYK Hervé : responsable qualité DRIRE Aquitaine

LESCOMMÈRES Frédéric : responsable Qualité - CETE Sud-Ouest

GAUTIER Yves : responsable Qualité du laboratoire régional de Bordeaux- CETE Sud-Ouest

AUZANET Patrick : responsable Qualité - DRE Limousin

CORTES Rémy : responsable Qualité DREAL Midi-Pyrénées

CHRISTEL Anne : chef de la mission qualité - DIR Sud-Ouest

COULOMB Christian : chef du pôle Qualité Développement durable - DIR Sud-Ouest

EXBRAYAT Solange : animatrice Qualité (Parc routier) - DDEA Hautes-Pyrénées

ALLIEZ Bernard : responsable Qualité bureau interdépartemental des Remontées mécaniques et des Transports guidés (BIRMTG) - DDEA Hautes-Pyrénées

FOURRIER Nicolas : responsable de la mission Qualité - DREAL Champagne-Ardennes

MONDAMERT Mathias : adjoint du responsable Qualité et chef de la division Contrôles techniques et Energie - DRIRE Lorraine

MATTE Jean-Luc : responsable assurance qualité du laboratoire d'hydrobiologie - DIREN Lorraine

LAQUENAIRE Michelle : adjointe au responsable de l'arrondissement Développement de la Voie d'Eau (DVE) , en charge des relations avec les usagers - Service de la Navigation du Nord-Est

FORET Bernadette : responsable des Affaires générales, correspondant FARU - Service de la Navigation du Nord -Est

DUREL Jean-Yves : responsable de la division Contrôles techniques et Énergie et de la Qualité Environnement - DRIRE Bourgogne

VREL Carine : adjointe au responsable Qualité Environnement - DRIRE Bourgogne

PHULPIN Gérard : chargé de mission Qualité - DDEA Yonne

PLATTNER Pascal : responsable Qualité - DIR Centre-Est

METRAL Patrick : responsable Qualité - DRIRE Rhône-Alpes

LIOTARD Pierre : responsable Qualité Parc - DDE Isère

BOUAS Daniel : responsable Qualité BIRMTG - DDE Isère

PREMET Eric : responsable Qualité – STRMTG

GOGIOSO Virginie : responsable de l'unité Management de la Qualité Sécurité Environnement - DREAL Provence Alpes Côte d'Azur