



Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion



Mutualisation et performance : retour sur le cas des SDIS

La nouvelle intercommunalité
Journée d'études du 1^{er} juillet 2011

David Carassus

Maître de Conférences en Sciences de Gestion

Pierre Marin

Doctorant en Sciences de Gestion

Sommaire

I. Contexte de l'étude

- a. Un contexte sous-tensions des SDIS
- b. Une réponse antérieure fondée sur la mutualisation
- c. Un questionnement centré sur la performance de la mutualisation

II. Cadre théorique de l'étude

- a. La mutualisation
- b. La performance publique locale

III. Résultats de l'étude

- a. Impact de la mutualisation sur la performance des SDIS
- b. Apprentissages pour la réforme locale



I. Contexte de l'étude

a. Un contexte sous tension

- Les collectivités locales soumises à des **pressions importantes**
 - économiques, juridiques, politiques, sociales, financières, etc.
 - à la recherche de moyens de rationalisation
 - en quête d'une meilleure performance et d'une amélioration du service public

- Les SDIS dans un contexte **similaire**
 - Une situation financière qui se durcit – tensions avec les CG
 - une couverture des risques devant être maintenue de manière optimale (Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques – Préfecture)
 - en interne : des situations de burn-out, de démobilisation, et de craintes sur l'avenir
 - en externe : un public toujours plus attentif à la qualité du service public rendu



I. Contexte de l'étude

b. Une réponse antérieure / mutualisation

➤ b.1) **Origine** de la mutualisation dans les SDIS

- La départementalisation porte en son cœur la mutualisation (passage du corps communal au corps départemental)
 - Loi n°96-369 du 3 mai 1996 Relative aux Services d'Incendie et de Secours
 - Environ 10 ans d'efforts de mutualisation
- Les efforts de mutualisations (en interne et en externe) se poursuivent pour répondre aux enjeux conjoncturels des SDIS
- Les SDIS ouvrent les portes de la mutualisation aux structures externes et partenaires
 - Loi de février 2002 : mutualisation possible entre conseil général et SDIS en application des dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité (conventions de gestion)
 - loi relative au transfert des parcs routiers départementaux : mutualisation possible entre conseil général et SDIS des installations et outils d'entretien des véhicules spécialisés de gammes lourde et moyenne



I. Contexte de l'étude

b. Une réponse antérieure / mutualisation

- b.2) Les **possibilités** de mutualisation dans les SDIS
 - En interne
 - Entre CIS
 - Mise en commun de compétences, de moyens humains (disponibilité SPV) ou de matériels d'intervention
 - Entre CIS et Direction
 - Mise en commun des moyens financiers, des ressources pour la formation, la prise des appels d'urgence, le suivi des grosses opérations, l'achat des matériels,...
 - Entre services fonctionnels
 - Mise en commun de compétences, des secrétariats,...
 - En externe
 - Avec les Conseils Généraux
 - Gestion du parc automobile, des constructions neuves, de la formation,...
 - Avec les collectivités locales (mairies, EPCI)
 - Mise à disposition de locaux, de moyens humains, techniques (entretien des locaux,...),...;
 - Avec d'autres SDIS
 - Mutualisation des achats, des centres de formations,...



I. Contexte de l'étude

b. Une réponse antérieure / mutualisation

➤ b. 3) Une mutualisation **encouragée** :

- La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des finances de l'Assemblée nationale
 - Rapport en juillet 2009 sur le financement des SDIS
 - Mutualisation entre SDIS et CG reprise plusieurs fois
 - Pour atteindre une meilleure rationalisation et gestion de ces deux organisations fortement liées.
- Propositions MEC (n°5, 14, 15 et 16)
 - Favoriser toutes formes de mutualisation entre SDIS et CG
 - Réformer le Fonds d'Aide à l'Investissement des SDIS pour réserver son actions aux Etablissement Publics Interdépartementaux d'Incendies et de Secours (EPIDIS) ou à tout autre forme de mutualisation entre les SDIS.
 - Lever les freins juridiques : par exemple pour faciliter les mise à disposition et la fourniture de prestations de services ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion



I. Contexte de l'étude

b. Une réponse antérieure / mutualisation

➤ b.4) Des **exemples** de mutualisation

- Entretien (Département du Rhône) : entretien de l'ensemble des casernes serait assuré par les équipes techniques départementales, jusque et y compris la préparation des dossiers de consultation des entreprises puis le suivi des travaux
- Domaine informatique (Jura, le Cantal, l'Hérault, l'Aude, le SDIS de l'Hérault et quelques établissements supplémentaires) : participent à un établissement public qui assure les prestations informatiques nécessaires à leur fonctionnement, ainsi sont mutualisées dépenses et compétences
- Formation (la Sarthe, le Morbihan, l'Orne, la Corrèze et les Yvelines) : Recours aux ressources de départements limitrophes via des conventions financières, Actions de formations communes avec des départements limitrophe, Mutualisation des supports pédagogiques en ligne
- Achats : Création de groupements d'achat avec les CG ou entre SDIS, réalisation de commande via l'UGAP (Union des groupements d'achat public)



I. Contexte de l'étude

c. La problématique

➤ **Problématique**

- La mutualisation rend-elle les collectivités locales (les SDIS au cas particulier) plus performantes ?

➤ **Méthodologie** de la recherche

- Recherche-action en Sciences de Gestion (spécialité management public des collectivités locales) au sein du Service Départemental d'Incendies et de Secours des Pyrénées Atlantiques (64) – France
- Travaux théoriques :
 - Analyse de la littérature sur la performance publique locale, la mutualisation en secteur public
- Travaux opérationnels
 - analyse des pratiques de mutualisation au sein des SDIS, recensement des impacts sur la performance, mise en avant des carences



Sommaire

I. Contexte de l'étude

- a. Un contexte sous-tensions des SDIS
- b. Une réponse antérieure fondée sur la mutualisation
- c. Un questionnement centré sur la performance de la mutualisation

II. Cadre théorique de l'étude

- a. La mutualisation**
- b. La performance publique locale**

III. Résultats de l'étude

- a. Impact de la mutualisation sur la performance des SDIS
- b. Apprentissages pour la réforme locale

II. Cadre théorique

a. La mutualisation

➤ a.1) **Définition** de la mutualisation

- « faire passer un risque, une dépense,... à la charge d'une mutualité, d'une collectivité » (Petit Larousse, 2010)
- Acceptation retenue : travailler ensemble et mettre en commun des moyens (financiers, humains, patrimoniaux) pour couvrir des besoins et objectifs communs, dans un but d'amélioration du service et de rationalisation.
- Deux notions
 - Coopérer
 - donne la possibilité à plusieurs personnes de travailler à l'atteinte d'un même objectif par la mise en commun de tâche qui sont réalisées individuellement, isolément les unes des autres.
 - Collaborer.
 - travail commun de plusieurs personnes, sur des tâches communes, partagées pour atteindre un même but.



II. Cadre théorique

a. La mutualisation

➤ a.2) Les **raisons** de la mutualisation

- Obligations réglementaires
- Contraintes économiques
 - pour rationaliser leurs coûts de fonctionnement
 - Faire des économies sur l'investissement
- Montée en compétences et/ou l'amélioration d'un service public
 - à coût contrôlé
 - à travers des échanges plus réguliers, formels ou informels, entre des organisations ou même des services d'une même organisation
- Visibilité et lisibilité externe
 - Être plus lisible auprès de la population
 - Avoir plus de poids auprès des instances politiques
 - Avoir un impact auprès des organisations du même type sur un marché concurrentiel par exemple
- **Transparence interne** : augmentation des collaborations, des échanges, des discussions



II. Cadre théorique

b. La performance

➤ b.1) **Définition** de la performance

- Non universelle : *l'atteinte des objectifs et la recherche d'efficacité et de l'efficience dans la réalisation des activités* (Bourguignon, 1995)
- Multiforme
 - hétérogénéité des objets de la performance, des ressources consommées, des actions engagées, des effets obtenus, de l'organisation, des horizons, des dimensions sous-tendues, des types de mesure, des contextes.
- Sensible
 - par la complexité de l'environnement territorial composé d'acteurs nombreux aux intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels.
- Difficilement saisissable
 - par le conflit de finalités pouvant exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques sous-tendant l'action publique locale (Carassus et Gardey, 2010)



II. Cadre théorique

b. La performance

➤ b.2) **Dimensions** de la performance publique locale

- Financière
 - Maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, conforme et économe
 - Optimisation des recettes
- Humaine
 - Motivation et engagement du personnel
 - Adaptation de la formation aux besoins
 - Prise en compte des ressources humaines, de leurs aspirations professionnelles et de leur bien être
- Organisationnelle
 - Adaptation des moyens (humains, financiers, patrimoniaux) et de leurs organisation à l'offre proposée de service public
- Service public
 - Adaptation de la quantité et de la qualité de l'offre de service public
- Territoriale
 - Réponse aux finalités d'intérêt général
 - Appréhension et réponse aux besoins de la population concernée
 - Développement de l'environnement local
 - Communication avec les parties prenantes de manière transparente et cohérente



Sommaire

I. Contexte de l'étude

- a. Un contexte sous-tensions des SDIS
- b. Une réponse antérieure fondée sur la mutualisation
- c. Un questionnement centré sur la performance de la mutualisation

II. Cadre théorique de l'étude

- a. La mutualisation
- b. La performance publique locale

III. Résultats de l'étude

- a. Impact de la mutualisation sur la performance des SDIS**
- b. Apprentissages pour la réforme locale**

III. Résultats

a. Impacts

- a.1) Sur la dimension **financière** : un budget mieux maîtrisé, des investissements plus importants en volume
 - Le passage des budgets communaux à un budget départemental important
 - Une structure plus lourde financièrement grâce à l'appui financier du conseil général
 - Permet de mieux cibler les investissements sur le territoire en lien avec le SDACR (renouvellement progressif de l'ensemble des équipements)
 - Des économies d'échelles grâce aux achats groupés
 - Fiabilisation des procédures des marchés publics et respect de la réglementation
 - Mises en concurrence et négociations des prix
 - Montée en gamme des produits achetés



III. Résultats

a. Impacts

- a.1) Sur la dimension **financière** : une complexité augmentée, des gains de productivité faibles
 - Un budget important mais complexe et peu lisible
 - La gestion du budget « échappe » désormais aux CIS ce qui crée parfois des tensions
 - Budget non lié avec le programme stratégique, pas de vraie lecture par activité
 - Mise en place encore limitée de tableaux de bords budgétaires pour chaque niveau de l'organisation
 - Des gains de productivité limité (Loi de Baumol, 1966, *New York. Performing Arts : The Economic Dilema*) :
 - Loi de fatalité des coûts croissants
 - appliquée au problème du financement public dans l'industrie du spectacle vivant
 - Peut être étendue au secteur public en général
 - Pour les activités de services, les gains de production sont limités
 - Stagnation de l'innovation technologique, facteur travail incompressible et continuité du service public



III. Résultats

a. Impacts

- a.2) Sur la dimension **humaine** : un impact globalement positif sur la formation et les services individuels
 - Formation : plus complète, plus professionnelle
 - Mise en commun des supports de formation et des compétences des formateurs
 - Formations cohérentes au niveau départemental
 - Alignement de la formation SPV sur la formation SPP
 - Un service RH central, mieux structuré, plus important
 - Permet un meilleur suivi des carrières, de la masse salariale, et la mise en place progressive de la GPEEC
 - Des moyens plus importants pour la mise en place de services spécifiques
 - Cellule psycho, assistante sociale



III. Résultats

a. Impacts

- a.2) Sur la dimension **humaine** : un impact globalement négatif sur le climat social
 - Situations de burn out, d'épuisement professionnel
 - Liées à la complexité de l'organisation qui engendre incompréhensions, isolements,...
 - Situations de stress récurrentes sur de nombreux projets, dans de nombreux services
 - Résistance au changement et sentiment de perte de pouvoir



III. Résultats

a. Impacts

- a.3) Sur la dimension **organisationnelle** : des processus plus homogènes, mais complexes, moins lisibles, éloignés des attentes du terrain
 - La mutualisation des pratiques a permis de les homogénéiser à l'échelle du territoire (impact sur la population défendue et les agents du service)
 - La mutualisation a entraîné une complexification des procédures et éloignement des décideurs par rapport au terrain (besoin de prise en compte des attentes du terrain et de simplification des démarches)
 - La départementalisation a permis de mettre en œuvre des travaux plus transversaux, associant plusieurs spécialités (dialogue facilité, meilleure lecture et fluidité des actions)



III. Résultats

a. Impacts

- a.4) Sur la dimension **service public** : un service plus technique et plus homogène
 - Amélioration de la qualité du service rendu
 - Par l'amélioration de la formation et son harmonisation au niveau départemental, renouvellement des équipements et adaptation aux risques
 - Des services complexes pouvant être assurés au niveau départemental
 - Par les services de la direction ou des groupements territoriaux : Antarès, système d'information géographique à dimension départementale, visites de sécurité, participation aux plans de sauvegarde, aux plans de sécurité des ERP,...
 - La recherche de rationalisation a entraîné une diminution de la gamme de services offerts à la population défendue
 - Des services payants ou n'étant plus assurés (nid de guêpes, chat dans l'arbre...)



III. Résultats

a. Impacts

- a.5) Sur la dimension **territoriale**: une politique devenue globale et une image aussi positive
 - Unification et clarification de la politique pour le SDIS
 - Pas une somme des politiques des communes, mais une politique unique : amène une cohérence pour les dossiers de fond (tableaux d'avancement, constructions casernes,...)
 - Mise en place d'un projet d'établissement lisible
 - Une gestion politique qui demeure complexe
 - Des élus locaux (mairies) toujours très proches des centres de secours alors que le CA composé de conseillers généraux
 - Pas d'impact de la départementalisation et des mutualisations sur
 - L'image des sapeurs-pompiers qui reste très positive
 - Le recrutement des SPV qui reste complexe
 - Des actions de communication qui doivent être menées au niveau départemental et national (mutualisation des actions, et des moyens de communication)



III. Résultats

b. Apprentissages

- La recherche de seul gain de productivité et d'économie d'échelle ne peut justifier le recours à la mutualisation (*coûts souvent incompressibles : continuité du service public, services par nature onéreux et non rentables, gains de productivité limités,...*)
- Importance de prendre en compte d'autres facteurs, notamment les facteurs humains (*pour éviter le rejet, l'inefficacité de la démarche et/ou des climats sociaux tendus*) et organisationnels (*révision nécessaire des structures et des process sans s'éloigner du terrain d'application et de la finalité d'action*)
- Nécessité de passage d'un management public bureaucratique ou paternaliste à un management par projet (*pilotage des structures et des actions en mode projet*)



RESEARCH



Mutualisation et performance : retour sur le cas des SDIS

La nouvelle intercommunalité
Journée d'études du 1^{er} juillet 2011



David Carassus

Maître de Conférences en Sciences de Gestion

Pierre Marin

Doctorant en Sciences de Gestion