



HAL
open science

Mutualisation et performance : retour sur la départementalisation des services d'incendie et de secours

David Carassus, Pierre Marin

► To cite this version:

David Carassus, Pierre Marin. Mutualisation et performance : retour sur la départementalisation des services d'incendie et de secours. Les territoriales de Bretagne, "Libre administration territoriale et mutualisation, Nov 2010, Saint-Brieuc, France. hal-02431994

HAL Id: hal-02431994

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431994>

Submitted on 17 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mutualisation et performance : retour sur le cas des SDIS

Les territoriales de Bretagne
Libre administration territoriale et mutualisation

David Carassus

Maître de Conférence 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 questionnaire 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 tâches 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

- Économico-légale
 - Maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, conforme et économe
 - Optimisation des recettes
- Capital humain
 - 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
- Processus internes
 - 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
- Politico-environnementale
 - 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) En terme **économico-légal** : 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) En terme **économico-légal** : 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) En terme de **capital humain** : 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) En termes de **capital humain** : 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

III. Résultats

a. Impacts

- a.3) En termes de **processus internes** : 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) En termes de **qualité de 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) En termes **politico-environnemental** : 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*)

Mutualisation et performance : retour sur le cas des SDIS

Les territoriales de Bretagne
Libre administration territoriale et mutualisation

David Carassus – Maître de Conférence en Sciences de Gestion
Pierre Marin – Doctorant en Sciences de Gestion

