

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Ecole Doctorale ED 481 - Sciences Humaines et Sociales

**Analyse des effets des pratiques de mutualisation
sur la performance des organisations publiques
locales : le cas des Services départementaux
d'incendie et de secours**

Thèse de doctorat en sciences de gestion

Présentée et soutenue publiquement par

Pierre MARIN

24 novembre 2014

Composition du jury :

- **Colonel Michel BLANCKAERT, Suffragant**
Directeur du Service Départemental d'Incendie et de Secours des Pyrénées-Atlantiques
- **Professeur David CARASSUS, Directeur de thèse**
Professeur des Universités en sciences de gestion, IAE Pau-Bayonne, UPPA
- **Professeur Robert FOUCHET, Rapporteur**
Professeur des Universités en sciences de gestion, Directeur du Laboratoire CERGAM, IMPGT, Université d'Aix-Marseille
- **Professeur Jacques JAUSSAUD, Suffragant**
Professeur des Universités en sciences de gestion, Directeur du laboratoire CREG, UPPA
- **Professeur Evelyne LANDE, Rapporteur**
Professeur des Universités en sciences de gestion, Directrice de l'IAE de Poitiers, Université de Poitiers

« L'Université de Pau et des Pays de l'Adour n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; les opinions qui sont ici exposées doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

*« Alors je reste là, au bord de mon passé
Silencieux et vaincu, pendant que sa voix passe
Et j'écoute la vie s'installer à sa place
Sa place qui pourtant, demeure abandonnée. »*

Gilbert Bécaud, *L'absent*

A la mémoire de mon grand-père,
Michel MARIN

REMERCIEMENTS

La rédaction de remerciements est, en fin de recherche doctorale, un exercice aussi plaisant que difficile. Plaisant car je suis ravi de pouvoir, au terme de plusieurs années de travail, faire la lumière sur ceux qui m'ont accompagné et soutenu. Difficile car je ne peux tous les citer, alors qu'ils sont nombreux ceux qui, à un moment donné, ont su trouver les mots justes, les gestes, ou simplement être présents pour m'accompagner lors de ce long périple.

En premier lieu, j'aimerais remercier les rapporteurs de ma thèse, Evelyne Lande et Robert Fouchet, qui ont accepté de prendre sur leur temps pour commenter mon travail de recherche. Un retour précieux qui viendra éclairer mes recherches passées et alimenter celles que je pourrai produire dans le futur.

Ensuite, je remercie le directeur du laboratoire CREG (Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion), Jacques Jaussaud, d'avoir accepté d'être membre du jury et d'avoir accepté, lui-aussi, de prendre du temps pour relire et commenter cette thèse. Je le remercie pour le soutien qu'il m'a apporté pendant mon parcours de recherche ainsi que pour les travaux menés ensemble afin d'animer la vie de notre laboratoire.

La présence du Colonel Michel Blanckaert au sein du jury vient parachever notre travail commun de trois ans au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques. La qualité de nos relations, le temps passé ensemble à travailler pour répondre aux attentes des parties prenantes du SDIS, nos discussions aussi nombreuses que riches sont des moments forts qui resteront gravés dans ma mémoire. A travers lui, je remercie aussi l'ensemble des acteurs du SDIS des Pyrénées-Atlantiques avec qui j'ai pu travailler ces dernières années, et tout particulièrement Laure Forçans pour nos travaux communs et son amitié.

Mon directeur de thèse, David Carassus, est certainement tombé dans la potion magique de l'enseignement et de la recherche quand il était petit. Il fait partie de ces passionnés qui sont en capacité de vous faire partager leur travail, leurs ambitions et leurs connaissances. Et tout ça sans avoir le temps de dire « *ouf* ». Il a su me faire confiance dès mon entrée en Master 1 à l'IAE de Pau-Bayonne et je dois dire que ces six dernières années de travail commun ont été extrêmement riches, et cela dans de nombreux domaines. Merci pour son soutien toutes ces années. Je sais que nous n'aurons pas le temps de prendre « *deux minutes* » avant de poursuivre les travaux qui sont déjà lancés.

Je n'oublie bien évidemment pas l'ensemble de mes collègues doctorants, enseignants-chercheurs et personnels administratifs, qui m'ont accompagné au fil du temps. Nos discussions et travaux communs sont mon moteur. Je tiens tout particulièrement à remercier Sophie Béguinet et Jean-Claude Liquet qui ont su me faire passer une étape importante en matière de recherche. J'attends nos travaux futurs en commun avec impatience.

Pour finir, j'aimerais remercier mes amis : les « Lataste-Martin-Guilbert », les « Romagny », la famille « Cureuil », Serge et Stéphanie,... et aussi tous les autres que je n'oublie pas. Ils sont mes repères et mes piliers. Un petit clin d'œil pour Sarah qui m'a boosté toutes ces années et qui sait tout ce que ce travail représente pour moi. Merci aussi à Huguette pour sa relecture précieuse.

Enfin, les études, c'est un peu une histoire de famille. Aussi, comment ne pas remercier mes parents, Martine et Philippe Marin, qui m'ont donné cette chance inestimable de poursuivre des études dans l'enseignement supérieur. Chacun à leur façon, ils m'ont toujours aidé et encouragé dans tous les domaines de la vie et, en particulier, à aller jusqu'au bout de ce parcours. Ils m'ont fait comprendre, très tôt, que rien n'est gratuit et que le travail et l'investissement paient toujours. Un merci tout particulier à ma mère pour ses nombreuses relectures qui lui ont demandé des heures de patience et de courage ! Je ne peux pas conclure ces remerciements sans avoir une pensée pour mes deux sœurs, Pauline et Caroline, qui m'ont, elles aussi, accompagné sans relâche pendant ces années, au gré des humeurs et des vents contraires. Et pour des « marins »,... c'est pas rien !

TABLE DES ABREVIATIONS

AMF	Association des Maires de France
CASDIS	Conseil d'Administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours
CIS	Centre d'Incendie et de Secours
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CODIR	Comité de Direction
COPROJ	Comité de Projet
CSP	Centre de Secours Professionnel
DDA	Directeur Départemental Adjoint
DD SIS	Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP	Equivalents Temps Pleins
FCS	Facteur Clé de Succès
FNSPF	Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France
GDMG	Groupement des Moyens Généraux
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HCT	Haut Conseil des Territoires
IAE	Institut d'Administration des Entreprises
IGPE	Institut de la Gestion Publique et du développement Economique
INET	Institut National des Etudes Territoriales
IP	Indicateur de Performance
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LOLFSS	Loi Organique relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale
M52	Instruction comptable et budgétaire (M) relative aux départements
MPA	Missions Programmes Actions
NMP	Nouveau Management Public
NPM	New Public Management

OCDE	Organisme de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OST	Organisation Scientifique du Travail
PAP	Plan Annuel de Pilotage (ou de Performance)
PACASDIS	Président du Conseil d'Administration du SDIS
PDS	Projet De Service
PPI	Plan Pluriannuel d'Investissements
PPP	Partenariats Publics Privés
RAP	Rapport Annuel de Pilotage (ou de Performance)
RH	Ressources Humaines
SAMU	Service d'Aide Médicale d'Urgence
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SI	Système d'Information
SIAD	Système d'Information d'Aide à la Décision
SPP	Sapeur-Pompier Professionnel
SPV	Sapeur-Pompier Volontaire
TDB	Tableau De Bord
UPPA	Université de Pau et des Pays de l'Adour

SOMMAIRE

INTRODUCTION	13
PARTIE 1 : LA PROPOSITION D'UN CADRE D'ETUDE DES LIENS ENTRE LES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE	37
CHAPITRE 1. LA CARACTERISATION DE LA MUTUALISATION COMME UN LEVIER DE RATIONALISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES LOCALES	41
CHAPITRE 2. L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE COMME OBJECTIF DES PRATIQUES DE MUTUALISATION	89
CHAPITRE 3. L'INFLUENCE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE.....	157
PARTIE 2 : LA REALISATION D'UNE RECHERCHE EMPIRIQUE PORTANT SUR LA RELATION DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LEUR MISE EN OEUVRE AVEC LA PERFORMANCE D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE	181
CHAPITRE 4. UNE ENQUETE QUANTITATIVE PORTANT SUR LES EFFETS DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LEUR MISE EN ŒUVRE SUR LA PERFORMANCE D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE.....	189
CHAPITRE 5. UNE ETUDE QUALITATIVE SOUS FORME DE RECHERCHE-INTERVENTION ANALYSANT L'INFLUENCE DES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT DE PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE.....	261
CONCLUSION GENERALE DE LA RECHERCHE DOCTORALE	325
BIBLIOGRAPHIE	341
TABLE DES TABLEAUX.....	379
TABLE DES FIGURES.....	383
TABLE DES MATIERES	385
ANNEXES.....	399

INTRODUCTION

Comment passer, de nos jours, à côté des pressions que connaissent les administrations publiques, tant en France qu'à l'étranger, tant à un niveau local que national ? Comme nous avons encore pu récemment le constater en France ou encore aux Etats-Unis¹, les yeux sont rivés sur les dépenses publiques qui font régulièrement la une de l'ensemble des médias. En effet, dans un contexte de crise économique et sociale, où la dette française se chiffre à plusieurs milliards d'euros², comment ne pas focaliser son attention sur les dépenses réalisées par le secteur public et par les agents qui le composent (fonctionnaires, politiques, *etc.*) ? Bien qu'une bonne gestion soit globalement constatée par de nombreux observateurs au sein des collectivités territoriales, en particulier concernant leur désendettement à hauteur de 3,3 milliards d'euros en 2013, celles-ci ne peuvent toutefois se dédouaner de la suspicion populaire à l'égard de l'administration et de la surveillance dont elle fait l'objet.

Devant ce constat, les pouvoirs publics ne sont cependant pas restés sans réaction et cherchent à trouver des remèdes à cette situation. Ainsi, depuis les débuts de la décentralisation avec les lois Defferre³, les services publics sont entrés dans une phase de rénovation qui cherche à faire rimer qualité des services publics avec réduction des déficits publics. Bien que le ton soit donné et connu depuis maintenant une trentaine d'années, cette logique semble difficile à mettre en place dans le secteur public qui présente dans son organisation une complexité importante, d'ailleurs souvent attribuée à l'extrême diversité de son champ d'intervention. Cela n'empêche pourtant pas les nombreuses tentatives et propositions de solutions. Parmi celles-ci, une des plus mises en avant ces dernières années est celle du recours intensif aux pratiques de mutualisation.

Pour développer ce contexte à notre étude, nous avons choisi d'articuler notre introduction autour de cinq points principaux. Tout d'abord nous évoquons le contexte spécifique qui contraint les organisations publiques locales à revoir leur organisation et leurs pratiques de gestion (1.1). Nous évoquons ensuite les pratiques de mutualisation qui sont régulièrement avancées comme une solution à cette situation délicate (1.2), au cœur de notre problématique de recherche doctorale (1.3). Aussi, nous présentons notre cadre

¹ Absence de paiement des salaires de fonctionnaires au mois d'octobre 2013 aux Etats-Unis.

² INSEE 2013 : « À la fin du premier trimestre 2013, la dette publique de Maastricht, qui est une dette brute, s'établit à 1 870,3 Mds€, en augmentation de 36,5 Mds€ par rapport au trimestre précédent. Exprimée en pourcentage du PIB, elle se situe à 91,7 %, en hausse de 1,5 point par rapport à la fin 2012. La dette publique nette progresse plus modérément (+21,9 Mds€) »

³ Loi 82-213 du 02 Mars 1982

d'analyse, celui des SDIS en France, pour réaliser notre étude empirique (1.4). Pour finir cette introduction, nous présentons, enfin, l'organisation de notre recherche (1.5).

1.1. Des organisations publiques locales contraintes à faire évoluer leur gestion et leurs pratiques organisationnelles

Comme nous venons de l'évoquer, nul n'ignore aujourd'hui les contraintes et difficultés que connaissent les services publics, en France comme dans de nombreux pays à travers le monde. Ces difficultés sont rencontrées par les acteurs publics tant au niveau étatique qu'au niveau local, c'est-à-dire tant pour les ministères que pour les collectivités territoriales ou leurs satellites⁴. Dans le même temps, les besoins de la population (citoyens, contribuables et usagers), ainsi que ses exigences, deviennent de plus en plus importants. Un regard tout particulier est porté sur la quantité de l'offre, sa qualité et le ratio entre les dépenses et le service rendu. Rappelons ici qu'il est reconnu le droit à chaque citoyen de demander des comptes à l'administration sur l'utilisation des sommes levées par l'impôt (art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)⁵ et que les citoyens apparaissent comme étant de plus en plus demandeurs de cette reddition des comptes.

Ces difficultés ont amené les gouvernements à réfléchir et parfois imposer des changements profonds pour rénover l'administration publique. Ainsi, avec les lois Deferre (1982-1983), la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales s'est allégée en distribuant un grand nombre de compétences au niveau local : urbanisme, logement, aménagement du territoire, action sociale ou encore transport. Depuis, les réformes, projets divers d'organisation territoriale, projets de lois de modernisation du service public et des collectivités se sont succédés jusqu'à la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation réalisé sous le gouvernement du Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin. Vingt ans après les premières lois de décentralisation, cet acte II, prônant une organisation décentralisée de la République, a conduit à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette réforme a étendu encore un peu plus les responsabilités et, donc, les compétences des collectivités territoriales. Ce transfert semble résulter d'une nécessité de développement de la démocratie locale et de définition des relations entre les collectivités locales et l'Etat, ainsi que d'une volonté de clarification et de responsabilisation autour des compétences attribuées. Dans cet acte sont présentes trois lois organiques couvrant le champ de l'expérimentation, des référendums locaux et, pour finir, la reconnaissance de leur autonomie financière.

⁴ Dans cette recherche doctorale, nous considérons d'ailleurs les organisations publiques de manière générale, en intégrant les partenaires locaux (SEML, délégations,...).

⁵ La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Si nous restons focalisés sur la dimension réglementaire, c'est la loi du 13 août 2004⁶ (loi relative aux libertés et responsabilités locales) qui est venue définir une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités et l'Etat tout en prévoyant en son sein les modalités de transfert de compétences et les compensations financières liées (ainsi que les transferts de personnels). Toutefois, cette loi n'a pas su atteindre l'ensemble des objectifs fixés et a dû être complétée par le mouvement de réforme initié en 2010 suite aux conclusions du rapport dit « Balladur⁷ », réalisé grâce aux travaux du Comité pour la réforme des collectivités locales.

D'ores et déjà, il est à noter, au sein de ce travail de recherche, que de nombreuses préconisations ou réformes sont formulées au plus haut niveau de l'Etat pour encourager le travail collaboratif des collectivités, ou encore les mutualisations matérielles et immatérielles. En ce sens, la loi du 16 décembre 2010 modifie assez largement l'architecture institutionnelle locale, sans pour autant que soit remis en cause la région ou le département tout en spécialisant leurs compétences. Les principaux changements envisagés sont :

- le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par un conseiller territorial siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional – élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours sur des cantons redessinés : l'objectif est de réaliser des économies (nombre d'élus, déplacements, *etc.*) et dans le même temps de donner un poids nouveau et renforcé à l'élu local ;
- la possibilité de fusion entre les départements ou régions : l'objectif est de renforcer la compétitivité ;
- la création de la métropole (nouvel EPCI) pour les zones urbaines (de plus de 500 000 habitants hors Ile-de-France) se substituant aux collectivités préexistantes ;
- la création de nouvelles communes issues de fusions entre plusieurs communes : l'objectif est que le territoire soit entièrement couvert par des structures communales.

Dans le même temps, la loi prévoyait l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (avec pour échéance le 31 décembre 2011) menée par les préfets, en concertation avec les collectivités concernées (communes et leurs groupements) et les nouvelles Commissions départementales de coopération intercommunale (composées d'élus locaux et de représentants d'EPCI). Le texte prévoyait la mise en œuvre effective du schéma dès sa publication par le préfet. L'achèvement de la carte intercommunale était

⁶ Loi n°2004-809 du 13 août 2004

⁷ La commission, composée de membres de différents horizons politiques, était présidée par l'ancien Premier Ministre Edouard Balladur, d'où le nom donnée à celle-ci.

initialement prévu pour le 1er juin 2013, date à laquelle tout le territoire national devait être couvert par des intercommunalités plus cohérentes. Toutefois, les travaux ont pris du retard face à ce que certains appellent « une levée de bouclier » de la part de nombreux élus locaux issus de nombreuses localités et qui se sont opposés à la marche forcée imposée par le gouvernement au détriment d'une logique de concertation.

Cependant, suite à l'élection présidentielle de 2012 et au changement de majorité au Parlement, la réforme du conseiller territorial n'a pas vu le jour. La loi organique et la loi du 17 mai 2013 n'ont pas changé le nombre d'élus territoriaux si ce n'est que les élus cantonaux seront désormais nommés élus départementaux. Le nombre d'élus sera inchangé sur une carte cantonale qui sera, elle, modifiée afin d'améliorer la représentativité démographique. Toutefois, une disposition adoptée par l'Assemblée nationale prévoit la réduction de moitié du nombre de cantons. Ces lois ont aussi pris en compte les scrutins municipaux et intercommunaux en prévoyant que les élus en tête de liste pour la municipalité siègeraient également au conseil communautaire.

Nous pouvons voir à travers ces différents changements proposés ou réalisés la difficile transformation du système administratif à la française en particulier lorsque sont abordées des questions de mutualisation ou de fusions, ces questions remettant en cause, entre autres, des zones de pouvoir (politique ou administratif), ainsi que des habitudes voire même parfois la distribution des services sur le territoire. Notons que ces réformes sont très largement encadrées par des dispositifs réglementaires et formulées au plus haut niveau de l'Etat qui cherchent à trouver une ou des solutions pour répondre aux fortes contraintes qui pèsent sur lui et sur les niveaux inférieurs de collectivités (1.1.1). La mise en vigueur de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) et de ses principes va venir apporter de premiers éléments de réponse (1.1.2).

1.1.1. Des contraintes financière fortes qui pèsent sur les organisations publiques locales

Les collectivités locales se voient imposer régulièrement des charges financières nouvelles qui sont à mettre sur le compte non seulement de nouvelles réglementations (transferts de compétences), mais aussi de l'évolution classique de l'environnement national et local. Cette pression devient une problématique permanente pour ces organisations.

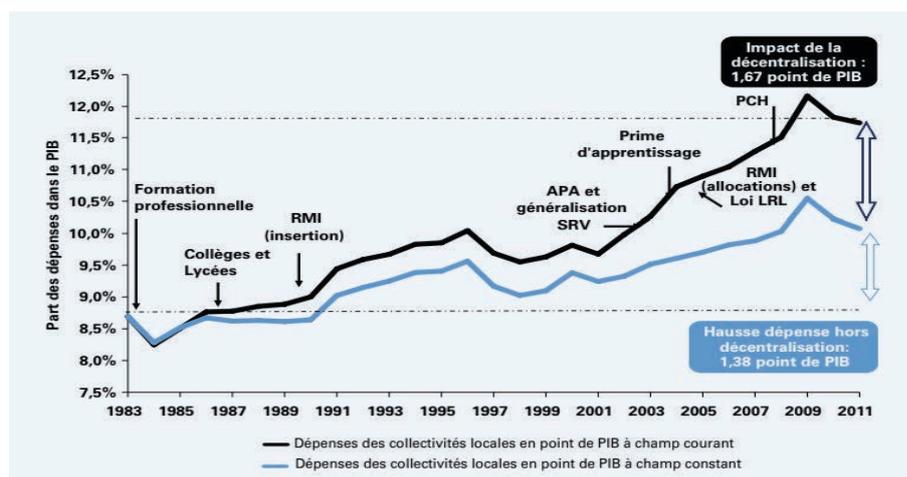
En effet, selon les chiffres transmis par l'observatoire des finances locales et par la Direction du Budget⁸, la dépense des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre s'élève, en 2011, à 206,8 Md€. Ces dépenses se concentrent principalement sur trois

⁸ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES et MINISTERE DELEGUE CHARGE DU BUDGET, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Paris, 2013.

domaines : les transferts versés tels que les prestations sociales, les dépenses de personnel, et les dépenses d'investissement. Depuis 1983, c'est-à-dire après le premier acte de la décentralisation, la dépense des collectivités locales n'a fait qu'augmenter et cela en moyenne à un rythme plus soutenu que la richesse nationale (3,0 % contre 1,9 % par an pour le PIB), alors que l'objectif était pourtant de s'orienter dans un sens contraire.

Si cette augmentation entre 1983 et 2011 est de l'ordre de 131 milliards d'euros, il est à noter que 45% de cette somme ne concerne que les dépenses ne dépendant pas des transferts de compétences intervenus à mesure du temps depuis 1983.

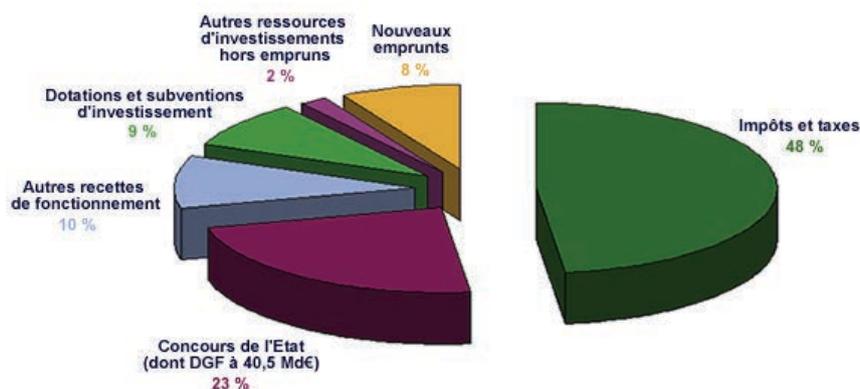
Figure 1 - Impact de la décentralisation sur les dépenses des collectivités territoriales



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales (2012) et Direction du Budget

Afin de contenir la dépense publique locale et mieux la piloter, nombreux ont été ceux à réclamer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Celle-ci est désormais affirmée par la révision constitutionnelle de 2003, se traduisant par une autonomie de gestion et une autonomie fiscale locale. Précisons que vient s'ajouter une participation financière importante de l'Etat à travers des dotations ou transferts d'impôts dans le cadre de la compensation de l'augmentation des dépenses liées aux transferts de compétences. En 2009, la part de l'Etat représente 23% des recettes des collectivités territoriales. Nous notons en particulier que la part des dépenses des administrations publiques locales est passée de 5,2% du PIB en 1970 à 11,5% du PIB en 2005, avec pour corollaire une réduction de la part des dépenses de l'Etat dans les dépenses publiques nationales, qui ne représentent plus que 22,7% du PIB en 2005.

Figure 2 - Structure des recettes des collectivités territoriales en 2009



Source : Ministère de l'économie et des finances, 2009

Dans le même sens et s'agissant de la situation des finances des collectivités locales en relation avec l'Etat, le rapport Carrez-Thénault (mai 2010)⁹, portant sur la maîtrise des dépenses locales, a souligné la nécessaire limitation de la progression des concours de l'État aux collectivités locales tout en encourageant une plus forte péréquation entre les collectivités locales qui est attendue comme un levier permettant de modérer les dépenses des collectivités les plus favorisées tout en valorisant un système d'équité.

A ce stade, nous pouvons ici noter que les lois de décentralisation ne sont pas sans conséquence. En effet, si les décideurs locaux ont pu voir pendant un certain temps tout l'intérêt de prendre à leur charge un certain nombre de compétences, cela leur conférant des pouvoirs plus étendus, ainsi que la possibilité de mieux adapter la politique nationale dans leur contexte local, nombreux sont ceux qui ont rapidement senti les effets plus néfastes, en particulier au niveau financier. De nombreux auteurs ont parlé d'un « effet de ciseau » vite atteint pour les collectivités, c'est à dire une baisse des recettes et une augmentation proportionnellement inverse des dépenses liées aux transferts de la décentralisation et aux besoins grandissants de la population. C'est d'ailleurs aujourd'hui, plus que jamais, une réalité puisque le rapport de l'Observatoire des finances locales de juillet 2013¹⁰ indique que le bloc local est lui aussi touché, comme les départements et les régions avant lui, par cet effet de ciseau.

Ainsi, dans un contexte sous tension au niveau financier touchant aussi bien l'échelle nationale que locale (et cela en lien direct avec les transferts de compétences), l'Etat impose une rigueur très stricte aux collectivités territoriales pour qu'elles maîtrisent, du mieux possible, leurs dépenses publiques tout en intégrant une nouvelle logique budgétaire leur

⁹ CARREZ Gilles et THENAULT Michel, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur le déficits publics, mai 2010.

¹⁰ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES, *Les finances des collectivités locales en 2013. État des lieux*, Paris.

permettant de relever ce défi. Elles doivent en particulier optimiser leurs ressources puisque celles venant de l'Etat ne doivent plus, et ne peuvent plus, à elles seules, suffire. Il convient, en particulier, d'optimiser les ressources liées à la fiscalité locale. Toutefois, il est à noter que l'autonomie des collectivités n'est pas encore acquise sur le plan financier dans la mesure où le législateur encadre assez largement la fiscalité locale, les empêchant ainsi de couvrir leurs dépenses par une augmentation des prélèvements fiscaux et en allant même jusqu'à définir quels impôts leur reviennent (Steckel, 2007). De surcroît, l'augmentation de la pression fiscale semble peu possible dans un contexte économique et national déjà très lourd pour les citoyens. Aussi, les collectivités vont-elles devoir faire de plus en plus preuve d'innovation pour maintenir la qualité et la diversité de l'offre de service public qu'elles proposent. Ainsi, elles vont devoir se tourner vers des pratiques de gestion et organisationnelles différentes dont font partie les pratiques de mutualisation.

Dans ce contexte contraint, l'Etat cherche à moderniser sa gestion financière tout en préservant, voire même en renforçant, le processus démocratique, garant du bon usage des deniers publics. Aussi, il nous semble ici important de faire un focus sur la Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 qui a eu un impact important sur les finances ainsi que sur la projection stratégique et politique de l'Etat, mais aussi, par effet de ricochet, sur celles des collectivités territoriales.

1.1.2. De nouveaux concepts et outils impulsés par la LOLF qui influencent le fonctionnement des organisations publiques locales

Les nombreuses réformes, nous l'avons évoqué, touchent régulièrement, de plein fouet, le secteur public local, impactant considérablement ses finances. Dans les années 2000, l'Etat, soucieux de gagner en lisibilité et aussi en flexibilité en matière de finances, a pris l'initiative de refondre presque complètement la construction et le suivi de son budget. Pour ce faire, le Parlement a voté en 2001 une Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), portée principalement par Alain Lambert¹¹ et Didier Migaud¹². Cette loi, plus connue sous son acronyme « LOLF », est appliquée pour la première fois en 2006. Elle change en particulier les modalités de construction du budget, désormais présenté par grandes politiques (missions, programmes, actions) et donne plus de pouvoirs au Parlement dans le vote et le contrôle du budget étatique. Puisqu'il est question de suivi et d'évaluation, l'Etat se met au diapason du *leitmotiv* qui envahit le secteur public dans le monde entier : faire preuve de performance en atteignant ses objectifs au meilleur coût.

Pour résumer les grands changements apportés par l'adoption de la LOLF, nous avons choisi les éléments suivants qui nous semblent avoir une influence notable :

¹¹ Sénateur et président de la commission des finances du Sénat

¹² Député et Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

- un rôle renforcé pour le Parlement : plus d'informations et un pouvoir d'amendement plus important. Aujourd'hui, 100% des crédits sont justifiés par le gouvernement puis discutés et votés par le Parlement (contre seulement 5% auparavant). Il est à noter que désormais le gouvernement doit rendre des comptes au Parlement puisque la LOLF confère un rôle de contrôle et de suivi au Parlement afin d'apprécier la performance des politiques (et donc de l'administration). Il existe en particulier un Rapport Annuel de Performance (RAP) ;
- une lecture plus claire du budget : le budget se veut désormais être un reflet de l'ensemble des grandes politiques, clairement identifiées ;
- une comptabilité plus complète qui intègre aussi le patrimoine de l'Etat, tout cela en s'orientant vers une comptabilité en coûts complets. Ajoutons que les comptes publics font l'objet d'une certification par la Cour des Comptes ;
- une meilleure adéquation entre les besoins et les dépenses (à travers les autorisations d'engagement et les crédits de paiements) et donc une meilleure lecture pluriannuelle du budget ;
- la responsabilisation des gestionnaires publics, qui ont pris des engagements envers le Parlement et qui doivent rendre des comptes.

Nous comprenons donc que la LOLF introduit, au plus haut niveau de l'Etat, la notion de performance. C'est donc un changement de culture qui s'impose à l'administration publique, devant passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. La notion très anglo-saxonne d'« *accountability* » prend ici tout son sens, l'administration devant rendre des comptes sur les engagements qui ont été faits et sur les dépenses réalisées. Il apparaît, dès lors, qu'en relation directe avec cette reddition des comptes et cet engagement, nous entrons dans une ère mettant l'accent sur une plus grande responsabilisation des acteurs intervenant dans la sphère publique. Aussi, ces derniers doivent-ils pouvoir faire la preuve du respect de leurs engagements initiaux (en particulier les politiques), et les gestionnaires (fonctionnaires et contractuels) doivent intégrer de nombreuses dimensions qui dépassent la « simple » recherche de rationalisation et d'efficacité. En effet, « *au-delà de l'efficacité, de la réussite au quotidien, répondant à des désirs de « reconnaissance », la performance passe par la création de nouveautés irréductibles qui relèvent d'une démarche plus globale à plus long terme* » nous rappelle Fouchet (1999).

Ainsi, les responsables de l'administration semblent donc devoir se tourner vers de nouvelles réponses organisationnelles pour changer une bureaucratie de type wébérien qui montre, depuis longtemps, certaines faiblesses et qui est même considéré, par certains observateurs, comme totalement déconnecté des besoins contemporains pour une bonne gestion (Spanou, 2003). En effet, nous vivons aujourd'hui dans une société multiculturelle,

dans un contexte économique complexe entraînant de profonds changements sociétaux parfois problématiques (nous pensons notamment ici à l'augmentation croissante du chômage sur les vingt dernières années) qui requiert de la part de l'administration une forte présence dans des domaines d'intervention extrêmement variés, tout cela en souhaitant limiter un maximum les dépenses, ce qui semble difficilement conciliable. Aussi, ces responsables sont-ils à la recherche d'une organisation favorisant le dynamisme, la flexibilité, ainsi que la performance dans l'utilisation des ressources publiques.

Toutefois, il faut prendre en considération que les changements qu'impliquent ces nouveaux modes de gestion impactent directement l'ensemble des agents du service public qui va devoir faire preuve d'adaptabilité et de flexibilité pour intégrer ces nouvelles pratiques. La culture de nos administrations a toujours été plutôt tournée vers une logique de moyens, dans un contexte favorable qui permettait une reconduction systématique de presque l'intégralité des crédits, à une logique de résultats qui demande non seulement aux élus un fort investissement (engagement autour d'axes politiques formalisés, affichés), mais aussi aux fonctionnaires qui vont devoir mettre en place les moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation de leurs pratiques collectives puis, progressivement, individuelles. Cependant, il faut remarquer que les dits résultats semblent ne pas être encore présents. En effet, dans un rapport de la Cour des Comptes de 2011, celle-ci estime, à l'aune d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif d'agent de l'Etat, que seulement « *une courte majorité (55 %) de l'échantillon affirme que la LOLF a modernisé la gestion publique, alors même qu'il s'agissait là de son objectif principal* ».

Bien que ce résultat ne semble pas très encourageant, la démarche fait « tâche d'huile » en se répandant jusque dans les collectivités territoriales (Carassus et Gardey, 2008). En effet, l'Etat a donné l'exemple, et certaines collectivités locales ont ainsi entamé un processus volontaire de mise en œuvre d'une démarche de type lolfique. Aussi, la LOLF, qui s'est imposée dans un premier temps aux services de l'Etat, voit progressivement ses principes s'étendre jusque dans les collectivités territoriales. Celles-ci sont, en effet, confrontées à des enjeux majeurs liés à la maîtrise de leurs dépenses et l'efficacité de leur gestion, ou, autrement dit, à faire parfois plus avec autant, voire, parfois moins. Dans ce contexte complexe mais favorable au changement et suite à une démarche de performance impulsée par la LOLF, certaines collectivités locales ont pu initier ou approfondir leurs démarches qui correspondent principalement à la rénovation des modes de management (Grail et al., 2006).

Pour mettre en œuvre ces nouvelles démarches, les collectivités doivent faire preuve d'inventivité. Comme nous l'évoquions, les principes et outils de la LOLF s'imposent uniquement aux services de l'Etat ce qui implique une absence de cadre formel de son application aux collectivités locales, ce qui est même souhaité par ses créateurs qui

rappellent dans un rapport remis au Gouvernement en 2006 : « *Il est préférable d'accompagner [des] expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs* » (Lambert et Migaud, 2006). Ces mêmes auteurs considèrent qu'adopter une LOLF spécifique aux collectivités locales serait une démarche inopportune dans la mesure où les seuls principes de la loi seraient utiles pour une meilleure gestion et rationalisation des structures publiques locales. Chaque organisation volontaire a donc saisi les opportunités données par la LOLF pour mieux maîtriser son organisation interne et son environnement.

Nous comprenons donc ici que le contexte national rend bien complexe l'ensemble de l'action publique tant à l'échelle nationale que locale, les tensions s'exerçant sur l'administration publique, dans son ensemble, étant multiples. En dépit des nombreuses recherches d'innovation, l'administration demeure fragile dans ce contexte. Néanmoins, les acteurs du service public persévèrent pour trouver une issue favorable à cette situation et de nombreux observateurs voient les pratiques de mutualisation comme la solution la mieux adaptée.

1.2. Des pratiques de mutualisation annoncées comme des solutions aux contraintes des organisations publiques locales

Alors que la décentralisation fête ses trente ans en 2012/2013, un acte III de la décentralisation s'amorce agitant l'ensemble de la sphère publique locale, tant les élus locaux, que les agents territoriaux ainsi que les différentes parties prenantes. En effet, au début des débats, chacun semblait s'accorder sur la nécessité de ne pas reconduire les erreurs du passé et cela en particulier dans un contexte économique et social très contraint et politiquement instable.

Nous nous concentrons ici particulièrement sur les changements attendus suite à la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation et qui seront porteurs de pratiques de mutualisation. Rappelons ici brièvement qu'une pratique de mutualisation c'est la mise en commun et le partage de moyens matériels ou immatériels au sein d'une même organisation ou avec une organisation extérieure dans l'objectif d'atteindre un but commun¹³.

Avant tout, nous souhaitons souligner que la mutualisation fait l'objet de nombreuses attentions et la Cour des comptes, dans un rapport de Juin 2013¹⁴, estime même qu'elle « *pourrait permettre de progresser vers de nouveaux modes de gestion plus efficaces et plus simples au sein des ensembles intercommunaux, tout en permettant une économie de*

¹³ Cette définition sera reprise et complétée au sein du chapitre 1 de ce présent travail de recherche.

¹⁴ COUR DES COMPTES, *La situation et les perspectives des finances publiques*, Paris, Cour des Comptes, 2013.

moyens ». Dans le même sens, dans un rapport publié le 11 juillet 2013, la Cour des Comptes s'est largement intéressée à l'organisation de l'Etat sur le territoire et elle invite les pouvoirs publics à la faire évoluer en profondeur pour mieux pouvoir « *répondre aux évolutions économiques et sociales* ». Au-delà des préconisations qui peuvent être régulièrement faites aux collectivités locales, nous décelons ici le souhait de voir évoluer l'ensemble des services déconcentrés des ministères et des opérateurs qui en dépendent afin d'atteindre « *une plus grande cohérence et une meilleure efficacité* ». Le rapport précité recommande d'ailleurs à l'Etat de mieux déterminer les interventions qui relèvent de l'Etat et celles qui relèvent des collectivités territoriales arguant que certains « *domaines de compétences partagés nuit à la lisibilité de l'organisation, provoque des doublons, une complexité de gestion et une dilution des responsabilités* ». La Cour souligne même une augmentation des effectifs sur certaines politiques relevant des domaines de compétences des collectivités alors même que celles-ci accroissent leurs efforts (financiers et humains) dans ces mêmes domaines. Nous retiendrons que la Cour estime là aussi que « *à côté du « millefeuilles » des collectivités territoriales existe une organisation de l'État d'une excessive complexité* ». Il est à espérer que le fait que l'Etat doive lui aussi faire des efforts en matière de rationalisation et de mutualisation conduira, par mimétisme, les collectivités à en faire autant. Toutefois il convient de souligner ici que les collectivités ont souvent été en avance en matière d'innovations managériales et organisationnelles dans ce domaine.

L'ensemble de l'administration publique est donc concerné par ces changements. Toutefois, le niveau de collectivité locale qui semble le plus concerné est celui de la région. En effet, alors que nous achevons la rédaction de cette recherche doctorale, nous ne pouvons pas ne pas évoquer la fusion annoncée par le Gouvernement des régions en métropole, faisant passer leur nombre de 22 à 14. Ce projet de loi¹⁵ poursuit plusieurs objectifs, à a savoir :

- moderniser l'action territoriale pour assurer une plus grande efficacité de l'action ;
- permettre une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation mieux adaptées à la diversité des territoires ;
- assurer la transparence financière et des garanties pour les agents publics ;
- étendre et clarifier les capacités d'action des collectivités (en particulier la région) ;

¹⁵ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Etude d'impact, 17 juin 2014

- doter les régions françaises d'une taille critique, plus proche des collectivités de même niveau dans les autres pays européens, et leur permettant d'exercer des fonctions stratégiques ;
- favoriser la coopération intercommunale (en particulier par l'affirmation des métropoles).

Nous notons ici la préoccupation majeure de mettre en place une meilleure gestion des services publics répartis sur le territoire ainsi que certainement, la volonté de réaliser des économies d'échelle à travers ces différents rapprochements, ce qui n'est pas sans rappeler les opérations de fusions-acquisitions que nous pouvons retrouver dans le secteur privé. Les finances sont donc au cœur des préoccupations actuelles.

Les régions devraient donc jouer un rôle central et se voient confier un rôle de « chef de file » dans de nombreux domaines tels que le développement économique, la formation, les transports. Sur le plan des compétences, peu de changement est à noter dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet d'une redistribution de manière exclusive entre les différents niveaux de collectivités, ce qui était attendu par les observateurs attentifs à la fin du « millefeuille territorial » et d'une plus grande rationalité. Toutefois, le Premier Ministre Ayrault estimait que « *pour éviter les millefeuilles, les élus devront se mettre autour de la table. Il s'agit à la fois de respecter la Constitution, qui indique que les collectivités s'administrent librement, et d'aller vers la simplicité, l'efficacité. Le but, c'est la mutualisation et l'économie. (...) Ce qui compte, c'est l'efficacité, pas le dogmatisme* »¹⁶. Nous ne pouvons que constater ici toute l'importance et le sens que doit recouvrir la mutualisation.

Les discussions autour de ces problématiques devaient se tenir en particulier au sein du Haut conseil des territoires (HCT), pensé comme une instance de concertation entre l'Etat et les collectivités, mais qui aura finalement été retiré du projet de loi. Pourtant, la mutualisation stratégique aurait pu être au cœur des préoccupations de cette instance, cela en particulier avec l'appui prévu de l'observatoire de la gestion publique locale qui devait, selon la ministre Marylise Lebranchu, « *favoriser l'échange d'informations et la mise en place de systèmes d'informations statistiques communs entre l'Etat, les collectivités et les autres acteurs* ». Là encore, un exemple d'une mutualisation renforcée.

Dans le même esprit, c'est-à-dire l'esprit mutualiste, nous pouvons souligner la volonté de mettre en place de pôles d'équilibre et de coordination territoriaux (PECT) ainsi que de donner une importance particulière aux métropoles. Concernant les PECT, leur objectif est de fédérer les territoires en leur donnant la capacité de créer des coopératives

¹⁶ P. POTTIEE-SPERRY, J. PAQUIER et J-B FORRAY, « Décentralisation : « La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles » – Jean-Marc Ayrault », *La Gazette des Communes*, Dossier d'actualité, avril 2013.

d'établissements publics intercommunaux. C'est donc encore une initiative qui va dans le sens de la mutualisation entre les EPCI à travers des démarches volontaristes de coopérations intercommunautaires. Ensuite, concernant les métropoles, il est prévu la fusion de six intercommunalités au sein de la métropole d'« Aix-Marseille-Provence », l'accession de la métropole lyonnaise à un statut de collectivité, la création d'un établissement public de coopération intercommunale à statut particulier pour la métropole de Paris *etc.* D'ailleurs, pour Jean-Marc Ayrault, alors Premier Ministre, « *la grande innovation, c'est l'instauration des métropoles*¹⁷ ». Les métropoles concernent les villes ou intercommunalités de 400 000 habitants, situées dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Seules celles d'entre elles qui le souhaiteront pourront accéder à ce statut. Leur rôle sera renforcé en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique, de politique de la ville.

Notons aussi que la loi favorise les fusions. En effet, au delà de la fusion annoncée des régions, l'article 69 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM)¹⁸ supprime les mutualisations ascendantes. Lorsque s'opère un transfert de compétences des communes vers les intercommunalités, alors le transfert des services et de leurs personnels est automatique. La mutualisation entre les municipalités ou entre la municipalité et l'EPCI est proscrite, la mise à disposition étant de droit. Toutefois, il est possible de dire que l'EPCI fait office de lieu de mutualisation dans la mesure où les ressources des mairies sont réunies pour être utiles sur l'ensemble du territoire. Un des articles les plus intéressants de cet acte III en matière de fusion reste l'article 71 portant sur la sécurisation juridique des services communs. En effet, il y est question d'un transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale des agents communaux, avec la continuité des droits et des contrats ainsi que de la définition plus précise des missions pouvant être confiées à un service commun. Il est même question d'une généralisation des services communs (avec la possibilité d'y intégrer des fonctions support : RH, finances, *etc.*) ce qui laisse à penser qu'une porte est ouverte pour des fusions, presque totales, des différentes communes concernées par ces pratiques. Il est prévu un processus au terme duquel les services communs mis en place pourront concerner l'ensemble des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cela doit se produire à travers un projet de généralisation à l'ensemble des communes membres, porté par le Président dans un délai d'un an, et après approbation du Conseil Communautaire. Nous pouvons constater ici la prégnance des projets, du management en mode projet dans le développement de la coopération.

Toujours soucieux de voir aboutir les pratiques de mutualisation, le législateur prévoit, au cœur de la réforme, que chaque EPCI rédige un schéma de mutualisation – qui nous

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014

semble se rapprocher fortement d'un projet organisationnel à l'échelle de l'EPCI – en application dans les intercommunalités ainsi que dans les conseils généraux. La loi de 2010 prévoit la création d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services destiné à fixer, entre la région et les départements qui la composent, les délégations de compétences, ainsi que l'organisation de leurs interventions financières. Aussi, est-il prévu une véritable institutionnalisation d'un débat et d'une démarche de mutualisation des services ¹⁹ entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres. C'est à l'initiative du président de l'établissement que doivent être élaborés un rapport et un schéma de mutualisation des services. Ces deux documents sont, par la suite, approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale après avis des communes membres.

Pour finir, précisons que la Cour des Comptes, dans son rapport de Juin 2013, estime les nouvelles orientations prises par le législateur, au regard de conseils des juridictions financières, positives et estime qu'elle « *pourraient être encore renforcées en rendant contraignant un objectif chiffré de mutualisation des moyens au niveau de chaque ensemble intercommunal (sous forme d'un pourcentage plafond d'évolution de la dépense de fonctionnement agrégée) et en conditionnant la part des dotations de l'État au respect de ces objectifs* ». Aussi, pour l'encourager, le législateur a pensé à plusieurs incitations financières. Ce procédé apparaît comme assez courant pour motiver les collectivités locales à intégrer de nouvelles pratiques, le cas se retrouve dans l'histoire de l'intercommunalité avec une incitation financière à créer des EPCI avant la fin décembre 1999 lors de la mise en œuvre de la loi Chevènement. En particulier, il est à noter que l'article 100 modifie la rédaction des articles relatifs au calcul de la dotation d'intercommunalité avec la création d'une nouvelle part au sein de cette dotation pour inciter les établissements publics de coopération intercommunale à la mutualisation. De manière très concrète, il est prévu que 10% de la dotation seront répartis, à compter de 2015, en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation. Pour définir ce coefficient, il faudra retenir le rapport entre les dépenses de fonctionnement de l'établissement public de coopération intercommunale et la somme des dépenses de fonctionnement des communes membres et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci. L'article L.5211-30 sera donc modifié afin que, « *à compter de 2015, une dotation de mutualisation calculée en fonction de la population totale des communes membres et du coefficient intercommunal de mutualisation de l'établissement public de coopération intercommunale (...)* ».

¹⁹ La démarche de mutualisation des services était déjà prévue par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Au global, ces mesures font l'objet d'un accueil très mitigé au sein des collectivités territoriales qui craignent des retombées négatives sur leurs territoires, tout en, pour autant, valorisant la mutualisation et la recherche de rationalisation. En outre, Nicolas Portier (délégué général de l'AdCF), confie au journal Libération, dans son édition du 3 juillet 2013, suite à la publication du rapport annuel de la Cour des comptes : « *Bien sûr que l'intercommunalité n'est pas à plein régime, que les transferts de personnel ne sont pas toujours au maximum. Il reste des progrès à faire, c'est évident. (...) Il y a certainement des moyens de faire des économies par la mutualisation. (...) Depuis quatre ans, nous travaillons sans relâche à la mutualisation des moyens. Nous préparons, pour 2015, un «schéma de mutualisation» qui doit poursuivre et amplifier ce mouvement. Mais cela doit se faire en bonne intelligence. Nous avons été menacés de bonus, de malus... Il faut travailler de façon décentralisée, cet effort ne peut pas être mené depuis la rue de Bercy* ». Aussi, il est à prévoir que de nombreuses discussions sur les modalités de mise en œuvre ainsi que sur le périmètre de la mutualisation restent à venir. Il nous est aussi d'avis que ce type de calcul sera assez complexe à mener pour voir le véritable montant (et résultats) de la mutualisation. Pour autant, force est de constater que les changements successifs ne vont évidemment pas sans modifier l'organisation et sans impacter très directement les finances des collectivités territoriales qui doivent ainsi se substituer à l'Etat dans les missions qu'il leur confie.

Au-delà de la présentation de notre contexte d'étude, nous souhaitons maintenant présenter notre problématique ainsi que nos objectifs de recherche qui sont profondément en lien avec ces multiples changements dans le secteur public local évoqués dans cette introduction.

1.3. Une problématique de recherche et des objectifs sous-jacents : la compréhension et la caractérisation des pratiques de mutualisation comme levier de la performance publique locale

Notre recherche s'intéresse à l'extension, voire la prolifération, des pratiques de mutualisation qui peuvent agir comme un levier de performance dans le secteur public local. En effet, comme nous l'avons évoqué plus haut dans l'introduction, l'ensemble des collectivités locales évoluent de nos jours dans un contexte contraint qui les conduit à imaginer des solutions organisationnelles leur permettant de préserver un service public de qualité et en quantité. Dans ce contexte, les pratiques de mutualisation semblent s'imposer comme la meilleure solution pour optimiser les services publics locaux et atteindre un meilleur niveau de performance, en particulier à travers des économies d'échelle et la rationalisation des moyens humains. Pour autant, de nombreux observateurs ont déjà fait

connaître les limites de ces pratiques, notamment sur l'absence de résultats financiers positifs et le manque de dynamisme des organisations locales en la matière. Aussi, ces éléments nous ont conduit à formuler la problématique de recherche suivante qui est le cœur de notre recherche : « **quelles influences ont les pratiques de mutualisation et leurs modalités de mise en œuvre sur la performance des organisations publiques locales ?** »

Le choix de cette problématique implique que nous nous intéressions non seulement aux évolutions du secteur public et, plus particulièrement, des modes de management qui sont mis en œuvre en son sein. D'autre part, nous devons nous intéresser à la caractérisation des pratiques de mutualisation et des dimensions de la performance publique locale avant de pouvoir tester leurs relations.

En effet, Depuis les années 1990, l'ensemble des pays de l'OCDE s'est tourné vers de nouvelles pratiques managériales, avec d'ailleurs plus ou moins de succès. Assez rapidement chercheurs et praticiens ont fait référence au *New Public Management* (ou Nouveau Management Public). C'est sous cette appellation que nombre de réformes du management au sein des services de l'Etat mais aussi des collectivités locales ont été mises en œuvre. Nous avons souhaité poser le management comme clef de voute du système organisationnel des collectivités territoriales et montrer comment ces évolutions avaient influencé (et continuent de le faire) le modèle de l'administration à la française. Notre revue de littérature nous permettra donc de recenser l'ensemble des courants et modification du management public qui, motivé par de nombreuses réformes, est passé progressivement d'une organisation plutôt taylorienne à une organisation plus ouverte et transversale en quête de performance.

Dans ce sens, c'est-à-dire afin d'atteindre un meilleur niveau de gestion ou une meilleure efficacité globale en matière de service publics, l'ensemble des acteurs de la sphère publique, et cela dans de nombreux domaines (logistique, achats, etc.), encouragent la mise en œuvre de pratiques de mutualisation qui leur semble être la solution à de nombreux problèmes – en particulierité de rationalité – dans le secteur public, tant local que national. Nombreux sont les exemples dans ces pratiques dans bien des secteurs. Les formes qu'elles peuvent prendre sont aussi diverses, avec des impacts et implications bien différentes, depuis la collaboration simple à la totale fusion de deux entités par exemple. Nous avons donc consacré une partie de notre recherche non seulement à décrire les pratiques actuelles en matière de mutualisation mais aussi à mettre en lumière l'ensemble des champs théoriques sous-jacents afin de donner notre définition de la mutualisation qui nous semblait incomplète dans la littérature actuelle.

Ensuite, la notion de performance méritait d'être précisée dans la mesure où elle apparaît comme étant l'objectif principal des managers locaux, le but ultime à atteindre puisqu'elle est le synonyme de « bonne gestion », de « bonne organisation » ou encore de « qualité du travail ». Aussi avons-nous souhaité lever l'ambiguïté reposant sur ce terme en la caractérisant et l'opérationnalisant à travers une revue la littérature abordant les concepts qui lui sont sous-jacents. Les cinq dimensions que nous avons retenues ainsi que leurs sous-dimensions doivent nous permettre de mesurer la performance d'une organisation publique locale et les effets des pratiques de mutualisation sur celle-ci.

L'ensemble de ces points est évoqué puis testé sur le terrain spécifique des SDIS qui, nous le verrons, constituent des organisations publiques locales impliquées, depuis longtemps, dans des démarches de mutualisation.

1.4. Un terrain spécifique pour répondre à notre question de recherche : les SDIS en France

Pendant notre recherche doctorale, nous avons eu la possibilité d'être immergés au sein d'une organisation publique locale : un Service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Créés par la loi du 3 mai 1996 – avec une mise en œuvre progressive sur 5 ans – les SDIS sont un exemple de choix en matière de mutualisation et de changement organisationnel. En une quinzaine d'années, ils sont devenus un acteur majeur de la sécurité civile au travers d'un modèle unique de proximité territoriale grâce à la présence de sapeurs-pompiers professionnels (40 500) et volontaires (195 200 – soit 79% des effectifs²⁰), jusque dans les communes les plus difficile d'accès, et cela pour un service assuré 24h/24 tous les jours de l'année (plus de 4 millions d'interventions en 2012). Précisons ici que l'organisation des sapeurs-pompiers en France favorise les pratiques de mutualisation avec d'abord une organisation par zones, puis par départements. La France compte ainsi en métropole sept zones de défense et de sécurité et 96 SDIS réunissant 7 296 centres d'incendie et de secours (CIS). Dans ce cadre aussi, nombreuses sont les réflexions qui, actuellement, poussent à une plus grande mise en œuvre des mutualisations (inter-SDIS, inter-établissements publics, régionalisation, etc.).

Nous retenons notamment que ces établissements publics locaux portent en eux, depuis leur naissance, la volonté de mutualiser les ressources financières, humaines et patrimoniales pour apporter un service public de qualité. A l'instar des organisations intercommunales qui travaillent aussi sur cette perspective, les SDIS sont des « *institutions instrumentales* » qui cherchent une rationalité de gestion (Guenoun, 2009). Afin d'atteindre

²⁰ DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES RISQUES et MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Les statistiques des services d'incendie et de secours*, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2012.

cet objectif, les SDIS ont pris la place du traditionnel corps communal (en lien direct avec les municipalités) pour ne laisser place qu'au seul corps départemental.

Dans ce cadre, dans un premier temps, nous évoquons les particularités des SDIS dans un contexte contraint (1.4.1) puis, dans un second temps, nous nous focalisons sur les effets relatifs de la mutualisation des SDIS (1.4.2), depuis leur création.

1.4.1. Les SDIS, une organisation singulière dans un contexte économique contraint

Les SDIS constituent des organisations publiques locales de niveau départemental dont les missions sont la prévention, la protection des biens et des personnes ainsi que de la lutte contre les incendies²¹. De part leur nature départementale et en raison de leur rattachement administratif aux conseils généraux, ils entretiennent avec ces derniers une relation très étroite et dépendent d'eux sur de nombreux points.

Il est difficile de parler de mutualisation au sein des SDIS sans éveiller les passions. En effet, la mutualisation est tellement au cœur de la départementalisation depuis la loi de 1996, que, pour reprendre une expression désormais populaire, l'ensemble des acteurs de ces établissements publics font de la mutualisation comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. C'est-à-dire que l'entraide, la collaboration, la coopération, la mutualisation matérielle et immatérielle sont le quotidien de l'ensemble des structures et personnels des SDIS. Le rattachement des SDIS aux conseils généraux s'est en effet réalisé de manière progressive. Il faut remonter à la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours qui a conduit à une logique d'organisation départementale (préférée à une logique communale) dans l'objectif de rationaliser l'utilisation des moyens. Avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 portant sur la démocratie de proximité, il est désormais fait référence à une « *départementalisation institutionnelle* » puisqu'à présent les SDIS sont rattachés directement aux conseils généraux pour les aspects financiers – sans que pour autant la compétence ne leur soit donnée.

Pour résumer, les liens de proximité entre les SDIS et les conseils généraux sont les suivants :

- le conseil général est le principal financeur des SDIS ;
- les représentants du département occupent la majorité des sièges du Conseil d'Administration du SDIS et sa présidence est confiée de droit au Président du Conseil Général ou à son représentant.

²¹ Les missions des SDIS sont prévues au sein de l'article L-1424-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Nous pouvons ajouter que le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) prévoit en son article L.1424-35 la formalisation d'une convention pluriannuelle entre le conseil général et le SDIS dans laquelle sont notamment indiqués les montants et l'évolution de la contribution financière du département. En dépit de cette disposition réglementaire, plus d'une trentaine de SDIS ne disposaient pas de convention en 2010 (Lamotte, 2010). Une des explications avancées par certains directeurs de SDIS – rencontrés lors de notre travail de recherche et concernés par l'absence de convention – est que les relations avec le conseil général sont fondées sur la confiance et la proximité ce qui rendrait inutile, pour ceux-là, une telle convention dont l'élaboration et le suivi serait très onéreux (en termes de temps de travail en particulier).

Cette relation entre les deux organisations (CG/SDIS) est parfois dénoncée par les conseils généraux au regard de l'expression commune du « *qui paye commande* ». En effet, la compétence liée au service d'incendie et de secours n'a pas été donnée aux conseils généraux, mais reste bien dans le giron des maires et des préfets qui ont conservé le pouvoir de police sur le territoire. C'est en particulier le préfet qui valide et parfois même dicte les consignes opérationnelles sur le territoire à travers le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR), ce qui peut parfois venir en conflit avec les décisions organisationnelles prises par le conseil d'administration et devant s'y soumettre. Le rôle du maire est aussi considérable, bien que dans un degré moindre, sur le fonctionnement du SDIS. La tradition d'une relation forte entre le maire et son centre de secours anciennement communal persiste dans le temps, ce qui semble assez logique dans la mesure les Sapeurs-Pompiers Volontaires (SPV) des centres sont des administrés de la commune (pour la majeure partie).

Or, les départements, nous l'avons évoqué, sont aujourd'hui touchés de plein fouet par les réformes territoriales (leur existence même étant menacée), les restrictions budgétaires et les difficultés financières afin d'assurer l'ensemble de leurs missions de service public. Dans ce sens, Pierre Jamet souligne, dans son rapport en 2010²², que « *les départements ont pu jusqu'en 2008 absorber la croissance de leurs dépenses sociales en utilisant la fiscalité et les marges restant disponibles. Les perspectives pour les années ultérieures font naître une tension sur les budgets et même au risque d'impasse pour les plus fragiles d'entre eux* ». Aussi, bien qu'étant des établissements publics autonomes, les SDIS ne peuvent que se sentir concernés par cette pression. Leur gouvernance ainsi que leurs finances dépendant de la « bonne santé » des conseils généraux. Ajoutons aussi que les SDIS ont connu une évolution croissante de leurs dépenses sur la dernière décennie, ce

²² Pierre JAMET, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales*, Matignon, Paris, 2010.

qui n'est pas sans attirer l'attention des élus (au niveau local mais aussi national), ainsi que des citoyens avertis²³.

Dans un discours prononcé en septembre 2012 devant les sapeurs-pompiers de France, le ministre de l'Intérieur – Manuel Valls – souligne plusieurs points d'une importance majeure pour l'avenir du SDIS et qui viennent soutenir l'intérêt de notre recherche. En effet, à l'instar du colonel Faure (Président de la FNSPF) qui indiquait que pour les SDIS, l'heure était non « *pas de dépenser plus, mais de dépenser mieux* »²⁴, le ministre indique, quant à lui qu'il faut « *préparer l'avenir [ce qui] impose d'avancer dans un cadre budgétaire contraint. Sans rien sacrifier à la qualité et la capacité des secours* »²⁵. Dans ce contexte souligné comme contraint, le président de la FNSPF, dans son discours, met aussi en avant l'importance pour les SDIS, désormais devenus le « *service public ultime* » en période de crise sociale, de « *[s']organiser pour éviter les redondances, mutualiser certains moyens et planifier les investissements entre départements : gros véhicules, unités spécialisées, centres et plateaux techniques de formation* ». Lors de sa prise de parole, le Ministre semble d'ailleurs s'engager sur cette piste de réflexion qui ne lui fait « *pas peur* », selon ses propres termes, en particulier pour la gestion des personnels et des équipements. Ce qui requiert une véritable « *réflexion institutionnelle* ».

Dans le même sens, un rapport issu du Comité interministériel pour la modernisation de l'Action Publique encourage la finalisation de programmes ministériels de modernisation et de simplification dans le but de « *définir une stratégie de rationalisation : évolution des missions et des moyens, mutualisation ou fusion avec d'autres structures, évolution vers un autre statut (...)* ». Il ressort de cela une nécessaire collaboration et réflexion commune des services de l'Etat, et ici en particulier, l'ensemble de services publics concourant à la sécurité publique (sapeurs-pompiers, SAMU, police, gendarmerie,...) pour atteindre un meilleur niveau de service (tant pour la quantité que pour la qualité). Et comme le souligne le Colonel Faure dans son discours : « *La mutualisation des moyens, l'entente fructueuse entre les acteurs, la concertation, c'est simple ! En tout cas, cela le devrait.* »

1.4.2. Les résultats encore très nuancés de la départementalisation des SDIS

Si la vocation de la création des SDIS peut être résumée par une amélioration de la qualité du service public et une harmonisation de celui-ci sur le territoire, il est toutefois utile de signifier qu'il était attendu aussi des économies d'échelle importantes. Sur ce premier

²³ Il existe un faible degré de connaissance des modalités de fonctionnement et de financement de la sécurité civile (et en particulier pour les sapeurs-pompiers) au sein de la population (nous avons pu l'observer au cours de nos 3 années passées au sein d'un SDIS).

²⁴ Eric FAURE, « Discours du Président de la FNSPF lors du Congrès National ».

²⁵ Manuel VALLS, « Allocution du Ministre de l'Intérieur lors du Congrès FNSPF ».

point, il est utile de noter la part croissante qu'occupe le budget des SDIS dans les finances du département. En effet, si en 2000 le financement du Conseil général représentait en moyenne une part équivalente à 43% du budget global, en 2008 cette part représentait 54% (Lamotte, 2010). Depuis, celle-ci augmente chaque année dans la mesure où les contributions communales au fonctionnement du SDIS ont été gelées par l'article 116 de la loi de finances rectificative de 2008. Il est à noter que le financement des SDIS, en 2010, constituait en moyenne 3,5 % du budget départemental, soit 35,4 euros par habitant. (DGCL, 2010). Comme le rappelle le rapport Carrez-Thénault (2010)²⁶, la contribution des départements aux dépenses des SDIS a augmenté de plus de 9% par an en moyenne entre 2004 et 2008 (passant de 1,6 à 2,3 Mds€).

En effet, il semble que la départementalisation découlant de la loi du 3 mai 1996 sur les services d'incendie et de secours, qui devait être le cadre de la mutualisation des moyens, a été un facteur d'accroissement considérable des coûts. Alors qu'elle devait s'effectuer de façon budgétairement neutre, les dépenses des SDIS ont en effet augmenté de 245,6 % en onze ans (1996 à 2007). Ainsi, depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des services d'incendie et de secours, leurs dépenses ont continué à augmenter de 45,8 %. En comparaison, le nombre d'interventions des SDIS a augmenté de seulement 8,4 % depuis 2001 (5 % depuis 1999).

Dans la mesure où il est estimé que le financement des SDIS est en hausse annuellement en moyenne de 13%²⁷, l'aspect financier des SDIS fait, depuis plusieurs années, l'objet d'une attention toute particulière, au niveau local comme au niveau national. En effet, le député Georges Ginesta, à l'occasion d'un rapport sur la mission Sécurité Civile en 2008, avait noté une « *dérive importante des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours* », ce qui conduisit la Commission des Finances à mettre sur pied une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au financement des services départementaux d'incendie et de secours. Cette mission, lancée à l'automne 2008, a rendu ses conclusions en juillet 2009, intégrant 28 propositions articulées autour des problématiques de gouvernance, de relations avec les partenaires pour le secours à personnes (SAMU et ambulanciers privés), de financement, et de formation des sapeurs-pompiers. Nous avons retenu ici les trois propositions relatives aux finances des SDIS :

- Proposition n° 24 : Assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements

²⁶ Gilles CARREZ et Michel THENAULT, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur le déficits publics, 2010.

²⁷ Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, n°72, Juin 2010

n'augmentent pas au-delà de l'inflation, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements ne serait pas soutenable.

- Proposition n° 25 : Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.
- Proposition n° 26 : Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.

Aussi, voyons nous que les finances des SDIS font l'objet d'une attention toute particulière. Les budgets de ces établissements, s'ils n'ont pas connus de baisse – au contraire – sont aujourd'hui très contraints, alors que les attentes de la population sont grandissantes et que le désengagement de l'Etat (à travers ses services de sécurité civile tels que la gendarmerie, la police,...) se fait ressentir et doit être pallié par les SDIS. Cela conduit donc ces organisations publiques locales à rechercher non seulement de nouvelles sources de financement, mais aussi de nouveaux modes d'organisation, jugés plus performants. Les pratiques de mutualisation se retrouvent alors au cœur de ces propositions comme un moyen privilégié de rationalisation du service public local.

Pour l'ensemble de ces raisons, les SDIS nous apparaissent comme un lieu privilégié pour l'étude de l'impact des pratiques de mutualisation sur la performance dans le secteur public local. C'est pourquoi nous concentrons notre recherche sur cet objet en privilégiant deux analyses complémentaires : d'une part, la recherche-intervention (recherche qualitative) et, d'autre part, un questionnaire national (recherche quantitative), en complément. L'organisation générale de la recherche est présentée ci-après.

1.5. Une organisation adaptée de la recherche doctorale

Au final, notre travail se découpe en deux parties. Une première partie est dédiée au cadre conceptuel de notre étude (1.5.1), la seconde à l'analyse des données de nos travaux qualitatif et quantitatif menés sur le terrain des SDIS en France (1.5.2).

1.5.1. L'analyse de la littérature et la définition des hypothèses adaptées à notre problématique

La première partie de ce document est entièrement dédiée à la définition du cadre conceptuel de notre recherche sur lequel est fondée notre analyse. Nous avons opté pour un découpage en trois chapitres distincts.

Le premier chapitre est consacré aux pratiques de mutualisation analysées comme un levier de rationalisation, en particulier dans les organisations publiques locales. Nous

avons souhaité passer en revue les théories nous permettant d'encadrer la mutualisation, puis mettre en lumière les multiples possibilités de mise en œuvre de ces pratiques dans le contexte public actuel. Enfin, cela nous permet de proposer notre propre définition de la mutualisation et de ces pratiques.

Ensuite, le second chapitre est destiné à nous éclairer sur la performance publique locale et, plus spécifiquement, au passage progressif dans le secteur public local d'une logique de moyens à une logique de résultats. Nous abordons en particulier le management public et ses nombreuses évolutions depuis le vingtième siècle pour arriver sur des pratiques de gestion très spécifiques dédiées à une performance améliorée. Cela nous amène à proposer, cela sur la base des travaux de Maurel et *al.* (2011, 2014), un découpage multidimensionnel opérationnalisé de la performance qui nous permettra *in fine*, d'évaluer les impacts des pratiques de mutualisation.

Enfin, le troisième chapitre vient éclairer les modalités d'accompagnement et de mise en œuvre des pratiques innovantes en matière de gestion dans le secteur public local. Ce troisième chapitre permet alors de faire la lumière sur l'importance d'un accompagnement poussé et réfléchi de ces pratiques pour permettre des effets positifs sur la performance.

Faisant suite à la première partie de la recherche doctorale, et une fois le cadre conceptuel retenu, l'ensemble des hypothèses est présenté.

1.5.2. Les analyses qualitatives et quantitatives en lien avec le cadre conceptuel de notre recherche

La seconde partie de notre recherche doctorale vient présenter l'ensemble de nos expériences scientifiques ainsi que leurs résultats. Nous avons en effet testé la relation entre les pratiques de mutualisation et la performance publique locale sur le terrain spécifique des SDIS.

Aussi, le quatrième chapitre de ce travail de recherche nous permet de tester cette relation à travers la présentation d'une étude quantitative menée auprès de la centaine de SDIS en France avec le support de la Fédération nationale des sapeurs pompiers (FNSPP) et de l'Ecole nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Nous y présentons la méthodologie poursuivie ainsi qu'un état des lieux des pratiques. Puis, nous présentons les résultats de nos analyses en les confrontant à notre revue de littérature dans une discussion approfondie.

Le chapitre cinq, quant à lui, vient présenter notre recherche-intervention menée pendant trois ans au sein d'un SDIS afin d'illustrer les modalités de mise en œuvre et de

suivi d'une démarche innovante et participative et ses effets sur la performance publique d'un établissement public local.

En conclusion, les apports de la recherche et ses implications managériales sont présentés. Les limites de la recherche sont soulignées et accompagnées de perspectives de recherches futures.

**PARTIE 1 : LA PROPOSITION D'UN CADRE
D'ETUDE DES LIENS ENTRE LES
PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LA
PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE**

Notre recherche vise à comprendre comment les organisations, à travers des mécanismes ou pratiques dits de « mutualisation », parviennent à être performantes dans un contexte décrit comme contraint.

Nous l'aurons compris, le contexte des collectivités territoriales et de leurs satellites, dans lequel nous incluons bien sûr les SDIS (qui sont au cœur de notre étude), est de plus en plus contraint, ce qui a pour effet de les inviter à innover en matière de gestion et de management, cela en particulier à travers des réorganisations assez lourdes. Ces innovations ne sont pas sans créer de nombreux effets sur les organisations (positifs et négatifs) qu'il nous a semblés intéressant d'étudier en particulier à travers le prisme de la performance publique locale, souvent affichée comme l'objectif ultime de toutes les réformes. Nous avons donc axé notre travail doctoral sur ce thème précis. Aussi abordons-nous cette recherche et le cadre conceptuel à travers trois premiers chapitres.

Nous avons choisi, dans un premier temps, de définir et décrire les pratiques de mutualisation, évoquant les différentes théories sous-jacentes en sciences de gestion.

Puis dans un second chapitre, nous avons souhaité évoquer le caractère polysémique de la performance souvent cantonnée à la simple dimension financière, ainsi que les évolutions du management public en France (avec les influences internationales en la matière).

Enfin, nous nous sommes intéressés, au sein du troisième chapitre, aux modalités d'accompagnement, de mise en œuvre et de pilotage de ces pratiques dans la mesure où nous les identifions comme une variable médiatrice de notre modèle de recherche.

Chapitre 1. La caractérisation de la mutualisation comme un levier de rationalisation des organisations publiques locales

De manière élémentaire, mutualiser signifie « *faire passer un risque, une dépense, ... à la charge d'une mutualité, d'une collectivité* » (Dictionnaire Petit Larousse, 2014). Cette définition de base se réfère, au travers du terme « risque », plus particulièrement aux compagnies d'assurances (appelées mutuelles) qui fonctionnent sur le principe de la mise en commun de fonds pour couvrir les risques individuels. L'acceptation du terme « mutualiser » que nous recherchons est plutôt celle liée à la mise en commun des moyens (financiers, humains, patrimoniaux ou techniques) permettant de couvrir des besoins et des objectifs collectifs, dans le but d'améliorer le service et de le rationaliser, ceci en particulier par accumulation d'économie d'échelle²⁸ et au travers de la réorganisation des services. La mutualisation peut faire naître une nouvelle organisation du travail commun des deux organisations (ou plus) unissant leurs volontés communes ou leurs forces, en particulier « *pour les organisations faisant le choix de s'unir pour survivre* » (Routelous et al., 2011). Les organisations partagent alors le contrôle sur cette nouvelle structure commune.

Dans le même sens, et concernant notre terrain spécifique lié au secteur public, les sénateurs Lambert, Détraigne, Mézard et Sido, dans leur rapport de 2010, identifiaient la mutualisation (en particulier des moyens) comme « *la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) : ressources humaines, équipements informatiques, culture (bibliothèques,...), voirie, espaces verts...* ». Bien qu'assez complète, cette définition ne nous semble pas couvrir toute la complexité de la mutualisation tant les formes qu'elle peut prendre peuvent être multiples et tant les motivations qui l'engendrent peuvent être variables.

Notre premier chapitre est donc consacré à la proposition d'une première définition conceptuelle de la mutualisation en nous appuyant sur les coûts de transaction, la collaboration et la notion de confiance (1.1). Puis, intégrant ces premiers éléments, nous construisons une seconde proposition de définition, cette fois plus opérationnelle, se basant sur les opérations de croissance interne et externe (1.2), cela nous permettant de livrer notre définition détaillée des pratiques de mutualisation (1.3). Enfin, nous illustrons celle-ci dans le

²⁸ Les coûts induits par la production de grande échelle deviennent moins importants que les volumes produits

cadre de notre terrain spécifique lié au SDIS évoluant dans le contexte contraint du secteur public local.

1.1. Une première définition conceptuelle de la mutualisation autour des coûts de transaction, de la collaboration et de la confiance

Nous avons pu évoquer dans l'introduction qu'il n'existe pas aujourd'hui, à notre connaissance, une définition de la mutualisation faisant consensus dans la littérature contemporaine. Cela s'explique par les nombreux champs disciplinaires qui sont touchés par le concept de la mutualisation, ainsi que les différents cadres théoriques mobilisés par les sciences de gestion. Aussi consacrons-nous ce premier sous-chapitre à la présentation de ces cadres théoriques qui sont sous-tendus par les pratiques de mutualisation en miroir de la recherche de performance des organisations. Pour ce faire, nous évoquons la théorie des coûts de transaction comme concept en lien aux pratiques de mutualisation (1.1.1), puis la concept de collaboration (1.1.2) et nous finissons sur la notion de confiance (1.1.3) au cœur de ces pratiques.

1.1.1. Les pratiques de mutualisation, un concept lié à la notion des coûts de transaction

La mutualisation peut parfois s'apparenter à une situation d'externalisation avec des risques et des coûts potentiels (Cargnello et Jaussaud, 2011). Ces coûts de différentes natures nécessitent d'être identifiés, pris en compte en amont et pendant le projet de mutualisation. Nous mobilisons donc ici la théorie de coûts de transaction qui constitue un cadre théorique adapté à notre problématique, en donnant une définition générale de celle-ci (1.1.1.1), puis en précisant la nature possible de ces coûts (1.1.1.2) et en nous intéressant, enfin, à la notion d'asymétrie de l'information et aux difficultés de lié à l'évaluation des parties prenantes dans le cadre de l'échange (1.1.1.3).

1.1.1.1. La définition générale des coûts de transaction

Tout d'abord, nous pouvons souligner que la théorie des coûts de transaction découle de courants assez variés tels que l'économie classique et néoclassique ou le droit. Pour les spécialistes du courant néoclassique, le marché est régulé par une concurrence pure et parfaite dans un mode d'organisation considéré comme optimal. Cela suppose que le nombre d'acheteurs et de vendeurs soient suffisamment important pour qu'aucun ne puisse influencer la fixation des prix, que les produits soient interchangeables et substituables les

uns aux autres, et qu'aucune réglementation ne vienne empêcher les échanges. A cela s'ajoute un élément important, largement remis en cause et qui fonde le principe même de la théorie des coûts de transaction, l'information doit être parfaite, c'est à dire que les acheteurs doivent avoir accès à l'information de manière libre, transparente et surtout de manière gratuite. En 1937, à l'inverse de la théorie classique en économie, Coase démontre que le recours au marché, c'est à dire à la coordination ou régulation des prix, entraîne des coûts. Pour faire face à ces coûts, ou plutôt afin de réaliser une économie en voulant les assumer, le recours à l'entreprise²⁹ s'impose. C'est, d'ailleurs, l'idée même que le recours au marché ait un coût qui remet en cause l'hypothèse néoclassique d'information parfaite.

Poursuivant les travaux de Coase, Williamson (1994) considère, quant à lui, que « *toute relation, économique ou autre, qui prend la forme d'un problème contractuel [...] peut-être évaluée avantageusement selon les termes de l'économie des coûts de transaction* ». Barzel (1989) précise que « *les coûts de transaction sont les coûts associés au transfert, à la capture, et à la protection des droits de propriété* » qui concernent aussi, selon Charreaux (1998), les actifs futurs de l'organisation. D'ailleurs, celui-ci indique que « *dans cette acception, toute coopération (économique, politique, affective,...) entre deux personnes implique une transaction, laquelle se traduit nécessairement par un échange réciproque de droits de propriété. Dans la relation principal-agent, le principal met des ressources (matérielles ou non) à disposition de l'agent, qui, en contrepartie, met à sa disposition sa capacité à accomplir une tâche* ». Dès lors, nous voyons le lien avec les pratiques de mutualisation qui s'inscrivent dans ce processus transactionnel. Il convient maintenant de connaître la nature de ces coûts.

1.1.1.2. La nature des coûts de transaction influençant les relations

Afin de préciser la nature des coûts de transaction, Williamson (1994) fait référence à la fois aux coûts *ex-ante* et aux coûts *ex-post*, dans la mesure où ils surviennent à des moments différents dans la vie de la transaction. Les premiers font référence aux coûts ayant lieu avant la transaction ou pour permettre la transaction. Ils sont en lien avec la rédaction, la négociation et la garantie d'un accord (Williamson, 1994). Ces coûts peuvent prendre en compte les recherches d'informations, le montage technique de dossiers de financements, de cahiers des charges, le choix d'un prestataire, etc. Selon Williamson, il ne faut prendre en compte que les seuls coûts en lien direct avec le contrat. Ces coûts *ex-ante* peuvent augmenter de manière concomitante avec l'augmentation de l'ambiguïté de la

²⁹ Parfois, il est fait aussi référence à l'expression de « *recours à la coordination administrative* ».

performance et de l'incongruence de buts. Il est toutefois difficile de définir toutes les particularités ou les caractéristiques de l'échange dans les contrats, ce qui peut amener à des coûts *ex-post* qui correspondent, eux, à des coûts de surveillance et de contrôle pour le respect des clauses contractuelles, pour assurer une éventuelle renégociation et couvrir tout aléa pouvant survenir.

En complément de ces éléments, la théorie des coûts de transaction prend aussi en compte la spécificité des actifs qui fait référence à des investissements durables effectués pour une ou des transactions particulières. Aussi, il est considéré que plus les actifs sont spécialisés plus il est complexe de les redéployer auprès d'utilisateurs alternatifs. Dans le cadre de spécificité très forte d'actifs, la contractualisation devient un passage impératif pour s'assurer de la continuité du contrat et faire reculer le risque d'opportunisme (que nous évoquons ci-dessous). Williamson, depuis les années 1970, a été soucieux de classifier ces actifs spécifiques dans deux dimensions : le degré de spécifique de l'actif (investissement unique, idiosyncrasique, spécifique et non redéployable) et la magnitude l'actif (le montant investi et sa taille). En complément, il propose de décrire la spécificité des actifs selon six critères :

- la spécificité de site (possibilité qu'ont les deux parties d'installer leurs sites de production côte à côte. La source de coût viendrait alors d'une relocalisation d'une des parties et des coûts de transports et stockages afférents) ;
- la spécificité de l'actif physique (concerne des biens matériels dédiés à la fabrication d'un bien en particulier) ;
- la spécificité de l'actif humain (les individus acquièrent des compétences spécifiques au domaine de spécialité de l'organisation mais aussi des savoir faire et des savoir-être collectifs propres à celle-ci) ;
- les actifs dédiés pour la transaction (investissements en machines ou immeubles pour satisfaire un fournisseur ou client particulier) ;
- la spécificité dans la réputation (des investissements dans le nom de la marque du fournisseur) ;
- la spécificité temporelle (coordination entre la gestion de la production et la prise de décision).

En complément de ces coûts, nous l'évoquons ci-dessus, Williamson met en particulier l'accent sur la notion d'opportunisme des agents évoluant sur le marché. Il définit l'opportunisme comme « *une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie. Cette dernière inclut les formes les plus apparentes telles que le mensonge, le vol et la tricherie [...], il [l'opportunisme] inclut les deux formes active et passive ainsi que les*

deux types ex-ante et ex-post » (Williamson, 1994). Nous retrouvons une vision presque similaire chez Crozier et Friedberg (1977) qui considèrent que l'action collective est un construit social et que l'action collective peut avoir des résultats contraires aux volontés des acteurs, ceci par effet du système. L'opportunisme repose donc sur une information déformée, incomplète ou fautive de l'information et donc d'une existence de ce que les chercheurs appellent une asymétrie d'information entre les agents du marché. Pour Williamson, ce risque d'opportunisme vient considérablement augmenter les coûts de transaction. En effet, plus le risque sera grand, plus les moyens à mettre en œuvre pour prévenir ces risques (négociation, supervision des contrats, etc.) vont augmenter. Il est en effet nécessaire de mettre en place des garanties contractuelles et organisationnelles lors de la signature du contrat même si le droit n'impose pas toujours un contrat formel. Comme le souligne Williamson (1994) « *l'accroissement du degré d'incertitude rend plus impératif le fait que les parties conçoivent un mécanisme pour faire aboutir les choses* ». Il est d'ailleurs généralement admis, et cela fait le lien avec le point précédent, que plus la spécificité de l'actif est importante, plus l'opportunisme augmente (Klein, Crawford et Alchian, 1978). Il existe donc une difficulté pour les acteurs d'avoir une information parfaite permettant de bien évaluer les autres parties prenantes dans le cadre de la transaction.

1.1.1.3. Les coûts de transaction liés à la difficulté d'évaluer les parties prenantes

S'intéresser à la théorie des coûts de transaction nous amène à aborder l'ambiguïté existant au niveau de la performance et de l'incompatibilité de but (Lavastre, 2001). En effet, il est complexe pour une partie d'évaluer la performance d'une partie tiers (Alchian et Demsetz, 1972). Il s'agit alors ici de l'incapacité à mesurer avec une totale objectivité la performance d'une tierce partie. Ajoutons que plus l'objet de l'échange est complexe, plus il devient complexe d'estimer la performance de celui-ci. Cela crée des difficultés importantes tant en matière de négociation que de contrôle lors de la réalisation de l'échange final entre le client et le vendeur. Le mécanisme de gestion devient alors complexe. L'incompatibilité de but (« *goal incongruence* » - Bowen et Jones, 1986) vient s'ajouter à cette complexité dans la mesure où elle définit une situation dans laquelle se trouvent des parties qui ont l'intention de promouvoir leurs intérêts propres au détriment de ceux des autres, autrement dit c'est lorsque le comportement compétitif passe le pas sur le comportement collectif. Ces comportements s'amplifient dans des situations d'échanges dans lesquelles le contenu de l'information, la rareté et l'asymétrie de dépendance favorisent ce type de comportement. L'incompatibilité et l'opportunisme prévalent dans l'échange en particulier si les informations détenues par les deux partenaires restent asymétriques, si la transaction est peu fréquente

et si l'environnement est peu concurrentiel (Gersuny et Rosengren, 1973). Aussi convient-il d'avoir réalisé, *ex-ante*, un travail important entre les parties pour avoir défini leurs intérêts communs et qu'elles perçoivent que les gains sont plus grands dans le cadre d'un travail collaboratif que compétitif ou opportuniste.

Nous pouvons d'ores et déjà noter ici la forte compatibilité avec « l'univers » des collectivités territoriales dans lequel nous ancrons nos travaux. L'incompatibilité et l'opportunisme pourront être importants puisque l'environnement se trouve être assez faiblement concurrentiel (bien qu'il existe des tensions entre territoires, mais peu entre établissements publics), les transactions entre collectivités et établissements publics assez peu fréquentes (ceci étant lié à plusieurs facteurs : non-tutelle, clause générale de compétences, établissement publics ayant des missions très clairement définies,...) et les informations sont souvent peu diffusées entre les différentes structures. Toutefois, nous comprenons ici que ces éléments seront au cœur des pratiques de mutualisation puisqu'il va s'agir, pour une ou plusieurs organisations, de faire le choix d'échanger, de partager un certain nombre de moyens pour atteindre, de manière délibérée, une ou plusieurs objectifs communs et cela à travers une collaboration plus ou moins avancée.

1.1.2. Les pratiques de mutualisation, un concept lié à la collaboration

Il est courant, en matière de mutualisation, qu'il soit fait référence aux notions de collaboration ou coopération. La coopération 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. D'autre part, la collaboration fait référence au travail commun de plusieurs personnes, sur des tâches communes, partagées pour atteindre un même but (Olry-Louis, 2003). Tant la coopération que la collaboration sont recherchées en matière de mutualisation, cela pouvant varier en fonction du secteur concerné, des organisations déjà en place, des cultures locales, ou des compétences détenues. La mutualisation nous apparaît comme le point ultime de la coopération et de la collaboration. En effet, une organisation ne peut pas mutualiser si elle ne collabore pas ou coopère pas avec une autre. Toutefois, la mutualisation est le niveau le plus avancé puisqu'elle induit un niveau d'implication important. Les risques, les engagements sont partagés par les deux (ou plus) organisations qui mutualisent des biens matériels, immatériels ou même des éléments stratégiques.

Dans de nombreux secteurs, la collaboration apparaît comme une voie d'amélioration voire d'optimisation des pratiques professionnelles. Les collaborations se forment typiquement autour de problèmes que les partenaires ne savent pas ou ne peuvent pas

résoudre seuls (Finn, 1996 ; Gray, 1989 ; Huxham, 1996 ; Pasquero, 1991). Nous voyons ici que la collaboration est une forme de pratique de mutualisation. D'ailleurs le terme « collaboration » est souvent repris dans la littérature scientifique et professionnelle pour désigner la mutualisation.

En matière de collaboration, deux visions se confrontent, à savoir la vision classique libérale et la vision républicaine (Thomson et Perry, 2006). La vision libérale classique invite à voir la collaboration comme un agrégat de préférences individuelles. Les organisations créent des collaborations pour atteindre leurs propres objectifs. Alors que dans la vision républicaine, il s'agit d'un engagement qui dépasse l'individu. Il s'agit « *d'atteindre une compréhension mutuelle, une volonté collective, de la confiance et de la sympathie pour implémenter des préférences partagées* » (March et Olsen, 1989).

Concernant l'objectif de la collaboration, des visions différentes existent. Ainsi, certains auteurs, comme Bardach (1998), estiment que la collaboration doit être privilégiée uniquement lorsqu'elle permet d'atteindre une organisation qui est plus performante ou que les coûts de fonctionnement sont plus bas que s'il n'y avait pas eu de collaboration. D'autres auteurs, comme Gray (1989), s'inscrivent, quant à eux, dans une vision plus intégrative de la collaboration qui serait un processus par lequel des parties, qui voient un problème à travers un prisme différent, peuvent explorer leurs différences de manière constructive et ainsi chercher des solutions communes qui dépassent leur vision limitée. Nous notons dans les deux cas que les organisations s'appuient les unes sur les autres pour atteindre des objectifs communs. Dans tous les cas, il est important de noter que la collaboration casse la rigidité du cadre bureaucratique pour instaurer un contexte favorable à l'échange et à la réflexion (Quicke, 2000). Dans le domaine pédagogique, par exemple, la collaboration doit faciliter le changement en améliorant la qualité de l'enseignement et donc, *in fine*, la réussite des apprenants (Lessard et al., 2009). Selon Lessard et al., la collaboration pédagogique couvre de nombreux objets tels que « *les élèves, les matériels didactiques, les stratégies d'enseignement, les matières, les relations avec les parents, le projet d'établissement, etc.* ». Selon ces mêmes auteurs, la collaboration peut couvrir un simple échange d'informations jusqu'à la coréalisation d'une activité. Nous notons donc que la collaboration peut avoir des objets matériels, immatériels mais aussi stratégiques.

Si la notion de collaboration est très employée dans les sciences de l'éducation, elle est aussi mobilisée dans le domaine de la logistique, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer la gestion des flux. En la matière, référence est faite à la mutualisation pour la mise en commun, voire la conception en commun, des chaînes logistiques (Pan, Ballot, Fontane, 2010). Elle concerne alors le partage entre acteurs économiques indépendants d'un réseau

logistique indépendamment de son exploitation (par un prestataire ou plusieurs prestataires) ou de sa structure (de la tournée d'un camion à un réseau de distribution). La mutualisation est donc une forme de collaboration horizontale comme le proposent, Crujssen et *al.* (2007). Concernant la collaboration, l'idée est ici, en substance, d'identifier et d'exploiter ces situations dans lesquelles des organisations de mêmes tailles prennent de l'ampleur.

Ainsi, la collaboration est devenue, au fil du temps, un impératif pour les managers publics (Thomson et Perry, 2006). Les transferts de compétences, les changements technologiques importants, la raréfaction des ressources associés à l'augmentation des interdépendances entre les organisations ont conduit, selon les auteurs, à la montée en puissance de la collaboration. Ainsi, est-il possible de dire que la collaboration induit des réciprocitys, des échanges de ressources qui ne sont pas toujours symétriques, c'est-à-dire équivalentes en terme de valeur. La collaboration pour l'atteinte d'un but commun se transforme en collaboration. L'ensemble est plus important que la somme de ses divisions (Thomson et Perry, 2006). Afin de dépasser ces dites divisions et entrer dans une relation pérenne, les acteurs doivent prêter une attention toute particulière aux notions de confiance et de réciprocité.

1.1.3. L'importance des notions de confiance et de réciprocité dans les échanges

Concernant les coûts de transaction, l'opportunisme des acteurs est mis en avant. S'il doit être pris en considération, pour autant, un élément essentiel est aussi la confiance qui aide au maintien de la relation entre les partenaires, en venant compléter un contrôle plus formel, codifié par le contrat. La confiance, basée sur la connaissance mutuelle acquise grâce aux expériences passées, devrait aider à gérer l'incertitude et le risque d'opportunisme des acteurs (Blankenburg et *al.*, 1996). Dans ce contexte, le contrôle basé sur des types de relations qui se sont établies au fil du temps et des expériences passées, se substitue à, ou plutôt vient renforcer, un contrôle plus traditionnel. La création de confiance sur le long-terme associée à une dépendance entre les acteurs semblent aussi faire diminuer l'opportunisme des agents et donc diminuer les coûts de transaction (Dyer, 1997). Ainsi, le recours à l'entreprise semble donc être une solution pour se protéger contre le risque d'opportunisme dans le cadre par exemple d'internalisations. Là-encore, il est possible de faire référence à la vision de Crozier et Friedberg (1977) qui définissent l'organisation comme « *un instrument que des acteurs sociaux se sont forgés pour régler leurs interactions de façon à obtenir le minimum de coopération nécessaire à la poursuite d'objectifs collectifs, tout en maintenant leur autonomie d'agents relativement libres* ». D'où l'importance de l'élément culturel dans l'organisation.

Dans le même sens, les acteurs doivent prendre en considération que sans bénéfice commun, partagé, le partage d'information ne conduira pas à la collaboration. Selon Wood et Gray (1991), la collaboration ne peut perdurer que si les parties prenantes peuvent satisfaire les attentes et les intérêts des autres sans pour autant être perdants. Il est bien ici question de réciprocité dans le partage, ce que l'école behavioriste (en organisation) considère comme une technique de résolution des problèmes sur le mode gagnant-gagnant qui aborde le conflit des intérêts divergents (Hellriegel et al., 2010).

Si, comme nous venons de l'évoquer, chaque partie semble pouvoir tirer profit de cette relation, coopérer a pourtant un « coût » pour l'individu. Celui-ci est assez évident quand la coopération est altruiste (Harman, 2011). Lorsqu'elle est intéressée, ce coût est moins facile à quantifier puisqu'il doit être pondéré par les bénéfices attendus, mais il persiste (Candau, 2012). En matière de collaboration, les partenaires individuels démontrent souvent la volonté d'interagir de manière collaborative uniquement si les autres partenaires font la preuve de la même volonté. La confiance est donc un élément central puisqu'il réduit la complexité et les coûts de transaction plus rapidement que dans d'autres formes d'organisations (Chiles et McMackin, 1996). Cela fait de la confiance un élément critique dans les collaborations et la construction de cette-ci prend un temps considérable (Huxham et Vangen, 2005). Cet élément est confirmé par Dubreuil (2012) qui considère que nous collaborons plus spontanément ou avec plus de plaisir avec une personne dont nous nous sentons proche. De même que l'« *échec de la coopération est (...) souvent attribuable au fait que le poids des motivations à coopérer est inférieur à celui des motivations égoïstes* ». Il faut aussi prendre en considération que la collaboration peut avoir lieu par crainte des retombées négatives d'un refus de collaboration (sociales, économiques, marketing, etc.) (Dyer, 1997). Aussi est-il important de prendre bien en compte la construction de cette confiance partagée puisque, toujours selon Dubreuil (2012), « (...) *la perte de confiance mine la capacité d'action collective de l'organisation. L'unité qui perd confiance cherchera spontanément à s'isoler du reste de la structure* ». C'est pourquoi il est recommandé de mettre en place des mécanismes de contrôle qui ont pour rôle d'apporter un sentiment d'équité et de justice entre les parties prenantes (Dyer, 1997). Ces « garde-fous » doivent donner confiance aux parties, et cela à un moindre coût, pour qu'elles aient le sentiment que s'engager dans l'échange est plus positif pour elles que l'inverse (Williamson, 1985).

Pour aller plus loin sur le lien avec la théorie des coûts de transaction, et en particulier avec la notion d'opportunisme des agents qui lui est liée, lorsque des acteurs décident de coopérer, il convient de s'assurer de la participation de tous. Aussi, la coopération entraîne-t-elle parfois une augmentation des coûts de transaction *ex-ante* puisqu'il faut s'assurer de la participation de chacun ainsi qu'éventuellement mettre en place

des outils de régulation. En effet, si l'action collective est exécutée de manière réciproque, alors les organisations vont pouvoir poursuivre l'effort de travailler ensemble voire même étendre les domaines de collaboration. Toutefois si ces engagements ne sont pas réciproques alors les partenaires engageront des mesures correctives ou encore un processus de renégociation (impliquant des coûts de transaction) ou réduiront leurs engagements initiaux. Thomson (2001) souligne que l'un des dilemmes principaux pour un manager dans une collaboration est de gérer la tension inhérente qui existe entre les intérêts individuels et les intérêts collectifs.

Pour d'autres auteurs, trois catégories de facteurs peuvent être retenues pour l'échec ou la réussite de la collaboration (Sell et *al.*, 1981 ; Crispeels et *al.*, 1999), à savoir l'organisation du travail (degré d'autonomie, style de management,...), les caractéristiques personnelles (âge, niveau de formation, sexe), la qualité des relations interpersonnelles. Ces facteurs devront être observés avec attention par les acteurs qui souhaitent mettre en place des pratiques de mutualisation induisant, par nature, des échanges réciproques.

Pour conclure, nous pouvons définir de manière conceptuelle les pratiques de mutualisation comme étant des opérations visant à permettre à plusieurs acteurs de collaborer entre eux, cela en maintenant un contrôle continu sur les coûts de transaction et en favorisant un climat de confiance pérenne. Ces éléments, plutôt de nature conceptuelle, nous amène à proposer, dans une prochaine sous-partie, une définition plus opérationnelle de la mutualisation.

1.2. Une seconde définition plus opérationnelle de la mutualisation s'appuyant sur des opérations de croissance interne et externe

Afin de stabiliser ou d'accroître leurs chiffres d'affaires ou leurs bénéfices, de renforcer ou d'améliorer la qualité de leurs produits ou services, de modifier ou maintenir leurs positions sur le marché, ou encore afin de stabiliser des relations avec des fournisseurs dans le cadre de relations fluctuantes, les entreprises peuvent avoir recours à des formes de développement stratégique différentes. (Johnson et *al.*, 2011). Nous nous intéressons, ici, en particulier aux opérations de croissance interne (1.2.1) et de croissance externe (1.2.2) dans lesquelles nous pensons que les pratiques de mutualisation viennent s'inscrire.

1.2.1. Les opérations de croissance interne ou organique comme première voie de mutualisation

La croissance interne est définie par Johnson et *al.* (2011) comme un moyen de « développer des stratégies à partir des propres capacités de l'organisation ». L'organisation se tourne donc vers ses propres ressources pour se développer. Les auteurs de l'ouvrage y voient là quatre avantages majeurs que nous énumérons ici :

- la possibilité en interne d'accroître l'apprentissage et d'acquérir une nouvelle technologie tout en entrant sur un nouveau marché ;
- l'étalement dans le temps de l'investissement afin de se donner la possibilité de le réviser ;
- l'absence de contrainte de la disponibilité d'une ressource externe à acquérir ou avec laquelle trouver un accord (il est parfois difficile de le faire) ;
- le maintien de l'indépendance des choix stratégiques.

Les possibilités en matière de croissance interne sont nombreuses mais dépendent souvent de nombreux facteurs comme la santé financière de l'entreprise, le dynamisme des dirigeants, la vitalité du secteur, le soutien des sponsors financiers éventuels, *etc.* Pour Koenig (2004), la croissance interne c'est « la croissance réalisée par la combinaison des ressources élémentaires au sein de l'entreprise ». Bien que la croissance interne représente une certaine sécurité et stabilité (pas de recherche de partenaires, pas de construction de contrat ou encore pas d'engagement financier avec d'autres partenaires), elle semble être boudée par les organisations. En effet, selon une étude menée par le cabinet Mercer Management Consulting sur la période 1995-2009, le développement organique n'a représenté que 1,5% des modalités de croissance des groupes présents dans le CAC40. Nous avons aussi pu voir dans l'introduction que le législateur, pour le secteur public, développe des solutions tournées vers l'externe. Sont donc privilégiés des modes de croissances externes, que nous évoquons un peu plus tard dans cette recherche.

Pour le développement interne ou organique, quatre ruptures principales avec les habitudes (ou routines) sont à développer pour que le succès soit au rendez-vous (Mounoud, 2005), à savoir :

- le management de la technologie (la technologie devient une préoccupation stratégique) ;
- les approches par les ressources internes et les compétences (en complément du premier point, c'est une exploitation idiosyncratique des actifs et des activités ;

- l'innovation dans la dynamique concurrentielle (nouveaux produits et modes de productions associés) ;
- la rénovation des modalités de l'exercice stratégique.

La réorganisation interne, dès lors, nous semble être, pour les organisations qui la mettent en œuvre, au cœur des possibilités qui leur sont offertes afin de tirer le meilleur profit de leurs ressources actuelles et, ainsi, de générer de nouvelles marges de manœuvre, nouvelles compétences ou encore des produits ou services en meilleure ou plus grande quantité. En la matière, une des possibilités offertes aux organisations est de s'intéresser, en premier lieu, aux moyens et modes de fonctionnement déjà déployés en interne. Il s'agit en effet de repenser l'ensemble de l'organisation et de réaliser une mise en commun des moyens, des processus, des compétences, *etc.* De nombreux auteurs considèrent, dans les années 1990, le *reengineering*³⁰ comme un moyen d'améliorer radicalement la performance des organisations à travers une remise en cause complète et une réécriture de l'ensemble des processus opérationnels. Hammer et Champy (1993) estiment même que cette amélioration peut se faire « *de manière spectaculaire* » en termes de contrôle des coûts, de qualité des processus, de service et de rapidité. Toute l'originalité de la démarche repose sur une lecture différente de l'organisation, c'est-à-dire passer d'une lecture verticale à une lecture horizontale, c'est-à-dire par processus³¹. En effet, selon ces auteurs, les activités sont souvent fragmentées et occultées par l'organigramme de la structure ce qui peut créer des ralentissements et des dysfonctionnements importants. Dans le même temps, les auteurs soulignent plusieurs facteurs internes qui motivent les projets de *reengineering* comme l'insatisfaction au niveau des opérations, le déclin de la productivité, l'augmentation de la structure des coûts ou encore l'inadéquation des systèmes d'informations. D'autre part, des facteurs externes sont aussi évoqués comme l'augmentation du nombre de clients, la concurrence domestique, l'avènement de nouvelles technologies sur le marché, les changements continuels et l'obsolescence des produits et services.

Le changement qu'implique la réingénierie des processus est très important, voire radical et, comme nous venons de l'évoquer, amène à un changement de focale, c'est-à-dire à mettre l'accent plutôt sur les besoins du client que sur ceux de l'organisation et de ses gestionnaires (Classe, 1993). Chaque processus est supposé apporter une valeur ajoutée pour le client. Pour résumer, nous pouvons dire qu'il s'agit, pour les organisations, de

³⁰ Pour qualifier ces démarches, les auteurs utilisent des appellations variées. Knorr (1991) expose un « *business process redesign* », tandis que Kaplan et Murdoch en 1991 se concentrent sur le « *core process design* ». Hammer et Champy (1993), quant à eux, utilisent le terme de « *reengineering* ». Davenport (1992) parle, lui, de « *process innovation* ».

³¹ Le processus, c'est un flux d'activités, de biens ou même d'informations qui traversent l'organisation de part en part.

repenser leurs processus organisationnels, ou, dit autrement, leurs façons de faire pour améliorer leur niveau de performance.

Au-delà de la refonte des processus, Hammer et Champy (1993) affirment qu'une « entreprise qui ne peut envisager d'un œil neuf les technologies de l'information est incapable d'opérer un *reengineering* ». Aussi, les changements, ou du moins les gains de productivité, sont attendus par l'utilisation approfondie de potentialités offertes par les outils informatiques, ou au sens plus large, sur l'ensemble des outils des technologies de l'information (Roy et *al.*, 1995, Cornet, 1996). En particulier, pour améliorer le fonctionnement global de l'organisation grâce au système d'information, Hammer et Champy (1993) préconisent la mise en place de banques de données centralisées partagées et mises à jour en temps réel (partage de l'information, en permanence et depuis n'importe où) ainsi que la construction d'outils d'aide à la décision reposant sur ces banques de données. Cependant, il convient de souligner que l'avantage concurrentiel apporté par ces technologies n'est pas pérenne dans la mesure où celles-ci sont facilement imitables (Collis et Montgomery, 1995). Néanmoins, les technologies de l'information demeurent un outil puissant pour améliorer la qualité des processus tournés vers le client (Lejeune et *al.*, 2001), à travers une mise en commun, en interne, des informations détenues par les différentes parties prenantes.

Nous comprenons ici que la démarche de *reengineering* implique un changement en profondeur à tous les niveaux de l'organisation (Lejeune et *al.*, 2001), ce qui en fait un exercice complexe pour lequel l'expérience manque souvent aux organisations (Roy et *al.*, 1995). Les entreprises qui réussissent le mieux se différencient par le fait que l'organisation et le projet de réingénierie privilégient des objectifs cohérents et similaires reliés à la diminution des coûts et des délais de production des produits et services – des objectifs tangibles et mesurables à court terme. Dans le même sens, un des facteurs clé de succès des changements structurels, considérés comme majeur par plusieurs auteurs, est l'adaptation concomitante de la politique de gestion des ressources humaines au sein de l'organisation (Hafsi et Demers, 1989 ; Nizet et Pichault, 1995 ; Chevalier, 1991 ; Schmidt et *al.*, 2006). Cela nous invite à souligner que la mobilisation autour d'un projet stratégique, de type projet d'entreprise, apparaît comme un vecteur de mobilisation et de dépassement pour l'ensemble des ressources humaines. De plus, les organisations s'étant engagées dans des démarches mobilisatrices autour de projet stratégiques semblent être plus performantes (Bartlett et Ghoshal, 1994 ; Lejeune et *al.*, 2001).

Pour conclure, nous pouvons indiquer que le succès des démarches de *reengineering* se matérialise par l'obtention d'avantages ou bénéfices majeurs, tant au

niveau de la qualité des produits et services, de la qualité organisationnelle – diminution de la bureaucratie, enrichissement des tâches – ou de la productivité que des coûts. Les compétences de base doivent connaître une nouvelle structuration, être remodelées ou encore être rapprochées les unes des autres. L'organisation doit aussi se projeter dans le futur et anticiper les changements futurs, le déploiement de nouvelles compétences permises, entre autres, par les nouvelles technologies mises en place (Hammer et Champy, 1993 ; Lejeune et *al.*, 2001). L'organisation est donc amenée à repenser ses modes de gestion en interne, à rapprocher les acteurs, utiliser l'ensemble des compétences disponibles, favoriser les échanges via le système d'information, *etc.* avant de se tourner vers des solutions externes.

1.2.2. Les pratiques de mutualisation à travers des opérations de croissance externe

Nous avons pu noter, à plusieurs reprises au cours de nos lectures, que les opérations de mutualisation sont souvent rapprochées dans le discours quotidien, sur le terrain, mais aussi dans les revues professionnelles, des opérations externes de croissance. Aussi nous a-t-il semblé utile de montrer en quoi des rapprochements pouvaient être réalisés et quels enseignements de ces opérations, principalement réalisées dans le secteur privé, pouvaient être retenus dans le cadre de notre étude.

En effet, afin de trouver de nouvelles possibilités de croissance ou pour résoudre des problèmes organisationnels, les organisations peuvent se tourner vers l'extérieur, en partageant ou en achetant auprès d'autres organisations certaines fonctions ou services. La croissance externe peut trouver différentes formes dont les principales sont les alliances, les partenariats ainsi que les fusions et acquisitions. Les alliances surviennent plutôt lorsque les organisations sont concurrentes, et les partenariats, plutôt lorsqu'elles ne le sont pas (Johnson et *al.*, 2011). Les formes de ces accords peuvent être très variables selon que le nombre de parties prenantes amplifie et que les enjeux financiers augmentent (souvent proportionnellement d'ailleurs). La volonté, pour une organisation, d'avoir accès à des ressources particulières, des savoir-faire, des financements ou encore à un marché différent que seule, elle ne peut pas avoir ou alors difficilement ou sans encourir des risques majeurs, se trouve à l'origine de ces accords. L'intérêt complémentaire ici pour les organisations est que les actifs mis en jeu dans l'accord sont à la disposition des alliés sans appartenir à aucune d'entre eux exclusivement. D'ailleurs, dans ce sens, les organisations publiques locales, se sont tournées vers ces solutions ces dernières années avec notamment la création d'établissements publics de coopération intercommunale ou encore, plus récemment, la fusion des régions. Aussi présentons-nous, ici, les alliances (1.2.2.1), les

organisations réseaux (1.2.2.2), puis les fusions-acquisitions (1.2.2.3), comme voies possibles de mutualisation externe.

1.2.2.1. Les alliances comme voie de mutualisation externe

Comme nous l'évoquions plus haut, pour Johnson et *al.* (2011), les alliances concernent en particulier les relations de travail entre des organisations concurrentes. Halloul (2001) nous rappelle que les alliances peuvent couvrir une multitude d'objectifs comme : partager les coûts et les risques des opérations de recherche et développement, accélérer le processus d'innovation, améliorer la qualité des services offerts au client, *etc.* Nous pouvons retenir ici la définition de Jaouen (2006) qui considère l'alliance comme étant « *un accord de coopération symétrique entre deux firmes, basé sur un contrat formel ou non, dans le but de réaliser ensemble un projet ou d'établir une collaboration durable. Cet accord repose sur l'échange, le partage, l'acquisition ou la cession de ressources ou compétences, de façon réciproque entre les partenaires* ». Teece (1992) parle même, pour les alliances, d'une « *constellation d'accords* ». Les alliances doivent aussi pouvoir permettre aux organisations de « *tirer parti de ressources sous-exploitées en les combinant avec des ressources apportées par un partenaire* » (Mitchell et *al.*, 2003). C'est la réunion de certaines conditions spécifiques qui amènerait l'entreprise à retenir la stratégie d'alliance pour réaliser des économies de coûts. Singer et Yankey (1991) identifient plusieurs caractéristiques favorisant la réalisation positive de croissances externes, à savoir la stabilité financière, l'existence de communications claires et honnêtes et le maintien de la modification et du moral des salariés à l'égard du processus de transformation.

Une autre vision part, elle, d'une analyse des ressources de l'entreprise, pour appréhender l'émergence et les conséquences des alliances stratégiques. Pour analyser les alliances, deux courants de pensées principaux ont émergé. Le premier, développé par Schumpeter et *al.* (1998), considère les alliances comme un mouvement global de restructuration pour remplacer les éléments anciens, vieillissants, par des éléments neufs. Le second courant, quant à lui, appréhende les alliances au niveau de la stratégie. Les alliances doivent donc répondre à des conditions particulières pour atteindre des objectifs bien définis en amont des transactions. Toutefois, les dirigeants sont parfois confrontés à la peur de perdre leur contrôle ou leur influence dans le pilotage et la stratégie de l'organisation tout comme il existe une crainte pour les « *professionnels* » (au sens de Mintzberg, 1989) de voir leur identité s'affaiblir. (Allouche et Schmidt, 1995 ; Cueille, 2002). C'est pourquoi les alliances sont toujours prises au sérieux par les dirigeants et font l'objet d'accords parfois fastidieux, venant complexifier le processus et augmenter les coûts.

Il convient ici de spécifier que deux formes d'alliances sont couramment décrites. Elles reposent sur des motivations variables de la part des parties prenantes : les alliances additives et les alliances complémentaires (Porter, 1986 ; Garrette et Dussauge, 1995 ; Bouzid, Boughzala, 2010). Concernant la première forme – les alliances additives – les organisations apportent des contributions similaires (symétrie de la relation). L'objectif, comme le rappellent les auteurs précités, est d'améliorer l'efficience des partenaires dans le court-terme. Chaque partie conservant ses propres ressources, ses propres process, l'apprentissage est donc faible. Ce type d'alliance est réalisé par les organisations de manière à atteindre une taille critique pour réaliser des économies d'échelles et aussi pouvoir gagner en visibilité, lisibilité, pouvoir de négociation envers les fournisseurs, *etc.* (Mitchell et *al.*, 2003 ; Johnson et *al.*, 2011). Ensuite, concernant les alliances complémentaires, les partenaires font bénéficier aux autres des ressources différentes mais qui viennent se compléter pour faciliter la croissance de l'ensemble des membres participant à l'accord. Ainsi chaque partenaire voit sa gamme de produits ou services augmenter et, potentiellement, son étalement géographique progresser (Mitchell et *al.*, 2003). L'apprentissage est donc élevé, dans la mesure où les compétences et les ressources de chaque partie sont différentes. Pour finir, les alliances apparaissent comme un moyen de mise en commun de l'actif matériel ou immatériel ce qui fait d'elles une voie de mutualisation possible pour les organisations. Ces mêmes alliances peuvent, de surcroît, prendre la forme de réseaux complexes.

1.2.2.2. Les organisations réseaux comme système d'échange et de mutualisation

Le réseau d'alliances stratégiques est identifié aujourd'hui comme un mode d'organisation efficace dans la mesure où il permet d'acquérir des ressources externes tout en gardant la possibilité de recomposer ses propres ressources internes, tout cela dans un ensemble fondé sur des relations contractuelles à plus ou moins long-terme et avec des modalités plus ou moins élaborées de contrôle (Cheriet, 2010). Dans l'ensemble du réseau, des relations verticales et des relations horizontales se multiplient avec des transferts de ressources et d'actif.

Nous constatons que le concept de réseau est utilisé dans de très nombreuses disciplines – de la gestion à la neuroscience en passant par la physique et la géographie – et trouve son application dans de nombreux champs de recherche (Vandenborne, 2011). Parler d'organisation en réseau est chose complexe puisque de nombreux auteurs se questionnent encore pour savoir si elle est définitivement une nouvelle forme d'organisation ou bien une forme hybride entre deux types d'organisation. En l'occurrence, les structures-réseaux se

positionnent entre le marché et la hiérarchie. Le réseau est aussi une alternative au marché et à l'internalisation (Thorelli, 1986 ; Gadreau, Béjean, 1997 ; Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003). Ajoutons que les réseaux peuvent être perçus de deux manières : soit comme un moyen de coordination de différents acteurs (évoluant sur un même marché par exemple), soit comme une structure organisationnelle à part entière (Callon, 1995).

Crozier et Friedberg (1977) ont, en quelque sorte, ouvert la voie de la remise en question des frontières des organisations dont ils soulignent le caractère factice. De nombreux chercheurs soulignent, eux aussi, l'importance de la remise en cause de la structure organisationnelle classique et de son caractère fermé, hermétique. Le réseau semble, en effet, répondre à un mouvement de désintégration verticale (Helfer et Orsoni, 1994). De leur côté, Miles et Snow (1984) montrent que l'évolution des organisations dans les années 1980 permet de faire émerger des « *réseaux dynamiques* » qui, au sein de structures temporaires, achètent, vendent, gèrent des produits et des services sur des marchés toujours plus globaux.

La structure réseau peut être définie, selon Livian (2008), comme « *une métaphore pour désigner des organisations décentralisées et faiblement hiérarchiques* ». Pour cet auteur, cette structure organisationnelle fait appel à deux réalités voisines bien que des différences importantes existent, en particulier en matière de pilotage et de propriété des actifs :

- une organisation avec des actifs communs, une direction centrale mais l'activité est divisée en plusieurs unités géographiquement dispersées ;
- une organisation très décentralisée, voire fédérative avec des unités autonomes, indépendantes juridiquement, se crée alors un espace économique entre agents qui dépendent les uns des autres.

Finalement, le réseau consiste à voir l'organisation comme un ensemble de points reliés par des lignes. Dès lors, ce sont les connexions entre ces différents points ainsi que les possibilités d'amélioration de gestion de l'ensemble de ce système qui vont nous intéresser. En sciences gestion, le réseau est vu « *comme un mode d'organisation ayant pour objectif de coordonner des activités pouvant appartenir à des entités indépendantes par création de compétences cumulatives* » (Pesqueux 2004) et de « *mettre en œuvre simultanément en plusieurs endroits un ensemble d'actions* » (Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003). Dans ce même sens, pour Boulanger (1990), un réseau correspond à un ensemble de petites unités assemblées dans le but de couvrir un ou des besoins communs et cela de manière formalisée ou non. Aussi, nous retiendrons ici la définition de Gadreau et Béjean (1997) qui considèrent que « *le réseau est conçu comme un ensemble de relations qui relie*

des entités : ces entités peuvent être des individus ou des groupes d'individus, et les relations peuvent être de nature variée ; elles traduisent l'existence d'une interdépendance plus ou moins forte entre les membres du réseau ». Il est d'ailleurs assez intéressant, en se penchant sur ce faisceau, de voir l'impact que peuvent avoir les fluctuations de relations entre deux membres d'un même réseau sur le réseau dans son ensemble. Une relation difficile entre deux membres du réseau – si ces derniers sont les deux acteurs importants – peut aussi impacter l'ensemble des autres acteurs (Thorelli, 1987). La coopération est donc au cœur du réseau (Pesqueux, 2004 ; Livian, 2008), celui-ci se composant, en effet, de deux organisations ou plus qui ont fait le choix de s'engager ensemble sur le long-terme (Thorelli, 1986).

Etant donné le rapprochement important que nous pouvons faire entre les mutualisations et le recours au réseau, nous présentons ici les intérêts du réseau (1.2.2.2.1), le rôle des acteurs dans celui-ci (1.2.2.2.2), les formes qu'il peut prendre (1.2.2.2.3), puis, pour finir, le rôle que peut jouer le système d'information dans sa construction et sa pérennité (1.2.2.2.4).

1.2.2.2.1. Les intérêts multiples du réseau

Il est d'abord possible de voir le réseau comme un moyen d'obtenir ou de maintenir des avantages compétitifs et cela par la création et/ou l'exploitation de ressources propres ou partagées (Chériet, 2010) Ainsi, « *les entreprises créent des réseaux d'alliances afin d'obtenir des avantages compétitifs que les entreprises individuellement ou les alliances conventionnelles bipartites ne pouvaient produire* » (Gomes-Casseres, 1994). Ce sont les mêmes raisons qui amènent les entreprises aux alliances. Pour les entreprises de moyennes, voire de petite taille, l'organisation réseau permet en effet un accès plus rapide à ces ressources (et cela à un coût avantageux), avoir une meilleure visibilité sur le marché (effet de taille), ou encore avoir plus de poids par l'effet de masse que peut représenter le réseau (Jolly, 2001). Plusieurs avantages semblent donc se dégager du développement des réseaux :

- l'adaptation de la structure au secteur ;
- l'amélioration du positionnement sur le secteur ;
- l'amélioration des adaptations évolutives face aux changements de l'environnement ;
- l'exploitation synergique des compétences ;
- la diminution des coûts de coordination.

Nous voyons bien ici que le principe des coûts de transaction, développé par Williamson (1975) en particulier, est au cœur du réseau. Comme nous l'avons évoqué, cet auteur considère que les grandes entreprises doivent leur succès à la réduction des coûts de transaction. Williamson s'intéresse en particulier à une forme hybride qui croise le marché et la hiérarchie. Ainsi, cette forme hybride va pouvoir être qualifiée de réseau puisqu'elle est considérée comme « *un ensemble d'organisations ou d'individus engagés réciproquement dans des transactions récurrentes régulées selon un mode de coordination ni strictement marchand, ni strictement hiérarchique* ». Béjean et Gadreau (1997), ainsi que Richardson (1972), en opposition avec les travaux de Williamson, estiment, eux, que la création du réseau, ou plutôt de collaboration interfirme, résulte d'un besoin de création de ressources (ce qui est réalisé par la hiérarchie) et pas seulement un besoin d'échange de ressources (permis par le marché). En effet, le réseau vient aussi stabiliser les échanges entre les organisations (sans pour autant aller jusqu'à l'intégration) pour réduire ces coûts de transaction et favoriser une plus grande liberté dans les échanges et ainsi, sûrement, une stratégie plus claire et parfois même partagée (Thorelli, 1986). Le choix de travailler au sein d'un réseau relève, alors, d'un choix stratégique spécifique et délibéré qui s'éloigne du schéma classique en matière de développement (Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003).

Il semblerait même qu'aujourd'hui la performance et la compétitivité des organisations reposent sur leur capacité, ou non, à savoir collaborer de manière efficace en particulier dans la mobilisation de ressources immatérielles (Sérieyx, 2000 ; Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003). Les relations au sein du réseau sont aussi vecteur de dynamisme pour l'ensemble des acteurs et sont fréquemment à l'origine de la création de savoirs et savoir-faire, d'innovation et d'intelligence collective (Jacob, 1996). Il est alors possible ici de voir que les réseaux sont sources d'apprentissage organisationnel puisque le réseau est un moyen de transférer ou d'acquérir de l'information, de la connaissance à travers les échanges entre les membres, ainsi que de générer une nouvelle connaissance tout en préservant, voire faisant évoluer, une position concurrentielle sur un marché (Barthélemy et al., 2001). En effet, la capacité d'innovation des organisations peut être démultipliée à travers l'intensité de ses relations externes (Romelaer, 1999).

D'autres approches ont appréhendé la performance du réseau par sa capacité à créer un capital relationnel (Dyer, Singh, 1998) ou intellectuel (Assens, 2003) et qui prennent un appui particulier sur la confiance entre les membres et leur réputation (Chérier, 2010). Ce qui nous amène à nous intéresser au positionnement des acteurs au sein des réseaux.

1.2.2.2.2. *Le positionnement des acteurs du réseau*

Si les relations de coopération et de réseaux sont aujourd'hui davantage liées à des contraintes plutôt qu'à une réelle volonté des acteurs de s'associer (Chériet, 2010), la notion de réseau revêt, pourtant, une dimension d'ouverture de la firme qui fait intervenir de nombreux jeux d'acteurs (internes et externes) dans la mesure où l'organisation réseau est supposée être une forme moins spécialisée et moins formalisée pour laquelle les frontières sont bien moins nettement définies que dans une organisation « classique » (Livian, 2008). En effet, le réseau est une structure organisationnelle qui possède sa propre logique et qui n'est pas le résultat d'un compromis entre marché et hiérarchie ou une quelconque forme hybride de l'un ou de l'autre (Chériet, 2010). Dans le même sens, Gnyawali et Madhavan (2001) indiquent que « *le réseau est un ensemble de relations coopératives formalisées qui implique des flux d'échanges d'actifs, d'informations et de statuts* ». L'étude des réseaux n'est pas focalisée sur les modes d'organisation de chaque unité, mais bien sur les « *modes d'organisation régissant l'ensemble inter-organisationnel* » (Livian, 2008) En effet, l'analyse des réseaux amène plus à se pencher sur les relations entre les acteurs que sur les caractéristiques individuelles qui viennent, elles, en second lieu. (Lazega, 1994). Aussi, pour Auraujo et Easton (1996), le propre du réseau est bien « *un mode de régulation de l'interdépendance entre les firmes* ».

En effet, les réseaux développent des actifs spécifiques matériels et immatériels qui naissent et sont entretenus par les interactions entre les membres et la combinaison de leurs ressources. L'avantage du réseau est qu'il permet aux différents partenaires d'avoir un accès aux ressources des membres du réseau de manière simplifiée et élargie. S'en suit, dans un fonctionnement « normal », une optimisation de l'utilisation des ressources pour chacun des membres du réseau et l'ouverture de multiples combinaisons possibles. Les ressources y sont à considérer de manière large, c'est à dire tant sous l'angle matériel qu'immatériel. En effet, comme le soulignent les auteurs Assens et Bouteiller (2006), la dimension immatérielle « *continue à échapper aux logiques monétaires d'évaluation de la création de valeur dans un réseau alors qu'elle en constitue la dimension la plus importante* ». Nous pourrions citer ici, par exemple, la confiance entre le client et le fournisseur ou la confiance entre les membres du réseau.

Aussi, les acteurs, pour que l'ensemble du système fonctionne, semblent dépasser leur vision ainsi que la recherche de leur propre intérêt, pour participer aux circuits d'échanges et se soumettre aux obligations réciproques existant entre les membres. Il est alors question d'une « *conduite collective* » des réseaux qui se différencie complètement de l'addition de l'ensemble des décisions individuelles intentionnelles (Foray, 1994 ; Béjean et

Gadreau, 1997). Nous notons alors toute l'importance de la notion de pouvoir qui, selon la définition de Thorelli (1986) appliquée aux réseaux, est la possibilité d'influencer les décisions ou les actions des autres. Il est aussi intéressant de voir, selon le même auteur, que les jeux d'influence, les transferts d'informations ou la quête du pouvoir ont une importance particulière qui dépasse les seules questions économiques. Les organisations créent donc un environnement qui leur est favorable pour coordonner leurs activités tout en engageant des externalités qui leur permet d'externaliser certaines activités tout en en préservant le bénéfice (Guilhon et Gianfaldoni, 1990 ; Rugman et D'Cruz, 1997).

1.2.2.2.3. Les formes du réseau

En ce qui concerne l'organisation réseau, il en existe de très nombreuses formes et leurs noms sont tellement variés que les acteurs (et mêmes les chercheurs) peinent parfois à se retrouver : contrats relationnels, partenariats à valeur ajoutée, alliances stratégiques, firmes réseaux, structures hybrides, entreprises étendues, impartition, etc. (Pesqueux, 2004 ; Frery, 1997).

Ce qui est particulièrement notable dans l'organisation réseau c'est l'idée de changement permanent qui lui est sous-jacente. La forme est ainsi multiple, au cours même de sa vie. En effet, dans cette absence, ou du moins à travers la refonte des frontières, et cela dans un espace-temps moins contraint, le réseau est source d'innovation en matière d'organisation, ne serait-ce que par sa flexibilité (Pesqueux, 2004). Souplesse et compétitivité semblent d'ailleurs être les maîtres-mots des réseaux (Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003).

Tableau 1 - Typologie des réseaux interfirmes

		Symétriques	Asymétriques
Moins formalisés		Réseaux personnels Interlocking Districts,...	Filière Sous-traitance
Plus formalisés	Sans participation financière	Associations Groupements d'employeurs Cartels Consortiums	Sous-traitance Agence Franchise
	Avec participation financière	Joint-venture	Prise de contrôle

Source : d'après A. Grandori et G. Soda (1995) in Livian (2008)

Ce tableau, livré par Livian (2008) et inspiré des recherches de Grandori et Soda (1995), indique que les formes de réseaux ne se ressemblent pas toutes et qu'elles sont fonction non seulement de la formalisation dont elles font l'objet, mais aussi de l'engagement financier réalisé par les membres pour intégrer ce même réseau. Enfin, les réseaux se

distinguent par la symétrie ou l'asymétrie des relations entre les membres, ce qui amène à s'intéresser aux relations de pouvoir, que nous évoquions plus haut. Sur ce dernier point, il peut être remarqué que plus les relations entre les membres sont asymétriques, plus nous nous approchons d'une forme d'intégration des membres dans une seule organisation de type hiérarchique, ce qui semble un peu trahir l'idée même du réseau qui se veut plus horizontal que vertical. Ajoutons que, comme nous le rappellent les auteures Géniaux et Mira-Bonnardel (2003), il existe une « *distinction entre les réseaux de compétences (faire ensemble) et des réseaux de dépendance (faire-faire)* ». Les dépendances entre les acteurs ne sont alors pas tout à fait les mêmes et les enjeux et libertés non plus.

1.2.2.2.4. Le réseau et le outils du système d'information

Nous évoquons ci-dessus que le réseau est vu comme un mode d'organisation non-définitif, souple et dynamique (Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003), dans lequel les entités entrent dans des interactions autorégulées (Pesqueux, 2004). L'usage des nouvelles technologies de la communication et de l'information permet, en effet, la régulation, ou l'autorégulation, des connexions entre les acteurs. C'est cet usage, savamment réalisé au sein des organisations réseaux, qui peut amener à penser que c'est dans le réseau que se situe l'avenir des organisations. « *L'organisation réseau se pose comme forme ultime de l'innovation parce qu'innovation sociale vient subsumer une forme technique* » (Pesqueux 2004).

Ajoutons qu'à travers la construction de ces réseaux, s'appuyant principalement sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication qui permettent un travail à distance (et devrions nous aussi souligner un contrôle), se construisent des « méta-organisations » qui ont pour but la création de valeurs, de richesses à travers la circulation et l'intégration de l'intelligence (Géniaux et Mira-Bonnardel, 2003). Dans ce sens, ces derniers soulignent que « *la mise en réseau de projets et de contrats amène les entreprises vers une plus grande homogénéisation des méthodes et des outils : des systèmes de planification, de gestion, de reporting, des outils de conception, des systèmes d'information* ». Il apparaît ici que nous soyons très proches des effets attendus des pratiques de mutualisation interne ou externe.

La croissance externe ne s'arrête pas aux « simples » alliances ou fonctionnement en réseau mais peut prendre des formes plus avancées, en particulier en terme d'engagement pour les parties prenantes. Nous analysons donc, dans une prochaine sous-partie, le cas des fusions-acquisitions qui peut être considéré comme un stade très avancé de pratique de mutualisation.

1.2.2.3. Les fusions-acquisitions comme levier de croissance externe

Les fusions-acquisitions apparaissent comme des stratégies de développement pour bon nombre d'organisations (Chalençon, 2011, Meier et Schier, 2006). Ce sont des opérations de croissance externe (acquisition de tout ou partie d'entreprises existantes) par opposition à celles de croissance interne (création de nouvelles capacités de production). Dans les années 1980 et 1990, les fusions-acquisitions étaient le mode de croissance le plus utilisé en Europe et aux Etats-Unis (Capron, 1999). Les fusions-acquisitions concernent des opérations qui ont un impact significatif sur l'activité de production courante des organisations à travers des transferts d'activité (cession, location, mises à disposition de tout ou partie des actifs productifs) (Brunel et *al.*, 2009). Le terme de fusion-acquisition couvre plusieurs formes d'opérations différentes. Sur ce point, Bunel et *al.* (2009) évoquent :

- les fusions, scissions, apports partiels d'actifs ;
- les opérations de vente (ou cession) ou achat (ou apport à titre onéreux) de fonds de commerce ou d'actifs productifs ;
- les opérations de location-gérance, où la contrepartie des actifs circulants (stocks) ou incorporels (fonds de commerce) « prêtés » est constituée par des redevances de location.

Une opération de fusion-acquisition se fait généralement l'écho de différents objectifs stratégiques. Bien que, comme le rappelle Capron (1999), leur contribution à la performance de l'organisation soit encore controversée, ce type d'opération peut être l'occasion, entre autres, de mieux répartir les risques, d'acquérir de nouvelles compétences, d'élargir l'offre, de réaliser des économies d'échelle ou de rationaliser des achats (Hartmann, 2003). Toutefois, Chalençon (2011) précise que la performance intervient toujours comme la justification de la mise en œuvre d'une fusion-acquisition³². Une fusion-acquisition peut, en effet, répondre à des logiques économiques ou stratégiques différentes. Si l'objectif est la concentration verticale, il s'agit de racheter des entreprises fournisseurs ou clientes, afin de maîtriser l'ensemble d'une filière de production et de distribution et de réduire les coûts de transaction notamment. Se concentrer horizontalement consiste à racheter des concurrents sur le même marché (dans la limite du respect d'un niveau suffisant de concurrence sur ce marché), ce qui permet à la fois de conforter son pouvoir de marché et aussi de faire des économies d'échelle. Une dernière logique, financière, est l'approche conglomérale : la

³² Le lien entre les fusions-acquisitions et la performance sera repris en chapitre XX

diversification des activités correspond à une diversification de portefeuille et a un rôle essentiellement assurantiel (mutualisation des risques).

Il est possible de faire un focus sur trois voies de développement possibles pour une organisation via les fusions-acquisitions (Meier, Schier, 2006). Premièrement, la voie de la spécialisation permettrait de consolider l'entreprise autour de son métier originel. Cela permet souvent de devenir – ou essayer de devenir – leader sur un marché donné. Ensuite, il est possible de parler d'intégration verticale. Comme nous avons pu le voir plus haut, cela signifie pour l'entreprise d'être présente à tous les stades de la filière, de la production à la distribution (pour améliorer le contrôle et la qualité des prestations, s'assurer des modes d'approvisionnements, éviter l'arrivée de nouveaux arrivants, etc.). Selon Meier et Schier (2006), l'intégration verticale est surtout réalisée lorsque les sources d'approvisionnement deviennent rares ou les lorsque les réseaux de distribution deviennent dangereux (risque de contrôle de certains concurrents, pression des fournisseurs exclusifs,...). Toutefois, le risque de ces intégrations est de créer des changements lourds dans les modes de gestion et de management que toutes les organisations ne peuvent pas forcément absorber ou gérer. Enfin, la voie de la diversification peut être empruntée, soit sous la forme de diversification liée (existence de liens économiques entre les activités, liens avec le cœur de métier) ou la diversification « conglomérale » (à travers des synergies purement financières et peu voire absence totale de lien avec l'activité originelle). Nous pouvons, ici, faire rapidement le lien avec les opérations ou projets de mutualisation qui peuvent être menés dans les collectivités territoriales. En effet, la mutualisation peut bien consister en un rapprochement (ou fusion) de deux (ou plusieurs) entités afin d'élargir l'offre de service public (comme le rappelle l'enquête de l'ADCF de 2011) ou de réaliser des économies d'échelle.

Pour conclure, nous pouvons donner une définition opérationnelle de la mutualisation qui consiste en des opérations tournées tant vers l'interne que vers l'externe, répondant à une logique stratégique de la part des organisations de réorganiser leurs propres moyens, de mettre en commun ou d'acheter des moyens (matériels ou non) avec d'autres organisations afin de maintenir leur position sur un marché, gagner en compétitivité ou encore maintenir ou faire progresser la qualité des produits ou des services.

1.2.3. La caractérisation finale de la mutualisation et de ses pratiques

Afin de pouvoir proposer notre caractérisation finale des pratiques de mutualisation nous abordons les enjeux globaux de celles-ci (1.2.3.1), puis leur périmètre (1.2.3.2) et, dans un troisième temps, nous en présentons les objets possibles (1.2.3.3).

1.2.3.1. Les enjeux de la mutualisation

Nous avons pu constater que les raisons qui poussent les organisations à réfléchir à des objets possibles de mutualisation sont nombreuses. Tout d'abord, les mutualisations interviennent pour faire face à des contraintes économiques. En effet, celles-ci peuvent pousser les organisations à réfléchir à certaines mutualisations pour rationaliser leurs coûts de fonctionnement et réaliser des économies d'échelles, permettant, *in fine*, de maintenir ou d'augmenter les marges.

La mutualisation peut aussi être envisagée afin de réaliser une montée en compétences et/ou améliorer un service à un coût contrôlé. Il s'agit alors de mettre en commun des compétences, liées aux connaissances ou à l'expérience, à travers des échanges plus réguliers, formels ou informels, entre des organisations ou même des services d'une même structure. L'effet de la mutualisation porte alors sur l'amélioration de la qualité du service pour les clients (ou pour les usagers dans le secteur public). Mutualiser des pratiques, des tâches ou de matériels, peut aussi avoir pour objectif de dégager des ressources en terme de temps pour pouvoir réaliser de nouvelles activités ou pouvoir en développer d'autres laissées parfois à l'état embryonnaire faute de temps et de moyens disponibles. Il s'agit alors pour certaines organisations d'étendre leur offre de service ou leur gamme de produits. Par ailleurs, la mutualisation peut aussi avoir pour « simple » objectif de favoriser les collaborations, les échanges, les discussions entre des organisations distinctes voire même au sein d'une même organisation. La mutualisation sert alors de levier à la transparence interne par l'augmentation des collaborations, des échanges, et des discussions.

Au delà des effets de rationalisation, la mutualisation peut enfin permettre aux organisations, à travers la mutualisation de leurs moyens, d'être plus visible et plus lisible. En effet, sur le premier point, la mutualisation permet d'avoir plus de poids, en terme de fonctionnement ou d'investissement, auprès de la population, d'instances politiques ou encore d'autres organisations du même type sur un marché concurrentiel par exemple. Sur le second point, celui de la lisibilité, la mutualisation, en mettant en commun des forces, permet la mise en cohérence et la simplification des modes de fonctionnement, cela étant valable tant dans une opération tournée vers l'interne que vers l'externe.

En complément, nous souhaitons ajouter ici, en facteur de motivation de la mutualisation, les obligations réglementaires qui peuvent conduire logiquement à des mutualisations importantes tant de moyens humains, que financiers ou patrimoniaux. Dans le

cadre de notre recherche doctorale, nous nous sommes tout particulièrement intéressés au cas des Services Départementaux d'Incendies et de Secours qui ont été créés en 1996³³ par voie réglementaire, ayant eu pour effet l'intégration progressive des centres communaux par une entité unique, un corps départemental. Cette intégration a donc engendré une mutualisation importante de nombreuses activités au sein de la direction centrale, ces activités étant auparavant assurées de manière hétérogène (par les services des mairies ou par les Centres d'Incendies et de Secours – CIS – directement). Ainsi, ces organisations publiques locales étaient alors contraintes à réfléchir de manière extensive aux modes de mutualisation possibles, aux objets de cette mutualisation, ainsi qu'aux effets de celle-ci sur le court et le long terme. Ce cadre réglementaire a eu pour effet de conduire à la création d'une nouvelle structure juridique de manière à garantir une mutualisation optimale et surtout légale. C'est le cas, aussi, des Etablissements Public de Coopérations Intercommunales (communautés de communes ou d'agglomération par exemple) qui sont spécifiquement créés pour assurer des missions communes aux différentes structures le composant, en principe, dans le souci d'une politique communautaire, d'une mutualisation avancée, d'une rationalisation des pratiques et de l'amélioration du service public (Loi Chevènement, 1999³⁴). Sans la création d'un nouvel établissement, les mutualisations (voire même les simples collaborations) sont presque impossibles au regard de la loi (en particulier européenne). Ajoutons que les incitations des gouvernements (en particulier) ont parfois été importantes pour favoriser le développement de ces structures.

Ainsi, pour conclure, nous pouvons dire que les pratiques de mutualisation sont utiles pour :

- répondre à des obligations réglementaires ;
- répondre à des contraintes économiques (et réaliser des économies d'échelle) ;
- monter en compétences ;
- améliorer la qualité du service rendu ;
- obtenir des marges de manœuvre permettant de réaliser des activités complémentaires ou nouvelles ;
- favoriser les échanges et les collaborations (amélioration du climat social, création d'un esprit commun,...) ainsi que la transparence interne ;
- ou encore, pour être plus visible et plus lisible pour l'ensemble des parties prenantes externes.

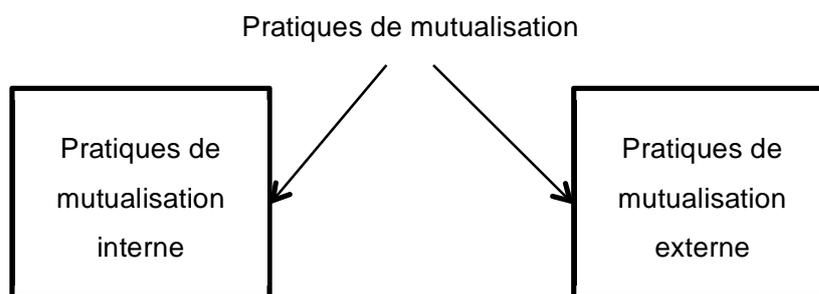
³³ Loi n°96-369 du 3 mai 1996 Relative aux Services d'Incendie et de Secours

³⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement

1.2.3.2. Le périmètre de la mutualisation

A travers l'ensemble des éléments évoqués ci-dessus, nous montrons qu'il est possible de distinguer des pratiques de mutualisation tournées vers l'interne ou vers l'externe. En effet, comme nous avons pu le voir avec les opérations de croissance interne visant à réaliser des efforts de meilleure organisation des ressources internes ainsi qu'à travers les processus de croissance externe (alliances, réseaux, fusions) où des efforts sont faits pour mettre en commun des ressources et réaliser un travail collaboratif, la mutualisation peut être interne ou externe. Cette analyse nous permet de proposer ici un premier découpage des pratiques de mutualisation en deux parties :

Figure 3 - Pratiques de mutualisation interne/externe



Au sein de ces pratiques internes ou externes, nous pensons que nous retrouvons des objets similaires, bien que les modalités, la complexité parfois ainsi que les risques liés à la mutualisation pourront être différents.

1.2.3.3. Les objets possibles de la mutualisation : du matériel au stratégique

A travers les pratiques de croissance interne ou externe, nous avons pu noter que la mutualisation peut concerner un spectre d'activités ou de moyens assez large (Cargnello-Charles et Jaussaud, 2011). Il est ainsi possible de mutualiser uniquement des connaissances ou des modes opératoires, mais la mutualisation peut aller bien plus loin à travers la mise en commun, entre plusieurs structures, de pratiques, de compétences, de services, de moyens patrimoniaux, financiers ou humains. Et si la mutualisation peut être assez différente en fonction des situations, les modes de mutualisation sont tout aussi divers. En effet, par exemple, il est possible de mettre en place des groupes de réflexion ou des rencontres, pour pouvoir partager des expériences communes et les capitaliser. Mais il est aussi possible de mettre en commun des outils de travail (véhicules, machines de production, logiciels, système d'information, etc.), voire même des lieux de travail (partage

de locaux). Notre revue de littérature nous permet de distinguer trois types principaux de mutualisation : immatérielle, matérielle et stratégique.

1.2.3.3.1. *La mutualisation matérielle*

Pour Persais (2004), les ressources correspondent aux facteurs tangibles et intangibles utilisés de façon semi-permanente par l'entreprise (Werner-Felt, 1984). Ils comprennent notamment les actifs physiques (équipements, locaux, matières premières *etc.*), les ressources financières, le capital humain, les ressources organisationnelles (structure formelle et informelle, ensemble des mécanismes dédiés à la coordination, à la planification et au contrôle, *etc.*). La mutualisation matérielle concernera, donc, ces biens dits tangibles comme les machines, biens techniques permettant la production d'un bien, les bâtiments et les infrastructures hébergeant les activités de l'organisation, les finances ou la trésorerie de l'organisation ou encore les ressources humaines (au sens de l'Equivalent Temps Plein Travaillé – ETPT – et donc payé).

La mise en commun de ces actifs implique une utilisation partagée des biens ainsi que, souvent, un engagement fort des parties prenantes, en particulier lorsqu'il s'agit d'actifs spécifiques. D'autre part, la mutualisation des bâtiments et infrastructures, c'est-à-dire le partage des locaux dans lesquels les salariés, employés vont travailler ensemble, impliquent une réelle volonté de travailler ensemble, sur un même lieu, ainsi que de la confiance en la capacité des parties prenantes à faire ses investissements lourds.

1.2.3.3.2. *La mutualisation immatérielle.*

En opposition des actifs tangibles, nous retrouvons les actifs intangibles qui concernent, selon Persais (2004) les droits de propriété, brevets, marques, *etc.*, ainsi que l'information (Barney, 1991) et qui génèrent pour l'organisation des coûts de fonctionnement ou d'investissement. Le dictionnaire des sciences économiques et sociales définit l'investissement immatériel comme « *un investissement intangible dynamique qui incorpore de manière durable une part de connaissance dominante dans le but de contribuer de manière spécifique ou processuelle à la compétitivité et à la valeur de l'entreprise* ». Il faut distinguer « *les investissements immatériels comme la recherche et le développement, la formation, la commercialisation, l'amélioration des processus de production et les logiciels [comme] intangibles, des investissements physiques comme les machines, les bâtiments par exemple qui, eux, sont tangibles* ». Le concept d'investissement non-matériel ou immatériel s'attache ainsi à la nature des ressources dont l'organisation s'est dotée, à savoir une forme particulière de biens qui n'est pas physique.

Dans le même sens, Pourcin et Broutin (1991) explique que « *toute allocation de ressources d'une organisation, ne se concrétisant pas sous la forme d'un bien physique, et destinée à produire ses effets pendant plus d'un cycle d'exploitation ou de production* » correspond à l'immatériel. Lorsqu'il s'agit de décliner les différentes formes de l'investissement immatériel, les experts s'accordent à *minima* sur quatre composantes : la recherche et le développement, la formation, les logiciels et l'action commerciale. D'autres concepts sont utilisés par certains auteurs comme l'investissement en organisation, en restructuration ou encore en amélioration de la fonction de production (Bardes, 1997).

Au-delà de ces composantes, nous intégrons aussi les compétences dans la dimension immatérielle des pratiques de mutualisation. En effet, selon Schultz (1961) il est évident que des compétences et des savoirs utiles sont acquis sans que pourtant ils soient considérés comme un élément capital. Toutefois, « *ce capital est, pour une part substantielle, le résultat d'un investissement délibéré* » Pour Caspar (1988) aussi, cet investissement est spécifique et, en retour, sont attendus « *des effets permanents et durables* ».

Au regard de l'ensemble de ces définitions portant sur l'immatériel, nous concluons que ce qui est immatériel, en opposition à ce qui est matériel, concerne les biens et les services qui ne sont pas tangibles mais qui pourtant sont utiles, voire indispensable, à l'organisation et à sa pérennité. Aussi nous pouvons évoqués les éléments suivants comme étant immatériels :

- la recherche, le développement ;
- les brevets, licences, etc. ;
- les logiciels ;
- les données (données informatiques, informations diverses, etc.) ;
- les compétences (les savoirs, les savoir-faire, les savoirs-être) ;
- et la formation.

Il est intéressant de se focaliser, ici, sur les compétences puisqu'il semble que celles-ci soient souvent à l'origine de fusion ou mutualisation, l'idée étant pour une organisation de pouvoir les acquérir lorsqu'elle n'en dispose pas ou lorsqu'elle les maîtrise mal (Persais, 2004). Or, comme le souligne Persais (2004) « *contrairement à certains actifs physiques, les compétences sont par nature, intangibles, donc, difficilement identifiables et formalisables* ». Dans le Traité des Sciences et des Techniques de la Formation, les auteurs proposent cette définition de la compétence : « *la compétence permet d'agir et/ou de résoudre des problèmes professionnels de manière satisfaisante dans un contexte particulier, en mobilisant diverses capacités de manière intégrée* » (Carre, Caspar, 2004).

Dans le même sens, Tallard (2001) définit la compétence comme étant la « *capacité à mobiliser des dispositions individuelles pour faire face à des situations professionnelles multiples* ». Aussi comprenons-nous que la compétence peut être aussi bien individuelle (Donnadieu, 1991) que collective (Barney, 1991, Meschi, 1997,...). La compétence individuelle s'articulerait autour de trois piliers « l'espace du savoir (capacité à comprendre, concevoir et décider donc la connaissance), du savoir-faire (capacité à mettre en pratique, les pratiques de manière générale), du savoir-être (volonté, les attitudes). Les compétences collectives désignent, quant à elles, la capacité de l'entreprise à associer, coordonner et déployer ces ressources pour accomplir un ensemble d'opérations. Elles sont basées non seulement sur le savoir et l'information (connaissance), mais intègrent également les facteurs résultant de processus d'apprentissage (savoir-faire) et les attitudes (savoir-être) (Durand, 2000). C'est pour ces raisons que des organisations peuvent être amenées soit à s'unir à d'autres organisations pour atteindre ensemble des objectifs soit à vouloir, plus directement, acheter l'organisation pour s'emparer de ces compétences.

1.2.3.3.3. La mutualisation stratégique.

Nous avons pu déterminer, au regard des différentes pratiques étudiées par la littérature, que la mutualisation pouvait avoir une dimension stratégique. En effet, s'agissant parfois de décisions importantes impactant lourdement les finances ou tout simplement l'avenir de l'organisation, les dirigeants sont amenés à mener une réflexion avancée avant de mettre en œuvre ce type de pratiques. Au-delà, il peut arriver que les autres formes de mutualisation (matérielle et immatérielle) conduisent les organisations à passer une étape en développant, aussi, une stratégie commune, mutualisée. C'est, pour nous, le point le plus avancé de la mutualisation.

En effet, la stratégie est un fil conducteur qui sert à guider une organisation dans ses choix de domaines d'activités (Ansoff, 1968). C'est en fait une prise en considération de l'interne comme de l'externe afin d'assurer la pérennité de l'organisation. Autrement dit, pour celle-ci, la stratégie est à la fois une adaptation nécessaire aux évolutions constatées ou attendues de l'environnement (du « dehors » vers le « dedans ») et un bouleversement des règles du jeu concurrentiel rendu possible par l'exploitation des ressources et compétences détenues en interne (du « dedans » vers le « dehors ») (Joffre, P., Tellier, A., 2005). De surcroît, la stratégie peut donc s'étendre à l'ensemble des structures de l'organisation : « ... *la stratégie concerne l'entreprise dans son ensemble, chacune des fonctions étant chargée de la déployer dans son propre domaine d'expertise.* » (Frery, 2005). Nous comprenons qu'il s'agit d'un élément clef pour les organisations et que mettre en commune, mutualisation dans ce domaine à des conséquences très importantes.

C'est de plus, un engagement dans le long-terme, dans la mesure où la stratégie consiste « à déterminer les objectifs et les buts fondamentaux à long terme d'une organisation, puis à choisir les modes d'action et l'allocation de ressources qui lui permettront d'atteindre ces buts, ces objectifs » (Chandler, 1962). A travers la stratégie, les dirigeants de l'organisation vont l'ensemble des décisions et actions relatives au choix des moyens et à l'articulation des ressources en vue d'atteindre un but (Thiétart 1990) tout en élaborant des choix de présence (ou non) dans certains domaines d'activité. Frery (2005) précise, en effet, que « si la stratégie ne se limite pas à la définition du périmètre d'activités, on peut admettre que réciproquement tout choix concernant ce périmètre est bien un choix stratégique, puisqu'il concerne les frontières et l'existence même de la firme ». Aussi nous pensons que la connaissance et la maîtrise, ainsi que la mise en commune de l'ensemble des ressources et activités sont utiles pour atteindre ce niveau de mutualisation avancé.

Rappelons que pour dépasser la vision individuelle de l'acteur, permettre à chacun de s'identifier à l'organisation, c'est à dire avoir une vision élargie d'un ensemble complexe et donc transcender les intérêts particuliers, l'organisation a intérêt à mettre en place un projet commun, stratégique (Lejeune et al., 2001). Comme le rappellent Aurégan et Joffre (2004), « le projet productif (...) se caractérise par l'intentionnalité et la projection, généralement exprimées par les notions de vision et d'intention stratégique ». Dans cet esprit, les dirigeants ne peuvent pas se contenter de déterminer sa stratégie future, ils doivent également mobiliser, traduire la stratégie en actions opérationnelles et en projets, en d'autres termes gérer le changement. Il est du ressort des équipes dirigeantes de mettre en place un contexte dans lequel les initiatives peuvent naître et se concrétiser (Lejeune et al., 2001). La définition de la stratégie se fait pour l'ensemble de l'organisation avec l'ensemble de l'organisation, sur un système démocratique. Toutes les voix peuvent avoir leur importance et le « top management » doit savoir prendre en considération l'ensemble des acteurs à travers un système d'écoute et de confiance dans une hiérarchie appuyée par l'imagination en complément de l'unique expérience (Hamel, 1996). Cela conduit aux collaborations, coopérations, etc. Encore une fois, nous voyons la portée très engageante qu'une mutualisation stratégique induit pour les organisations qui s'engagent sur cette voie.

Nous étendrons notre analyse de la stratégie jusque dans sa mise en œuvre à travers le projet. En effet, comme le soulignent les auteurs Bréchet et Desreumaux (2004), « notre société postindustrielle persiste à présenter le projet comme une opportunité culturelle à saisir pour les individus (projets personnels, professionnels) et les groupes (projet d'entreprise) qui souhaitent mieux maîtriser leur devenir face aux exigences de leur environnement ») Bréchet et Desreumaux (2004) s'appuyant sur les travaux de Boutinet (1992), proposent quatre dimensions du projet. Nous en retiendrons ici la dernière qui

considère « *le projet comme perspective pragmatique ou praxéologique, en ce qu'il constitue pour l'individu une aide indispensable à l'action et que les démarches et dispositifs qu'il recouvre évitent l'improvisation et le simple bricolage* ». Selon ces mêmes auteurs, le projet stratégique répond à la catégorie des projets existentiels qui recouvrent les perspectives d'action en lien avec une recherche de sens et de légitimité des actes.

Afin d'illustrer la mutualisation stratégique nous pouvons, par exemple, citer le Conseil Européen. En effet, il est l'organe qui définit les principes et les orientations générales de la politique commune des états membres de l'Union Européenne. Par consensus y sont définies des stratégies communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants.

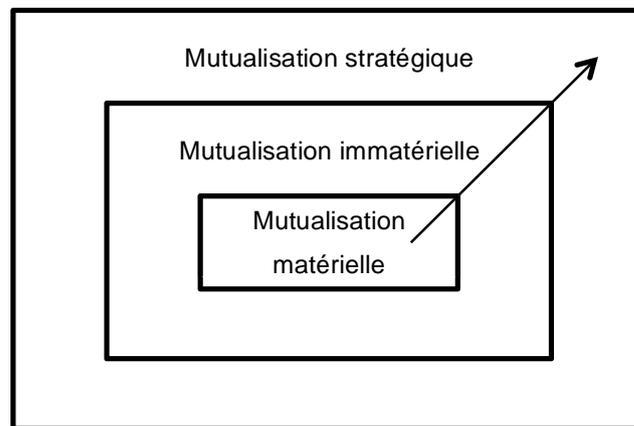
Aussi pour conclure, nous dirons que, pour notre objet d'étude, et en accord avec notre observation du terrain, la mutualisation stratégique porte sur :

- la définition des objectifs à long-terme de l'organisation ;
- la mise en œuvre opérationnelle d'activités, et les choix de celles-ci, pour répondre à la stratégie globale ;
- la formalisation de projets (globaux pour l'organisation et les services).

Ces différents éléments nous permettent de déterminer trois dimensions de la mutualisation que nous retrouvons à la fois dans les pratiques internes et externes, à savoir la mutualisation matérielle, la mutualisation immatérielle et la mutualisation stratégique. D'autre part, nous les avons séparé estimant que ces dimensions avaient, entre elles, une certaine complémentarité ou, du moins, pouvaient s'enchevêtrer à la manière d'une poupée russe. En effet, nous estimons qu'il existe plusieurs niveaux de mutualisation : d'abord matérielle, puis immatérielle (intégrant souvent la première), puis stratégique (intégrant les deux premières). La mutualisation stratégique représentant, pour nous, un niveau d'engagement et de complexité plus important que les deux premiers niveaux. En effet, la mise en commun de matériels apparaît comme moins engageante économiquement mais aussi intellectuellement que la mutualisation immatérielle ou stratégique même s'il peut parfois s'agir de mise en commun de locaux ou de constructions neuves communes. Pour autant, les pratiques liées à la dimension immatérielles semblent plus engageante car l'organisation va partager des données, des compétences, des savoir-faire et savoir-être ce qui demande un niveau d'engagement plus fort, dans la mesure où il s'agit souvent d'avantages compétitifs entre les organisations ou, dans un autre registre, de points difficilement conciliables tant les cultures organisationnelles peuvent être différentes. Pour finir, les pratiques liées à la stratégie nous semble être le niveau le plus engageant dans la mesure où les organisations décident de partager une même stratégie et donc de choisir,

pour elles, une même vision, un même destin qui peuvent se formaliser à travers un projet d'établissement commun par exemple. Dans ce sens, cette dernière dimension englobe nous semble-t-il logiquement les dimensions matérielles et immatérielles. Aussi, nous pouvons représenter notre vision de la mutualisation par le schéma ci-après :

Figure 4 - Représentation de la mutualisation matérielle, immatérielle et stratégique



Nous avons, pour conclure ce chapitre, souhaité faire la lumière sur les pratiques de mutualisation actuellement mises en œuvre dans le secteur public local qui est au cœur de notre problématique de recherche.

1.3. Des pratiques de mutualisation dans le secteur public pour favoriser la performance : une avancée sous contraintes

Ce dernier point de notre premier chapitre est consacré à la présentation des pratiques de mutualisation, souvent réalisées sous contraintes, au sein des collectivités locales (1.3.1), ainsi que sur le terrain particulier des SDIS en France (1.3.2).

1.3.1. Les pratiques de mutualisation dans le secteur public, entre incitations et contraintes

Précédemment, nous avons montré qu'il existe une pluralité de formes de rapprochements entre deux ou plusieurs entités comme le regroupement, la mutualisation, la coopération, l'intégration de services, le réseau, le partenariat, *etc.* qui sont mis en place afin de mieux répondre à un besoin de prise en charge personnalisée et territorialisée (Grenier et Guitton-Philippe, 2011). De manière générale, dans le secteur public, de nombreuses initiatives de mutualisation sont mises en œuvre en particulier sur les fonctions support que sont les achats, le patrimoine, les finances ou les ressources humaines, cela au regard d'une situation économique contraintes et. En effet, comme nous l'avons évoqué dans notre

introduction, la faible possibilité d'augmenter les ressources (par l'impôt principalement), corrélée à la montée en puissance des dépenses obligatoires, contraignent l'administration publique (ministères, collectivités locales, etc.) à revoir ses modes de fonctionnement et à rationaliser l'ensemble de ses activités. S'ajoute à cela des attentes importantes du grand public, tant en termes de qualité que de quantité du service public rendu. Ces mutations peuvent passer par la mutualisation soit de services, soit de compétences, de locaux ou de matériels, entre collectivités de même niveau ou non, dont le cœur de métier est le même ou pas.

Aussi, les incitations sont nombreuses. Dans la fonction publique d'Etat, c'est particulièrement le cas depuis le début de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP). Par exemple, pour les universités, l'optimisation des fonctions supports est en cours d'étude suite à un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR, 2010,) et à la demande de la Direction Générale pour l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle (DGESIP).

Afin d'affiner les possibilités de mutualisation offertes aux organisations publiques et de réaliser un certain nombre de propositions utiles à cet effet, trois rapports ont été commandés par le Sénat. Instituée en avril 2009, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de 36 membres et présidée par le Sénateur Alain Lambert. Par la suite, trois rapports ont été rédigés par MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido et déposés le 25 mai 2010 (Rapport d'information n°495) dans la même optique. Sans écarter l'optimisation des dépenses, ce groupe de travail considère clairement que la mutualisation n'a pas pour finalité de réaliser des économies budgétaires, mais bien de développer des services et des prestations, c'est à dire d'optimiser l'organisation et de faire plus avec les mêmes moyens, mis en commun. Nous retrouvons ici la logique de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) qui préconise de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et dont le principe est, en le simplifiant, de faire mieux voire plus avec autant (voire moins) de moyens.

Aussi, dans le secteur public local, la création de structures intercommunales telles que les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les pays ou les communautés urbaines, et cela depuis plus de trente ans, va dans ce même sens de la mutualisation des moyens et de l'action publique. La création de ces structures permet, en effet, de manière réglementaire, aux communes qui en font le choix, de mettre en commun des domaines de compétences, comme la voirie ou encore la gestion des déchets, ainsi que leurs personnels et moyens techniques. Ces mutualisations sont encouragées par les

récentes lois de décentralisation³⁵. Ainsi, ces structures dégagent-elles des moyens pour améliorer l'offre de service public, rationaliser leurs modes de fonctionnement mais aussi créer une homogénéité de services sur un même territoire.

Malgré ces avancées dans différents contextes, plusieurs difficultés apparaissent en matière de mutualisation. Tout d'abord, des contraintes propres aux structures concernées peuvent exister. En effet, un rapport de la Cour des Comptes de 2009³⁶ souligne, sur le terrain public local, la nécessité d'aller encore plus loin en matière de mutualisation pour les EPCI qui n'exploitent pas toutes les possibilités leur étant offertes et qui pourraient leur permettre de réaliser des économies d'échelle. La Cour parle spécifiquement de difficultés liées à la mise en commun des moyens, ou encore à la complexité de définir et de mener des politiques publiques communes (éléments d'ailleurs repris dans un rapport de 2013). De plus, les démarches de mutualisation sont aussi limitées par les contraintes réglementaires qui l'encadrent. Le cadre juridique est, en effet, instable, en particulier au regard de la Cour de Justice de la Commission Européenne. Les règles de la commande publique viennent ainsi perturber les dispositifs de mutualisation qui peuvent être mis en place dans le secteur public, au moins sur le plan réglementaire. En effet, le droit des marchés publics met en évidence plusieurs principes tels que la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures, mais aussi la réalisation à titre onéreux de toute prestation. Or, dans le cas d'une mutualisation de service entre collectivités, ces principes ne sont pas toujours tous respectés. Seule la prestation « *in house* » semble pouvoir permettre aux collectivités de réaliser ce type d'accords à condition de respecter certaines conditions mises en lumière par la jurisprudence Teckal³⁷ de la CJUE (Cour de Justice de l'Union Européenne). En particulier, il s'agit, pour le pouvoir adjudicateur, d'exercer sur son cocontractant un contrôle similaire à celui exercé sur ses propres services. D'autre part, le cocontractant doit exercer l'essentiel de son activité au profit du pouvoir adjudicateur. Le droit européen exige alors que la mutualisation ne s'effectue qu'entre personnes morales de droit public et qu'elle n'ait pour objet qu'une activité d'intérêt public. La Cour a admis, dans l'arrêt Coditel Brabant³⁸ du 13 novembre 2008, la possibilité pour des collectivités territoriales de contracter sans mise en concurrence avec la structure intercommunale dont elles sont membres. Cela y compris lorsque cette structure est constituée sous la forme d'une société, entièrement détenue par des personnes publiques, celles-ci pouvant exercer un contrôle conjoint sur ladite structure. Le contrôle exercé sur l'intercommunalité n'a pas à être exercé individuellement par chacune des

³⁵ LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

³⁶ Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2009, La Documentation Française, Février 2009

³⁷ CJCE C-107/98 du 18 novembre 1999, Teckal Srl

³⁸ CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle, affaire C-324/07.

autorités publiques mais peut l'être « *conjointement par ces autorités, statuant, le cas échéant, à la majorité* ». L'évolution de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg et le traité de Lisbonne offrent une possibilité de mutualisation des moyens par son objet, pour des tâches d'intérêt public ou pour des missions de service public sans être contraint par les règles relatives aux marchés publics. Ainsi, la Cour a-t-elle rappelée, par un arrêt du 9 juin 2009, que « *le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière* ». D'autre part, le traité d'Amsterdam complète le dispositif en y intégrant les services non économiques d'intérêt général (SNEIG). Il est possible d'y voir, dans certaines conditions, la possibilité d'échapper aux contraintes de la commande publique. Malgré ces contraintes, le législateur français, sous l'impulsion des gouvernements successifs, incite les services publics locaux à recourir de plus en plus aux pratiques de mutualisation.

1.3.2. Le recours massif des collectivités locales aux pratiques de mutualisation

Dans le contexte actuel, les collectivités locales s'ouvrent ainsi très largement aux pratiques de mutualisation. Concernant les communes, elles y ont recours depuis longtemps (1999) au sein des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, cela prenant une ampleur de plus en plus importante chaque année. En 2006, une enquête de l'ADCF révèle que 40% des communautés se déclaraient engagées dans des conventions de partage de service, 28% d'entre elles étaient en cours de réflexion en la matière, tandis que seulement 17% ne semblaient pas intéressées par la mutualisation. Pourtant, en 2005, au congrès de l'ADCF d'Angers, 60% des Présidents des communautés déclaraient que de nombreux doublons perduraient entre les services de l'EPCI et ceux des communes, ce qui en a fait un point de réflexion important.

Dans cet objectif, le législateur, avec la loi du 12 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales (dite loi RCT), est venu donner un cadre réglementaire à de nombreuses pratiques. En effet, cette loi met, tout d'abord l'accent sur la mutualisation stratégique, imposant, après chaque renouvellement des conseils municipaux, la rédaction d'un rapport relatif à la mutualisation des services entre les services de municipalités et ceux de l'EPCI. Ce rapport se veut aussi être un plan de mise en œuvre et de suivi des pratiques pour tendre vers une maximisation de celle-ci, cela en collaboration avec l'ensemble des municipalités. L'idée de la mutualisation apparaissant comme un moyen d'aplanir les frontières administratives et d'apporter une cohérence globale à l'action publique locale, avec le recours à des projets de territoire structurés, comme cela est déjà le cas dans plusieurs communautés telles que Lyon, Strasbourg, Mulhouse, etc. D'autre part, toujours en

matière de stratégique, le fait de partager les documents stratégiques (SCoT, PLU et/ou PLH) donne un contenu politique important à la dimension intercommunale sans qu'il n'y ait, pour autant, de mutualisation ou de transferts de moyens humains (étude INET, 2011)³⁹.

En matière de mutualisation, il est aujourd'hui possible, pour les collectivités locales de recourir à plusieurs montages administratifs, plus ou moins engageant pour elles. En effet, elles peuvent tout d'abord recourir à des mises à dispositions, soit individuelles, soit de services. Dans le premier cas, un agent fonctionnaire communautaire peut être mis à disposition d'une commune membre ou inversement, l'accord préalable de l'agent reste nécessaire et l'autorité varie en fonction des missions confiées à l'agent. D'autre part, s'agissant de la mise à disposition des services (article L-5211-4-1 du CGCT), il s'agit de service communaux œuvrant pour la communauté, dans le cadre des compétences transférées à la communauté. L'autorité hiérarchique varie en fonction des missions confiées à l'agent et celui-ci continue à relever, statutairement, de sa collectivité. Ces pratiques peuvent être considérées comme un premier degré de mutualisation (INET, 2011). Dans la même idée, et donc à un même niveau d'engagement, le législateur rend aussi possible (article L-5211-4-3 du CGCT) l'acquisition de matériels techniques pour les mettre à disposition des communes membres, même pour des compétences qui ne seraient pas transférées à l'EPCI. Ces mises à dispositions doivent faire, elle aussi, l'objet de convention.

Pour aller au-delà, la création des services communs, en remplacement de la gestion unifiée des services, représente le deuxième degré de mutualisation possible. Ces services concernent uniquement les services fonctionnels (ressources humaines, informatique, etc.) et peuvent concerner des compétences qui ne sont pas transférées directement à l'EPCI. Ces services sont placés directement sous l'autorité du Président de la communauté et les agents sont mis à disposition de plein droit, avec toutefois la conservation des régimes indemnitaire et des avantages individuels. Il est attendu de cette disposition une mise en commun des moyens, ainsi qu'une mise en commun des compétences. Ces pratiques sont soumises à la consultation systématique des comités techniques paritaires (CTP) ainsi qu'à la mise en place de conventions spécifiant les modalités de remboursement. Nous voyons qu'ici le partage des objectifs est plus complet et entraîne aussi un partage des coûts.

Dans ce sens, le rapport de l'INET (2011) fait état de trois types de mutualisation correspondant à la coopération technique, le pilotage intégré et, pour finir, à la structure intégrée. Le premier concerne en particulier l'entretien des espaces verts, véhicules ou

³⁹ *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale études de cas*, ADCF - INET, 2011.

encore la voirie mais les services les plus mutualisés restent l'animation et les médiathèques ou bibliothèques. Dans cette typologie, nous pourrions retrouver des communautés de communes ou d'agglomération comme celles de Clermont-Ferrand ou Valence. Ensuite, le pilotage intégré concerne plus particulièrement les fonctions dites supports, le constat étant fait que les affaires juridiques et l'informatique sont les fonctions les plus mutualisées à l'inverse des finances, qui restent dans le giron des municipalités. Les agglomérations toulousaine et rennaise sont, par exemple concernées. Enfin, les agglomérations comme Angers, Blois ou Reims s'inscrivent, elles, dans la catégorie des structures intégrées, c'est-à-dire cumulant les partages techniques mais aussi sur les fonctions supports.

Si les possibilités offertes aux collectivités ont plutôt une portée interne, c'est-à-dire au sein d'un EPCI auquel elles appartiennent déjà, l'article 5111-1-1 du CGCT, quant à lui, ouvre la voie à la mutualisation externe dans la mesure où il permet la réalisation de prestations de services entre EPCI. Celles-ci peuvent avoir lieu soit dans le cadre d'une mise à disposition de services et d'équipement soit au sein d'un service unifié géré par l'un des EPCI après avis des CTP. Ces conventions échappent du cadre de la commande publique dans la mesure où elles concernent des services non économiques d'intérêt général ou ont pour objet la mise en œuvre de compétences communes.

Nous avons focalisé notre intérêt sur les communes et communautés de communes ou d'agglomération, car ce sont celles qui ressemblent le plus à notre terrain de recherche, les SDIS, dans la mesure où ces établissements réunissent, comme les EPCI, plusieurs entités réparties sur un territoire donné. Toutefois, la différence avec les SDIS reste importante, dans la mesure où ceux-ci ont pris la place des Centres d'incendies et de secours, ce qui n'est pas le cas des intercommunalités avec les municipalités. Bien que focalisés, donc, sur les intercommunalités, nous pouvons aussi souligner que les autres niveaux de collectivités locales mettent en place des conventions de partenariat entre elles sur un certain nombre d'objets. Cela étant, là-encore, encouragé par le législateur qui au sein du titre III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT autorise les départements, les régions, ainsi que leurs établissements publics et syndicats mixtes auxquels ceux-ci appartiennent, à mettre en commun des services administratifs ou techniques au sein d'un service unifié, lorsque les collectivités concernées ne souhaitent pas recourir à la création d'un syndicat mixte. Une des voies de mutualisation les plus utilisées demeure les achats à travers le recours au groupement de commandes. Les conseils généraux mutualisent aussi avec d'autres niveaux de collectivités, comme c'est le cas des départements l'Eure et de la Seine-Maritime avec la région de la Haute Normandie concernant la mise en place d'un portail de gestion des ressources humaines pour les personnels TOS (techniciens et ouvriers

spécialisés). La région Rhône-Alpes se pose elle-aussi en exemple de mutualisation inter-niveau de collectivités, avec un projet de gestion mutualisée de l'information des voyageurs de transports en communs, en collaboration avec quatre conseils généraux et sept communautés d'agglomération. Si de nombreux exemples existent comme ceux-là, ils restent encore marginaux et ne concernent encore que des coopérations techniques, pour reprendre le terme utilisé par l'INET, l'administration unique n'est pas encore au cœur de ces pratiques, un niveau de collectivités ne remplaçant pas un autre. C'est d'ailleurs, sûrement, une des motivations des réformes actuellement en cours comme la fusion des régions ou encore des intercommunalités en France (avec la disparition annoncée, du moins dans leur forme actuelle, des départements). La mutualisation sera alors forcée par la réglementation. C'est d'ailleurs le cas pour les SDIS qui ont imposé le corps départemental, prenant ainsi la place au corps départemental.

1.3.3. Les SDIS, des établissements engagés dans les pratiques de mutualisation

L'existence même des SDIS repose sur des pratiques de mutualisation entre plusieurs centres d'intervention et de secours et le corps départemental (1.3.3.1). Des voies de mutualisation, bien qu'existantes, restent toutefois à exploiter tant avec les conseils généraux dont ils dépendent de manière naturelle (1.3.3.2), qu'avec les autres niveaux de collectivités locales (1.3.3.3).

1.3.3.1. Les pratiques de mutualisation au sein des SDIS en France

Les SDIS sont souvent cités en exemple en ce qui concerne les pratiques de mutualisation. D'ailleurs, dans son rapport au Premier Ministre portant sur les finances départementales, le directeur général des services du Département du Rhône, indiquait que « *la mutualisation est parfois ancienne, discrète, peu connue, elle a retrouvé une nouvelle vigueur avec la création des SDIS et le transfert des parcs de l'équipement. Elle mériterait d'être développée dans de nouveaux secteurs* » (Rapport Jamet, 2010)⁴⁰. En effet, la mutualisation, ses modes de mise en œuvre, ainsi qu'un certain nombre de ces possibles effets, sont bien connus au sein des SDIS puisqu'ils découlent directement de la départementalisation exigée par la loi du 3 mai 1996. Les centres de secours gérés initialement par les communes, tant pour le fonctionnement que pour l'investissement, intègrent alors progressivement une structure départementale, cette dernière ayant pour

⁴⁰ P. JAMET, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales...*, op. cit.

objectif, entre autres, de réaliser des économies d'échelle par la mise en commun, sur un même territoire, de l'ensemble des moyens (humains, financiers et patrimoniaux) tout en assurant au mieux la protection des biens et des personnes. La difficulté majeure rencontrée pour la mise en place progressive de cette départementalisation reste la mise en action de l'ensemble de ces corps communaux au sein d'une même entité départementale et la création d'une cohésion d'ensemble. Une mutualisation des moyens financiers, humains et patrimoniaux a ainsi été initiée, ces dix dernières années, dans différents domaines permettant la réfection de centres d'incendies et de secours, la mise à niveau en matière de matériel roulant et non roulant, l'amélioration de la formation, ou la centralisation des fonctions supports. Nous pouvons alors parler ici d'une mutualisation interne réalisée sous contrainte réglementaire.

De nombreux SDIS ont, cependant, dépassé les seules dispositions réglementaires pour mutualiser le plus possible dans un grand nombre de domaines. Au niveau matériel et patrimonial, nous pourrions prendre l'exemple de la centralisation de la gestion de l'ensemble des biens par un service unique. Là où, par le passé, les centres d'incendies et de secours pouvaient avoir géré eux-mêmes les réparations des véhicules ou encore l'entretien des équipements de protection individuelle, c'est un service centralisé qui assure ce travail, cela dans un objectif de meilleure qualité et de diminution des coûts. C'est le cas, entre autres, des SDIS de l'Isère, de la Charente-Maritime ou encore des Pyrénées-Atlantiques. De manière aussi très concrète, l'ensemble des SDIS dispose d'une pharmacie départementalisée (Pharmacie à usage unique) pour assurer les secours médicalisés et para-médicalisés. Sur plan administratif, la gestion des finances est principalement faite en centrale au niveau des SDIS tout comme est assurée la gestion administrative des ressources humaines et de la formation, l'ensemble des SDIS possédant un Groupement de Services ou une sous-direction relative à ces fonctions. En matière de formation, les SDIS ont aussi créés en leur sein des écoles départementales de formation et des services administratifs spécialisés dans l'organisation et le suivi des formations obligatoires (ou optionnels) pour l'ensemble des personnels sapeurs-pompiers, volontaires comme professionnels. Ces services sont dotés de moyens mutualisés (bâtiments, véhicules, supports de formations, etc.) pour assurer les formations pour l'ensemble du département, parfois en un seul lieu lorsque le SDIS dispose d'une plateforme spécifique de formation, comme pour le SDIS de l'Hérault ou celui de la Vienne.

Toutefois, des séparations existent encore entre la gestion administrative des groupements territoriaux, par exemple, et celle des centres d'incendies et de secours professionnels, même lorsque ceux-ci partagent des locaux proches ou similaires. Plusieurs SDIS, comme ceux du SDIS de la Dordogne ou d'Ille-et-Vilaine, ont mis en place des

regroupements de secrétariats entre les structures, ou pour assurer la gestion du courrier par exemple.

Pour finir, certains SDIS ont passé une étape importante en matière de mutualisation en générant ce que nous avons appelé une mutualisation stratégique. En effet, des SDIS comme celui des Yvelines, de l'Essonne, de la Haute-Corse, des Vosges ou encore des Pyrénées-Atlantiques (pour ne citer qu'eux) ont établi un projet stratégique d'établissement, projetant le SDIS sur plusieurs années et établissant pour lui un certain nombre d'objectifs à atteindre. Nous voyons ici l'engagement de l'ensemble des parties prenantes du SDIS autour d'un même projet stratégique engageant.

Si, comme nous venons de le souligner, les SDIS font la preuve d'un travail important en matière de mutualisation en leur sein, ils s'intéressent aussi à des pratiques de mutualisation externe possible avec d'autres SDIS, bien que celles-ci soient encore à leurs débuts en France.

1.3.3.2. Les pratiques de mutualisation restant toutefois à développer entre les SDIS

Selon ce même rapport, les SDIS n'ont pas pleinement mobilisé les possibilités de coopération interdépartementale et de mutualisation des moyens prévues par les articles 62 et 63 de la loi du 13 août 2004 portant sur la modernisation de la sécurité civile. Ces articles prévoient, en effet, la possibilité de la création d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS), forme non encore utilisée par les SDIS. Aussi, les rapporteurs préconisent-ils de promouvoir d'autres formes de coopération entre SDIS, permettant la mutualisation de certaines fonctions, comme les achats ou la formation, dans sa proposition n°17.

En matière de formation, les rapporteurs envisagent de favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers, ainsi que la collaboration avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dans ses propositions n°37 et 38, notamment pour la construction des plateaux techniques et l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, afin de permettre un meilleur taux de retour des moyens financiers ainsi mis à disposition. Cette mutualisation de la formation est reprise par la Cour des Comptes (2013) qui déplore que « *les SDIS méconnaissent les possibilités de formation disponibles au sein des SDIS des départements voisins, ce qui est d'autant plus dommageable que les investissements nécessaires à la création de certaines installations de formation (maison à feu, simulateurs d'incendie, notamment) sont importants* », certaines installations pouvant atteindre 4 millions d'euros. Dans son rapport de 2013 met à l'honneur

le projet du centre rhénan d'entraînement à la maîtrise des risques fluviaux (prévu pour 2015) mutualisé entre les sites de Strasbourg, de Mulhouse et de Mannheim en Allemagne et qui a fait l'objet d'un financement de l'Union Européenne à hauteur de 45 % (1,34 M€ pour un budget de 2,99 M€). Ce type de projet est vivement encouragé à se développer, plusieurs SDIS, comme celui des Pyrénées-Atlantiques, entretiennent, eux-aussi, des relations de proximité avec leurs voisins européens. D'autres SDIS ont aussi recours à cette mutualisation de la formation. C'est le cas des départements de la Sarthe, du Morbihan, de l'Orne, de la Corrèze et des Yvelines qui ont recours aux ressources de départements limitrophes via des conventions financières pour l'utilisation d'infrastructures spécifiques, des actions de formation communes et/ou la mise en commun de supports pédagogiques en ligne. Le SDIS du Rhône, quant à lui, sur des formations pour lesquelles il a reçu un agrément, reçoit des stagiaires d'autres départements sur compensation financière.

Concernant la gestion des ressources humaines, et bien qu'aucun SDIS ne soit engagé dans cette voie aujourd'hui, la Cour estime, en 2013, que « *le rapprochement des services de ressources humaines des départements et des SDIS, notamment dans le domaine de la gestion des personnels administratifs ou des rémunérations apporterait, outre des économies d'échelle, (...) une sécurité juridique accrue.*

L'exemple des achats mutualisés peut aussi être évoqué, avec deux options possibles pour les achats inter-SDIS : les groupements d'achats et les commandes via l'UGAP (Union des groupements d'achat public). S'agissant des engins, 64% des achats ont été le fait de SDIS seuls en 2008, 9% à travers des groupements d'achat et 27% par l'UGAP. Ces proportions atteignent respectivement 79%, 5% et 16% pour les petits matériels, et 81%, 5% et 14% pour les EPI. Entre 2007 et 2008, les achats seuls d'engins sont en reflux de 7%, alors que le passage par un groupement d'achat augmente de 13% et, par l'UGAP, de 67% (Direction de la sécurité civile, 2010). Ces pratiques ont d'ailleurs à nouveau été appelées des vœux du Président de la FNSPP lors du congrès annuel à Annecy en octobre 2013. En la matière, il serait aussi possible de s'inspirer des pratiques d'autres pays européens voisins. Par exemple, en Angleterre, une stratégie nationale d'approvisionnement est mise en œuvre pour les achats d'équipement par l'intermédiaire d'une société (*Firebury Ltd.*) qui possède le statut d'organe public non ministériel. Cette société négocie et gère alors les contrats nationaux pour l'équipement des services d'incendie et de secours, y compris les véhicules, l'habillement et les appareils respiratoires. L'objectif est de procurer des équipements standardisés, permettant l'interopérabilité et l'égalité entre les services.

Sur le plan opérationnel, selon la Direction générale de la sécurité civile (2011), 60% des SDIS possèdent des conventions avec des départements limitrophes afin de réduire les

délais d'intervention. En la matière, un rapport de la Cour des Comptes nous rappelle que les SDIS de la Haute-Marne et des Vosges ont partagé la construction d'un centre de secours commun regroupant les moyens de deux Centre de secours (de première intervention) présent chacun sur le territoire d'un SDIS différent. Ce regroupement a permis une amélioration des équipements ainsi qu'une amplification du périmètre d'intervention. Ce type de mutualisation semble donc à exploiter dans le futur. D'autre part, la Cour des Comptes (2013) souligne que la mutualisation des équipes de secours spécialisées est à engager rapidement, sous le contrôle des préfets de zone pour assurer une qualité de secours optimale, eu égard aux coûts importants qu'elles représentent tant en matière de formation, d'équipement que de ressources humaines. Les SDIS du Jura et de la Saône-et-Loire, par exemple, ont établi une convention permettant à leurs équipes spécialisées d'intervenir sur le territoire du partenaire lorsque celui-ci ne dispose pas des compétences concernées. Cet exemple devrait inspirer d'autres pratiques du même type dans le futur.

Pour finir, sur le plan de la mutualisation stratégique, la Cour des Comptes préconise que les préfets de zones « favorisent l'adoption de documents de planification, sous la forme de schémas zonaux de coordination, à articuler avec les documents stratégiques existants (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques -SDACR-, schéma régional d'organisation des soins -SROS-) ». Cette démarche régionale, bien qu'encore inexploitée, est pourtant sollicitée par de nombreux acteurs, dont certains syndicats. C'est, en particulier, le cas du directeur des moyens généraux du SDIS des Côtes d'Armor qui déclare dans une des tribunes de la Gazette des Communes « *La fusion des Sdis en un établissement régional offrirait le même potentiel d'efficacité et de simplicité. Une mutualisation des savoir-faire et des moyens, un management unifié, une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et une commande publique à l'échelle d'une région apporterait efficacité et économies de gestion* »⁴¹

Au-delà des pratiques associant d'autres établissements de même nature, il est aussi possible pour les SDIS de créer des mutualisations avec d'autres collectivités locales ou établissements publics locaux.

1.3.3.3. Les voies de mutualisation possibles et exploitées avec les collectivités locales

Les relations entre les SDIS et les conseils généraux sont, par essence, très étroites. En effet, les membres du conseil d'administration des SDIS sont des membres élus du conseil général, ce qui peut avoir une importance forte en matière de mutualisation. D'autre

41 Hervé Guihard, *Pour une régionalisation des Sdis*, La Gazette des Communes, 15 septembre 2014

part, les conseils généraux sont aujourd'hui les premiers financeurs des SDIS, bien devant les communes, aussi voyons-nous pour émus, un intérêt à voir des mutualisation se produire, au moins pour générer des économies, dans un contexte aussi tendu que celui connu par ces collectivités locales de nos jours.

La législation autorise, en effet, la mutualisation entre Conseil Général (CG) et SDIS. Depuis février 2002, en application des dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité, les SDIS et les départements peuvent ainsi conclure des conventions de gestion. Cela semble en particulier pertinent pour la gestion du parc immobilier puisque les CG disposent des compétences nécessaires en la matière, étant donné la richesse de leur patrimoine, liée par exemple à la gestion des collèges. D'autre part, la loi relative au transfert des parcs routiers départementaux peut amener SDIS et CG à mutualiser les installations et outils d'entretien des véhicules spécialisés dont la disponibilité d'intervention permanente doit être préservée. Le département du Rhône a ainsi conclu avec le SDIS un accord selon lequel l'entretien de l'ensemble des casernes est assuré par les équipes techniques départementales, y compris la préparation des dossiers de consultation des entreprises puis le suivi des travaux. En investissement et en fonctionnement, les conditions de travail et le bilan financier semblent alors améliorés.

La mutualisation est aussi assez largement encouragée par les observateurs nationaux au sein de plusieurs commissions. Entre autres, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a remis un rapport en juillet 2009 sur le financement des SDIS. La mutualisation des moyens entre SDIS et conseils généraux est évoquée à de nombreuses reprises et concerne non seulement les moyens matériels, mais aussi les moyens humains, afin d'atteindre une meilleure rationalisation et gestion de ces deux organisations fortement liées. Aussi cette commission préconise-t-elle plusieurs mesures afin d'encourager la mutualisation entre les SDIS, ainsi qu'entre SDIS et CG ou collectivités locales. En particulier, la commission recommande une réforme, dans sa proposition n°5, du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS⁴² pour réserver son action à l'investissement des SDIS aux Etablissements Publics Interdépartementaux d'Incendies et de Secours (EPIDIS) ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS. Ensuite, la MEC recommande, dans sa proposition n°14, de favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du CG, au niveau des fonctions support, comme la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines, les

⁴² Fonds créé en 2003 par l'article L.1424-36 du CGCT pour acheter des équipements et matériels préconisés par la DSC et présentant un intérêt dans le domaine opérationnel

achats, les systèmes d'information, les ateliers de réparation ou la gestion financière et comptable.

Toutefois, comme nous l'évoquions plus haut, ces mutualisations sont souvent contraintes par des aspects juridiques. Aussi, la commission évoque-t-elle la nécessité de trouver des aménagements réglementaires, dans ses propositions n°15 et 16, pour permettre aux départements d'épauler les SDIS dans leurs missions pour la conduite de travaux immobiliers et de mettre en réseau des compétences dont disposent les départements et les SDIS. Cette dernière peut notamment être facilitée par la mise à disposition et la fourniture de prestations de services, ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion.

Dans ce même sens, le « *Rapport Jamet*⁴³ » analyse, de manière approfondie, l'état des finances départementales en France en s'intéressant particulièrement aux relations existantes entre les SDIS et les CG qui font l'objet de cinq propositions sur les quarante présentes dans le dit-rapport. Ces propositions concernent en particulier les domaines de l'informatique, de la formation des personnels, des achats, de l'entretien du patrimoine (mobilier et immobilier), de la médecine du travail et des achats pharmaceutiques, ou encore de la gestion de la trésorerie et de la dette.

De manière plus pratique, ces incitations se retrouvent de manière opérationnelle dans les modes de fonctionnement des SDIS. Par exemple, en matière d'entretien des biens immobiliers, le département du Rhône assure ainsi l'ensemble des opérations de maintenance et de réparation pour le compte du SDIS. Les départements du Jura, du Cantal, de l'Hérault et de l'Aude ainsi que le SDIS de l'Hérault, quant à eux, participent à un établissement public qui assure les prestations informatiques nécessaires à leur fonctionnement (mutualisation des dépenses et des compétences). Il ne s'agit ici que de quelques exemples mais qui viennent ouvrir la voie à des pratiques innovantes.

En dépit de ces préconisations et de ces exemples, la Cours des Comptes, dans son rapport de 2013, déplore que, si pourtant 80% des SDIS déclarent avoir mis en œuvre des coopérations avec le département auquel ils sont liés (source ADF), seulement 40% des SDIS mutualisent les achats et la partage d'informations géographique, qui sont les deux activités les plus fréquemment cités. Cela signifie que pour le moment, si la volonté reste présente, les réalisations restent rares ou encore très hétérogènes en fonction des territoires. Pourtant, en matière d'achats, les SDIS du Bas-Rhin estime avoir réalisé un gain

⁴³ Le Rapport Jamet concerne les finances départementales. Il a été remis le 22 avril 2010 au Premier Ministre François Fillon.

de 30% sur l'approvisionnement de sa pharmacie à usage interne en s'associant à la centrale d'achat de l'hospitalisation privée et publique. Le SDIS du Val-d'Oise, quant à lui, estime que son appartenance à un groupement de commande avec le département conduirait à une économie atteignant 22% pour certains contrats relatifs à l'entretien du parc automobile. D'autre part, la Cour regrette que sur des domaines où les ressemblances sont fortes entre les CG et les SDIS (comme la gestion informatique ou l'entretien du parc automobile), seulement 30% des SDIS affirment les mutualiser avec les CG. Aussi, à l'aune de ces chiffres et des exemples avancés, nous comprenons que des travaux d'ampleur restent donc à mettre en œuvre pour voir se multiplier ces nouvelles pratiques sur le territoire.

En complément, si la mutualisation avec le CG et même entre SDIS est largement évoquée par ces différents rapports, il nous semble intéressant d'aborder ici les possibilités, qui s'offrent au SDIS, pour mutualiser certaines activités ou compétences avec d'autres collectivités locales, en particulier avec les communes. En effet, malgré la départementalisation, le lien avec l'échelon communal reste encore très fort. Les chefs de centres ont ainsi des relations étroites avec l'équipe municipale qui intervient souvent auprès des directions départementales afin, non seulement, de défendre les intérêts de leur centre d'incendie et de secours local, mais aussi de s'assurer de la sécurité de leurs concitoyens. Sécurité, qui reste un enjeu majeur pour un territoire, quelle que soit sa taille. Plusieurs accords sont ainsi passés, souvent de manière non conventionnelle, entre les centres de secours et les mairies pour certaines prestations comme l'entretien des locaux ou des espaces verts par exemple. Bien qu'informelle, la mutualisation des moyens, ici humains et techniques, est bien activée.

Comme nous avons pu le voir, et concernant notre terrain particulier d'étude, des mutualisations sont en effet possibles entre des conseils généraux, des communes et des SDIS bien que les activités dites « *cœur de métier* » soient différentes. Cela concerne alors plus particulièrement les fonctions dites supports qu'elles ont en commun, en particulier les finances, les ressources humaines et la formation, ou la gestion du parc roulant, bien que cela ne soit pas toujours évident dans la pratique, chaque organisation ayant une culture, des spécificités propres qu'il convient de prendre en compte et de respecter.

Conclusion du Chapitre 1 : une proposition de caractérisation des pratiques de mutualisation

Ce premier chapitre nous a permis d'apporter une caractérisation, qui nous semblait jusqu'alors absente ou incomplète, aux pratiques de mutualisation dans le secteur public. Ces pratiques sont d'ailleurs au cœur de notre problématique de recherche.

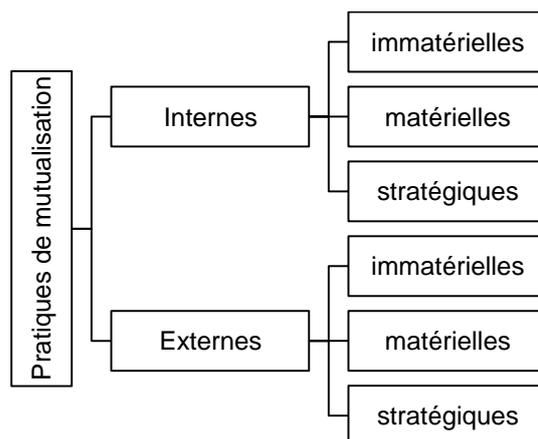
Sur le plan conceptuel, nous avons pu relier la mutualisation aux notions de coûts de transaction, de collaboration ainsi qu'à la confiance et à la réciprocité dans les échanges. Puis, afin d'opérationnaliser notre caractérisation, nous avons lié des pratiques aux opérations courantes de croissance interne et externe utilisées par les organisations pour répondre à des situations variées telles que le maintien d'une position sur un marché, la réponse à une situation économique contraintes, l'accès de nouvelles compétences ou encore l'augmentation de la qualité des produits ou des services. Ensuite, nous avons souhaité évoquer des pratiques spécifiques de mutualisation dans le secteur public locale et en particulier dans les SDIS ainsi que les voies possibles de perfectionnement et de diffusion de celles-ci. Pour finir, nous sommes revenus sur le cas des fusions-acquisitions, et en particulier le cas des fusions, en passant en revue un certain nombre d'études portant sur le lien entre ces opérations et la performance des organisations, qui est généralement l'objectif si ce n'est unique, au moins permanent, de celles-ci.

Ainsi, de manière conceptuelle les pratiques de mutualisation peuvent être considérées comme des opérations visant à permettre à plusieurs acteurs de collaborer entre eux, cela en maintenant un contrôle continu sur les coûts de transaction et en favorisant un climat de confiance pérenne. D'autre part, sur le plan opérationnel, les pratiques de mutualisation consistent en des opérations tournées tant vers l'interne que vers l'externe, répondant à une logique stratégique de la part des organisations de réorganiser leurs propres moyens, de mettre en commun ou d'acheter des moyens (matériels ou non) avec d'autres organisations afin de maintenir leur position sur un marché, gagner en compétitivité ou encore maintenir ou faire progresser la qualité des produits ou des services.

L'ensemble de ces éléments nous permettent de définir les pratiques de mutualisation comme des opérations menées par des organisations, tant en interne de celles-ci qu'avec des partenaires extérieurs, pour des objets matériels, immatériels ou stratégiques et cela à travers des processus de collaboration élaborés de manière à maîtriser les coûts de transaction et favoriser l'amélioration des produits ou services.

Dans ce cadre, nous proposons, en reprenant les éléments de notre définition, une représentation schématique des pratiques de mutualisation.

Figure 5 – Caractérisation des pratiques de mutualisation



Dans la continuité des études portant sur la performance des fusions-acquisitions, notre problématique porte, elle, sur l'influence des pratiques de mutualisation sur la performance de l'organisation publique locale. Aussi convient-il, dès lors, de définir la performance, notion polysémique et polymorphe. Cela fait l'objet de notre second chapitre.

Chapitre 2. L'amélioration de la performance publique locale comme objectif des pratiques de mutualisation

Parce que depuis la fin des années 1980, les administrations doivent faire face dans de nombreux pays à des contraintes de plus en plus importantes (économiques, sociales, politiques,...), celles-ci cherchent à revoir leurs modes d'organisation et de management (2.1). Les administrations du monde entier se sont ainsi mises en quête d'un modèle de gestion plus « performant », terme très utilisé de nos jours dans de nombreux domaines que nous veillons à mieux définir (2.2). D'autre part, nous rapprochons les pratiques de mutualisation des opérations de fusions-acquisitions qui ont fait l'objet de nombreuses études, en particulier concernant leur impact sur la performance. Nous nous en inspirons donc pour notre recherche (2.3). Nous étudions, enfin, dans ce chapitre, les spécificités de la performance dans le secteur public local et proposons une opérationnalisation d'un modèle multidimensionnel adapté aux organisations publiques locales (2.4).

2.1. L'évolution du management public pour la recherche de performance publique locale

Le rôle des managers est devenu central dans toutes les organisations (Mintzberg, 1989) et cela tant dans le secteur public que privé. Cette fonction a évolué dans le temps, passant d'un mode plutôt directif à un mode participatif et, nous notons qu'elle présente certains particularités dans le secteur public, eu égard aux évolutions fortes de son contexte, qu'il convient d'appréhender (2.1.1). C'est, en particulier, un passage d'une culture de moyens à une culture de résultats qui s'est instaurée, en relation avec l'important du *New Public Management* (2.1.2).

2.1.1. Les évolutions du management et ses spécificités dans le secteur public : d'un management directif lié aux moyens à un management participatif orienté vers les résultats

Le management est à la croisée d'un grand nombre de disciplines scientifiques : économie, gestion, sociologie, psychologie, sciences politiques,... (Picq et *al.*, 2006). Pour Thiétart (2012), c'est « [*l'*] art ou [*la*] manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler [*et*] s'applique à tous les domaines de l'entreprise ». Pour faire simple, nous pouvons dire que le management est l'outil permettant de réunir l'ensemble des moyens (humains, financiers, techniques ou patrimoniaux) afin

d'atteindre un objectif fixé dans le temps. Ainsi, il permet la mise en mouvement (action) de ressources dans un cadre contraint (temps, règlement,...) pris au cœur de processus transverses à une organisation (Picq et *al.*, 2006).

Aussi, le management est-il présent dans l'ensemble des organisations publiques comme privées, puisque, comme le rappelle, non sans humour, Gibert en 1989 : « *Le management est le langage universel des organisations ; il est utile aux organisations publiques comme à l'entreprise, aux églises, aux syndicats ou à la Mafia...* ». Dans le même sens, Bartoli (2005) indique que « *si le management est un ensemble de processus transversaux alors toutes les formes d'organisation ont recours au management* ». Aussi, parler du management public ce n'est pas simplement utiliser une expression à la mode mais bien se référer à une évolution liée à l'histoire des organisations (Burlaud et Laufer, 1980), et si le terme de management apparaît comme emprunt à la sphère privé, il est assez intéressant de constater que le champ d'application du management trouve, pour certains auteurs (dont Bartoli), ses origines dans le secteur public, puisque c'est dans celui-ci qu'évoluaient les plus grandes organisations devant appliquer stratégies et objectifs associés.

Pourtant, une certaine difficulté réside dans l'élaboration d'une définition du management public, certainement, en partie car celui-ci trouve ses sources dans un grand nombre de disciplines et de théories comme : le droit administratif, la comptabilité publique, les sciences politiques ou encore la théorie des organisations (Martineau, 2006). Ainsi, pour Lynn (1996), la notion recouvre une pratique (éculée depuis de nombreuses années dans les organisations publiques), une idéologie (la volonté explicite de l'adaptation des techniques managériales du privé), ainsi qu'une discipline de recherche en soi. D'autre part, la vision du management appliquée et/ou applicable aux gestionnaires publics se perd entre ceux qui « *l'assimilent à la conduite des hommes à l'utilisation des sciences humaines, et [les autres qui l'associent] à une série d'outils de gestion ou de remèdes plus ou moins miraculeux* » (Gibert, 1989).

Pour autant, Bartoli et *al.* (2006), reconnaissant, eux-aussi, la difficulté de définir uniformément le management public, proposent de le considérer comme « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Pour ces chercheurs, le management dans le secteur public a des spécificités qui lui sont propres, en particulierité la finalité de l'action – plus que les outils en eux-mêmes – à savoir l'intérêt général, la vision non-lucrative de l'action ou encore la multiplicité et l'hétérogénéité des parties prenantes, qu'elles soient internes ou externes. En

interne, nous pouvons évoquer les acteurs politiques (de la majorité ou de l'opposition), les acteurs administratifs (cadres ou agents d'exécution), les différents conseils ou commissions,... En externe, il est plus souvent fait référence à l'ensemble des bénéficiaires de l'action publique qui sont, par nature, très hétérogènes. Sans oublier ici les partenariats qui peuvent naître tant entre organisations publiques de même nature ou dont l'objet « cœur de métier » peut différer ou avec des entités externes, soit parce qu'elles sont à l'étranger soit parce qu'elles appartiennent à la sphère privée (partenariats public-privé, syndicats d'économie mixte, etc.). C'est d'ailleurs ces partenariats qui nous intéressent tout particulièrement dans le cadre de notre présent travail de recherche doctorale. Comme le souligne Le Galès (2004), les transferts de compétences opérés vers les collectivités territoriales ont induit, pour celles-ci, peu à peu, une prise de position de plus en plus marquée dans la formalisation des politiques publiques, leur application concrète étant dévolue de manière importante à l'échelon local. Le secteur public local devient donc de plus en plus complexe, invitant la participation d'un très grand nombre d'acteurs réunis bien que défendant des intérêts divergents qui doivent tous être pris en compte par les décideurs locaux ainsi que par les équipes opérationnelles. La pluralité et la diversité des métiers, des situations professionnelles ainsi que la complexité des travaux collaboratifs qui leur est connexe, invite largement à considérer, à part entière, le management public (Crozier, 1985).

Pour finir, Gibert (1989) précise, quant à lui, que l'objectif principal du management public est d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, ce qui passe nécessairement par l'amélioration des organisations publiques. Cette amélioration repose, en partie sur les changements en matière de management. Il est en effet à noter, à la lecture de la littérature, l'évolution progressive que celui-ci a pu connaître dans le temps, et cela tant pour le secteur public que privé. C'est en particulier la considération faite des ressources humaines qui est au centre des changements les plus significatifs puisque les hommes, après avoir été longtemps considérés comme de simples outils en leur qualité d'exécutants sont aujourd'hui considéré comme une ressource indispensable qu'il faut savoir préserver et faire progresser de manière continue pour assurer la pérennité de l'organisation.

En effet, l'influence du management scientifique, qui a connu son apogée au cœur de la révolution industrielle du XIXème siècle puis sur une bonne partie du XXème siècle, est encore aujourd'hui ressentie dans les organisations publiques comme privé. Ce management étudié en particulier par Taylor (1911) et Fayol (1917) s'est aussi fait connaître sous le nom « d'Organisation scientifique du travail » (OST). Cette organisation préconise un découpage très précis de l'ensemble des tâches à accomplir sur une chaîne de travail, chaque salarié devenant alors spécialiste de son poste de travail, dans l'hypothèse de

permettre, selon des calculs théoriques, un rendement plus grand. Pour les auteurs de l'OST, la motivation principale pour accélérer le rendement des salariés repose sur l'augmentation du salaire, celle-ci étant fonction de l'exécution des tâches assignées. Pour cette école de pensée, la performance se réduit à la productivité. Toutefois, rapidement, ce type d'organisation et de management a atteint ses limites en cantonnant les salariés à des tâches répétitives ne leur autorisant que peu voire pas de prise d'initiatives et limitant considérablement les possibilités de montée en compétences. Le salarié est considéré comme un outil, facilement remplaçable. L'organisation se prive donc, par là-même, de tout apprentissage organisationnel, les salariés ne participant pas à l'élaboration des processus ou encore aux prises de décisions concernant leur propre domaine d'activité. Ainsi, au cours du XXème siècle naît le courant des « relations humaines ». Nous pouvons citer ici des auteurs tels que Mayo (1933), Moreno (1934) ou encore Lewin (1947). Ceux-ci ont pu prouver, à travers diverses expériences menées, l'influence d'éléments psychologiques sur la productivité des salariés. Leurs études ont mis en évidence que la seule motivation par le salaire n'était pas suffisante. Il fallait prendre en compte nécessairement des aspects non économiques du travail comme par exemple la prise en compte des conditions de travail, l'écoute des personnels ou encore la satisfaction du travail effectué. Par la suite de nombreux travaux ont mis l'accent sur les relations entre les individus et leur prise en considération par les managers (entre autres, nous pouvons citer Likert et Mc Gregor, 1974).

Le secteur public a suivi cette évolution. Il est à préciser qu'il est assez courant de parler, pour les administrations, d'une organisation wébérienne ou de bureaucratie (Werber, 1921), c'est-à-dire une organisation encadrée par le droit avec un système hiérarchique fort et un fonctionnement rationnel légal, les règles étant supposées apporter un fonctionnement, une prévisibilité et un savoir précis. Toutefois, ces modes de management, qu'ils soient complètement centrés sur l'activité ou la rentabilité sans prise en considération de l'humain ou bien, à l'inverse, focalisés totalement sur les ressources humaines, semblent avoir atteint leurs limites dans un contexte difficile, où les pressions sont nombreuses : économiques, sociales, juridiques, etc. Aussi, les organisations publiques doivent dépasser ces anciens modèles qui s'imposent encore souvent, et mettre en place un système de management plus ouvert (adhocratie) qui semble bien s'adapter à l'administration publique qui connaît un contexte fluctuant.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales doivent donc mettre en place des modalités de changement, entendu comme « *une modification, observable dans le temps, d'une situation existante et qui affecte l'organisation ou le fonctionnement d'une entité, d'une manière non provisoire* » (Amiel et al., 1998), qu'elles développeront soit par imitation soit

par innovation (Halachmi et Bouckaert, 1995) bien que souvent ces deux notions se confondent (Maurel et al., 2011). Ces changements ont été en particulier démultipliés sous l'impulsion *New Public Management* (NPM).

2.1.2. L'influence du New Public Management sur le management des collectivités territoriales

Apparu dans les années 1980 en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni avant de s'étendre progressivement dans bon nombre des pays membres de l'OCDE, le NPM se structure sur des sources diverses, notamment sur une littérature associée au néolibéralisme, à la théorie de l'agence ou encore à la théorie du *public choice* (Rochet, 2010 ; Brandsen et Kim, 2010 ; Van Haeperen, 2012). Ainsi, depuis une trentaine d'années, le NPM insiste sur l'intérêt d'introduire des outils s'inspirant du secteur privé, cela modifiant progressivement, et à des degrés variables, les structures ainsi que les modalités organisationnelles de nos administrations publiques en Europe (Van Haeperen, 2012). Il faut d'ailleurs plutôt parler d'une adaptation des principes et des outils, plutôt qu'une transposition pur et simple qui pourrait avoir des effets non-productifs, si ce n'est néfastes (Verrier, 1989 ; Meyssonier, 1996 Bartoli, 2006).

Sur le fond, nous devons souligner que ce mouvement « *se donne pour objet de rationaliser les services publics, de les rendre plus efficaces, plus responsables et plus économes en moyens publics* » (Bechtold-Rognon, 2011), ce qui marque une rupture profonde avec les habitudes la fonction publique traditionnelle (Normand, 2011) et la mise en avant de la seule efficacité de gestion vient mettre sur le devant de la scène l'institution et ses gestionnaires, en délaissant quelque peu les valeurs civiques (Rochet, 2010). L'esprit du NPM, qu'il est possible de retrouver dans la sphère privée et marchande, est de réduire les coûts et rendre plus flexibles les unités organisationnelles tout en permettant le choix de la part du citoyen (*empowerment*), tout ceci à travers « l'agencification » (au sens de la théorie de l'agence), c'est à dire une fragmentation du « *monolithe bureaucratique* » (Spanou, 2003). L'idée du NPM est donc bien « *d'insuffler l'esprit d'entreprise* » dans les administrations, en utilisant des outils de gestion déjà utilisés dans le secteur privé, avec pour motivation « *la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique des services publics* » (Pesqueux, 2006). Au delà, cette tendance conduit à mettre un terme, nous l'évoquons plus tôt, aux principes webériens qui règnent au sein des administrations et qui lui imposent une grande rigidité. (Van Haerpen, 2012), c'est une façon d'envisager une administration publique plus flexible, au service d'un objectif général d'efficacité et cela au travers de variations stratégiques sensibles. (Hood et Jackson, 1991).

Dans ce sens, Hood (1991) rapproche le NPM de quatre grandes tendances (« *megatrends* ») qu'il identifie dans l'administration, à savoir :

- la volonté de ralentir ou même d'inverser la tendance de croissance des dépenses financières de l'état ainsi que du nombre de fonctionnaires ;
- une évolution vers un recours plus systématique à la privatisation ou à la semi-privatisation (principe de subsidiarité) pour les services ;
- un recours à l'automatisation, à travers le développement des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications ;
- une ouverture plus internationale concernant la gestion publique, l'élaboration des politiques publiques, le circuit décisionnel et la coopération afin de dépasser la tradition plus fermée de l'administration (à son propre pays).

Répondant à ces tendances, Le NPM s'est imposé en l'espace de quelques années, bien que connaissant aujourd'hui de nombreux opposants, comme l'unique référence en termes de changements dans l'administration publique (Kerauden, 1993). Le management par la performance qui s'impose, depuis une quinzaine d'années, comme une composante importante des réformes de modernisation entreprises par les administrations centrales d'un certain nombre de pays anglo-saxons et nordiques (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Bouckaert et Halligan, 2008) peut être considéré comme une application ou une résultante managériale du New Public Management conçue en tant que doctrine (Moynihan, 2006). D'ailleurs, Maurel et *al.* (2011) soulignent que « *s'il ne semble pas exister de modèle unique, des tendances convergentes se dessinent dans les processus de modernisation, motivées par l'assainissement des finances publiques, la rénovation de la procédure budgétaire, et des cadres plus souples pour la politique de ressources humaines* ».

En lien avec la notion de performance que nous venons d'évoquer, il faut souligner que l'évaluation prend une importance toute particulière pour le NPM, étant d'ailleurs, dans ce cadre « *la clé de la mise au travail et de l'allocation des ressources (...)[dont les] modalités supposent de faire émerger de nouveaux critères de performance* » (Lamarche et *al.*, 2011). Dans cet esprit, en France, les changements impliqués par la mise en place des pratiques relevant du NPM sont considérées comme une innovation récente pour les collectivités territoriales (Carassus et Gardey, 2009) qui procède d'un choix délibéré et volontariste de la part de celles-ci, suite à l'adaptation de la LOLF et une transposition de ses principes dans les années 2000 (Favoreu et *al.*, 2012). En complément, selon Pesqueux (2006), nous pouvons ajouter qu'en matière financière et comptable, le NPM se tourne vers les pratiques de contrôle de gestion pour analyser les ratios de type coûts/performances tout en étant attentif à une réduction des effectifs (*downsizing*).

Les impacts du NPM sont nombreux. Nous pouvons dans un premier temps noter que le NPM se tourne particulièrement, en matière de gestion des ressources humaines, vers l'individu et son évaluation (individualisation des rémunérations, mérite individuel, appréciation des compétences et du travail réalisé,..). Pour Cultiaux (2012), la mise en œuvre d'un nouveau management public a très nettement contribué à la production de « *collectifs individualisés* », c'est-à-dire d'ensembles d'individus soumis aux mêmes contraintes organisationnelles mais incapables d'y faire face de manière solidaire et coordonnée. D'autre part, les auteurs nous font remarquer que, si l'Etat Webérien reste une référence pour les organisations publiques (Spanou, 2003), il semble que celui-ci soit en cours d'évolution, en particulier par la participation du citoyen ainsi que le fait que celui-ci soit désormais de plus en plus considéré comme un « client » (Bouckaert, 2003), deux éléments qui sont induits par le NPM. Ce courant a aussi influencer la façon de concevoir le service public, de piloter les politiques publiques et les dépenses qui leur sont liées, et cela par l'intégration progressive d'outil, tant de niveau stratégique qu'opérationnels, inspirés de la sphère privée.

Cependant, le management public ne peut pas se résumer au seul NPM (Guenoun, 2009) puisque dans les pratiques actuelles managériales se retrouve un grand nombre de courants différents qui viennent impacter tant le fond que la forme du management. Par ailleurs, le NPM a souffert, et souffre toujours de nombreuses contestations. En particulier, certains parlent de « *dérive gestionnaire* » qui vise à « *rendre les moyens plus efficaces et non plus poursuivre des objectifs publics ou généraux, fondés sur des principes politiques* » (Lamarche, 2011). Ainsi, bien qu'expérimenté depuis près de deux décennies dans les pays anglo-saxons (en partie le Royaume-Uni sous les gouvernement Thatcher) et malgré les bénéfices potentiels mis en avant par une partie de la littérature, force est de reconnaître le succès mitigé de cette démarche, les dépenses publiques n'ayant pas reculé en dépit des efforts pour réduire le nombre de services publics et de fonctionnaires. (Kerauden, 1993). De plus, de nombreuses difficultés sont constatées en matière d'institutionnalisation et de couplage du management par la performance avec les processus décisionnels publics (Melkers et Willoughby, 2005). La faiblesse des liens entre, d'un coté, les indicateurs mis en place et les informations collectées et, d'un autre côté, l'allocation effective de ressources, la définition et le management de programmes et de politiques publiques est régulièrement soulignée. Les organisations publiques semblent éprouver des difficultés à passer de la phase d'évaluation et de mesure de la performance à celle d'un véritable management par la performance, convergent, global et intégré tel que Bouckaert et Halligan (2008) le décrivent.

Néanmoins, la recherche de performance reste une volonté commune aux administrations de nombreux pays, dont la France depuis la parution de la LOLF. Il convient dès lors de définir la performance, c'est-à-dire de préciser, nous le verrons, son caractère multiforme, sensible, et difficilement saisissable. Multiforme par l'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. En effet, sur ce dernier point, nous abordons la spécificité de l'appréhension de ce concept dès lors qu'il s'agit de la sphère publique locale, qui est au cœur de notre problématique de recherche.

2.2. La performance, une notion complexe et multidimensionnelle

Cette sous-partie est l'occasion pour nous d'aborder, dans sa forme globale, le concept complexe de la performance (2.2.1) puis, plus précisément dans le secteur public (2.2.2). Pour finir, nous proposons une opérationnalisation des différentes dimensions de la performance que nous avons déterminées et retenues dans notre modèle de recherche (2.2.3).

2.2.1. La performance, une notion à appréhender de manière globale à opérationnaliser

Les entreprises contemporaines ont favorisé la vulgarisation du terme performance en l'utilisant de manière très régulière pour incarner l'idéal à atteindre (Burlaud et Simon, 2006), depuis les délais de production, à la rentabilité de l'entreprise en passant par la longévité du produit fabriqué par exemple. Or, si la notion de performance semble avoir intégré le vocabulaire courant en passant progressivement de la sphère professionnelle à la sphère privée par un usage quotidien dans presque toutes les dimensions de notre vie sociale (Heilbrunn, 2004 ; Guenoun, 2009), cela s'est fait sans qu'une définition commune et partagée ne se dégage (Bourguignon, 1995). En sciences de gestion, le débat est large, tant pour définir ce qu'est une organisation performante, que pour mesurer cette dite performance (Gardey, 2011), conduisant même certains experts à considérer la performance comme indéfinissable (Jackson, 1993) ou du moins tout aussi ambiguë que polysémique (Pesqueux, 2004).

Puisqu'il est en effet complexe de trouver dans la littérature une définition commune pour la notion de performance, nous souhaitons commencer, de manière assez simple, comme nous avons pu le faire précédemment pour la mutualisation, en nous concentrant sur la définition donnée par le dictionnaire de langue française Larousse (2013) selon lequel le

terme de performance viendrait de l'ancien français « *performance* », signifiant « achèvement ». Disparu de notre langue, il est pourtant largement utilisé en langue anglaise sous la forme de « performance ». Ce terme a été réintroduit progressivement dans la langue française actuelle. Si, en français, la notion de performance semble très liée au résultat de l'action, qui doit relever en particulier de l'exploit (quand il est fait référence au sport en l'occurrence), le terme en anglais couvre lui non seulement ces deux éléments, mais aussi le processus d'accomplissement de cette action (Bourguignon, 1995) auquel s'adjoint le bénéfice qu'il est possible d'en tirer. Force est de constater que cette acception reste appropriée encore de nos jours (Berland et Dohou, 2007). En effet, si nous reprenons la définition du dictionnaire illustré, il s'agit d'un « *résultat chiffré (en temps ou en distance) d'un athlète ou d'un cheval à l'issue d'une épreuve* » ou encore d'une « *victoire acquise sur une équipe, un adversaire mieux classé* ». Cette définition souligne aussi le lien très direct entre la performance et la notion de succès, de réussite. Nous pouvons aussi prendre en compte la référence qui est faite à la notion d'évaluation et donc à la mise en place de critères ou indicateurs (qualitatifs ou quantitatifs) pour cette évaluation.

Pour autant, nous tenons à préciser que la notion de performance a beaucoup évolué ces dernières années, dans la mesure où son acception est très subjective et définie dans un contexte donné (Lebas, 1995 ; Gilbert et Charpentier, 2004). D'ailleurs, Poissonier et Drillon (2008) précise que « *la notion de performance évolue donc selon l'époque et le lieu, découlant de la capacité des parties prenantes à faire entendre leurs voix, souvent dissonantes, et partant à proposer leurs propres conceptions.* », ce que confirme Tremblay (2012), s'appuyant lui-même sur les travaux de Morin, Savoie et Beaudin (1994), en précisant « *d'un construit résultant de représentations ou de prise de position à l'égard d'une organisation* ». En effet, Savoie et Brunet (1994), écrivent que « *l'efficacité n'existe pas en soi, c'est un jugement que porte un individu ou un groupe sur l'organisation* ». Cette notion de subjectivité apportée à la notion de performance s'inscrit dans le prolongement de la théorie des *stakeholders* (Freeman, 1984) pour laquelle la performance est interprétée différemment en fonction des catégories d'acteurs et des intérêts qui leur sont associés (Gilbert et Charpentier, 2004 ; Gond et Mercier, 2005).

Cependant, il faut préciser que le concept de performance est ramené assez couramment, en particulier dans la littérature professionnelle, à ceux de l'efficacité (rapport objectif/résultats), de l'efficience (objectifs/moyens) et parfois de la cogérence (objectifs/moyens). Pesqueux (2006) souligne, lui, que « *la performance résulte de l'alliance « efficacité – efficience » au regard d'un référentiel* ». Pour compléter, Verrier (1989) indique que pour « *dresser la carte de l'efficacité et de l'efficience* », il faut être en capacité de

mesurer les *inputs* et les *outputs*. Aussi voyons nous que la performance couvre un champ assez large et, dans ce sens, Maurel et *al.* (2012), nous rappellent que l'analyse de la performance « *est délicate du fait des deux niveaux de réalité auxquels elle renvoie : la performance peut être l'objectif (mettre en œuvre un système de gestion de la performance), mais aussi le moyen des réformes publiques (créer des objectifs de performance)* ». Chaque démarche de performance peut donc appartenir à l'une ou l'autre des catégories, cela renforçant encore un peu plus la définition de la notion.

Aussi, pour finir, nous pouvons citer Pesqueux (2004) qui précise que « *le mot [performance] est en quelque sorte un « attrape tout » dans la mesure où il comprend à la fois l'idée d'action (performing) et d'état (performance comme étape franchie)* ». De surcroit, si pour Lorino (2003) « *est performance dans l'entreprise, tout ce qui est, et seulement ce qui, contribue à améliorer le couple valeur-coût, à atteindre les objectifs stratégiques* », Barret (2006), lui, préfère donner une vision plus globale de la performance comme étant « *l'agrégation des performances économiques, sociales et environnementales* ». C'est pourquoi, comme Berland et Dohou (2007) avant nous, nous estimons que la performance est « *un concept multidimensionnel difficile à mesurer techniquement* ». Nous revenons d'ailleurs sur cet aspect multidimensionnel de la performance ainsi que sur son opérationnalisation, dans une prochaine sous-partie (2.2.3). Avant cela, nous souhaitons différencier la performance telle qu'elle est perçue dans le secteur des affaires, le secteur privé donc, de la perception existante dans le secteur public.

2.2.2. La spécificité de la notion de performance dans le secteur public local

Nous avons volontairement séparé la performance de la sphère privée de celle de la sphère publique, les perceptions pouvant être différentes. En effet, « *c'est au nom du client que sont développés nombre de processus d'évaluation des performances, c'est au nom du citoyen imposable que sont mises en place des mesures d'accroissement de la productivité* » (Lamarche, 2011). La notion de performance, de surcroit, est extrêmement prégnante dans les administrations publique, ce qui conduit certains auteurs à penser que nos administrations publiques se trouvent dans une ère de la gestion par la performance, voire même à affirmer (Moynihan et Pandey, 2005) que le concept de performance est devenu de manière progressive le but central du management public. Nous comprenons, dès lors, qu'une attente forte se dessine autour de la capacité des managers à améliorer l'efficacité organisationnelle, et donc, par voie de conséquence, que le management est un outil clef dans la performance des organisations publiques.

Dans ce cadre, la performance constitue la principale promesse faite par le secteur public depuis 1945 et elle est devenue le thème central de l'ensemble des réformes administratives dans le monde (Jackson, 1993 ; Van Dooren, 2006 ; Bouckaert, 2006). De surcroît, Fouchet (1999) nous rappelle que « *la performance publique consiste à atteindre une double réconciliation, celle des agents publics avec leur métier, et celle des citoyens avec leur administration, mais aussi à trouver des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique, les différents niveaux d'interventions publiques (associations, SEM, concessions, collectivités territoriales, Etat,...)* ». Dans ce cadre, la performance apparaît alors comme un idéal vers lequel l'administration tend. Guénoun (2009) rappelle, d'ailleurs, qu'elle est l'objectif poursuivi par les organisations publiques locales pour sortir d'une situation réputée en crise, et que cela s'opère à travers la réforme managériale. Aussi, la performance est-elle la valeur clef au cœur de la réforme de l'administration publique, ce qui fait d'elle le modèle à suivre à l'inverse de celui actuellement développé, symbole apparent de l'archaïsme le plus total.

Toutefois, l'absence de conceptualisation, comme le constate Nioche (1991) en matière de management public, peut conduire à l'utilisation de concepts, de construits, et de dimensions de la performance non adaptés au contexte local, mais souvent spécifiques au secteur privé, telles que les notions de rentabilité ou de productivité. En effet, il serait possible, dans une logique universelle, de définir la performance comme l'atteinte des objectifs et la recherche d'efficacité et de l'efficience dans la réalisation des activités (Bourguignon, 1995). Toutefois, l'utilisation d'une telle définition ne prend pas en compte ni la complexité et les spécificités culturelles, organisationnelles et politiques des collectivités locales, ni les finalités et valeurs sous-tendues par l'action publique locale. Cela pourrait d'ailleurs, au final, conduire à un rejet de ce terme (et de toute démarche associée à la performance) par les acteurs du secteur public local concerné. Aussi faut-il prendre en compte des spécificités politiques et organisationnelles liées au secteur public ainsi que des concepts comme ceux de l'intérêt général et la justice sociale (Rawls, 1971 ; Smith et al., 1999) qui sont considérés comme étant des éléments fondamentaux pour garantir l'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens et usagers du services publics et le désintéressement des fonctionnaires. Dans cet esprit de différenciation, une étude de l'IGPE de 2008 précise que « *les principales différences tiennent non seulement à la spécificité et à la complexité des missions, mais aussi aux relations étroites que les administrations entretiennent avec le monde politique (...)* ».

En complément, il est nécessaire de prendre en compte la multiplicité acteurs qui, dans la sphère publique, ont des intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels.

Les conflits de finalités qui peuvent exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques sous-tendant l'action publique locale, rendent la notion de performance parfois difficilement saisissable. (Carassus et Gardey, 2010). Cette multiplicité des acteurs est aussi mise en avant par Divay (2012), « *la performance locale est plutôt d'essence collective, en ce qu'elle résulte des initiatives et comportements de tous les acteurs, publics et non publics* ».

Pour autant, il nous semble important de donner une définition à la performance publique locale, car cela donner un cadre aux acteurs qui s'engagent à sa poursuite. C'est pourquoi nous avons choisi, pour finir, de garder celle proposée par Gardey (2012) : « *la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire* ». C'est cette performance que les collectivités locales et les établissements publics locaux semblent chercher à atteindre à travers, notamment, les pratiques de mutualisation que nous rapprochons, dans la littérature, des fusions-acquisitions.

2.3. La recherche de performance à travers les fusions-acquisitions comme forme de mutualisation

Nous l'avons évoqué, les opérations de fusions-acquisitions sont en lien avec une décision, de la part d'une organisation, de réaliser une croissance externe et cela en réponse aux changements de l'environnement. Ces opérations, tantôt subies et tantôt désirées, contribuent aussi à l'évolution de cet environnement (Mucchielli et Kohler, 2000). C'est pourquoi plusieurs disciplines s'intéressent aux fusions-acquisitions, comme par exemple la stratégie, le management ou encore l'économie industrielle et la finance. Ce terme est évoqué dès lorsque deux entreprises (X et Y) se rapprochent et donnent naissance à une nouvelle organisation (Z). Le cas fréquent est aussi l'absorption d'une ou plusieurs organisations par une autre. L'idée de la fusion est de créer un nouvel ensemble, de ne créer qu'une seule entité.

Selon Coutinet et Sagot-Duvaroux (2003), les raisons conduisant au développement des fusions-acquisitions sont très diverses. Pourtant, les fusions-acquisitions ont souvent pour but essentiel l'efficacité économique par la réalisation d'économies d'échelle et la diminution de coûts de transaction. La modification des positionnements sur les marchés, l'acquisition de nouvelles technologies et la pénétration de nouveaux marchés s'inscrivent aussi dans les raisons de la fusion-acquisition. Le partage d'activités peut aussi permettre

aux entreprises ayant fusionné de réaliser des économies de la courbe d'apprentissage puisque chaque unité, lorsqu'elle opère seule, peut ne pas atteindre un niveau suffisant pour réaliser de telles économies. Devant la multiplicité des raisons poussant les organisations à fusionner, Bunel, Duhautois et Gonzalez (2009) ont retenu six axes principaux de classification :

- la performance financière de l'entreprise ;
- la recherche de pouvoir de marché ;
- la gestion et le contrôle de l'équipe dirigeante ;
- l'utilisation de fonds excédentaires ;
- l'efficacité productive (économie d'échelle, d'envergure et diversification de l'activité) ;
- la rupture de contrats implicites.

Nous voyons, dès lors, que les aspects financiers ne sont pas les seuls moteurs des organisations pour réaliser ce type d'opération. Dans ce sens, Aslanoff (2013), s'appuyant sur les travaux de Pritchett (1985), Schweiger et Ivancevich (1987), Haspeslagh et Jemison, (1991), Meier (1998) ainsi que Koenig et Meier (2001), met en avant la recherche de collaboration en précisant que « *les opérations de fusions-acquisitions n'ont donc plus pour seul objectif d'élaborer des montages financiers, mais répondent à un réel besoin d'échange et de collaboration permettant le transfert et l'appropriation de nouvelles compétences technologiques et conduisant à l'émergence de quelques groupes, nationaux ou transfrontaliers, leaders à l'échelle de la zone européenne voire mondiale* ».

Dans ce sens, Trautwein (1990) a catégorisé les motivations liées aux fusions en sept groupes :

Tableau 2 - Les motivations des fusions

Fusion : un choix rationnel	Les fusions profitent aux actionnaires de l'acquéreur	Gains nets liés aux synergies	Théorie de l'efficience
		Transferts de richesse aux consommateurs	Théorie du monopole
		Transfert de richesse aux actionnaires de la cible	Théorie des transferts
		Gains nets liés à l'accès à l'information	Théorie de l'évaluation
	Les fusions profitent aux managers	Théorie de la construction d'empire	
Fusion : résultat du processus			Théorie des processus
Fusion : phénomène macroéconomique			Théorie du chaos

Source : Trautwein, 1990

Ce tableau nous permet de mettre en évidence que les fusions sont soit motivées par des intérêts plutôt endogènes de la part des parties prenantes (actionnaires ou managers), soit par des éléments exogènes, provenant de l'environnement et qui conduisent aux changements, nécessaires au développement ou à la survie de l'organisation.

Si les retombées attendues par les parties semblent importantes, il est fréquent de lire (dans les revues professionnelles comme dans les revues scientifiques) que les fusions-acquisitions ont un impact négatif sur les organisations tant l'effet à court-terme de celles-ci sur l'emploi peut être important (effets immédiats de dégradation des conditions de travail et de suppression d'emploi). Pourtant, cette tendance peut être inversée dans le moyen terme. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer le paradoxe entre les attentes des parties (qui varient, d'ailleurs, d'un partenaire à l'autre) et le résultat effectif de l'opération qui reste assez décevant dans un grand nombre de cas (Chalençon, 2011). En effet, les fusions-acquisitions se sont multipliées dans le temps alors que la performance de celles-ci reste encore incertaine selon de nombreux auteurs en sciences de gestion qui, depuis la fin des années 1980, estiment que le taux d'échec varie entre 50% et 80% (Ravenscraft et Scherer, 1987 ; Hunt, 1990 ; Cartwright et Cooper, 1993 ; Tetenbaum, 1999 ; Marks et Mirvis, 2001 ; Meier et Schier, 2003 ; Schoenberg, 2006). Ajoutons que les auteurs soulignent que les fusions ont un effet positif à court terme plutôt pour l'organisation acquise (ou absorbée) que pour celle acquéreuse (Agrawal et Jaffe, 1999 ; Datta et al., 1992).

Enfin, il faut souligner que si la littérature portant sur les fusions et acquisition se focalise encore principalement sur la dimension financière (Cartwright, 2005), nombreux sont les auteurs qui préconisent une approche multidisciplinaire pour aborder toutes les facettes des effets et retombées des fusions-acquisitions (Cartwright et Cooper, 1995). En effet, une vision uniquement portée sur les éléments financiers serait trop limitée, dans la mesure où le succès d'une telle opération dépend aussi de la réalisation de synergies sur les domaines stratégiques, processuels, organisationnels et culturels (Aslanoff, 2013). Sur notre terrain d'étude (le secteur public) et concernant les opérations de mutualisation que nous pouvons aisément rapprocher des fusions, cette approche multidimensionnelle semble aussi adaptée⁴⁴. Pour une lecture simplifiée et reprenant les éléments de notre précédente sous-partie portant sur la performance, nous avons réunis les études des chercheurs portant sur la performance des opérations de fusions-acquisitions autour de trois points, à savoir la

⁴⁴ Jo Spiegel, Président de la Communauté d'Agglomération du Mulhouse Sud Alsace, lors d'un colloque en 2007, rappelait qu'il n'est pas possible de « mesurer [les effets de la mutualisation], comme cela, à partir d'un bureau de technicien des chiffres, la part réelle d'économie qu'a apporté la mutualisation. Parce qu'il y a la part d'économie de coût, mais il y a aussi la plus value qualitative, et il y a en filigrane la volonté politique de faire plus... »

dimension financière (1.3.4.1), la dimension organisationnelle et des ressources humaines (1.3.4.2) ainsi que le processus de mise en œuvre des fusions (1.3.4.3).

2.3.1.1. L'impact des fusions-acquisitions sur la dimension financière

Les chiffres d'échec des fusions-acquisitions avancés dans différentes études de recherche nous amènent à nous intéresser aux modalités de mesure de la performance d'une opération de fusion-acquisition. Selon Meier et Schier (2006), deux grandes écoles de pensée existent. La première fait la part belle à une mesure directe à partir de données comptables et financières en comparant la performance opérationnelle des organisations ayant fait l'objet d'une opération (chiffres avant et après) avec celle n'ayant pas choisi ce type de croissance. Les indicateurs courants, selon les mêmes auteurs, sont le taux de rentabilité économique, le taux de rentabilité financière, l'évolution des ventes ou des parts de marché. La deuxième école de pensée, quant à elle, favorise une mesure s'intéressant à l'impact de l'opération sur l'évolution du cours boursier des actions de la cible et de l'acquéreur. En tout état de cause, il faut s'interroger si la valeur de la firme nouvellement formée est bien supérieure à la valeur de la somme des deux firmes prises séparément (Capron, 1999) bien que ce type de calculs puisse être, parfois, complexe à mener. Par ailleurs, il est complexe d'évaluer pleinement la performance d'une fusion-acquisition puisqu'elle ne concerne pas uniquement les actifs mais aussi tout le contexte local qui entoure l'organisation ainsi que le savoir-faire lié à ce même contexte et qu'il faut essayer de préserver (Kipping, 2010).

Il est aussi possible de se concentrer sur l'approche économique néo-classique, la réalisation d'opérations de fusions vise à maximiser le profit. Ainsi, la performance des fusions-acquisition, pour les chercheurs optant pour une approche financière, correspond à la création de valeur actionnariale, c'est-à-dire une augmentation des richesses des propriétaires de l'organisation. L'actionnaire est alors perçu comme la partie la plus importante dans le processus de fusion (Schweiger et al., 1990), et c'est la valeur boursière qui sera alors le déterminant du succès ou non de l'opération.

D'autre part, les fusions peuvent générer de la valeur en permettant une baisse des coûts et/ou une augmentation des revenus (Bradley et al., 1988 ; Seth, 1990). Souvent, les regroupements d'entreprises permettent de générer des économies d'échelle obtenues grâce à l'augmentation de la taille de l'entité nouvelle créée et/ou à un renforcement de la position sur le marché. Cette taille critique permet aussi à l'organisation d'avoir un accès plus rapide à des capitaux et cela à un moindre coût.

Enfin, pour déterminer la performance financière de ces opérations, il est possible d'utiliser une batteries d'indicateurs comme par exemple l'évolution du chiffre d'affaires, l'évolution du résultat, le taux de rentabilité financière ou encore les évolutions de parts de marché (Meier et Schier, 2003 ; Aslanoff, 2013). L'analyse de ces chiffres a pu montrer que, en moyenne, ces opérations conduisent à une baisse de la performance économique ou simplement à une faible augmentation des performances (Trautwein, 1990). Considérant l'objectif de maximisation de richesse, les résultats des chercheurs apparaissent comme contrastés, en particulier lorsqu'est considérée principalement l'acquéreur. En effet, Agrawal et Jaffe (2000) constatent à l'étude de recherches empiriques que les fusions-acquisitions ont un effet positif à court terme sur la performance financière de la firme acquise, mais le résultat semble plus contrasté pour l'acquéreur. Ce gain peut être tantôt positif (Jarell et Poulsen, 1989), tantôt nul (Healy et *al.*, 1997) et tantôt négatif (Agrawal et *al.*, 1992).

Pour conclure sur cette dimension financière, analyser la performance à travers des éléments financiers présente, pour Chatterjee et al. (1992), au moins trois avantages, à savoir celui de s'intéresser au cours de l'action qui reflète une performance assez générale (pas seulement l'évolution des ventes, par exemple), éviter les manipulations comptables des managers pouvant masquer certaines problématiques et, pour finir, l'objectivité avec laquelle sont rapportés les cours d'actions. Pour autant, la focalisation de l'analyse de la performance sur les éléments comptables ou financiers est vivement critiquée dans la littérature dans la mesure où ces mesures ne prennent pas en compte les risques liés aux changements internes et externes (Lubatkin, 1983). D'autre part, les changements de techniques comptables (politique d'amortissement, réévaluation de certains actifs, etc.) peuvent aussi influencer ou non le succès de l'opération de la fusion-acquisition (Stanton, 1987 ; Meier et Schier, 2003). Il est, de surcroît, à noter que certains auteurs soulignent qu'il est difficile d'affirmer avec certitude l'impact positif des fusions sur la réalisation d'économies ou d'augmentation de marges (Ferrier, 2004).

2.3.1.2. L'impact des fusions-acquisitions sur la dimension des ressources humaines et de l'organisation

Dans la logique de la *Resource Based View* (Penrose, 1959), les fusions amènent à une combinaison nouvelles des ressources et à la construction de nouveaux systèmes organisationnels en ne gardant que les points forts des organisations fusionnées, cela dans l'objectif d'assurer le succès, la compétitivité et la pérennité de la nouvelle organisation créée (Buono et Bowditch, 1989 ; Marks et Mirvis, 1998). Pour qu'elles soient considérées comme performantes, une volonté profonde de réallocation des ressources doit exister (Devos et *al.*, 2009) car elle est le point clé du succès (Capron, 1999). L'intégration dépend de la

comptabilité entre les organisations concernées, en particulier s'agissant du management déployé, des procédures mises en œuvre, des outils et technologiques utilisés mais aussi des valeurs. En effet, l'incompatibilité organisationnelle et culturelle serait à l'origine du faible taux de succès des fusions-acquisitions (Marks et Mirvis, 1998).

D'autre part, certains chercheurs se sont concentrés sur des éléments de taille des organisations et de prix des transactions. En effet, il apparaît que plus les organisations sont grandes plus l'opération de fusion se complexifie au regard des complexités internes liées à cette taille importante. Cependant, plus les organisations fusionnant ont des tailles similaires, plus la complexité augmente dans la mesure où de nombreux doublons vont exister et moins il sera possible de réaliser de nouvelles combinaisons (Cartwright et Cooper, 1994 ; Pablo, 1994) ce qui peut freiner certains accords. De surcroît, en matière de prix, les chercheurs ont montré que plus le prix de la transaction est élevée plus la performance de la fusion semblait peu satisfaisante (Koenig et Meier, 2001). Au-delà de ces éléments de taille et de coût, l'expérience des organisations en matière de fusions et/ou acquisitions semble, elle aussi, avoir un impact sur la performance de ces opérations même si les auteurs ne s'accordent pas si l'effet est positif (Berggren, 2001 ou Hitt et *al.*, 2001) puisque cette expérience facilite l'intégration opérationnelle, ou si l'effet, au contraire est négatif (King et Driessnack, 2003 ; Ravenscraft et Scherer, 1987), l'entité supérieure étant perçue comme parfois arrogante, trop sûre d'elle et imposant son mode de fonctionnement par les autres organisations.

Concernant les ressources humaines, en matière de fusion-acquisition, la tendance générale est souvent de diminuer les ressources de l'organisation cible de l'opération alors qu'il semble plus efficient (Capron, 1999) que l'acquéreur rationalise en premier lieu ses propres ressources puisqu'il en a une parfaite connaissance. Bien que, comme le rappelle Jensen (1986), la réalisation de coupes budgétaires ainsi que de réduction d'effectifs peuvent permettre de rendre les ressources plus productives, il faut mettre cela en balance avec les effets négatifs qu'elles peuvent avoir. En effet, cela peut conduire à une perte de confiance des salariés qui, par effet de domino, entraîne une prise de risque et une créativité moins importantes (Shleifer et Summers, 1988 ; Dougherty et Browman 1995). En effet, plus les opérations de fusions ont un impact sur l'emploi, plus elles sont perçues par les acteurs comme des restructurations (Ravaran, 2006), terme perçu négativement par les parties prenantes dans la mesure où il véhicule des idées comme « perte d'emploi » ou « dégradation des conditions de travail ». De manière générale, Mirc (2013) explique que de nombreux facteurs psychologiques sont à prendre en compte dans le cadre des fusions dans la mesure où leurs effets peuvent être très négatifs. En particulier, le chercheur fait référence à la peur, au stress ou encore aux comportements collaboratifs difficiles. Ces

comportements peuvent mettre en péril le succès de la nouvelle organisation créée. Toutefois, un certain nombre d'effets positifs des fusions sur les ressources humaines peuvent être mis en avant comme la création d'innovation à travers la mélange des équipes (Combs et *al.*, 2009), l'ouverture de nouvelles possibilités de carrière au sein d'une entité nouvelle, l'enrichissement possible du contenu du travail, la sécurité d'emploi plus élevée au sein d'une plus grande organisation, *etc.* (Capron, 1999 ; Bunel et *al.*, 2006 ; Mirc, 2013). Dans le sens contraire, selon Aslanoff (2013), un mauvais management d'une fusion est lié à « *des symptômes longuement décrits dans la littérature, à savoir une plus grande résistance au changement, une baisse du moral des employés, des sentiments de stress, un absentéisme accru, une productivité en baisse, la démission du personnel clé chez l'acquis et parfois même chez l'acquéreur, un sentiment de perte d'identité des deux parties engendrant un état général de turbulence organisationnelle nuisible au climat interne de la nouvelle entité. Ainsi, tous ces facteurs se répercuteront principalement sur la performance globale de l'entreprise* ».

D'autre part, alors que des effets positifs des fusions-acquisitions sont attendus sur le travail collaboratif (apparition de synergies, gains en créativité, *etc.*), il est nécessaire, selon Smeets et *al.* (2008) de parler du poids important des effets négatifs liés la confrontation des deux cultures d'entreprise qui s'affrontent et qui viendrait largement contrebalancer les effets positifs. En effet, il semble que l'incompatibilité culturelle rende plus difficile l'intégration (Stahl et Voigt, 2005). Ces différences culturelles sont dues à des modes de management différents, des processus ou modes de travail non compatibles ou encore à des difficultés de communication, par l'usage de codes n'étant pas les mêmes. Il est, par exemple, intéressant de regarder l'intégration des outils de management et de contrôle de la part des managers de l'organisation la plus forte (dans le cas d'une fusion) par les autres organisations. Ces managers, en confiance, vont « coloniser » les autres organisations avec leurs outils et leurs façons de faire (Capron, 1999), les différences de style de management des cadres peut donc avoir un impact négatif sur la performance de l'intégration (Datta, 1991). Il faut donc assurer une certaine continuité de la culture de l'entreprise en choisissant un mode d'acculturation qui corresponde à l'ensemble des organisations fusionnées, de manière à assurer le succès de ces opérations (Nahavandi et Malekzadeh, 1988 ; Kipping 2010).

Aussi, afin de limiter ces différences culturelles, certains auteurs évoquent l'impact positif du partage d'un même cœur de métier sur la performance de la nouvelle organisation formée suite à la fusion (Devos et *al.*, 2009) mais cette affirmation ne semble pas réunir tous les chercheurs, Cartwright et Cooper (1993) affirment quant à eux que les firmes similaires ne sont pas forcément compatible au niveau culturel. Pour autant, si ce partage du cœur de

métier est positif sous l'angle du partage et de la compréhension commune, cette similarité entre les organisations peut aussi conduire à des restructurations importantes (suppressions de doublons par exemple) qui vont avoir, nécessairement, un impact négatif sur les ressources humaines.

Pour finir, les organisations doivent être attentives à la gouvernance mise en place. En effet, Thraya et Albouy (2012) soulignent que certains facteurs impactent directement la performance comme le cumul des fonctions de directeur général avec celui de président du conseil ou encore lorsqu'un actionnaire détient des droits de vote au-delà de ses droits de bénéficiaires. Pour gagner la confiance des investisseurs, ou plus généralement, de l'ensemble des parties prenantes, les dirigeants des organisations fusionnées devront être attentives à une distribution du pouvoir adaptée et comprise. Nous voyons donc, ici, tout l'intérêt d'être vigilant au processus de mise en œuvre de ces opérations.

2.3.1.3. L'importance de la prise en compte du processus de réalisation des fusions-acquisition sur la performance

Les auteurs précisent que ce n'est pas la fusion en soi qui peut poser problème, mais la manière dont cette dernière est menée, et cela dès le début du processus de sa mise en œuvre, c'est-à-dire dès la phase de réflexion (Ivancevich, et *al.*, 1987 ; Napier, 1989 ; Very, 2001). Les chercheurs mettent en avant l'importance qui doit être apportée aux modalités de mise en œuvre, à l'équipe mise en place pour gérer le changement, au temps disponible ainsi qu'à la communication, cela permettant une plus grande performance dans le temps de la fusion (Schweiger et Very, 2003). Les dirigeants doivent arriver à créer une atmosphère favorable à la redistribution ou au transfert de l'ensemble des ressources vers l'organisation nouvellement formée afin d'en assurer le succès (Jemison, 1988).

Ainsi, une attention toute particulière doit être portée à l'origine de la démarche de fusion. En effet, lorsque la fusion (ou l'acquisition) est perçue comme hostile ou encore lorsqu'elle est contestée au sein de l'organisation acquise ou absorbée, cela semble avoir une influence négative sur le succès de l'opération en générant des comportements contre-productifs ou non productifs, le départ d'experts ou encore la perte d'enthousiasme de la part des salariés (Haleblian et Finkelstein, 1999 ; Fowler et Schmidt, 1989). Aussi semble-t-il plus opportun de réaliser des fusions dans un contexte amical et en affichant (de la part des directions) des relations détendues et de confiance.

D'autre part, le processus de fusion doit être géré de manière précise. En effet, une étude de Hewitt Associates (2000)⁴⁵ révèle qu'une entreprise incapable de gérer cette opération peut voir son *turn-over* doubler dans les six mois, les opérations de fusions-acquisitions se transformant alors en de « véritables hémorragies » (Aslanoff, 2013). De surcroît, le leadership est lui aussi mis en avant par les chercheurs, qui estiment que les capacités de la direction (actionnaires et cadres) en la matière sont un des facteurs clé de succès de la réussite des fusions dans la mesure où il vient apaiser le sentiment d'incertitude ou d'insécurité vécu par les acteurs lors de ces opérations (Haspeslagh et al. 1991 ; Hitt et al, 2001 ; Sitkin et Pablo, 2004).

En complément, la communication est vue par de nombreux auteurs (Bastien, 1987 ; Schweiger et De Nisi, 1991, Papadakis, 2005 ; etc.) comme un des éléments clef de réussite dans le processus de mise en œuvre des fusions-acquisitions. En effet, il semble qu'une communication rapide, transparente et la plus complète possible permette de donner un sentiment de considération important aux employés de la part de la direction et aussi d'éviter la multiplication des rumeurs qui viennent augmenter le sentiment d'incertitude. Bastien (1987) montre que la communication verticale ainsi que la communication horizontale ont un effet positif sur la diminution de l'incertitude (Bastien, 1987). La communication doit pouvoir rassurer les employés sur le futur de leur organisation ainsi que sur leur future situation personnelle (Napier, 1989 ; Nguyen et Kleiner, 2003). La fréquence de la communication ne semble pas avoir d'influence sur la performance du processus (Papadakis, 2005) toutefois la présence d'un plan de communication, elle, est importante. Les éléments d'information doivent être délivrés le plus rapidement possible, tout en prêtant attention au respect d'un certain timing, en face-à-face et avec le plus de transparence possible dans un langage qui ne soit pas spécifique à une organisation (Cartwright et Cooper, 1996).

Pour finir, un facteur important est le temps accordé au processus de réalisation de la fusion et donc du changement qui l'accompagne. Les recherches ne s'accordent pas sur la durée critique du processus de fusion, pouvant d'étaler entre 3 et 5 ans, voire plus selon les situations (Risberg, 2003). Il est assez commun de penser que le changement doit se faire lentement dans le temps, mais cela ne semble pas être le cas concernant les fusions qui sont, nous l'avons évoqué, source de perturbations pour l'organisation et ses acteurs (incertitudes, stress,...). Aussi certains auteurs préconisent-ils une action rapide afin de limiter ces effets négatifs, postulant que le changement n'est pas impossible pour les hommes (Feldman et Spratt, 1999).

⁴⁵ Courrier cadres, *Des mariages et des hommes*, novembre 2000

Nous avons pu voir ici que les recherches préalables sur les fusions-acquisitions se sont intéressées aux effets de celles-ci sur la performance de l'organisation à court, moyen ou long terme et cela à différents moments dans le processus de fusion et selon différents prismes. Toutefois, nous notons que ces recherches sont souvent focalisées sur une seule dimension (humaines, financière ou stratégique par exemple) sans réaliser de lien entre toutes celles-ci, et sans prendre en compte, dans le même temps, le contexte et le processus d'intégration. C'est pourquoi, répondant aux alertes de Cartwright (2005) et Schweiger et al. (2005) concernant le manque de vision intégrative et interdisciplinaire, nous avons souhaité évaluer l'influence des pratiques de mutualisation ainsi que leurs modalités de mise en œuvre sur la performance globale d'une organisation publique locale ainsi que sur ses différentes dimensions que nous allons, à présent, opérationnaliser.

2.4. La définition et l'opérationnalisation d'un modèle multidimensionnel de la performance publique locale

Mesurer la performance publique reste chose complexe, la variété des niveaux de résultats de l'action publique est considérée comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé (Emery, 2006, Santo et Verrier, 2007). Comme nous l'évoquons, la performance publique locale est nécessairement multidimensionnelle (nous le décrirons dans le détail dans une prochaine sous-partie). En effet, limiter la performance publique locale aux dimensions économique et managériale sous-tendues par un modèle « privé » conduit à omettre tout particulièrement la dimension politico-environnementale des organisations publiques.

En effet, alors que les entreprises privées sont orientées vers une performance financière traduisant des finalités de rentabilité des capitaux investis, les collectivités locales poursuivent une performance environnementale traduisant des finalités d'intérêt général et de justice sociale. Ainsi, l'action publique locale paraît sous-tendue non seulement par des rationalités économiques et opérationnelles dans l'offre de services publics (*outputs*), mais également par une rationalité politique dans la prise en compte de ses impacts environnementaux (*outcomes*) (Huron, 1998). Dans la logique des auteurs ayant proposé une définition multidimensionnelle de la performance organisationnelle (Kaplan et Norton, 1992 ; Bessire, 2000 ; Morin et Savoie, 2001 ; Cappelletti et Khouatra, 2004), nous pensons donc que la performance des collectivités locales doit être appréhendée dans une vision élargie et complexe, tenant compte de ses spécificités politiques, administratives, culturelles, humaines, financières et réglementaires. Dans ce sens, Boyne (2002) met en avant trois principaux modèles de performance :

- un modèle émanant du privé et dont la représentation se formalise sur le triptyque Objectifs-Moyens-Résultats ;
- un modèle intégrant la double fonction de production (interne / externe) des organisations publiques développée par Gibert (1988). Sont alors différenciés ici les produits ou résultats de l'action (*outputs*) et les impacts des politiques publiques (*outcomes*) ;
- un modèle fondé sur les « approches partenariales » de la performance (s'appuyant en particulier sur le *Balanced Scorecard* (BSC) de Kaplan et Norton (1996). Les résultats de l'action publique sont donc détaillés à travers plusieurs dimensions.

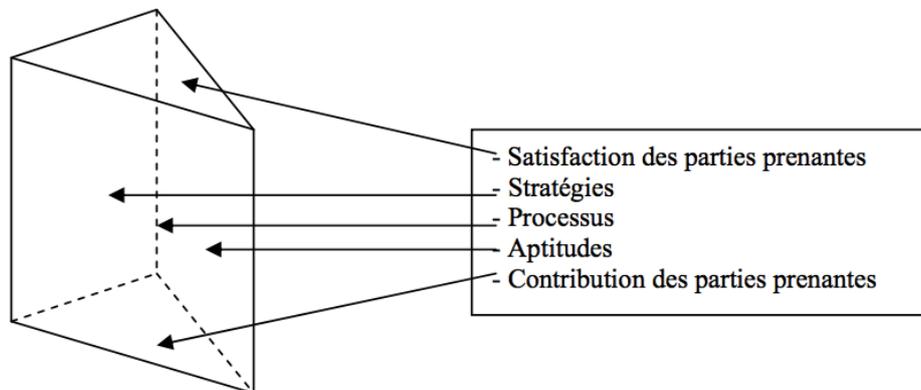
Afin d'appréhender le caractère multidimensionnel de la performance, Kaplan et Norton (1992), dans leurs travaux, décrivent les dimensions inter organisationnelles d'une performance analysée comme globale en proposant le *BalancedScorecard*. Prenant en considération les limites des mesures de performance largement fondées sur des dimensions financières, mais aussi les insuffisances de mesures strictement opérationnelles, Kaplan et Norton développent ainsi un outil qui ne privilégie aucune dimension au détriment de l'autre, considéré alors comme équilibré. Ces auteurs font émerger un modèle générique de la performance. Quatre dimensions sont ainsi retenues, à savoir « *Apprentissage organisationnel* », « *Processus internes* », « *Clients* » et « *Résultats financiers* ». Maurel et al. (2012) soulignent que de nombreuses collectivités locales publiques utilisent le BSC dans leur gestion quotidienne, ce qui « *peut s'expliquer par la souplesse d'utilisation du BSC dont les deux auteurs ont revendiqué l'adaptation à la majorité des organisations* ».

Sur la Base du BSC, Moullin (2002, 2006) développe un *Public SectorScorecard* (PSS) spécifique au secteur public censé « *donner un cadre global de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic* ». L'adaptation du modèle consiste à ajouter une nouvelle dimension de la performance : l'axe « *usagers/parties prenantes* » qui suppose de mesurer la perception du service par les usagers et leur satisfaction. Ces modèles théoriques de mesure nourrissent les systèmes techniques de management de la performance développés dans les organisations publiques.

En complément, et dans le but de montrer l'unanimité sur la question de la nécessaire prise en compte le caractère multidimensionnel de la performance, nous pouvons aussi évoquer ici le Prisme de Performance (Neely et al., 2004) qui est basé sur la conviction que les organisations qui aspirent à la réussite à long terme doivent avoir une image claire de la nature de leurs partenaires et de ce qu'ils attendent de l'organisation. A partir de là, il

convient pour ces entreprises de définir des stratégies compatibles avec les attentes des parties prenantes. Le Prisme de Performance se fonde donc sur l'étude des relations de l'organisation avec ses partenaires. Il est constitué de cinq facettes : la satisfaction du partenaire, la contribution de ce dernier, les stratégies, les processus et les aptitudes (voir figure).

Figure 6 - Le prisme de la performance



Source : Neely et al., 2004

Aussi, concernant notre étude, et dans la logique d'une approche multidimensionnelle de la performance, nous avons fait le choix de prendre en compte cinq dimensions de la performance telles que les ont identifiées Maurel et al. (2014) à travers l'analyse quantitative d'une enquête menée auprès de 350 collectivités locales. En particulier, ces auteurs, se sont appuyés sur le modèle de Bouckaert et Pollitt (2004) qui ont mis en évidence les dimensions interne et externe de la performance, la première étant plutôt tournée vers les processus internes, l'apprentissage organisationnel et la production de biens et de services à travers l'action managériale, la seconde étant plutôt orientée vers « l'importance de l'impact et des effets de politiques publiques, de la qualité estimée et perçue des services publics locaux, du niveau de satisfaction des usagers et citoyens ». Ajoutons que Fouchet et al. (2000), précisent que l'efficacité de la production d'une organisation publique est « mesurée par l'effet ou l'impact qu'elle a sur son environnement et notamment par la réalisation des objectifs qu'elle se propose d'atteindre ». Dans ce cadre, et s'appuyant sur plusieurs auteurs (repris dans le tableau ci-dessous), Maurel et al. (2014) ont déterminé et validé par leur analyse statistique, pour la performance publique locale, les dimensions financière, ressources humaines, organisationnelle, service public et territoriale. Les trois premières étant plutôt de nature endogène et « universelles de la performance », puis les deux dernières plutôt de nature exogène et « contingentes au secteur public ». Ces travaux nous offrent un cadre validé pour les différentes dimensions de la performance publique locale.

Tableau 3 - Les dimensions et caractéristiques de la performance publique locale

Dimension	Caractéristiques	Auteurs
Financière	La maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, économe et conforme, et par l'optimisation des recettes et le respect de la réglementation	Moullin, 2000 ; Hood, 1995 ; Demeestere, 2005
Humaine	L'engagement, la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie, et par la réponse aux aspirations de bien-être et de développement personnel	EFQM, 2000 ; Demeestere, 2005
Organisationnelle	L'adaptation des moyens humains, financiers, techniques ainsi que de la culture et la structure de l'organisation à son activité d'offre de services publics	Bouckaert et Pollitt, 2004 ; Demeestere, 2005
Service Public	L'adaptation de la quantité et de la qualité d'offre de services publics locaux aux besoins des usagers	Gibert, 1980 ; Moullin, 2000
Territoriale	La recherche d'intérêt général, de justice sociale, et de régulation de l'activité économique au travers d'une offre de services publics permettant de répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens et de l'environnement local et d'une communication fiable, accessible et transparente avec ses parties prenantes sur les actions engagées et les moyens mobilisés	Bouckaert et Pollit, 2004 ; Hood 1995, EFQM, 2000

Source : d'après Maurel et al., 2014

Toutefois, ce modèle ne nous a pas semblé suffisamment opérationnel pour être utilisé en l'état et nous permettre de réaliser des tests précis, comme nous souhaitons le faire dans le cadre de notre recherche doctorale. Aussi nous positionnions nous dans le prolongement de ces travaux en proposant ici une opérationnalisation de chacune des dimensions de la performance à travers des sous-dimensions et des items, qui seront par la suite exploités dans le cadre d'une analyse quantitative (partie 2).

Nous abordons donc, dans un premier temps les caractéristiques, et donc les sous-dimensions, de la dimension financière (2.3.1), puis la dimension ressources humaines (2.3.2) et la dimension organisationnelle (2.3.3) qui sont les trois dimensions plutôt endogènes de la performance pour une organisation. Nous présentons, de la même manière, les deux dimensions exogènes, à savoir la dimension d'offre de service public (2.3.4) et la dimension territoriale (2.3.5).

2.4.1. L'approche économique et financière de la performance

La performance a longtemps été vue au travers du prisme de la dimension financière. En effet, une entreprise pouvait être considérée comme performante dans la mesure où les

actionnaires considéraient que les objectifs – énoncés sous forme économique et financière – étaient atteints (Gauzente, 2000 ; Burlaud et Dohou, 2007). Dans la majorité des cas, il fallait que le chiffre d'affaires ainsi que la part de marché occupée répondent (ou dépassent) les objectifs fixés afin d'assurer la survie de l'entreprise dans le temps. D'ailleurs, dans son cadre conceptuel, l'*International Accounting Standard Comitee* remplace le mot « résultat » par le mot « Performance » en précisant que « *l'objectif des états financiers d'une entreprise est de fournir des informations sur la situation financière, la performance et les modifications de la situation financière qui soit utile à une large gamme d'utilisateurs lorsqu'ils prennent des décisions économiques* ».

Dans le secteur public, si d'autres dimensions semblent progressivement s'imposer, « *l'analyse de la performance passe par une mise en relation de la comptabilité de coûts (...) avec des indicateurs permettant de mesurer cette performance et de porter un jugement sur les politiques menées* » (Lande, 2005). D'autre part, comme le soulignent Lande et Rocher (2008), les changements liés à l'application de la LOLF ont permis une amélioration générale de la comptabilité financière et cela a entraîné des modifications profondes au niveau du management public, ce qui n'est pas sans conséquence sur la performance globale des organisations publiques.

Nos lectures nous ont conduit à déterminer plusieurs sous dimensions de la performance financière, à savoir la maîtrise des dépenses et des recettes ainsi que les économies d'échelle (2.3.1.1), la qualité comptable (2.3.1.2), l'adéquation entre le budget et les moyens (2.3.1.3), et, pour finir, la culture de résultat ou financière (2.3.1.4).

2.4.1.1. La maîtrise des dépenses, des recettes et les économies d'échelle comme levier de performance

La maîtrise des dépenses intéresse tout particulièrement les citoyens (ou devrions nous écrire ici les contribuables) qui sont toujours plus attentifs à ces sujets. C'est pourquoi cette notion entre en compte dans l'évaluation de la performance publique. En France, les gouvernements successifs s'appliquent à maîtriser les dépenses du budget de l'Etat qui pourtant enregistre un déficit budgétaire depuis plus de trente ans, ce qui nous montre que malgré les nombreux outils de pilotage déployés, le déficit structurel ne parvient pas à être jugulé. Pourtant, des ministères jusque dans les plus petites communes en passant par les établissements publics sous leurs diverses formes, tous les acteurs cherchent un moyen de diminuer les dépenses tout en maintenant un haut niveau de service public.

Dans cette logique, les collectivités territoriales prennent également leur part à l'effort collectif, notamment via la stabilisation en 2013 des concours versés par l'État, puis via leur

baisse des dépenses à hauteur de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015 (Rapport sur la dépense publique, 2013)⁴⁶.

Ainsi, les gouvernements qui se sont succédés ont tous cherché des solutions pour rationaliser les dépenses des collectivités locales et de leurs satellites, notamment à travers la construction d'espaces mutualisés de ressources comme c'est le cas pour les intercommunalités ou encore les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (passage du corps communal à un corps départemental et donc une gestion à un échelon supérieur). Les différentes tentatives, bien qu'assez bien perçues par les citoyens en particulier en matière de création de services (enquête IFOP 2013)⁴⁷, demeurent financièrement encore neutres ou alors négatives dans bien des cas (rapport thématique de la Cour des comptes, 2013)⁴⁸. Les magistrats de la Cour des Comptes (2013), appellent à une meilleure régulation des services locaux pour mieux maîtriser les dépenses publiques, en particulier en travaillant sur les différentes possibilités de mise en commun des ressources, en commençant par les fonctions supports.

S'agissant des recettes, celles-ci ont progressé en 2012 (selon un rapport de 2013)⁴⁹, mais moins rapidement qu'en 2011 (+ 3,9 % contre 5,7 % en 2011). De nouvelles mesures sociales et surtout fiscales sont venues les renforcer. Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 189 milliards d'euros (60% de recettes fiscales et 28% de l'Etat). Afin de faire face aux très nombreuses dépenses permettant d'assurer le service public de proximité et, pour ce faire, réaliser des investissements parfois lourds, les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt. Elles ont aussi la possibilité, pour générer les recettes indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques, d'augmenter la fiscalité locale, toutefois celle-ci pèse déjà lourdement et il semble aujourd'hui difficile de l'augmenter, d'autre part, ce recours est assez largement encadré par le législateur (Steckel, 2007). Cependant, le rapport « Les collectivités locales en chiffres » édité par le ministère de l'Intérieur en 2013 précise que les recettes ont augmenté sur 2012, le produit voté au titre des trois taxes « ménages » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti) étant en hausse de 4,1% par rapport en 2011 (soit près de 47,6 milliards d'euros). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a aussi augmenté de 3,3 % (6,09 milliards d'euros). Les entreprises participent, via la fiscalité, à l'augmentation des recettes, dans la mesure où les impôts

⁴⁶ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES et MINISTERE DELEGUE CHARGE DU BUDGET, Rapport sur la dépense publique et son évolution..., op. cit.

⁴⁷ IFOP, « Les français et l'intercommunalité ».

⁴⁸ COUR DES COMPTES, *La situation et les perspectives des finances publiques...*, op. cit.

⁴⁹ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES, Les finances des collectivités locales en 2013. État des lieux..., op. cit.

économiques, venus en substitution de la traditionnelle taxe professionnelle, sont en hausse de 3,9%, soit 23,8 milliard d'euros au total de recettes.

Toutefois, comme nous l'avons signalé, ces recettes ne pourront pas être augmentées à loisir, c'est pourquoi les collectivités locales cherchent de nouvelles voies pour réaliser des recettes, comme par exemple un accroissement de celles-ci via les produits de la gestion et des services (comme à Lyon par exemple) ou encore via des financements réalisés à travers des partenariats (publics-privés par exemple) et par des voies contractuelles de mutualisation.

Dans cette relation dépenses-recettes, les élus ainsi que les équipes administratives sont toujours à la recherche d'économies d'échelles qui peuvent être réalisées. Des économies d'échelle peuvent être générées chaque fois qu'une unité de production accroît son activité et qu'elle est en mesure de réduire ses coûts unitaires. L'impact de l'accroissement de la production se traduit par une diminution des charges fixes unitaires, en raison de leur répartition sur un plus grand nombre de produits tandis que les coûts variables unitaires demeurent stables (Serret 2002).

Cette recherche d'économies d'échelles est d'ailleurs un des moteurs de l'intercommunalité (Rapport Dallier, 2006) permettant d'obtenir, par un effet de taille, de meilleures marges. En effet, Serret (2002) précise que « *la mise en relation entre la performance et la taille s'appuie implicitement sur l'existence d'un phénomène d'économies d'échelle* ». Ces économies peuvent intervenir à plusieurs niveaux (Hu et Lee, 1999), à savoir au niveau de la recherche et développement, des services administratifs ou encore de la distribution et de la promotion. Ces points devront inspirer, dans le futur, des pratiques de mutualisation car rappelons que le rapport Dallier (2006) au Sénat soulignait que « *les dépenses communales et intercommunales se sont accumulées au lieu de se substituer ; il n'y a pas eu (...) d'économie d'échelle dans la fourniture des services publics locaux* ».

En ce qui concerne la mesure de la performance financière, Voyer (1999) invite à mesurer les ressources en inputs afin de vérifier l'économie dans l'acquisition des ressources et de suivre la répartition (l'allocation) et l'utilisation (la dépense) des ressources à travers les opérations, les moyens et les efforts consentis par rapport aux objectifs, aux activités et au budget alloué. La performance financière est mesurée à partir des résultats, d'une part, et de la richesse produite, d'autre part. De multiples mesures comptables sont utilisées dans le secteur privé et parfois adaptées pour le secteur public. Elles sont reprises dans le tableau ci-après :

Tableau 4 - Les mesures comptables de la performance financière

Catégorie	Variable	Auteurs
Profitabilité	Rendement total	Bowman et Haire, 1975 ; Waddock et Graves, 1997 ; Pava et Krausz, 1996 ; Griffin et Mahon, 1997 ; Preston et O'Bannon, 1997 ; Verschoor, 1998 ; Balabanis, Hugh et Jonathan, 1998 ; Moore, 2001 ; Ruf et al., 2001 ; Seifert, Morris et Barktkus 2003
	Rendement sur les ventes	Waddock et Graves 1997 ; McGuire et al., 1988 ; Griffin et Mahon, 1997, Preston et O'Bannon, 1997 ; Graves et Waddock, 1999 ; Stanwick et Stanwick, 1998 ; Ruf et al., 2001 ; Seifert, Morris et Barktkus, 2003
	Rendement sur l'investissement	Preston et O'Bannon (1997)
	Profit	Verschoor (1998) ; Stanwick et Stanwick (1998)
	Marge nette	Verschoor (1998) ;
Utilisation des actifs	Rendement des actifs	McGuire et al. (1988); O'Neil et al. (1989); Waddock et Graves (1997); Pava et Krausz (1996); Griffin et Mahon (1997) ; Preston et O'Bannon (1997) ; Graves et Waddock (1999) ; Berman et al. (1999) ; Simpson et Kohers (2002) ; Seifert et al. (2003).
	Total des actifs	McGuire et al., 1988 ; Griffin et Mahon, 1997.
	Age des actifs	Cochran et Wood, 1984 ; Griffin et Mahon, 1997.
Croissance	Croissance des ventes / chiffre d'affaires	McGuire et al. (1988) ; Verschoor (1998) ; Moore (2001) ; Ruf et al. (2001)
	Croissance des actifs	McGuire et al. (1988)

Source : d'après Griffin et Mahon (1997) ; Zeribi et Boussoura (2007)

Toutefois, ces mesures purement comptables sont complétées par d'autres éléments venant enrichir la dimension financière de la performance.

2.4.1.2. L'exigence d'une qualité comptable en lien avec la performance financière

La théorie de l'agence, sur la base des travaux de Jensen et Meckling (1976), postule que la qualité de l'information transmise entre le principal et l'agent assure en grande partie la pérennité des relations. La maîtrise et la transmission de l'information reste un enjeu de pouvoir fort (Crozier et Friedberg, 1977). Lande (2004) rappelle que l'information comptable est « *un élément essentiel de prise de décision et c'est en même temps un moyen de structuration des stratégies* ». La qualité comptable est donc clef en matière de performance publique locale. Aussi, pour Michaïlesco (2009) quatre caractéristiques sont exigées de l'information comptable :

- la pertinence de l'information ;
- la fiabilité ;

- l'intelligibilité ;
- la comparabilité (qui permet d'identifier, dans le temps, les tendances de la position et les performances financières de l'entreprise).

Les acteurs devront donc veiller à chacun de ces points. Dans ce sens, au sein du secteur public, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en son article 27 prévoit que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Nous voyons donc ici une préoccupation marquée du législateur d'atteindre un haut niveau de qualité comptable au travers, notamment, de la sincérité des enregistrements comptables et le respect des procédures. « *La LOLF a profondément modifier le cadre comptable et le système d'information de l'Etat au travers de l'introduction de la comptabilité d'exercice (...) et d'une comptabilité de gestion fondée sur l'analyse des coûts et l'évaluation de la performance* » (Lande et Rocher, 2008). Et c'est en particulier par un dispositif (ou outil) de contrôle interne renforcé que l'exigence de qualité comptable peut être satisfaite. Un meilleur déploiement et une meilleure utilisation des outils du contrôle de gestion sont aussi à mettre en œuvre pour assurer une meilleure performance (cf. le *guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, 2007). Les transformations progressives de la comptabilité publique en France sont le corollaire d'un besoin croissant d'information financière des organisations publiques et cela au service du management (Lande et Rocher, 2008), afin que celui-ci puisse prendre des décisions et réajuster les moyens en fonction des besoins.

2.4.1.3. L'adéquation du budget par rapport aux besoins

Les multiples changements qui ont touchés les services publics nationaux comme locaux ont le point commun de vouloir « *recentrer l'organisation de l'administration non plus sur ses contraintes internes mais sur les besoins des bénéficiaires* » (OCDE, 2006). L'administration se veut plus à l'écoute des besoins internes (ceux de la collectivité ou de l'établissement public) et externes (ceux de la population) afin de mieux focaliser les enveloppes budgétaires. C'est d'ailleurs tout l'objectif des plans stratégiques ou segmentations stratégiques de types LOLF qui sont réalisés par les collectivités locales ou leurs satellites. D'ailleurs, dans le cadre du processus budgétaire, les indicateurs de la LOLF offrent la possibilité de lancer les évaluations de programmes, voire politiques publiques (Varone, 2008) et ainsi réajuster en fonction des besoins les plus prégnants. Ainsi, les crédits ne sont pas reconduits chaque année systématique, mais font l'objet d'une analyse et d'une réflexion pour répondre au mieux aux besoins. Nous assistons, dans l'administration, à un changement de culture de ce point de vue.

2.4.1.4. La culture de résultat (ou financière) comme levier de performance

Depuis plusieurs années un transfert de culture s'opère, c'est-à-dire, pour être plus précis, un passage d'une logique de moyens à une véritable culture du résultat. Dans son désormais célèbre rapport *Solidarité et Performance*, Richard (2006) consacre la quatrième et dernière partie à la maîtrise des dépenses locales qui selon lui « *doit être guidée par les principes de performance et de contrôle démocratique* ». Pour Chatelain-Ponroy et Sponem (2009), « *la LOLF dessine (...) un nouveau cadre budgétaire et comptable de l'État au travers duquel elle poursuit un objectif de rénovation de la gestion publique autour des notions de performance et de responsabilisation. Certains l'ont même qualifiée de « révolution copernicienne » dans la mesure où sa mise en place conduit à centrer la gestion publique non plus sur les moyens mais sur les résultats* ».

Par la mise en avant de cette « culture du résultat », nous comprenons qu'il est du souhait du législateur (et des différents gouvernement) d'améliorer la performance des organisation publique, à travers la responsabilisation et la prise de conscience (via la reddition des comptes) des situations financières. Le lien doit être fait entre la dépense publique réalisée et les résultats concrets réalisés, cela dans le cadre de l'accomplissement d'une politique publique. Le contrôle traditionnel de type a priori (approbation des opérations) est dès lors si ce n'est remplacé au moins complété par un contrôle a posteriori sur les résultats, ce qui amène à une réflexion poussée sur ces derniers et sur les moyens engagés.

2.4.1.5. L'importance de la dimension financière sur la performance globale de l'organisation : synthèse des sous-dimensions retenues

La dimension financière de la performance demeure très importante, dans la mesure où les deniers publics restent une focale très importante pour l'ensemble des acteurs de ce secteur. D'ailleurs, les principes du NPM étaient principalement axées sur les économies financières en oubliant de s'intéresser aux *outputs* du service, ce qui ne permettait pas d'assurer une véritable amélioration de la performance des services publics (Keraudren, 1993). Une attention toute particulière doit donc être portée aux éléments financiers et en particulier à leur présentation permettant une meilleure compréhension puisqu'ils peuvent être utiles à l'information des parties prenantes, soit pour une simple communication soit pour une légitimation de l'action publique (Lande, 1996).

Tableau 5 - Dimension financière et sous-dimensions liées

Dimension	Sous-dimensions
Dimension financière	Evolution des dépenses et recettes, économies d'échelles
	Qualité comptable
	Adéquation budget / besoin
	Culture de résultats

Toutefois, comme le souligne Burlaud et Dohou (2007), « *la pérennité des entreprises ne dépend plus uniquement de l'aspect financier de leurs activités, mais également de la manière dont elles se conduisent* ». Aussi le champ de la performance doit-il être ouvert. Ajoutons que, selon Chatelain-Ponroy et Sponem (2009), « *une gestion stricte par les résultats peut notamment conduire à négliger le long terme et la coopération* », ce qui nous amène à nous intéresser à d'autres dimensions, dont celle des ressources humaines.

2.4.2. La performance des ressources humaines

Si la relation entre la performance et la performance des ressources humaines reste encore un phénomène relativement inconnu (Chrétien et al., 2005), les auteurs Gilbert et Charpentier, s'appuyant eux-mêmes sur les travaux de nombreux auteurs (Arthur, 1994 ; MacDuffie, 1995 ; Huselid, 1995 ; Koch, Gunther et Mac Grath, 1996 ; Ichniowsky, Shaw et Prennusch, 1997), affirment que « *toutes les études adoptant une posture pluridimensionnelle concluent à une influence positive des systèmes de pratiques de Gestion des Ressources Humaines (GRH) sur la performance économique et financière de l'entreprise* ».

Il est aussi à préciser que l'ensemble des fonctions des organisations est aujourd'hui soumis aux pressions de l'environnement, toujours plus incertain. Ainsi, pour Gilbert et Charpentier (2004), « *la fonction RH (...) [se doit de] contribuer davantage — et de montrer cette contribution — à la performance de l'entreprise* ». Dans ce sens, pour l'IGPE (2008) « *la GRH performante serait celle qui permet à une organisation d'avoir la bonne personne au bon poste à tout moment, afin d'atteindre et d'améliorer ses résultats* ». Ainsi, la GRH doit contribuer, « *dans son domaine, aux objectifs stratégiques de l'organisation et à ses résultats* ».

Aussi, l'individu est au cœur du bon fonctionnement et même de la bonne santé des organisations. C'est cette thèse qui est d'ailleurs depuis longtemps défendue par l'école des Relations Humaines (voir sous-partie sur le management). Dans le même sens, les attitudes des employés peuvent être liées à la performance des organisations (Le Louarn, 2008) et ce sont les comportements individuels appropriés aux buts de l'organisation qui définissent la

performance (Campbell, McHenry et Wise, 1990). Nous pouvons donc supposer qu'investir dans son « capital humain » au travers des pratiques de gestion des ressources humaines plus ou moins élaborées, peut conduire à une amélioration de la performance organisationnelle. Toutefois ces pratiques sont parfois coûteuses mais il est possible de penser que c'est la « bonne santé » (financière) de l'organisation qui peut permettre la mise en œuvre de ces pratiques. Si, plusieurs approches de ces pratiques de GRH, nous sommes partisans d'une approche globale et non pas parcellaire, c'est à dire avoir une approche multidimensionnelle de celles-ci. Cela consiste à « *observer non pas une pratique de GRH isolée mais des ensembles de pratiques combinées les unes aux autres à l'intérieur d'un « système »* » (Allouche et *al.*, 2004). Selon ces mêmes auteurs, les études utilisant cette approche montrent une relation positive entre la GRH et la performance.

Ces éléments nous ont conduit, en nous appuyant sur les travaux de Simon et al. (2012 et 2014) portant sur la dimension « RH » de la performance (Paauwe, 2004), à déterminer plusieurs sous-dimensions de la performance RH pour notre étude, à savoir la formation (2.3.2.1), la rémunération ((2.3.2.2), l'engagement (2.3.2.3), la confiance (2.3.2.4), l'implication (2.3.2.5), la justice organisationnelle (2.3.2.6), la motivation (2.3.2.7) et, pour finir, la culture et le climat organisationnel (2.3.2.8).

2.4.2.1. Le lien entre la formation et la performance RH

De nombreuses études scientifiques ont déjà pu mettre en avant l'existence d'une relation positive entre l'investissement en formation et la performance organisationnelle et économique de l'entreprise (Allouche et *al.*, 2004, Ouattara, 2009, Havet et Lacroix, 2010). A ce titre, Martory et Crozet (2005) précisent que « *la formation est à la base de la plupart des améliorations de performance :*

- *elle contribue à l'amélioration de la qualité de travail : l'impact le plus évident de la formation est de contribuer à élever le niveau de connaissances et d'aptitude à la communication des travailleurs ;*
- *elle contribue à une meilleure circulation de l'information ;*
- *elle s'impose lors de l'acquisition de nouvelles machines, de changement dans les modes de production : c'est l'amélioration du niveau technique des travailleurs qui constitue la condition de l'intégration du progrès technique ;*
- *enfin la formation permet d'améliorer l'organisation et la mise en place des tâches en élevant le niveau des connaissances que les formés ont de leur environnement.*

Elle constitue donc un investissement au carrefour des performances » (Martory et Crozet, 2005).

Dans l'intention d'augmenter la capacité productive de l'organisation et donc les performances de celles-ci, les employeurs portent un intérêt tout particulier à la formation continue de leurs employés dans la mesure où elle vient permettre de pallier à certaines de leurs lacunes, les faire monter en compétences techniques (parfois spécifiques au secteur) et aussi leur permettre d'anticiper sur les changements techniques et environnementaux (Havet et Lacroix, 2010). Ajoutons que cet intérêt pour la formation s'inscrit pleinement dans la théorie du capital (Becker, 1964) qui se définit comme les capacités productives des individus acquises par la capitalisation de connaissances (générales ou spécifiques), de savoir-faire, de savoir-être,... (Ouattara, 2009). De plus, l'investissement en terme de formation continue doit générer un accroissement des qualifications, ce qui doit se traduire, au final, par une augmentation des salaires des bénéficiaires. Nous pourrions donc connecter cette variable avec celle de la rémunération.

2.4.2.2. Le lien entre la rémunération et la performance RH

S'il est prouvé que la plupart des éléments conduisant à l'engagement des employés sont non financiers, il n'en reste pas moins que les managers ne doivent pas négliger l'intérêt financier que les employés portent à leur travail (Kompaso et Sridevi, 2010). En effet, les employés prêtent une attention similaire à leur rémunération et aux avantages qu'ils peuvent avoir. Concernant la rémunération, selon Coffman et Buckingham (1999), celle-ci doit tout de même être au moins similaire à la moyenne pratiquée sur le marché.

Ainsi, de nombreuses organisations, à l'instar peut-être des analyses tayloristes du travail, sont convaincues que les aspects financiers demeurent la préoccupation si ce n'est principale, au moins essentielle des employés. C'est pourquoi elles sont nombreuses à avoir mis en place ou à réfléchir à l'instauration d'une rémunération connectée à la performance individuelle et collective. Cette modalité de rémunération « *vise à différencier le salaire versé selon le degré de contribution des individus au succès de l'entreprise* » à l'inverse des systèmes classiques liés à l'ancienneté ou à des caractéristiques personnelles par exemple (Held, 1997). Ce mode de rémunération liée à une performance individuelle est d'ailleurs, dans le secteur public, en lien avec les principes du NPM que nous avons déjà pu évoquer.

D'autre part, si nous nous appuyons sur la théorie de l'agence, il semblerait que la rémunération des managers soit un déterminant important de la performance. En effet, la part variable des managers est pensée pour fluctuer en fonction des performances de l'entreprise. Plus le contrat initial est atteint, plus la rémunération augmente, ce qui doit

conduire à une augmentation des performances intrinsèques. A cette théorie s'oppose celle de la théorie managériale selon laquelle la rémunération fixe doit dépendre de la taille de l'organisation (chiffre d'affaires, effectifs,...), donc des responsabilités reposant sur les managers. Cela peut donc varier d'un exercice comptable un autre, ce qui théoriquement conduit à un intérêt fort sur le succès de l'organisation de la part des managers, et donc à la performance.

C'est dans ce sens que de nombreuses mesures sont régulièrement adoptées par les administrations publiques dans le monde. Celles-ci cherchent à donner plus de marges aux managers à travers une individualisation des conditions d'emploi de leurs équipes et pour permettre d'atteindre un plus haut niveau d'implication et de responsabilisation des salariés. Toutefois, dans le secteur public, des études menées par l'OCDE (2009)⁵⁰ précisent qu'au-delà de certains résultats bénéfiques de ces pratiques en termes de réorganisation du travail, de définition précise d'objectifs ou de clarification des tâches, il est courant que ce type de rémunération induise des effets considérés comme nocifs, en particulier à travers un comportement très individualiste. C'est pourquoi de nombreux pays (comme l'Espagne, la Finlande ou les Etats-Unis) s'appuient aujourd'hui sur des démarches plus collectives, avec une rémunération dépendante du mérite collectif (par équipe ou département). Aussi faut-il s'interroger, certainement, sur les modalités de mise en œuvre ainsi que sur d'autres aspects de la performance RH tels que l'engagement.

2.4.2.3. Le lien entre l'engagement et la performance RH

L'engagement c'est le lien de nature psychologique qui existe entre un employé et son organisation ainsi que la volonté de l'employé de préserver ou non ce lien. Concernant cet aspect lié aux ressources humaines, Meyer et Allen (1991) ont déterminé trois composantes principales, à savoir l'engagement affectif, l'engagement de continuité (la peur de la perte) et l'engagement normatif (le sens du devoir de rester). Chacune de ces composantes, selon les auteurs, peut avoir une influence sur le comportement des employés sur le lieu du travail. Concernant l'affect, les employés engagés sont réputés pour être émotionnellement attachés à leur organisation, attentifs aux succès de leur employeur et donc très impliqués dans leur travail. Ces employés peuvent même aller, dans l'exercice de leurs fonctions, bien au-delà de leurs engagements contractuels (Kompaso et Sridevi, 2010). Ainsi, l'engagement complet des employés suppose un alignement le plus complet possible entre la satisfaction (*job satisfaction*) au travail et l'implication au travail (*job contribution*).

⁵⁰ Elsa PILICHOWSKI et IGPDE, « La rémunération à la performance est-elle efficace ? », *Perspective - Gestions Publiques*, p. 8.

D'autre part, l'engagement semble ne pouvoir être que le résultat d'une relation de confiance entre l'employé et l'employeur, un échange équilibré (Robinson et *al.*, 2004, Kompas et Sridevi, 2010) ainsi que la possibilité, pour l'employé, de trouver du sens dans son travail. (Penna, 2007). Kompas et Sridevi (2010) nous rappellent que le lien positif entre l'engagement et la performance a été, de nombreuses fois, souligné dans des études scientifiques. Entre autres nous retrouvons dans les effets : faible *turn-over*, productivité, rentabilité, loyauté des employés, sécurité et confiance des clients ou consommateurs. De surcroît, ces auteurs dégagent trois comportements principaux des employés qui permettent une amélioration de la performance organisationnelle :

- les employés défendent l'organisation auprès de leurs collègues et en font la promotion auprès de clients ou employés potentiels ;
- les employés éprouvent un fort désir et plaisir à être un membre de l'organisation plutôt que de travailler pour un autre employeur ;
- les employés ne se limitent pas à leurs horaires contractuels, font des efforts et prennent des initiatives pour contribuer à la réussite de l'entreprise.

Ces éléments doivent donc être pris en compte pour l'amélioration de la performance de l'organisation par le management, qui doit aussi se focaliser sur la confiance.

2.4.2.4. Le lien entre confiance et performance RH

Pour définir la confiance, nous avons choisi une définition de Campoy et Neveu (2007) qui nous expliquent que « *la confiance en gestion peut être considérée comme un état psychologique comprenant l'acceptation d'une vulnérabilité fondée sur des croyances concernant les intentions ou le comportement d'une autre personne* ».

Aussi, la confiance apparaît comme le ciment essentiel des relations d'échanges entre acteurs (Morgan et Hunt, 1994). Zucker (1986), quant à lui, définit la confiance comme une série d'attentes sociales partagées par les personnes impliquées dans un échange économique. Cette confiance, dans l'analyse économique, reste un peu dérangement puisque elle va à l'opposé des approches mettant en exergue la rationalité des acteurs. Aussi, comme nous l'avons évoqué en première partie, Williamson (1975, 1993), dans le prolongement des travaux de Coase (1937), a souligné l'importance de la confiance dans les relations entre les organisations. Pour l'auteur, la confiance apparaît comme un facilitateur de l'atteinte des objectifs que peuvent se fixer chacun des partenaires. L'intérêt personnel de chaque partenaire doit donc nécessairement être pris en compte et la confiance semble alors être un moyen de diminuer les coûts de transaction liés au caractère opportuniste des acteurs. Pour que la confiance puisse véritablement s'établir, il est nécessaire qu'il existe

une présomption de toute absence d'opportunisme de la part de chacun des acteurs. (Bidault et Jarillo, 2000).

Sur cette base, nous avons souhaité retenir trois formes de confiance déterminées par Zucker (1986) : la confiance interpersonnelle, la confiance inter-organisationnelle et la confiance institutionnelle. La première est la confiance d'un individu envers d'autres individus et se base principalement sur la réputation et sur la compétence reconnue (Simon, 2007), elle peut aussi reposer sur l'émotionnel, l'affect. La confiance inter-organisationnelle, d'autre part, est celle qu'une organisation porte à une autre pour s'engager dans une relation. Il faut prendre en considération la présence de nombreux intérêts (des attentes interindividuelles) prennent une place importante dans ce type de relation. Pour finir, la confiance institutionnelle consiste à faire confiance au contexte dans lequel s'inscrit la relation plus que dans l'organisation elle-même ou les individus. C'est un attribut collectif et partagé entre les individus (Simon, 2007) : reconnaissance des normes, lois, règles communes au niveau social, économique, *etc.*

En complément, Campoy et Neveu (2007), quant à eux, identifient deux grandes composantes de la confiance, à savoir affective et calculée. La première intègre des notions telles que l'ouverture d'esprit, la justice, la disponibilité ou la bienveillance. Cette composante se retrouve en particulier dans les relations employés-supérieurs, les liens étant plus resserrés, proches. Lorsque cette composante affective est principale pour l'employé, celui-ci est attaché émotionnellement à l'organisation. Il se reconnaît dans les valeurs de celle-ci. D'autre part, s'agissant de la composante calculée, celle-ci intègre des notions telles que la compétence, la cohérence et respect des promesses. Cette composante se retrouve de manière plus développée dans les relations employés-dirigeants. Lorsque cette composante calculée est principale pour l'employé, celui-ci reste au sein de l'entreprise par nécessité personnelle (carrière, argent, *etc.*).

Il est important de souligner l'importance de l'équilibre dans les relations. En effet, la confiance affective semble nécessaire pour entraîner une implication positive du salarié. Toutefois, il faut aussi, dans le même temps, que la confiance calculée du salarié soit aussi présente : intégrité, compétence des dirigeants, respects des promesses,... pour qu'un sentiment de « juste retour » s'applique sur l'implication affective du salarié envers l'organisation (Campoy et Neveu, 2007).

Aussi comprenons-nous ici que les changements intervenant dans une organisation peuvent influencer les relations de confiance entre les individus. C'est le cas, nous l'avons vu, dans les processus de fusions-acquisitions, et donc, par extension, de mutualisation. Les

auteurs précités s'accordent, dans l'ensemble, pour souligner l'impact positif de la confiance sur la performance, engendrant une plus grande intégrité, une plus grande motivation et un meilleur investissement dans le travail. Ce qui nous amène à évoquer l'implication au travail.

2.4.2.5. Le lien entre l'implication au travail et la performance RH

L'implication organisationnelle peut être définie comme l'état psychologique caractérisant le lien entre un individu et l'organisation qui emploie celui-ci (Meyer et Allen, 1991). Les recherches scientifiques qui ont été menées dans ce domaine (en particulier Wright et *al.*, 2005 ; Fisher et *al.*, 2010 ; Daoud Ben Arab et Masmoudi Mardessi, 2011) ont pu mettre en évidence le lien positif entre l'implication des employés et l'amélioration de la performance financière de l'organisation. Les travaux de Meyer et Allen (1991), sur lesquels s'appuient nombre d'études, ont mis en avant trois dimensions de l'implication : affective, calculée et normative. La dimension affective de l'implication concerne toutes les formes d'intérêt personnel autres que celles relatives à l'intérêt général (Paillé, 2004). L'implication affective semble avoir une relation positive sur la performance au travail, les employés étant plus satisfaits et plus productifs sur leurs postes (Darwish, 2000).

Ensuite, concernant la dimension calculée, elle concerne en particulier les éléments qui, aux yeux des employés, ont de la valeur. Ces éléments seraient perdus en cas de départ de l'organisation (efforts, compétences internes, temps,...) Cette dimension comprend aussi l'absence d'alternative, c'est-à-dire de possibilité pour l'employé de retrouver « la même chose » ou mieux dans une autre organisation. Un lien négatif peut donc exister entre cette dimension calculée et la performance au travail, l'employé pouvant se sentir frustré dans son manque d'alternative et son obligation de rester au sein de l'organisation (Meyer et *al.*, 1989). Enfin, la dimension normative fait référence à l'ensemble des valeurs éthiques du travail et concernent les employés qui restent dans l'entreprise par souci du devoir. Ici, un lien négatif aussi bien que positif peut exister.

Pour finir, et en complément, selon Daoud Ben Arab et Masmoudi Mardessi (2011), ayant mené une étude dans le secteur tunisien, c'est le facteur humain qui semble être celui le plus à même de générer de la valeur à l'organisation et cela essentiellement au travers de la valorisation de la prise de responsabilités. Ces auteurs ont démontré que la dimension normative de l'implication est un levier fort de la performance organisationnelle qui est largement influencée par l'implication de manière générale.

Si l'implication doit être importante, il est nécessaire, comme nous l'évoquions plus haut, qu'un sentiment d'équilibre, de justice existe.

2.4.2.6. *Le lien entre la justice organisationnelle et la performance RH*

Les employés sont très attentifs à certains critères pour lesquels ils espèrent une justice (au sens de juste, adapté) : distribution de salaires, procédures de prise de décision et traitements interpersonnels (Frimousse et *al.*, 2008). Pour simplifier, nous pouvons dire que la justice organisationnelle c'est le souci des employés de se penser traités équitablement dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, les employés sont non seulement attentifs à la justice des décisions qui peuvent être prises à leur égard mais aussi à la justice des processus de prise de décision. (Louche et *al.*, 2006). Afin de déterminer le caractère juste des décisions ou du processus, ils ne prennent pas nécessairement en considération l'ensemble de la situation et cela au travers d'éléments objectifs. Il s'agit, en fait, de la perception que se fait l'employé de la justice selon son jugement personnel. Une perception positive de la justice organisationnelle favorise le lien affectif (que nous avons évoqué plus tôt) avec l'organisation et donc la performance au travail des employés. Dans le sens inverse, une perception négative de la justice peut conduire à des effets néfastes sur le travail et donc des coûts supplémentaires pour l'organisation (Frimousse et *al.*, 2008).

En complément, nous notons que la justice organisationnelle peut être considérée en fonction de trois dimensions : la justice distributive, la justice procédurale et la justice interactionnelle. D'abord, la justice distributive porte sur la perception qu'ont les employés des nombreuses décisions intervenant dans le cadre du travail, en particulier celles portant sur la rémunération (augmentation, *etc.*), les évolutions de carrières (promotions, mutations ou encore embauches). Cette dimension fait référence à la théorie de l'équité (Adams, 1965) qui postule que ce qu'un employé reçoit de la part de son employeur doit être proportionnel à ce que cet employé lui apporte. Les rétributions (salaire, primes,...) doivent être à l'égale mesure des contributions de l'employé (compétences, temps de travail, efforts,...). Si les employés estiment que cette équité n'est pas respectée dans certaines situations, ils peuvent mettre en place des stratégies individuelles pour restaurer cet équilibre. Par exemple, un employé qui s'estimerait sous-payé par rapport à des efforts faits pourrait diminuer son implication et donc sa productivité. Ajoutons qu'afin de pouvoir juger de l'équité, les employés se comparent entre eux et estiment leur propre situation en fonction de celle des autres. Ensuite, la justice procédurale, quant à elle, fait référence à la façon dont sont prises les décisions, les processus internes suivis par l'organisation. Selon Leventhal (1980), la justice procédurale est la perception que se fait un individu de la justice de l'ensemble des composants procéduraux du système social qui règle le processus d'allocation des ressources. Pour finir, la justice interactionnelle concerne le comportement

du décideur envers ceux qui font l'objet de cette décision. Prévenance et transparence doivent se trouver au cœur de cette relation. Aussi faudra-t-il porter une attention toute particulière à la transparence des processus de décisions ainsi qu'aux décisions elles-mêmes qui viendront en support à la motivation des salariés.

2.4.2.7. Le lien entre la motivation et la performance RH

La motivation est un problème central pour les managers (Amabile, 1993), ainsi de nombreux travaux de recherche se sont intéressés au concept de motivation au travail, utilisant pour cela des approches pluridisciplinaires mélangeant psychologie, sciences de gestion ou sciences économiques et bien sûr sociologie. En effet, il semblerait que les employés les plus motivés présentent des qualités telles que la persévérance, la créativité, la productivité, *etc.* En la matière, nous retiendrons ici la définition donnée par Vallerand et Thill (1993) qui considèrent la motivation comme « *le construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement* ». De cette définition, nous déduisons que la motivation conditionne en grande partie les comportements au travail et nous considérons donc qu'elle est une des composantes de la performance.

Afin de déterminer la motivation, il est fréquent que soient opposés son caractère intrinsèque et son caractère extrinsèque. En effet, lorsqu'elle est intrinsèque, la motivation porte principalement sur la recherche de l'exécution d'une activité qui procure, à elle seule, un intérêt et du plaisir. A l'inverse, la motivation extrinsèque fait référence à un ensemble de motivations qui dépendent de facteurs externes tels que l'argent ou une récompense quelconque. (Amabile, 1993) Nous voyons ici qu'il s'agit bien de la réaction d'un acteur vis-à-vis d'éléments internes ou externes. Selon Maugeri (2009) « *il s'agit, en somme, d'un processus psychique, fondé sur les émotions, et qui entraîne une action* ». Aussi, pour les managers, il est utile de connaître les besoins des employés afin de les satisfaire et donc augmenter la motivation. Ainsi, une des applications majeures, pour les managers, des théories des besoins est de rester à l'écoute des besoins des individus, clairement exprimés ou latents. (Maslow, 1943 ; Alderfer, 1969). Les managers doivent aussi prendre conscience que chaque individu a des besoins spécifiques, aussi doit-il adapter ses pratiques (McClelland, 1961).

En matière de service public, il est assez courant de faire référence à des motivations telles que l'esprit de sacrifice, le bien commun ou l'altruisme bien que, comme le rappellent Hondeghem et Vandenabeele (2005) cela soit difficilement compréhensible en termes de choix rationnels. Toutefois, dans ce domaine, pour Perry (1996), la motivation à l'égard du

service public est le fait pour un individu « *d'adhérer aux missions qui incombent principalement ou uniquement aux institutions publiques* » ou encore comme « *la prédisposition d'un individu à adhérer aux objectifs principaux ou uniques des institutions publiques* » (Perry et Wise, 1990). Dans son analyse portant sur le service public, Perry a conservé quatre dimensions (sur les six mises en avant initialement, pour évaluer cette motivation, à savoir : l'attirance pour l'élaboration des politiques publiques, la défense de l'intérêt public et le sens civique, la compassion et l'esprit de sacrifice.

En complément, Hondeghem et Vandenabeele (2005) précisent que la motivation à l'égard du service public c'est « *une conviction, des valeurs et des attitudes qui dépassent l'intérêt personnel ou celui d'une organisation pour prendre en compte l'intérêt d'une entité politique plus vaste et qui induisent, dans une interaction publique, une motivation pour tenir une conduite définie* ». Aussi voyons nous ici qu'il existe une motivation qui relève spécifiquement du travail dans le secteur public. Celle-ci, à l'instar des autres formes de motivation, peut aussi avoir une influence sur la performance d'une organisation publique. D'une organisation à une autre, il est possible de noter des différences notables, sûrement en lien avec le climat et la culture de l'organisation.

2.4.2.8. Le lien entre la culture et le climat au sein de l'organisation et la performance RH

Selon Savoie et Brunet (2000), « *le climat et la culture organisationnels sont probablement les deux construits les plus puissants actuellement disponibles pour comprendre les aspects expressifs, communicatifs et humains de l'organisation et leur importance dans le façonnement de la vie organisationnelle* ». Toutefois, il convient de distinguer les deux notions. La première se référant à des phénomènes émergeant dès la fondation de l'organisation et l'autre – la culture – se construisant au fur et à mesure de l'histoire.

Ainsi, le climat organisationnel concerne la perception que se font les acteurs de la façon dont ils sont gérés et traités au sein de leurs organisations (Roy, 1989). Des éléments tels que le degré d'autonomie, la considération manifestée au travail ou encore la façon de mobiliser les personnels sont donc pris en compte (Savoie et Brunet, 2000). Il existe, alors, une approche structurelle du climat (puisque sont pris en compte des attributs organisationnels) mais aussi une approche subjective (l'individu ayant sa propre perception du climat). Toutefois, comme le rappellent Savoie et Brunet (2000), « *c'est de la similitude des perceptions quant à la façon d'être traité que jaillit le climat de travail* ». Nous retiendrons

que c'est en fonction du climat que le personnel estime l'investissement qu'il est prêt à rendre à l'organisation (Brunet et Savoie, 1999).

En complément de ces deux notions liées à la culture, Savoie et Brunet (2000) présentent deux approches, l'une symboliste et, l'autre, fonctionnaliste. Ceux qui pensent que l'organisation est une culture ont une approche symboliste et voient la culture comme un processus et un produit collectifs échappant à l'emprise de toute sous-entité (individu ou groupe). Ensuite, ceux qui pensent que l'organisation a une culture ont une approche fonctionnaliste, pour eux « *la culture existe dans l'organisation par ses manifestations et artefacts qui expriment les valeurs et croyances partagées et sur lesquels les dirigeants peuvent avoir une certaine emprise* » (Savoie et Brunet, 2000). Ainsi, tant en matière de culture que de climat, la perception positive que s'en fait le personnel a une importance sur le travail. En effet, nous pouvons penser que meilleurs seront la culture et le climat, meilleures seront l'implication, la motivation, etc.

L'ensemble des sous-variables énoncé nous amène à une nécessaire synthèse pour appréhender la dimension des ressources humaines dans son ensemble.

2.4.2.9. La dimension ressources humaines de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues

L'analyse que nous avons pu faire de la littérature nous permet de justifier cette dimension de la performance publique locale concernant les ressources humaines. Cela nous a aussi conduit à retenir huit sous-dimensions que nous utilisons, par la suite, dans le cadre de notre recherche empirique.

Tableau 6 - Dimension RH et sous-dimensions liées

Dimension	Sous-dimensions
Dimension ressources humaines	Formation
	Rémunération
	Engagement
	Confiance
	Implication au travail
	Justice organisationnelle
	Motivation
	Culture et climat

La dimension ressources humaines nous amène assez logiquement à nous intéresser dès à présent à la dimension organisationnelle, dernière dimension endogène de la performance publique locale.

2.4.3. La dimension organisationnelle et la performance publique locale

Au-delà de la dimension ressources humaines et comme nous l'avons déjà évoqué, la dimension organisationnelle tient un rôle particulièrement important dans la performance d'une organisation, puisque s'engager vers celle-ci est source de changements importants. Nous avons retenu sept sous-variables qui font l'objet de cette sous-partie, à savoir les modes de gouvernance (2.3.3.1), la qualité des process (2.3.3.2), la gestion des achats (2.3.3.3), l'utilisation des ressources patrimoniales (2.3.3.4), l'urbanisation des systèmes d'information (2.3.3.5), la gestion des risques (2.3.3.6) et pour finir l'apprentissage organisationnel (2.3.3.7).

2.4.3.1. Les modes de gouvernance comme levier de performance

Nous l'évoquons, s'engager dans des démarches, dont l'objectif est d'atteindre un meilleur niveau de performance, va nécessairement entraîner des changements qu'il est nécessaire d'appréhender de manière globale. Pour cela, nous abordons dans un premier temps la notion de gouvernance, qui nous donne quelques clefs sur les modes de fonctionnement interne de l'organisation publique locale. Puis dans un second temps, nous abordons les modalités d'organisations choisies pour ces structures.

Comme le rappellent Hatch et Cunliffe (2009), pour « *accroître la valeur d'une entreprise [il est nécessaire] de connaître les processus menant à la définition et à la réalisation des objectifs de l'organisation ; [et pour] contrôler et piloter la performance [il faut] comprendre le rôle de la structuration des activités et de la définition des processus pour la réalisation des résultats* ». Afin d'atteindre un niveau de compréhension suffisant, il faut se pencher sur la gouvernance de ces organisations. Notre terrain d'étude étant focalisé sur le secteur public local, il nous a semblé important de préciser la différence entre gouvernement et gouvernance. En effet, plusieurs auteurs ont différencié ces notions, considérant la première comme relative à l'Etat ou encore comme représentative des relations verticales, descendantes (Gaudin, 2002, Carles, 2007). A l'instar de Le Galès (1995), nous considérons que la notion de gouvernance est adaptée pour parler des pratiques contemporaines de « *gouvernement des collectivités locales* ». Cette gouvernance qui, centrée sur la répartition des pouvoirs entre les différentes composantes de l'organisation, doit être vue comme un construit progressif et non pas comme un état de fait (Bertrand et Moquay, 2004). Cette pluralité d'acteurs est à de nombreuses reprises soulignée dans la littérature scientifique. Par exemple Le Galès (2006) explique que « *la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs* ». Les acteurs qui interviennent sur un territoire dans le cadre de l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général.

Ainsi, considérant la gouvernance du secteur public local, nous avons choisi de retenir la définition de Le Galès (2006) qui postule que « *la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité* ». Nous voyons ici que la volonté de l'auteur de mettre en avant le concept de coordination en particulier pour la mise en synergie d'un ensemble, souvent complexe, d'acteurs, de règles et de normes.

Comme nous avons pu l'évoquer plus haut, la littérature est abondante en matière de gouvernance. Dans le cadre d'un travail de recherche mené par Baldé et *al.* (2013), les chercheurs ont retenu une caractérisation spécifique de la gouvernance publique, retenant cinq dimensions. Nous nous sommes appuyés sur cette segmentation dans le cadre de notre propre recherche doctorale. Ainsi, la dimension stratégique est la première dimension retenue par les chercheurs. En effet, l'adoption, par les décideurs, d'un choix stratégique erroné peut entraîner *a priori* une performance déficiente (Charreaux, 1998). La gouvernance publique locale, dans cette perspective, peut être perçue comme un processus de rapprochement, voire d'homogénéisation, des pratiques entre plusieurs collectivités géographiquement proches et unissant des acteurs divers (économiques, institutionnels, sociaux, *etc.*) en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (Gilly et Torre, 2000 ; Gilly et Perrat, 2003 ; Michaux, 2011). Il est courant que cela se formalise à travers un projet fédérateur qui, en plus d'être un dispositif émancipateur, semble être un facteur d'émergence d'une gouvernance publique locale partenariale (Bertrand et Moquay, 2004 ; Balantzian, 2006 ; Zergout, 2007 ; Carles, 2007). Aussi, la dimension stratégique prend essentiellement en compte l'objet, la nature, et les modalités de construction et de mise en œuvre du projet de l'établissement, dans une acception plus « englobante », en s'intéressant à l'implication des parties prenantes dans la définition des axes politiques et stratégiques et dans l'opérationnalisation de ceux-ci.

Ensuite, la dimension structurelle, selon les auteurs, concerne l'organisation de la structure administrative et politique de l'établissement public considéré, la localisation des pouvoirs, des responsabilités ainsi que les lieux de cohabitation et de partage du pouvoir entre les politiques et les personnels administratifs. C'est dans cette dimension que nous intégrons l'organisation de l'établissement, via sa structure hiérarchique fonctionnelle.

La troisième dimension – décisionnelle – renvoie à la notion de négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « *égaux* » (Gaudin, 2004). Dans ce sens, la notion de gouvernance amène à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel qui préside l'action locale (Le Gales, 1995) comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts (Bertrand et Moquay, 2004). Les auteurs définissent donc cette dimension comme le processus par lequel les décisions sont prises et la manière dont les parties prenantes interviennent dans ce dit processus. Il s'agit d'y identifier les parties prenantes associées à la prise de décision, le poids et l'influence qu'exerce la multitude d'acteurs internes et externes sur le processus de décision et sa mise en œuvre. Cette dimension décisionnelle concerne aussi les modalités de prise de décision et des outils d'aide à la prise de décision mis au service des personnels administratifs et des élus. Sont aussi pris en compte les coutumes et usages liés à la prise de décision, objective ou subjective au regard d'éléments plus ou moins concrets, notamment l'existence ou non de tableaux de bords, ou d'un système d'information structuré (sur lequel nous reviendrons plus loin).

L'avant-dernière dimension de la gouvernance concerne la dimension relationnelle qui est abordée de manière spécifique par les chercheurs. En effet, selon cet axe de caractérisation, « *la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs* » (Le Galès, 2006) intervenant sur un territoire pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général. Elle doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs hétérogènes, de règles et de normes (Guesnier, 2006 ; Loudiyi, 2008). Aussi, la dimension relationnelle se définit-elle comme l'ensemble des processus de coopérations et de coordinations au sein de l'organisation entre les groupes sociaux ou institutionnels, et cela à travers les dispositifs d'actions verticaux (ou relations hiérarchiques) et les modes de coordination horizontale (ou relations non-hiérarchiques). Il s'agit aussi de s'intéresser ici aux liens existants entre l'ensemble des parties prenantes internes et externes de l'entité considérée et d'en déterminer la nature, la qualité ainsi que les mécanismes permettant de les réguler, voire de les piloter. Cela prend un sens tout particulier dans notre étude portant sur les pratiques de mutualisation.

Pour finir, la dimension informationnelle apparaît comme essentielle. En effet, selon Balantzián (2010), « *l'information, agrégation de données, est une ressource qui contribue de plus en plus à la création de valeur de l'organisation, et à son optimisation* » (Cardinal et Andrew, 2003). Aussi, la logique informationnelle apparaît bien comme caractéristique de la gouvernance locale. Elle s'intéresse aux mécanismes et outils permettant d'accroître la transparence de la prise de décision politique et de l'action publique en général, tant en

interne qu'en externe. Cette transparence se retrouve bien entendu grâce à l'amélioration de la qualité des process qui fera l'objet d'une prochaine sous-partie.

2.4.3.2. L'influence de la qualité des process sur la performance organisationnelle

Au fil du temps, la notion de contrôle interne a évolué s'adaptant aux réalités du marché et à la volonté des dirigeants et des actionnaires d'avoir une visibilité fiable sur les finances et le fonctionnement de l'entité concernée. Ce contrôle, qui ne s'intéressait principalement qu'à la vérification des comptes, va rapidement s'étendre et s'intéresser à la fiabilité de tous les processus dont les processus comptables. En la matière, l'Ordre des experts-comptables donne sa propre vision, en 1977⁵¹, du contrôle interne en le définissant comme « *l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise. Il a pour but d'un côté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre l'application des instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste par l'organisation, les méthodes et les procédures de chacune des activités de l'entreprise, pour maintenir la pérennité de celle-ci* ». Une définition plus précise, à la base d'un référentiel utilisé dans le monde entier, est donnée en 1992 par une réunion de professionnels, le *Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission* (Coso) qui estime que « *le contrôle interne est un processus mis en œuvre par la direction générale, la hiérarchie et le personnel d'une entreprise, et destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs entrant dans les catégories suivantes* :

- *réalisation et optimisation des opérations ;*
- *fiabilité des informations financières ;*
- *conformité aux lois et réglementations en vigueur ».*

Enfin, le contrôle est évoqué par Anderson et Oliver (1987) comme un ensemble de procédures pour vérifier, diriger, évaluer et rémunérer ses employés au sein d'une organisation. Le contrôle apparaît donc comme un moyen d'avoir une vue sur l'activité et d'essayer de la rationaliser. La rationalisation doit être permise par le contrôle en tant qu'élément d'information et de progression. En complément, Simons (1995), quant à lui, précise que « *le contrôle organisationnel recouvre les procédures et processus formels fondés sur l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation* ».

⁵¹ ORDRE DES EXPERTS COMPTABLES, *Le contrôle interne*, 1977.

Dès lors, nous comprenons toute l'importance de la dimension du contrôle et de la formalisation (et harmonisation) de l'ensemble des process et procédure au sein de l'organisation afin d'envisager, au niveau global la performance financière mais aussi celle de l'organisation dans son ensemble.

2.4.3.3. L'influence de la gestion des achats sur la performance organisationnelle

La performance des achats, dont la mesure dépend en grande partie de l'importance qui lui est donnée au sein de l'organisation, est le résultat de deux éléments : l'efficacité et l'efficience des achats (Van Weele, 1996). Selon Allagnat et *al.* (2006), 65% des entreprises de services servent à régler les fournisseurs ce qui amène bien logiquement à s'interroger sur les performances des services achats. Ces services doivent s'inscrire dans la logique du projet stratégique de l'entreprise à travers une déclinaison spécifique.

Ainsi, la gestion des achats et sa performance peuvent être abordées à travers plusieurs dimensions. Dans ce sens, Van Weele (1996) énonce 4 grands rôles que le management peut attribuer à la gestion des achats :

- activité administrative (uniquement des éléments administratifs : nombre de commandes, temps passé à la préparation des commandes,...) ;
- activité commerciale (les gains de réduction sur les coûts et les prix, par famille, par vendeur,...) ;
- composante de la *supply chain* (taux de rebuts, qualité des achats, qualité des fournisseurs,...) ;
- fonction stratégique (lien avec le cœur de métier et la position concurrentielle. L'attention se porte sur le nombre de fournisseurs (en local ou à l'étranger, l'impact des achats sur la concurrence,...).

Dans le secteur public, selon une étude menée en 2004 par un cabinet spécialiste en achats, les villes moyennes ont des difficultés pour mettre en place des politiques achats performantes, permettant de générer des économies pourtant conséquentes (comme ont pu le faire les villes de Lyon ou Tours). Toutefois, une sensibilité croissante est à noter sur ce thème à mesure que la puissance de l'achat public grandit, dans la mesure où ont été recensés 103 185 marchés équivalant à 75,5 milliards d'euros pour l'année 2012⁵². Il est en effet important pour les collectivités locales (et l'ensemble de leurs satellites) de s'engager

⁵² Observatoire économique de l'achat public, *Le recensement de l'achat public – Exercice 2012*, Ministère de l'Economie et des Finances, 2013

dans la formalisation de leur politique d'achat, en adéquation avec la stratégie, de manière à pouvoir mieux suivre leur évolution. C'est au regard de ces chiffres que la question de la professionnalisation des acheteurs est devenue centrale, puisqu'ils seront les garants de la maîtrise et de l'optimisation d'au moins une partie de la dépense publique. La commande publique doit donc non seulement permettre de répondre aux besoins avec des moyens toujours plus limités mais aussi, dans le même temps, assurer un impact optimal sur l'économie locale, l'environnement naturel et social.

Les acheteurs doivent donc faire preuve d'innovation (sur les processus d'achats : dématérialisation, négociation, etc.) qui peuvent être source de création de valeur, d'économies, d'amélioration du service rendu et, in fine, participent de l'achat économiquement le plus avantageux.

Au-delà des achats, se pose aussi la question de la bonne prise en compte du patrimoine (résultante aussi de l'achat) qui vient largement impacter la performance de l'organisation.

2.4.3.4. L'influence de l'utilisation des ressources patrimoniales sur la performance organisationnelle

Pour Bonetto et Sauce (2004) « *le patrimoine immobilier est composé de l'ensemble des constructions et des ouvrages nécessaires à la réalisation d'une activité, il comprend indistinctement les immeubles bâtis, les propriétés foncières, les immeubles locatifs* ». Aussi est-il important que la gestion du patrimoine ait une place importante dans les organisations. C'est dans ce sens que Taillandier (2009) souligne que « *gérer un patrimoine signifie prévoir, adapter et fournir les moyens immobiliers dont ont besoin les activités, dans les meilleures conditions de sécurité, d'usage, de coût global, de confort, en se plaçant dans la perspective du développement durable.* » A travers ces définitions, nous comprenons que l'utilisation des ressources patrimoniales ainsi que leur bonne gestion au quotidien dans les organisations permettent de fournir à celles-ci les équipements qui leur sont nécessaires pour héberger leurs activités et cela de la meilleure manière possible. Carassus et al. (2012) nous rappellent qu'il est important de s'interroger sur la performance patrimoniale qui doit nécessairement dépasser la cadre classique, c'est-à-dire conformité et optimisation des ressources (Kaplan et Norton, 1992), pour s'intéresser à l'aptitude du patrimoine à créer et fournir des services publics (de qualité et en quantité nécessaire) aux usagers en exploitant les actifs du patrimoine public, et la capacité à répondre à la demande environnementale (Batac et al., 2009). Il sera aussi nécessaire de prendre en compte que la complexité de la gestion patrimoniale repose sur la transversalité qu'elle impose au sein de l'organisation, et

que par conséquence, les acteurs impliqués sont aussi nombreux que divers (Carassus et *al.*, 2012)

Par ailleurs, le patrimoine est une préoccupation nationale dans la mesure où la révision constitutionnelle de juillet 2008, a intégré en son article 47-2 la disposition suivantes : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » Aussi, l'administration est elle contrainte de mettre en place des outils de gestion en la matière. Comme l'indiquent Carassus et *al.* (2012), les collectivités locales sont, elles, souvent motivées par l'idée de dégager des recettes rapides par la cession des biens. Ces auteurs notent aussi un passage d'une culture de maintenance corrective pure à une logique de prévision, de gestion pluri-annuelle, de pilotage et une intégration du patrimoine dans le plan stratégique, tout en préservant l'intérêt général et donc le service public.

Ainsi, l'élaboration d'une stratégie patrimoniale (foncière et immobilière) est un enjeu majeur à l'heure où les pressions financières pèsent sur les collectivités locales. Une étude de la FMVM de 2008⁵³ nous apprend que les collectivités locales qui sont pourtant détentrices de 15 à 20% du patrimoine immobilier français n'ont pas, pour la plupart, une vue d'ensemble sur celui-ci et savent difficilement le valoriser, ce qui le rend souvent générateur de coûts. Toutefois, force est de constater les grandes difficultés que rencontrent les pouvoirs publics à valoriser ce patrimoine qui se trouve en grande partie hors du marché classique et ne revêt pas les mêmes valeurs et enjeux que celui d'une entité privée. (Rapport Cour des Comptes 2008⁵⁴ ; Carassus et *al.*, 2012). Le nouveau cadre comptable offert par la LOLF a aussi introduit une meilleure transparence de la situation patrimoniale enrichie avec l'identification des stocks, la comptabilité des risques potentiels et la vision des charges futures pour permettre un meilleur pilotage (Lande et Rocher, 2008). Les collectivités locales travaillent donc activement sur de nouveaux outils qui leur permettraient de réduire considérablement les coûts de ce patrimoine afin de mieux savoir le valoriser. Les organisations publiques, s'appuyant sur des systèmes organisationnels centralisés, cherchent à intégrer des fonctionnements plus déconcentrés, voire même décentralisés, et s'ouvrent progressivement à une plus grande externalisation et même à des pratiques de mutualisation en la matière (Partenariats Publics-Privés, accords-cadres, autres collectivités). (Carassus et *al.*, 2012). Ajoutons que le bon état du patrimoine donne, en

⁵³ FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES, *Gestion dynamique du patrimoine. De nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes*, Paris, FMVM, 2008.

⁵⁴ COUR DES COMPTES, *Les évolutions du pilotage et du contrôle de gestion des collectivités locales*, Paris, Cour des Comptes, 2008.

général, une vision plutôt positive de la bonne gestion d'une organisation. Cette bonne gestion sera appuyée par la mise en œuvre d'un système d'information nécessairement adapté, ce qui fera l'objet de notre prochaine sous-partie.

2.4.3.5. L'urbanisation des systèmes d'information et les applications métier comme levier de performance organisationnelle

De nos jours, alors que les actifs immatériels sont de mieux en mieux valorisés (brevets, marques, etc.), les organisations n'ont pas encore pleine conscience de l'intérêt de la valorisation et de la bonne exploitation de leur système d'information (SI), preuve d'un manque de maturité de leur part dans ce domaine (Bounfour et Epinette, 2006). En effet, l'informatique et, plus largement, les systèmes d'informations sont au cœur des préoccupations de toutes les organisations, publiques comme privées, et même pour être plus exact au cœur de leur fonctionnement, allant même jusqu'à conditionner, à travers leur efficacité, leurs performances. (Joliot, 2003 ; Longépé, 2004). Nous avons d'ailleurs pu l'évoquer plus tôt dans ce travail de recherche à travers les processus de croissance interne.

Ainsi, la question fréquente des organisations portent sur le réel intérêt pour elles de se lancer dans une refonte de leurs systèmes puisqu'elle est facteur d'investissements importants tant financiers, qu'humains et temporels. Pour que le déploiement des SI ainsi que leur utilisation soient considérés comme performants, certains critères seront regardés comme (Joliot, 2003) :

- l'efficacité de l'organisation interne aux directions des systèmes d'information ;
- la qualité des applicatifs ;
- l'efficacité des solutions techniques mises en œuvre ;
- l'utilisation des systèmes d'information, tant pour savoir si les personnels savent travailler avec les moyens mis à leur disposition, que pour mieux connaître, grâce aux données stockées, la réalité des activités métiers menées.

Toutefois, la modification du SI amène des changements importants qui impactent toute l'organisation et cela sur plusieurs dimensions (Reix, 2011) :

- la modification des modes opératoires ;
- l'augmentation du degré d'intégration entre départements et services ;
- la hausse du degré de formalisation ;

- la modification des rapports de pouvoir dans l'organisation (effets centralisateur, contrôle de gestion, etc.).

Il faut aussi préciser que bien que disponible rapidement et en quantité, « *l'information de gestion n'est pas une donnée qui se laisse facilement appréhender et manipuler. La facilité d'accès à l'information peut être source de piège sur son interprétation* » (Berland, 2009). La mise en œuvre de nouveaux applicatifs et d'un système d'information doit donc permettre d'améliorer les processus métiers et donc leur performance. La mise en commun de moyens (financiers et humains) devrait permettre une harmonisation des outils de gestion informatiques, une mise en commun des données ainsi que l'intégration d'outils performants. C'est ce postulat qui nous a amené à utiliser cette sous-variable avant de nous intéresser à celle de la maîtrise des risques.

2.4.3.6. La couverture des risques et la performance organisationnelle

A travers l'approche systémique de la performance, l'harmonisation ainsi que la pérennité des sous-systèmes des organisations sont au cœur des préoccupations (Bruna et Chauvet, 2010). L'idée étant alors de réduire la pression sur les membres de l'organisation à travers une gestion optimale des ressources dans un cadre précis et réfléchi. D'autre part, dans la lignée des travaux de la théorie des ressources et des compétences (*Resource-Based View*), sont valorisées les capacités, en interne, de transformation et de valorisation des ressources déjà présentes dans l'organisation, ce qui impose de mieux connaître, identifier, articuler et opérationnaliser dans le temps et de manière raisonnée l'ensemble des « *leviers internes susceptibles de stimuler la performance et la compétitivité de l'organisation* » (Bruna et Chauvet, 2010).

En particulier, les enjeux des directions juridiques en premier chef, et plus largement des dirigeants d'entreprises, se situent autour d'une meilleure anticipation des risques juridiques quelles que soient leurs origines, de l'évaluation dynamique de ces risques pour optimiser les actions de maîtrise (Etude du Cabinet Mazars, Septembre 2011). Les dispositifs de maîtrise des risques juridiques existent mais restent perfectibles. Ils doivent privilégier l'anticipation et la sensibilisation des personnels de l'entreprise.

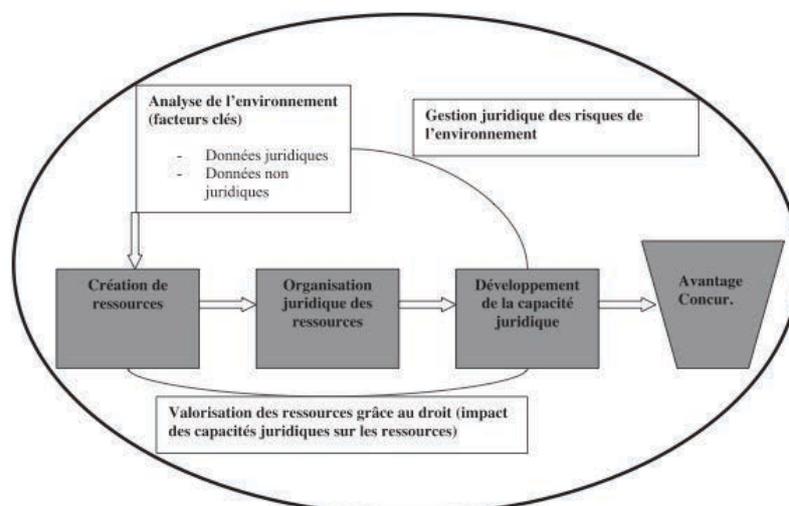
Tableau 7 - Les cinq risques majeurs par secteur

	Industrie	Banque Assurance	Distribution Commerce	Services
Les événements catastrophiques		47%	38%	
L'environnement juridique et les réglementations sectorielles		43%	29%	23%
Les risques de change, taux d'intérêt et matières premières	25%		36%	24%
L'insatisfaction client	19%	38%		
Le marché et ses évolutions	15%		31%	
Les concurrents	18%			25%
Les marchés financiers		40%		14%
L'image de la marque et sa réputation	15%		29%	
Les ressources humaines (rétention, recrutement,...)		32%		
Les ruptures dans la chaîne production/livraison				16%

Source : baromètre du Risk Management Protiviti -TNS Sofres (mars 2011)

Ainsi, gérer le risque est l'une des fonctions qui peut relever du champ disciplinaire du droit. L'efficacité de cette gestion peut servir à exprimer le niveau de performance juridique de l'entreprise. L'entreprise doit pouvoir faire face à ses risques, en particulier stratégiques, en ayant recours (notamment) à des constructions juridiques.

Figure 7 - Cycle de la performance juridique dans l'entreprise



Source : Roquilly, 2009

Précisons que le management des risques doit s'étendre dans l'ensemble des structures de l'organisation. C'est un processus continu qui doit s'inscrire dans la stratégie

de l'organisation et qui s'intéresse aux activités présentes, passées et futures de l'organisation. Les éléments liés au management des risques (tels que les modalités de traitement des risques, l'amélioration de l'utilisation du capital,...) « *contribuent à la réalisation des objectifs de performance et de rentabilité de l'organisation et à la minimisation des pertes* » (Mandzila, Zéghal, 2009). L'analyse des risques, tout comme les travaux sur les différentes précédentes dimensions, doit conduire à un apprentissage organisationnel renforcé.

2.4.3.7. L'apprentissage organisationnel au cœur de la performance organisationnelle

Dans un contexte de changement et d'innovation managériale, comme nous avons pu l'évoquer plus haut dans cette revue de littérature, nous avons souhaité aborder la notion d'apprentissage organisationnel, qui nous semble être la résultante voire parfois même le point de départ, de toute les nouvelles pratiques de gestion mises en œuvre, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public qui est au cœur de notre questionnement. En effet, de nombreux auteurs estiment que l'apprentissage est la clé de la compétitivité (Dogson, 1993 ; Garratt, 2000, Aurégan et Joffre, 2004).

Il est assez complexe d'obtenir une définition unique de l'apprentissage organisationnel, ce qui souligne toute la complexité de cette notion. Comme le souligne Batac (2003), « *si le concept occupe dans les sciences de gestion une position prédominante, de manière surprenante peu de travaux en proposent une définition précise* ». Toutefois, il nous est tout de même possible – à la lumière des nombreux travaux de recherche menés au cours des trente dernières années – d'exposer ici plusieurs définitions.

Tout d'abord, pour Argyris et Schön (1978), l'apprentissage organisationnel est le processus cognitif « *par lequel les membres d'une organisation détectent des erreurs et les corrigent en modifiant leur théorie d'action* » ce qui conduit à penser qu'une « *organisation apprend lorsqu'elle acquiert de l'information sous toutes ses formes, quel qu'en soit le moyen (connaissances, compréhensions, savoir-faire, techniques et pratiques)* ». Ensuite, dans une perspective dite « behavioriste », Levitt et March (1988), mettent l'accent sur la notion de « routine ». Ces routines se transforment à mesure de l'acquisition de l'expérience par l'organisation (Cyert et March, 1963; Levitt et March, 1988). Les « routines » sont en fait une retranscription des expériences acquises dans le passé. Elles permettent à l'organisation de s'assurer une certaine stabilité ainsi qu'une homogénéité de comportement dans le temps. Ils considèrent l'apprentissage organisationnel comme le processus par lequel les organisations codifient les « *ingérences du passé et les transforment en*

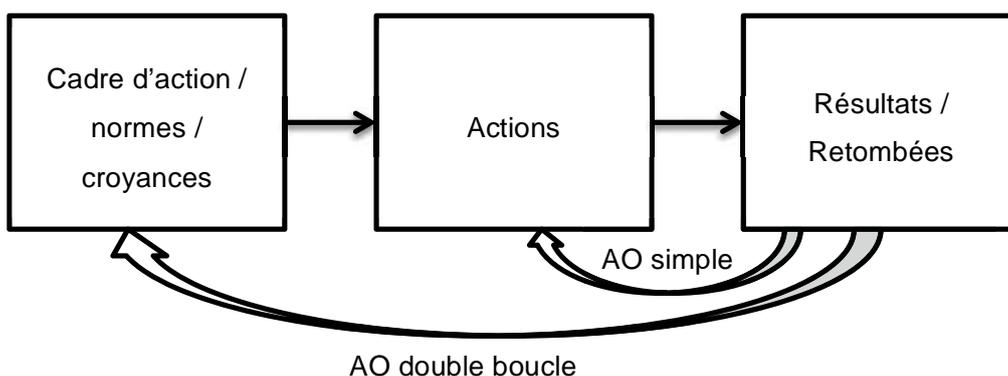
routines ». Ainsi l'organisation acquiert de l'expérience vis-à-vis de situations données et réutilise cette expérience. Koenig (1994) formule, lui, une définition assez générique de nombreuses fois reprise par les chercheurs en sciences de gestion : l'apprentissage organisationnel est un « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes* ».

Pour compléter, une autre définition de l'apprentissage organisationnel peut toutefois prendre en compte ces deux approches (cognitive et behavioriste) : « *l'apprentissage peut être compris comme un ajustement du comportement de l'organisation en réponse aux modifications de l'environnement comme une transformation du corpus de connaissance organisationnelle ou comme une interaction entre individus au sein de l'organisation* » (Leroy, 1998). Pour finir, dans le même esprit, Midler (1994) estime que l'apprentissage organisationnel est un « *ensemble de connaissances collectivisées que les membres mobilisent dans leur action* ». Nous notons alors la nécessité à la fois d'un processus de diffusion et de mémorisation de la connaissance. Il existe bien, dès lors, une totale corrélation entre les nouvelles pratiques de management que nous évoquions plus haut et la génération d'un apprentissage organisationnel au sein de nos organisations. Ajoutons que, dès lors que l'acquisition d'un savoir, même purement individuel, modifie le comportement de l'entité, nous considérons qu'il y a un apprentissage organisationnel (Huber 1991).

En la matière, les travaux de Nonaka et Takeuchi (1995) ainsi que ceux d'Argyris et Schön (1978), bien que leurs postulats de base divergent, mènent à des conclusions assez proches : l'interaction est nécessaire dans la création et la diffusion des connaissances. Les relations entre les différentes entités de l'organisation sont primordiales dans l'accomplissement d'un apprentissage collectif efficace et productif, le dialogue et l'écoute assurant une meilleure compréhension des individus et une transmission des connaissances. Les auteurs dégagent d'ailleurs deux formes principales d'apprentissage, à savoir en boucle simple ou en double boucle. Le premier est une manière de maintenir le *statu quo* tout en s'ajustant aux transformations progressives de l'environnement. Certains auteurs considèrent, d'ailleurs, que ce type d'apprentissage ne débouche pas sur un apprentissage réel mais constitue beaucoup plus une évolution normale de l'organisation dans le temps pour assurer sa survie (Dodgson, 1993; Leroy et Ramanantsoa, 1995). Quant à l'apprentissage en double boucle se produit grâce à l'utilisation de connaissances au-delà de « simples » routines. Sont alors recherchées, en particulier par les plus hauts niveaux de chaîne hiérarchique, des solutions durables qui vont avoir des effets sur les valeurs, les principes et les pratiques de l'organisation. Il s'agit alors, ici, d'un apprentissage cognitif. Cet

apprentissage en double boucle, tel qu'il est décrit par Argyris et Schön (1978), permet une correction des erreurs et propose des éléments de décisions propres à les corriger. Cela exige une modification du cadre de référence et une réflexion sur la modification des normes de performance. Cet apprentissage réclame donc des évolutions ou des mutations profondes permises à la lumière des expériences passées et des projections dans l'avenir. Le passage d'un apprentissage en simple boucle à un apprentissage en double boucle impose à l'organisation un effort collectif à travers des échanges plus interactifs entre les différents acteurs.

Figure 8 - Apprentissage en simple et double boucle



Source : d'après Argyris et Schön (1978)

Dès lors, nous pouvons constater toute l'importance de prendre en compte l'apprentissage organisationnel dans l'évaluation de la performance globale de l'organisation.

2.4.3.8. La dimension organisationnelle de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues

Nous avons donc pu voir, à travers notre revue de littérature ainsi que des exemples proposés, toute l'importance de la dimension organisationnelle au sein de la performance publique locale. Nous avons retenus une division en 8 sous-dimensions reprises dans le schéma ci-après :

Tableau 8 - Dimension organisationnelle et sous-dimensions liées

Dimension	Sous-dimensions
Dimension organisationnelle	Les modes de gouvernance
	La qualité des process
	La gestion des achats
	L'utilisation des ressources patrimoniales
	L'urbanisation des systèmes d'information
	La gestion des risques
	L'apprentissage organisationnel

La dimension organisationnelle est la troisième des dimensions endogènes de la performance publique locale. Nous nous intéressons maintenant aux deux dimensions exogènes de celle-ci, en commençant par celle liée à la quantité et à la qualité du service public.

2.4.4. La dimension d'offre de service public et la performance publique locale

Si l'attention des parties prenantes reste focalisée principalement sur les aspects financiers, ainsi que sur la mesure de l'efficacité et de l'efficacités (Pollit et Bouckaert, 2011), la qualité et la quantité de l'offre de service public fait aussi partie du dispositif d'évaluation de la performance. Nous en voulons pour preuve, en France, l'intégration d'un volet portant sur la qualité du pilotage dans l'évaluation de la performance portée par la désormais très emblématique Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001. En effet, des indicateurs sont prévus à la fois pour l'efficacité économique et sociale, la gestion et pour la qualité de service. Il s'agit d'une véritable institutionnalisation de la mesure de la qualité de service. L'idée de cette évaluation, dans l'ensemble des référentiels existant tant pour le secteur privé que pour le secteur public, est de mettre l'utilisateur du service ou le client au cœur de la gestion de l'organisation (Guenoun et Goudarzi, 2010).

Cette dimension, liée à la qualité et à la quantité de service public, ouvre de nouvelles perspectives qui nous semblent particulièrement intéressantes dans la mesure où, depuis quelques années, la notion de qualité de service est devenue centrale dans les préoccupations de l'administration. En effet, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des initiatives particulières en matière de mesure de la qualité. La France fait partie de ceux-là, à travers, par exemple, la Charte Marianne lancée en 2005 et qui contient 19 engagements de service et cinq engagements de moyens, relatifs au pilotage et à l'organisation interne. De manière générale, un recours de plus en plus important aux référentiels de certification de type ISO est à noter dans ce secteur (Boussard et Lorient, 2008). Ainsi, selon Gardey (2012), la dimension « service public » utilisée dans le cadre d'une évaluation de la performance dans le secteur public peut être caractérisée par l'adaptation de la quantité et de la qualité d'offre de services publics locaux aux besoins des usagers. En particulier, nous pouvons supposer que l'orientation politique des usagers influe sur leur satisfaction. Par ailleurs, l'opinion des usagers vis-à-vis du service public de manière générale influe également sur leur satisfaction à l'égard d'un service public en particulier (Van de Walle, 2004).

S'agissant des outils liés à cette dimension, en particulier sur la qualité, Guénoun et Goudarzi (2010) estiment qu'ils doivent être particuliers dans la mesure où « *ils mesurent et améliorent la qualité produite (les processus internes dans une rationalité de contrôle des opérations industrielles) ou la qualité perçue (les perceptions des usagers dans une logique d'entreprise de service)*. A travers cette définition, nous notons qu'il existe, si ce n'est une opposition, au moins une coexistence de critères internes et externes liés à l'évaluation de la qualité des services. La qualité doit donc bénéficier d'un outil qui lui est spécifique pour être valorisée, améliorée et suivie. Dans celui développé par Parasuraman et *al.* (1988), les chercheurs mettent en avant cinq dimensions de la qualité perçue à savoir la tangibilité, la fiabilité, la serviabilité, l'assurance et l'empathie. Ce modèle, selon Guénoun et Goudarzi (2010) n'est appliqué que passivement dans le secteur public, c'est-à-dire qu'il ne fait que rarement l'objet d'adaptation spécifique à la sphère publique. C'est pourquoi les auteurs ont, eux, retenu six dimensions, que nous utilisons, à notre tour, dans notre analyse, à savoir les relations (2.3.4.1), la transparence (2.3.4.2), la fiabilité (2.3.4.3), la tangibilité (2.3.4.4), l'assurance (2.3.4.5) et l'éthique (2.3.4.6).

2.4.4.1. Les relations de service public comme levier de performance

Comme le soulignent Scotti et Allari (2000), « *s'intéresser au concept de relation de service c'est porter un intérêt aux individus, aux employés, aux agents, aux « personnels en contact » qui sont « au service » des clients de l'organisation, (des bénéficiaires, des assurés, des résidents, etc.) des destinataires d'une prestation de service* ». Pour ces auteurs, se focaliser sur les relations au sein de l'organisation peut conduire à une transformation en profondeur de l'organisation, comme, par exemple le changement des habitudes de travail ou des modes de management. De plus, la relation est une des composantes qui permet de définir et de concevoir les produits et non pas seulement une aide à la commercialisation (Scotti et Allari, 2009). Aussi s'agit-il ici de mesurer les relations entre les usagers et le personnel de l'organisation à travers le service rendu. Précisons que pour construire cette dimension, Guénoun et Goudarzi (2010) ont utilisé les dimensions serviabilité et empathie du modèle de Parasuraman et *al.* (1988). Nous ajoutons aussi, dans cette sous-dimension, des éléments liés à la quantité de l'offre proposée en réponse aux besoins exprimés par la population.

2.4.4.2. La transparence comme levier de performance

A l'opposé du secret qui a longtemps plané autour de l'administration, et peut-être aussi en réponse à la complexification croissante du fonctionnement des organisations

publiques, « *le concept de transparence permet d'ancrer et de fixer la représentation d'une administration différente, capable de renouveler en profondeur le sens des relations avec la société* » (Chevallier, 1988). Pourtant, il est curieux de remarquer l'existence d'une chape de silence qui couvre les services publics dans la mesure où la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (qui a valeur constitutionnelle) en son article 15 consacrait déjà la transparence : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Toutefois, force est de constater qu'il a fallu une série de lois pour que la transparence s'améliore au sein des services publics⁵⁵ parmi lesquelles nous pouvons citer celle correspondant à la politique d'ouverture des données publiques en ligne (Open Data) qui vise à mettre à disposition gratuitement les informations des collectivités et établissements publics qui le souhaitent, facilitant ainsi l'apprentissage collectif, ainsi que le benchmarking. Dans ce même esprit, les services publics font de nombreux efforts pour se faire connaître et rendre publiques non seulement leurs actions mais aussi leurs modes de fonctionnement (sites internet, comptes-rendus, magazines, etc.). A titre d'exemple, en 2012, une mission conjointe le chef du service de l'inspection générale des finances (IGF) et le chef du service de l'inspection générale de l'administration (IGA) a été réalisée « la transparence financière des collectivités locales ». Il était en particulier question de trouver les modalités pour garantir à tous un accès libre et simple sur internet aux données budgétaires et comptables des organismes publics locaux. Il y a, derrière la transparence, un double objectif pour les pouvoirs publics : non seulement la diffusion auprès de la population d'informations pour une portée pédagogique et, dans un temps complémentaire, l'amélioration de la qualité de l'information au sein des organisations publiques locales et avec l'Etat. Nous pouvons aussi souligner que le Débat d'Orientation Budgétaire⁵⁶, réalisé chaque année avant le vote du budget pour l'Etat et les collectivités, est un élément fort allant dans le sens de la transparence puisqu'il renforce la discussion au sein de l'assemblée délibérante, améliore la transmission des informations et permet de se concentrer sur les priorités.

Dans notre analyse, cette dimension concerne la transparence de la part de l'administration tant dans l'offre de services qui peut être proposée que dans la résolution

⁵⁵ En particulier : loi du 17 juillet 1978 qui a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ou encore la loi du 6 janvier 1978 qui crée la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

⁵⁶ Imposé aux départements depuis 1982, la loi du 6 février 1992 a étendu aux communes de 3 500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget

des problèmes. Si la transparence semble de rigueur, pour autant faut-il pouvoir se fier aux données transmises.

2.4.4.3. La fiabilité comme levier de performance

Selon Guenoun et Goudarzo (2010), la fiabilité concerne la capacité à réaliser le service en toute confiance et de manière précise et régulière. Les auteurs ont intégré à l'intérieur de cette dimension la participation des usagers, qui vient compléter la fiabilité. Ajoutons ici que la Charte des services publics (1992) précise que l'utilisateur doit pouvoir se fier à l'administration et pour cela il faut que les modalités et les conditions de fonctionnement des services publics soient clairement établies par l'Etat et que, d'autre part, les règles de fonctionnement restent, dans la mesure du possible, stables. De surcroît, la Charte précise que l'enjeu de la fiabilité est important dans le cadre de la concurrence internationale, estimant que les entreprises favoriseront les pays ayant un environnement administratif sûr juridiquement et performant. Afin que le sentiment de fiabilité soit ressenti, il convient de mettre en œuvre une relation de confiance et de partenariat entre l'administration et les usagers. Enfin, toujours selon la charte, « *les services publics doivent savoir reconnaître leurs erreurs, les corriger le plus rapidement possible et en tirer toutes les conséquences tant auprès des usagers pour des dédommagements éventuels qu'en terme de réglementation et d'organisation des services* » ce qui, là encore, assure une certaine fiabilité de l'appareil administratif, mobilise ses acteurs autour d'une amélioration continue et encourage la confiance.

2.4.4.4. Les éléments tangibles comme levier de performance

Les éléments tangibles sont l'ensemble des biens matériels (installations physiques, les équipements,...) ainsi que l'apparence du personnel. Aussi avons-nous pris ici en compte la perception des usagers et des employés concernant la vétusté ou la modernité des installations qui renvoient une image négative ou positive du service public. Il en va de même pour les équipements portés par les employés (dans le cas de sapeurs-pompiers il s'agirait des équipements de protection individuels par exemple). Nous voyons, d'ailleurs, ici, le lien possible avec la sous-dimension patrimoine de la dimension organisationnelle.

2.4.4.5. L'assurance des employés comme levier de performance du service

L'assurance est une dimension qui concerne directement les employés de l'organisation puisqu'elle vise à prendre en considération la compétence et la courtoisie des employés ainsi que leur capacité à inspirer confiance. La confiance est une notion bien

complexe à définir dans le cadre de la dimension de service public de la performance. Pour autant, Chol et Coué (2006) indiquent que « *les administrations et les institutions politiques cherchent à restaurer la confiance des citoyens, la satisfaction des clients devant entraîner la confiance des citoyens* ».

Nombreux sont les débats autour du thème de la confiance, tant dans la communauté universitaire que professionnelle. Une multitude de rapports fait le constat d'une baisse de confiance à l'encontre des institutions publiques. Les observateurs font souvent le rapprochement entre cette baisse et celle de l'engagement civique et de la participation démocratique (Heintzman et Marson, 2005). Il semble qu'une confiance élevée (ou en hausse) soit le reflet d'une bonne exécution des missions démocratiques d'une organisation publique et soit la preuve d'une bonne gouvernance. L'objectif du travail des fonctionnaires serait pour beaucoup le renforcement de la confiance envers l'efficacité et l'utilité de l'administration publique (Denhardt 2000 ; Bouckaert et Van de Walle, 2003 ; Heintzman et Marson, 2005). Pour Goffman (1968) la relation de service repose sur la compétence technique du praticien et la confiance du client vis-à-vis du sens moral du praticien pour l'exercice de cette compétence.

Aussi pouvons-nous constater l'importance de la confiance dans les relations entre l'administration et les administrés.

2.4.4.6. L'éthique professionnelle comme levier de performance du service

Pour finir, cette dimension sous-dimension de la dimension service public de la performance concernant l'éthique prend en compte l'égalité de traitement envers les usagers. En effet, les trois principes classiques dits « lois de Rolland » sont au cœur de l'organisation du service public, à savoir la continuité du service public, l'adaptation du service public et l'égalité devant le service public. Nous retrouvons d'ailleurs ce dernier principe dans l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». De manière très concrète, ce principe d'égalité se traduit par le droit des usagers à un traitement et à un accès égaux à l'ensemble des services publics. Les usagers ont aussi le droit d'avoir accès à des tarifs identiques sur l'ensemble du territoire. Les acteurs du service public doivent donc veiller à cette égalité de traitement dans leurs actions et leurs relations avec les usagers.

Selon un rapport de l'OCDE de 2010, « *l'éthique dans le service public est nécessaire à la confiance du public et la renforce ; elle constitue la clé de voûte d'une bonne*

gouvernance ». Dans ce rapport, l'OCDE présente les huit valeurs essentielles du service public retenues par les pays membres de l'OCDE qui sont l'impartialité, la légalité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, l'égalité, la responsabilité et la justice. Toujours dans ce document, il est précisé que des mesures ont été mises en place pour garantir la transparence et renforcer l'intégrité dans l'intérêt des usagers.

Ajoutons que cette dimension est particulièrement importante dans la mesure où, comme le rappelle Piraux (2008), « *l'éthique appliquée à l'administration revêt une dimension supplémentaire en ce que, par nature, le cadre référentiel des services publics est porteur de responsabilité civique et de valeurs politico-juridiques : l'intérêt public, l'équité, le respect strict du droit, l'égalité devant les charges publiques, l'accessibilité pour tous* ». L'auteur précise même que « *l'éthique administrative est donc plus qu'une éthique professionnelle ; elle représente une des garanties de la protection des libertés collectives et individuelles des citoyens* ». D'où l'intérêt que nous portons à cette sous-dimension dans notre modèle opérationnel de la performance.

2.4.4.7. La dimension d'offre de service public de la performance : synthèse des sous-dimensions retenues

Notre revue de littérature ainsi que les éléments d'exemple évoqués nous ont permis de comprendre l'ensemble des éléments constitutifs de la dimension « service-public » de la performance publique locale que nous reprenons dans le schéma ci-dessous, divisée en 6 sous-dimensions

Tableau 9 - Dimension service public et sous-dimensions liées

Dimension	Sous-dimensions
Dimension service public	Relation de service et quantité de l'offre
	Transparence
	Fiabilité
	Tangibilité
	Assurance
	Ethique

Nous pouvons donc finir avec la dernière dimension exogène de la performance publique locale, à savoir la dimension territoriale.

2.4.5. La dimension territoriale de la performance

Pour Rombaldi (2001), le territoire doit être « *un lieu social capable de donner un sens aux activités productives et où les conventions entre les acteurs sont élaborées et mises en œuvre* ». La « territorialité » est alors perçue comme une forme de comportement

stratégique des acteurs qui peut conduire à la mise en place d'institutions ad'hoc (Abdelmalki et al., 1996), institutions qui doivent coordonner et porter les projets de développement à travers des choix stratégiques tout en produisant des normes collectives (Rombaldi, 2001).

Comme le rappelle le rapport de 2012 du Cabinet Kurt Salmon pour l'AFIGESE⁵⁷, il est complexe d'arriver à une objectivation des choix politiques et de comparer le rapport coût / efficacité / impacts des politiques et cela pour des raisons liées aux différences de périmètres entre les collectivités, de modes de gestion ou encore de spécificités stratégiques (en lien avec les particularités d'un territoire).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons retenu trois sous-variables pour cette dimension : attractivité de l'organisation (2.3.5.1), détection et réponses aux besoins des parties prenantes (2.3.5.2) et développement durable (2.3.5.3).

2.4.5.1. L'attractivité de l'organisation pour les ressources humaines, les usagers et la société civile comme levier de performance territoriale

Il est assez courant de nos jours d'entendre l'expression « attractivité du territoire » qui se place comme un enjeu pour les acteurs territoriaux. Nous nous sommes appuyés sur la définition donnée par Hatem (2004) qui comprend l'attractivité comme « *la capacité pour un territoire d'offrir aux acteurs des conditions qui les convainquent de localiser leurs projets sur leur territoire plutôt que sur un autre* ». Rappelons que dans le même temps où cette notion d'attractivité s'est développée en France, la notion de compétitivité entre les villes à elle aussi été de plus en plus utilisée (Ingallina, 2009).

Nous retiendrons que l'attractivité d'une collectivité se définit par différents critères. Parmi ces derniers, nous retiendrons la capacité de l'organisation à attirer, motiver et faire produire des agents à travers un équilibre ajusté entre leur vie-professionnelle et leur vie privée (Feuillat, 2011). De nombreux indicateurs sont utilisés par les collectivités locales pour mesurer cette attractivité envers les personnels. En particulier, nous avons pu constater l'utilisation d'indicateurs comme le nombre de candidatures reçues (spontanée et en réponse pour un poste), le nombre moyen de promotion interne (mobilité verticale ou horizontale) ou encore le nombre de temps partiels ou emploi du temps aménagés. Il est à souligner que de nombreux établissements expérimentent ce type d'évaluation. En particulier, en France, il existe, depuis 2008, dans le milieu sanitaire et médico-sanitaire, un référentiel d'aide à

⁵⁷ Kurt SALMON et AFIGESE, « La performance opérationnelle des politiques publiques territoriales - Maîtriser les coûts en respectant les choix politiques ».

l'élaboration et l'autoévaluation de la politique d'attractivité et de fidélisation des professionnels paramédicaux. Nous y retrouvons, entre autres, des conseils pour instaurer et mettre en œuvre des valorisations matérielles ou des compensations, soutenir le développement professionnel, permettre la découverte en évitant la routine, *etc.* Ainsi que des propositions d'actions à mettre en œuvre.

Dans ce sens, un rapport émanant de l'IGDPE⁵⁸ explique, quant à lui, que l'ensemble des pays membres de l'OCDE a tenté de multiplier les efforts pour rendre le service public plus attrayant pour le grand public. Aussi, dans les années 90, le Canada a entrepris une augmentation globale des cadres supérieurs (à travers, en partie, d'un système de rémunération lié à la performance des agents) pour, selon le rapport, « *faciliter le recrutement au sein de la fonction publique et garantir l'attractivité de l'administration fédérale* ». En effet, pour rester compétitives, les administrations publiques doivent non seulement offrir des rémunérations comparables mais aussi un système de gestion se rapprochant du privé. Toutefois, comme nous l'avons évoqué dans le cadre de la dimension « ressources humaines » de la performance, les salaires, à eux seuls, ne sont pas source de motivation et donc d'attractivité dans le cas présent. En effet, selon le rapport de l'IGDPE (2005), à travers l'individualisation de plus en plus marquée de la gestion des carrières, il est possible de concilier les aspects professionnels et personnels pour atteindre une situation d'équilibre perçue comme « gagnante-gagnante », c'est alors que l'attractivité du territoire, par exemple, peut entrer en compte.

D'autre part, il s'avère que sous leur apparente rigidité souvent décriée par les nouveaux principes de management, les principes structurants de la fonction publique (continuité, mutabilité, impartialité et neutralité, égalité d'accès au statut) sont autant d'éléments attractifs pour le recrutement (Ernst&Young, 2008). En effet, en cette période délicate où l'emploi est lui-aussi en crise, cela représente un levier considérable. Aussi, dans un contexte de forte compétitivité entre les différentes organisations (de secteurs différents ou de même secteur), celles-ci doivent pouvoir s'appuyer sur une attractivité forte pour les usagers et la société civile. Dans ce sens, Borja (2007) insiste sur l'importance de « *jouer sur la qualité de l'offre et la qualité de vie des personnes auxquelles profite cette offre. Il s'agit de savoir qui attirer et quels peuvent être les conditions de réussite* ». En l'occurrence, la présence sur le territoire ou même la participation à un *cluster* peut-être un levier d'attractivité fort. En effet, les *clusters* visent à réunir des industries, des universités,... dans un même lieu géographique pour dynamiser l'innovation et la production et créer un environnement favorable à l'entrepreneuriat (Hatem, 2007). La France a, d'ailleurs, lancé une

⁵⁸ EQUIPE RECHERCHE, ETUDES, VEILLE, « Performance, l'ère des RH ».

politique publique depuis 2004 pour le développement de ces derniers. C'est donc un environnement favorable qui se crée autour de l'organisation puisque générateur d'emploi – le *cluster* faisant naître autour de lui de nombreux projets et de nombreuses installations d'investisseurs – et donc l'apparition de ressources financières nouvelles. De plus, de nombreux efforts sont faits pour valoriser le territoire à travers son patrimoine et aux yeux du grand public par l'émergence de stratégies touristiques à grande échelle.

Enfin, ajoutons qu'une bonne image de l'organisation est aussi à cultiver. Les villes l'ont depuis de nombreuses années bien compris et se sont appliquées à donner d'elles la meilleure image possible. Il s'agit ici de ce que nous appelons désormais le marketing territorial qui est défini par Chamard et Liquet (2010) comme « *une démarche qui vise à élaborer, sur la base de la connaissance de l'environnement (géographique, démographique, culturel, économique, social, politique), l'offre territoriale par les dirigeants élus au sein d'une collectivité territoriale (ville, conseil général, conseil régional) en vue d'assurer son adéquation permanente à diverses cibles (touristes, résidents, associations, entreprises, investisseurs...) tout en poursuivant les missions d'intérêt général auprès de tous leurs administrés et ce, quelle que soit l'hétérogénéité des éléments d'identité qui composent le territoire dont ils ont la charge* ». Aussi voyons-nous clairement que l'idée est de créer une offre qui puisse attirer des entreprises, des résidents,... mais aussi des salariés qui prendront part à la vie de l'organisation. Aussi celle-ci doit-elle s'investir dans ce domaine.

2.4.5.2. La détection et la réponse aux besoins des parties prenantes comme levier de performance territoriale

Le faible rôle joué par l'électeur dans la conduite de l'action publique est souligné par Behrer (2011) qui souligne aussi que celle-ci « *est traditionnellement perçue comme le produit d'une élite politico-administrative vis-à-vis duquel le citoyen ordinaire n'aurait qu'un rôle marginal* ». Selon l'auteure, la participation publique ce sont « *toutes les formes institutionnelles qui visent à faire participer les citoyens dans les processus de décision publique* ». L'idée est ici de redonner un espace d'expression ainsi qu'une place au citoyen pour qu'il puisse se retrouver au centre du dispositif.

En matière de participation, les premières réflexions se retrouvent dans la littérature anglo-saxonne (sciences politiques et administratives) et sont en opposition avec une vision caricaturale du fonctionnement trop linéaire et des processus de décision complexe de l'administration (Blondiau, Fourniau, 2011). En France, les études sociales liées à la participation du public se font l'écho des nombreuses luttes des années 1960 fortes en revendications dans l'écoute plus large du peuple. Ce thème a depuis fait l'objet de

nombreuses études dans de multiples champs disciplinaires (sciences politiques, sciences de gestion, sociologie, sciences de l'information et de la communication ou encore anthropologie). Cette participation du grand public dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques change considérablement les modes de réflexion souvent unilatéraux dans le secteur public (les élus vers les citoyens ou usagers) et change aussi les modes de travail des agents publics (Behrer, 2011). En effet, Moynihan (2003) souligne que si les bénéfices de tendre vers une plus large démocratie participative sont multiples (meilleure acceptation des politiques publiques, émergence d'idées nouvelles, *etc.*) et peuvent permettre de sortir de situations de crises ou répondre à un besoin de légitimer l'action, les efforts à sont considérables, c'est-à-dire, par exemple, un investissement en temps lourd, un partage de l'information, des risques de perte de contrôle sur certains éléments, *etc.*

Aussi depuis de nombreuses années ce sont multipliées les tentatives des pouvoirs publics (administration et politiques) pour mieux intégrer les citoyens dans la vie des organisations publiques. Nous retrouvons, entre autres, les conseils de quartiers qui sont un moyen d'expression très privilégié par les villes depuis la loi Vaillant de 2001 qui les a rendus obligatoires dans les villes de plus de 80000 habitants. Bien que n'ayant qu'un rôle consultatif, ces conseils sont souvent le lieu de débat autour des questions relatives à la vie de la Cité. Dans ce même esprit de consultation populaire nous pourrions parler de l'utilisation possible du référendum, autorisé pour les collectivités locales depuis la révision constitutionnelle du 29 mars 2003. Nous constatons donc une volonté de mieux consulter le citoyen et de mieux l'intégrer au processus de décision permis par la création de nombreux outils, pour des raisons diverses (intérêts politiques ou rayonnement de la ville par exemple) mais tout de même souvent, avec l'objectif sous-jacent d'atteindre un meilleur niveau de qualité du service public.

2.4.5.3. Le développement durable comme source de performance territoriale

Nous avons aussi choisi d'aborder l'impact économique, social et écologique des organisations publiques locales qui se préoccupent de plus en plus de leur pérennité et de la prise en compte des générations futures. La littérature, depuis longtemps, fait état de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Drucker, en 1954, abordait cette responsabilité à travers le pouvoir économique des entreprises. Friedman (1984), quant à lui, enrichissait cette notion à travers sa théorie des parties prenantes, la RSE consistant alors à prendre en compte l'ensemble des attentes de celles-ci.

Pour les organisations publiques, la responsabilité sociétale est peu évoquée puisque naturellement ces organisations sont de nature sociale. Toutefois, les collectivités locales ainsi que les organisations satellites (mais aussi les services de l'Etat) s'interrogent de plus en plus sur leurs responsabilités. En particulier, cela est très présent dans les réflexions autour du développement durable (Agenda 21), la recherche de nouveaux modes de gouvernance ou encore les principes du NPM. Le concept de RSE peut être étendu à celui de RSO pour Responsabilité Sociétale des Organisations. En effet, nous considérons que la responsabilité sociétale des collectivités territoriales interroge les impacts environnementaux et sociaux de celles-ci sur la société.

Dans ce sens, un rapport public au gouvernement de juin 2013 faisait encore 20 propositions pour renforcer la démarche de responsabilité sociale des entreprises en s'intéressant de manière plus générale à l'ensemble des organisations publiques comme privées. Dans les grands points clefs de ce rapport, nous retrouvons :

- le développement d'une culture de performance au sein des entreprises, des organisations et des administrations publiques ;
- l'assurance d'une mesure fiable et pertinente de la performance globale des entreprises et organisations ;
- l'encouragement à un investissement dit responsable (orienter vers des placements à long terme, des investissements vers du matériel plus propre,...) ;
- la valorisation de l'ambition, et du savoir-faire français à l'international.

A travers cet exemple, nous voyons le souci permanent des autorités nationales (et politiques) de s'inscrire dans une démarche responsable et donc pérenne pour l'avenir des organisations mais aussi, d'une manière plus large, de la société.

2.4.5.4. La dimension territoriale de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues

Notre revue de littérature nous a donc permis de justifier la dimension territoriale de la performance publique locale et de mettre en avant 4 sous-variables reprises dans le schéma ci-après et qui nous sont utiles dans la suite de notre démarche de recherche :

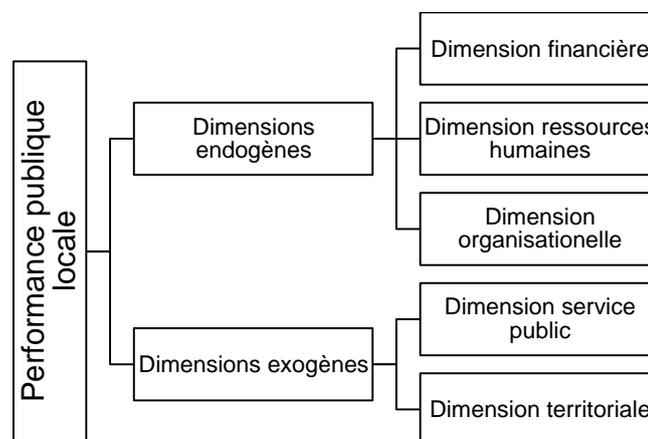
Tableau 10 - Dimension territoriale et sous-dimensions liées

Dimension	Sous-dimensions
Dimension territoriale	Attractivité de l'organisation pour les ressources humaines, les usagers et la société civile
	Détection et réponses aux besoins des parties prenantes
	Développement durable

Conclusion du chapitre 2 : les pratiques de mutualisation et la performance publique locale, second volet de notre modèle de recherche

Comme nous avons pu le voir au travers des pratiques ainsi que de la lecture de la littérature scientifique, la performance publique locale ne peut se limiter à un « simple » bon fonctionnement financier. La performance d'une organisation, et de surcroît une organisation publique locale, doit être analysée, évaluée à travers un prisme assez large, couvrant, comme nous le proposons ici, cinq dimensions que nous considérons comme complémentaires (à l'instar des modèles de Kaplan et Norton ou Moullin, 2000) et en nous appuyant, nous l'avons dit, sur le travail de Maurel et *al.* (2014). Nous pouvons donc schématiser ainsi les différentes dimensions retenues :

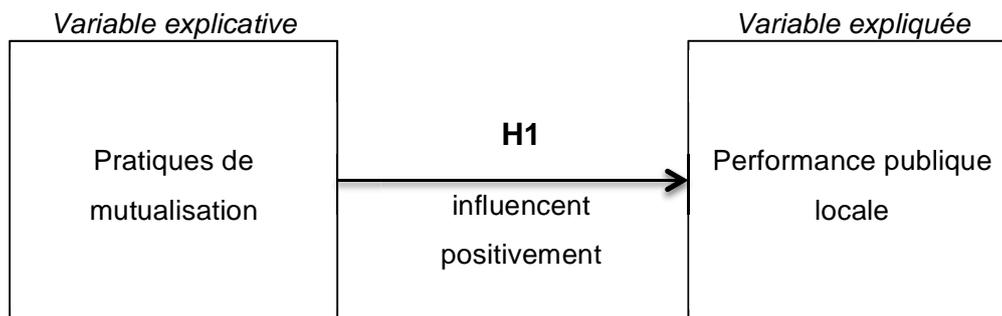
Figure 9 - Les cinq dimensions de la performance publique locale



Notre approche nous permet d'opérationnaliser les dimensions financière, ressources humaines, organisationnelle, service public et territoriale évoquées par les auteurs, en proposant pour chacune d'entre elles des sous-dimensions (29 au total). Ces sous-dimensions sont notamment utilisées dans la construction du questionnaire quantitatif de la partie 2 de ce travail de recherche, et demanderont à être confirmées.

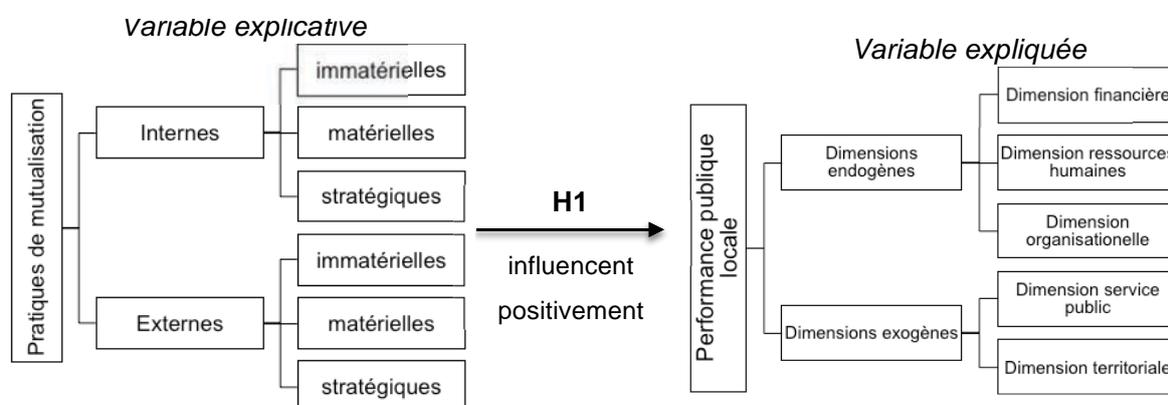
Dans le premier chapitre, nous avons caractérisé les pratiques de mutualisation. Nous pensons que celles-ci sont porteuses de changement dans les organisations et que leur but est de générer, *in fine*, une meilleure performance. Aussi souhaitons-nous, dans cette recherche tester le lien entre ces pratiques et la performance publique locale. Nous pouvons, matérialiser cette première hypothèse, par le schéma ci-après :

Figure 10 - Première hypothèse de recherche (modèle simplifié)



Notre première hypothèse s'intitule donc la manière suivante : « les pratiques de mutualisation influencent positivement la performance publique locale ». Nous proposons ici une schématisation de notre modèle de manière avancée, ce qui permet de voir, rapidement, l'ensemble des liens (et donc sous-hypothèses) que nous souhaitons tester.

Figure 11 - Première hypothèse de recherche (modèle développé)



Au cours de ce second chapitre, nous avons eu l'opportunité de présenter les différentes pratiques de mutualisation qui peuvent être mise en œuvre par les organisations publiques locales, dans la perspective d'améliorer la performance de celles-ci, et cela sur plusieurs dimensions. Toutefois, et nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, ces opérations sont complexes dans la mesure où elles amènent de nombreux changements dans des organisations encore très influencées par un modèle bureaucratique assez rigide et fermé. C'est pourquoi nous pensons que les modalités choisies par ces organisations pour mettre en place les pratiques de mutualisation ont une influence importante sur les résultats que celles-ci vont pouvoir avoir sur la performance publique locale. Ce point fait l'objet de notre troisième chapitre et vient compléter notre modèle de recherche.

Chapitre 3. L'influence des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sur la performance publique locale

Les démarches engagées par les organisations pour obtenir un meilleur niveau de performance, en particulier en milieu public, sont considérées comme des innovations managériales majeures (Favoreu et al., 2013), dans la mesure où elles amènent à une rénovation complète des modes d'organisation ainsi que des logiques de fonctionnement, invitant à un passage progressif d'une logique de moyens à une logique de résultats (Carassus et Gardey, 2009). Damanpour et Schneider (2009) définissent d'ailleurs l'innovation managériale comme « *étant l'adoption par une organisation de nouvelles idées ou comportements, [ayant] trait aussi bien à l'utilisation de nouveaux produits, services et technologies qu'à l'emploi de nouveaux systèmes ou pratiques de gestion* ». Notre introduction, ainsi que les deux précédents chapitres, nous ont permis de montrer que le secteur public est dans une phase importante de changement qu'il convient d'appréhender globalement. Dans notre cas d'étude, nous pouvons considérer que les démarches de mutualisation s'inscrivent dans cette même dynamique d'innovation, et donc de changements importants, puisqu'elles ont pour objectif principal, nous l'avons évoqué, l'amélioration des performances de l'organisation.

Aussi, si, dans un premier temps, les organisations étaient plutôt considérées par les auteurs comme statiques, elles ont progressivement été perçues comme dynamiques, ce qui a permis la naissance des théories du changement organisationnel (Cordelier, Montagnac-Marie, 2008). Ce changement peut être entendu dans toute organisation (dont celles publiques) comme « *une modification, observable dans le temps, d'une situation existante et qui affecte l'organisation ou le fonctionnement d'une entité, d'une manière non provisoire* » (Amiel et al., 1998). Nous retenons, dans cette même idée, la description du changement proposée par Autissier et Vandangeon-Derumez (2007) qui expliquent que « *les changements organisationnels concernent essentiellement les pratiques et les organisations. Ils modifient les organisations (centralisation, décentralisation), les méthodes de travail (processus, procédures), les outils de gestion (tableaux de bord, systèmes d'information) et les compétences (techniques et comportementales)* ». Nous voyons donc ici que le changement impacte l'organisation à bien des égards. C'est pourquoi un accompagnement au changement des différents acteurs (et donc de l'organisation dans son intégralité) semble nécessaire pour en assurer le succès. À ce titre, Damanpour et Schneider (2009)

précisent que les outils ainsi que les ressources et techniques managériales utilisés ont une influence sur le succès du changement.

Ce troisième chapitre est, ainsi, l'occasion d'aborder toute l'importance que revêtent les origines de la mise en œuvre des pratiques de mutualisation (3.1) qui vont conduire à des changements importants au sein des organisations publiques locales. Puis, dans un second temps, nous évoquons les acteurs qui mettent en œuvre le changement (3.2), autour d'une méthodologie choisie (3.3). Enfin, nous nous intéressons à l'importance de la communication dans la mise en œuvre de ces démarches (3.4) ainsi qu'aux limites, risques et possibles déviances (3.5) qu'elles peuvent susciter.

3.1. L'importance des origines de la mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Afin d'expliquer le changement au sein d'une organisation, deux approches peuvent être évoquées, à savoir l'approche rationnelle et l'approche matérielle. Pour la première, le changement est la conséquence d'une action volontaire, prévue par un acteur en interne (Scott 2013) qui vise à améliorer le fonctionnement de l'organisation au regard des contraintes et incertitudes de l'environnement extérieur. Il peut s'agir ici d'un des responsables (ou leader) de l'organisation ou encore d'une personne spécifiquement désignée pour mettre en œuvre ce changement. Ensuite, s'agissant de l'approche matérielle, celle-ci porte une attention toute particulière aux moyens et aux processus qui accompagnent, encadrent le changement.

Dans le prolongement, Favoreu et *al.* (2013) distinguent, quant à eux, trois facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale qui sont :

- des facteurs internes liés à des éléments organisationnels et managériaux ;
- des facteurs internes individuels liés au leadership ;
- des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle.

Concernant les premiers facteurs, il faut préciser que les caractéristiques internes de l'organisation changent en fonction des tensions internes qui peuvent survenir dans les relations entre les acteurs (Lewin, 1947 ; Lickert, 1974). Pour les auteurs scientifiques, en particulier en psychosociologie, le contexte interne couvre, entre autres, l'organisation au travail, la stratégie de l'organisation, les outils de gestion et la culture de l'organisation.

Ensuite, nous pouvons ajouter, concernant les facteurs externes, qu'il existe une influence notable du contexte sur les pratiques organisationnelles. Aussi convient-il de les

prendre en compte et d'observer comment évolue l'organisation dans ce contexte (Pettigrew, 1987). Dans cette perspective, nous pouvons évoquer les théories de la contingence qui analysent le fonctionnement des organisations par l'influence de l'environnement comme, par exemple, l'informatisation, l'automatisation ou encore l'instabilité de l'environnement concurrentiel (Burns et Stalker 1961, Cabin et Choc, 2005). D'ailleurs, les théories néo-institutionnelles (DiMaggio et Powell 1983 ; Weitz et Shenhav 2000) et celles de l'écologie des populations (Hannan et Freeman 1984) vont dans le même sens puisque selon ces théories, le changement et l'innovation dépendent plus des pressions externes que de la volonté que peuvent avoir en interne les acteurs de rendre l'organisation plus performante à travers des changements et innovations successifs.

Ainsi, les éléments exogènes à prendre en considération dans le processus de changement pourront être les clients, les concurrents, l'évolution technologique ou encore l'environnement politique, économique, social. Nous pouvons notamment citer des exemples liés au secteur public local, comme par exemple les incitations faites à la fin des années 1990 pour créer des EPCI (loi Chevènement de 1999) ou encore les différentes lois de décentralisation qui, jusqu'à encore aujourd'hui, ont imposé des changements majeurs dans les collectivités. Tous ces changements sont initiés soit par obligation soit par la volonté des acteurs (comme par exemple l'adaptation de la LOLF dans les collectivités locales), acteurs qui sont multiples au sein du secteur public et dont le rôle – implication et poids – varie dans le processus de changement.

Dans le même sens, pour Cordelier et Montagnac-Marie (2008), il existe deux possibilités de voir le changement : le changement prescrit ou le changement construit qui seront tous deux vecteurs d'innovation. Le changement prescrit est évoqué lorsque les dirigeants ont une vision et l'imposent à leurs subordonnés. A l'inverse, le changement construit est utilisé lorsque les subordonnés vont avoir un rôle clé dans le processus de changement. Nous voyons d'ores et déjà ici l'importance des acteurs dans les processus d'innovation et de changement. Rappelons que les acteurs du changement, nous l'évoquions plus haut, sont multiples à l'image des parties prenantes dans le secteur public et leur façon d'agir, de construire la démarche de changement peut l'être tout autant.

Nous comprenons, dès lors, que si l'origine est importante puisqu'elle donne un sens à la démarche ainsi qu'un périmètre parfois plus ou moins bien défini, les multiples acteurs présents occupent aussi une position importante dont peut dépendre son succès.

3.2. Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Afin d'assurer la réussite d'un projet de réorganisation liés à des changements importants au sein d'une organisation, certains éléments fondamentaux semblent devoir être respectés. Entre autres, il est nécessaire d'avoir une approche à la fois technique et humaine (Roy et *al.*, 1995) qui repose sur la participation de l'ensemble des acteurs touchés par le changement ou par des échanges de points de vue, d'autant qu'une des craintes principales liées à ce type de démarche est la menace pour les emplois. En effet, se focaliser uniquement sur l'aspect technologique du changement serait dangereux et pourrait vraisemblablement conduire à l'échec.

Dans cet esprit, les structures organisationnelles et les politiques de ressources humaines positionnent les acteurs face au projet de changement (Cornet, 1996 ; Pichault, 1993). Le changement organisationnel, comme, par exemple, dans le cadre des démarches de *reengineering*, intègre des techniques managériales déjà largement valorisées dans les entreprises dans les années 1980 : management par projet, équipes de travail transversales, démarche qualité, gestion des compétences, benchmarking, *etc.* (Cornet, 1996). Aussi faudra-t-il prendre en compte la complexité d'une structure fonctionnelle qui cohabite avec une organisation articulée autour des processus transversaux. C'est, d'ailleurs, la proposition de Williamson (1985) dans l'organisation en M.

Pour favoriser le changement au sein de l'organisation certains acteurs ont un rôle déterminant (Damanpour et Schneider 2008). C'est le cas des dirigeants (politiques ou actionnaires) mais aussi des responsables opérationnels de l'organisation. La participation et en particulier le soutien de l'équipe de direction pour le projet de *reengineering* apparaît dans la littérature comme un des facteurs clé de succès de la démarche (Hammer et Champy, 1993, Roy et *al.*, 1995, Cornet, 1996). Les hauts-dirigeants sont les leaders qui mobilisent et motivent l'ensemble des acteurs. Rappelons que l'engagement de la haute direction est essentiel au bon déroulement du projet. « *Le changement organisationnel associé à l'innovation de processus peut uniquement être mené de haut en bas (top-down). Cela induit l'engagement et l'implication complète de l'équipe de direction* » (Davenport, 1993).

Il est important, en particulier dans le secteur public local, qui est au cœur de nos recherches, de prendre en compte les responsables politiques et d'en déterminer le rôle en matière de changement. En effet, par une fonction de sponsorship (Birkinshaw et *al.*, 2008) qui se formalise par un soutien permanent aux changements ainsi qu'à ses modalités de mise en œuvre et qui est souvent réaffichée lors du processus de changement, les

politiques contribuent au succès des démarches. Cela rendrait la démarche plus légitime et donc mieux acceptée non seulement auprès de la direction générale (qui doit voir en les élus un soutien important) mais aussi auprès des directions intermédiaires et plus généralement de l'ensemble des personnels. Pour reprendre Favoreu et *al.* (2013), s'appuyant ici sur les travaux de Yang et Hsieh (2007) et de Moynihan (2006), nous pouvons souligner que « *l'implication politique semble en effet constituer un signal positif envoyé aux responsables administratifs et directeurs généraux quant à la pérennité et la stabilité des réformes, aux niveaux des ressources allouées, et au fait de disposer des responsabilités et de l'autonomie nécessaires à la mise en œuvre des démarches managériales* ».

D'autre part, si le top-management doit être impliqué au maximum et « donner l'exemple » dans les démarches d'innovation, il faut aussi que l'ensemble des cadres et cadres intermédiaires soient sollicités et prennent part à la démarche. Favoreu et *al.* (2013) écrivent que « *les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication* ». Ajoutons que, selon Autissier et Vandangeon-Derumez (2007), les managers qui sont au plus proche des opérationnels sur le terrain⁵⁹ ont une importance toute particulière dans le processus de changement et doivent donc être pris en considération en tant que pivot du changement organisationnel puisqu'ils représentent « *le dernier maillon de la chaîne qui relie la hiérarchie à la base opérationnelle* ». Le changement doit donc se jouer avec eux comme acteur clé, qui occupe parfois des rôles différents en fonction du projet en cours mais aussi de l'expérience, du contexte interne,... : légitimistes, contestataires, négociateurs, indifférents.

Au-delà de ces managers, la participation de l'ensemble des personnels est essentielle, en particulier ceux des niveaux les plus opérationnels, car ils apportent un niveau très fin de connaissance sur les situations (Roy et *al.*, 1995). D'ailleurs, à ce titre, dans un récent rapport, la Cour des Comptes (2011) a mis en exergue les limites méthodologiques en particulier dans la mise en œuvre de la LOLF. Le rapport pointe l'existence d'indicateurs définis sans association suffisante des gestionnaires ; le processus d'élaboration des indicateurs résultant « *d'une méthode descendante qui ne favorise pas leur appropriation par l'ensemble des gestionnaires* ». Cela nous montre qu'effectivement, l'association des acteurs est primordiale car elle permet de créer une cassure avec les modes de management habituels où le circuit de prise de décisions est principalement vertical, depuis le haut de la pyramide vers sa base (processus de type « *top-down* »). Les recherches sur ce sujet – en particulier celles de Pressman et Wildavsky (1973) ainsi que de

⁵⁹ Les auteurs appellent les managers présents sur le terrain, les Managers de Première Ligne (MPL)

Sabatier (1986) – ont montré que les décisions prises via ce type de processus sont exposées à la multiplicité des acteurs, ainsi qu'à la distance entre les décideurs, au sommet de l'organisation, et les opérationnels, représentant la base, ceci pouvant perturber voir annihiler les décisions prises. La prise en compte des acteurs, de leurs logiques doit être effective. Ainsi l'approche « *bottom-up* » dans laquelle la prise de décision se réalise grâce à la participation de l'ensemble des niveaux de l'organisation semble appropriée pour assurer une bonne mise en œuvre des actions sans que le projet global soit soumis de manière directe ou indirecte aux pressions des différents acteurs. Nous tenons à souligner l'importance d'une participation complète et aboutie dans les modalités de management, sans quoi ces pratiques pourraient être perçues comme des « *techniques de pure relaxation offertes en récréation aux personnels (...)* [qui pourraient avoir pour finalité de simplement] *donner la parole en échange du silence* » (Verrier 1989).

En complément, nous ajoutons qu'il ne faut pas oublier les parties prenantes externes. Dans les équipes projet, les organisations ont coutume de faire appel à des experts externes, bien que ces derniers soient parfois perçus négativement puisqu'apportant une expertise très technique sur l'organisation plus qu'une connaissance approfondie de celle-ci. Toutefois, l'équipe en charge du projet de changement doit être nécessairement plurielle, c'est-à-dire à la fois interne et externe. D'abord interne pour bénéficier des compétences et des connaissances de l'organisation et des processus qui font l'objet du changement. Puis, les personnes externes vont permettre de garder le cap sur les objectifs fixés et apporter une créativité nouvelle, sortant des habitudes de travail et autres routines (Knorr, 1991 ; Carr et *al.*, 1992). Nous précisons aussi que, les changements impactant souvent les ressources humaines, il faut penser à l'intégration, dans le projet, de représentants de l'équipe de gestion des ressources humaines est utile pour intégrer des éléments clés tels que la formation, le système de rétribution (sous diverses formes) ou la communication (Greengard, 1993, Cornet 1996). Il est, en effet, nécessaire de connaître l'ensemble des acteurs, internes comme externes, et de les impliquer autant que possible dans le processus de changement. Il faut se concentrer en particulier sur ceux ayant la possibilité de bloquer ce changement (Cornet, 1996).

Pour finir, nous pouvons indiquer que, malheureusement, les partenaires de l'organisation sont souvent laissés pour compte ou du moins perçus comme des éléments d'ajustement de l'intégration de l'organisation avec les partenaires de l'environnement économique dans les démarches de changement. La majorité des projets se limitent à l'interne en pensant que les effets produits sur l'interne auront un impact sur l'externe. Il est dommageable de ne pas plus se focaliser sur les partenaires externes dans la mesure où le

personnel se mobilise mieux en fonction de l'impact des changements sur ces mêmes partenaires (Roy et *al.*, 1995). Dans notre cas d'étude, il peut s'agir de la population locale (usagers, citoyens, contribuables) qui tout apportant son soutien à la démarche (ainsi que pourquoi pas son expertise) viendrait améliorer l'efficacité et la pertinence des systèmes de mesure tout en renforçant le système de gouvernance démocratique (Yang et Hsieh, 2007).

Aussi est-il possible de conclure que le succès des démarches innovantes procédant à des changements majeurs au sein d'une organisation passe par l'association de l'ensemble des personnels à travers des ateliers participatifs (Autissier et Moutot, 2013) afin de s'assurer de leur adhésion ainsi que de leur implication (Favoreu et *al.*, 2013) Un management participatif permet à la fois l'intégration progressive des différents niveaux de l'organisation, mais aussi le maintien de l'implication (Fernandez et Rayney 2006). L'implication des différents niveaux organisationnels est considérée comme un facteur clé de succès de la mise en œuvre des démarches puisqu'il permet de sécuriser les ressources par la construction de coalitions positives et de lever les freins aux changements qui peuvent peser sur le changement dès leur initiation.

Puisqu'il est ici question de projet de changement, et donc de planification, nous comprenons qu'une méthodologie applicable à l'ensemble des acteurs doit accompagner la démarche dès son initiation.

3.3. L'importance de la méthode dans la mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Roy et *al.* (1995) déplorent le manque de méthode qui selon eux apparaît comme un facteur d'échec dans les démarches de changement organisationnel, ce qui est confirmé par Fernandez et Rayney (2006). Nous retrouvons au sein de cette méthode, entre autres, la définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de ligne directrices. D'autre part, Favoreu et *al.* (2013) soulignent l'importance des ressources mobilisées et du « *temps d'attention administrative* » nécessaire au pilotage du projet et insistent aussi sur l'importance de la « *définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de lignes directrices, établissant un lien entre les actions à entreprendre et les résultats et effets espérés, est généralement présentée comme un élément clef permettant de réduire les incertitudes organisationnelles, de gérer la multiplicité et l'instabilité des attentes des parties prenantes, et de limiter les résistances au changement* ».

Dans ce même sens, Autissier et Moutot (2013) distinguent trois phases dans la conduite du changement :

- une phase « diagnostic » (identification du périmètre du changement, des structures, des acteurs,...) ;
- une phase « de leviers » (planification et réalisation des actions de communication, formation, accompagnement,... qui dépendent toutes de la phase de diagnostic) ;
- une phase « de pilotage » (pour mesurer les actions mises en œuvre et donc connaître le taux d'adhésion au projet, d'information,... et aussi voir l'impact des changements sur l'organisation dans sa globalité (économies, relations clients,... en lien avec le projet initial).

La méthode de changement organisationnel peut être rapprochée de celle usitée pour la démarche de « qualité totale » pour laquelle une équipe en charge du remodelage d'un processus particulier, un comité de pilotage, en charge de la stratégie globale du projet pour l'organisation et un responsable en charge des outils et méthodes. Nous nous rapprochons alors de la démarche dite de projet. En effet, le modèle bureaucratique wébérien qui régit les administrations locales semble atteindre ses limites par les inerties qu'il provoque ainsi que par ses dysfonctionnements nombreux (Boutinet, 2004). C'est par le projet et sa méthodologie particulière que doit arriver le changement. Comme l'indique Boutinet, le projet doit être défini comme relevant d'une démarche d'anticipation opératoire d'un futur désiré, abordée de manière individuelle ou collective, de façon floue ou partiellement déterminée.

Certains sociologues et philosophes ont attiré l'attention en soulignant l'absence de projet fédérateur au sein de notre société contemporaine (Aurégan, Joffre, 2004). Pourtant, force est de constater le travail important mené dans de multiples organisations pour créer des projets. Aussi, nous considérons que c'est la notion de projet qui, à travers le temps, a pris la forme de structure organisationnelle permettant aux organisations d'évoluer au sein d'une multitude de réseaux et, cela, dans un environnement nécessitant flexibilité et adaptabilité (Vandenborne, 2011). Le projet peut apparaître comme un « *bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte, mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles* » (Boltanski, Chiapello, 1999).

Ainsi, Il semblerait que l'heure soit arrivée d'une institutionnalisation du projet donnant lieu à l'avènement d'une « cité par projets », d'une « économie de projets ». Dans ce sens, Vandenborne (2011) ainsi que Aurégan et Joffre (2004) considèrent même que nous ne sommes « *plus très loin de la stratégie et du pilotage des organisations assimilées à la conduite de projets simultanés et séquentiels voire du "tout projet"* ». Le projet devient

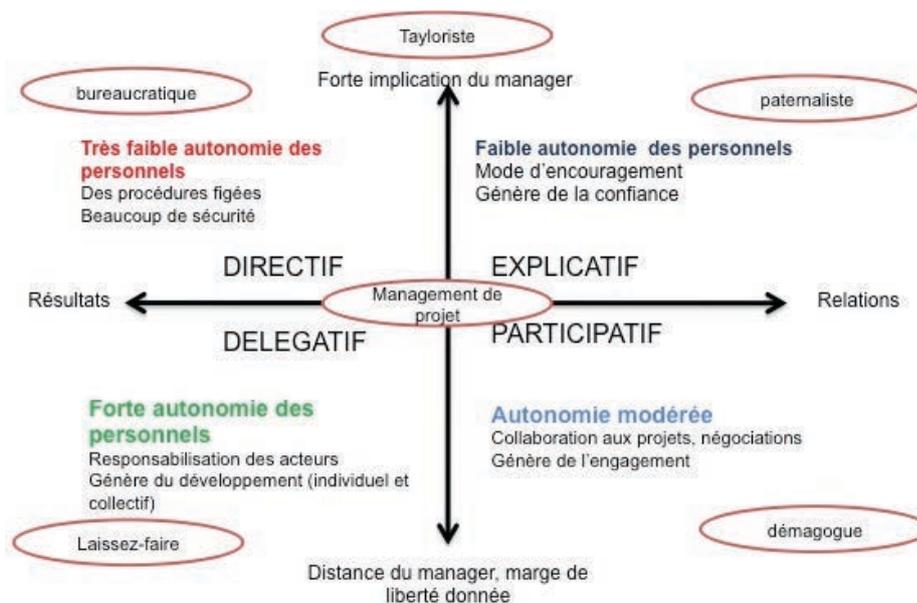
donc, progressivement, l'instrument privilégié du changement organisationnel (Aurégan, Joffre, 2004) en valorisant – et mettant en pratique – réactivité et flexibilité (Minguet, Osty, 2008). Le projet est en effet « *un dispositif "caoutchouc" : ré-formable, dé-formable et re-formable* » (Aurégan, Joffre, 2004). Ces mêmes auteurs considèrent même, dans une approche temporelle à plus long terme, que « *le projet dans les organisations porte tout autant sur la transformation et le changement en continu que la projection dans le futur* ».

Dans l'approche préconisée par le management en mode projet, l'association des acteurs ne se situe plus seulement au niveau de la réalisation des actions ou des tâches mais bien plus en amont, dès la définition du projet d'établissement ainsi que sur l'ensemble de ses déclinaisons (projets de structures, projets d'actions, etc.). Ceci semble présenter de nombreux avantages comme l'appropriation des projets, la responsabilisation des acteurs, la prise en considération des spécificités locales, la réponse aux attentes des personnels ou encore la connaissance approfondie du terrain. Ajoutons, concernant les acteurs, que le projet favorise la transversalité puisque de multiples acteurs aux compétences complémentaires viennent faire vivre le projet qui, de part sa nature éphémère, rend les relations entre ces mêmes acteurs tout aussi éphémères mais rapidement réactivables (Vanderborne, 2011). Certains projets traduisent même la recherche d'une recomposition des liens sociaux (Boutinet, 2004)

Le management en mode projet se caractérise en effet par la formalisation des relations entre les individus (nature « décloisonnante » du projet) mais aussi par la formalisation de l'ensemble de l'activité d'une organisation, sous la forme de projets. Ces projets, de différents niveaux (stratégiques, managériaux, etc.), appellent nécessairement la consultation et l'adhésion de l'ensemble du personnel mais aussi un consensus autour d'objectifs clairement définis et atteignables. Il s'agit d'articuler l'ensemble de l'organisation et des structures autour d'une stratégie afin de dégager un esprit propre à l'organisation issue de l'intention collective (Mintzberg, 1989). Les moyens, qu'ils soient humains, financiers ou techniques, sont obtenus en fonction du projet et de sa complexité après négociation entre les porteurs de projets et la direction en charge de ceux-ci. La présentation des projets ainsi que leur justification deviennent donc primordiales. Nous assistons alors véritablement au passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, évolution en lien direct avec la démarche de performance dans le secteur public local et la volonté de voir naître un véritable dialogue de gestion. Ajoutons que si l'adhésion doit être réelle et entière, elle s'assortit d'une responsabilisation affichée : les équipes et les individus s'engagent à la réalisation d'activités définies et évaluées. Le manager peut alors bien se définir comme ayant la responsabilité d'une organisation ou d'une de ses unités (Mintzberg, 1989).

Sans vouloir présenter le management en mode projet comme la solution à tous les maux des organisations, ou encore comme un modèle idéal de management – les critiques étant nombreuses, notamment de la part des sociologues voyant dans le management de projet une méthode contraignante de management se voulant finalement faussement libérale et perturbante dans sa prétendue dé-hiérarchisation – nous pensons que ce type de management, mis en place de manière pertinente, se trouve à la croisée des chemins des autres formes de management actuellement déployées dans les organisations. Les responsables publics doivent pouvoir s'engager dans une stratégie de développement qui permette aux agents de développer des capacités adaptées à des ensembles vivants, mouvants. (Crozier, 1985).

Figure 12 - Positionnement du management en mode projet



D'autre part, le projet se place dans un continuum temps spécial dans la mesure où il évite de s'inscrire trop dans le long terme (car il reposerait alors sur trop de suppositions) mais évite aussi le court terme (car alors trop dans l'immédiateté). « *Le projet se présente de telle façon qu'il soit susceptible de polariser continûment l'action individuelle et collective vers les fins qu'il s'assigne* » (Brechet, 1997). Ainsi, le projet se retrouve partout, sous des formes diverses, avec des finalités variées en se déclinant à tous les niveaux de l'organisation : du projet d'entreprise au projet de service et pour l'ensemble des activités (Aurégan, Joffre, 2004). Dans ce sens, Boutinet (2004) distingue quatre formes du projet :

- le projet d'entreprise ou d'établissement comme objet de référence: projet de référence, gage de sérieux vis-à-vis des parties prenantes, tourné autour du cœur de métier (De Montmorillon, 1986). Selon Boutinet (2004), il n'est pas

attendu que ce projet soit opératoire, il est de l'ordre du symbolique, car doit être compris et accepté de tous et co-construit. Aurégan et Joffre (2004) précisent aussi que « *le projet productif, dans ses dimensions projectives (la vision ou l'intention stratégique) et structurantes (les règles), participe à la construction du sens dans l'organisation* » ;

- le projet d'entreprise ou d'établissement comme projet participatif : il exprime le souci de valoriser et d'expérimenter l'action. Il est attendu qu'il stimule l'action par l'exploitation des créneaux porteurs tout en associant, par le biais d'une démarche participative, l'ensemble des acteurs. Sont ainsi associées culture et stratégie de l'organisation ;
- le projet de service : pour développer auprès des équipes l'effort de prospective (un retour s'opère ici au sens initial du projet) à travers la responsabilisation et la prise d'initiative. La démarche est négociée autour des ressources mais aussi des valeurs.
- la gestion par projet : ou quand « *le latéral prend le pas sur le vertical* ». Le changement vient par le travail collaboratif et transversal et non plus à travers des injonctions venant du haut vers le bas. La gestion par projet se caractérise par l'utilisation de structures souples et temporaires par nature pour favoriser l'adaptation et la créativité.

Nous voyons ici l'importance du travail transversal et collaboratif. La mise en place d'une gestion par le projet libère des structures classiques de l'organisation et appelle à une meilleure utilisation des ressources (tant humaines que financières) autour d'objectifs partagés et négociés construits autour des valeurs communes de l'organisation. Nous soulignons donc l'encouragement que ce type de management représente en matière de mutualisation, tant interne qu'externe (l'ensemble des parties prenantes sont associées), que matérielle et immatérielle).

D'autre part, Bréchet (1997) précise les dimensions constitutives d'un projet, utiles pour l'appréhender de manière globale et pouvoir l'intégrer dans l'organisation en mouvement :

- une dimension éthico-politique : le projet politique. Cette dimension se retrouve dans les grandes orientations et rationalités. C'est à partir de cette dimension que « *les pratiques, les comportements et les discours seront interprétés par les acteurs, et traduiront ce qui sera compris comme des choix* » ;

- une dimension économique : le projet technico-économique. Cette dimension souligne le rôle essentiel du métier et des compétences. C'est le choix de l'offre pour répondre à la demande ou le choix des systèmes d'offre pour assurer une ou plusieurs missions ;
- une dimension praxéologique ou opératoire : le projet d'action. Il se place nécessaire dans une vision souhaitée du futur et anticipatrice. Le porteur de projet se nourrit d'une vision à long terme dans laquelle il s'inscrit dans le présent. Il apparaît comme un processus de conception et de pilotage collectif. Il s'adapte dans le temps et est alimenté par l'ensemble des échecs et succès qui le compose (apprentissage organisationnel).

Pour finir, nous considérons que le management en mode projet permet une meilleure prise en charge individuelle des agents tout en intégrant la notion de négociation des objectifs, des ressources et d'autonomie dans l'organisation. Ajoutons que ce mode de management implique l'intégration d'une part importante d'évaluation (du projet, des individus, des ressources internes et externes, des *outcomes*). Cet ultime point nous semble correspondre à l'idéologie du déploiement de la notion de performance publique locale au sein des collectivités et établissements publics locaux français. Rappelons que le projet est toujours source d'apprentissage, « *il ne meurt jamais* » selon l'expression choisie par Aurégan et Joffre (2004). C'est dans sa phase d'évaluation que le projet devient le plus intéressant en matière d'apprentissage (en simple et double boucle).

Nous l'avons montré, la démarche en mode projet, suivant une méthodologie en lien, nous semble une des voies possibles pour assurer une bonne mise en œuvre du changement dans les organisations. Un des volets importants, voire principaux du projet, est sans doute la communication qui contribue au bon déroulement des opérations de changement et de mise en œuvre des pratiques nouvelles.

3.4. La communication du changement et autour des nouvelles pratiques

La communication est un outil du changement en qualité de vecteur de participation des parties prenantes au projet (Fernandez et Rayney, 2006). Elle peut être conçue ou perçue de différentes façons soit à travers les discours des dirigeants et des managers (Alvarez, 2006) ou même, tout simplement, par la simple transparence de l'information, permise le plus souvent par le développement du contrôle de gestion et des systèmes d'information et de communication (Bouquin, 1998). La communication, qui semble donc permettre une plus grande transparence, doit faire l'objet d'une grande attention au sein de

l'organisation. Toutefois, cette transparence n'est pas toujours évidente à mettre en place, dans la mesure où certains acteurs vont pouvoir éprouver des réticences à partager les informations dont ils sont possesseurs, en particulier via l'utilisation des systèmes d'information qui justement vont les diffuser largement. Ces derniers cherchent à rationaliser et rendre l'information transparente (Davenport, 1992), ce qui peut venir perturber certains acteurs (au sens de Crozier et Friedberg) qui voient dans le manque de transparence la possibilité d'exercer leur pouvoir. Certaines zones d'ombres sont donc parfois entretenues par ces acteurs, cela pour des raisons variées. Celles-ci, si elles sont révélées au grand jour, pourrait provoquer des situations de conflits au sein des organisations (Moisdon et Tonneau, 1999).

Ainsi, le changement semble dépendre en grande partie de la qualité de la communication portant sur les résultats visibles de celui-ci (Strebel, 1996). A titre d'exemple, Autissier et Vandangeon-Derumez (2007) citent une étude du Standish Group (2005) ayant montré que des taux de réussite faibles sur des projets (informatiques) sont en particulier dus à des problèmes de communication et d'adhésion des acteurs et plus particulièrement des managers opérationnels. Nous voyons, là encore, le rôle clef de la qualité de la communication.

D'autre part, la communication doit être adaptée en fonction des récepteurs de l'information qui comme nous l'avons évoqué plus haut pour les managers en première ligne, peuvent occuper des positions différentes. Aussi la communication devra être adaptée aux situations précises parmi lesquelles se retrouvent l'organisation ou la chaîne hiérarchique (Autissier et Vandangeon-Derumez, 2007). Pour Moutot et Autissier (2013) « *On ne déploie pas les mêmes actions de communication ou de formation si le projet concerne 100 ou 1 000 personnes ou si le taux d'adhésion oscille entre 10 et 70 %. Il en est de même pour les actions d'accompagnement des transformations qui ne peuvent être envisagées qu'à partir d'une étude d'impacts et d'un plan de transition entre la situation existante et future* ». Aussi l'organisation devra-t-elle adapter ses messages et ses supports pour suivre et faire accepter le changement.

Pour finir, nous pouvons séparer la communication interne de la communication externe. En effet la communication interne permettrait de réduire les blocages et incertitudes liés au changement (Damanpour et Schneider, 2006) tandis que la communication externe permettrait d'assurer l'adhésion des parties prenantes externes à l'organisation (financeurs, usagers, clients,...) (Favoreu et al. 2013). Ces deux modes de communications doivent être envisagés, dans le cadre du changement. La maîtrise de la communication et de ses outils doit aussi permettre de limiter les déviations organisationnelles.

3.5. La prise en compte nécessaire des possibles limites ou déviations organisationnelles liées au changement

Il est courant de constater que les projets de changement organisationnel ne s'appliquent que rarement à l'ensemble de la structure – bien que cela soit fortement conseillé par Hammer et Champy (1993) – mais plutôt à un des pans de l'organisation ou un des processus clefs (Ascari et *al.*, 1995). Si la direction souhaite le plus souvent de grands changements, elle souhaite aussi les limiter pour se préserver de conflits ouverts avec les salariés ou agents face à ces mêmes changements qui peuvent conduire à des levées de boucliers. Le fonctionnement de l'organisation (mode bureaucratique, par grandes fonctions) peut s'opposer ou du moins retarder la mise en œuvre d'une organisation par projets ou par processus (matricielle). Par exemple, l'évaluation des équipes ayant depuis toujours été réalisée par fonction peut avoir du mal à évoluer vers une évaluation par produit ou par projet (Cornet, 1996).

Nous le voyons, le projet de changement, lié à des pratiques nouvelles comme celles de mutualisation, peut engendrer un grand nombre de déviations positives comme négatives. Ainsi, Marin et *al.* (2012) considèrent celles-ci comme des transgressions de normes qui sont établies de manière collective, ces transgressions des règles étant, selon Chatelain (2009), l'une des ressources de l'innovation. Pour apporter une définition simple, Le Petit Larousse (2013) nous indique que la déviance est la « *position d'un individu ou d'un groupe qui conteste, transgresse et qui se met à l'écart de règles et de normes en vigueur dans un système social donné* ». Afin d'être plus précis, De Chatillon et Neveu (2009) admettent que « *la déviance en milieu professionnel a été communément admise comme un type de comportement individuel visant à nuire intentionnellement à d'autres acteurs et/ou aux intérêts légitimes de l'organisation* ». Pour finir, comme nous l'indique Becker (1964), qui considère la déviance comme un concept « abstrait », la déviance c'est le « *résultat d'un processus d'interaction entre des individus ou des groupes. Les uns, en poursuivant la satisfaction de leurs propres intérêts, élaborent et font appliquer les normes sous le coup desquelles tombent les autres qui, poursuivant la satisfaction de leurs propres intérêts, ont commis des actes que l'on qualifie de déviant* ».

D'autre part, ainsi que le soulignent Rizopoulos et Kichou (2001), et dans la lignée des travaux de North (1990), l'innovation s'assimile à un processus d'interactions organisationnelles constitué de négociations, de compromis, de mobilisation de rapports de force et de réseaux, qui vont déterminer sa capacité d'institutionnalisation au sein du milieu social. Le nombre important d'individus, d'acteurs internes et externes et de services

impactés et affectés par la mise en place de démarches nouvelles, accroît la probabilité de résistances et de déviations. La remise en cause des zones de pouvoir et d'influence, la confrontation d'intérêts et de stratégies personnels, le bouleversement des arrangements intentionnels et sociaux existants sont autant d'éléments susceptibles de freiner, voire d'interrompre, les processus d'appropriation et de diffusion internes.

De surcroît, il est utile de noter que dans le secteur public, nombreux travaux s'accordent sur l'importance des facteurs culturels et comportementaux dans la réussite, ou bien l'échec, de changements organisationnels. Dans ce sens, Pesqueux et Triboulois (2004) estiment que la déviance trouve son origine dans l'ambiguïté et l'incertitude face à de nouvelles normes de fonctionnement. D'ailleurs les déviations peuvent se retrouver aussi bien dans l'innovation technologique que dans l'innovation organisationnelle – qui sont traditionnellement opposées – dans la mesure où, au final, elles sont au moins souvent concomitantes (Deltour, 2000), voire régulièrement coactivées (Machet, 1999). Bien que très répandue, la rareté des travaux portant sur la dynamique en matière de changements au sein des organisations publiques est soulignée par Fernandez et Rainey (2006). Toutefois, à travers la théorie de déviance ainsi que du changement organisationnel, nous comprenons et pouvons analyser en profondeur les difficultés et les résistances liées à des pratiques innovantes en matière organisationnelle, ainsi que les facteurs et processus permettant de limiter les blocages internes et organisationnels

Aussi, Marin et *al.* (2012) rappellent que le management par la performance représente pour les organisations publiques des innovations managériales majeures et le caractère nouveau des processus, techniques et paradigmes associés à ces démarches permet de les qualifier d'innovations managériales au sens de Damanpour et Schneider (2008). Ces innovations ont, à la fois, pour finalité et pour conséquence de produire des changements organisationnels relativement étendus et profonds et de permettre l'instauration de nouvelles normes et règles qui, dans l'esprit de leur instigateur, doivent s'imposer comme des références chez les cadres et agents publics. Plus que dans le secteur privé, l'innovation managériale publique induit, explicitement ou implicitement, une transformation, voire une transgression, des valeurs et des référentiels guidant l'action publique (Mazouz et Leclerc, 2008). En ce sens, ces innovations sont génératrices de déviations voulues en souhaitant orienter les modes de fonctionnement des organisations publiques vers de nouvelles normes jugées plus efficaces et plus adaptées à l'environnement. Leur mise en œuvre suscite, ensuite, des blocages, des résistances, qui tendent à freiner, voire à empêcher, pour un certain nombre d'organisations publiques, le

passage de la phase d'adoption à celles de l'implantation et d'institutionnalisation (Walker et *al.*, 2010).

Dans le cas du management par la performance développé au sein des organisations publiques, les déviations constatées prennent généralement la forme d'une non implication des agents et des services, d'un rejet du concept même de performance (Galera et *al.*, 2008) ainsi que de comportements attentistes ou immobilistes (Coplín et *al.*, 2002), et s'assimilent de fait à des résistances au changement. Les concepts de déviations négatives et de résistances au changement ont ici tendance à se confondre (Pesqueux et Triboulois, 2004). Dès lors, le management par la performance relève pour les organisations publiques davantage du symbolique que d'une pratique effective. La déviation s'apparente plus à une non-adhésion ou à un refus des principes de performance et d'évaluation - conçus en tant que nouvelle norme sociale dominante - qu'à une transgression ou un détournement de ces derniers. Les différences de pratiques et de degré de développement constatés entre pays (Bouckaert et Halligan, 2008) mais aussi entre organisations publiques d'un même pays (Moynihan, 2006) peuvent être considérées comme révélatrices des difficultés qu'éprouvent les cadres et agents publics à adhérer à ce nouveau mode de management. Bien que les changements liés aux innovations soient très nombreux de nos jours, de nombreux auteurs soulignent la rareté des études et donc des enseignements qu'ils peuvent en tirer à travers la capitalisation de connaissances dans le secteur public, à la suite des démarches de management nouvelles (Gibert et Thoenig, 1993 ; Ziller, 2003).

Si le changement semble produire de nombreuses déviations négatives, en remettant en cause les routines, habitudes et modes de fonctionnement traditionnels, et en cherchant à promouvoir de nouvelles normes, les démarches innovantes en matière de management dans le secteur public sont pourtant productrices, de manière délibérée, de déviations positives (au sens de Spreitzer et Sonensheim, 2004) censées servir l'intérêt de l'organisation. La volonté de s'écarter du modèle traditionnel de l'administration publique, d'introduire des principes de gestion fondés sur la responsabilisation, l'autonomie, la recherche de performance et d'efficacité, confère au réformateur le statut de déviant positif tel qu'il a été défini par Heckert et Heckert (2002). En effet, à ces démarches est généralement associée une vision positive de l'innovation et du changement. Elles sont en effet entreprises afin d'assurer une adéquation entre le fonctionnement des organisations publiques et l'évolution de leur environnement. Le cheminement planifié vers un nouvel état organisationnel, jugé plus adapté et plus efficace, confère à ces démarches leur légitimité et pousse à stigmatiser et à rejeter tout comportement de résistance ou de refus. La non adhésion ou le rejet de certaines composantes (qu'elles soient de type méthodologique,

instrumental ou paradigmatique) de la démarche est dès lors perçu comme un comportement illégitime, irrationnel, et donc comme une déviance négative.

Au regard de ces éléments, Marin et *al.* (2012), mettent en évidence que des facteurs humains et méthodologiques peuvent limiter les déviations négatives liées aux changements induits par des démarches innovantes telles que peuvent l'être des pratiques de mutualisation pour une organisation publique. Les modalités de changement doivent donc être anticipées dès l'initiation des démarches mais aussi être suivies et adaptées au contexte au fil du temps en particulier dans un contexte public local qui est actuellement en mutation.

Conclusion du Chapitre 3 : les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation comme variable médiatrice de notre modèle de recherche

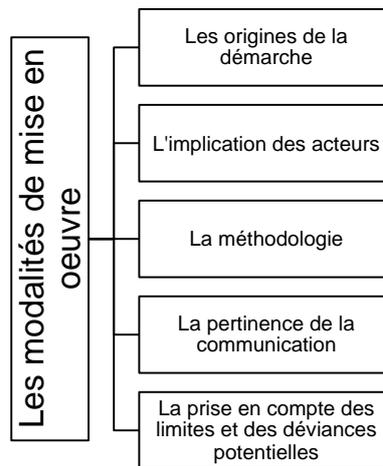
Les pratiques de mutualisation, depuis leur conceptualisation jusqu'à leur mise en œuvre peuvent être source de nombreux bouleversements ou du moins de changements au sein des organisations qui doivent être anticipés et accompagnés pour en assurer la bonne implémentation.

Nous avons retenu 4 éléments qui peuvent avoir une influence sur le projet de changement organisationnel liés à ces pratiques :

- les origines de la démarche : volontaire (leadership politique ou managérial) ou contraint (environnement, contexte) (Favoreu et *al.*, 2013 ; Cordelier et Montagnac, 2008) ;
- l'implication des acteurs : soutien et investissement du plus haut niveau de la hiérarchie (Hammer et Champy, 1993 ; Roy et *al.*, 1995 ; Davenport, 1993, *etc.*) ainsi que la mise en place d'une démarche ouverte et participative avec l'ensemble des acteurs (Autissier et Montot, 2013 ; Cornet, 1996, *etc.*) dont les parties prenantes extérieures (Yang et Hsieh, 2007) ;
- la méthodologie : le respect des étapes (Autissier et Montot, 2013) et de la formalisation de celles-ci (Marin et *al.*, 2012 ; Favoreu et *al.*, 2013) ainsi que le recours possible à la démarche dite de gestion de projet (Boutinet, 2014 ; Vanderborne, 2011 ; Bréchet, 1997) ;
- la pertinence de la communication : formalisation et diffusion des éléments d'information, transparence (Bouquin, 1998 ; Damanpour et Schneider, 2006) ;
- la prise en compte des limites et des déviations potentielles (Presqueux et Triboulois, 2004, Mazouz et Leclerc, 2008).

Nous pouvons représenter cette dimension de manière schématique :

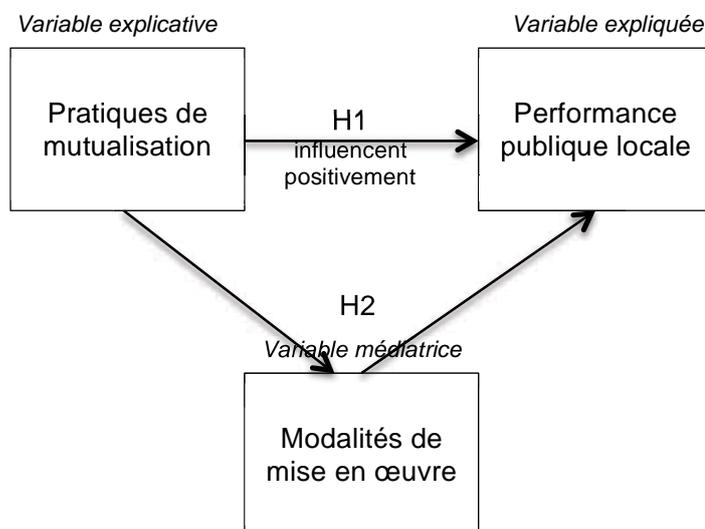
Tableau 11 - Les modalités de mise en œuvre des démarches de mutualisation



Les modalités des mise en œuvre, nous l'aurons compris au travers de notre revue de littérature ainsi que des exemples exposés, ont un poids considérable sur le succès ou l'échec de la mise en œuvre de nouvelles pratiques organisationnelles et donc, potentiellement, sur la performance publique d'une organisation publique locale.

Cela nous permet de préciser notre deuxième hypothèse de recherche, à savoir « **les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation influencent positivement la relation entre ces dernières et la performance d'une organisation publique locale** ». Cette hypothèse, ainsi que cette dernière dimension liée à la mise en œuvre, vient s'ajouter à notre schéma initial représentant notre modèle de recherche.

Figure 13 - Modèle de recherche final simplifié



Conclusion de la première partie

L'analyse de la littérature que nous venons d'effectuer nous a permis de réaliser une caractérisation des pratiques de mutualisation telles qu'elles peuvent exister dans les organisations publiques locales, cela en nous appuyant notamment sur des notions telles que la coopération, la collaboration, le *reengineering* ou encore la théorie des coûts de transaction. Ensuite, nous avons pu déterminer les caractéristiques spécifiques de la performance publique locale se déclinant, selon les modèles que nous avons mobilisés, en cinq dimensions particulières (financière, ressources humaines, organisationnelle, service public, territoriale). Enfin, nous avons fait un focus tout particulier sur les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles pratiques organisationnelles qui conduisent à des changements profonds dans les organisations publiques locales telles que nous les connaissons aujourd'hui.

Pour résumer, les lectures que nous avons pu mener ainsi que leur interprétation nous ont permis de démontrer que :

- les pratiques de mutualisation peuvent être internes et/ou externes et porter sur des éléments matériels, immatériels et/ou stratégiques ;
- la performance publique locale est multidimensionnelle et doit être appréhendée en fonction de cinq dimensions, à savoir financière, ressources humaines, organisationnelles, service public et territoriale ;
- les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation ont un rôle très important pour en assurer le succès.

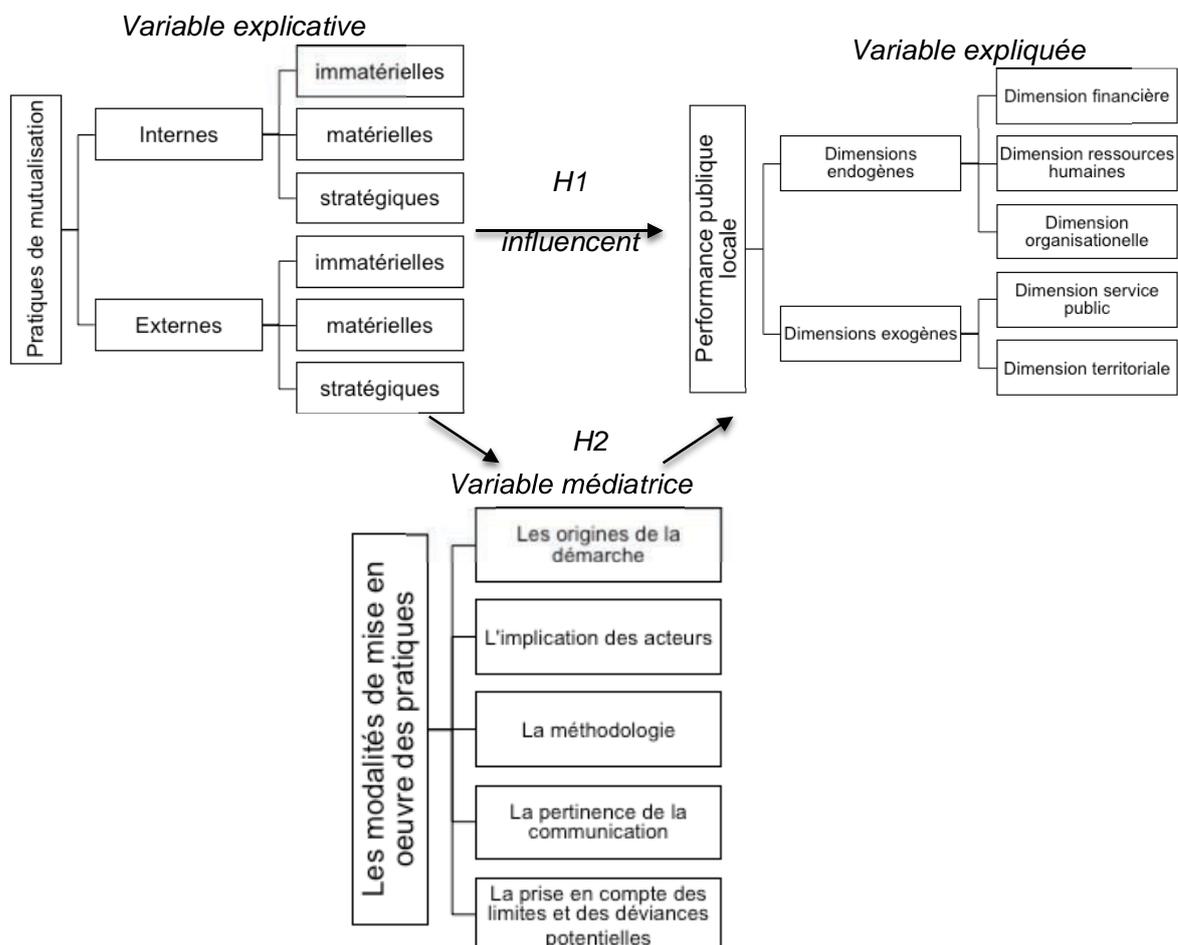
L'ensemble de ces éléments ont été modélisés. En effet, Aktouf (1987) indique que « *toute recherche scientifique doit en principe aboutir à modéliser ce qu'elle a pris comme objet d'étude* ». Aussi, ces lectures nous ont permis de faire émerger un cadre conceptuel, important puisqu'il guide le chercheur (Eisenhardt, 1989). L'ensemble de ces éléments nous conduisent donc à présenter notre modèle de recherche et ses hypothèses qui vont nous permettre de mettre en perspective, et cela de manière concrète, notre problématique de recherche doctorale intitulée, pour rappel, de la manière suivante : « *quelles influences ont les pratiques de mutualisation et leurs modalités de mise en œuvre sur la performance des organisations publiques locales ?* »

Au global, notre modèle d'étude comme représentation figurée de la réalité (Aktouf, 1987), s'appuie sur une vision à la fois opérationnelle et scientifique. Rappelons que le modèle est « *une représentation formelle d'idée et de connaissances relatives à un*

phénomène » (Malinvaud, 1956) et que « ces idées s'expriment par un ensemble d'hypothèses sur les éléments essentiels du phénomène et des lois qui le régissent » (Padioleau, 1971). Nous souhaitons que ces idées, une fois formulées et traitées, puisse permettre d'enrichir le champ de la recherche en gestion et être aussi, si ce n'est prescriptive au moins source d'apprentissages pour les acteurs publics locaux.

Nous concluons ainsi cette première partie par un schéma matérialisant notre modèle d'étude, les pratiques de mutualisation correspondant à la variable explicative du modèle, la performance de l'organisation publique locale à la variable expliquée et, pour finir, les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation à la variable médiatrice. En effet, la variable médiatrice est une variable qui permet d'expliquer la manière, le processus par lequel la variable indépendante influence la variable dépendante. En fait, les variables médiatrice traitent le comment et le pourquoi les effets entre les variables se produisent (Baron et Kenny, 1986). Au total, une variable modératrice affecte le lien entre deux variables alors qu'une variable médiatrice agit directement sur la variable dépendante. Ce qui est notre cas ici

Figure 14 - Présentation du modèle global détaillé



Pour finir, nous reprenons, ici, les hypothèses de notre recherche :

- Hypothèse 1 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la performance d'une organisation publique locale ;
 - H1.1 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la dimension financière de la performance d'une organisation publique locale ;
 - H1.2 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la dimension ressources humaines de la performance d'une organisation publique locale ;
 - H1.3 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la dimension organisationnelle de la performance d'une organisation publique locale
 - H1.4 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la dimension service public de la performance d'une organisation publique locale ;
 - H1.5 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la dimension territoriale de la performance d'une organisation publique locale ;
- Hypothèse 2 : Les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation influencent positivement la relation entre ces dernières et la performance d'une organisation publique locale.

Notre prochaine partie sera consacrée aux tests de ces différentes hypothèses.

**PARTIE 2 : LA REALISATION D'UNE
RECHERCHE EMPIRIQUE PORTANT SUR
LA RELATION DES PRATIQUES DE
MUTUALISATION ET LEUR MISE EN
OEUVRE AVEC LA PERFORMANCE D'UNE
ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE**

Introduction de la Partie 2

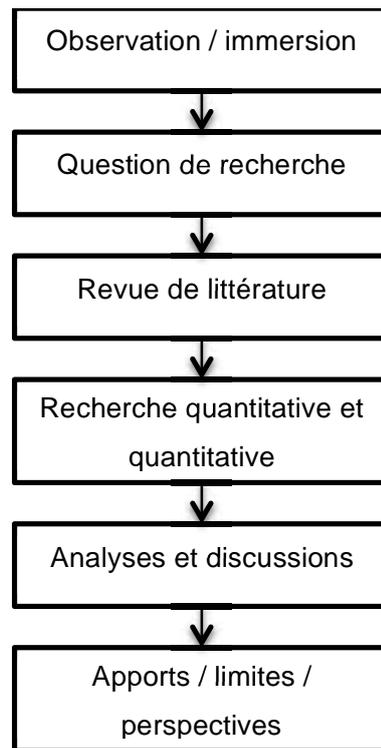
Si la première partie de notre travail de recherche s'est focalisée sur la définition d'un cadre d'étude relatif aux relations entre les pratiques de mutualisation, leur mise en œuvre et la performance publique locale, nous avons souhaité consacrer cette seconde partie à notre recherche empirique fondée sur des analyses quantitatives et qualitatives dans l'objectif de valider notre modèle de recherche et nos hypothèses.

En premier lieu, il est important de revenir sur le design de la recherche dans la mesure où c'est « *un dispositif de planification qui structure les composantes et les procédures de la recherche empirique en liaison avec les questions de recherche et les théories de l'organisation mobilisées* » (Grunow, 1995). Ce design représente le fil conducteur de la recherche pour relier les conclusions et les éléments connectés à la problématique initiale de la recherche, ceci permettant d'inscrire la recherche dans un processus clair pour pouvoir soit remonter à la question initiale à partir des résultats soit de passer de la question aux étapes permettant d'atteindre les résultats (Yin, 2009). Dans le cadre de notre recherche, nous avons suivi des étapes précises, à savoir immersion, formalisation de la problématique, question de recherche, méthodologie, recherche qualitative et quantitative puis analyse des résultats.

Ensuite, en matière de recherche scientifique, Girod et Perret (1999) estiment que « *la réflexion épistémologique s'impose à tout chercheur soucieux d'effectuer une recherche sérieuse, car elle permet d'asseoir la validité et la légitimité de la recherche* ». De surcroît, le positionnement épistémologique doit être en accord avec le design de la recherche, c'est à dire faire un choix entre les épistémologies positivistes et les épistémologies constructivistes qui, pour Perret et Girod-Séville (1999), peuvent se distinguer en « *trois grands paradigmes (...) : le paradigme positiviste, le paradigme interprétativiste, le paradigme constructiviste* ». Nous pourrions même parler d'un constructivisme modéré qui, à l'inverse du constructivisme radical considère que la réalité n'existe pas sans l'intervention des acteurs (Vernazobres, 2009), n'accepte aucune hypothèse comme une réalité en soi puisque si « *l'intervention du chercheur modifie le comportement des acteurs et transforme ainsi leur réalité, il s'agit d'une réalité déjà construite* » (Roujot, 2005). C'est ce positionnement que nous avons adopté dans le cadre de notre recherche ainsi qu'un positionnement dit « interprétativiste » puisque nous ne pouvons pas ici clairement affirmer que, bien que nous l'ayons certainement influencée, la réalité des parties prenantes à notre recherche-intervention n'existait pas avant celle-ci.

Pour finir, nous pouvons expliciter notre démarche par les étapes suivantes :

Figure 15 - Design de notre recherche

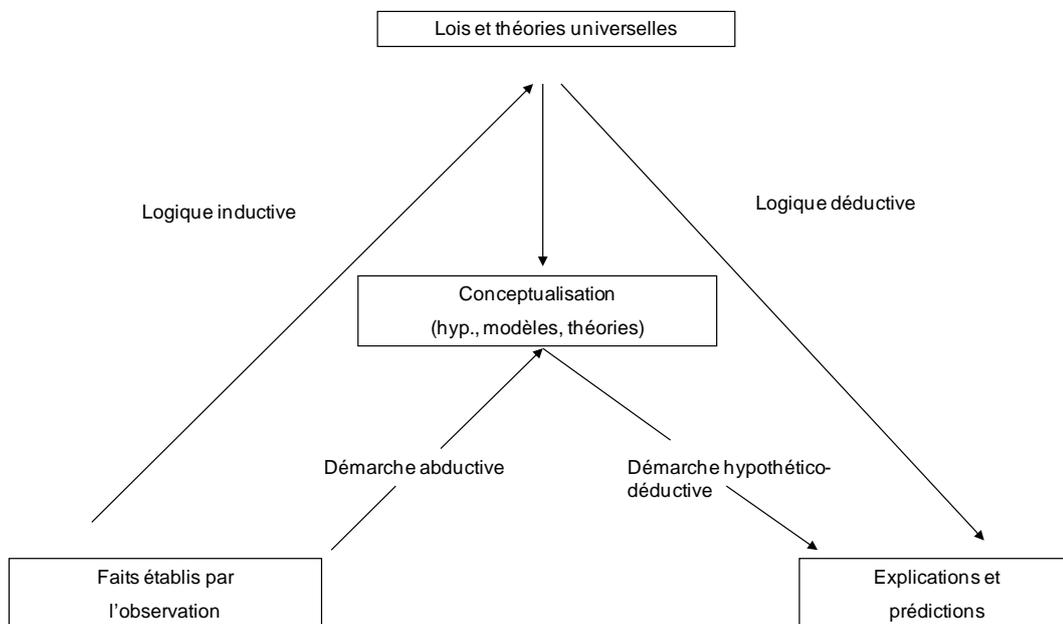


Pour mener sa recherche, le chercheur peut opter pour une approche de type inductive ou déductive. Dans le premier cas, le chercheur respecte les étapes Observations – Hypothèses – Expérience – Résultats – Interprétations – Conclusions, c'est-à-dire qu'il tente, à partir d'un cas singulier, d'accéder à des énoncés universels, autrement dit, de définir les lois qui régissent le réel observé (Thiértart, 2000). Le réel serait donc la source du savoir. Dans une approche déductive, le chercheur, à partir d'un savoir déjà existant, cherche à répondre à des questions. Le réel devient, alors, l'objet de la confrontation avec un modèle théorique et non plus la source du savoir. La possibilité pour le chercheur est donc double (Gauthier, 2008), soit de partir des écrits d'autres chercheurs, en relever les lacunes et essayer de les combler (démarche déductive et vérificatoire), soit de partir de ses observations sur une situation donnée, essayer de mieux la comprendre et en tirer les concepts constitutifs et formuler une théorie émergente (démarche inductive et générative).

Notre recherche, s'inscrit, quant à elle, dans une démarche de type hypothético-déductive qui découle de la démarche expérimentale qui implique de vérifier l'ensemble des hypothèses, données et résultats (Fournier, 1999), dont toutefois elle déborde largement, et qui est assez classique en sciences de gestion (Dépelteau, 2010). La démarche hypothético-déductive implique de partir d'une question de recherche, d'adopter ou de construire une théorie ainsi qu'une ou plusieurs hypothèses après un processus de déduction et/ou

d'induction. Ensuite, ces éléments sont vérifiés empiriquement et les données analysées afin de pouvoir conclure sur une adéquation entre les faits et la théorie ou les hypothèses, l'objectif étant de confirmer, d'amender ou encore de rejeter ces théories en faveur d'une nouvelle théorie et de la soumettre à de nouveaux tests. La méthode hypothético-déductive s'appuie donc sur la déduction qui « est le raisonnement qui conduit toute proposition générale à des implications particulières, [c'est] la méthode qui garantit le contrôle indirect du bien fondé des hypothèses posées a priori » (Beaugrand, 1988). Pour résumer, une fois le cadre conceptuel établi, il s'agit d'énoncer une ou plusieurs hypothèses qui sont des propositions de réponses anticipées et provisoires à un phénomène étudié et à la question initialement posée (Boutiller et al., 2012), et ces hypothèses vont être confrontées à la réalité pour les éprouver (Charreire et Durieux, 1999). Dans ce sens, Thiétart (2000) propose une schématisation du processus, que nous reprenons ci-après.

Figure 16 - Méthodes de recherche en management



(Thiétart, 2000)

Aussi, nous confirmons que c'est dans cette démarche hypothético-déductive que nous inscrivons notre recherche, dans la mesure où nous avons élaboré une question de recherche, à savoir celle de l'influence possible des pratiques de mutualisation et de leur mise en œuvre sur la performance publique d'une organisation publique locale. Ensuite, à travers un processus de déduction (et d'induction par notre présence sur le terrain) nous avons formulé des hypothèses (voir modèle de recherche en fin de partie 1). Cela nous a

conduit à vérifier, de manière empirique ces hypothèses, à travers une approche quantitative dans un premier temps et qualitative dans un second temps.

En effet, la méthode quantitative permet de mesurer des opinions ou des comportements et de décrire les caractéristiques d'une population ayant une opinion ou un comportement particulier (Couvreur et Lehuede, 2002). Cette méthode vise à maximiser l'objectivité et la généralisation des découvertes et cela à travers des modèles souvent prédictifs (Harwell, 2011). Dans ce sens, nous avons estimé que les traitements statistiques que nous pourrions réaliser sur un questionnaire de type quantitatif nous permettraient d'apporter des éléments explicatifs essentiels pour notre recherche à travers le croisement des variables de notre modèle et la réalisation de corrélations. Aussi avons-nous opté pour la réalisation d'un questionnaire quantitatif adressé à l'ensemble des cadres de direction des SDIS en France afin de tester nos hypothèses (chapitre 4).

Pour autant, la méthode quantitative présente quelques limites qu'il faut prendre en compte, à savoir (Couvreur et Lehuede, 2002) :

- le manque d'importance donné au point de vue de l'enquêté, difficultés d'analyses le sens donné par les acteurs à leurs pratiques et leurs expériences ;
- l'écart possible entre le déclaratif et la réalité (les réponses sont suscitées et non pas spontanées) ;
- le manque d'adaptation au répondant, qui peut être tenté ainsi de vouloir fournir la bonne réponse ou une bonne image de lui-même ;
- le traitement statistique amène parfois à se séparer d'éléments d'information.

D'autre part, si les méthodes statistiques sont aujourd'hui très sophistiquées et permettent de reproduire artificiellement l'expérimentation sans que celle-ci ait lieu, il n'en demeure pas moins que cela éloigne le chercheur de son objet d'étude, le limitant à des éléments neutres (Thiéart, 2000). C'est pourquoi les chercheurs peuvent se tourner vers des méthodes plus fines où ils sont plus proches du terrain et de la réalité du sujet d'étude. De surcroît, dans le cadre de notre terrain d'étude, le secteur public, trop peu de connaissances existent sur les réalités, c'est pourquoi développer des études qualitatives est même recommandé par certains chercheurs (Meyssonier, 1996).

En effet, la méthode de recherche qualitative se focalise principalement sur la découverte et la compréhension d'expériences, perspectives et réflexions (ou pensées) du public auprès duquel est réalisée l'étude. C'est une technique qui vise à interpréter le monde visible (Harwell, 2011). Les frontières entre le chercheur et les participants à l'étude sont

faibles dans la mesure où les interactions sont parfois nombreuses, ce qui favorise l'existence d'un processus de recherche ouvert et flexible (Harwell, 2011). Aussi, la méthode qualitative peut permettre de vérifier la cohérence entre les conclusions d'une enquête quantitative (sur certains items) ou de vouloir approfondir un ou plusieurs items. Elle peut prendre différentes formes : recherche-intervention, entretiens directifs ou semi-directifs, observations, *etc.*

Pour autant, la démarche qualitative n'est pas parfaite. La principale limite des approches qualitatives tient à la généralisation à une société entière des observations portant sur un nombre limité d'individus. Nous pourrions aussi évoquer ici que les chercheurs, dans ce type de recherche, ne peuvent pas se détacher complètement de leurs propres perceptions et donc être complètement objectifs.

Ainsi, nous avons donc décrit dans un dernier chapitre (chapitre 5) la méthodologie qualitative que nous avons déployée (recherche-intervention) ainsi que l'ensemble des enseignements que nous en avons tiré. Nous avons utilisé cette méthodologie en nous focalisant tout particulièrement sur la variable médiatrice de notre modèle exposé plus tôt.

Au global, ces deux méthodes de recherches sont mobilisées de manière complémentaire. En effet, à l'instar de Lincoln et Guba (1990) et de Johnson et *al.* (2003) nous pensons qu'une utilisation croisée de ces deux méthodes permet de donner de la consistance en poussant l'analyse et le raisonnement plus loin, d'améliorer le sentiment de vérité et aussi de s'assurer de la qualité de la recherche. Cette double analyse vise donc à obtenir une compréhension clinique de l'opportunité de mise en œuvre des pratiques de mutualisation ainsi que de l'importance de leur mise en œuvre. C'est pourquoi nous avons voulu, dans un premier temps (chapitre 4), par l'analyse quantitative, mesurer le niveau d'implication des SDIS en matière de pratiques de mutualisation ainsi que le niveau ressenti de performance au sein des SDIS par les cadres de ces établissements. Nous testons, en particulier, la relation entre ces pratiques et la performance ressentie (H1 et sous hypothèses liées). Ensuite, dans un second temps (chapitre 5), la méthode quantitative nous permet de mesurer et tester l'influence des modalités de ces pratiques (H2). Nous voyons, par cette analyse, une portée générale et globalisante de nos résultats. Enfin, l'analyse qualitative cherche à mieux expliquer l'importance et l'impact des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sur la performance globale (H2) en s'appuyant sur une démarche de type ethnographique liée à une recherche-intervention de trois ans. Cette démarche nous permet d'affiner et expliquer notre analyse.

Chapitre 4. Une enquête quantitative portant sur les effets des pratiques de mutualisation et leur mise en œuvre sur la performance d'une organisation publique locale

Dans ce chapitre, nous présentons notre enquête quantitative nous permettant de tester notre modèle de recherche. Nous avons vu, en introduction de cette seconde partie, l'intérêt de ce type d'étude. Aussi, nous abordons, dans un premier temps, les éléments généraux de l'enquête (4.1), puis nous réalisons l'analyse des pratiques de mutualisation dans les SDIS (4.2) et leurs modalités de mise en œuvre (4.3). Ensuite, notre étude porte sur le niveau perçu de la performance dans les SDIS (4.4). Enfin, nous réalisons les tests de relations entre toutes ces variables (4.5), comme proposé dans notre modèle de recherche. Nos résultats font l'objet d'une discussion avant la conclusion de ce chapitre.

4.1. Les éléments généraux de l'enquête quantitative

Dans le cadre de notre travail de recherche doctoral, nous avons fait le choix de construire et administrer une enquête auprès de l'ensemble des directeurs, directeurs adjoints, responsables des différents services supports et métiers des SDIS français. Nous abordons ici les outils d'élaboration du questionnaire (4.1.1) ainsi que des informations sur la construction du questionnaire (4.1.2). Ensuite, nous revenons sur les modalités de soumission du questionnaire à l'échantillon (4.1.3), sur le logiciel de traitements statistiques utilisé (4.1.4) et, pour finir, nous présentons les participants à notre enquête (4.1.4).

4.1.1. L'élaboration du questionnaire sous Sphinx et mise en ligne

Afin de réaliser notre questionnaire et rédiger l'ensemble de nos items, nous nous sommes appuyés sur la littérature que nous avons présentée au cours de la partie précédente. Cette même littérature sera à nouveau mobilisée après la présentation de nos résultats pour approfondir certains éléments mis en lumière par les auteurs antérieurs. En annexe 1, nous intégrons les tableaux faisant le lien entre les items de notre questionnaire ainsi que la littérature.

Notre questionnaire a, tout d'abord, été élaboré sous le logiciel Sphinx et mis en ligne avec l'aide du service commun Observatoire Des Etudiants (ODE) de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour afin de pouvoir le diffuser *via* internet.

4.1.2. La construction du questionnaire

Ce questionnaire comprend 139 items, regroupés en quatre sous-parties :

- les pratiques de mutualisation au sein du SDIS ;
- la mise en œuvre des pratiques de mutualisation au sein du SDIS ;
- l'impact des pratiques de mutualisation sur le SDIS (à travers plusieurs dimensions) ;
- la fiche de renseignements, afin de mieux connaître le profil des répondants.

Les 45 premières questions sont des questions fermées proposant une seule réponse possible, à savoir Oui (codée 1) et Non (codée 0). Ces premières questions ont pour objectif de déterminer les niveaux de mutualisation au sein des SDIS et d'en connaître les principaux domaines d'application. Ajoutons que parmi ces questions, nous nous sommes aussi intéressés aux modalités de mise en œuvre de ces démarches, variable médiatrice que nous avons déjà présenté au sein de notre modèle.

Ensuite, les questions 46 à 130 permettent au répondant d'exprimer son degré d'accord ou de désaccord vis-à-vis de différents énoncés, formulés sous forme d'affirmation. Nous avons utilisé l'échelle de Likert permettant de nuancer le degré d'accord du répondant :

- 1 : Pas du tout d'accord ;
- 2 : Pas d'accord ;
- 3 : Ni d'accord, ni pas d'accord ;
- 4 : D'accord ;
- 5 : Tout à fait d'accord ;

Pour finir, les derniers items (131 à 139), destinés à mieux pouvoir identifier les répondants, prennent différentes formes : cases à cocher, questions ouvertes ou questions à choix multiples. Ces items peuvent nous permettre de vérifier l'influence, dans les résultats, d'une catégorie de personnel par rapport à une autre.

4.1.3. Un envoi du questionnaire à des cadres des SDIS via internet

S'agissant d'un sujet touchant l'ensemble des fonctions supports et métiers des SDIS, nous avons diffusé notre questionnaire aux personnes qui nous semblaient, du moins pour une première étude de ce type, les plus à même d'y répondre, à savoir les cadres de l'organisation et, en particulier, les responsables des différents services et/ou directions. Nous avons donc interrogé les Directeurs départementaux (DDIS), les directeurs départementaux adjoints (DDA), les directeurs administratifs et financiers (DAF), les

responsables des Services de Santé et de Secours Médical (SSSM), les responsables des finances (et/ou marchés publics), les responsables des ressources humaines, les responsables opérationnels ou de la gestion des risques (prévention/prévision) ainsi que les contrôleurs de gestion (ou assimilés).

Pour ce faire, nous avons constitué une base de données actualisée de l'ensemble de ces personnels, soit par des recherches sur leurs sites internet, soit par recherches documentaires (annuaire des SDIS), soit, enfin par appels téléphoniques au point d'accueil des SDIS. Cette base de données a été réalisée par nos soins en fin d'année 2012 et sur le début d'année 2013. Afin de nous assurer un taux de réponses important, nous avons obtenu le soutien de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France, à travers son directeur, le Colonel Faure. Dans un second temps, nous avons aussi obtenu le soutien de l'Ecole Nationale des Sapeurs-Pompiers. Ces deux soutiens étaient cités dans le mail d'accompagnement du questionnaire, ce qui a permis un meilleur taux de réponse.

Ainsi, notre questionnaire a été envoyé une première fois au mois de mai 2013 à chacune des catégories évoquées ci-dessus. Puis, trois relances ont été effectuées au cours des quatre mois ayant suivi le premier envoi. Lors de la dernière relance, nous avons été informés que de nombreuses enquêtes étaient en cours, dont certaines lancées par les instances officielles (préfectures, ministères), ce qui pouvait expliquer un faible taux de retours. C'est le fait que le nombre de répondants n'ait que très marginalement évolué lors de la dernière relance qui nous a conduit, à la fin du mois de septembre 2013, à stopper les renvois.

D'autre part, il est à noter que ce questionnaire était uniquement disponible en ligne. Un lien était communiqué aux répondants potentiels dans le mail d'accompagnement. Quelques SDIS, précisons-le, nous ont écrit afin d'obtenir une version complète et papier du questionnaire de manière à pouvoir mener une réflexion collective et de fond sur le thème pour apporter des réponses, elles aussi communes.

Au total, notre questionnaire a été envoyé à 716 personnes travaillant dans un des 97 Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

4.1.4. L'exploitation des résultats sur le logiciel SPSS

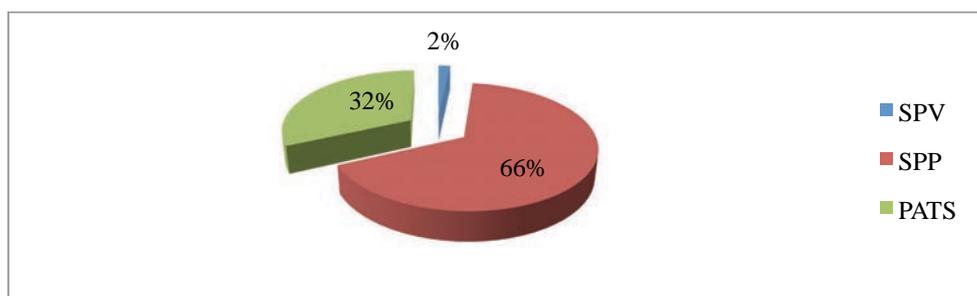
A partir d'un nouveau fichier, généré par le site dédié à l'enquête, nous avons intégré l'ensemble des données correspondant aux réponses des enquêtés dans le logiciel SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) mobilisé pour l'exploitation de nos données et

leur analyse statistique. Le logiciel SPSS permet, en effet, de réaliser la totalité des analyses statistiques utiles à notre étude.

4.1.5. Les répondants à l'enquête quantitative

Au total, nous avons obtenu 119 répondants de 76 SDIS différents à notre questionnaire. Nous notons donc un taux de réponse très satisfaisant puisque nous avons une représentation, dans notre échantillon, de près de 80% des SDIS.

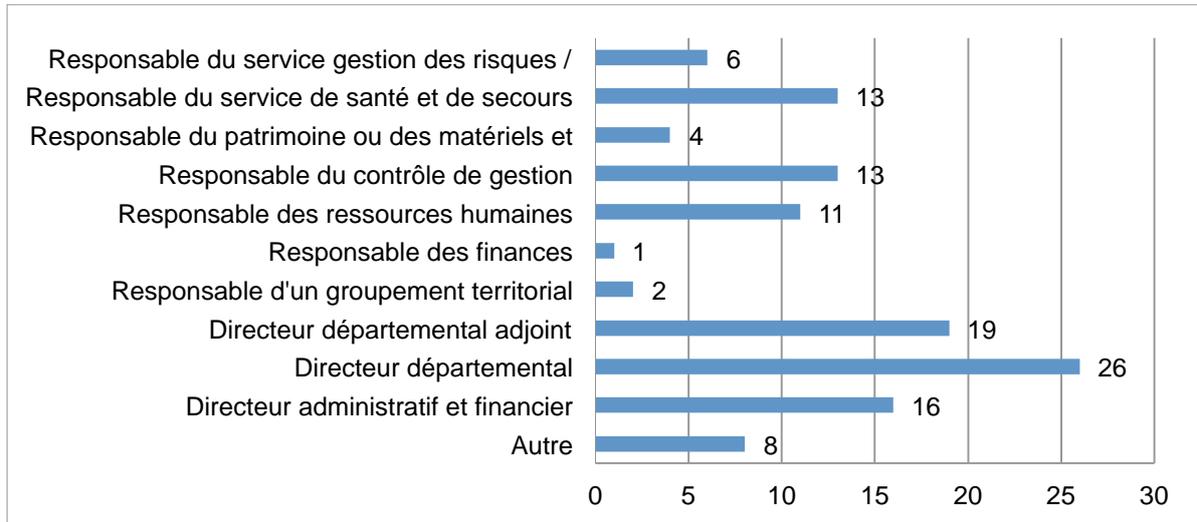
Figure 17 - Statuts des répondants à l'enquête quantitative



Concernant les statuts des répondants, nous pouvons constater que la majorité des répondants (66,4%) ont une fonction de sapeurs-pompiers professionnels (SPP). Nous avons aussi 32% de répondants dans la catégorie des personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS) et seulement 2% de sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Ces résultats sont considérés comme normaux, tout d'abord car nous avons visé des répondants occupant des fonctions habituellement occupées par des personnels permanents, donc SPP ou PATS. D'autre part, ces fonctions sont aussi souvent occupées par des SPP plutôt que par des PATS.

Concernant les fonctions (figure 18), la catégorie de répondants la plus représentée pour les SPP est celle des Directeurs Départementaux (DD et DDA – 37,8% de l'échantillon global), Nous soulignons aussi une présence marquée des Directeurs Administratifs et Financiers (13,4% de l'échantillon global) pour les PATS.

Figure 18 - Fonctions des répondants à l'enquête



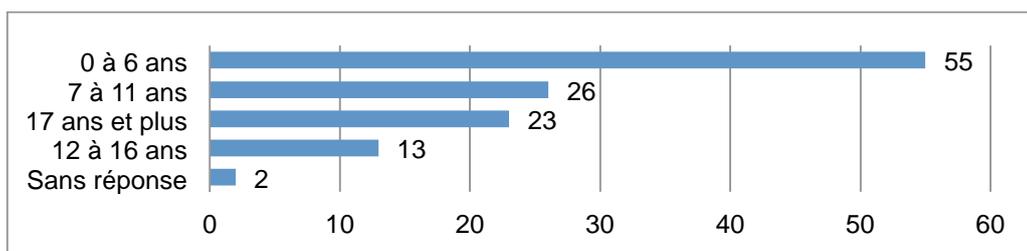
Ces chiffres ne sont pas étonnants dans la mesure où ces catégories de personnels sont les plus marquées par la mutualisation, ses modalités et ses effets. En effet, ces personnes sont en charge du fonctionnement de l'établissement et cherchent en permanence de nouveaux modes de gestion. D'autre part, nous avons eu plusieurs retours nous indiquant que le questionnaire avait fait l'objet d'une concertation en interne et que seul le DD, le DDA ou le RAF avait répondu à l'enquête. Enfin, ajoutons que ces postes sont à un niveau important de management, aussi le temps disponible pour ce genre d'enquête susceptible de les intéresser est-il, peut-être, plus aisément pris.

Nous pouvons préciser ici que 28 SDIS (sur les 76 SDIS) ont eu un ou plusieurs répondants, un des SDIS ayant même cinq répondants différents. Nous avons conservé les réponses multiples pour un même SDIS en vérifiant si la première partie du questionnaire, plutôt descriptive de la réalité du SDIS, était cohérente entre les répondants, ce qui était le cas. Cette diversité de perception est intéressante dans le cadre de notre étude. Toutefois, nous n'avons pas fait d'étude comparative de cette perception entre les cadres d'un même SDIS, nous laissant cette opportunité pour une future recherche.

D'autre part, nous nous sommes aussi intéressés à l'ancienneté des répondants, au sein des SDIS de manière générale mais aussi au sein du SDIS dans lequel ils se trouvent actuellement. Ainsi, nous avons pu obtenir plusieurs types d'informations sur notre échantillon, à savoir si le répondant était marqué ou non par l'histoire des SDIS (en comparant avec son passé). En effet nous voulions savoir si le répondant avait connu la période avant la départementalisation, la transition vers la départementalisation ou alors uniquement la période de post-départementalisation. Nous avons aussi eu des informations

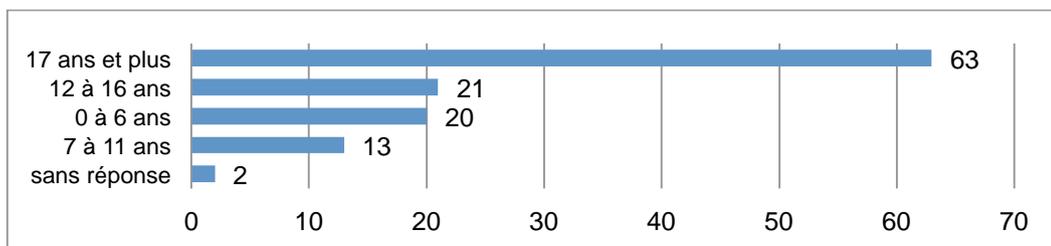
sur la mobilité du cadre, c'est-à-dire savoir si le répondant a connu plusieurs SDIS et pouvait les comparer. En effet, nous voulions aussi avoir des informations sur l'influence potentielle d'une expérience dans différents SDIS. Aussi, pour mesurer l'influence de cette expérience, nous avons interrogé les répondants sur leur ancienneté, à travers des classes différentes à savoir entre 0 et 6 ans, 7 et 11 ans, 12 et 16 ans, et, pour finir, 17 ans et plus. Ces classes sont calculées en fonction des changements réglementaires évoqués plus tôt dans ce document (loi de départementalisation, loi sur la Sécurité publique,...) ayant eu un impact sur les modalités organisationnelles des SDIS.

Figure 19 - Expérience des répondants à l'enquête qualitative (dans le SDIS actuel)



Nous notons ici que la grande majorité de nos répondants sont depuis moins de 6 ans au sein de leur SDIS. Cela peut nous montrer une certaine mobilité des cadres répondant à notre enquête. En effet, ce chiffre peut être rapproché d'un autre, celui de l'ancienneté dans les SDIS. Nous notons ici que nos répondants ont majoritairement une ancienneté supérieure à 17 ans (52,9%). Nous pouvons donc dire qu'une grande majorité a connu les changements liés à la départementalisation et donc différentes opérations de mutualisation au sein des SDIS. Nous pourrions même ajouter à ces individus ceux ayant indiqué leur présence dans les SDIS depuis plus de 12 ans, puisque la fin de la départementalisation était prévue pour 2001, soit un total de 70,5% de notre échantillon.

Figure 20 - Expérience des répondants à l'enquête quantitative (dans les SDIS)



Nous pouvons donc penser que les répondants ont une connaissance importante de des mouvements organisationnels liés aux différentes mutualisations au sein des SDIS. En complément, nous indiquons ici que nous avons pu mener des tests sur nos réponses (par

l'analyse par clusters⁶⁰) afin de déterminer le possible impact de ces critères, et en particulier ceux de la fonction, sur les réponses apportées. Nous avons pu constater une certaine stabilité dans les réponses de nos enquêtés, c'est-à-dire des réponses allant globalement dans le même sens pour les différentes catégories. Nous en dégageons l'idée d'un certain isomorphisme normatif (DiMaggio et Powell, 1983) entre nos répondants. Aussi n'avons-nous pas mené de tests complémentaires et comparatifs et sommes-nous restés sur une prise en compte globale de nos réponses.

4.1.6. La méthodologie d'analyse statistique suivie

Comme nous l'indiquons plus haut, nous avons souhaité réaliser une étude univariée de l'ensemble des variables de notre questionnaire de manière à mettre en lumière des informations présentant un intérêt dans le cadre de notre étude. Aussi, réalisons nous, tout d'abord, une synthèse pour chaque partie identifiée pour notre questionnaire, à savoir les pratiques de mutualisation au sein des SDIS, la mise en œuvre des pratiques de mutualisation et l'impact des pratiques de mutualisation.

Ensuite, nous menons des analyses bivariées qui consistent à étudier les variables prises en couple, via des techniques descriptives ou probabilistes. Comme le soulignent Liquet et al. (2003), « *il ne s'agit (plus) de rechercher des liens évident, mais ceux qui décrivent le mieux le contexte, ceux qui sont spécifiques. En fait, on recherche les liens exceptionnels, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas dus au hasard* ». L'objectif de ce type d'analyse est double, à savoir la mise en évidence d'un lien ou d'une absence de lien entre deux variables et, lorsqu'il existe, l'étude de ce lien. Ces analyses peuvent être différentes en fonction de la nature des variables présentes au modèle. En effet, certaines d'entre elles sont qualitatives et d'autres quantitatives. L'analyse de leur lien est connue sous le nom de corrélation. Nous utilisons le coefficient de Pearson (R) qui varie de -1 à +1 (par standardisation de la covariance). Aussi, les variables sont anticorrélées lorsque $R=-1$, indépendante lorsque $R=0$ et parfaitement corrélée dès lors que $R=1$. D'autres tests sont aussi réalisables pour d'analyser au mieux ces relations. Nous retiendrons ici le test du χ^2 . Les variables sont alors croisées dans un tableau de contingence. Le Test de Fisher, quant à lui, est utilisé pour la relation entre des variables quantitatives et des variables qualitatives.

Au total, l'utilisation du logiciel de traitement statistique SPSS nous a permis de traiter l'ensemble des données quantitatives et qualitatives, de générer l'ensemble des calculs

⁶⁰ Nous avons utilisé la méthode de l'analyse hiérarchique par cluster qui permet de réaliser des regroupements de sujets.

statistiques nécessaires à notre analyse : effectifs, moyennes, écart-types ou encore coefficients de corrélation, ACP, clusters, *etc.* Nous tenons l'ensemble des résultats à disposition sur l'annexe numérique de ce document.

Ces éléments généraux portant sur notre enquête quantitative étant à présent posés, nous abordons, dans une prochaine sous-partie, l'analyse des pratiques de mutualisation au sein des SDIS français (4.2).

4.2. Les pratiques de mutualisation en essor dans les SDIS français

La première partie de notre questionnaire est destinée à mesurer les pratiques de mutualisation au sein des SDIS afin de connaître le degré d'implication de ces derniers en la matière. De manière cohérente avec notre modèle de recherche, nous avons interrogé les SDIS français concernant leurs pratiques de mutualisation interne, c'est-à-dire au sein même de leur organisation, et cela tant sur des aspects matériels, immatériels ou stratégiques. Dans la même logique nous les avons interrogé sur leurs pratiques en matière de mutualisation externe, c'est-à-dire avec d'autres SDIS ou encore d'autres établissements publics locaux. En combinant les réponses précédentes, nous avons ainsi pu obtenir des informations sur leurs pratiques de mutualisation de manière plus globale, en nous intéressant à l'ensemble des items liés à la dimension matérielle (interne/externe), immatérielle (interne/externe) et stratégique (interne/externe).

Pour cela, nous avons attribué une note à chacune des modalités de réponses choisies pour notre questionnaire, à savoir « Oui »=1, « Non »=0 ; « NSP »=0. Les analyses ont ainsi pu être réalisées par type de pratique de mutualisation, de manière individuelle.

Dans la continuité, nous avons aussi voulu connaître, pour chaque dimension de la mutualisation, le niveau atteint par chaque répondant en attribuant une note. Ainsi, nous avons additionné chaque note obtenue pour chaque item et ramené la note totale obtenue sur 20, par application de la règle de proportionnalité, et cela sans donner un poids différent aux items, estimant que chacun avait la même importance pour évaluer une dimension. Nous avons choisi cette note sur 20 car elle nous semblait une note classique, facilement compréhensible pour le lecteur, en particulier pour les acteurs des SDIS qui seront, nous le pensons, intéressés par les nos résultats.

Nous avons opté pour présenter les résultats de l'analyse univariée, dans un premier temps, puis, dans un second temps, les tests bivariés. Ces premiers éléments descriptifs

apportent un premier éclairage sur notre modèle de recherche, en commençant par les pratiques de mutualisation interne (4.2.1), puis externe (4.2.2). En cumulant les données, nous pouvons présenter les pratiques de mutualisation dans leur globalité (4.2.3). Nous nous intéressons, pour finir cette sous-partie, aux liens entre les différents types de pratiques de mutualisation.

4.2.1. Les pratiques de mutualisation interne, fer de lance des SDIS

Nous présentons, dans cette sous-partie, les items relatifs à la mutualisation interne, en nous focalisant, d'abord, sur les pratiques de mutualisation interne matérielle (4.2.1.1), puis immatérielle (4.2.1.2) et stratégique (4.2.1.3). Pour finir, nous avons agrégé les résultats pour donner une vue d'ensemble sur les pratiques de mutualisation interne.

4.2.1.1. La mutualisation interne matérielle, une pratique centrée sur les fonctions supports

Comme nous l'avons évoqué dans notre première partie, les pratiques de mutualisation s'étendent au patrimoine matériel des organisations. Cela peut prendre la forme d'une mise en commun d'une imprimante à la mise en commun de véhicules de service. Il faudra aussi s'intéresser à la gestion de ses parcs mutualisés (achats, entretiens,...)

Tableau 12 - Items pratique de mutualisation interne matérielle

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS dispose d'un pool partagé de véhicules légers pour les déplacements de ses agents	16,81	83,19	0,00
Votre SDIS dispose de véhicules partagés entre plusieurs CIS pour la réalisation d'opérations de secours	50,42	45,38	4,20
Votre SDIS a mis en place une gestion du parc centralisée (réparations dans un atelier départemental, navette logistique,...)	10,92	88,24	0,84
Votre SDIS mutualise en interne des moyens techniques pour ses activités support (imprimantes,...)	13,45	84,87	1,68
Votre SDIS mutualise (entre CIS en particulier) des moyens techniques pour ses activités métiers (tronçonneuse,...)	51,26	39,50	9,24
Votre SDIS assure une gestion centralisée de son parc immobilier (casernes,...)	4,20	94,12	1,68
Votre SDIS dispose de locaux mutualisés pour plusieurs structures (Groupement territorial avec CIS par exemple)	15,13	84,03	0,84
Votre SDIS centralise la gestion des finances pour l'établissement (préparation budgétaire, encaissements, liquidations,...)	3,36	96,64	0,00
Votre SDIS réalise des achats communs pour l'ensemble des structures (marchés publics)	2,52	96,64	0,84

Tableau 12 – Items pratique de mutualisation interne matérielle (suite)

Votre SDIS mutualise, en interne, des moyens humains pour assurer les fonctions supports (pools de secrétariat,...)	39,50	59,66	0,84
Votre SDIS mutualise, en interne, des moyens humains pour assurer la couverture opérationnelle (SPP pour des CIS Vol en journée par ex)	38,66	57,98	3,36

Au regard de ces résultats, nous remarquons que, au sein des SDIS, pour les fonctions dites de support (RH, finances,...), la mutualisation des véhicules et matériels techniques semble assez développée. En effet, 83,19% des répondants nous indiquent que leur SDIS dispose d'un parc de véhicule légers partagé et 84,87% partagent les moyens techniques utiles aux fonctions de support, comme les imprimantes par exemple. D'autre part, 88,24% déclarent que leur SDIS a mis en place une gestion centralisée du parc technique. Toutefois, sur le plan opérationnel (auquel appartiennent les CIS), une mise en œuvre beaucoup plus timide est à noter concernant le partage des véhicules de secours (45,38%) et les matériels techniques utilisés par les CIS pour les interventions (39,5%).

Ces premiers résultats peuvent s'expliquer par la nécessité de présence permanente des équipements et véhicules pour faire face aux éventuels risques et répondre à la demande de la population. D'autre part, ces résultats peuvent aussi s'expliquer par l'éclatement géographique des casernes (maillage territorial) qui permet assez difficilement ce genre de pratiques. Par exemple, il est difficile de mutualiser un véhicule de secours entre deux CIS dans deux vallées distinctes, les temps de transfert des véhicules seraient alors beaucoup trop longs pour assurer un secours adapté.

Les SDIS peuvent aussi mettre en place des pratiques de mutualisation interne du patrimoine immobilier. Sur ce point, ces organisations, au regard des résultats obtenus, apparaissent comme fortement impliqués en matière de mutualisation interne du patrimoine immobilier. En effet, la gestion du parc immobilier est centralisée dans la très grande majorité des cas (94,19%) tout comme les locaux qui peuvent héberger plusieurs structures du SDIS (84,03%). Ajoutons que lorsque nous avons construit notre base de données pour l'ensemble des cadres des SDIS, nous avons constaté que l'ensemble des SDIS dispose d'une direction Technique et Patrimoine (ou assimilée), ce qui va dans le sens des résultats obtenus.

Concernant toujours la mutualisation interne matérielle, nous nous intéressons maintenant aux achats et aux fonctions liées aux finances des SDIS. En la matière, les résultats obtenus nous indiquent que pour les achats et la gestion des finances, nos répondants estiment, en très grande majorité (96,64%), que leur SDIS est engagé sur cet axe.

D'autre part, les SDIS peuvent aussi engager des pratiques de mutualisation interne au niveau de leurs ressources humaines, tant pour les fonctions supports qu'opérationnelles. Nous pouvons constater ici que nos répondants estiment majoritairement que pour les fonctions supports et même pour les fonctions opérationnelles, leurs SDIS mettent en place des pratiques de mutualisation interne (59,66% et 57,98%), même si le résultat obtenu est inférieur aux autres items. Ces résultats peuvent s'expliquer, au moins pour la partie opérationnelle, par la forte attache locale des CIS et des sapeurs-pompiers volontaires à leur territoire, ainsi qu'une certaine indépendance d'un CIS par rapport à un autre. Comme pour les matériels techniques et les véhicules utiles en intervention, il paraît complexe de pouvoir mutualiser des ressources humaines entre deux CIS volontaires. D'autre part, les mutualisations de SPP dans les CIS volontaires sont encore assez rares dans les SDIS.

Pour finir, nous avons souhaité réunir l'ensemble de ces résultats liés aux pratiques de mutualisation interne matérielle afin de connaître le niveau d'avancement ou d'engagement des SDIS en la matière. Nous avons ramené le résultat global obtenu par chaque répondant sur une note de 20, comme indiqué en introduction de cette sous-partie (4.2).

Tableau 13 - Statistiques descriptives de mutualisation interne matériel (global)

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		15,09
Médiane		14,54
Mode		12,73
Ecart type		3,25
Variance		10,56

Nous pouvons constater, au regard de ces chiffres, qu'en matière de mutualisation interne matérielle, les SDIS sont assez engagés (moyenne à 15,09/20). Ce chiffre va dans le sens de l'analyse menée en première partie, c'est-à-dire que ces organisations ont dû, de manière réglementaire, et cela depuis 1996, s'organiser à l'échelle départementale et réunir de nombreux services tout en partageant l'achat et l'utilisation des matériels et immeubles.

4.2.1.2. Les pratiques de mutualisation interne immatérielle, un partage de savoirs, savoir-faire, savoir-être au sein des SDIS

Nous nous intéressons ici aux pratiques de mutualisation interne immatérielle qui, comme nous l'avons indiqué dans la première partie de cette recherche doctorale,

concernent des éléments liés aux compétences, à la formation ou encore au partage des informations via le système d'information.

Tableau 14 - Items pratiques de mutualisation interne immatérielle

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS sait mobiliser les compétences, parfois dispersées sur le territoire, pour travailler en commun sur des dossiers à dimension départementale	5,88	92,44	1,68
Votre SDIS est doté de règles communes applicables sur l'ensemble du territoire (Règlement intérieur, charte éthique,...)	10,08	88,24	1,68
Votre SDIS mutualise les formations pour l'ensemble de ses agents sur le territoire (une même formation accessible à des agents dispersés dans plusieurs structures sur le territoire)	5,04	94,12	0,84
Votre SDIS met en commun les ressources pédagogiques et les rend accessibles par tous les agents (documents, supports communs,...)	13,45	84,03	2,52
Votre SDIS dispose d'un système d'information urbanisé (logiciels connectés les uns aux autres, bases de données communes,...)	33,61	61,34	5,04
Votre SDIS donne l'accès au système d'information et à ses données à l'ensemble des structures (par exemple accès depuis un CIS au logiciel RH, des espaces de stockages de données communs,...)	42,02	54,62	3,36

Les résultats obtenus nous permettent de relever que les pratiques de mutualisation ont permis une utilisation des compétences sur un territoire parfois vaste (92,44%), ces pratiques permettant une utilisation plus fine des ressources humaines disponibles. D'autre part, nous notons que 88,24% des SDIS ont se sont dotés de règles communes de fonctionnement et de vie, ce qui vient en conséquence des pratiques de mutualisation des services mais aussi vient contribuer à une certaine équité du service public sur l'ensemble d'un même territoire. Il est à souligner que les formations métiers sont plus souvent mutualisés que les formations pour les fonctions support (60,5% contre 52,94%). Ces chiffres peuvent s'expliquer par une externalisation des formations pour les fonctions supports. Pour autant, les SDIS sont engagés sur cette voie mutualiste pour la formation en interne, qui est une pratique qui peut être source d'économies, de pertinence et de flexibilité pour les organisations (cf. première partie).

Enfin, nos répondants déclarent majoritairement disposer d'un système d'information urbanisé (61,34%) ainsi que d'un accès à des données émanant de plusieurs structures de l'organisation (54,62%). Toutefois nous pouvons souligner qu'il s'agit ici des deux variables obtenant un pourcentage positif le plus faible sur cette sous-dimension. Nous pouvons suggérer ici que cela est en lien avec le niveau de complexité de mise en œuvre des systèmes d'informations ainsi que les coûts qui sont relatifs à ces nouvelles technologies. Pour autant, les SDIS semblent s'adapter à celles-ci et veiller à permettre une utilisation commune et utile à l'organisation du service.

Nous avons souhaité connaître le positionnement des SDIS en matière de mutualisation interne immatérielle à travers le calcul de la moyenne obtenue (note ramenée sur 20) pour l'ensemble des items de cette sous-dimension.

Tableau 15 - Statistiques descriptives mutualisation interne immatérielle

N	Valide	119,00
	Manquant	0,00
Moyenne		15,83
Médiane		16,67
Mode		16,67
Ecart type		4,43
Variance		19,63

En matière de mutualisation interne immatérielle, là encore, nos répondants considèrent majoritairement que leur SDIS la mette en place. Nous notons que la moyenne pour cette valeur est de 15,83/20, note au-dessus de laquelle nous retrouvons 67,2% des répondants. Nous pouvons donc dire que les pratiques de mutualisation interne immatérielle sont développées au sein des SDIS en France.

Nous nous intéressons, dans une prochaine sous-partie, à la dimension stratégique des pratiques de mutualisation interne.

4.2.1.3. La mutualisation interne stratégique, une pluri-annualité très bien prise en compte dans les SDIS

Nous avons concentré une partie de notre enquête sur des questions relatives aux pratiques de mutualisation interne stratégique afin de connaître le degré d'implication des SDIS sur un niveau avancé de partage dans ce domaine.

Tableau 16 - Items pratiques de mutualisation interne stratégique

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS formalise des objectifs pluriannuels assis sur des priorités départementales	18,49	79,83	1,68
Votre SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens financiers	20,17	77,31	2,52
Votre SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens humains	27,73	68,91	3,36
Votre SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens patrimoniaux	14,29	82,35	3,36
Votre SDIS dispose d'un projet d'établissement (projet politique,...) formalisé	50,42	45,38	4,20

Les résultats obtenus sont intéressants dans la mesure où les répondants déclarent que leurs SDIS s'engagent dans une démarche de prévision pluriannuelle des moyens financier (77,31%), humains (68,91%) et surtout patrimoniaux (82,35%). Cela s'accompagne d'un fort engagement aussi à la formalisation d'objectifs pluriannuels en lien avec des priorités départementales (79,83%). Pour autant, nous notons l'absence, selon 50,42% des répondants, d'un projet d'établissement formalisé ce qui nous donne une indication importante sur l'avancement limité de la mutualisation d'ordre stratégique dans la mesure où celle-ci ne semble pas globale ou, du moins, à laquelle il manque un chapeau permettant de couvrir l'ensemble des actions communes. Toutefois, domaine par domaine, les SDIS semblent s'être engagés sur des pratiques de mutualisation stratégique interne.

Pour conclure cette sous-partie, nous avons souhaité connaître le positionnement des SDIS en matière de mutualisation interne stratégique à travers le calcul de la moyenne obtenue (note ramenée sur 20) pour l'ensemble des items de cette sous-dimension.

Tableau 17 - Statistiques descriptives mutualisation interne stratégique

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		14,15
Médiane		16
Mode		16
Ecart type		5,58
Variance		31,13

Quand nous nous intéressons à la mutualisation interne stratégique, nous nous apercevons qu'ici la moyenne de nos répondants est moins haute que pour les autres dimensions (14,15/20). Toutefois 61,3% de nos répondants se trouvent au-dessus de cette moyenne, ce qui nous laisse penser que la mutualisation interne stratégique au sein des SDIS est assez importante. Soulignons aussi que le mode et la médiane se situent à 16/20, ce qui nous encourage d'autant plus à arriver à cette conclusion.

A l'issue de l'obtention de ces résultats, nous avons voulu faire le bilan sur les pratiques de mutualisation interne, c'est-à-dire réunir ses dimensions immatérielle, matérielle et stratégique pour en avoir une vision globale.

4.2.1.4. Les pratiques de mutualisation interne, l'engagement des SDIS

Afin d'avoir une vision globale de l'engagement des SDIS en matière de mutualisation interne, nous avons réuni l'ensemble des dimension matérielle, immatérielle et stratégique et calculée, à nouveau, une moyenne sur 20.

Tableau 18 - Statistiques descriptives de mutualisation interne (matérielle/immatérielle/stratégique)

N	Valide	119,00
	Manquant	0,00
Moyenne		15,08
Médiane		15,45
Mode		16,36
Ecart type		3,21
Variance		10,33

Nous voyons ici qu'en matière de mutualisation la moyenne des répondants est assez élevée puisqu'à 15,08/20. D'autre part, nous pouvons dire que 62% des répondants se situent au-dessus de cette moyenne, ce qui montre que les pratiques de mutualisation en interne semblent fortement inscrites dans la vie des SDIS. Cela nous amène à souligner ici le fort développement et donc l'intérêt des SDIS pour ce type de pratiques. Nous l'opposons, par la suite, aux pratiques de mutualisation externe qui sont, elles, moins développées.

Si les pratiques de mutualisation interne semblent très avancées et bien installées dans les SDIS, il convient de s'intéresser, dès à présent, aux pratiques en lien avec les partenaires extérieurs.

4.2.2. Les pratiques de mutualisation externe : une voie encore à exploiter pour les SDIS français

En matière de mutualisation externe, les SDIS peuvent engager, dans le respect de la réglementation en vigueur, des opérations communes avec des organisations publiques extérieures, soit avec d'autres établissements publics comme des SDIS ou EPCI, soit des avec des collectivités locales comme des municipalités, des départements ou des régions.

Nous présentons donc, dans cette sous-partie, les items relatifs à la mutualisation externe, en nous focalisant, d'abord, sur les pratiques de mutualisation externe matérielle (4.2.1.1), puis immatérielle (4.2.1.2) et stratégique (4.2.1.3). Pour finir, nous avons agrégé les résultats pour obtenir une vue d'ensemble sur les pratiques de mutualisation externe (4.2.1.4).

4.2.2.1. Les pratiques de mutualisation externe matérielle, des achats communs mais de très rares partages avec d'autres organisations publiques

Les pratiques de mutualisation externe peuvent concerner des partages ou achats communs de matériels avec un ou plusieurs partenaires.

Tableau 19 - Items des pratiques de mutualisation externe matérielle

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS mutualise des véhicules légers avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	92,44	2,52	5,04
Votre SDIS mutualise des véhicules pour des opérations de secours avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	84,03	12,61	3,36
Votre SDIS a mis en place une gestion du parc mutualisée avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	93,28	5,04	1,68
Votre SDIS mutualise des moyens techniques pour ses activités support (imprimantes,...) avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	86,55	10,92	2,52
Votre SDIS mutualise des moyens techniques pour ses activités métiers (tronçonneuse,...) avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	94,12	1,68	4,20
Votre SDIS assure une gestion mutualisée de son parc immobilier avec celui d'une autre collectivité territoriale ou établissement public	86,55	10,92	2,52
Votre SDIS dispose de locaux mutualisés avec d'autres collectivités territoriales ou établissement publics	73,11	22,69	4,20
Votre SDIS participe à un groupement de commande (UGAP,...) avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	7,56	90,76	1,68
Votre SDIS met en commun des fonds avec des partenaires pour financer des projets communs	63,87	30,25	5,88
Votre SDIS mutualise des moyens humains pour assurer les fonctions supports (pools de secrétariat,...) avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	91,60	5,88	2,52
Votre SDIS mutualise, en externe, des moyens humains pour assurer la couverture opérationnelle avec d'autres acteurs de la sécurité civile (CTA avec le 112, couverture avec le PGHM,...)	67,23	27,73	5,04

Les résultats de notre enquête nous indiquent que les SDIS ne mettent en place presque aucune pratique de mutualisation externe matérielle avec les établissements publics qui les entourent, que cela soit pour les fonctions dites de support ou encore opérationnelles. Cela corrobore de nombreux rapports déjà écrits sur le sujet et discutés en première partie de notre travail de recherche. Bien que certaines pratiques dans quelques SDIS sont à noter, comme par exemple dans le Sud-Est pour les incendies de forêt. Cela peut aussi s'expliquer par la dispersion géographique de ces organisations sur le territoire.

En matière de patrimoine immobilier, nous constatons, là encore, que les pratiques de mutualisation en la matière restent encore extrêmement rares (22,69%) au sein des SDIS

avec d'autres collectivités ou établissements publics. Ainsi, les quelques exemples évoqués en première partie de ce travail restent donc encore anecdotiques.

Toutefois, nous souhaitons souligner que concernant les pratiques de mutualisation externe pour la gestion des finances, les SDIS semblent très engagés sur la voie de la mutualisation (90,76%). Nous avons évoqué en première partie de ce travail la montée en puissance de l'UGAP et des centrales d'achats entre établissements publics. Notre enquête vient confirmer cela. Toutefois nous notons la rare mise en commun de fonds sur des projets communs avec des partenaires extérieurs (63,87%)

Pour finir, nos résultats nous amènent à constater que les pratiques externes liées au partage des ressources externe restent très marginales, dans la mesure où seulement 5,88% de nos répondants déclarent que leur SDIS mutualise des moyens humaines pour les fonctions dite de support et seulement 32,77% pour les fonctions opérationnelles liées au métiers du secours.

Nous pouvons ainsi nous rendre compte que les pratiques de mutualisation externe matérielle ne sont, selon nos répondants, que très peu mises en œuvre au sein des SDIS à l'exception des achats au sein de centrales, pratique qui s'est largement développée ces dernières années. Toutefois il semblerait que, malgré une législation de plus en plus en faveur et ouverte à ce genre de pratiques tournées vers l'extérieur, les SDIS n'aient pas encore saisi cette occasion. Cela reste donc une voie d'amélioration pour la très grande majorité des SDIS ou du moins une piste de réflexion à mener rapidement dans les prochaines années.

Pour conclure, nous avons voulu connaître le degré d'engagement des SDIS dans les pratiques de mutualisation externe matérielle, à travers le calcul d'une moyenne des résultats ramenée sur la note de 20.

Tableau 20 - Statistiques descriptives de mutualisation externe matérielle

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		4,02
Médiane		3,64
Mode		3,64
Ecart type		2,46
Variance		6,04

Comme nous l'avons évoqué plus haut, la mutualisation matérielle externe (avec d'autres collectivités ou établissements publics) semble être très faible dans les SDIS. En

effet, la moyenne de nos répondants est de 4,02/20, ce qui est très faible. Notons même que 65,5% des répondants est en dessous de cette moyenne.

4.2.2.2. Les pratiques de mutualisation externe immatérielle plutôt focalisées sur les formations concernant le cœur de métier

Les pratiques externes immatérielles concernent les partages de compétences (formation,...) ainsi que des données (techniques ou métier) entre SDIS ou avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics.

Tableau 21 - Items pratiques de mutualisation externe immatérielle

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS met en commun de manière ponctuelle des compétences avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics (compétences en matière juridique, compétences techniques sur certains dossiers,...)	10,08	84,03	5,88
Votre SDIS participe a des réseaux professionnels (réseaux des DRH, Contrôleurs de gestion, Gestion des risques,...)	1,68	95,80	2,52
Votre SDIS mutualise les formations métiers (liées au secours) de ses agents avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	29,41	60,50	10,08
Votre SDIS mutualise les formations supports (RH, finances,...) de ses agents avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics	52,94	37,82	9,24
Votre SDIS met en commun ses ressources pédagogiques avec d'autres collectivités ou établissements publics (documents, supports communs,...)	52,10	35,29	12,61
Votre SDIS partage des données "métier" avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics (par exemple mise en commun d'information sur les risques)	47,06	44,54	8,40
Votre SDIS partage des données "support" avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics (base de données des fournisseurs, données RH pour réaliser des fiches de postes,...)	80,67	14,29	5,04

Nous pouvons souligner ici l'engagement qui est pris par les SDIS en dehors des limites territoriales ainsi que de l'ouverture de la structure aux compétences et connaissances extérieures est assez importante (84,03%) ainsi que l'engagement dans les réseaux (95,80%). Notons tout de même que cela semble naturel au regard des parcours des cadres dans les SDIS (souvent plusieurs SDIS) ainsi que par le parcours de formation (centralisé à l'ENSOP ou au CNFPT par exemple).

Il est intéressant de voir, pour finir, que plus de la moitié des répondants (52,1%) ne pensent pas que leur SDIS met en commun ses ressources pédagogiques avec d'autres collectivités ou établissements publics. Ce qui en fait un levier potentiel de mutualisation.

Toutefois nous notons un plus fort pourcentage concernant les formations métiers (60,5%). En effet, il est courant dans les SDIS de se former dans un autre SDIS (plateformes techniques partagées) ou encore, pourquoi pas à l'ENSOSP qui, par nature, est un espace mutualisé de compétences et de formations, commun à tous les SDIS.

Si les données « métiers » semblent être parfois partagées vers l'externe (44,54%) – ce qui est le cas pour certains SDIS qui ont en commun des SI ou qui travaillent sur des dossiers communs (SIG,...), nous remarquons à l'inverse que concernant les données « support », plus sensibles par nature (budget,...), peu de SDIS ne semblent s'être engagés dans cette voie (14,29%).

Pour conclure, nous avons voulu connaître le degré d'engagement des SDIS dans les pratiques de mutualisation externe immatérielle, à travers le calcul d'une moyenne des résultats ramenée sur la note de 20.

Tableau 22 - Statistiques descriptives mutualisation externe matérielle

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		10,64
Médiane		11,43
Mode		11,43
Ecart type		4,89
Variance		23,93

Nous notons ici que les pratiques de mutualisation externe immatérielle sont elles plus présentes que les pratiques de mutualisation externe matérielle, selon nos répondants, au sein des SDIS. En effet, nous voyons ici que ces pratiques atteignent une moyenne de 10,64 pour l'ensemble de nos répondants avec une médiane à 11,43 (tout comme le mode).

Nous nous intéressons à présent à la dernière dimension des pratiques des mutualisation externe, à savoir la stratégie.

4.2.2.3. Les pratiques de mutualisation externe stratégique

Les SDIS peuvent faire le choix de mettre en œuvre des pratiques de mutualisation stratégique avec des établissements tiers, cela permettant de s'inscrire dans des relations pérenne, en englobant les dimensions matérielle et immatérielle.

Tableau 23 - Items pratiques de mutualisation externe stratégique

Libellé des questions	Non	Oui	NSP
Votre SDIS réalise une prévision pluriannuelle de ses moyens financiers en collaboration avec d'autres collectivités territoriales (CG,...) ou établissements publics locaux	32,77	62,18	5,04
Votre SDIS réalise une prévision pluriannuelle de ses moyens humains en collaboration avec d'autres collectivités territoriales (CG,...) ou établissements publics locaux	80,67	14,29	5,04
Votre SDIS réalise une prévision pluriannuelle de ses moyens patrimoniaux en collaboration avec d'autres collectivités territoriales (CG,...) ou établissements publics locaux	57,98	36,13	5,88
Votre SDIS élabore un projet (d'établissement, de mandat,...) en partenariat avec le Conseil Général	61,34	33,61	5,04
Votre SDIS dispose d'un projet politique commun avec un autre établissement public (SDIS) ou une autre collectivité territoriale	72,27	19,33	8,40

Les résultats obtenus nous indiquent que l'unique élément de mutualisation stratégique avec un ou plusieurs partenaires extérieurs est celui des finances. En effet, 62,19% des répondants pensent que leur SDIS réalise une prévision pluriannuelle de ses moyens financiers en collaboration avec d'autres collectivités territoriales (CG,...) ou établissements publics locaux. Ce résultat nous semble tout à fait cohérent dans la mesure où le SDIS dépend en très grande majorité du financement des conseils généraux qui engagent tous ou presque une lecture pluriannuelle de leurs budgets. D'autre part, environ 60% des SDIS sont engagés dans une démarche de contractualisation avec les CG (selon une étude Lamotte, 2010).

Ensuite, concernant les pratiques de mutualisation liées aux moyens humains et patrimoniaux, les réponses obtenues nous indiquent que très peu de SDIS sont engagés dans cette voie avec des partenaires extérieurs (seulement 14,29% et 36,13% de réponses positives). Ces chiffres peuvent s'expliquer par une faible mutualisation de ces ressources (voir sous-partie précédente) et donc une gestion très autonome de celles-ci par les services RH des SDIS.

De plus, en dépit de liens étroits avec le conseil général et d'autres collectivités locales, seulement 33,61% des répondants confirment que leur SDIS est engagé dans un projet d'établissement avec le département et 19,33% avec d'autres collectivités.

Pour conclure, nous avons voulu connaître le degré d'engagement des SDIS dans les pratiques de mutualisation externe stratégique, à travers le calcul d'une moyenne des résultats ramenée sur la note de 20.

Tableau 24 - Statistiques descriptives de mutualisation externe stratégique

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		6,62
Médiane		4,00
Mode		4,00
Ecart type		5,22
Variance		27,24

Les pratiques de mutualisation externe stratégique sont assez faibles dans les SDIS selon les moyennes obtenues sur cette question par nos répondants. En effet, ici la moyenne s'établit à 6,62/20.

A l'image de ce que nous avons réalisé pour les pratiques de mutualisation interne, nous avons souhaité connaître le positionnement des SDIS en matière de pratiques de mutualisation externe.

4.2.2.4. Les pratiques de mutualisation externe (matérielle, immatérielle, stratégique)

Afin d'avoir une vision globale de l'engagement des SDIS en matière de mutualisation interne, nous avons réuni l'ensemble des dimension matérielle, immatérielle et stratégique et calculée, à nouveau, une moyenne sur 20.

Tableau 25 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation externe (matérielle/immatérielle/stratégique)

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		6,60
Médiane		6,96
Mode		6,96
Ecart type		2,83
Variance		7,99

Les résultats concernant le niveau des pratiques de mutualisation externe au sein des SDIS sont assez marquants. En effet, nous voyons ici que la moyenne des répondants est assez très faible puisqu'elle n'atteint que 6,60 (et le mode à 6,96) avec un écart-type de seulement 2,83. Nous pouvons dire que les pratiques de mutualisation externe, pour nos répondants, ne sont pas encore vraiment mises en œuvre dans les SDIS alors qu'encouragées par les observateurs et les autorités. Il faudra, pour cela, que de vrais projets stratégiques et/ou politiques voient le jour entre les collectivités territoriales et les

établissement publics pour qu'une véritable opérationnalisation soit envisagée par la suite, puisque, *a priori*, cela ne se produit pas de manière naturelle.

Toujours dans une volonté de voir les pratiques de mutualisation de manière globale, nous avons réuni les dimensions internes et externes.

4.2.3. Les pratiques de mutualisation dans leur globalité, des SDIS engagés sur la voie de la mutualisation

Nous avons voulu connaître ici l'engagement des SDIS, tant pour l'interne que pour l'externe, dans les pratiques de mutualisation matérielle (4.2.3.1), immatérielle (4.2.3.2) et stratégique (4.2.3.3). Nous nous sommes ensuite concentrés sur une vision globale de ces pratiques (4.2.3.4).

4.2.3.1. Les pratiques de mutualisation matérielle (interne/externe) modérément mises en œuvre

Nous avons voulu connaître ici l'état des pratiques de mutualisation matérielle qu'elles soient internes ou externes.

Tableau 26 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation matérielle (interne/externe)

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		9,44
Médiane		9,52
Mode		8,57
Ecart type		2,30
Variance		5,30

Nous notons ici une moyenne proche de 10 (9,44) sur les réponses apportées par nos répondants. Clairement, les résultats très faibles des pratiques externes en la matière font chuter la moyenne générale. Nous concluons, sur ce point, que les SDIS sont modérément engagés en matière de pratiques de mutualisation matérielle englobant les pratiques internes et externes.

4.2.3.2. Les pratiques de mutualisation immatérielle (interne/externe) moyennement mises en œuvre

Nous avons voulu connaître ici l'état des pratiques de mutualisation immatérielle qu'elles soient internes ou externes dans les SDIS.

Tableau 27 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation immatérielle (interne/externe)

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		11,74
Médiane		12,31
Mode		10,77
Ecart type		3,49
Variance		12,19

Nous pouvons constater ici que les pratiques de mutualisation immatérielle (interne/externe) obtiennent une note moyenne de 11,74/20 parmi nos répondants. Aussi pouvons-nous dire que ces pratiques, si elles semblent intégrées dans la vie des SDIS, restent encore à être développées.

4.2.3.3. Les pratiques de mutualisation stratégique (interne/externe) progressivement mises en œuvre dans les SDIS

Enfin, de manière à connaître ici l'état des pratiques de mutualisation stratégique qu'elles soient internes ou externes.

Tableau 28 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation stratégique (interne/externe)

N	Valide	119
	Manquant	0
Moyenne		10,39
Médiane		12,00
Mode		12,00
Ecart type		4,38
Variance		19,21

Les pratiques de mutualisation stratégique atteignent, pour nos répondants, une moyenne de 12/20 ce qui nous semble être une indication de mise en œuvre partielle des pratiques de mutualisation stratégique, voie qui reste encore à explorer donc. Aussi pouvons-nous dire que ces pratiques, si elles semblent intégrées dans la vie des SDIS et restent encore à être développées.

4.2.3.4. Les pratiques de mutualisation vues dans leur globalité : un engagement moyen des SDIS

Afin d'avoir une vision globale de l'engagement des SDIS en matière de pratiques de mutualisation, tant interne qu'externe, nous avons réuni l'ensemble des données et calculé, à nouveau, une moyenne sur 20.

Tableau 29 - Statistiques descriptives des pratiques de mutualisation (interne et externe)

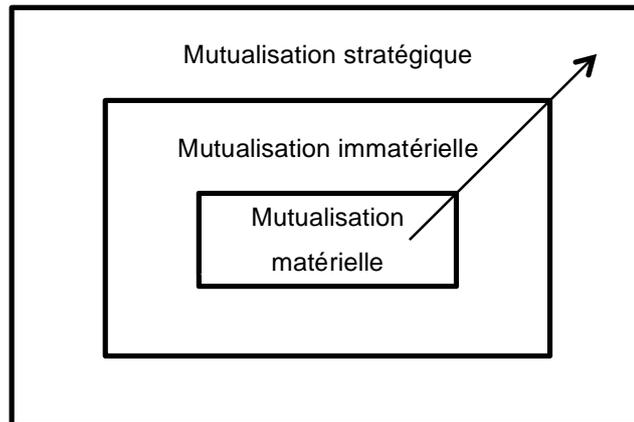
N	Valide	119,00
	Manquant	0,00
Moyenne		10,75
Médiane		10,67
Mode		10,67
Ecart type		2,58
Variance		6,68

Nous notons ici une répartition normale des répondants sur en matière de pratiques de mutualisation (interne/externe). Nous pouvons ajouter que 45,38% des répondants se situent au-dessus de la moyenne (10,75). Cela nous amène à penser que les pratiques de mutualisation, vues dans leur ensemble (c'est-à-dire tant en interne qu'en externe, et tant matérielle, qu'immatérielle ou stratégique) sont assez moyennement développées, selon nos répondants, au sein des SDIS. Toutefois, il faut relativiser ce score dans la mesure où il s'agit d'une moyenne et que nous avons notés, précédemment, que certaines dimensions sont beaucoup plus développées que d'autres et inversement.

4.2.4. La mise en avant de relations positives entre les différents types de pratiques de mutualisation

Nous avons voulu justifier le modèle que nous avons déterminé en fin de première partie dans lequel nous présentons une imbrication des différentes formes de mutualisation, à savoir : pratiques de mutualisation interne > externe, ainsi que pratiques de mutualisation matérielle > immatérielle > stratégique.

Figure 21 - Relations entre les pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle, stratégique (rappel)



Aussi, nous avons réalisé, à partir des notations obtenues sur 20 pour chacun des répondants, des tests de corrélation ainsi que des régressions linéaires afin de connaître le lien entre les variables de pratiques de mutualisation sélectionnées ainsi que l'intensité de ce lien. En effet, La régression linéaire permet de mettre en avant la relation fonctionnelle qui peut éventuellement exister entre une valeur indépendante (explicative) et une valeur dépendante (expliquée) (Liquet et *al.*, 2003). Nous retenons, comme limite de notre analyse, que la régression linéaire est sensible aux valeurs aberrantes (*outliers*) et qu'une distribution normale est à préférer pour obtenir un résultat le plus juste possible. Ajoutons aussi qu'il faut au moins une douzaine d'observations pour tirer des conclusions d'une régression, ce qui est notre cas ici.

Nous représentons, sur les graphiques, la droite de régression exprimée avec l'équation algébrique décrivant une droite dans un plan cartésien. Y est la variable placée sur l'axe vertical (ordonnée) et qui représente la variable dépendante, et X est la variable placée sur l'axe horizontal (abscisse) représente la variable explicative. L'équation pour tracer cette droite est : $Y_{prédit} = b_0 + b_1X$. Le coefficient b_0 est appelée l'ordonnée à l'origine (*intercept* ou constante). C'est la valeur prédite de y quand $x = 0$. Le coefficient b_1 est appelé la pente. C'est le changement sur y lorsque x change d'une unité.

Ainsi, nous regardons ici, d'une part, le coefficient de régression standardisé (coefficient bêta) qui correspondant à la pente obtenue par la régression de Y sur X, ensuite la somme des erreurs au carré : les distances de tous les points à la droite de régression sont élevées au carré et additionnées pour obtenir la somme des erreurs au carré, qui est une mesure de l'erreur totale, puis, pour finir, la statistique *t*, afin de rejeter ou non H_0 . Nous l'associons à sa probabilité critique (significative lorsque inférieur à 0,005).

Nous réalisons donc des analyses pour tester la relation d'influence entre les pratiques de mutualisation internes et externes (4.2.4.1), la relation entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle (4.2.4.2), les pratiques de mutualisation matérielle et stratégique (4.2.4.3), et, pour finir, les pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique (4.2.4.4).

4.2.4.1. La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation internes et externes

Dans un premier temps nous avons testé les relations entre les pratiques de mutualisation interne et les pratiques de mutualisation externe.

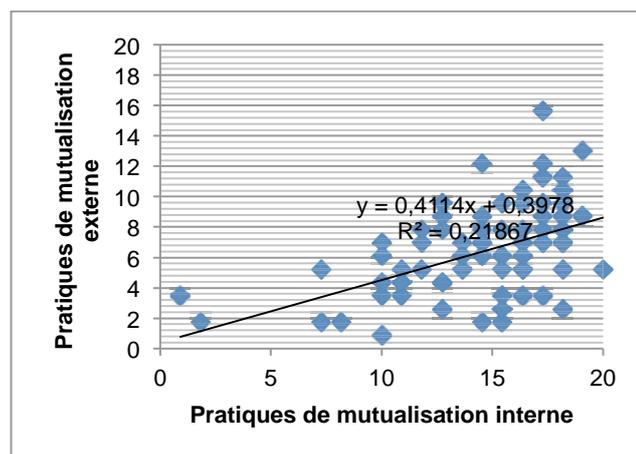
Tableau 30 - Tableau de régression - pratiques de mutualisation interne et externe

Coefficients ^a					
Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Ecart standard	Bêta		
1 (Constante)	,399	1,108		,360	,719
SCOREMUTINT	,411	,072	,467	5,719	,000

a. Variable dépendante : SCOREMUTEXTERNE

La relation entre les pratiques de mutualisation interne et externe est retenue, dans la mesure où nous avons un taux de significativité inférieur à 0,005 (ici 0,000) et le test de *Student* supérieur à 2 (ici 5,729). Il existe donc une influence des pratiques de mutualisation interne sur les pratiques de mutualisation externe.

Figure 22 - Relation entre pratiques de mutualisation interne et externe



Nous notons bien ici la relation positive entre les pratiques de mutualisation interne et les pratiques de mutualisation externes. Plus les premières tendent à être développées au sein d'un SDIS, plus la mutualisation externe semble elle aussi se développer.

4.2.4.2. La relation d'influence positive entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle

Nous avons ici testé le lien entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle.

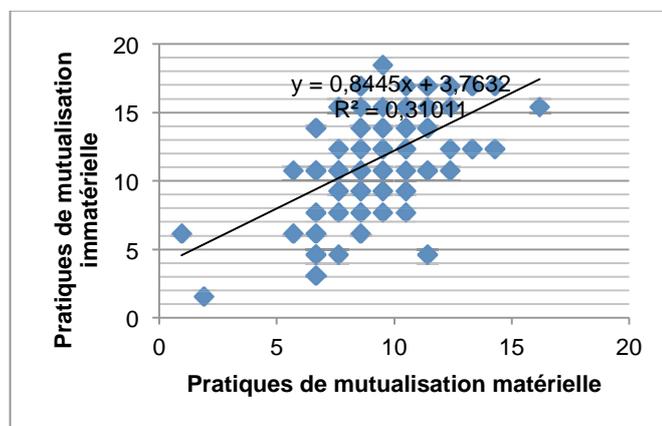
Tableau 31 - Relation entre pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle

Coefficients ^a						
Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Ecart standard	Bêta		
1	(Constante)	3,763	1,132		3,324	,001
	SCOREMUTMATINTEXT	,845	,116	,557	7,249	,000

a. Variable dépendante : MUTIMMATINTEXT

La relation entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle est retenue, dans la mesure où nous avons un taux de significativité inférieur à 0,005 (ici 0,000) et le test de *Student* supérieur à 2 (ici 5,249). Il existe donc une influence des pratiques de mutualisation matérielle sur les pratiques de mutualisation immatérielle.

Figure 23 - Relations entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle



Ce schéma nous permet de voir qu'il existe bien ici une relation positive entre les pratiques de mutualisation matérielle et les pratiques de mutualisation immatérielle. Plus les premières tendent à être développées au sein d'un SDIS, plus la mutualisation immatérielle semble elle aussi se développer.

4.2.4.3. La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation matérielle et stratégique

Nous avons ici testé le lien entre les pratiques de mutualisation matérielle et stratégique.

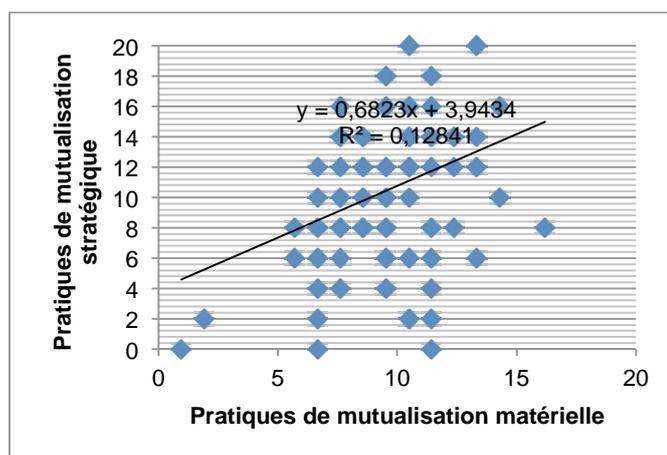
Tableau 32 Relation entre pratiques de mutualisation matérielle et stratégique

Coefficients ^a					
Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Ecart standard	Bêta		
1 (Constante)	3,942	1,597		2,469	,015
SCOREMUTMATINTEXT	,682	,164	,358	4,152	,000

a. Variable dépendante : SCOREMUTSTRATINTEXT

La relation entre les pratiques de mutualisation matérielle et stratégique est retenue, dans la mesure où nous avons un taux de significativité inférieur à 0,005 (ici 0,000) et le test de *Student* supérieur à 2 (ici 4,152). Il existe donc une influence des pratiques de mutualisation matérielle sur les pratiques de mutualisation stratégique.

Figure 24 - Régression linéaire entre les pratiques de mutualisation matérielle et stratégique



Le schéma présenté ici nous indique une relation positive entre les pratiques de mutualisation interne et les pratiques de mutualisation stratégiques bien que nous puissions noter une répartition assez éloignée de la droite. Cela peut tout de même nous permettre de dire que plus les premières tendent à être développées au sein d'un SDIS, plus la mutualisation stratégique semble, elle aussi, se développer.

4.2.4.4. La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique

Nous avons ici testé le lien entre les pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique.

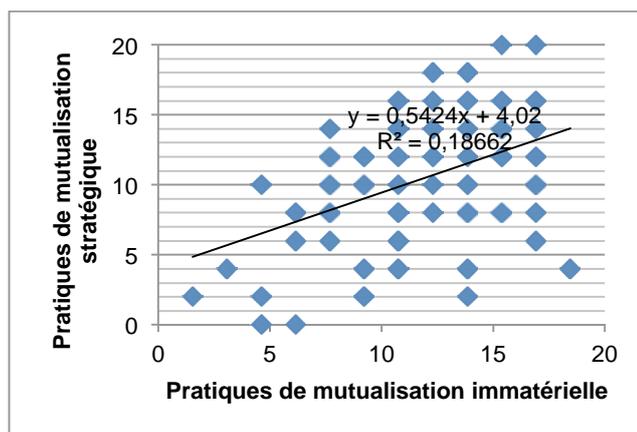
Tableau 33 - Relation entre pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique

Coefficients ^a					
Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Ecart standard	Bêta		
1 (Constante)	4,021	1,281		3,138	,002
MUTIMMATINTEXT	,542	,105	,432	5,182	,000

a. Variable dépendante : SCOREMUTSTRATINTEXT

La relation entre les pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique est retenue, dans la mesure où nous avons un taux de significativité inférieur à 0,005 (ici 0,000) et le test de *Student* supérieur à 2 (ici 5,182). Il existe donc une influence des pratiques de mutualisation immatérielle sur les pratiques de mutualisation stratégiques.

Figure 25 - Régression linéaire entre les pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique



La relation positive entre les pratiques de mutualisation immatérielles et les pratiques de mutualisation stratégiques est ici visible. Plus les premières tendent à être développées au sein d'un SDIS, plus la mutualisation stratégique semble elle aussi se développer.

Pour conclure, nous pouvons dire que les pratiques de mutualisation sont liées les unes aux autres, et que plus les pratiques internes existent, plus les pratiques externes ont tendance à exister. Dans le même sens, la relation est positive entre les pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle puis stratégique. Cet élément posé, nous nous intéressons, à présent, aux modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation.

4.3. L'hétérogénéité de la mise en œuvre des pratiques de mutualisation au sein des SDIS français

Notre intention est, dans cette sous-partie, de connaître l'ensemble des modalités mises en œuvre au sein des SDIS afin de mettre en place ou d'accompagner l'ensemble des pratiques de mutualisation.

Ainsi, nous abordons successivement les origines des pratiques de mutualisation (4.3.1), les initiateurs de ces démarches (4.3.2) et les modalités de mise œuvre de ces pratiques (4.3.3). Notons ici que les modalités de réponses aux questions étaient « pas du tout d'accord », « pas d'accord », « ni d'accord ni pas d'accord », « d'accord », « tout à fait d'accord », modalités que nous avons ensuite notées de 1 à 5.

4.3.1. Les origines des pratiques de mutualisation

Nous avons voulu connaître ici les raisons étant à l'origine des pratiques de mutualisation au sein des SDIS.

Tableau 34 - Items origines des pratiques de mutualisation

Les pratiques de mutualisation trouvent principalement leur origine dans	1	2	3	4	5
des contraintes réglementaires (loi, règlement,...)	21,85	36,97	1,68	33,61	5,88
des contraintes économiques (pression financière, besoins d'économies,...)	2,52	3,36	0	56,30	37,82
des contraintes liées aux compétences (difficultés de recrutement,...)	21,85	32,77	3,36	36,97	5,04
d'autres contraintes extérieures (sociales, environnementales,...)	15,97	36,97	8,40	37,82	0,84

Tableau 34 – Items origines des pratiques de mutualisation (suite)

des contraintes liées à la volonté de partenaires extérieurs (conseil général, mairies,...)	4,20	22,69	3,36	52,94	16,81
une volonté politique, portée par un ou plusieurs élus locaux	5,04	20,17	4,20	43,70	26,89
la volonté de membres de l'équipe de direction administrative	3,36	11,76	2,52	47,90	34,45

Nous constatons ici principalement que les pratiques de mutualisation sont plutôt motivées par des contraintes économiques (94% de nos répondants sont d'accord et tout à fait d'accord) ainsi qu'à la volonté de certains partenaires extérieurs comme le conseil général ou les mairies (environ 69%) ce qui corrobore notre analyse et l'avis des observateurs extérieurs cités dans la partie précédente.

Ajoutons que nos répondants soulignent l'implication des élus dans ces projets (70%) ainsi que des équipes de direction (82%) comme étant à l'origine de ces démarches, ce qui confirme le souci des dirigeants de trouver des méthodes innovantes de gestion dans un contexte contraint. Notons aussi que ce n'est pas la recherche de compétences qui semble être à l'origine des pratiques de mutualisation (seulement 41%).

4.3.2. Les initiateurs des pratiques de mutualisation au sein des SDIS

Nous avons ici voulu connaître les initiateurs des pratiques de mutualisation au sein des SDIS.

Tableau 35 - Items initiateurs de la démarche de mutualisation

Les pratiques de mutualisation ont été initiées par	1	2	3	4	5
les élus (participation aux réunions,...)	7,56	23,53	4,20	39,50	25,21
l'équipe de direction (participation aux réunions,...)	1,68	2,52	1,68	48,74	45,38
les agents (participation aux réunions,...)	22,69	37,82	4,20	31,93	3,36

S'agissant d'une démarche plutôt administrative, il n'est pas surprenant de voir que près de 94% de nos répondants estiment que les pratiques sont plutôt initiées par les équipes de direction. Les élus sont plutôt en support de la démarche même s'ils peuvent l'initier dans le cadre d'une politique particulière. Nous pouvons aussi souligner, dans le même sens, que les personnels ne sont pas souvent initiateurs de la démarche (seulement 34% des répondants), ce qui paraît logique pour ce type de démarche qui amène à de

nombreux bouleversements et parfois à de la complexité pour les agents lors de la phase de mise en œuvre.

4.3.3. Des modalités de mise en œuvre de la mutualisation axée autour d'une méthodologie projet interne progressivement intégrée

Nous avons ici chercher à connaître les modalités utilisées par les SDIS pour mettre en œuvre les pratiques de mutualisation, c'est-à-dire la méthode utilisée par eux pour les accompagner, diriger, etc.

Tableau 36 - Items modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Les pratiques de mutualisation ont été mises en œuvre	1	2	3	4	5
grâce à une démarche en mode projet (groupe travail, etc.)	10,92	23,53	6,72	43,70	15,13
par l'équipe de direction	0,84	6,72	2,52	53,78	36,13
après consultation des agents	17,65	34,45	5,04	35,29	7,56
en s'appuyant sur une méthodologie formalisée	20,17	37,82	8,40	26,05	7,56
et accompagnée par des experts extérieurs	41,18	36,97	5,88	12,61	3,36
et suivie par une équipe projet interne	18,49	19,33	5,04	40,34	16,81
de manière progressive dans le temps	3,36	6,72	3,36	62,18	24,37

Les résultats obtenus ici nous permettent de mettre en avant la méthode projet (par nature collaborative) qui apparaît comme très utilisée par les SDIS (59% des répondants) pour mettre en œuvre ces pratiques de mutualisation, cela de manière échelonnée dans le temps (86% des répondants).

Toutefois, si la méthode projet semble s'imposer, seulement 42% (environ) des répondants pensent que les agents sont consultés, ce qui peut paraître surprenant étant donné la nature collaborative de la démarche en mode projet. La démarche serait principalement portée et mise en œuvre par les équipes de direction (selon près de 90% des répondants). S'agissant souvent de projets lourds et techniques, ce résultat nous semble cohérent. Nous tenons aussi à souligner l'absence, selon nos répondants (seulement 33,5%), d'une méthodologie formalisée, ce qui pourrait influencer la réussite des démarches.

4.4. La performance publique locale perçue positivement par les acteurs des SDIS, en particulier sur les dimensions organisationnelles et ressources humaines

Comme indiqué plus haut, nous avons utilisé cinq dimensions de la performance publique, utilisées par Maurel et al. (2014) et opérationnalisées par nos soins au cours de la

première partie de notre recherche doctorale. Nous avons donc procédé à une analyse univariée, c'est-à-dire descriptive, de l'ensemble des variables de la performance publique locale liées aux finances (4.4.1), aux ressources humaines (4.4.2), à l'organisation (4.4.3), à l'offre de service public (4.4.4) ainsi qu'au territoire 4.4.5)

4.4.1. La dimension financière de la performance publique locale : des réformes qui ne semblent pas avoir des effets aussi positifs qu'attendus

En premier lieu, nous avons choisi de mettre en avant la dimension financière puisqu'elle est la dimension qui semble être centrale dans le plus grand nombre d'articles de revues professionnelles et scientifiques. Aussi revêt-elle, aux yeux des praticiens comme des scientifiques, une importance toute particulière.

Tableau 37 - Items dimension financière de la performance publique locale

Sous-dimension	En matière de finances, les pratiques de mutualisation ont conduit à :	1	2	3	4	5
<i>Adéquation budget / besoins</i>	à une amélioration de l'adéquation entre les besoins des gestionnaires et le budget mis à leur disposition	3,36	20,17	7,56	53,78	15,13
	à une amélioration de la capacité de l'établissement à cibler ses investissements en lien avec le SDACR	9,24	25,21	10,92	44,54	10,08
	à une amélioration de la capacité de l'établissement à investir plus lourdement sur des postes précis	7,56	26,89	13,45	42,86	9,24
<i>Niveau des dépenses</i>	à une augmentation des dépenses de fonctionnement	25,21	52,94	8,40	13,45	0,00
	à une augmentation des dépenses d'investissement	24,37	45,38	8,40	19,33	2,52
<i>Niveau des recettes</i>	à une augmentation des recettes (dotation départementale importante et en hausse, nouvelles sources de recettes (FEDER,...)...))	24,37	42,02	17,65	14,29	1,68
<i>Qualité comptable</i>	à l'amélioration de la qualité de la gestion financière (débat d'orientation budgétaire, suivi des crédits via des outils informatiques, plans pluriannuels, suivi de la dette, contrôle des dépenses,...)	6,72	19,33	9,24	51,26	13,45
	à une simplification de la lecture des documents budgétaires et comptables	14,29	36,97	15,13	27,73	5,88
<i>Efficacité (résultats/objectifs)</i>	à l'émergence d'une culture commune de résultats au sein du SDIS	8,40	18,49	10,92	53,78	8,40
<i>Economie</i>	à la réalisation d'économies d'échelles	4,20	20,17	7,56	50,42	17,65

Les résultats obtenus sur la dimension financière nous invitent à souligner que, selon nos répondants, les SDIS semblent plutôt performants en matière d'adéquation du budget avec les besoins. En effet, 68,9% (d'accord et tout à fait d'accord) d'entre eux estiment que les besoins des gestionnaires sont pris en compte dans le budget qui leur est alloué. De même, 54,6% estiment que les SDIS adaptent leurs investissements en fonction du SDACR

et 52,1% jugent que les investissements lourds peuvent être faits sur des postes déterminés à l'avance.

Ensuite, concernant le niveau des dépenses, il faut indiquer que celles liées au fonctionnement (pour 78,1% de nos répondants) et d'investissement (69,7%) sont considérées comme stables au sein des SDIS malgré les changements survenus. Les recettes, quant à elles, ne semblent pas non plus augmenter (66,4%). C'est en particulier les économies d'échelle qui sont mises en avant par nos répondants (68,1%), ce qui est un des objectifs, rappelons-le, de la mutualisation.

D'autre part, si nos répondants, pour la sous-dimension liée à la qualité comptable, ressentent une amélioration de la qualité de gestion des finances (64,71%), ces derniers considèrent néanmoins, pour 51,3% d'entre eux, que la lecture des documents budgétaires restent très complexe. Nous tenons aussi à souligner ici que 62,2% des répondants estiment qu'une culture de résultats a émergée au sein des SDIS ce qui n'est pas sans importance dans le contexte actuel des SDIS et sur cette dimension.

Ainsi, nous constatons que si les changements opérés dans les SDIS suite à la départementalisation n'ont pas, selon nos répondants, conduit à une simplification des documents budgétaires ni à une augmentation des recettes, il semble néanmoins que, pour eux, les dépenses soient stables et qu'une culture commune de résultats émerge, permettant une meilleure adéquation des dépenses avec les besoins, ce qui est au cœur des démarches de performance d'inspiration dite lolfrique.

4.4.2. La dimension ressources humaines de la performance publique locale : une culture commune et meilleures possibilités d'évolution au sein des SDIS

Les ressources humaines sont elles aussi au cœur des pratiques de mutualisation puisqu'elles sont les premières concernées par les changements organisationnels mais aussi par la montée en puissance de l'offre et de la qualité du service public en lien avec ces derniers.

Tableau 38 - Items dimension RH de la performance publique locale

Sous-dimension	En matière de RH, les PDM ont permis:	1	2	3	4	5
<i>Engagement</i>	de développer le sentiment d'appartenance à un même corps départemental	5,04	9,24	15,13	52,10	18,49
<i>Confiance</i>	d'instaurer un climat de confiance entre l'ensemble des acteurs du SDIS	5,88	20,17	15,13	49,58	9,24
<i>Implication au travail</i>	de se sentir impliqués plus fortement dans leur travail pour le service public	5,04	21,01	19,33	47,06	7,56
<i>Justice organisationnelle</i>	une meilleure correspondance entre les salaires et les activités / responsabilités	12,61	36,97	25,21	22,69	2,52
	une meilleure prise en compte de l'expérience et des compétences dans la progression des carrières	10,92	27,73	21,01	36,13	4,20
<i>Motivation</i>	de favoriser la motivation des personnels du SDIS	5,88	20,17	21,85	47,90	4,20
<i>Climat</i>	l'existence de relations de bonne qualité entre l'ensemble des personnels du SDIS	5,88	16,81	19,33	52,10	5,88
	de limiter les effets négatifs sur le personnel (stress, burn-out,...)	7,56	36,97	32,77	20,17	2,52
<i>Formation</i>	une gestion des carrières plus cohérente avec les besoins du service (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences, plan de formation,...)	10,08	23,53	21,01	39,50	5,88
	une amélioration de la qualité de la formation professionnelle des personnels du SDIS	5,04	21,85	21,01	42,02	10,08
	un partage des connaissances et des savoirs-faires et savoirs-être au niveau départemental	1,68	3,36	15,13	57,14	22,69
<i>Paie</i>	une revalorisation positive de l'ensemble des paies, vacations, primes,...	16,81	35,29	25,21	19,33	3,36
<i>Organisation</i>	une mise en commun de compétences et de savoirs pour le SDIS (service commun,...)	5,04	5,88	13,45	57,14	18,49
	de développer des services supplémentaires individuels (assistance sociales, psychologie au travail,...)	13,45	28,57	18,49	26,89	12,61
	une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements fonctionnels	11,76	18,49	22,69	40,34	6,72
	une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements territoriaux	12,61	23,53	24,37	35,29	4,20
	une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux Centres d'Incendie et de Secours	14,29	25,21	23,53	33,61	3,36

A la lumière de nos résultats, nous pouvons constater que l'engagement la confiance et l'implication au travail, la motivation ainsi que le climat social sont des éléments qui sont considérés comme performants dans les SDIS selon nos répondants. En effet, un sentiment d'appartenance à un corps départemental se dégage (70,6%), contre une appartenance à des corps communaux comme cela était le cas il y a encore une quinzaine d'années. Nous constatons aussi que les acteurs évoluent dans un climat de confiance (58,8%) *a priori* lié à des relations de bonne qualité entre l'ensemble des personnels (58%), tout en se sentant impliqués dans leur travail (54,6%) et motivés (52,1%).

D'autre part, s'agissant de la formation, il semble que la gestion des carrières soit plus cohérente avec les besoins du service avec l'amélioration de la qualité de la formation professionnelle des personnels (52,1%) et un meilleur partage des connaissances, des savoir-faire et savoir-être au niveau départemental (75,6%).

En dépit de ces bons résultats, il semble que la justice organisationnelle soit considérée comme limitée, dans la mesure où ne nous pouvons dégager aucune majorité positive ou négative sur les différents items qui lui sont relatifs. Nous notons aussi, sur la sous-dimension liée à la paie, que selon les répondants, les SDIS ne se soient pas engagés dans une revalorisation positive de l'ensemble des paies, vacances et primes (52,1%) ;

Si les réponses sont assez hétérogènes sur les différentes sous-dimensions de la performance RH, nous pouvons souligner une perception très positive de l'engagement, à travers le sentiment d'appartenance à un corps départemental (70,6%), et les sous-dimensions de formation et d'organisation, notamment à travers la mise en commun de compétences et de connaissances au sein du département. Ce sont ici des variables liées à des aspects plutôt immatériels. En revanche, là où la perception de la performance est ressentie le plus négativement, les variables sont plutôt d'ordre matériel dans la mesure où il s'agit de la correspondance des paies avec les activités ou responsabilités, de la revalorisation des paies ou encore de la création de nouveaux services à destination des personnels.

Ainsi, pour conclure, nous pouvons noter que les répondants ont une vision assez positive de la dimension humaine de la performance publique locale au sein des SDIS, notamment pour des aspects plus immatériels (échanges, partages d'idées ou esprit de corps) même si certains points restent à explorer sur des aspects plus matériels comme, par exemple, la revalorisation des salaires ou la meilleure affectation des agents au sein des différentes entités du SDIS.

4.4.3. La dimension organisationnelle de la performance publique locale : une meilleure gouvernance et une maîtrise des processus qui conduisent à une perception positive des acteurs

Les pratiques de mutualisation ayant, nous l'avons maintes fois évoqué, de nombreux impacts sur l'organisation (l'objectif étant de simplifier ou du moins rationaliser l'organisation) nous avons souhaité connaître le sentiment des cadres des SDIS quant à ces effets.

Tableau 39 - Items dimension organisationnelle de la performance publique locale

	Sur des aspects organisationnels, les PDM ont permis:	1	2	3	4	5
<i>Gestion des achats</i>	une meilleure qualité dans les achats de matériels et équipements réalisés par le SDIS (au regard du prix par exemple)	1,68	8,40	5,04	60,50	24,37
<i>Couverture des risques</i>	une meilleure maîtrise des risques opérationnels et technologiques	5,04	18,49	19,33	47,06	10,08
<i>Utilisation des ressources patrimoniales</i>	une exploitation maximale de ses ressources patrimoniales (locaux, véhicules de secours,...)	2,52	15,13	10,92	57,14	14,29
<i>Utilisation des ressources patrimoniales</i>	la mise en place d'un suivi optimisé de ses installations mobilières et immobilières	2,52	19,33	12,61	50,42	15,13
<i>Urbanisation SI</i>	une amélioration de ses systèmes d'information pour les adapter à l'établissement (urbanisation des systèmes)	2,52	21,85	11,76	47,90	15,97
<i>Urbanisation SI</i>	la mise à disposition les données numériques à l'ensemble des structures (accès depuis n'importe où aux bases de données stockées en central,...)	10,92	22,69	10,92	42,02	13,45
<i>Couverture des risques</i>	une meilleure maîtrise de l'ensemble des risques juridiques liés aux activités opérationnelles et fonctionnelles	5,04	23,53	16,81	44,54	10,08
<i>Mode de fonctionnement</i>	une harmonisation des pratiques administratives et opérationnelles pour l'ensemble du territoire	1,68	8,40	9,24	63,03	17,65
	un travail transversal (entre différents services) plus facile, plus fluide	1,68	10,08	5,88	67,23	15,13
<i>Gouvernance structurelle</i>	l'identification claire des organes de gouvernance	2,52	21,01	10,08	55,46	10,92
	la clarification du rôle de chaque agent sur l'ensemble des activités au service de l'établissement	3,36	21,85	13,45	57,14	4,20
	une répartition des pouvoirs claire au sein de chaque structure (organigrammes, tableaux de répartition des tâches,...)	5,88	19,33	9,24	58,82	6,72
<i>Gouvernance décisionnelle</i>	à une meilleure association de l'ensemble des agents à la prise de décision	10,92	33,61	14,29	41,18	
	une meilleure association des élus dans la vie des services et projets menés au sein du SDIS	5,88	26,89	13,45	45,38	8,40
	un rapprochement des agents avec les décisions prises	7,56	39,50	15,97	33,61	3,36
<i>Gouvernance stratégique</i>	une meilleure formalisation et partage d'une vision stratégique commune du devenir de l'établissement	7,56	23,53	13,45	48,74	6,72
	une meilleure déclinaison de la vision stratégique de l'établissement dans ses différents services	6,72	24,37	12,61	47,06	9,24
<i>Gouvernance relationnelle</i>	une amélioration des relations entre les différents services	2,52	14,29	13,45	63,87	5,88
	une amélioration des relations entre les agents et la direction	5,04	27,73	15,97	47,90	3,36
<i>Gouvernance informationnelle</i>	une amélioration de la communication interne	6,72	18,49	13,45	55,46	5,88
	une amélioration de la communication externe vers la population	9,24	29,41	21,01	34,45	5,88

Pour la dimension organisationnelle de la performance publique locale, nous notons que sur la très grande majorité des items (85,7%), nos répondants ont indiqué être d'accord ou tout à fait d'accord avec les affirmations proposées. Nous notons, dès lors, que cette dimension de la performance semble être perçue positivement par les cadres des SDIS.

En particulier, nous constatons qu'en matière de gestion des achats 84,9% des répondants estiment que les achats sont de meilleure qualité que par le passé. Notons aussi que l'utilisation des ressources patrimoniale ainsi que leur exploitation sont estimées comme

performante par, respectivement, 68,4% et 65,6% de nos répondants, ce qui peut en partie s'expliquer par la construction de services communs et la mise en commun des fonctions supports telles que le patrimoine et sa gestion.

En matière de nouvelles technologies, 63,9% des répondants estiment que les systèmes d'information sont adaptés à l'établissement et que leur utilisation permet de partager les données entre toutes les structures du SDIS (55,5%), ce qui devra faciliter la communication et le pilotage. Ces résultats peuvent, en partie, expliquer la perception très positive de la gouvernance relation par les cadres du SDIS, dans la mesure où 79% des répondants considèrent les relations entre les différents services comme étant améliorées, tout comme cela est le cas pour les relations entre les agents et la direction (51,3%).

D'autre part, cette dimension organisationnelle semble marquée par des modes de fonctionnement administratifs et opérationnels homogènes sur l'ensemble du territoire (80,7%) et la mise en œuvre de travaux transversaux entre les différentes structures ou services (82,4%).

En complément, sur les sous-dimensions liées à la gouvernance, nous observons aussi une performance perçue élevée de la part de nos répondants. Selon ces derniers, les organes de direction sont clairement identifiés (65,8%), les pouvoirs répartis explicitement (65,5%) et les rôles des agents identifiés (61,3%). Concernant la gouvernance décisionnelle, nos répondants ont particulièrement mis en avant l'association avancée des élus dans la vie des services et des projets (53,8%) permettant un rapprochement de la prise de décision pour les agents et un meilleur suivi de l'activité. Ensuite, s'agissant de la gouvernance stratégique, la vision stratégique semble être majoritairement co-construite (55,4%) et déclinée pour l'ensemble des structures (56,3%). Pour finir, sur la dimension informationnelle, nos répondants confirment une amélioration de la communication interne (61,3%) pour autant, en matière de communication vers l'externe, les avis restent très partagés.

Pour finir, nous pouvons signaler ici que sous-dimensions liées à la gestion des risques (opérationnels et juridiques) ainsi que la sous-dimension portant sur la gouvernance structurelle souffrent d'une perception moins bonne (moyenne) que les autres variables. Il semble que des efforts peuvent encore être faits pour améliorer, en particulier, la répartition des pouvoirs et des actions ou activités et de le formaliser. D'autre part, nous notons aussi qu'en matière d'ouverture vers l'extérieur, sur les dimensions gouvernance décisionnelle et informationnelle, la perception des répondants de la performance soit assez mauvaise. Aussi, les SDIS ont-ils encore des efforts des efforts à faire pour faire participer l'ensemble

des parties prenantes, internes comme externes, aux instances et processus de gouvernance de l'organisation.

Aussi, l'ensemble de ces éléments nous amènent à penser que les travaux sont bien réalisés de manière collaborative, dans le cadre d'une stratégie partagée, d'une organisation harmonisée, sans pour autant que cela mène encore à de la gouvernance partagée, ce qui peut être un point à travailler dans les années futures mais qui semble en accord avec l'origine et le fonctionnement paramilitaires de ces organisations tout comme la communication et la prise de position du public (externe).

4.4.4. La dimension offre de service public de la performance publique locale : une offre de service adaptée sans pourtant inclure davantage les usagers

L'offre de service public, tant sous un angle quantitatif que qualitatif, est bien entendu impactée par les changements liés aux pratiques de mutualisation au sein des SDIS. Nous veillons ici à connaître l'opinion des enquêtés sur ce point.

Tableau 40 - Item de la dimension service public de la performance publique locale

	En matière d'offre de SP, les PDM ont permis:	1	2	3	4	5
<i>Qualité perçue SP/reactions</i>	d'accorder une attention personnalisée aux usagers du service public (du temps pour accompagner des situations particulières, aller plus loin que le service obligatoire,...)	14,29	36,13	21,01	26,89	1,68
	d'amplifier l'offre de service public (création de nouveaux services envers les usagers)	20,17	37,82	12,61	26,89	2,52
<i>Qualité perçue SP/transparence</i>	d'améliorer la transmission des informations envers les usagers concernant leur situation ou l'état du service public	15,13	31,09	21,01	28,57	4,20
<i>Qualité perçue SP/fiabilité</i>	d'optimiser le service public rendu en fonction des besoins des usagers	8,40	14,29	11,76	57,98	7,56
	de mieux associer les usagers/citoyens à la définition ou à l'évolution des services proposés	18,49	47,06	17,65	15,13	1,68
<i>Qualité perçue SP/tangibilité</i>	d'optimiser les délais de réponse opérationnelle sur lesquels le SDIS est publiquement engagé	10,08	14,29	13,45	45,38	16,81
	de favoriser le renouvellement des équipements et de disposer d'installations matérielles modernes	5,04	11,76	12,61	51,26	19,33
	d'optimiser la mise en œuvre de services complexes au niveau départemental (suivi des ERP, déploiement Antarès, SIG,...)	8,40	12,61	14,29	55,46	9,24
<i>Qualité perçue SP/assurance, confiance</i>	d'accroître la confiance des usagers envers les sapeurs-pompiers	12,61	26,05	27,73	27,73	5,88
<i>Qualité perçue SP/éthique</i>	d'optimiser la capacité du SDIS à distribuer un service public identique sur l'ensemble du territoire	4,20	10,92	9,24	54,62	21,01

Les items, et les réponses de nos répondants, nous invitent à souligner ici une performance assez faible des SDIS en matière de relations avec les usagers. En effet, nous notons que les réponses de nos répondants sont assez négatives pour les items relatifs aux relations avec le public, dans la mesure où il ne semble pas qu'il y ait eu une amélioration de l'attention personnalisée aux usagers (50,4% pas d'accord), ou encore une amplification de l'offre (58%), ni même un effort réalisé sur la transmission des informations aux usagers (46,2%). Dans ce même sens, l'association des usagers à la définition ou évolution aux services proposés reste très faible (65,5% de réponses négatives sur notre item). L'avis de nos répondants est aussi négatif s'agissant de l'amélioration de la confiance envers le service prodigué dans la mesure où seulement 33,6% pensent qu'elle s'est améliorée. Toutefois, nous pouvons nuancer cette réponse car, sûrement, est-il difficile de l'améliorer, dans la mesure où celle-ci est très haute auprès de la population (selon un baromètre 2014, les sapeurs-pompiers sont la profession préférée des français⁶¹).

Toutefois, il est important de noter que les avis sont plutôt positifs voire très positifs (64%) concernant l'optimisation des délais de réponse opérationnelle (cœur de métier des SDIS) ce qui implique une amélioration du service rendu. Au-delà des aspects opérationnels, sont aussi perçues comme ayant évolués favorablement l'optimisation du service public rendu en fonction des besoins des usagers (65,54%), l'amélioration du renouvellement des équipements et d'installations matérielles modernes (70,6%), l'optimisation de la capacité du SDIS à distribuer un service public identique sur l'ensemble du territoire (75,63%). Ce sont donc les sous-dimensions liées à fiabilité, la tangibilité et à l'éthique qui sont mises en avant par nos répondants.

Pour finir, nous constatons, à la lecture de nos résultats, que les sous-dimensions de la qualité d'offre de service public que sont la tangibilité et l'éthique, sont perçue très positivement par nos répondants. Il s'agit ici de réduction des délais de secours, de matériels et équipements modernes ainsi que d'équité de distribution du service public sur le territoire. En revanche, nous notons que les variables concernant l'ouverture des SDIS vers l'extérieur et vers ses usagers en particulier sont encore jugées assez négativement par nos répondants, ce qui démontre une certaine imperméabilité de ces organisations et possiblement, au final, une déconnexion avec les besoins de ces parties prenantes ou du moins une moins bonne prise en compte de ceux-ci.

⁶¹ Selon une enquête réalisée par le cabinet GfK Verein, dans 25 pays sur les cinq continents, les soldats du feu bénéficient d'un taux de confiance moyen de 90 %, juste devant deux autres professions de la santé, les infirmières (89 %) et les médecins (89%). Les Français placent en premiers les sapeurs-pompiers, avec 99 % de confiance devant infirmier (95 %), urgentiste (95 %), pharmacien (93 %) et pilote de ligne (90%).

4.4.5. La dimension territoriale de la performance publique locale : des attentes du territoire peu ou mal anticipées avec pourtant une meilleure vision pluriannuelle dans certains domaines

Pour finir, nous avons souhaité nous intéresser à l'impact ressenti des pratiques de mutualisation sur la dimension territoriale, point qui nous semble important étant donné l'impact du SDIS sur son environnement immédiat.

Tableau 41 - Items de la dimension territoriale de la performance publique locale

	En matière de relation avec le territoire, les PDM ont permis	1	2	3	4	5
<i>Attractivité / RH</i>	d'attirer de nouvelles compétences au sein du SDIS (agents intéressés par le mode de fonctionnement de l'organisation, les possibilités de carrière et de mobilité offerte au sein du SDIS,...)	11,76	27,73	18,49	36,97	5,04
<i>Attractivité / usagers</i>	de faire connaître au grand public l'environnement sapeurs-pompiers	13,45	31,09	15,13	35,29	5,04
<i>Attractivité / société civile</i>	de maintenir voire développer l'image positive des sapeurs-pompiers auprès du grand public	13,45	21,01	19,33	40,34	5,88
<i>Détection et réponses aux besoins des usagers et citoyens</i>	de mieux détecter les attentes et besoins des usagers	16,81	34,45	19,33	28,57	0,84
<i>Détection et réponses aux besoins des autres partenaires</i>	de libérer des ressources pour répondre aux sollicitations des partenaires de la sécurité civile	10,92	34,45	15,13	35,29	4,20
<i>Niveau de participation des citoyens</i>	au grand public de prendre part à la vie de l'organisation du SDIS (organisation de conseil avec les usagers,...)	25,21	46,22	19,33	8,40	0,84
	de mieux prendre en compte les remarques et avis formulés par les citoyens et usagers	24,37	32,77	21,01	19,33	2,52
<i>Impact économique, social et écologique</i>	de favoriser la position d'acteur majeur du SDIS dans la vie sociale et économique du territoire départemental	15,97	21,85	15,97	40,34	5,88
<i>Prise en compte des générations à venir</i>	d'améliorer les pratiques en matière de développement durable	15,13	17,65	17,65	45,38	4,20
<i>Prise en compte du long terme</i>	de mieux se projeter dans le futur	6,72	10,08	13,45	49,58	20,17

Pour de nombreux items de cette dimension, il est difficile de dégager de nets désaccords entre nos répondants. En effet, les répondants ont des avis assez hétérogènes sur l'ensemble des affirmations énoncées dans notre questionnaire.

Cependant, s'agissant de la prise en compte du long terme, c'est-à-dire la capacité à se projeter dans le futur, une majorité de répondant estiment que les SDIS sont dans cette tendance (69,7%) ce qui vient appuyer les résultats positifs obtenus s'agissant de la sous-

dimension gouvernance stratégique évoquée plus haut. Pour autant, nos répondants trouvent que les SDIS ont été peu efficaces pour détecter les attentes et besoins des usagers (47,1% d'avis négatifs contre seulement 21,8% positifs) et la prise en compte des remarques et avis formulés par les citoyens et usagers restent encore un chantier sur lequel travailler (21,8% de répondants seulement positifs sur la question). Beaucoup de nos répondants estiment aussi que la mutualisation n'a pas permis au grand public de prendre part à la vie de l'organisation du SDIS (71,4%).

Pour finir sur l'analyse de nos résultats, nous pouvons souligner que la sous-dimension liée au niveau de participation des citoyens est la plus négativement perçue par nos répondants, ce qui est cohérent avec les résultats sur les autres dimensions de la performance évoquant aussi des ouvertures vers l'extérieur. Les SDIS semblent donc assez hermétiques à la prise en compte des usagers ainsi qu'à leur participation dans le fonctionnement de leur organisation. En revanche, la sous-dimension qui apparaît comme faisant l'unanimité est celle de la projection dans le futur, il semble en effet que les SDIS se soient mis en capacité de mieux se préparer à l'avenir, notamment par la consolidation de plan pluriannuels d'équipements ou encore les conventions signées avec les différents partenaires comme la préfecture et, surtout, le conseil général.

Au regard des résultats obtenus, nous pensons que cette dimension doit être mieux appréhendée par les SDIS en étant plus ouverts vers l'extérieur, en association avec l'ensemble des partenaires de la sécurité civile (et aussi la population) à la vie de l'organisation, à la prise de décision, *etc.* Cette ouverture ne pourra que contribuer à une bonne performance perçue, ressentie tant en interne qu'en externe.

A présent, dans le respect de notre modèle de recherche, nous nous focalisons sur l'étude du lien entre les pratiques de mutualisation et la performance ainsi qu'au rôle des modalités de mise en œuvre dans cette relation.

4.5. La relation non significative des pratiques de mutualisation sur la performance publique locale mais l'impact important de leurs modalités de mise en œuvre

Cette sous-partie est consacrée aux tests relatifs à notre modèle de recherche. Dans un premier temps, nous présentons la création des composantes principales nous ayant permis de réaliser les tests de nos hypothèses (4.5.1), puis, nous testons les relations entre pratiques de mutualisation et la performance publique locale (4.5.2) puis entre les modalités de mise en œuvre de ces pratiques et la performance publique locale (4.5.3).

4.5.1. La création de composantes principales pour les modalités de mise en œuvre et les dimensions de la performance publique locale

Afin de pouvoir mener à bien notre analyse statistique et tester nos hypothèses, nous avons réalisé, pour les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation ainsi que pour chacune de nos dimensions de la performance publique locale, une analyse factorielle⁶². Celle-ci est une méthode exploratoire développée par Benzecri (entre 1970 et 1990) afin de définir la structure des corrélations sur un grand nombre de variables. Les variables sont considérées les unes par rapport aux autres et dès lors que les variables mesurées covarient de manière significatives elles peuvent être résumées par un nombre plus faible de construits. Les deux objectifs classiques de l'analyse factorielle sont, pour Carricano et *al.* (2010), de résumer les données et de les réduire. Pour ce faire, nous avons utilisé la méthode d'extraction dite d'analyse en composantes principales. Celle-ci a pour objet de résumer l'ensemble des données quantitatives d'un tableau individus/variables. Les composantes qui sont créées en plus faible nombre que les variables initiales sont appelées principales et permettent d'assurer une représentation graphique sur des plans. Il est d'ailleurs utile, ici, de préciser que Carricano et *al.* (2010) rappellent qu'il n'existe pas de base quantitative exacte pour déterminer le nombre de composantes principales à retenir et soulignent que dès lors qu'une ACP est réalisée et que sont retenues moins de composantes que de variables initiales, une déperdition d'information existe.

C'est pourquoi nous avons été attentifs, dans notre analyse, au critère de pourcentage de variance qui nous a amené à observer les pourcentages cumulés de la variance extraite par les facteurs. Sur ce point, Hair et *al.* (2006) conseillent de ne retenir qu'un pourcentage de variance expliqué égal ou supérieur à 60%. Toutefois, ce seuil doit être adapté aux objectifs poursuivis de la recherche. Nous avons privilégié ce critère dont l'objectif est d'éviter une forte déformation de l'information. Ainsi, nous avons épuré notre échelle de mesure en deux temps, comme conseillé par Carricano et *al.* (2010), à savoir par la suppression des communalités (part de variance des composantes expliquées) inférieure à 0,5 et par la lecture de la matrice des composantes principales après rotation Oblimin (élimination des items dont les coefficients structurels sont considérés comme trop faibles ou trop moyens (<0,5)). Pour finir, rappelons que nous remplissons les conditions pour le bon

⁶² Concernant les pratiques de mutualisation, les données étant subjectives et ordinales, nous n'avons pas utilisé de techniques d'analyse de données quantitatives factorielles telles que l'ACP mais conservé les notes (sur 20) obtenues.

fonctionnement de l'ACP, à savoir un minimum de 5 observations par items (Carricano et al., 2010)

Enfin, nous avons fait le choix de ne garder d'une seule mesure par dimension de la performance publique locale réunissant les composantes issues de l'ACP qui sont de nature vectorielle afin de pouvoir tester, de manière globale, les relations entre les pratiques de mutualisation, les modalités de mise en œuvre de ces pratiques avec la performance. De manière à perdre le moins d'information possible, et en nous appuyant sur les travaux de Liquet (2013), nous avons réduit les composantes principales à une seule composante grâce à la somme vectorielle de chacune d'entre elles. Nous utilisons ci-après l'exemple de la dimension financière pour exposer notre calcul vectoriel, à savoir : $CP_{Fin} = ((\sqrt{2}/2 \times CPF_{in1}) + (\sqrt{2}/2 \times CPF_{in2}) \times \sqrt{2}/2) + (\sqrt{2}/2 \times CPF_{in3})$. Les vecteurs ainsi additionnés se retrouvent sur le même repère. Nous avons procédé ainsi pour l'ensemble de nos dimensions afin d'obtenir une seule mesure par dimension de la performance publique locale. Aussi pour les dimensions financière et ressources humaines, nous avons réuni les trois composantes principales obtenues initialement ainsi que les deux composantes principales obtenues pour la dimension service public. Nous avons aussi réunies les quatre composantes principales obtenues pour la dimension organisationnelle et conservée la seule composante principale issue de l'ACP pour la dimension territoriale.

Nous avons donc réalisé une ACP concernant les modalités de mise en œuvre des pratiques mutualisation (4.5.1.1) puis pour chacune des dimensions de la performance publique locale évoquées plus haut (4.5.1.2 à 4.5.1.6).

4.5.1.1. La réalisation de l'ACP pour les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Avant de pouvoir réaliser ce test nous avons réalisé une ACP sur les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation. Nous avons pour cela choisi la troisième sous-partie liées à cette dimension qui nous semblait la plus pertinente dans le cadre de cette étude. Voici le résultat de cette ACP qui nous a permis de dégager une variable unique appelée « MODA_MUT » et qui reprend les éléments fondamentaux des modalités techniques de mise en œuvre de telles pratiques dans les SDIS.

Lors de notre premier calcul pour l'ACP nous avons obtenu les qualités de représentation ci-après :

Tableau 42 – Qualité de représentation de la première ACP pour les modalités de mise en œuvre des pratiques

Les pratiques de mutualisation ont été mise en œuvre	Initiales	Extraction
56. grâce à une démarche en mode projet (Groupe travail, etc.)	1,000	,607
57. par l'équipe de direction	1,000	,648
58. après consultation des agents	1,000	,423
59. en s'appuyant sur une méthodologie formalisée	1,000	,688
60. et accompagnée par des experts extérieurs	1,000	,556
61. et suivie par une équipe projet interne	1,000	,671
62. de manière progressive dans le temps	1,000	,329

Nous notons que l'item 62 obtient une qualité de représentation inférieure à 0,4. Nous l'avons donc supprimé afin d'obtenir une meilleure qualité d'information pour l'ACP.

Tableau 43 – Qualité de représentation pour l'ACP finale des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Les pratiques de mutualisation ont été mise en œuvre	Initiales	Extraction
56. grâce à une démarche en mode projet (Groupe travail, etc.)	1,000	,637
58 ; après consultation des agents	1,000	,429
59. en s'appuyant sur une méthodologie formalisée	1,000	,685
60. et accompagnée par des experts extérieurs	1,000	,328
61. et suivie par une équipe projet interne	1,000	,586

Nous avons choisi de conserver les items 56, 58, 59, 60 et 61 pour notre ACP.

Tableau 44 - Variance totale expliquée de l'ACP des modalités de mise en œuvre des pratiques

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,665	53,294	53,294	2,665	53,294	53,294
2	,789	15,771	69,065			
3	,705	14,107	83,172			
4	,452	9,038	92,210			
5	,389	7,790	100,000			

Une composante est obtenue avec le logiciel SPSS pour 53,29% de l'information, nous la retiendrons donc pour assurer nos tests par la suite.

4.5.1.2. La dimension financière de la performance publique locale – ACP

Dans le cas de la performance financière, nous avons pu conserver l'ensemble des items (tous avec un coefficient structurel au-dessus de 0,5).

Tableau 45 - Qualité de représentation pour l'ACP de la dimension financière

En matière de finance, les PDM ont conduit à :	Initiales	Extraction
63. à une amélioration de l'adéquation entre les besoins des gestionnaires et le budget mis à leur disposition	1,000	,593
64. à une amélioration de la capacité de l'établissement à cibler ses investissements en lien avec le SDACR	1,000	,549
65. à une augmentation des dépenses de fonctionnement	1,000	,746
66. à une augmentation des dépenses d'investissement	1,000	,642
67. à une amélioration de la capacité de l'établissement à investir plus lourdement sur des postes précis	1,000	,649
68. à une augmentation des recettes (dotation départementale importante et en hausse, nouvelles sources de recettes (FEDER,...)...))	1,000	,754
69. à l'amélioration de la qualité de la gestion financière (débat d'orientation budgétaire, suivi des crédits via des outils informatiques, plans pluriannuels, suivi de la dette, contrôle des dépenses,...)	1,000	,533
70. à une simplification de la lecture des documents budgétaires et comptables	1,000	,579
71. à l'émergence d'une culture commune de résultats au sein du SDIS	1,000	,624
72. à la réalisation d'économies d'échelles	1,000	,488

Seul le dernier item est légèrement inférieur à 0,5 (0,488), cette différence étant minime, nous avons fait le choix de le conserver.

Tableau 46 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension financière

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements			Sommes de rotation du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,403	34,030	34,030	3,403	34,030	34,030	3,014	30,145	30,145
2	1,692	16,922	50,952	1,692	16,922	50,952	1,666	16,660	46,805
3	1,063	10,629	61,581	1,063	10,629	61,581	1,478	14,776	61,581
4	,777	7,766	69,346						
5	,766	7,659	77,006						
6	,639	6,386	83,392						
7	,504	5,037	88,429						
8	,421	4,208	92,637						
9	,404	4,040	96,676						
10	,332	3,324	100,000						

Les 3 composantes principales retenues pour la dimension financière conservent 61,58% des informations. Ce sont ces trois composantes que nous additionnons pour ne garder qu'une seule mesure en réalisant une somme vectorielle notée CP Fin = $(\sqrt{2}/2 \times \text{CPFin1}) + (\sqrt{2}/2 \times \text{CPFin2}) \times \sqrt{2}/2 + (\sqrt{2}/2 \times \text{CPFin3})$.

4.5.1.3. La dimension ressources humaines de la performance publique locale – ACP

Nous avons procédé à une première ACP avec l'ensemble des variables de la dimension RH de la performance publique

Tableau 47 - Qualité de représentation pour la première ACP de la dimension RH

	Initiales	Extraction
73. de développer le sentiment d'appartenance à un même corps départemental	1,000	,543
74. d'instaurer un climat de confiance entre l'ensemble des acteurs du SDIS	1,000	,638
75. de se sentir impliqués plus fortement dans leur travail pour le service public	1,000	,542
76. une meilleure correspondance entre les salaires et les activités / responsabilités	1,000	,578
77. une meilleure prise en compte de l'expérience et des compétences dans la progression des carrières	1,000	,624
78. de favoriser la motivation des personnels du SDIS	1,000	,705
79. l'existence de relations de bonne qualité entre l'ensemble des personnels du SDIS	1,000	,683
80. de limiter les effets négatifs sur le personnel (stress, burn-out,...)	1,000	,616
81. une gestion des carrières plus cohérente avec les besoins du service (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences, plan de formation,...)	1,000	,611
82. une amélioration de la qualité de la formation professionnelle des personnels du SDIS	1,000	,589
83. un partage des connaissances et des savoir-faire et savoirs-être au niveau départemental	1,000	,750
84. une revalorisation positive de l'ensemble des paies, vacations, primes,...	1,000	,606
85. une mise en commun de compétences et de savoirs pour le SDIS (service commun,...)	1,000	,633
86. de développer des services supplémentaires individuels (assistance sociales, psychologie au travail,...)	1,000	,281
87. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements fonctionnels	1,000	,752
88. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements territoriaux	1,000	,816
89. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux Centres d'Incendie et de Secours	1,000	,785

Pour la dimension RH, nous avons dû supprimer la variable 86 (portant sur le développement services supplémentaires individuels (assistance sociales, psychologie au travail,...) car sa représentation lors du premier calcul de l'ACP réalisé était très inférieure à 0,3. Nous avons jugé qu'il était possible de supprimer cette variable de notre analyse et perdre cette information qui n'est pas déterminante, selon nous et l'analyse de la littérature que nous avons pu faire, dans le calcul de cette dimension. Ainsi nous avons obtenu le tableau ci-après concernant la qualité de représentation :

Tableau 48 - Qualité de représentation pour l'ACP finale de la dimension RH

	Initiales	Extraction
73. de développer le sentiment d'appartenance à un même corps départemental	1,000	,549
74. d'instaurer un climat de confiance entre l'ensemble des acteurs du SDIS	1,000	,635
75. de se sentir impliqués plus fortement dans leur travail pour le service public	1,000	,537
76. une meilleure correspondance entre les salaires et les activités / responsabilités	1,000	,585
77. une meilleure prise en compte de l'expérience et des compétences dans la progression des carrières	1,000	,627
78. de favoriser la motivation des personnels du SDIS	1,000	,707
79. l'existence de relations de bonne qualité entre l'ensemble des personnels du SDIS	1,000	,682
80. de limiter les effets négatifs sur le personnel (stress, burn-out,...)	1,000	,620
81. une gestion des carrières plus cohérente avec les besoins du service (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences, plan de formation,...)	1,000	,620
82. une amélioration de la qualité de la formation professionnelle des personnels du SDIS	1,000	,600
83. un partage des connaissances et des savoir-faire et savoirs-être au niveau départemental	1,000	,737
84. une revalorisation positive de l'ensemble des paies, vacations, primes,...	1,000	,597
85. une mise en commun de compétences et de savoirs pour le SDIS (service commun,...)	1,000	,638
87. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements fonctionnels	1,000	,766
88. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux groupements territoriaux	1,000	,825
89. une amélioration de l'affectation des personnels (PATS, SPP et/ou SPV) aux Centres d'Incendie et de Secours	1,000	,781

Nous pouvons noter dans ce tableau que l'ensemble des variables obtient une qualité de représentation supérieure à 0,5, aussi avons nous procédé au calcul de l'ACP pour déterminer le nombre de composantes principales.

Tableau 49 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension RH

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements			Sommes de rotation du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	7,232	45,198	45,198	7,232	45,198	45,198	4,506	28,163	28,163
2	2,028	12,676	57,874	2,028	12,676	57,874	3,414	21,337	49,500
3	1,246	7,790	65,664	1,246	7,790	65,664	2,586	16,163	65,664
4	,882	5,512	71,176						
5	,765	4,781	75,957						
6	,629	3,928	79,885						
7	,519	3,247	83,132						
8	,456	2,850	85,982						
9	,434	2,715	88,696						
10	,400	2,503	91,199						
11	,330	2,065	93,264						
12	,292	1,825	95,090						
13	,240	1,500	96,590						
14	,235	1,469	98,059						
15	,195	1,216	99,274						
16	,116	,726	100,000						

Nous obtenons ici trois composantes principales permettant de conserver plus de 63% de l'information. Nous les réunissons pour obtenir une seule mesure, en utilisant, à nouveau, la somme vectorielle, à savoir $CP\ RH = ((\sqrt{2}/2 \times CPRH1) + (\sqrt{2}/2 \times CPRH2) \times \sqrt{2}/2) + (\sqrt{2}/2 \times CPRH3)$.

4.5.1.4. La dimension organisationnelle de la performance publique locale – ACP

Dans le même esprit, nous avons réalisé une ACP pour la dimension organisationnelle de la performance.

Tableau 50 - Qualité de représentation de l'ACP de la dimension organisationnelle

	Initiales	Extraction
90. une meilleure qualité dans les achats de matériels et équipements réalisés par le SDIS (au regard du prix par exemple)	1,000	,532
91. une meilleure maîtrise des risques opérationnels et technologiques	1,000	,524
92. une exploitation maximale de ses ressources patrimoniales (locaux, véhicules de secours,...)	1,000	,516
93. la mise en place d'un suivi optimisé de ses installations mobilières et immobilières	1,000	,474
94. une amélioration de ses systèmes d'information pour les adapter à l'établissement (urbanisation des systèmes)	1,000	,638
95. la mise à disposition les données numériques à l'ensemble des structures (accès depuis n'importe où aux bases de données stockées en central,...)	1,000	,779
96. une meilleure maîtrise de l'ensemble des risques juridiques liés aux activités opérationnelles et fonctionnelles	1,000	,451
97. une harmonisation des pratiques administratives et opérationnelles pour l'ensemble du territoire	1,000	,603
98. un travail transversal (entre différents services) plus facile, plus fluide	1,000	,534
99. l'identification claire des organes de gouvernance	1,000	,600
100. la clarification du rôle de chaque agent sur l'ensemble des activités au service de l'établissement	1,000	,647
101. une répartition des pouvoirs claire au sein de chaque structure (organigrammes, tableaux de répartition des tâches,...)	1,000	,695
à une meilleure association de l'ensemble des agents à la prise de décision	1,000	,696
102. une meilleure association des élus dans la vie des services et projets menés au sein du SDIS	1,000	,631
103. un rapprochement des agents avec les décisions prises	1,000	,630
104. une meilleure formalisation et partage d'une vision stratégique commune du devenir de l'établissement	1,000	,666
105. une meilleure déclinaison de la vision stratégique de l'établissement dans ses différents services	1,000	,665
106. une amélioration des relations entre les différents services	1,000	,673
107. une amélioration des relations entre les agents et la direction	1,000	,676
108. une amélioration de la communication interne	1,000	,476
109. une amélioration de la communication externe vers la population	1,000	,522

Nous avons noté que trois variables ont une représentation légèrement inférieure à 0,5, nous avons toutefois décidé de les conserver et d'observer la variance totale.

Tableau 51 - Variance totale de l'ACP de la dimension organisationnelle

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements			Sommes de rotation du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	8,415	40,070	40,070	8,415	40,070	40,070	4,532	21,579	21,579
2	1,787	8,512	48,581	1,787	8,512	48,581	3,131	14,910	36,489
3	1,260	6,002	54,583	1,260	6,002	54,583	2,570	12,238	48,727
4	1,164	5,541	60,124	1,164	5,541	60,124	2,393	11,397	60,124
5	,995	4,739	64,864						
6	,859	4,088	68,952						
7	,828	3,944	72,896						
8	,694	3,304	76,200						
9	,624	2,970	79,170						
10	,601	2,860	82,030						
11	,542	2,580	84,610						
12	,506	2,410	87,020						
13	,475	2,262	89,282						
14	,456	2,171	91,453						
15	,345	1,642	93,095						
16	,323	1,538	94,632						
17	,304	1,446	96,078						
18	,245	1,165	97,244						
19	,237	1,130	98,374						
20	,191	,908	99,282						
21	,151	,718	100,000						

Nous voyons ici que les 4 composantes principales retenues représentent 60,12% de l'information. Nous avons pu conserver ici l'ensemble des items. Nous avons procédé à l'addition vectorielle pour ces quatre composantes, qui a pris la forme ci-après : CP Orga = $((\sqrt{2}/2 \times \text{CPOrga1}) + (\sqrt{2}/2 \times \text{CPOrga2}) \times \sqrt{2}/2) + (\sqrt{2}/2 \times \text{CPOrga3}) \times \sqrt{2}/2 + (\sqrt{2}/2 \times \text{CPOrga4})$.

4.5.1.5. La dimension offre de service public de la performance publique locale – ACP

Nous avons aussi soumis la dimension d'offre de service public à l'ACP de manière à réunir l'ensemble des informations des différents items.

Tableau 52 - Qualité de la représentation de l'ACP de la dimension service public

En matière d'offre de SP, les PDM ont permis :	Initiales	Extraction
111. d'accorder une attention personnalisée aux usagers du service public (du temps pour accompagner des situations particulières, aller plus loin que le service obligatoire,...)	1,000	,728
112. d'amplifier l'offre de service public (création de nouveaux services envers les usagers)	1,000	,608
113. d'optimiser la mise en œuvre de services complexes au niveau départemental (suivi des ERP, déploiement Antarès, SIG,...)	1,000	,549
114. d'améliorer la transmission des informations envers les usagers concernant leur situation ou l'état du service public	1,000	,708
115. d'optimiser le service public rendu en fonction des besoins des usagers	1,000	,595
116. de mieux associer les usagers/citoyens à la définition ou à l'évolution des services proposés	1,000	,700

Tableau 52 - Qualité de la représentation de l'ACP de la dimension service public (suite)

En matière d'offre de SP, les PDM ont permis :	Initiales	Extraction
117. d'optimiser les délais de réponse opérationnelle sur lesquels le SDIS est publiquement engagé	1,000	,613
118. de favoriser le renouvellement des équipements et de disposer d'installations matérielles modernes	1,000	,553
119. d'accroître la confiance des usagers envers les sapeurs-pompiers	1,000	,585
120. d'optimiser la capacité du SDIS à distribuer un service public identique sur l'ensemble du territoire	1,000	,722

Nous pouvons conserver ici l'ensemble des items de la dimension de service public, ces derniers étant tous au dessus du seuil de 0,5.

Tableau 53 - Variance totale de l'ACP de la dimension service public

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements			Sommes de rotation du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,926	49,257	49,257	4,926	49,257	49,257	3,374	33,740	33,740
2	1,435	14,350	63,607	1,435	14,350	63,607	2,987	29,867	63,607
3	,675	6,751	70,358						
4	,644	6,438	76,796						
5	,557	5,572	82,368						
6	,475	4,746	87,114						
7	,415	4,153	91,267						
8	,398	3,983	95,250						
9	,256	2,562	97,811						
10	,219	2,189	100,000						

Nous voyons ici que 2 composantes principales retenues représentent 63,6% de l'information. Nous avons pu réaliser l'addition vectorielle pour réunir ces deux composantes : $CPSP = (\sqrt{2}/2 \times CPSP1) + (\sqrt{2}/2 \times CPSP2) \times \sqrt{2}/2$

4.5.1.6. La dimension territoriale de la performance publique locale – ACP

Enfin, dans le même esprit que pour les quatre précédentes dimensions, nous avons procédé à l'ACP pour la dimension territoriale de la performance publique locale.

Tableau 54 - Qualités de la représentation de la première ACP de la dimension territoriale

	Initiales	Extraction
121. d'attirer de nouvelles compétences au sein du SDIS (agents intéressés par le mode de fonctionnement de l'organisation, les possibilités de carrière et de mobilité offerte au sein du SDIS,...)	1,000	,367
122. de faire connaître au grand public l'environnement sapeurs-pompiers	1,000	,576
123. de maintenir voire développer l'image positive des sapeurs-pompiers auprès du grand public	1,000	,664
124. de mieux détecter les attentes et besoins des usagers	1,000	,551
125. de libérer des ressources pour répondre aux sollicitations des partenaires de la sécurité civile	1,000	,424
126. au grand public de prendre part à la vie de l'organisation du SDIS (organisation de conseil avec les usagers,...)	1,000	,479
127. de mieux prendre en compte les remarques et avis formulés par les citoyens et usagers	1,000	,608
128. de favoriser la position d'acteur majeur du SDIS dans la vie sociale et économique du territoire départemental	1,000	,551
129. d'améliorer les pratiques en matière de développement durable	1,000	,394
130. de mieux se projeter dans le futur	1,000	,354

Pour la dimension territoriale, nous avons fait le choix de supprimer les variables inférieures à 0,4, à savoir les variables 121,129,130 relatives respectivement à la capacité des SDIS à attirer de nouvelles compétences au sein du SDIS (agents intéressés par le mode de fonctionnement de l'organisation, les possibilités de carrière et de mobilité offerte au sein du SDIS, etc.), à améliorer les pratiques en matière de développement durable et à mieux se projeter dans le futur.

Ainsi, nous avons obtenu un nouveau tableau de la qualité de représentations des variables :

Tableau 55 - Qualités de la représentation de l'ACP finale de la dimension territoriale

	Initiales	Extraction
122. de faire connaître au grand public l'environnement sapeurs-pompiers	1,000	,642
123. de maintenir voire développer l'image positive des sapeurs-pompiers auprès du grand public	1,000	,703
124. de mieux détecter les attentes et besoins des usagers	1,000	,586
125. de libérer des ressources pour répondre aux sollicitations des partenaires de la sécurité civile	1,000	,436
126. au grand public de prendre part à la vie de l'organisation du SDIS (organisation de conseil avec les usagers,...)	1,000	,528
127. de mieux prendre en compte les remarques et avis formulés par les citoyens et usagers	1,000	,621
128. de favoriser la position d'acteur majeur du SDIS dans la vie sociale et économique du territoire départemental	1,000	,509

Ainsi, seule une variable obtient une qualité de représentation inférieure à 0,5. Toutefois nous l'avons conservée et observé la variance totale expliquée.

Tableau 56 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension territoriale

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,024	57,483	57,483	4,024	57,483	57,483
2	,782	11,169	68,652			
3	,703	10,040	78,692			
4	,585	8,358	87,050			
5	,400	5,714	92,764			
6	,313	4,464	97,228			
7	,194	2,772	100,000			

Nous pouvons souligner ici que cette ACP permet de conserver 57,48% des informations des différents items retenus pour une composante.

4.5.1.7. La création de composantes principales globales pour la performance publique locale

Les politiques publiques peuvent être évaluées par plusieurs catégories d'acteurs, en interne ou en externe de l'organisation concernée. D'une part, elles sont appréciées par les usagers, à travers le regard porté par le rapport besoins satisfaits / coûts du service (Lorino, 1999). L'organisation étant un système ouvert, elle est sensible aux données externes, c'est-à-dire aux influences de son environnement, il faut donc en tenir compte (Debbi, 2008). Pourtant, certains modèles ont tendance à se limiter au jugement interne des dirigeants pour évaluer la performance (Kaplan et Norton, 1992 ; Morin et al., 1994) à travers des activités du contrôle de gestion, donc interne. C'est d'ailleurs, nous pouvons le souligner, une pratique assez courante même si, en particulier dans le secteur public, nous voyons se multiplier les consultations publiques pour évaluer les pratiques. Toutefois les usagers ne sont pas « *propriétaires du système d'évaluation et ce sont les professionnels du secteur qui les développent et les utilisent* » (Gosselin et Murphy, 1994).

Ainsi, nous avons distingué une composante de la performance liée à des critères endogènes (4.5.2.2.1), une autre liée à des critères exogènes (4.5.2.2.2) et, pour finir, nous avons réuni ces critères dans une seule composante globale (4.5.2.2.3).

4.5.1.7.1. La création d'une composante « performance sur critères endogènes »

Nous avons voulu réunir les 3 dimensions que nous considérons être plutôt internes pour une organisation publique locale, à savoir les dimensions financière, RH et organisationnelle. Pour ce faire, là encore nous avons procédé à une ACP sur ces 3 dimensions, à partir des sommes vectorielles pour chacune d'entre elles, réalisées plus haut.

Tableau 57 - Qualités de représentation ACP Performance interne

	Composante
	1
DIM.RH.GLOBALE	,873
DIM.FIN.GLOBALE	,603
DIM.ORG.GLOBALE	,880

Nous pouvons conserver l'ensemble des items, ces derniers ayant tous une qualité de représentation supérieur à 0,5.

Tableau 58 - Variance totale expliquée ACP Performance externe

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	1,900	63,339	63,339	1,900	63,339	63,339
2	,787	26,249	89,588			
3	,312	10,412	100,000			

Nous remarquons ici qu'il est possible de réunir les 3 dimensions internes afin de n'obtenir qu'une seule mesure dite de la « performance interne » en conservant 63,3% de l'information.

4.5.1.7.2. La création d'une composante « performance sur critères exogènes »

Nous avons voulu réunir les 2 dimensions que nous considérons être plutôt externes pour une organisation publique locale, à savoir les dimension offre de service public et territoriale. Pour ce faire, là encore, nous avons procédé à une ACP sur ces 2 dimensions, à partir des sommes vectorielles pour chacune d'entre elles, réalisées plus haut.

Tableau 59 - Qualités de représentation ACP Performance externe

	Composante
	1
DIM. SP. GLOBALE	,920
DIM.TERR.GLOBALE	,920

Nous pouvons conserver l'ensemble des items, ces derniers ayant tous une qualité de représentation supérieur à 0,5.

Tableau 60 - Variance totale expliquée ACP Performance externe

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	1,694	84,675	84,675	1,694	84,675	84,675
2	,306	15,325	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Nous remarquons, là-encore, que les composantes peuvent être réunies en une seule, ce qui nous permet de créer une mesure dite de « performance externe » que nous utilisons dans le cadre des tests que nous présentons dans la sous-partie suivante.

4.5.1.7.3. La création d'une composante « performance globale »

Pour finir, nous avons les 2 dimensions performance interne et performance externe au sein d'une même composante afin de pouvoir tester globalement les liens au sein de notre modèle. Pour ce faire, nous avons à nouveau procédé à une ACP sur ces 2 dimensions

Tableau 61 - Qualités de représentation ACP Performance globale

	Composante
	1
DIM. PERF.EXTERNE	,912
DIM.PERF.INTERNE	,912

Nous pouvons conserver l'ensemble des items, ces derniers ayant tous une qualité de représentation supérieur à 0,5.

Tableau 62 - Variance totale expliquée ACP Performance globale

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	1,665	83,241	83,241	1,665	83,241	83,241
2	,335	16,759	100,000			

Les résultats obtenus à partir du logiciel SPSS nous permettent de réunir ces deux composantes entre elles pour former la mesure dite de « Performance globale ». Au final, nous pouvons donc tester de manière globale le lien entre les pratiques de mutualisation (interne / externe, elles-mêmes découpées en 3 sous catégories matérielle, immatérielle, stratégique) avec les 5 dimensions de la performance publique locales, réunies en 2 catégories (interne/externe) puis regroupées au sein d'une même composante pour évaluer la performance globale.

Avant cela nous avons procédé – en prenant en considération toutes les limites que cela puisse engendrer au niveau statistique – au calcul de la moyenne des scores obtenus sur les différentes questions posées sur les cinq dimensions de la performance.

Nous avons utilisé le barème suivant : Pas du tout d'accord = 1 ; Pas d'accord = 2 ; Ni d'accord, Ni pas d'accord = 3 ; D'accord = 4 ; Tout à fait d'accord = 5.

Cela nous a permis d'obtenir une note par dimension que nous avons ramenée sur 20. Nous avons ensuite calculé la moyenne générale obtenue pour chaque dimension. Nous avons ensuite codifié, toujours par dimension de la performance :

- Note en-dessous de la moyenne générale sur 20 de la dimension : 0 ;
- Note au-dessus de la moyenne générale sur 20 de la dimension : 1.

Tableau 63 - Tableau récapitulatif des moyennes obtenues par dimension

	+	-	Total	MOY +	MOY-	ECARTMOY	MOY GEN
PERF FIN	67	52	119	13,60	9,72	3,88	11,91
PERF RH	63	56	119	14,67	10,44	4,24	12,68
PERF ORGA	64	55	119	15,35	11,48	3,87	13,56
PERF SP	68	51	119	14,43	9,64	4,79	12,38
PERF TERR	66	53	119	13,65	8,72	4,92	11,46

Ce tableau confirme les résultats que nous avons pu mettre en avant dans l'analyse descriptive. La moyenne générale est, pour l'ensemble des dimensions, au dessus de 10, ce

qui nous donne une première indication d'un niveau de performance perçu comme assez bon. Toutefois, nous pouvons limiter cette observation en indiquant qu'aucune des moyennes n'atteint une note supérieure à 14/20. Il est intéressant de voir que la dimension financière obtient une moyenne assez faible (dans les 2 plus basses) alors que, comme nous l'avons indiqué dans notre première partie, elle fait partie des préoccupations majeures des dirigeants et cadres administratifs et se trouve souvent à la base des pratiques de mutualisation. La dimension organisationnelle obtient la moyenne la plus haute parmi les cinq dimensions. En effet, c'est une dimension qui est impactée par les pratiques et qui est donc considérée comme assez performante dans les SDIS qui, par nature, ont une structure fortement mutualisée en interne.

4.5.2. Une relation entre pratiques de mutualisation et performance publique locale qui s'avère non significative

En fin de première partie de notre travail de recherche doctorale, nous indiquons notre volonté de tester le lien entre les pratiques de mutualisation et la performance publique locale.

<p>Hypothèse 1 : Les pratiques de mutualisation influencent positivement la performance publique locale</p>
--

Les sous-hypothèses déjà présentées sont les déclinaisons possibles des pratiques de mutualisation et de la performance publique locales. Aussi avons-nous procédé à des tests de corrélations entre l'ensemble des variables liées aux pratiques de mutualisation (internes, externes, matérielles, immatérielles et stratégiques) avec l'ensemble des dimensions de la performance identifiées plus haut (financière, RH, organisationnelle, service public, territoriale, interne, externe et globale).

Nous avons donc testé l'ensemble des 88 relations qui nous semblaient pertinentes vis-à-vis de nos hypothèses de base. Pour ce faire, nous avons analysé les corrélations entre variables à l'aide du logiciel SPSS afin de déterminer l'existence de lien.

Suite à ces tests, nous avons pu constater que très peu d'entre eux étaient significatifs. Aussi, afin d'éviter de présenter des tableaux présentant tous des tests se révélant non significatifs, nous avons préféré les mettre en annexe de ce document. Pour autant, nous avons relevé deux relations significatives, à savoir l'influence des pratiques mutualisation externe immatérielle sur la dimension financière ainsi que la mutualisation immatérielle (interne et externe) sur la dimension organisationnelle globale.

Tableau 64 - Test de corrélation entre mutualisation externe immatérielle et dimension financière

		DIMFINANCIERE
SCOREMUTEXTMAT	Corrélation de Pearson	,197*
	Sig. (bilatérale)	,032
	N	119

Tableau 65 - Test de corrélation entre pratiques de mutualisation immatérielle (int/ext) et la dimension organisationnelle

		DIMENSIONORGAGLOBALE
MUTIMMATINTEXT	Corrélation de Pearson	,205*
	Sig. (bilatérale)	,025
	N	119

Pour ces deux variables, le $r > 0$ et la significativité est en dessous de 5%. Aussi pouvons-nous conclure qu'elles sont corrélées entre elle. Il existe donc une relation entre le niveau des pratiques de mutualisation immatérielle et la dimension organisationnelle de la performance.

L'hypothèse initiale de notre recherche, nous l'avons rappelée, était que les pratiques de mutualisation avaient eu une influence positive sur la performance - ressentie par les acteurs - d'une organisation publique telle qu'un SDIS. Nous constatons, à la lumière des différents tests statistiques que nous avons menés que ces liens sont peu nombreux voire presque absents entre ces deux variables, la significativité de la relation n'étant pas prouvée statistiquement. **Cela nous amène à rejeter cette hypothèse 1 et ses sous-hypothèses initiales.**

En complément de ce travail statistique, et comme nous avons pu le faire pour les cinq dimensions de la performance, nous avons procédé au même type de calcul pour les dimensions mutualisation interne, mutualisation externe et mutualisation globale (interne et externe). Nous avons donc pu identifier les répondants étant au dessus de la moyenne de chaque variable (1) et ceux en dessous (0).

Nous avons voulu savoir ici si la performance (par dimension) était perçue comme plus importante par ceux obtenant une moyenne élevée en matière de pratiques de mutualisation. Nous avons regardé la différence entre les moyennes obtenues par ceux dont les pratiques sont au-dessus de la moyenne et ceux obtenant un score en dessous.

Tableau 66 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation interne (par moyenne)

	MUTINT+	MUTINT-	ECARTMOY
PERF FIN	11,84	12,01	-0,17
PERF RH	12,65	12,74	-0,09
PERF ORGA	13,72	13,30	0,41
PERF SP	12,48	12,20	0,28
PERF TERR	11,79	10,90	0,90

Il est intéressant ici de voir que les différences sont peu importantes mais sont inversée. Nous pouvons remarquer ici que plus les pratiques de mutualisation interne sont fortes, plus la performance perçue, sur le plan endogène (financière et RH), est faible. De plus, nous pouvons dire que ces pratiques ont un effet perçu négatif auprès de nos répondants. A l'inverse, il semble que plus les pratiques de mutualisation interne sont fortes, plus la performance perçue, sur le plan exogène (Service public et territoire), est perçue comme forte par nos répondants.

Dans le même esprit, nous avons testé la relation entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation externe.

Tableau 67 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation externe (par moyenne)

	MUTEXT+	MUTEXT-	ECARTMOY
PERF FIN	11,95	11,85	0,10
PERF RH	12,63	12,73	-0,10
PERF ORGA	13,49	13,63	-0,14
PERF SP	12,25	12,51	-0,26
PERF TERR	11,43	11,49	-0,06

A nouveau, nous voyons ici que les différences sont peu importantes mais sont inversées. Les pratiques de mutualisation externes semblent avoir, de manière générale (4 dimensions sur 5), un impact négatif sur la performance perçue par nos répondants. Seule la dimension financière semble (bien que l'écart soit peu significatif) être impactée positivement par la mutualisation externe.

Pour finir, en conservant la même logique, nous avons testé les relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation vues de manière globale, c'est-à-dire tant les pratiques internes qu'externes.

Tableau 68 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation interne et externe (par moyenne)

	MUTGLOB+	MUTGLOB-	ECARTMOY
PERF FIN	12,11	11,79	0,32
PERF RH	12,57	12,74	-0,17
PERF ORGA	13,77	13,44	0,33
PERF SP	12,53	12,29	0,24
PERF TERR	12,03	11,13	0,90

Ce dernier tableau nous permet de noter une influence positive des pratiques de mutualisation sur la performance, sur quatre dimensions : financière, organisationnelle, service public et territoriale. Notons que c'est cette dernière dimension qui semble le plus influencée par les pratiques de mutualisation prise dans leur globalité. Il est assez intéressant de souligner qu'au global, les pratiques impactent négativement la performance RH perçue, ce qui nous conduit tout naturellement à souligner la nature sensible des ressources humaines concernant ce type de pratiques qui entraînent, comme nous avons pu l'écrire auparavant, nombre de changements. D'ailleurs, sur l'ensemble des tests que nous avons pu mener, nous avons pu constater que cette dimension est négativement impactée. Il nous faudra mener, dans le futur, des analyses statistiques confirmatoires de ces premiers résultats qui présentent, nous l'avons dit, de nombreux biais et limites méthodologiques.

Nous avons donc, par la suite, mené des tests sur les modalités de mise en œuvre et leur relation avec la performance publique locale.

4.5.3. L'influence marquée des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sur la performance de l'organisation publique

Rappelons ici notre deuxième hypothèse :

Hypothèse 2 : Les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation influencent positivement la relation entre ces dernières et la performance publique locale

Cette hypothèse propose de tester la médiation opérée par la variable liée aux modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation dans la relation de ces dernières sur la performance publique locale. En effet, comme précisé dans la partie théorique, nous pensons que les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sont de nature à influencer la performance globale d'une organisation dans la mesure où le changement qu'amène de nouvelles pratiques est souvent porteur d'améliorations diverses au sein d'une structure. Aussi, nous avons procédé à des tests de corrélations entre les pratiques de mutualisation et la mise en œuvre de celles-ci puis entre les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation et l'ensemble des dimensions de la performance publiques identifiées plus haut.

Dans un premier temps nous avons pratiqué des tests de corrélation entre les pratiques de mutualisation et les modalités de mise en œuvre.

Tableau 69 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation interne / modalités de mise en œuvre

		MUT INT	MUT INT MAT	MUT INT IMMAT	MUT INT STRAT
MODA_MUT	Corrélation de Pearson	,294**	,275**	,245**	,161
	Sig. (bilatérale)	,001	,002	,007	,081
	N	119	119	119	119

Nous constatons ici que la significativité des tests est bonne et permet donc d'affirmer une forte corrélation entre les pratiques de mutualisation et la mutualisation interne, exceptée pour la mutualisation interne stratégique. Aussi pouvons-nous dire que le niveau élevé de mutualisation interne est en lien avec des modalités d'accompagnement spécifiques.

Dans la continuité, nous nous sommes intéressés aux corrélations entre les pratiques de mutualisation externe et les modalités de mise en œuvre.

Tableau 70 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation externe / modalités de mise en œuvre

		MUT EXT	MUT EXT MAT	MUT EXT IMMAT	MUT EXT STRAT
MODA_MUT	,363**	,363**	,221*	,304**	,276**
	,000	,000	,016	,001	,002
	119	119	119	119	119

A nouveau, nous nous apercevons que l'ensemble des tests est significatif, ce qui permet de souligner une forte corrélation entre les pratiques de mutualisation et la mutualisation externe. Nous pouvons, dès lors, en déduire que le niveau élevé de mutualisation externe est en lien avec des modalités d'accompagnement spécifiques.

Enfin, nous avons aussi réaliser des tests de corrélations entre les pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle, stratégique ainsi que les pratiques de mutualisation au niveau globale avec les modalités de mise en œuvre.

Tableau 71 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle, stratégique et globale / modalités de mise en œuvre

		MUT MAT (int/ext)	MUT IMMAT (int/ext)	MUT STRAT (int/ext)	MUT GLOBALE
MODA_MUT	Corrélation de Pearson	,309**	,332**	,267**	,382**
	Sig. (bilatérale)	,001	,000	,003	,000
	N	119	119	119	119

Nous constatons, à la lecture de ce tableau que l'ensemble des tests est significatif, ce qui nous permet de préciser que les niveaux élevés de pratiques de mutualisation (matérielle, immatérielle, stratégique et globale) sont en lien avec des modalités de mise en œuvre elles-aussi importantes.

Ces résultats nous invitent à vérifier le sens de la relation à travers une régression linéaire. La littérature, scientifique et professionnelle, sur ce point, indique une relation positive entre le niveau avancé des pratiques et un niveau avancé en matière de modalités d'accompagnement de la mise en œuvre.

Tableau 72 - Régressions linéaires Pratiques de mutualisation > Modalités de mise en œuvre

Coefficients ^a							
Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.	Statistiques de colinéarité	
	B	Ecart standard	Bêta			Tolérance	VIF
1 (Constante)	-1,588	,365		-4,347	,000		
SCOREMUTUALISATIONGLOBALE	,148	,033	,382	4,470	,000	1,000	1,000
1 (Constante)	-1,381	,424		-3,259	,001		
SCOREMUTINT	,092	,027	,294	3,332	,001	1,000	1,000
1 (Constante)	-1,278	,422		-3,027	,003		
SCOREMUTINTMAT	,085	,027	,275	3,095	,002	1,000	1,000

a. Variable dépendante : MODA_MUT

Tableau 72 – Régressions linéaires Pratiques de mutualisation > Modalités de mise en œuvre (suite)

1 (Constante)	-,874	,332		-2,628	,010		
SCOREMUTINTIMMAT	,055	,020	,245	2,728	,007	1,000	1,000
1 (Constante)	-,407	,249		-1,638	,104		
SCOREMUTINTSTRAT	,029	,016	,161	1,759	,081	1,000	1,000
1 (Constante)	-,847	,219		-3,876	,000		
SCOREMUTEXTERNE	,128	,030	,363	4,214	,000	1,000	1,000
1 (Constante)	-,361	,173		-2,093	,038		
SCOREMUTEXTMAT	,090	,037	,221	2,451	,016	1,000	1,000
1 (Constante)	-,661	,211		-3,137	,002		
SCOREMUTEXTIMM	,062	,018	,304	3,451	,001	1,000	1,000
1 (Constante)	-,351	,143		-2,448	,016		
SCOREMUTEXTSTRAT	,053	,017	,276	3,112	,002	1,000	1,000
1 (Constante)	-1,115	,306		-3,645	,000		
MUTIMMATINTEXT	,095	,025	,332	3,801	,000	1,000	1,000
1 (Constante)	-1,266	,371		-3,411	,001		
SCOREMUTMATINTEXT	,134	,038	,309	3,510	,001	1,000	1,000
1 (Constante)	-,632	,229		-2,761	,007		
SCOREMUTSTRATINTEXT	,061	,020	,267	2,995	,003	1,000	1,000

a. Variable dépendante : MODA_MUT

Ces tests, tous très significatifs (significativité >0,005) à l'exception du lien entre les pratiques de mutualisation interne stratégique sur les modalités de mise en œuvre des pratiques, nous permettent de mettre en évidence l'influence des pratiques de mutualisation sur les modalités de mise en œuvre. En comparant les bêta obtenus, nous pouvons souligner que ce sont les pratiques de mutualisation immatérielle (interne et externe) qui semblent avoir le plus d'influence sur les modalités de mise en œuvre. D'autre part, nous pouvons noter que c'est le test portant sur l'influence des pratiques générales de mutualisation (interne et externe sur l'ensemble des périmètres) qui obtient le bêta le plus élevé. Aussi est-il possible d'affirmer que plus les pratiques de mutualisation sont mises en œuvre, plus les modalités sont développées, ce qui nous apparaît comme une relation assez logique, dans la mesure où l'accompagnement est une variable nécessaire dans la mise en œuvre des pratiques.

Enfin, nous avons réalisé des tests de corrélations entre les modalités de mise en œuvre des pratiques et les dimensions de la performance.

Tableau 73 - Tests de corrélations entre modalités de mise en œuvre des pratiques et les dimensions de la performance

		MODA_MUT	DIMFINANCIERE	DIMENSION RHGLOBALE	DIMENSION ORGAGLOBALE	DIMENSIONS PGLOBALE	DIMENSION TERRITORIALE	DIMENSIONP ERFEXTERNE	DIMENSIONP ERFINTERNE	DIMENSIONP ERFGLOBALE
MODA_MUT	Corrélation de Pearson	1	,365**	,198*	,329**	,220*	,233*	,246**	,369**	,337**
	Sig. (bilatérale)		,000	,030	,000	,016	,011	,007	,000	,000
	N	119	119	119	119	119	119	119	119	119

Les tests menés ici entre les modalités de mise en œuvre et les différentes dimensions de la performance montrent une corrélation des variables pour chaque test réalisé. Nous avons aussi réalisé les tests de régression linéaire (disponibles sur l'annexe numérique de ce document) afin de connaître l'influence positive des modalités sur les différentes dimensions. Les tests ont confirmé la littérature analysée dans la première partie de notre travail de recherche, à savoir que les modalités de mise en œuvre ont une influence directe et positive sur la performance globale ressentie de la part des acteurs du terrain. Par ailleurs, en comparant les Bêta obtenus lors des tests, nous avons pu remarquer que les plus forts concernent les relations entre les modalités et la performance interne, la performance financière puis la performance globale. Aussi, voyons nous toute l'importance à prêter aux modalités de mise en œuvre puisqu'elles pourraient avoir une influence forte sur la performance financière de l'organisation mettant en œuvre des pratiques de mutualisation. Au-delà, il semble aussi que les modalités de mise en œuvre semblent être plus importantes que le changement apporté par les pratiques de mutualisation elles-mêmes.

Dans le même esprit que les calculs que nous avons menés pour faire la relation « pratiques de mutualisation sur performance publique locale », nous avons souhaité tester la relation « modalités de mise en œuvre sur performance publique locale ». En voici, ici, le tableau récapitulatif :

Tableau 74 - Tests des relations entre les modalités de mise en œuvre des pratiques et les dimensions de la performance (par moyennes)

	MOD+	MOD-	ECARTMOY
PERF FIN	12,73	11,20	1,53
PERF RH	13,28	12,17	1,11
PERF ORGA	14,61	12,65	1,96
PERF SP	13,19	11,68	1,50
PERF TERR	12,41	10,63	1,78

Nous constatons ici que les différences à la moyenne sont importantes et qu'elles vont dans le même sens, c'est-à-dire que, pour nos répondants, plus les modalités de la

mise en œuvre de la mutualisation sont adaptées, plus la performance perçue, sur toutes ses dimensions, est forte. Notons, là-encore, que c'est la performance organisationnelle qui se dégage le plus des autres dimensions. Ajoutons que la dimension RH, qui pourtant lors des précédentes analyses semblait souffrir des pratiques de mutualisation, apparaît ici comme positivement impactée par les modalités de mise en œuvre.

4.6. Discussion des résultats de l'étude quantitative : de l'importance des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation

Cette étude menée auprès des SDIS en France est source de nombreux apprentissages, tant pour la partie descriptive de notre analyse que pour la mise en relations des variables à travers l'analyse statistique des corrélations que nous avons pu mener dans un deuxième temps.

En premier lieu, s'agissant de l'analyse descriptive, nous avons pu noter un fort engagement des SDIS dans les pratiques de mutualisation interne, tant sur la dimension matérielle, qu'immatérielle ou stratégique. Ces résultats sont assez cohérents dans la mesure où ces établissements publics ont été créés sur la base d'une réglementation nationale (loi de 1996) imposant un regroupement de plusieurs corps communaux de sapeurs-pompiers au sein d'une même organisation départementale. Ainsi, les SDIS sont, par nature, habitués à mettre en commun tant les matériels, que les immeubles ou les compétences pour mener à bien leurs missions de service public. Nous pouvons tout de même évoquer que sur les fonctions opérationnelles, les pratiques sont moins communes, dans la mesure où la dispersion territoriale ainsi que l'exigence de rapidité d'intervention sur les lieux de secours empêchent le partage de certains équipements et, par conséquent, cela crée de nombreux doublons incompressibles. Dès lors, nous pouvons noter une forte influence de deux critères sur les pratiques de mutualisation, à savoir la localisation ainsi que la particularité du cœur de métier. Ces éléments confirment des éléments évoqués dans notre revue de littérature, à savoir l'impact positif, dans les opérations de rapprochement (fusion, acquisition, collaboration) du partage d'un même cœur de métier (Devos et al., 2009) ainsi que les compatibilités organisationnelles et culturelles (Marks et Mrivis, 1998). D'autre part, nous avons constaté que les SDIS se concentrent en premier lieu sur leurs possibilités de croissance interne, comme cela est préconisé dans la littérature portant sur le *reengineering* (Hammer et Champy, 1993 ; Rouillard, 1995 ; etc.), en s'axant sur une refonte de leur propre organisation autour de la rénovation des processus et en s'appuyant sur les

nouvelles technologies de l'information et de la communication adaptées à leurs besoins, tant pour les fonctions supports qu'opérationnelles.

Dans le même temps, l'analyse des résultats de notre enquête a révélé que, malgré les conditions difficiles (économiques, sociales, *etc.*) dans lesquelles ils se trouvent, les SDIS n'ont pas encore véritablement engagé de pratiques de mutualisation tournées vers l'extérieur, à savoir avec d'autres établissements publics, des collectivités territoriales ou encore des partenaires privés. Ce constat peut surprendre dans la mesure où les SDIS sont vivement encouragés, tout comme, d'ailleurs, les autres structures publiques, à mettre leurs moyens en commun ainsi que leurs investissements. Nous retrouvons ce conseil dans de nombreux rapports (Rapports de la Cour des Comptes depuis 2005 ; Rapport Dallier, 2006 ; *etc.*) ainsi que dans les ouvertures faites par le législateur, avec la création possible, par exemple, depuis la loi de 2004, des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS). Nous pouvons, sans doute, expliquer ce phénomène par la nature chronophage de ces pratiques qui, de surcroît, demandent une bonne entente entre les parties prenantes et une réelle volonté de mener un travail commun. Cette même problématique se retrouve, d'ailleurs, dans les études portant sur les réseaux (Assens, 2003 ; Pesqueux, 2004, *etc.*) pour lesquels se posent systématiquement des problématiques de confiance, de contrôle, de négociations, *etc.* qui sont aussi au cœur des études portant sur les fusions-acquisitions (Capron, 1999) et de la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1979). Ces études menées préalablement ont montré l'importance de ces facteurs dans la réussite ces opérations en insistant aussi sur le temps nécessaire pour les stabiliser.

Dès lors, il faut constater que lorsque ces pratiques ne sont pas contraintes par des éléments exogènes (comme un texte de loi) les possibilités de voir aboutir concrètement ces pratiques de mutualisation semblent réduites. S'agissant des entreprises du secteur privé, les motivations sont bien différentes. En effet, nous avons pu noter, lors de notre revue de littérature, que parmi ces motivations nous retrouvons, entre autres, les pressions concurrentielles, économiques ou encore techniques, le besoin d'un développement sur de nouveaux marchés ou encore la volonté de contrôler l'ensemble d'un marché (Trautwein, 1999 ; Aslanoff, 2013). Les organisations publiques, pourtant aujourd'hui soumises à de nombreuses pressions pour réaliser leurs missions, ne sont pas encore très engagées en matière de pratiques de mutualisation ou de fusions, même lorsqu'il s'agit d'établissements ayant de l'expérience en la matière, comme c'est le cas des SDIS. De surcroît, nous pouvons souligner que viennent s'ajouter des raisons liées à la spécificité des métiers ainsi que de cultures qui diffèrent significativement d'un établissement public à un

autre. En effet, un conseil général n'a pas les mêmes préoccupations ni façon de travailler qu'un SDIS, ou du moins pas le même cœur de métier et l'annexion de l'un par l'autre pourrait être perçue comme une agression.

Ensuite, s'agissant des modalités de mise en œuvre des nouvelles pratiques de mutualisation au sein des SDIS, nous avons pu voir que si elles souffrent parfois d'un manque de formalisme, elles font souvent l'objet de démarches de type « projet » en interne. Pour autant, la participation de l'ensemble des acteurs est assez limitée alors que cela est pourtant très largement préconisé par la littérature scientifique (Crozier, 1988 ; Pichault, 1993 ; Chappoz, 2000 ; Favoreu et *al.*, 2013 ; *etc.*) qui souligne même ce manquement comme une des raisons des échecs de ces pratiques, ce qui devrait appeler à la vigilance les responsables politiques et administratifs des SDIS.

A présent, s'agissant de notre analyse de la performance publique, nous avons pu noter que les répondants perçoivent cette dernière comme relativement bonne, en particulier sur les dimensions de nature endogène (finances, RH, organisation) en soulignant pourtant quelques limites.

Pour commencer, sur la dimension financière, les auteurs insistent sur l'impact de ces pratiques sur les finances. Barel (2006) nous rappelle que la moitié des opérations de rapprochements sont des échecs (étude menée en France) et que un tiers de celles-ci ne génèrent pas de valeur financière. En effet, il est habituel pour les organisations de procéder à des coupes budgétaires importantes et de réduire le champ ou le montant des investissements (Capron, 1999 ; Devos et *al.*, 2009) d'où une perception qui peut être assez négative de la part des acteurs. D'autre part, si les attentes sont assez fortes pour la réalisation d'économies d'échelle, certains auteurs soulignent la difficile affirmation d'un impact positif dans ce domaine suite à la réalisation de rapprochement d'organisations (Ferrier, 2004), là encore cela peut encourager un certain scepticisme de la part des parties prenantes. Rappelons que dans notre contexte des collectivités territoriales, c'est un point assez sensible soulevé par l'ensemble des observateurs et qu'il est actuellement au cœur des débats concernant la fusion des régions françaises. Pour autant, nos répondants ont considéré que des économies d'échelles sont réalisées au sein des SDIS tout en déclarant que les dépenses étaient restées stables tout comme les recettes. Ajoutons que les résultats de notre étude vont dans le sens de la littérature qui nous indique qu'il est difficile de montrer l'impact des rapprochements sur la productivité ou sur l'efficacité de l'organisation (Ferrier, 2004).

D'autre part, et comme nous avons pu le souligner, l'influence porte en particulier sur les dimensions humaines et organisationnelles. La question des hommes et de la culture d'entreprise, selon une étude mondiale menée par AT Kearney (1998-1999), est la cause première des échecs des opérations de rapprochement de types fusions-acquisition. En effet, ces pratiques entraînent des changements profonds dans l'organisation qui remettent en cause les modes de fonctionnement « *traditionnels des entreprises et induisent de nouvelles exigences de gestion* » (Mayrhofer, 2007). Pour qu'elles soient considérées comme performantes, une volonté profonde de réallocation des ressources doit exister (Devos et al., 2009) car elle est le point clé du succès (Capron, 1999). Rappelons que l'idée est d'obtenir des ressources non possédées par l'organisation et qui sont déjà assemblée (Wernerfelt, 1986 ; Combs et al., 1999) afin d'occuper une nouvelle place ou de conforter sa place sur un marché, de diversifier ses activités, etc. Toutefois, le transfert d'actifs doit s'accompagner d'un transfert d'effectifs pour générer, à moyen terme, de la performance RH. Si pourtant nous retrouvons bien cela dans les SDIS, nos résultats, en l'état, ne nous permettent pas de vérifier cette affirmation, le lien n'étant pas prouvé dans nos analyses.

Pour autant, les ressources humaines sont un point d'attention tout particulier quand il s'agit de mettre en œuvre des pratiques innovantes de management ou d'organisation, comme c'est le cas des pratiques de mutualisation. Notre enquête montre une perception parfois négative sur la dimension des ressources humaines, ce qui semble être en cohérence avec des études préalables qui indiquent les conséquences des opérations de rapprochements comme étant très hétérogènes. Celles-ci sont perçues négativement par les acteurs (Bunel et al., 2006) et, de surcroît, plus elles ont tendance à avoir un impact sur l'emploi, plus elles sont considérées comme des restructuration (Ravaran, 2006), terme qui est perçu négativement car véhicule des idées de type « dégradation des conditions de travail », « perte d'emploi », etc., ce qui contribue à une perception négative. Aussi, un stress important repose sur les ressources humaines (Steiler et al., 2010), le volet social et humain étant souvent peu développé. Cela est cohérent avec les résultats de notre étude qui montre ce manque de support. En revanche, nous avons aussi pu montrer la meilleure mobilité des personnels au sein du SDIS, ce qui pourrait être un facteur de performance RH et même organisationnelle pour ces organisations, certains auteurs ayant montré que la mobilité des équipes, leur hétérogénéité étant un facteur important d'innovation (Combs et al., 2009) en particulier lorsque les entités concernées par le rapprochement participent activement au redéploiement des personnels (Capron, 1999 ; Bunel et al., 2006).

Ensuite, nous évoquons dans les résultats de notre enquête le manque de projet stratégique au sein des SDIS comme cadre de ces opérations. Les auteurs que nous avons

pu étudier soulignent pourtant l'importance d'affirmer une vision stratégique claire de la part l'organisation « absorbante » plutôt que d'opter, comme cela peut être le cas, pour une attitude régaliennne par laquelle l'organisation imposerait sa culture (Barel, 2006 ; Bunel et *al.*, 2009 ; Kipping, 2010) qui aurait un effet néfaste sur la performance RH. Le management intermédiaire doit se faire le relai de cette vision stratégique. Ajoutons que pour réussir le rapprochement (et que donc celui-ci apporte de la performance) il est utile d'adopter une démarche empathique, de comprendre la culture, les réalités et les façons d'agir de chaque entité. C'est ce que nous traitons dans notre prochain chapitre portant spécifiquement sur l'étude des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation dans un SDIS.

Pour finir sur l'analyse de la performance publique locale, aucune étude ne portant véritablement sur la dimension « territoriale » de notre modèle, nous pourrions difficilement rapprocher notre étude de celles réalisées par d'autres auteurs. Toutefois, nombreux sont ceux, dans le secteur privé, qui évoquent l'impact des pratiques de rapprochement sur la création d'avantages compétitifs sur le marché, la prise d'une position de force sur un marché particulier ou encore la possibilité permise de faire à toute agression de concurrence (Bunel et *al.*, 2009 ; Devos et *al.*, 2009 ; Combs et *al.*, 1999). La réputation de la marque, dans certains cas, semble aussi impactée positivement. Si nous n'avons pas pu prouver ce lien, notre analyse descriptive montre toutefois une performance perçue plutôt bonne sur la dimension territoriale, en particulier sur ces points évoqués pour le secteur privé

Concernant, à présent, les relations entre les pratiques de mutualisation et la performance publique, notre étude nous a amener à conclure que celles-ci n'était pas significatives, ce qui nous a conduit à rejeter notre première hypothèse basée sur ce lien. Le rejet de cette hypothèse vient en contradiction avec la littérature scientifique antérieure dans la mesure où ce lien avait été mis en évidence, qu'il soit, d'ailleurs, positif ou négatif, par plusieurs auteurs comme, entre autres, Capron (1999) ou Meier et Schier (2006). Nous avons pourtant souhaité réaliser d'autres tests qui, sous réserve de leurs limites méthodologiques, ont montré certains liens intéressants, comme par exemple l'impact négatif des pratiques de mutualisation prises dans leur ensemble sur la dimension RH de la performance. En ce sens, plusieurs auteurs ont souligné cette relation négative, dans la mesure où ces pratiques sont facteur de stress et d'incompréhension en lien avec les restructurations qu'elles occasionnent (Bunel et *al.*, 2006 ; Ravaran, 2006).

En revanche, si ces tests ne se sont pas révélés significatifs, ceux liés à la variable médiatrice ont eu un intérêt particulier. En effet, nous avons pu constater l'influence positive des modalités de mise en œuvre sur la performance publique locale. Ces résultats vont dans

le sens de nombreux auteurs qui estiment que le processus de mise en œuvre des pratiques nouvelles ou plus généralement de changement est un élément clé conduisant les organisations à une meilleure performance (Crozier, 1991 ; Chappoz, 2001 ; Favoreu et *al.*, 2014). Ainsi, nos analyses sont concluantes et nous avons pu prouver que finalement les modalités du changement (liées à ces nouvelles pratiques) sont plus importantes ou du moins ont plus d'impacts que le changement lui-même (Crozier, 1991) qui est caractérisé dans notre étude par les pratiques de mutualisation. C'est pourquoi nous pensons qu'il est primordial de déterminer une méthodologie précise et de créer des conditions favorables au changement pour que celui-ci apporte une augmentation du sentiment de performance perçu par les acteurs. Ces résultats nous invitent à faire part dans un prochain chapitre de notre recherche-intervention au sein d'un SDIS. En effet, par cette intervention nous sommes focalisés sur la variable « modalités de mise en œuvre » dont nous verrons toute l'importance.

Conclusion du chapitre 4 : l'implication des SDIS français dans les pratiques de mutualisation interne et l'influence notable des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sur la performance publique locale

Nous retiendrons de ce chapitre 4 consacré à notre étude quantitative des enseignements importants sur le niveau de développement des SDIS en matière de pratiques de mutualisation. En effet, nous avons pu constater leur fort intérêt pour les pratiques dites internes de mutualisation et un faible engagement de ces établissements pour les pratiques tournées vers des partenaires extérieurs. Il semblerait que celui puisse être en lien avec la complexité de ces opérations (temps à consacrer, cadre réglementaire, portage politique par exemple), ainsi qu'au manque de motivation pour les mettre en œuvre, qui pourrait venir, par exemple, de pressions économiques plus importantes ou encore d'obligations réglementaires.

D'autre part, nous avons mis l'accent sur une perception assez bonne des dimensions endogènes de la performance (finances, RH, et organisationnelle) tandis que les avis sont plus partagés concernant les dimensions exogènes (service public et territoriale). Les SDIS pourraient donc gagner à s'intéresser plus en profondeur aux éléments liés à leur environnement, comme par exemple l'intégration du public aux prises de décisions, la meilleure adéquation avec les besoins de la population, *etc.*

S'agissant de notre recherche, nous avons dû rejeter l'hypothèse 1, à savoir « les pratiques de mutualisation influencent positivement la performance d'une organisation publique locale » ainsi que l'ensemble de ses sous-hypothèses, dans la mesure où nous n'avons pas trouvé de lien significatif lors de notre analyse statistique. En revanche, les tests relatifs à notre deuxième hypothèse, à savoir « les modalités d'accompagnement des pratiques de mutualisation influencent la relation entre celles-ci et la performance d'une organisation publique locale », ont permis de montrer l'existence de cette médiation. En effet, nous avons pu mettre en avant non seulement une relation forte entre les niveaux de pratiques de mutualisation et les modalités de mise en œuvre de celles-ci, mais aussi une relation forte entre ces modalités et la performance publique locale, cela sur l'ensemble des dimensions. Ces éléments montrent ainsi que les pratiques de mutualisation n'influencent pas directement la performance perçue d'une organisation publique. Toutefois, il apparaît que ces pratiques peuvent influencer la performance perçue d'une organisation publique quand des modalités adaptées sont mises en œuvre.

Aussi, à la lumière de ces éléments, nous souhaitons, à présent, à travers notre dernier chapitre, nous concentrer entièrement sur le lien entre les modalités de mise en œuvre et la performance publique locale, cela dans le cadre d'une étude qualitative liée à une recherche-intervention.

Chapitre 5. Une étude qualitative sous forme de recherche-intervention analysant l'influence des modalités d'accompagnement de pratiques de mutualisation sur la performance publique locale

Ce dernier chapitre est entièrement consacré à la présentation et à l'analyse des résultats de la recherche-intervention au sein d'un Service départemental d'incendie et de Secours (SDIS) en France pendant trois ans. Comme nous l'avons évoqué en début de deuxième partie de notre travail de recherche, nous avons souhaité associer l'analyse qualitative à l'analyse quantitative afin de tester nos hypothèses et ainsi donner une plus grande consistance à notre raisonnement, améliorer le sentiment de vérité et accentuer la qualité de notre recherche (Lincoln et Guba, 1990 ; Johnson et *al.*, 2003).

Ainsi, dans un premier temps, nous présentons l'intérêt d'une recherche qualitative de type recherche-intervention (ou recherche-action pour une terminologie plus générique), dans notre spécialité qui est celle des sciences de gestion et au regard de notre terrain d'étude (5.1). Ensuite, nous abordons l'ambition, le contexte ainsi que les modalités et les réalisations de notre démarche au sein du SDIS (5.2). Dans une troisième sous-partie, nous présentons les résultats de la recherche au regard de notre problématique (5.3) et, pour finir, nous proposons une discussion autour des résultats obtenus (5.4).

5.1. L'intérêt d'une démarche de recherche-intervention en sciences de gestion

Il est courant de faire un amalgame entre recherche-action et recherche-intervention tant les deux appellations semblent proches sémantiquement. Toutefois, nous pouvons retenir que la première forme de recherche est tournée vers la contextualisation du changement alors que la seconde va au-delà en prenant en compte la formalisation du changement (David, 2000 ; Cappelletti, 2010). Il est courant que les chercheurs optent dans le cadre de leurs démarches scientifiques pour une phase dite « terrain » qui varie en fonction du statut qu'ils vont occuper, à savoir un statut d'observateur indirect (envoi de questionnaires sur un terrain par exemple) ou, au contraire, une action directe sur le terrain (David, 2000). Cette sous-partie est consacrée à la présentation des enjeux de la recherche-intervention (5.1.1), des modalités de mise en œuvre (5.1.2) ainsi qu'à la description de notre positionnement en tant que chercheur sur le terrain (5.1.3).

5.1.1. Les enjeux de la recherche-intervention en sciences de gestion

Pour Thiétart (2007), il existe trois modes principaux de production des connaissances gestionnaires : le mode positiviste, le mode interprétatif et le mode constructiviste. En premier lieu, le mode positiviste correspond à la démarche hypothético-déductive qui implique que le chercheur part de ses hypothèses, formulées à partir de « lois ». Le chercheur de tendance positiviste cherche alors à interpréter, de la manière la plus objective possible, l'ensemble de situations et des faits en relevant les contradictions avec la théorie, cela en maintenant le plus de distance possible avec son objet de recherche. Deuxièmement, le mode interprétatif, vise à comprendre la réalité sociale, c'est-à-dire comprendre les motivations qui poussent les individus à entrer en action. Le chercheur s'immerge donc dans la réalité pour comprendre ces motivations, les interpréter. Il ne cherche pas ici à découvrir des « lois » qui régissent la réalité. Cela nécessite pour le chercheur d'avoir une compréhension entière de l'objet étudié, ainsi qu'une empathie certaine pour l'ensemble des acteurs « de terrain » qu'il approche. Enfin, l'approche constructiviste accepte, quant à elle, que la connaissance soit le résultat de l'esprit humain qui entre en relation avec la réalité sans, pour autant, vouloir être le reflet exact de cette réalité. Il est à souligner que pour les constructivistes, le réel est constitué d'interprétations qui se construisent grâce aux interventions (Girod-Séville et Perret, 1999) à travers le principe de modélisation systémique (pour produire des énoncés raisonnés) et le principe d'action intelligente (pour proposer une action descriptible *a posteriori* et une solution qui convienne à l'observant). Le noyau dur du constructivisme s'articule, ainsi, autour de trois éléments fondamentaux, à savoir la négation du présupposé ontologique, la construction des problèmes avec les acteurs et la construction d'artefacts comme projet de recherche (Charreire et Huault, 2001).

Dans le cadre de cette production de connaissance gestionnaire, une recherche appliquée sur le terrain semble donc, si ce n'est s'imposer, au moins présenter de nombreux avantages. En effet, selon Perez (2008), « *(la) recherche-intervention est née d'une double insatisfaction : d'une part, celle ressentie par les utilisateurs à l'égard des connaissances produites par les sciences de gestion et d'autre part, celle éprouvée par les chercheurs à l'égard des sciences de gestion* ». L'originalité de ce type de démarche scientifique réside donc sur l'aspect « actif » de l'intervention du chercheur sur son terrain de recherche qui poursuit un objectif double de production de changement social et de production d'information nouvelle pour élargir les connaissances scientifiques (Van Trier, 1980). Grâce à cette démarche de recherche, le chercheur peut alors théoriser des pratiques

professionnelles auxquelles il a accès *via* son immersion sur le terrain et qu'il n'aurait pas pu observer à travers une approche classique ou traditionnelle (Cappelletti, 2010).

Cette démarche scientifique appliquée directement sur le terrain, dite de recherche-action, est décrite par Lewin (1947) comme « *une démarche de recherche fondamentale dans les Sciences de l'Homme, qui naît de la rencontre entre une volonté de changement et une intention de recherche. Elle poursuit un objectif dual qui consiste à réussir un projet de changement délibéré et, ce faisant, faire avancer les connaissances fondamentales dans les Sciences de l'Homme. Elle s'appuie sur un travail conjoint entre toutes les personnes concernées. Elle se développe au sein d'un cadre éthique négocié et accepté par tous* ». Il apparaît ici que la volonté de Lewin est de développer la science dans et par l'action (Rhéaume, 1982). En effet, Lewin (1947) préconise une approche dite de « terrain » qu'il considère comme fondamentale dans la mesure où l'observation et l'interprétation du comportement des autres doivent pouvoir permettre d'aller plus en profondeur dans l'analyse et la compréhension. L'objectif de Lewin est d'aller vers la compréhension d'une situation donnée et il s'appuie, pour ce faire, sur deux fondements méthodologiques : d'abord, partir d'une base de données empiriques, puis, ensuite, élaborer une méthode scientifique d'observation et de recueil des données. L'idée est donc bien de « *sortir du laboratoire* » pour mettre en place des démarches d'expérimentation au sein de « *groupes sociaux naturels* » et, pouvons-nous même ajouter, « *vivants* ». Pour les chercheurs, il est possible de parler d'expérimentation dans la vie réelle des hypothèses formulées en laboratoire. Une des critiques principales de Lewin (1947) concernant la recherche « classique » repose, d'ailleurs, sur l'impossibilité d'une vérification expérimentale des hypothèses formulées, les situations (sociales) complexes ne pouvant être reproduites en laboratoire. L'ambition des chercheurs intervenants sur le terrain est donc de produire des connaissances théoriques (ou de les tester) à travers la production de connaissances pratiques utiles (David, 2000). La séparation entre le chercheur et son objet de recherche qui, comme le rappelle Cappelletti (2010), permettait la validation des observations, n'est plus, dès lors, vraiment respectée. Pour autant, le chercheur doit nécessairement s'appuyer sur des éléments méthodologiques précis que nous abordons dans les sous-parties suivantes.

L'ensemble de ces éléments nous permettent de relever que la démarche de recherche-action vient, d'une part, de la volonté interne des acteurs de procéder à des changements qui doivent mettre fin à des situations problématiques, à travers la recherche d'objectifs communs, d'hypothèses de résolution et de moyens d'intervention. Aussi, une telle démarche est-elle portée par ceux qui bénéficieront du changement, c'est à dire les acteurs du terrain. A ces attentes semblent aussi devoir correspondre la volonté d'un groupe

ou d'une équipe de recherche de mener à bien ce projet. Les intérêts de la démarche apparaissent donc comme complémentaires pour les deux parties. D'un côté, les acteurs de terrain reconnaissent le besoin d'un changement sans disposer des compétences ou du recul en interne nécessaires et ils sont donc prêts à faire un investissement en ressources (financières, humaines, techniques) pour mener à bien le projet. D'un autre côté, une équipe de chercheurs considère le projet comme entrant dans ses problématiques de recherche, ce dernier permettant d'accéder à des données empiriques dans le cadre d'une dynamique collective. Comme l'écrit Rhéaume (1982), pour certains chercheurs, la recherche-intervention s'apparente aussi à un projet, à « *une articulation nouvelle d'une science et d'une pratique de changement. (...) Elle questionne radicalement le discours scientifique dominant au nom des savoirs issus d'une pratique nouvelle* ».

En complément de ces éléments, il convient d'évoquer l'école *Tavistock Institute of Human Resources* qui présente, elle, une autre approche en considérant que « *(la) recherche-action vise non seulement à découvrir des faits mais aussi à aider à la transformation de certaines conditions ressenties comme insatisfaisantes pour la communauté* » (Curle, 1949). A la différence du modèle dit lewinien, le chercheur n'a pas le rôle d'un expérimentateur. En effet, bien que, là encore, une relation étroite existe avec les acteurs, les thèmes de recherche sont définis à travers les expériences vécues par les acteurs et les chercheurs. Grâce à la recherche-action, les chercheurs génèrent un apprentissage qui doit être utile aux acteurs afin qu'ils puissent eux-mêmes piloter l'évolution de l'organisation dont ils font partie.

De manière générale, la recherche-intervention semble plutôt être adaptée (ou du moins nécessaire) dans des secteurs où les projets vont atteindre un niveau de complexité important, d'une part, et où les précédentes expériences n'ont pas donné lieu à la constitution d'une base de connaissances suffisamment importante ou re-mobilisable par d'autres acteurs, d'autre part (Liu, 1992). D'autre part, la nature cyclique, terrain/littérature – littérature/terrain, de la recherche-intervention (Dick 2002) en fait un moyen adapté pour étudier un domaine qui change rapidement. Ajoutons aussi que cette méthode de recherche tend à avoir une portée éducative, voire même rééducative pour Lewin (1947), dans la mesure où les acteurs participent activement à la réflexion ainsi qu'aux modalités de changement. Il existe donc un retour sur les savoirs communs et les pratiques, ce qui génère de l'apprentissage individuel et organisationnel. En effet, les organisations publiques comme privées vivent aujourd'hui dans un contexte mouvant, incertain, complexe qui les pousse à adopter des pratiques conduisant à une plus grande flexibilité pour pouvoir s'adapter et donc à des pratiques innovantes, basées sur l'apprentissage (Latiri-Dardour, 2006). Le

changement impose donc de ne plus croire en un modèle unique de management mais bien en une dynamique de mouvement permanent permettant de survivre aux évolutions du contexte. Aussi, les organisations doivent faire un effort important pour se connaître elles-mêmes, tant dans leurs forces que dans leurs faiblesses en matière de gestion interne et déterminer quels sont les freins à son évolution et à l'apprentissage. Ce travail est long, souvent complexe. C'est pourquoi de nombreux praticiens font appel, aujourd'hui, à des chercheurs s'appuyant sur une méthodologie scientifique et un bagage théorique important pour entreprendre ces démarches (Moingeon et *al.*, 1997). Cette interaction entre chercheurs et praticiens est « *constitutive d'une ingénierie gestionnaire fondée, qui incarne le projet général que l'on peut attribuer aux sciences de gestion* » (David, 2000). Ces chercheurs visent, alors, à produire des connaissances qui puissent être utiles non seulement aux acteurs dits de terrain, mais qui apportent aussi un intérêt particulier pour les sciences de gestion (Perez, 2008).

Au regard de l'ensemble de ces observations, nous pouvons souligner ici que les sciences de gestion apparaissent comme « *une science de et pour l'action* » (Martinet et Pesqueux, 2013) qui ne peut se contenter d'une seule – pour ne pas écrire simple – portée théorique ou explicative. Cette science cherche alors à voir l'influence de ses théories sur le terrain (Rojot, 1996) ce qui ne peut se faire très concrètement que par une mise en œuvre opérationnelle, via l'intervention du chercheur (Gilbert, 2003). Pour reprendre les termes de Detchessahar et *al.* (2012) « *la recherche apporte un éclairage, accompagne une mise en mouvement et l'intervention fournit des données de recherche qu'il serait difficile de récolter autrement (participation mieux assurée aux espaces décisionnels notamment)* ». Ainsi, aussi sûrement que le praticien doit accepter que ses pratiques et certitudes enracinées doivent être abandonnées pour d'autres savoirs, le chercheur, quant à lui, doit accepter que la pratique se constitue sur un mélange d'apports scientifiques et de savoirs issus de l'expérience (Gilbert, 2003). Le chercheur – et ou de manière générale l'intervenant dans le secteur public – à mesure qu'il est sur le terrain, « *parle de moins en moins le langage cosmopolite du management, de plus en plus le langage indigène de l'Administration. Agent de changement, il l'est de moins en moins* » (Gibert, 1989). D'où la nécessaire réflexion méthodologique.

Pour conclure, nous pouvons dire que les enjeux de la recherche-intervention sont nombreux. Tout d'abord pour les chercheurs, cette démarche permet de sortir du laboratoire et de tester, dans les conditions réelles, les théories afin de les confirmer ou les infirmer. Cette mise en application permet de réajuster les hypothèses de départ, et même d'en définir de nouvelles, non imaginées en laboratoire, au contact de la réalité du terrain. La

recherche-intervention, dans le cadre d'une méthodologie adaptée, va donc venir enrichir la recherche théorique et générer de l'apprentissage. D'autre part, pour les praticiens, cette démarche de recherche-intervention va leur permettre d'avoir accès à une approche externe, nouvelle et fondée sur des théories solides tout en s'assurant que la démarche soit adaptée au contexte et aux problématiques rencontrées en interne de l'organisation. Dans le cadre de notre travail de recherche doctorale, nous avons pu mener une recherche-intervention au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques dont l'équipe de direction rencontrait un certain nombre de problématiques spécifiques et souhaitait mettre en œuvre un projet de performance alors qu'en interne aucune ressource ne possédait ce type de compétence. C'est pourquoi le SDIS s'est adressé à nous, afin de pouvoir mener ce projet et avoir accès, *in fine*, aux résultats pratiques mais aussi théoriques de la recherche qui sont sources d'apprentissage pour cette organisation. L'intérêt du CNFPT, autre partenaire du contrat de recherche, de voir se réaliser une recherche-intervention était aussi de pouvoir utiliser les apprentissages liés aux expériences menées au sein du SDIS, générer des connaissances et pouvoir les exploiter dans d'autres SDIS d'une manière adéquate. Ces éléments nous conduisent à présenter les modalités de mise en œuvre de la recherche-intervention (5.1.2).

5.1.2. Les modalités théoriques de mise en œuvre de la recherche-intervention et leur utilisation dans le cadre de notre étude

Cette sous-partie s'intéresse en particulier aux principes généraux de la recherche-intervention en sciences de gestion (5.1.2.1) ainsi que les différentes phases à mettre en place pour la mener (5.1.2.2). Pour finir, nous abordons ici les risques à prendre en compte lorsqu'un chercheur en sciences de gestion s'engage dans ce type de démarche scientifique (5.1.2.3).

5.1.2.1. Les principes de la recherche-intervention et leur respect dans le cadre de notre étude

La recherche-intervention a pour objectif de générer des données et de la connaissance qui, à la fois, sont descriptives de l'existant, tout en permettant le changement (David, 2000). L'idée est donc de permettre à l'acteur de sortir de ses blocages qui l'empêchent d'adopter une pratique adaptée à la situation rencontrée. Pour cela, il convient de permettre aux individus de repenser leurs théories de l'action à travers un processus d'apprentissage renouvelé. Il s'agit donc ici d'une production de connaissances réalisée dans le but d'appuyer l'action individuelle et collective. L'*action-science* d'Argyris vise, en fait, à engager les acteurs dans un mécanisme d'autoréflexion avec comme but

ultime la transformation de leur propre monde et cela à travers un apprentissage de type double-boucle. Dans ce sens, Argyris et *al.* (1985) résumant, autour de cinq principes, la démarche « *d'action-research* » initiée par Lewin :

- l'implication d'expériences de changement sur des problèmes réels : le chercheur apporte une assistance ;
- l'identification du problème par cycles itératifs, planification, action, évaluation : le processus pratique ;
- la rééducation : un changement concret dans les façons de faire et de penser et l'intégration des acteurs dans la définition du processus ;
- la démocratisation de la démarche : la participation des acteurs et la liberté de choix ;
- la contribution aux connaissances fondamentales et à l'action en société : le processus de création des connaissances.

Dans le cadre de notre recherche-intervention, nous avons veillé à respecter ces principes. En effet, l'équipe du SDIS a eu recours à nos services pour leur apporter une assistance théorique et pratique dans la réalisation de leur projet et pour répondre à ses problématiques. Ensuite, nous avons pu établir, et cela de manière collaborative, un processus itératif permettant de mener à bien le projet. De même, nous nous sommes assurés de la participation du plus grand nombre des acteurs au sein de la démarche ainsi qu'à la diffusion de celle-ci au sein de l'organisation à travers différents outils. Nous développons ces points dans la sous-partie liée à nos réalisations.

Nous souhaitons compléter ces éléments avec les cinq principes identifiés par David (2000) concernant le recherche-intervention :

- la rationalité accrue : penser la mise en comptabilité de relations et de nouveaux savoirs (ce qui est différent de la mise en place du dialogue ou du pur apport de connaissances extérieures) ;
- l'inachèvement : impossibilité de connaître à l'avance les résultats ainsi que le chemin à suivre (de nouvelles connaissances spécifiques sont générées pour faire évoluer l'organisation) ;
- la scientificité : conséquence de la rationalité accrue. Il faut toujours s'interroger sur la validité des savoirs mobilisés, avoir une attitude critique par rapport aux faits ;
- l'isonomie : cela correspond à l'idéal démocratique, c'est à dire que la recherche action doit mettre en place un système permettant des échanges

entre les acteurs pour valider les principes de démocratie et de recherche de la vérité ;

- la dualité des niveaux d'intervention : un dispositif d'intervention et une démarche de connaissance. Premièrement le chercheur doit trouver et faire sa place parmi les acteurs. Ces relations se construisent au fil du temps et ne sont pas codifiées au départ. Pour la connaissance, c'est le chercheur qui stimule la production de nouveaux points de vue.

D'autre part, ce même auteur nous rappelle aussi les principes qui sont, selon lui, communs aux démarches scientifiques d'intervention et auxquels nous souscrivons dans le cadre de nos recherches :

- la compréhension du terrain et des trajectoires possibles ainsi qu'une aide au choix et à l'évaluation du résultat ;
- l'interaction avec le terrain par l'immersion du chercheur (production et validation des connaissances qui ne sont pas clairement séparées) ;
- les difficultés d'établir dès le début du processus une revue de littérature sans être sur le terrain ;
- la justification du caractère normatif par des références à des principes scientifiques (recherche de vérité) et démocratique (équité dans le respect des acteurs).

Nous avons suivi ces principes en réalisant de très nombreux échanges avec le terrain et en confrontant cette réalité du terrain avec la littérature. Notre présence sur le terrain, au quotidien, pendant trois ans, nous a permis de générer et valider des connaissances importantes sur lesquelles nous revenons dans les prochaines sous-parties. D'autre part, la démarche participative que nous avons préconisée et qui s'est installée progressivement dans le temps, grâce à un mécanisme de confiance réciproque et une méthodologie formalisée à partir d'éléments théoriques et liés à notre expérience préalable, nous a permis de respecter dans l'ensemble les principes évoqués par David (2000). De surcroît ces éléments correspondent aux trois niveaux d'ouverture d'espace de discussions permettant la mise en place pérenne d'un apprentissage et d'une progression continue via la recherche intervention tels qu'il sont identifiés par Detchessahar et *al.* (2012) :

- au plan cognitif : le dispositif doit intégrer toutes les personnes et informations nécessaires à la réalisation du diagnostic ;
- au plan politique : le dispositif doit mobiliser les acteurs qui détiennent le pouvoir et qui vont soutenir le changement ;

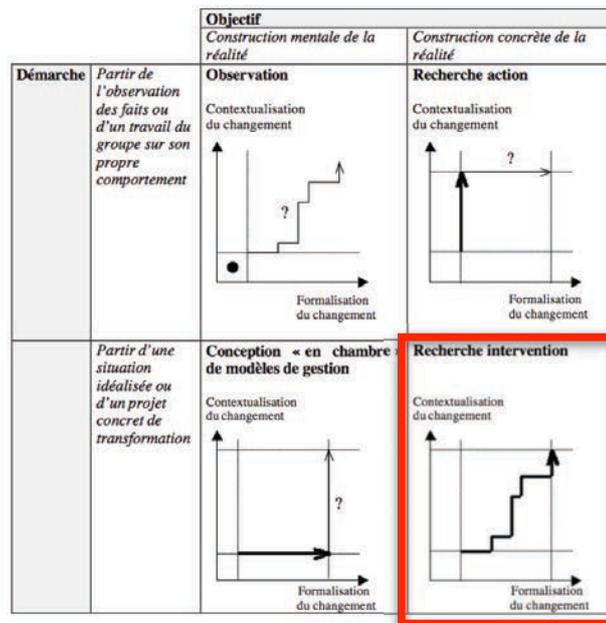
- au plan éthique : le dispositif doit respecter la dignité des personnes, c'est-à-dire les considérer comme sujet et donc de les intégrer pleinement au processus de changement.

Précisons aussi qu'en matière de recherche-intervention, c'est le problème rencontré par les acteurs qui doit être au cœur des préoccupations du chercheur et donc de la démarche scientifique déployée. Aussi faut-il bien savoir l'identifier et le formuler, ce qui, selon Roy (1985, 1993), peut être fait de plusieurs manières et donc à travers une approche multicritères. Plutôt que pour une science de la décision, Roy milite, en effet, pour une science de l'aide à la décision qui permet de générer un « *ensemble structuré et cohérent de connaissance (...) pour guider la prise décision (...) en conformité avec des objectifs et des valeurs* » (Roy, 1993). Ici aussi, un travail collaboratif sur l'existant est donc préconisé afin de dégager des solutions ou des transformations possibles. Roy, à travers sa démarche, cherche à mieux structurer le processus de décision en le rendant plus rigoureux et en évitant aux acteurs de tomber dans les pièges de la connaissance ou dans des jeux purement politiques (David, 2000). Ici aussi, notre démarche a pris en compte ces éléments, à travers la démarche participative proposée et la réponse aux problèmes spécifiques rencontrés par les acteurs (réunions diverses pour déterminer les voies de développements, les problématiques, etc.).

En complément, dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Checkland (1984) et Rosenhead (2001) réunis sous l'appellation de « *Problem Structuring Methods* » (David, 2000) qui concernent les outils permettant d'explorer la réalité de manière simple et transparente tout en gardant une place pour l'incertitude, ce qui oblige les parties prenantes à garder des options pour de nouvelles situations. Nous avons, en effet, pu mettre en place avec les acteurs des outils (analyse des problématiques, SWOT,...) pouvant être mobilisables à nouveau par eux seuls, en fonction de situations différentes qui viendraient à faire surface. Ces outils ont permis aux parties prenantes de faire des choix sur un certain nombre de possibilités de réponses aux problèmes rencontrés (pris de manière globale), les solutions écartées restant toutefois accessibles en cas de changement.

Enfin, David (2000) identifie plusieurs types de recherches où le chercheur est impliqué sur le terrain d'une manière où d'une autre. Pour définir les différents types, il s'appuie sur un croisement entre les modalités de la démarche avec ses objectifs en s'appuyant sur le rapport contextualisation du changement / formalisation du changement.

Figure 26 - Formalisation et contextualisation du changement dans les quatre démarches de recherche



(David, 2000)

David (2000) considère, et cela en s'appuyant sur ses travaux précédents, que les démarches de recherche en sciences de gestion doivent être qualifiées en fonction de leur capacité à produire un changement effectif. Aussi distingue-t-il deux dimensions importantes et complémentaires pour répartir observation, recherche-action, conception « en chambre » de modèles de gestion et la recherche-intervention à savoir, d'une part, le degré de formalisation qui correspond au degré de définition formelle des changements produits ou à produire par l'action de recherche, et, d'autre part, le degré de contextualisation qui correspond, lui, au degré d'intégration au contexte des changements produits par l'action de recherche.

Ainsi, considérant notre recherche, nous sommes partis, au sens de David (2000), d'une « situation idéalisée ou d'un projet concret de transformation ». En effet, le SDIS 64 avait une idée assez précise du projet à mettre en œuvre, puisque celui-ci avait déjà été initié en interne depuis quelques temps et souhaitait, de plus, voir apparaître des changements tant dans l'organisation générale de la structure que dans les attitudes des acteurs. Ensuite, toujours au sens de David, notre travail de recherche s'est inscrit dans une « construction concrète de la réalité », dans la mesure où nous avons participé à cette réalité pendant notre intervention et que nous avons participé aux changements vécus en interne de l'organisation. La formalisation du changement s'est donc faite progressivement en étant adapté à un contexte mouvant et complexe. C'est pourquoi nous pouvons affirmer ici que

notre démarche de recherche s'est inscrite dans la catégorie de « recherche-intervention » telle qu'elle est décrite par David (2000).

Considérant ces éléments, il est aussi important de connaître les phases possibles d'une recherche-intervention.

5.1.2.2. Les phases théoriques de la recherche-intervention et leur application dans le cadre de notre étude

Comme le rappelle Cappelletti (2010), « *l'expérimentation (doit) être faite selon les phases de la boucle de recherche qui caractérisent la recherche intervention, phases qui s'inscrivent dans un processus itératif entre les phases d'immersion et de distanciation.*

- *formulation des hypothèses de la recherche,*
- *mise en œuvre d'un dispositif intégré d'observations,*
- *discussion des résultats,*
- *correction des hypothèses pour une recherche future ».*

La formulation des hypothèses de la recherche est une étape importante puisque c'est lors de celle-ci que se discute la légitimité de la recherche qui repose elle-même sur des critères de :

- *qualité : solidité du corps d'hypothèse et leur degré de validation, le projet de recherche (qualité des solutions), mise en œuvre de la recherche (résultats et suivi) et évaluation de la recherche (critiques et ajustements) ;*
- *validité : interne, externe et écologique (Lee, 1999). Il s'agit ici d'une vérification du processus de recherche qui permet, en interne de tester les hypothèses posées, de s'assurer si les résultats peuvent être généralisés à d'autres environnements et si la recherche intègre et décrit bien l'environnement étudié ;*
- *rigueur scientifique : qualité et intérêt scientifique (problématique et hypothèses).*

Lors de la phase d'immersion, le chercheur va « *construire et mettre en œuvre un dispositif intégré d'observations scientifiques* » (Cappelletti, 2010) où il est important de souligner que les connaissances sont co-produites entre les chercheurs et l'ensemble des acteurs et cela dans le cadre de débats entre ces parties prenantes (lors de comités de pilotage, de formations,...). Nous avons pu, sur notre terrain, prendre plusieurs mois pour appréhender notre terrain très spécifique des SDIS au sein du secteur public local, pour en

découvrir les *us* et coutumes mais aussi pour connaître l'ensemble de l'historique et de la culture interne. Cette première phase, qui fait l'objet d'un descriptif plus précis *infra*, nous a permis d'élaborer la méthode de notre recherche ainsi que de nos interventions, et cela en collaboration avec les équipes de praticiens de l'organisation. D'autre part, c'est à partir, en partie, de nos observations et des problématiques rencontrées lors de l'intervention que nous avons pu élaborer notre problématique de recherche ainsi que les hypothèses sous-jacentes liées à l'impact des pratiques de mutualisation et de leur mise en œuvre sur la performance publique d'une organisation.

Enfin, la phase de distanciation permet de mesurer la validation des hypothèses ainsi que la réponse apportée à la problématique identifiée initialement. Comme le soulignent de nombreux auteurs (Popper, 1959 ; Wacheux, 1996 ; Maxwell, 2013) la phase de distanciation qui conduit à la communication est importante puisque cette dernière permet de tester la caractère falsifiable de la recherche mais aussi de soumettre au débat l'interprétation des résultats. Nous pouvons identifier plusieurs moments de distanciation au cours de notre recherche. En effet, nous avons eu l'occasion de discuter de notre terrain avec l'équipe de chercheurs de notre laboratoire à plusieurs reprises (réunions du laboratoire ou encore échanges informels) ainsi qu'avec des chercheurs à l'extérieur de notre laboratoire et même des praticiens lors de notre participation à plusieurs colloques ou symposium en France ainsi qu'à l'étranger. Ces phases de distanciation nous ont permis d'affiner nos recherches et nos analyses.

La démarche dite de recherche-intervention semble donc présenter de nombreux avantages dans le domaine des sciences de gestion. Il convient pourtant de ne pas omettre les risques qui lui sont attachés.

5.1.2.3. Les principaux risques ou les contraintes de la recherche-intervention et ceux rencontrés lors de notre étude

S'il est assez courant que la scientificité de la démarche de la recherche-action soit remise en cause dans les sciences de gestion (Cappelletti, 2010 ; Dupuy et *al.*, 2006), il est pourtant assez difficile de ne pas constater les résultats effectifs de cette pratique, car comme le rappelle, non sans humour, Koenig (1993) en soulignant que « *la théorie de Newton n'a pas changé le cours des planètes, par contre il n'est pas exagéré de dire que le management n'a jamais été exactement le même à partir du moment où les résultats des études menées à la Western Electric ont été connus* ».

Toutefois, Cappelletti (2010), identifie deux risques majeurs pouvant remettre en cause les résultats de la recherche-intervention, à savoir l'influence du contexte et la dérive vers la consultation. En effet, des pressions politiques pèsent sur le chercheur puisque des relations contractuelles existent entre le chercheur et l'organisation qui l'accueille pour mener ses travaux. Aussi est-il important, rappelle Cappelletti, que le chercheur ait bien déterminé un cahier des charges pour sa recherche ainsi que des phases de discussions/négociations avec l'organisation de manière à entretenir la confiance mutuelle. Hatch et Cunliffe (2009) nous rappellent que « *la principale différence entre le sens commun que nous théorisons tous et la théorisation scientifique réside dans le soin particulier que les scientifiques prennent pour développer et spécifier leur méthode. Ils contribuent de la sorte à un processus de construction systématique de la connaissance* ». Aussi, sur ces différents points, et cela dès le début de notre intervention, nous avons établi un calendrier de la recherche ainsi qu'une méthodologie co-construite s'appuyant sur des expériences préalables de notre groupe de recherche et sur la théorie générale. D'autre part, des phases d'échanges étaient prévues, à différents niveaux, à travers la mise en place de comités spécifiques liés au projet et chargé d'en vérifier la comptabilité avec le contexte, les objectifs initiaux et la théorie scientifique.

Il existe aussi un risque que le chercheur, immergé sur son terrain, soit influencé par la culture d'entreprise qui peut « *dévier le chercheur-intervenant, de manière plus ou moins consciente, de ses problématiques et de ses hypothèses initiales* » (Cappelletti, 2010). L'ensemble des auteurs en matière de recherche-intervention convergent pour souligner la difficile prise de distance avec le terrain qui est pourtant nécessaire pour mener à bien le travail de recherche (Plane, 1999 ; David 2002). Aussi faut-il se prévoir des sas de distanciation permettant de limiter les influences, d'échanger avec des personnes extérieures, en particulier des chercheurs. Cela peut être par exemple le cas des séminaires de recherche d'un laboratoire ou encore la communication lors d'un colloque en présence d'autres scientifiques. En effet, s'agissant d'un terrain très spécifique, il nous a fallu nous immerger complètement dans celui-ci afin de comprendre son fonctionnement et les particularités locales nombreuses, cela afin d'affiner notre analyse et le périmètre de notre intervention tout en créant et maintenant un climat de confiance réciproque. Nous avons pu, alors, connaître quelques difficultés à prendre du recul avec le terrain et avoir un degré d'analyse suffisant. L'écriture de différents articles, notre participation active à des formations et des colloques ainsi que le temps pris à l'issue de la recherche-intervention nous ont permis de créer le sas de décompression utile à l'analyse scientifique.

Le risque de pencher vers la consultance est, lui aussi, présent. En effet pour des contraintes de temps, d'argent ou de carrière, le chercheur peut ne pas exploiter son terrain pour en tirer des connaissances scientifiques. C'est en effet cette production de connaissance et de publication qui différencie le consultant du chercheur. En effet, le test des connaissances – par la publication d'articles ou la réalisation de communications – est indispensable pour en vérifier le caractère non falsifié et, *in fine*, scientifique (Popper, 1959 ; Wacheux, 1996 ; Maxwell, 2013 ; Plane, 2010) Selon Hatchuel (1994), « *l'intervention n'est pas seulement l'exploration d'un système mais la production de savoirs et de concepts qui permettent de penser les trajectoires dans lesquelles un collectif pourrait s'engager* ». Comme nous l'avons évoqué plus haut, notre participation à des rencontres scientifiques ainsi que l'organisation de formations et l'écriture d'articles dans des revues concernant spécifiquement notre terrain nous a permis de réduire considérablement ce risque voire même de l'écarter.

Trois tentations majeures auxquelles sont soumis les chercheurs-intervenants sont identifiées par Pichault et *al.* (2008) dans leur ouvrage : l'affairisme, le pragmatisme, l'opportunisme. Pour le premier, il s'agit de privilégier de la part du chercheur les retombées économiques de la mission plutôt que les apports scientifiques qu'il peut en tirer. Cela se rapproche alors plutôt de la consultance privée. Concernant le pragmatisme, il s'agit du maintien de « bonnes relations » avec la ou les organisations qui accueillent le chercheur, au détriment de la réserve et du recul qui devraient le caractériser pour qu'il puisse être force critique. C'est un point de vigilance que doit avoir le chercheur car comme le rappelle Enriquez (1997) : « *c'est bien parce qu'elle (l'intervention) ne peut être ni au service d'un pouvoir, ni un système de pouvoir, mais l'inauguration d'une parole neuve, qu'elle rencontre, violemment, les structures, les habitudes, les résistances* ». Aussi faut-il que le chercheur soit prêt à se trouver dans cette position. Cela a justement été notre cas au sein du SDIS pour lequel nous sommes intervenus et nous avons dû, à plusieurs reprises, rappeler notre position de chercheur. Ce positionnement a d'ailleurs eu des effets importants sur le projet et, en particulier sur son pilotage, ainsi que de manière générale sur la gouvernance de l'organisation. Ces points seront évoqués plus en détails par la suite.

Pour finir, nous pouvons évoquer la notion d'opportunisme selon laquelle le chercheur, une fois les résultats recherchés obtenus se retire du terrain laissant ainsi des acteurs face à leurs difficultés, ce qui n'est pas une situation souhaitable. Le changement doit s'inscrire dans un continuum temps, le chercheur appuyant l'amélioration des actions correctives au fur et à mesure (David, 2008). A ce titre, nous avons maintenu des relations très proches avec notre terrain, ce qui nous permet de nous rendre disponible pour celui-ci

très rapidement et de manière adaptée. D'autre part, nous avons gardé des connexions fortes avec l'ensemble du réseau des SDIS (autres SDIS, ENSOSP, Sécurité Civile), ce qui nous permet, là encore, d'assurer un suivi régulier et de répondre aux attentes des multiples acteurs.

C'est donc sur le chercheur que repose la responsabilité de limiter l'ensemble de ces risques. Sa position au sein de l'organisation peut aussi venir limiter ces derniers.

5.1.3. Le positionnement parfois complexe, sur le terrain, en tant que chercheur-intervenant

Tout d'abord, il convient d'indiquer que dans le cadre d'une recherche-intervention, le chercheur occupe une fonction qui n'est pas obligatoirement prévue au sein de l'organisation de manière naturelle. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il intervient auprès de l'ensemble des acteurs de l'organisation pour en étudier les comportements, pour analyser les raisons de leurs possibles dysfonctionnements ou pour proposer, à travers un travail collaboratif, des améliorations. La recherche scientifique a, alors, une portée plus profonde, à la fois sur le plan technique et scientifique, en amorçant le changement de l'organisation qu'elle étudie. Dans notre cas, la fonction que nous avons occupé n'existait pas, à proprement parlé, au sein de l'organisation et été contingente au projet accompagné en interne. Aussi avons-nous dû créer cette position, les prérogatives liées à celle-ci ainsi que trouver un positionnement hiérarchique soutenu par la direction et compris des acteurs.

Ensuite, il est courant que le chercheur puisse occuper des rôles divers au sein de l'organisation dans laquelle il intervient (Jouison, 2007) :

- un rôle de catalyseur : le chercheur appuie les acteurs pour qu'ils identifient et résolvent les problématiques rencontrées grâce à la proposition d'une nouvelle approche de celles-ci, d'outils à mettre en œuvre,...
- un rôle de médecin : le chercheur diagnostique, propose des solutions et les met en œuvre
- un rôle de fournisseur : le chercheur se positionne comme expert du domaine et apporte les informations techniques ou les services spécifiques à son expertise recherchée par l'organisation
- un rôle de facilitateur : le chercheur cherche à générer des apprentissages dans le système de relation client

Tour à tour, nous avons pu occuper ces différentes positions afin de mener à bien notre projet de recherche-intervention. L'important pour le chercheur est de veiller à ce que

les intérêts de sa recherche – qui sont, par nature, théoriques – soient en harmonie avec les intérêts et les attentes de l'organisation dans laquelle il intervient et qui sont, eux, plus pratiques.

Dans le cadre de notre recherche au sein du SDIS, nous nous plaçons, selon David (2000), dans une démarche partant d'une situation idéalisée ou d'un projet concret de transformation avec pour objectif la construction concrète de la réalité. Ici, il s'agit bien « *d'aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles et outils de gestion adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini* ». Aussi pouvons-nous dire que la recherche menée s'inscrit dans la typologie « recherche-intervention ». Il convient aussi, en matière de pouvoir, que le chercheur ait toute liberté pour faire varier les facteurs nécessaires à la recherche sans pour autant interférer avec les objectifs pratiques de l'organisation (David, 2000). Soulignons que les membres de l'organisation ayant participé à la recherche peuvent être tentés d'avoir un droit de regard sur ce qui est écrit dans les résultats de la recherche et donc en influencer le contenu.

En dépit de l'ensemble de ces précautions d'usage, le chercheur peut être confronté au « *statu quo* » organisationnel (Cyert et March, 1963) qui pourra empêcher toute modification de l'organisation, tout changement pendant le temps de la recherche et donc influencer, nous nous en doutons ici, sur les résultats possibles de celle-ci. Un certain temps d'inertie pour mettre en place de nouveaux projets ou pour réaliser des changements est souvent évoqué en particulier dans le secteur public, et c'est en particulier à cet élément auquel nous nous sommes confrontés. D'autre part, les conditions particulières liées à l'histoire du SDIS dans lequel nous sommes intervenus, et sur lesquelles nous revenons plus dans le détail infra, ont généré une période de « *statu quo* » assez longue contre laquelle nous avons dû lutter.

En complément, Eden et Huxham (1999) rappellent, quant à eux, que l'implication forte du chercheur sur le terrain d'étude ne suffit pas et qu'il n'est pas question de voir tout projet d'intervention comme une recherche-action. Dans ce cadre, les chercheurs déterminent une grille d'analyse du projet afin de faire de la recherche une véritable méthode scientifique en considérant les résultats (mobilisation de théorie, génération d'hypothèses), ainsi que le processus (modalités de mise en œuvre de la recherche). Ces mêmes auteurs reconnaissent toutefois qu'il est complexe de réunir l'ensemble des critères bien que le vœu pieu soit de les atteindre le plus possible. Nous proposons donc un tableau réunissant six des critères et nos éléments de validation de ceux-ci.

Tableau 75 - Critères de validation de la démarche de recherche-action

Critères	Notre démarche
1. Fondements théoriques du projet de recherche	Notre problématique s'articule autour des pratiques de mutualisation, leur mise en œuvre et leur impact sur la performance en s'appuyant sur plusieurs théories en sciences gestion : coûts de transaction, apprentissage organisationnel, changement organisationnel, diffusion de l'innovation,...
2. Visée transformative de l'organisation	Le changement au sein de l'organisation est explicite dans notre démarche à travers la mise en œuvre de projets mutualisés et collaboratifs et la production de connaissances actionnables par l'ensemble des acteurs du SDIS.
3. Objectif de transférabilité des connaissances et outils	Une des finalités de notre recherche est de produire des outils mobilisables dans d'autres SDIS et même plus largement dans d'autres organisations publiques (CG,...).
4. Composante descriptive et prescriptive répondant aux attentes	Dans un premier temps, nous avons bien décrit les pratiques et le contexte pour pouvoir ensuite participer et être force de proposition au regard des attentes des parties prenantes.
5. Dimension processuelle	Nous avons suivi un processus « classique » de recherche-intervention : immersion, concertation et planification, contribution au processus appropriatif.
6. Utilité sociale de la recherche	Nous avons diffusé la recherche auprès de l'ensemble des organisations publiques locales impliquées dans des démarches similaires. Nous nous sommes assurés que l'ensemble des modalités de mise en œuvre soit respecté pour préserver les organisations et ceux qui les composent dans l'objectif d'assurer une meilleure qualité de service public.

(d'après Eden et Huxham, 1999 in Barbat 2013)

Ce tableau nous a permis de mettre en avant la scientificité de notre démarche et cela à travers plusieurs critères établis par Eden et Huxham (1999). Dans un premier temps, nous nous sommes assurés des soubassements théoriques de notre projet de recherche. Initialement axé uniquement autour des problématiques de performance, nous l'avons enrichi en nous intéressant aux mécanismes de mutualisations ainsi qu'à leur mise en œuvre. Afin de construire notre modèle de recherche nous nous sommes appuyés sur de

nombreux auteurs en sciences de gestion nous ayant apporté un éclairage important sur plusieurs théories mobilisées comme celles des coûts de transaction, du changement organisationnel, de la diffusion de l'innovation, des fusions-acquisitions, *etc.* Ces éléments sont vérifiables dans notre revue de littérature en première partie de ce travail de recherche doctoral. Ajoutons, à toute fin utile, que notre projet de recherche initial, tel qu'il avait été présenté aux partenaires avant le début de la recherche, présentait une partie des théories et auteurs utilisés non seulement pour mettre en place la méthodologie d'intervention mais aussi pour analyser les différentes situations qui ont pu se présenter au fil du temps.

Ensuite, notre projet avait, en effet, une visée transformative de l'organisation non seulement en terme de culture, c'est-à-dire le renforcement d'une culture départementale par la construction de projets communs sur l'ensemble du territoire mais aussi, le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats à travers la mise en œuvre d'outils devant permettre l'analyse des actions et activités et, *in fine*, l'évaluation des politiques publiques. Ces éléments étaient d'ailleurs au cœur de la demande initiale des acteurs du terrain. D'autre part, nous avons veillé à générer des connaissances mobilisables par les acteurs eux-mêmes pendant la démarche mais aussi à son issue, tel que préconisé par la littérature abordée plus tôt. Pour ce faire, nous avons co-construit des outils et élaboré une démarche qui puisse être aisément mobilisable et, qui, d'autre part, puisse être mis en œuvre dans d'autres établissements de même type, assurant ainsi le critère de transférabilité des connaissances et des outils. Nous en tenons pour preuve notre participation à des séminaires ainsi qu'à des formations organisés par le CNFPT et l'ENSOSP auprès de professionnels évoluant sur des terrains similaires à celui de notre étude, en particulier les SDIS.

Dans le même esprit, nous avons veillé à respecter les attentes des commanditaires de l'étude ainsi que des différentes parties prenantes. Nous avons, pour cela, pris le temps d'établir un diagnostic descriptif du terrain avant de pouvoir entrer dans une dimension plus prescriptive afin d'initier et suivre le changement au sein de l'organisation. Pour cela, nous avons tenu à respecter une dimension processuelle importante, respectant les critères classiques de la recherche-intervention (immersion, concertation, planification et contribution au processus appropriatif) qui avaient été énoncés, certes sous une forme différente mais avec le même sens sous-jacent, lors de la planification du projet.

Enfin, nous pouvons affirmer l'utilité sociale de notre recherche dans la mesure où nous avons tenu, et cela dans le respect de l'objectif de transférabilité des connaissances et outils et des engagements pris auprès des partenaires de l'étude, à diffuser largement les

résultats de notre recherche auprès des organisations publiques locales impliquées dans des démarches similaires. Notre idée étant toujours de diffuser des pratiques et des modalités de mise en œuvre questionnant les pratiques actuelles et assurant, *in fine*, l'amélioration de la qualité du service public local.

Les enjeux, pratiques et risques d'une recherche-intervention ainsi que notre positionnement en tant que chercheur étant désormais clarifiés, nous nous concentrons, à présent, sur les détails et l'analyse de notre recherche qualitative menée pendant trois ans.

5.2. L'ambition d'un projet ayant donné naissance à des réalisations concrètes spécifiques au contexte de l'organisation étudiée

Nous avons montré, à travers notre analyse de la littérature, toute la richesse et l'intérêt de notre sujet d'étude, à savoir la mise en œuvre de pratiques de mutualisation et leur influence possible sur la performance publique locale, tout comme le bénéfice que nous pouvons en tirer en tant que chercheur en suivant une méthodologie qualitative. Nous proposons de revenir ici sur cette recherche, c'est-à-dire sur notre recherche-intervention de trois ans au sein d'un SDIS métropolitain, puisqu'elle a été pour nous l'occasion d'être à la fois les témoins mais aussi les « chevilles-ouvrières » de ces pratiques dans un contexte particulier que nous décrivons et analysons ici. Nous avons, en effet, eu l'opportunité d'intervenir, pendant trois ans, au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques afin d'accompagner l'ensemble de l'organisation et ses parties prenantes dans la mise en œuvre d'un projet d'établissement devant permettre, à terme, la mise en œuvre de pratiques renouvelées et innovantes de management ainsi que l'évaluation des politiques publiques. Cette sous-partie nous permettra donc de mettre en avant l'ambition du projet du SDIS et donc de notre recherche-intervention (5.2.1) en revenant en particulier sur le contexte interne de départ qui a pu avoir une influence notable sur celle-ci (5.2.2). Nous abordons ensuite les modalités d'intervention telles qu'elles avaient été prévues initialement ainsi que leurs évolutions (5.2.3) afin de pouvoir, finalement présenter les différentes réalisations concrètes liées au projet (5.2.4).

5.2.1. L'ambition de départ de la recherche-intervention au sein du SDIS 64

Nous pouvons dire que le projet, tel qu'il était pensé en amont de la part de l'équipe dirigeante du SDIS 64, était très ambitieux. En effet, l'idée principale et l'objectif final du

projet était de mettre le SDIS 64 en capacité d'évaluer les politiques publiques mises en œuvre en son sein. De plus, l'ambition était de pouvoir conjuguer le nécessaire accompagnement au changement des personnels du SDIS 64 et le besoin affirmé de réorganiser l'établissement pour le rendre plus performant. Le projet, alors nommé « *SDIS 2012* », se proposait, dès lors, de « *piloter la performance du SDIS 64 en s'appuyant sur de nouveaux outils technologiques tout en intégrant une dimension humaine au cœur du dispositif* ». De ce point de vue, il convient de signaler, dès à présent, que cette ligne de pensée n'a pas changé durant les trois années de notre intervention, et qu'elle demeure intacte encore aujourd'hui.

Dans ce cadre, le thème retenu de la convention de recherche est alors « *la mise en œuvre d'une démarche locale de performance au sein du SDIS 64* ». Cette convention est élaborée et signée par différents acteurs, à savoir le CNFPT, le SDIS 64 et l'UPPA, identifiant la démarche spécifiquement comme un projet de développement et de recherche. La convention retenaient trois objectifs principaux, à savoir la mise en place d'une gestion par la performance (avec une problématique liée au passage d'un projet d'établissement inopérant à la mise en œuvre d'outils de gestion de la performance), l'instauration d'une culture de changement ainsi que la mise en œuvre d'un accompagnement centré sur l'humain.

Ce contrat de recherche est négocié en 2009 dans un contexte national particulier pour l'ensemble des collectivités territoriales en France, et en particulier pour les SDIS, c'est-à-dire dans à un moment où les ressources se voient réduites ou limitées pour ces organisations alors que dans le même temps les compétences ont augmenté, au même rythme d'ailleurs que le niveau d'exigence des citoyens et leurs attentes en matière de reddition des comptes publics. Nous notons ici qu'une des prérogatives pour une recherche-intervention est ici remplie, à savoir une demande initiale d'investigation par des parties prenantes identifiées et dans une volonté de travailler de manière commune à la sortie d'une situation complexe.

Très rapidement, nous avons réalisé un lien entre le travail que souhaitait mener le SDIS et les pratiques de mutualisation dans la mesure où il était question, au fond, de mettre en place des passerelles solides entre les parties prenantes internes mais aussi externes afin de générer un véritable travail collaboratif source de performance. Ainsi, différentes pratiques de mutualisation pouvaient être mobilisées. La première était la mutualisation interne à travers la collaboration des agents autour de projets permettant aux structures de se rapprocher les unes des autres, tant sur des aspects matériels (partage de locaux),

qu'immatériels (construction de services communs), ou stratégique. Sur ce point, il était bien sûr question de co-construire, avec l'ensemble des acteurs, un projet stratégique pour l'ensemble de l'établissement. Enfin, des pratiques de mutualisation externe pouvaient aussi être évoquées, à travers les travaux menés avec le conseil général des Pyrénées-Atlantiques (convention, recherche de voies de mutualisation entre les services, *etc.*) ainsi qu'avec d'autres collectivités locales dans le cadre de constructions de bâtiments par exemple. D'autres voies de mutualisation étaient aussi évoquées comme le partage de connaissances avec d'autres SDIS ou la signature d'accords sur la zone transfrontalière.

5.2.2. Le contexte interne de départ de la recherche au SDIS 64

Il nous semble important de revenir sur le contexte interne du SDIS 64 au moment où notre intervention a débuté en 2009 afin de mieux en comprendre l'origine, ainsi que les difficultés rencontrées tout au long de la recherche-intervention. Ainsi, nous souhaitons préciser qu'en amont du contrat de recherche, plusieurs actions avaient déjà été lancées au sein du SDIS 64, et plusieurs événements, dont un tragique (le suicide d'un agent sur le lieu du travail), étaient survenus dans l'organisation. Ces éléments ont eu, selon nous, une influence notable sur la mise en œuvre du projet d'établissement, puisqu'ils ont fortement perturbé l'organisation et se sont souvent trouvés au cœur des discussions et échanges que nous avons pu mener avec les parties prenantes du SDIS et entre ces mêmes parties prenantes. Nous axons ici notre approche du contexte autour d'éléments relevés dans le courant de l'année 2009, à savoir l'inachèvement de la départementalisation (5.2.2.1), la mise en œuvre d'un projet non approprié par les agents (5.2.2.2), le déficit en management, l'épuisement professionnels de nombreux agents et le manque de communication interne (5.2.2.3). Enfin, nous abordons la mutation informationnelle profonde initiée au sein du SDIS 64 (5.2.2.4) ainsi que la mutation politique (5.2.2.5) qui ont, elles aussi, joué un rôle important.

5.2.2.1. Une départementalisation inachevée

Si l'équipe de direction, en 2009, s'intéresse de près aux démarches de performance et fait appel à l'intervention de l'UPPA, c'est parce que le SDIS rencontre, alors, un certain nombre de problématiques et, en particulier, recherche à finaliser, ou du moins opérationnaliser concrètement, un projet initié en 2007 étant en lien direct avec la démarche de départementalisation entamée depuis une dizaine d'années. En effet, si de nombreux SDIS estiment avoir dépassé depuis longtemps cette étape, il est d'avis des cadres dirigeants du SDIS 64, du moins en 2009, que celle-ci n'est pas tout à fait terminée. Cela est

d'ailleurs souligné, une peu plus tard, dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui indique, dans son rapport final d'audit, que : « *toutes les conséquences de ladite départementalisation ne semblent [...] pas avoir été tirées dans les modes d'organisation et de fonctionnement d'un SDIS apparaissant encore à certains égards davantage comme une fédération de corps communaux que comme un corps départemental à part entière. Pour cette raison, le projet d'établissement insiste sur la nécessité de développer le sentiment d'appartenance au "nouveau" SDIS et de renforcer le rôle de l'état major départemental, trop longtemps resté limité* » (Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine, Juillet 2010, p.7). Nous voyons dans les conclusions de la CRC un clair appel à une plus grande mutualisation, c'est-à-dire à une mise en commun de moyens et des pratiques afin de permettre une meilleure construction de l'établissement public.

D'autre part, du point de vue organisationnel, la départementalisation n'est pas complètement achevée avec une certaine autonomie dénoncée des groupements territoriaux ainsi qu'un fonctionnement des unités spécialisées peu conforme à l'esprit de corps départemental. Ajoutons que de nombreux acteurs du terrain semblent avoir du mal à appartenir à ce dit corps départemental, en particulier dans les Centre d'Incendie et de Secours volontaires où la tradition communale est encore très présente. D'autre part, certains services pouvaient encore être centralisés, dans un objectif d'amélioration du service public, comme cela était déjà fait dans de nombreux SDIS, comme par exemple le service gérant les matériels techniques.

C'est pourquoi, dès 2007, l'équipe de direction a souhaité mettre en œuvre un projet d'établissement partagé avec l'ensemble des acteurs.

5.2.2.2. Un premier projet d'établissement non approprié par les parties prenantes du SDIS

En 2007, le SDIS 64 a eu recours aux services du cabinet Lamotte avec pour objectif la rédaction d'un projet d'établissement d'envergure pour dynamiser le service et le faire évoluer en fonction des changements liés à l'analyse et à la couverture des risques ainsi que ceux liés à la réglementation des SDIS. Ce projet, défini pour cinq ans et présenté au Conseil d'administration du SDIS le 17 décembre 2007, a mis en avant cinq axes de gestion pour l'avenir. Au delà d'un rappel sur le contexte historique, notamment concernant les conditions de la départementalisation sur le plan conventionnel, le rapprochement des centres communaux, la globalisation des moyens, des biens, ce document faisait un bilan de la montée en puissance des effectifs et du budget. D'autre part, dans l'esprit du Cabinet Lamotte, la place du projet d'établissement s'inscrivait dans une double interaction,

premièrement avec le Schéma d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) pour la partie opérationnelle (politique du secours) et deuxièmement avec la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens élaborée avec le conseil général. Celle-ci, établie sur trois ans jusqu'en 2008, en application l'article L.1424-35 du CGCT, donnait au SDIS des moyens financiers, négociés, pour agir et mettre en œuvre sa politique.

En particulier, il est à souligner que ce projet d'établissement n'a pas abouti « sur la forme », faute d'une adhésion des personnels. En effet, le projet a été produit principalement par le cabinet de conseil en relation directe avec le directeur départemental et, bien que sollicités, les agents du SDIS 64 n'ont pas vraiment pu intervenir sur la construction de ce projet. De plus, le changement de gouvernance (en 2008) et les difficultés rencontrées au niveau du management sont venus « télescoper » ce projet de manière considérable et par voie de conséquence n'ont pas permis sa mise en application.

C'est pourquoi, en 2008, le SDIS 64 s'est adressé au CNFPT afin de recevoir une aide dans le but de développer et mettre en place des outils de gestion de la performance afin de déconcentrer l'activité de l'établissement, tout en poursuivant un objectif d'amélioration des conditions de travail et réduire les phénomènes d'épuisement professionnel. Cette commande initiale, après concertation avec le Directeur du SDIS, s'est déclinée en 5 objectifs principaux :

- augmenter la visibilité et le pilotage de l'organisation ;
- mettre en œuvre une démarche « projet d'établissement » ;
- améliorer l'efficacité et la performance ;
- déconcentrer la gestion de l'information et l'activité ;
- améliorer les relations humaines dans l'organisation.

Pour ce faire, des actions ont été initiées à la fois avec les cadres mais aussi avec de nombreux acteurs du SDIS. Au total, ce sont environ quatre-vingt personnes, de tous statuts, issues de l'ensemble des structures du SDIS, qui ont été mobilisées pour composer des « groupes de compétences » composés autour de plusieurs thématiques, à savoir :

- Santé et Social ;
- Qualité, Evaluation, et Retour d'expérience ;
- Opération, Fonctionnement, Organisation, Normes et Règles ;
- Management, Valorisation, Transversalité et Réactivité ;
- Développement durable ;
- Complémentarité SPP/SPV/PATS et Volontariat ;

- Communication et Relationnel ;
- RH, GPEEC, et Evaluation du personnel.

Les groupes de compétences ont principalement travaillé sur des actions nouvelles à mener ou des actions d'amélioration du service public, en s'attachant, en particulier, aux domaines fonctionnels. L'ensemble de ces propositions a permis la constitution d'une base de données de grands objectifs et actions à mener, déclinés sous la forme : « visées / objectifs / actions » prenant en compte quatre dimensions, à savoir structure et organisation, relations humaines, performance et évaluation ainsi que développement durable.

Toutefois, cette décomposition, bien que permettant une meilleure détermination des grands axes de réflexion ou actions à mener, présentait des lacunes importantes, à savoir des confusions entre objectifs et actions ainsi que les moyens pour mener ces actions, une focalisation sur les dimensions fonctionnelles de l'organisation ainsi que l'absence de l'activité ordinaire du SDIS (uniquement des actions nouvelles). L'opérationnalité de l'ensemble de ces travaux était, aussi, assez aléatoire. C'est en particulier sur ces différents points que notre intervention s'est axée dès son lancement.

5.2.2.3. Un déficit en matière de management, un syndrome d'épuisement professionnel et un défaut de communication interne

Avant le début de notre intervention, plusieurs rapports faisaient état d'une crise du management et/ou d'un certain déficit de compétences managériale de la part de certains cadres au sein du SDIS (rapport Lamotte, 2007 ; rapport CNFPT, 2008). En effet, des relations conflictuelles existaient au sein même du comité de direction, analysées comme le résultat d'approches très différentes sur les problématiques et les modalités d'action de la part des acteurs. En effet, le Directeur départemental de l'époque a voulu réformer en profondeur le fonctionnement de l'établissement public sans associer de manière directe les membres de ce comité, ce qui a pu engendrer de nombreuses tensions. De plus, la fracture existante entre les responsables des services (chefs de groupements de services) et les responsables de centres (chefs de groupements territoriaux) s'est encore accentuée générant une opposition entre les acteurs de terrain et la structure de direction. Ajoutons que de nombreux agents du SDIS ressentaient ces tensions, cela en cumul de plusieurs autres problématiques telles que le manque d'harmonisation des procédures entre les différents groupements et même services sur le territoire, l'absence de ligne directrice claire, l'augmentation de la charge de travail ou encore le manque de reconnaissance. Au cours de l'année 2008, les conflits au sein de l'équipe de direction ont été nombreux et se sont

prolongés toute l'année 2009. En effet, l'équipe de direction, composée du directeur départemental, du directeur départemental adjoint, du directeur opérationnel et technique, de la directrice administrative et financière rencontrait des difficultés pour communiquer. Une défiance existait entre les membres et aucun projet commun ne pouvait donc voir le jour de manière concrète. C'est au cours de cette année qu'est intervenu, à la demande du SDIS, un professionnel *via* le CNFPT qui a initié de multiples réunions entre les membres du Comité de direction afin de rénover le dialogue entre les cadres et restaurer une confiance mutuelle. Dans ce cadre, un séminaire de quelques jours a même été organisé à l'extérieur des locaux du SDIS 64 pour favoriser les échanges.

Pour autant, alors que le contexte semblait apaisé au sein de l'équipe de direction et que les groupes de compétences avaient rendu une version assez avancée de leurs travaux, un évènement tragique est survenu, ébranlant durablement les équipes du SDIS 64, à savoir le suicide d'un agent d'un des groupements fonctionnels, sur le lieu même du travail le 30 juin 2009. Ce drame a été l'élément déclencheur de multiples actions des organisations syndicales (grèves, défilés dans les rues de la ville de Pau), des personnels mais aussi des cadres au sein du SDIS. Ces différentes manifestations ont pu mettre publiquement en exergue le malaise profond existant au sein de la hiérarchie du SDIS 64 et se répercutant dans toute la structure. Tout cela immobilisera les équipes du SDIS 64 pendant un temps assez long, le mal-être étant profond et les revendications nombreuses. Il fut, en effet, assez complexe d'évoquer un travail d'équipe pour initier une démarche de performance impliquant la mise en place d'outils de gestion spécifiques et qui est souvent, par raccourcis, considérée comme étant en relation directe avec des situations extrêmes telles que le SDIS 64 venait de vivre.

Toutefois, malgré cette période difficile, l'équipe de direction a souhaité poursuivre les travaux engagés avec pourtant, en arrière-plan, un fort sentiment de défiance d'une grande partie des agents, dont ceux occupant les places les plus élevées dans la hiérarchie. Il est utile de noter que des procédures judiciaires relatives à cette époque troublée sont d'ailleurs toujours en cours à l'heure de la rédaction finale de cette recherche doctorale, ce qui ne peut pas favoriser, nous le comprenons, un climat de travail apaisé. Pour autant, la Cour Régionale des Comptes (2010) soulignait d'ailleurs dans son rapport l'importance de poursuivre cet effort : « *L'exercice de concertation approfondi auquel a donné lieu l'élaboration du projet d'établissement pourrait en outre contribuer à l'apaisement de relations sociales semble-t-il traditionnellement assez tendues* ».

Pour finir, il convient de souligner que la communication interne était alors très peu développée au sein du SDIS, malgré l'existence d'un magazine interne réalisé une entreprise de communication externe. Cette relative absence de communication structurée entre la direction, les groupements, les services et les Centres de secours, qu'elle soit verticale ou horizontale, était aussi perçue comme un besoin de développement pouvant participer à l'amélioration du climat au sein de l'établissement, non seulement pour informer sur les réalisations en interne, expliquer les décisions prises mais aussi pour mettre en avant le travail de l'ensemble des acteurs œuvrant dans les différentes structures du SDIS. Précisons que cet axe de développement était souvent rattaché à l'évolution, à venir, des systèmes d'informations devant permettre, *in fine*, la meilleure circulation de l'information.

5.2.2.4. Une évolution attendue des systèmes d'information

Avant le début de notre intervention, mais aussi tout au long de celle-ci, le SDIS est marqué par une mutation profonde de ses systèmes d'information. En effet, une démarche d'urbanisation de ses systèmes d'information a été engagée, celle-ci recouvrant tant les domaines opérationnels que fonctionnels. Ces projets sont connus, en interne, sous plusieurs acronymes, à savoir :

- SIOPE : Système d'Information Opérationnel ;
- SIAF : Système d'Information Administratif et Fonctionnel ;
- SIG : Système d'Information Géographique ;
- SSSSM : Système d'Information de Santé ;

Un travail important fut mené par la direction des systèmes d'information (DSI) sous la supervision du Directeur Opérationnel et Technique (DOT). En effet, les changements devaient être nombreux et demander la participation de nombreux personnels référents dans les différentes structures du SDIS, cela en complément de l'activité dite normale du service. De surcroît, ces changements nombreux ne devaient pas se limiter aux applicatifs, aux réseaux ou aux stations de travail mais remettaient en cause un certain nombre de procédures et d'habitudes de fonctionnement au sein du SDIS, ce qui ne pouvait pas se faire sans difficulté.

D'autre part, il convient de souligner que le SDIS a toujours souhaité, durant cette démarche de rénovation des processus internes et des systèmes d'informations, mettre en œuvre un Système d'Information d'Aide à la Décision (SIAD) résultant de la consolidation de données issues de ces différents Systèmes d'information (SI) au sein d'un entrepôt de données. Dans le périmètre de ce SIAD, le SDIS a ainsi inventorié trois domaines

fonctionnels bien spécifiques qui peuvent nécessiter des niveaux de représentation différents, à savoir :

- l'opérationnel, activité cœur de métier des pompiers ;
- les métiers administratifs et fonctionnels ;
- la gouvernance du SDIS, autrement dit « *le pilotage de l'établissement* », à travers le suivi d'indicateurs clés du projet « *SDIS 2012 : le pilotage de la performance* ».

Le SIAD était donc prévu comme un « espace » pouvant permettre aux collaborateurs (à terme, jusqu'au niveau individuel) d'avoir accès et de comprendre les données de pilotage plus rapidement, de telle sorte qu'ils prennent des décisions meilleures et plus rapides pour, in fine, atteindre les objectifs de leur organisation. Les apports du SIAD peuvent alors être classés en deux grandes catégories, à savoir l'amélioration de l'efficacité de la communication et de la distribution des informations de pilotage d'une part et l'amélioration du pilotage du SDIS 64 résultant de meilleures décisions, prises plus rapidement et sur la base d'éléments d'aide à la décision, d'autre part.

L'idée était donc que l'équipe de chercheurs de l'université puisse apporter son expertise dans l'élaboration de cet outil ou d'un cahier des charges pour acquérir un outil permettant d'atteindre ce niveau d'exigence. En la matière, le rapport de l'inspection de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine en 2010 soulignait l'importance de ces changements en lien avec la performance de l'organisation du SDIS : « *le changement à venir des systèmes d'information devrait permettre de mieux structurer l'organisation grâce à une approche par processus* ». De plus, ce même rapport précisait que : « *la modernisation annoncée de l'informatique de gestion du SDIS ainsi que la spécialisation de personnels dédiés à cette mission ne pourront que faciliter la mise en œuvre d'une telle politique d'évaluation* ». La mise en place d'un outil spécifique pour évaluer et piloter les politiques publiques élaborées et mises en œuvre au sein du SDIS 64 a donc aussi fait partie d'une des facettes de notre recherche-intervention.

5.2.2.5. Une relation conventionnelle étroite entre le SDIS et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques

Il est à noter que le SDIS entretient depuis de nombreuses années une relation étroite avec le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques. En effet, en application de la loi L.1424-35 du CGCT, le CG 64 et le SDIS sont engagés, pour la seconde fois, dans une démarche conventionnelle qui, dans le respect des principes d'autonomie de l'établissement

public SDIS, assure la promotion des objectifs du Département en matière de secours aux personnes et aux biens. Précisons qu'en 2010, seulement 70% des SDIS étaient engagés dans ce type de démarche (Cabinet Lamotte, 2010). La convention pluriannuelle, qui se veut être un véritable pacte de gouvernance entre le SDIS et le Conseil Général, repose alors sur un triptyque. En effet, au sein de cette convention il est précisé qu'elle doit être :

- une convention de sens en assurant, sur l'ensemble du département des Pyrénées-Atlantiques, un service de qualité à un coût optimal ;
- une convention de partage et de solidarité, en permettant d'identifier les domaines de compétences partagées et dans ces domaines, confier le leadership au plus performant, en affirmant la solidarité et l'entraide entre les deux établissements, notamment lors de circonstances exceptionnelles ;
- une convention de transparence et de confiance, en favorisant l'échange et la circulation d'information et l'évaluation des actions menées.

Afin de dépasser les critiques de la Chambre Régionale des Comptes (2010) indiquant que « *essentiellement tourné jusque-là vers la maîtrise budgétaire, le pilotage de la gestion du SDIS commence seulement à intégrer une démarche d'évaluation individuelle et par service* », le SDIS, accompagné par le CNFPT, au travers de son projet d'établissement « SDIS 2012 », s'inscrit ainsi dans une démarche de pilotage de la performance. Les objectifs de cette convention de partenariat en prolongement des éléments évoqués plus haut sont donc :

- de garantir la qualité et la continuité de fonctionnement du Service départemental d'incendie et de secours dans le cadre de sa mission de service public au cours des quatre années 2009, 2010, 2011 et 2012 ;
- de prendre en compte, de façon globale et anticipée, les problématiques de distribution des secours dans le département des Pyrénées-Atlantiques ;
- de prendre en compte les spécificités du corps départemental ;
- de poursuivre la maîtrise de l'évolution des dépenses et le respect des principes de rigueur budgétaire ;
- d'inscrire le SDIS dans une logique de développement durable et de cohésion sociale ;
- de mettre en œuvre entre le Département et le SDIS des espaces de coopération qui permettent de mutualiser les compétences et les moyens.

Ajoutons que, dans ce cadre, le SDIS a le besoin de définir un cap politique pour l'orientation de toute son action, notamment vis-à-vis de ses agents.

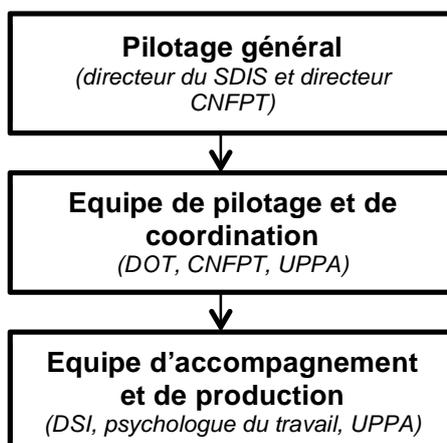
5.2.3. Les modalités initiales de notre recherche-intervention au sein du SDIS 64

Comme nous l'avons évoqué, la convention encadrant notre projet de recherche précisait trois parties prenantes pour la mise en œuvre du projet au sein du SDIS, à savoir le SDIS des Pyrénées-Atlantiques, le CNFPT Aquitaine, l'Université de Pau et Pays de l'Adour. Aussi, sur cette base, la démarche a associé, dès les premières rencontres, les chercheurs de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, des cadres du SDIS des Pyrénées-Atlantiques ainsi que l'ensemble des professionnels accompagnant déjà depuis quelques mois ou années le SDIS 64 dans son souhait de refonte organisationnelle. L'accompagnement du projet d'établissement a donc nécessité, au fil des années l'intervention de plusieurs acteurs. Initialement, cet accompagnement était réalisé par un cabinet de conseil (Cabinet Lamotte), puis par un intervenant extérieur (CNFPT). Par la suite notre équipe de chercheurs de l'UPPA a rejoint cet accompagnement ainsi qu'une psychologue du travail (statut SPV).

Dans le cadre de notre recherche-intervention, cette équipe, composée d'experts dans différents domaines (sciences de gestion, sciences humaines et sociales,...), a dû prendre un temps important de concertation pour définir une méthodologie adaptée à son intervention commune au sein du SDIS 64 sur laquelle nous revenons par la suite. Ces acteurs étaient alors coordonnés par le Directeur départemental adjoint (DDA) du SDIS 64, officiant comme chef de projet. Si la démarche a subi de nombreuses évolutions, c'est aussi le cas du pilotage du projet qui, suite à des problématiques managériales internes, a dû changer en cours d'intervention.

Aussi, à l'aube de l'année 2010, il a été convenu l'organisation ci-après :

Figure 27 - Pilotage initial du projet "SDIS 2012"



La coordination des travaux fut initialement confiée à un intervenant extérieur (CNFPT) pour la partie méthodologique, le suivi des travaux étant supervisé en interne par le DDA. L'équipe de chercheurs de l'UPPA s'est en particulier attachée à la prise en charge de l'aspect « performance » du projet (élaboration du projet politique, segmentation stratégique,...), les éléments liés aux ressources humaines étant confiés aux intervenants extérieurs (CNFPT et psychologue), tandis que le directeur des systèmes (DSI) assurait le lien avec la dimension informatique du projet.

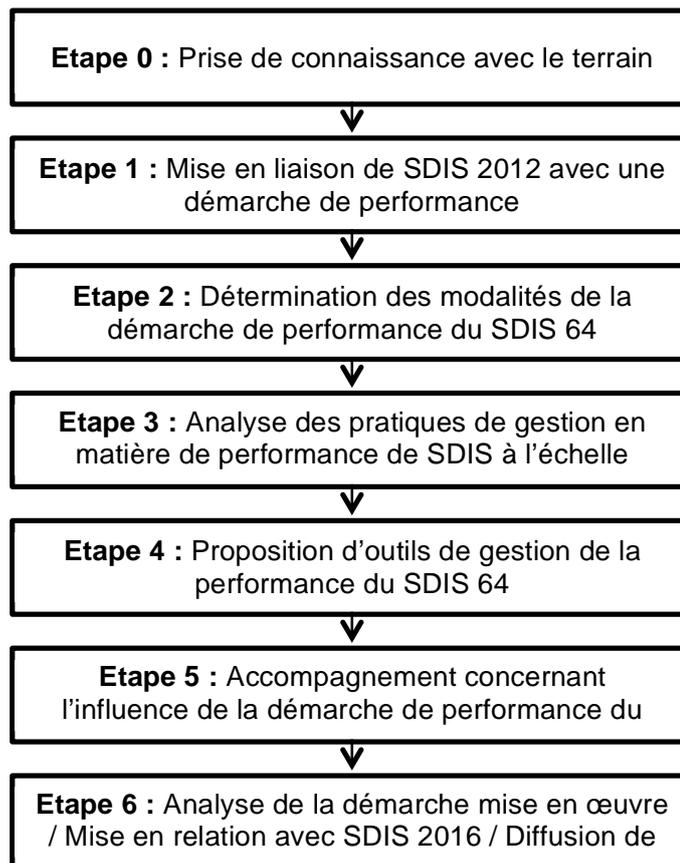
Concernant les étapes de la méthode, lors de l'élaboration de la convention entre les différents partenaires, une annexe scientifique précisait les étapes principales potentielles du projet de recherche. Tout d'abord, l'étape initiale de ce projet de recherche-intervention, identifiée comme Etape 0, avait pour objectif la connaissance approfondie du terrain de recherche sur les plans culturel, légal, humain, technique et organisationnel. En particulier, il s'agissait ici d'entrer en contact avec les différents acteurs, prendre connaissance des différents travaux ayant été menés en interne, comprendre les modes de fonctionnement et les relations interpersonnelles et inter-structures mais aussi se donner le temps d'appréhender les spécificités d'un établissement tel que le SDIS. Ensuite, l'étape 1 était prévue comme un temps d'analyse et de mise en liaison du projet SDIS 2012 avec une démarche de performance, cela en se focalisant sur l'élaboration de la structure du Système d'Information d'Aide à la Décision (SIAD), afin de planifier la performance, responsabiliser les ressources humaines et, in fine, évaluer la performance. Pour cela, les travaux des groupes de compétences devaient être repris dans des outils appropriés et être mis en relation avec des projets de services.

Dans la continuité, l'étape 2 devait permettre de déterminer les modalités de la démarche de performance au sein du SDIS 64 à travers la formalisation d'un processus spécifique et de modalités organisationnelles adaptées comme la création d'un comité projet, la formalisation de liens entre les fonctions supports et les fonctions métier ou encore la détermination du niveau d'engagement des acteurs. En matière de recherche scientifique, il s'agissait ici de contribuer à l'évolution et l'opérationnalisation du modèle de recherche développé par le Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion de l'UPPA, basé sur des études théoriques et empiriques réalisées à l'échelle locale, nationale et internationale en matière de gestion de la performance locale. S'agissant de l'étape 3, elle portait sur l'analyse des pratiques de gestion en matière de performance de SDIS à l'échelle nationale à travers des cas cliniques ou une étude quantitative, cela afin de pouvoir mieux adapter à la démarche, en fonction des expériences externes. Ces étapes devant conduire logiquement à la proposition d'outils de gestion de la performance du SDIS 64, faisant l'objet de l'étape 4. Il

s'agissait, notamment, de proposer un dispositif de planification de la performance du SDIS 64, en particulier par la création d'une segmentation stratégique en « missions-programmes-actions » (modèle Ioffique) des politiques publiques du SDIS 64, cela en connexion avec le budget de celui-ci. Dans le même, l'accompagnement et la formation des agents étaient prévus pour s'assurer de leur engagement et de leur appropriation de la démarche et des outils, en passant aussi, pour cela, par des objectifs individuels et la déconcentration de certaines fonctions. Dans cet esprit, l'étape 5 prévoyait un accompagnement concernant l'influence de la démarche de performance du SDIS 64 sur SDIS 2012 portant sur l'intégration des travaux et la poursuite de ceux-ci avec les équipes.

Enfin, la sixième et dernière étape portait sur l'analyse de la démarche mise en œuvre, la mise en relation ou plutôt préparation du projet SDIS 2016 et la diffusion de la démarche auprès d'autres SDIS. Cette étape devant se faire à travers l'analyse de la démarche mise en œuvre (forces et faiblesses) en s'intéressant aux impacts culturels, organisationnels, financiers, humains, relationnels, etc. ainsi que la formalisation finale d'une méthodologie générale utile à d'autres SDIS. Afin de donner un lecteur plus aisée de ces étapes, nous proposons ici un schéma les reprenant dans leur ensemble :

Figure 28 - Les étapes prévues du projet de recherche au moment de son lancement (2009)



Cependant, et comme cela est le cas le plus souvent dans les recherches-interventions, ces étapes ont été assez rapidement revues et cela en collaboration avec l'ensemble des acteurs précités de manière à mieux prendre en compte les particularismes nombreux du terrain et ses besoins afin de permettre la mise en œuvre de la démarche au sein de l'organisation dans les meilleures conditions possibles.

5.2.4. Les réalisations de la recherche-intervention et les évolutions nécessaires de la méthode déployée au SDIS 64

Dans cette sous-partie, nous abordons les différentes réalisations que nous avons pu mener durant notre recherche-intervention au sein du SDIS 64. Ces réalisations sont venues, progressivement, modifier la méthode d'accompagnement afin de la rendre la plus compatible possible avec le terrain de recherche, et cela de manière co-construite. Ainsi, nous abordons la formalisation de la stratégie pour le SDIS 64 (5.2.4.1), le travail collaboratif avec les équipes dans le but de mettre en œuvre le projet (5.2.4.2) ainsi que les évolutions du comité de pilotage (5.2.4.3). Ensuite, nous évoquons les formations que nous avons menées auprès des acteurs du projet (5.3.4.4), ainsi que la mise en œuvre d'une solution informatique adaptée aux objectifs du projet (5.3.4.5). Pour finir, nous revenons sur nos travaux en matière de développement de la communication tant en interne qu'en externe (5.3.4.6).

5.2.4.1. La formalisation de la stratégie et de la segmentation stratégique du SDIS 64

Nous avons souhaité ici nous focaliser sur un élément très important dans le cadre de notre démarche, à savoir la formalisation du projet politique et stratégique ainsi que l'intégration de l'ensemble des travaux réalisés par les filières. Ce point était très important pour le SDIS qui avait besoin de ce cadre et en particulier de connaître les orientations politiques pour mener l'action sur le terrain de manière concrète.

Comme nous l'évoquons plus haut, la première segmentation réalisée par le SDIS à l'issue du travail des groupes de compétences portait sur quatre dimensions, à savoir la structure et l'organisation, les relations humaines, la performance et l'évaluation et le développement durable. Ces axes étaient ensuite découpés en « visées / objectifs / actions ». Toutefois, ce premier travail présentait un certain nombre de lacunes qu'il nous a semblé important de rapidement combler. En particulier, nous avons noté une confusion entre les objectifs et les actions, l'absence de l'activité ordinaire et en particulier l'absence de l'activité liée au cœur de métier, c'est-à-dire toutes les opérations sapeurs-pompier. Ce

constat partagé avec l'ensemble du Comité de projet (COPROJ) a conduit celui-ci à élaborer une méthodologie visant à compléter la segmentation stratégique avec l'ensemble des activités dites « ordinaires » et de revoir la formalisation des missions et programmes ainsi que les objectifs politiques et stratégiques qui leur sont respectivement rattachés. Ajoutons que la direction du SDIS 64 souhaitait mettre en place une démarche de performance permettant, *in fine*, l'évaluation des politiques publiques à travers la mise en place de tableaux de bord en s'appuyant sur un modèle de type « Iolfique » qui puisse s'étendre à l'ensemble des structures mais aussi à l'ensemble des agents. Les limites du travail initial devaient donc être levées pour réaliser cela.

Aussi, avons-nous entrepris la construction d'une première proposition de segmentation stratégique à partir de l'ensemble des travaux réalisés par les groupes de compétences qui avaient déjà fait l'objet d'un arbitrage par le Comité de Direction en place à cette époque. Un travail complémentaire, en collaboration avec le Directeur Opérationnel et Technique (DOT) fut réalisé pour obtenir une segmentation satisfaisante pour que le projet d'établissement couvre les domaines opérationnels (incendies et secours) qui avaient été sortis du champ d'expertise des groupes de compétences. Le travail réalisé par le DOT et ses proches collaborateurs au cours de l'été 2009 s'appuyait principalement sur les conclusions et perspectives du Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). La première proposition de segmentation stratégique fut présentée et validée au début de l'année 2010 par les élus du bureau du Conseil d'Administration du SDIS (CASDIS), composé du Président et des 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} vice-présidents.

Toutefois, il est apparu nécessaire de compléter cette segmentation stratégique pour pouvoir évaluer l'ensemble de l'établissement public. Aussi, il a été convenu au sein du Comité de Projet (COPROJ) d'intégrer l'ensemble des activités mises en œuvre au sein du SDIS 64, de manière à avoir une évaluation complète, mais aussi finaliser l'ensemble des activités réalisées quotidiennement au sein du SDIS ce qui n'avait jamais été fait et qui devait apporter une meilleure lisibilité à l'action publique locale.

D'autre part, avec l'arrivée d'une nouvelle gouvernance au sein du SDIS 64 (élections cantonales de 2011), mais aussi avec les remontées de l'ensemble des membres composant les filières, il convenait de fiabiliser le travail de segmentation stratégique. Grâce à un travail collaboratif, une méthodologie pour mener le diagnostic stratégique fut élaborée, s'appuyant sur des concepts théoriques, ainsi que sur les pratiques de multiples établissements publics (voir annexe 2). Aussi, un diagnostic territorial, mais aussi organisationnel, a été réalisé par l'équipe de l'UPPA, celle-ci s'appuyant sur de nombreux

documents produits localement, ou à l'échelle nationale ainsi que sur son expertise liée à sa présence au sein du SDIS 64 depuis plus d'un an. Cette version fut soumise d'abord à l'équipe d'accompagnement qui apporta certains ajustements, et un travail plus approfondi sur certains points fut mené par l'équipe de l'UPPA en relation avec les équipes du SDIS. Soulignons que nous sommes ici, clairement, dans une mutualisation de type stratégique. Il fallait en effet que ce diagnostic soit le plus juste possible de manière à ce que les éléments qui en découlent soient des plus pertinents et permettre une action adaptée. Une fois stabilisé en interne, ce travail fut présenté et amendé par le comité de direction élargi du SDIS 64 puis présenté aux élus du Bureau du CASDIS pour les associer à la démarche et montrer au plus grand nombre leur engagement. Ce diagnostic a permis de mettre en avant une première vision pour l'établissement public :

- Attractif, reconnu par tous et répondant aux besoins des parties prenantes (usagers, collectivités locales, etc.) ;
- Respectueux des lois, règlements et de son engagement civil : par l'exercice de ses missions réglementaires et ses compétences avec qualité :
 - Avec une organisation clarifiée et des modes de fonctionnement performants répondant aux besoins opérationnels ;
 - Avec des agents formés et engagés au regard des besoins du service, travaillant dans un climat de confiance et de bien-être ;
 - Avec une situation financière/patrimoniaire saine, anticipatrice et correspondant aux besoins du service public rendu.

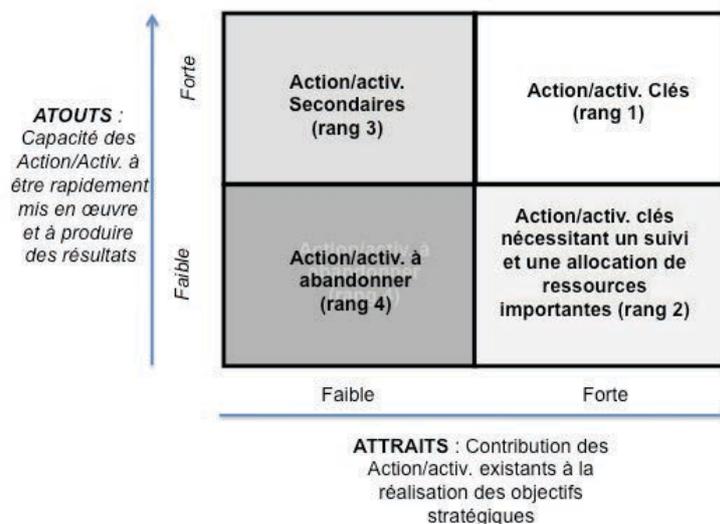
Au-delà de cette vision, les missions (niveau supérieur d'expression des politiques publiques) et les objectifs politiques ont alors été confirmés :

- Mission Prévision : Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions ;
- Mission Prévention : Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département des Pyrénées-Atlantiques ;
- Mission Opération : Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des Pyrénées-Atlantiques ;
- Mission Organisation : Améliorer l'organisation du Service départemental.

Dans un temps parallèle, nous avons engagé un vaste travail de vérification de la segmentation stratégique dont toute la méthodologie a été exprimée dans une présentation à la disposition de l'ensemble du SDIS 64 sur le site intranet dédié au projet d'établissement.

Ce travail a consisté en particulier à la vérification des travaux réalisés par les filières, à savoir la vérification de la formalisation des activités, la correction de la base de données des actions répétées plusieurs fois ainsi que l'identification d'activités ou actions transversales. Ensuite, une vérification des programmes (niveau d'expression stratégique des missions) a été réalisée ainsi que le rattachement et la priorisation des actions et activités énumérées par les filières. Le comité de projet estimant nécessaire l'intervention du Directeur départemental pour prioriser les programmes stratégiques, c'est ce dernier qui a réalisé, avec l'appui de l'UPPA, l'ensemble de ce travail étalé sur plus d'une trentaine d'heure de réunion au total. Afin de permettre de travailler, nous avons réalisé une matrice atout/attraits, permettant de connaître non seulement le rattachement aux programmes mais aussi donner une valeur de priorité à donner aux actions/activités (voir annexe 2).

Figure 29 - Matrice de priorisation des actions et activités dans le projet d'établissement

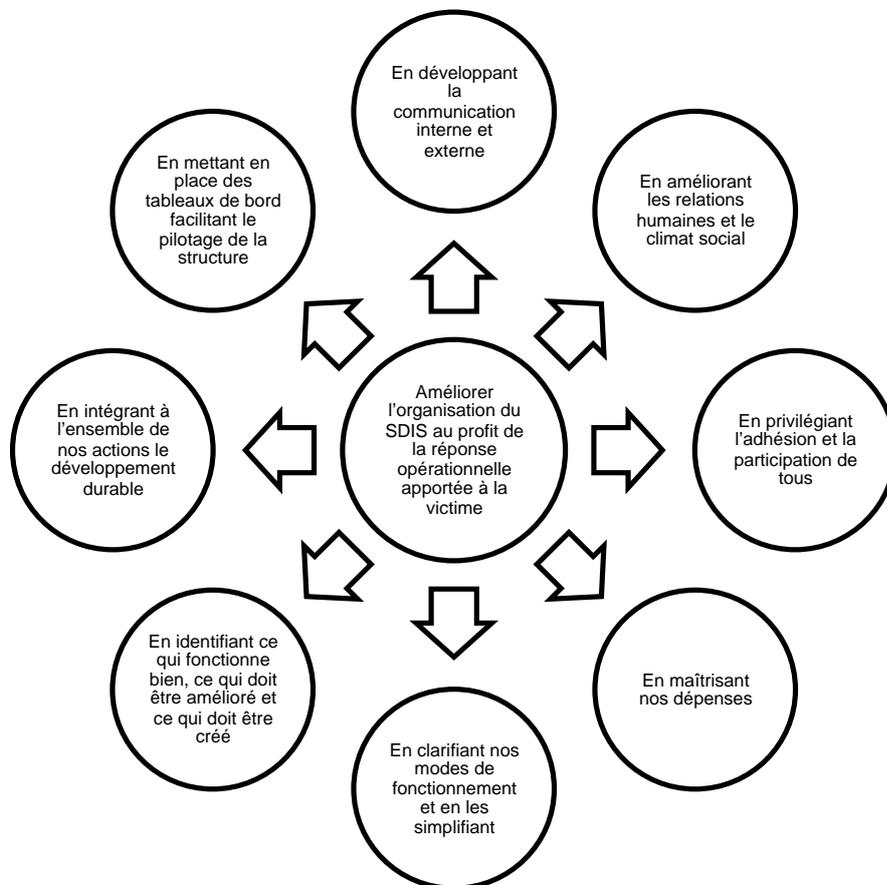


Au final, ce sont vingt-sept programmes qui ont été retenus pour proposition au Bureau du CASDIS et, par cette technique, les actions/activités ont toutes été rattachées à un programme comme le veut la logique dite « lolfique » (Missions-Programmes-Actions). Ce rattachement fut expliqué et soumis aux différentes filières pour vérifications et compléments. Ce travail très complet fut assez difficilement compris par les parties prenantes et, suite à des travaux longs de reformulation de certains points, de nombreux compromis furent trouvés pour rééquilibrer la distribution des activités et tâches au sein des programmes. De longues discussions eurent aussi lieu pour revoir la priorisation de certains programmes ou mêmes de certaines actions.

Afin de pouvoir limiter ces résistances, nous avons entrepris une nouvelle formalisation de la méthodologie qui devait nous permettre de conduire le projet à son terme.

Dans ce même temps, et suite à un changement de gouvernance du SDIS, le directeur du SDIS a souhaité sensibiliser le Président du CASDIS avec le fonctionnement du SDIS 64 et lui présenter, avec précision, l'ensemble des programmes ainsi que leurs enjeux. Ainsi, douze rencontres ont été organisées à partir de l'été 2011 et jusqu'à fin octobre 2011, cela ayant permis de valider et corriger marginalement un certain nombre d'axes stratégiques du projet d'établissement. C'est pourquoi, nous avons à nouveau revu la segmentation stratégique pour proposer un cadre plus adapté à notre terrain d'intervention. Afin de donner un sens précis à la démarche, commun à tous et porteur d'un message fort, il a fallu recentrer la vision du projet autour de l'amélioration de la réponse opérationnelle (cœur de métier) au service de la victime.

Figure 30 - La déclinaison de la vision stratégique du SDIS 64 (2011)



Cette vision fut, dès lors, déclinée en dix politiques eux-mêmes donnant naissance aux objectifs stratégiques du SDIS 64. A ces derniers, nous avons pu rattacher l'ensemble des activités et actions. Nous avons, d'ailleurs, réalisé un document d'une vingtaine de page reprenant cette déclinaison (voir annexe 3). Celui-ci est encore utilisé au sein du SDIS 64 au

moment où nous finalisons la rédaction de ce travail de recherche et sert de fil conducteur à l'action départementale réalisé par l'ensemble des équipes du SDIS 64.

5.2.4.2. La travail avec les équipes pour faire évoluer l'organisation et améliorer la responsabilisation

Au cœur du projet de recherche-intervention, nous avons positionné le travail collaboratif comme un élément indispensable. Rappelons qu'au cœur de la convention de recherche, nous avons indiqué deux objectifs (sur les trois) liés à la dimension humaine du projet, à savoir l'instauration d'une culture de changement au sein du SDIS 64, la mise en œuvre d'un accompagnement centrée sur l'humaine. C'est pourquoi, dès le début du projet, une méthodologie fut proposée en collaboration étroite entre l'ensemble des acteurs du COPROJ afin de pouvoir lancer les travaux (voir Annexe 4). Cette méthodologie prévoyait des actions directes sur le terrain, permettant aux parties prenantes de comprendre la démarche et d'être les acteurs de la construction du projet et du changement lié. Pour s'assurer du bon fonctionnement de la méthodologie, il fut décidé de lancer le travail à titre expérimental avec le Groupement Technique (GTEC - intégré aujourd'hui dans le Groupement des Moyens Généraux), le Groupement territorial Sud, le Centre d'Incendie et de Secours (CIS) « mixte » d'Oloron-Sainte-Marie (composé de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et de sapeurs-pompiers volontaires (SPV)) ainsi que le CIS « volontaire » de Navarrenx (composé uniquement de sapeurs-pompiers volontaires).

Ainsi, de nombreuses réunions se sont tenues avec ces différents services, en présence de leurs responsables respectifs et de l'équipe d'accompagnement qui assurait un rappel de la méthodologie et une aide dans la conduite de la réunion et de la formalisation des travaux. Nous avons assisté à l'ensemble de ces réunions et participé à leurs préparation, tenue et suivi. Il est à noter en particulier que le travail avec le GTEC a permis de poser les bases d'un travail approfondi sur les activités, les processus du service, ainsi que sur les différentes problématiques organisationnelles rencontrées. Ces éléments devraient d'ailleurs servir par la suite à la construction d'une nouvelle méthodologie.

S'agissant du travail avec les Centres d'incendie et de secours (CIS), celui-ci a mis en avant la nécessité de s'intéresser tout particulièrement à la formalisation et la simplification des tâches administratives pour les sapeurs-pompiers volontaires notamment, en les intégrant au processus de changement. En effet, concernant la réponse opérationnelle réalisée par les CIS, celle-ci s'appuyant sur des guides nationaux de référence (gestion opérationnelle de commandement) très peu de remarques furent formulées. Toutefois, certaines voies d'amélioration furent évoquées comme par exemple la

mutualisation entre les CIS, la diminution des temps de départ en intervention, l'amélioration des formations, *etc.* D'ailleurs, ces éléments furent repris par la suite dans la segmentation politique. Pour autant, à aucun moment le commandement des opérations de secours n'a été remis en cause. Paradoxalement, celles et ceux qui en intervention étaient reconnus comme « les chefs » (commandants des opérations de secours ou « COS ») étaient parfois, voire souvent contestés dans leurs directives managériales en lien avec les activités administratives et fonctionnelles. Nous avons pu entendre à de nombreuses reprises cette remarque tant avec l'équipe de direction qu'avec les agents (Personnels Administratifs Techniques et Spécialisés (PATS), SPP et SPV) rencontrés lors des réunions préparatoires. Il fallait donc travailler plus particulièrement sur ce point. Cette remarque étant ici faite, il est à noter qu'un travail intéressant a été produit concernant les différentes opérations de secours menées ainsi que leur déroulement. En effet, dans le cadre d'une démarche globale de performance portant sur l'évaluation des politiques publiques, l'ensemble des actions et activités doit être pris en compte. Notons cependant que ce travail ne serait exploité que beaucoup plus tard, après que l'ensemble des activités fonctionnelles ait été passé en revue, c'est-à-dire en fin d'année 2012

Dans ce cadre, il a fallu rapidement réfléchir à une autre organisation sur les modalités de réflexion. L'objectif était bien de construire une véritable démarche de recensement des activités et actions avec les acteurs du terrain, de nourrir le projet d'établissement et de connaître avec précision les voies d'amélioration pour le SDIS 64. C'est la deuxième phase qu'a connu le projet du SDIS 2012 durant la période fin 2010 à 2012 sous l'impulsion du comité de projet. Celui-ci a, en effet, pris la décision de réaliser des groupes par filière fonctionnelle (administration et finances, emplois et compétences, moyens généraux, santé et secours médical (dont hygiène et sécurité ainsi que cellule psychologique), système d'information et secrétariat). La dernière filière étant, par nature, très transversale, les problématiques traitées par elles sont donc communes à plusieurs services. Cette organisation donnait la possibilité de couvrir l'ensemble des champs d'activité du SDIS 64 (tant fonctionnelle qu'opérationnelle) et d'associer non seulement les services de la direction, mais aussi les Groupements territoriaux et les CIS mixtes et volontaires. L'idée étant d'avoir une vue d'ensemble des activités pour ne pas évaluer le projet d'établissement seulement sur des actions innovantes mais bien sur l'ensemble des activités et actions menées en son sein.

De surcroît, nous nous sommes assurés qu'au sein de chaque filière il existe une représentativité réelle de l'ensemble des acteurs du SDIS 64 pour permettre une cohérence d'ensemble, éviter les oublis mais aussi permettre une communication descendante plus

aisée par la suite (ce qui est un des éléments clés de succès d'une démarche telle que celle-ci). Ainsi, chaque filière était constituée d'agents du groupement fonctionnel (parfois tous présents à chaque réunion), d'un chef de groupement territorial, d'agents des groupements territoriaux (chefs de pôles ou correspondants), de chefs de CIS mixtes et volontaires – en fonction des disponibilités – ainsi que toute personne jugée utile et compétente pour la réalisation du travail d'énumération des activités et de formalisation des problématiques ou axes de développement. Concernant l'animation des filières, le choix fut porté sur la désignation d'un chef de filière par le Directeur départemental, en général le responsable du groupement fonctionnel concerné. Celui-ci serait accompagné par notre équipe, dans toutes les phases de réalisation des travaux. Il est à noter que ces responsables de filières sont encore aujourd'hui les référents concernant le projet d'établissement. En effet, fin 2013 un bilan d'activités a été dressé pour l'année écoulée, et ce sont ces mêmes chefs de filières qui ont assuré la remontée d'information en lien avec le projet d'établissement.

Concernant le travail à réaliser, les filières avaient la charge de formaliser, de manière collective, l'ensemble de ses activités qui ont été déclinées en grandes Missions puis Activités et Tâches (M-A-T). Le niveau « missions » a permis de réaliser un regroupement cohérent de plusieurs « activités ». Ce sont les « activités » qui intéressaient en particulier le COPROJ pour la fiabilisation de la segmentation stratégique. Une attention particulière fut portée sur le niveau « activités », le niveau « tâches » permettant une précision qui pourrait servir, plus tard, à la formalisation des procédures. Dans le même temps, il a été demandé aux filières de garder une trace écrite des différents éléments concernant leurs axes d'amélioration (c'est-à-dire « ce qui est fait mais qui pourrait être mieux fait ») ou leurs axes de développement (« ce qui n'est pas fait et qui devrait ou pourrait être fait »). A travers ces axes, les filières prenaient la responsabilité non seulement de pointer les éléments à améliorer mais aussi se faisaient force de proposition pour trouver des solutions adaptées aux différentes situations. Ces éléments ont été soumis au COPROJ ainsi qu'au Directeur Départemental dans le cadre du projet et ont été analysés en suivant. De plus, les problématiques plutôt d'ordre organisationnel ont été évoquées lors des différentes réunions des filières. Après une première expression de ces problématiques, souvent transversales, le COPROJ a demandé, sur la base d'un modèle réalisé par l'équipe d'accompagnement, de reformuler ces dernières, ainsi que des actions correctives possibles. Les responsables de chaque filière ont reçu une aide spécifique apportée par l'équipe d'accompagnement pour rédiger et mettre en forme ces documents. Ces problématiques ont été ensuite exposées au Directeur départemental par l'équipe d'accompagnement et ont fait l'objet d'un certain nombre de commentaires et de décisions

qui ont été communiqués aux chefs des différentes filières pour qu'ils puissent prendre les dispositions adaptées. Nous notons là un des premiers effets du projet d'établissement et de l'accompagnement à savoir une formulation co-construite des problématiques, leur mise en commun et la recherche de solutions adaptées à travers des actions mutualisées.

Cette organisation du travail a permis la production d'un travail très riche, jugé de qualité par l'ensemble des parties prenantes, et surtout, soulignons-le, ayant fait l'objet d'une large consultation en associant de nombreux acteurs internes, ce qui va ouvrir la voie à une troisième étape. En effet, les travaux réalisés par les groupes filières sont assez lourds pour les agents, tant pour le nombre de réunions que cela nécessite que pour la forme adoptée. Aussi, le choix a-t-il été fait de revoir les modalités de mise en œuvre, sous les directives du directeur départemental du SDIS ainsi que du Président. Ainsi, la méthodologie retenue prévoyait un travail avec les élus pour redéfinir le projet politique au regard de l'ensemble des travaux réalisés et des ambitions des élus (évoqué plus haut), l'utilisation de l'ensemble des Missions-Activités-Tâches énumérées par les filières et la conservation de ces appellations, l'identification, par les filières, des actions à maintenir en l'état, à améliorer, à créer, la priorisation de ces actions dans le temps (par semestre) ainsi que le traitement particulier des activités récurrentes et spécifiques, certaines activités étant uniquement menées par certaines structures, d'autres étant présentes dans l'ensemble des structures. D'autre part, nous avons demandé aux filières d'identifier les structures pilotes de chaque action, c'est-à-dire les structures ayant en charge le bon déroulé de chacune d'entre elle et pouvant prendre la responsabilité de revoir le processus. Ensuite, les filières devaient identifier aussi les structures pouvant mettre en œuvre ces actions ou activités. Ainsi, à travers cette méthode, les structures ont pu prendre la responsabilité de leur travail et prendre des engagements sur les travaux à mener.

Une fois ce travail réalisé, il a été convenu que les filières puissent travailler, de manière prévisionnelle, sur la répartition des ressources humaines sur les différentes actions/activités et l'affectation des ressources financières sur les différentes actions/activités. Pour ce faire, et en l'absence dans un premier temps d'un logiciel adapté, une matrice fut réalisée par notre équipe et envoyée à l'ensemble des responsables des filières. Enfin, il a été acté de définir avec précision les objectifs à atteindre et de déterminer les indicateurs pertinents pour alimenter les tableaux de bord de gestion et d'aide à la décision. Ceci permettant, en fin de processus, d'évaluer les politiques publiques.

Par souci de complète interconnexion entre les projets, il fut prévu dans la méthodologie que le projet de chaque structure intègre, avec le soutien de la sous-direction

des emplois et des compétences, les fiches de poste de chaque agent. Ces fiches de postes, recensant les tâches individuelles seront mises en place dans le cadre de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois, des Activités et des Compétences (GPEEAC). Enfin, dernière étape des projets de structures, la mise en œuvre des outils d'évaluation annuelle des personnels était, elle-aussi, prévue. Les chefs de structures devaient pouvoir avoir accès à la base de données générale de l'ensemble des actions et activités du SDIS 64 (donc à la segmentation stratégique) afin de pouvoir positionner les activités de leurs structures dans la segmentation globale. Ils devaient avoir aussi accès, de manière simplifiée, à la base de données des structures, des RH et des moyens financiers pour réaliser une affectation de ceux-ci au plus juste. Au final, les projets de structures devaient permettre de ramener les actions et activités au plus près des opérationnels et donc donner la possibilité d'adapter plus précisément les moyens nécessaires à leur bonne mise en œuvre. Il était prévu que l'atteinte des objectifs opérationnels soit aussi contrôlée par l'évaluation finale réalisée par les agents, cette évaluation des activités et actions devant permettre, au final, l'évaluation des missions et des politiques. Il en va de même pour l'évaluation des structures. Ainsi pensés, les projets de structures ne pouvaient alors plus être déconnectés les uns des autres et devront tendre vers une complète cohérence du projet d'établissement.

Ajoutons que les responsables des filières, après directives écrites du Directeur départemental, ont exposé cette nouvelle méthodologie aux membres de leurs filières. Il leur fut aussi demandé de préparer une synthèse et une appréciation de la nouvelle méthodologie en vue d'une réunion présidée par le Président du CASDIS le 2 novembre 2011. Nous assistons ici à une véritable appropriation des outils ainsi qu'à une responsabilisation des acteurs autour des processus de changement, ce qui n'avait jamais véritablement eut lieu dans le cadre de la démarche. Lors de la réunion, chaque chef de filière a pu relater l'accueil reçu de la nouvelle méthodologie par les membres de sa filière. Selon les rapporteurs, la nouvelle méthodologie fut reçue favorablement par les équipes. Aussi, les chefs de filières semblaient déterminés à poursuivre le travail mené dans le cadre du projet d'établissement, le jugeant indispensable pour permettre l'amélioration continue de l'établissement public. Il s'agit ici d'un passage presque obligé pour valider l'engagement, l'implication de l'ensemble des chefs de filière et assurer la pérennité du projet. Devant cette situation favorable, le Président du CASDIS ne put que confirmer son adhésion à la nouvelle

méthodologie et affirmer sa volonté de mettre en œuvre le projet d'établissement sous une appellation plus cohérente : « le projet d'établissement du SDIS 64 »⁶³.

5.2.4.3. Le pilotage du projet et ses évolutions en lien avec un contexte tendu

Les changements qu'a connus la démarche et que nous avons relatés ici sont, en grande partie, dus à la nécessaire adaptation d'une méthodologie à un terrain particulier. Pour autant, il convient de souligner que les changements ont aussi coïncidés avec plusieurs changements, non seulement de la gouvernance du SDIS, mais aussi du comité de pilotage du projet. En effet, le changement de majorité politique au sein du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a eu pour conséquence l'arrivée d'une nouvelle équipe politique à la tête du SDIS, le Président en particulier voulant s'imprégner du travail déjà réalisé et apporter ses idées au projet d'établissement. D'autre part, jusqu'à mi-2010 c'était le directeur adjoint qui était en charge du projet SDIS 2012 jusqu'à qu'il souhaite que le porteur principal du projet soit le directeur départemental. Ainsi, si au départ le comité de pilotage était assez large, ouvert à de nombreuses parties prenantes, sa composition a très largement évolué au fil du temps jusqu'à ne plus compter que trois acteurs. Ces changements font en particulier suite à une crise interne du management et des relations conflictuelles entre les acteurs intervenant sur le projet, qui ont conduit le directeur du SDIS, à la fin de l'été 2011, à reprendre en main l'ensemble du projet et d'en être le responsable, s'entourant uniquement d'un des membres de notre équipe et un représentant du CNFPT pour définir la méthodologie et assurer le suivi des travaux au sein d'un comité de projet très largement resserré. Le directeur du SDIS assurait alors les relations avec l'ensemble des parties prenantes, en particulier les élus et les directeurs des services, responsables des filières. Ses relations aussi régulières avec les syndicats, lui donnaient aussi un atout pour défendre et faire évoluer le projet. Le directeur est encore à ce jour le porteur du projet au sein du SDIS 64 avec le soutien de la responsable du contrôle de gestion.

5.2.4.4. La nécessaire formation des parties prenantes

Nous nous étions engagés, dès le début de notre intervention, à réaliser des formations afin de permettre une montée en compétences des cadres et de leurs équipes

⁶³ Ce changement de nom peut paraître insignifiant, toutefois eu égard au contexte interne ainsi qu'au rejet massif voire épidermique de "SDIS 2012", il fallait changer cette appellation. De plus, le projet ayant beaucoup évolué, cela semblait une bonne idée. Ajoutons qu'il nous semblait utile de changer dans le mesure où : « *Tous les projets dignes de ce nom doivent avoir une identité et en particulier un nom* » (Ramez CAYATTE, *Manager un projet... : Oui mais comment ? Des outils pratiques de pilotage*, Issy-les-Moulineaux, ESF Editeur, 2010.)

ainsi que pour faciliter l'appréhension et l'appropriation des concepts et des outils de la démarche de performance mise en œuvre. Ainsi, notre équipe a pu, à plusieurs reprises, former les agents du SDIS. Des formations se sont tenues lors des différentes interventions en réunion, il est d'ailleurs à noter que bon nombre d'actions de formations se sont réalisées de manière informelle par nos interventions orales d'explication, de clarification, *etc.* Dans le même ordre d'idée, rappelons aussi que l'équipe d'accompagnement est intervenue à de nombreuses reprises auprès des membres du COMDIR lors de leurs réunions hebdomadaires ainsi que pour des formations ponctuelles. Ajoutons que nous avons participé activement à la constitution du règlement intérieur insistant sur la nécessaire communication et la confiance partagée qui faisaient défaut dans cette instance et dans le SDIS de manière générale..

Nous avons aussi eu l'occasion d'organiser des formations plus formelles (*annexe numérique*). En effet, en début de démarche et pour chaque changement réalisé de la démarche, nous avons organisé des séances de formation informant sur les tenants et les aboutissants de la démarche, mais aussi permettant d'expliquer les changements engendrés. Ces formations se sont tenues au plus proche du terrain, depuis les centres de secours concernés jusque dans les services de la direction participant au projet. D'autre part, pendant notre intervention, nous avons réalisé une formation sur le contrôle interne, qui a permis à certains acteurs (groupement de gestion des risques et groupement technique) de formaliser des procédures internes, en particulier sur des processus qui posaient problèmes dans l'organisation quotidienne du travail. D'autre part, ce travail a aussi impacté l'organisation puisqu'il a pu conduire à la nouvelle organisation du groupement des moyens généraux avec notre accompagnement.

En complément, comme nous l'avons évoqué plus haut, nous avons mené des formations sur la démarche et en particulier lorsqu'il a été question de formaliser la stratégie et la segmentation stratégique de l'établissement, car nous souhaitons pouvoir réaliser des changements via la participation des personnels. D'autre part, nous avons aussi formé les agents sur les différentes étapes du projet, en particulier lors de la construction de la segmentation finale (choix des Action ou activité (AA) prioritaires, tri des AA répétées plusieurs fois, des AA de management et de gestion, *etc.*).

Pour finir sur les formations internes, nous avons personnellement formé les agents du SDIS à l'utilisation de la plateforme collaborative informatique utilisée, alors, pour le suivi et la gestion du projet d'établissement. En effet, de nombreuses formations ont eu lieu pour familiariser les agents et leurs chefs de structure au fonctionnement de la plateforme ainsi

qu'aux possibilités techniques de celle-ci. Ces présentations, assurées par l'équipe de l'UPPA ayant elle-même été formée par le développeur ce qui permettait de faire un lien direct avec le projet d'établissement en cours au sein du SDIS. Ces « formations » reçurent un très bon accueil puisqu'enfin le projet d'établissement prenait vie, pour l'ensemble des agents, de manière concrète.

5.2.4.5. La mise en œuvre d'une solution informatique adaptée

De nombreuses réflexions ont été menées par notre équipe en relation avec la direction des systèmes d'information et de transmission du SDIS pour assurer une connexion entre l'urbanisation du système d'information et le projet d'établissement.

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de son Schéma Directeur des Systèmes d'Information, le SDIS a fait le choix de se lancer dans la construction d'un Système d'Information et d'Aide à la Décision (SIAD). Les attentes concernant le SIAD peuvent être classés en deux grandes catégories, à savoir, d'une part, l'amélioration de l'efficacité de la communication et de la distribution des informations de pilotage et l'amélioration du pilotage résultant de meilleures décisions, prises plus rapidement et sur la base d'éléments d'aide à la décision, d'autre part. C'est pourquoi le SDIS 64 a, depuis le début de la démarche, souhaité s'équiper d'un outil permettant de suivre l'avancée de l'ensemble des projets politiques et structurels afin d'avoir une vue d'ensemble et une évaluation complète des politiques publiques. En d'autres termes, l'idée était de pouvoir formaliser l'ensemble des activités et actions des différentes structures et les objectifs à atteindre pour chacune d'entre elles. D'autre part, la solution informatique devait aussi présenter la possibilité de déterminer les indicateurs pertinents pour alimenter les tableaux de bord de gestion et d'aide à la décision de chaque service ainsi que des indicateurs pertinents pour alimenter les tableaux de bord permettant le pilotage et l'évaluation des politiques publiques. Pour cela il convenait qu'une double lecture du projet d'établissement soit permise, à savoir une lecture par activités (politiques, missions, activités/actions, tâches) et une lecture par structure (direction, sous-directions, groupements fonctionnels et territoriaux, CIS). Il faut aussi souligner que chaque projet devait pouvoir être suivi manière individuelle et se décliner en quatre parties distinctes : objectifs, organisation, moyens (RH, financiers, patrimoniaux) et évaluation.

Ainsi, au milieu de l'année 2012, nous avons eu l'occasion de travailler avec les acteurs du projet portant sur l'urbanisation des systèmes d'information pour penser dès en amont l'avènement du système d'information d'aide à la décision, prenant contact avec l'ensemble des fournisseurs. Enfin, nous avons contribué à la rédaction d'un cahier des

charges porté par le directeur départemental pour mettre en place un logiciel adapté aux besoin d'évaluation des politiques publiques au sein du SDIS. Ainsi, après avoir lancé une offre de marché public et étudié plusieurs propositions, le SDIS des Pyrénées-Atlantiques a pris en location, pour une période d'essai d'un an renouvelable, une plateforme informatique paraissant être celle répondant le mieux aux attentes du SDIS. Un premier travail fastidieux de saisie et de vérification des données dans le logiciel fut réalisé en amont par notre équipe afin d'assurer une bonne reprise des données, faciliter la prise en main du logiciel par l'ensemble des acteurs et éviter, ainsi, toute résistance à la mise en œuvre de ce nouvel outil. Chacune des filières a donc vu son travail intégré au logiciel et chacune d'elle a, ensuite, pu ajouter, à l'intérieur, de nouvelles informations. Il s'agissait, en particulier, du nom de des structures pilotes des missions et actions/activités (structures ayant la responsabilité directe des politiques), du nom des structures de mise en œuvre des actions/activités (structures intervenant d'une façon ou d'une autre dans la mise en œuvre (totale ou partielle) des actions/activités) et du nom du responsable administratif (agent en charge de l'action ou activité). En complément, certains services ont entrepris la quantification du temps de travail pour chaque agent en fonction des activités lui étant affectées. Cela permettait, alors, de mettre en avant le travail des agents, parfois supérieur aux estimations des responsables de service, mais aussi de quantifier précisément la valeur de l'ensemble des projets. Nous avons d'ailleurs passé plusieurs séances de travail avec les équipes pour réaliser ce travail riche en apprentissages pour l'ensemble des parties prenantes.

Concernant la mise en place de ce logiciel, nous avons aussi travailler longuement avec la direction des emplois et des compétences qui, dans le même temps, mettait en place un logiciel de gestion des fiches de postes et des entretiens individuels dans le cadre du projet de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet, nous souhaitons qu'une cohérence existe entre le nom des activités présentes dans les deux référentiels pour au final n'en créé qu'un. Ce travail était encore en cours à notre départ du SDIS 64. D'autre part, afin de permettre l'utilisation complète et automatisée du logiciel de suivi et d'évaluation des politiques publiques (et donc de l'ensemble des activités du SDIS), un travail doit aussi être engagé pour déterminer si les données nécessaires à la construction des tableaux de bord sont présentes dans le système d'information et comment il est possible de les stocker et les récupérer de manière automatique.

Pour finir, nous souhaitons souligner que nous avons tenu à ce qu'une des politiques du SDIS soit concentrée essentiellement sur les systèmes d'information et de télécommunications, eu égard à l'importance des changements engagés les années précédentes et ceux à venir dans le futur. D'autre part, nous avons, en chaque occasion,

rappelé l'importance d'une utilisation approfondie du système d'information dans l'ensemble de structures du SDIS pour en améliorer les modes de fonctionnement.

5.2.4.6. Le développement de la communication interne et externe du SDIS 64

La communication interne relative au projet d'établissement était un des points que nous avons identifié comme défaillant et nous pensions, depuis le début de notre intervention, qu'il fallait revoir un certain nombre d'éléments pour la rendre à nouveau opérationnelle, partant du postulat qu'une bonne communication interne favoriserait les échanges, fluidifierait les relations et rendrait plus transparente l'organisation et les décisions prises en interne.

Tout d'abord, en interne, et s'agissant du projet d'établissement, le directeur du SDIS 64 avec le soutien de l'équipe d'accompagnement, a réalisé un numéro spécial du Magazine Infrarouge (interne au SDIS 64) faisant un point exhaustif sur le projet d'établissement : les travaux engagés, les réussites, les projets à poursuivre,... ainsi qu'un point assez important sur la méthodologie et les enjeux du projet. Au sein de ce numéro spécial s'adressant à toutes les parties prenantes du SDIS, le Président du CASDIS a lui aussi renouvelé ses vœux de voir le projet aboutir positivement.

Ensuite, le directeur départemental a réuni plusieurs fois le Comité de Direction (COMDIR) de l'établissement public pour discuter avec ses membres des enjeux du projet, des orientations données à celui-ci mais aussi pour débattre avec eux des modalités de sa mise en œuvre. Les membres du COMDIR devant ensuite assurer une communication descendante vers les membres de leurs filières respectives. Nous avons pu assister à ces communications lors de nombreuses réunions de service auxquelles nous avons été invités ainsi que lors des réunions de travail des groupes filières évoqués plus tôt. Il est important de rappeler que l'équipe d'accompagnement est intervenue à de nombreuses reprises auprès des membres du COMDIR lors de leurs réunions hebdomadaires ainsi que pour des formations ponctuelles. L'équipe a participé activement à la constitution du règlement intérieur insistant sur la nécessaire communication et la confiance partagée.

Il est aussi important de souligner la communication importante réalisée en direction des élus pour les associer pleinement à la démarche. Tout d'abord, et nous l'avons évoqué plus haut, l'association pleine et entière du Président du CASDIS pour la définition des axes politiques puis, il convient de signaler la rédaction de deux documents importants : *le projet politique, ambitions et politiques* et *note explicative portant sur le projet d'établissement du*

SDIS 64. Ces deux documents ont eu pour vocation, au-delà de la sensibilisation des élus au projet, de leur faire amender et valider le projet politique pour le diffuser au sein de l'ensemble de l'établissement et à l'extérieur.

Nous pouvons aussi ajouter l'organisation d'une grande manifestation portant sur le projet d'établissement réalisée au sein de l'Hippodrome de Pau en début d'année 2010, ce qui a permis de faire une communication très large sur le projet.

Pour finir sur la communication interne, nous avons aussi participé au comité de rédaction du magazine interne du SDIS, ce qui nous a permis de toujours vérifier et rappeler le lien nécessaire avec le projet d'établissement, pour mettre en avant les travaux menés par les acteurs dans ce cadre. D'autre part, nous avons contribué, lors de travaux annexes, à la communication interne en travaillant notamment sur le livret d'accueil du SDIS et son support de distribution, action qui entraine dans le projet d'établissement.

Concernant la communication externe, celle-ci a pris plusieurs formes. Tout d'abord, nous avons communiqué assez largement, avec la collaboration du directeur départemental, les magazines du SDIS portant sur le projet d'établissement, afin de faire connaître notre démarche à l'extérieur des frontières du SDIS 64. Ensuite, toujours avec le directeur, nous avons eu l'occasion de mener des conférences portant sur la mise en œuvre d'un projet d'établissement et son pilotage (voir annexe 5). Enfin, nous avons pu communiquer sur la démarche entreprise au sein du SDIS 64 non seulement au cours de formations professionnelles avec le CNFPT, mais aussi lors de formations universitaires auprès d'un public d'étudiants en master management des collectivités locales. Dans le même esprit de diffusion, nous nous sommes appuyés sur notre expérience au sein du SDIS pour réaliser des communications scientifiques lors de différents colloques et rencontres universitaires qui ont permis de faire connaître la démarche et d'en partager la méthode, voire même de la corriger grâce aux échanges avec d'autres professionnels, scientifiques ou praticiens.

Ces différentes actions menées au sein du SDIS 64 ainsi que les changements qu'a pu connaître la méthodologie d'accompagnement et de mise en œuvre nous invite, dès à présent, à nous intéresser aux résultats de notre recherche-intervention en lien avec notre problématique.

5.3. Les résultats de la recherche-intervention en lien avec notre problématique : le rôle clef de la formalisation et de la maîtrise des modalités de mise en œuvre des projets de mutualisation

Notre intervention sur le terrain du SDIS 64 nous a permis de réaliser un grand nombre d'actions en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes pour mettre en place une démarche de performance. Nous avons principalement pu percevoir, pendant ces trois années, toute l'importance de l'accompagnement et de la méthode de mise en œuvre des nouvelles pratiques au sein d'une organisation pour favoriser le bon déroulement de celles-ci. Cela vient confirmer, dans notre modèle, la position médiatrice de la dimension des modalités de mise en œuvre dans la relation d'impact des pratiques de mutualisation sur la performance publique locale. Ainsi, nous avons focalisé notre attention sur l'importance du travail collaboratif pour favoriser le changement organisationnel (5.3.1), puis nous nous intéressons à l'importance du leadership politique et administratif (5.3.2). Nous abordons, ensuite, la nécessaire présence d'une méthodologie adaptée au terrain (5.3.3) comme facteur de succès de la démarche, tout comme l'est, pour finir, la mise en œuvre d'une communication permanente (5.3.4).

5.3.1. Le choix d'une approche collaborative pour favoriser le changement organisationnel

Comme nous l'évoquions plus haut, à notre arrivée au SDIS, le climat social n'était pas bon suite à différents incidents survenus en interne, aussi les membres de l'organisation étaient-ils peu enclins à participer au projet d'établissement. Toutefois, nous avons pour conviction que seul un travail collaboratif, avec tout ou partie des agents, pouvait permettre au projet d'aboutir. Aussi, dès les prémices de notre intervention, nous avons fait le choix d'associer l'ensemble des parties prenantes au projet de manière à le rendre le plus pertinent et efficace possible, depuis les élus jusqu'aux agents sur le terrain, de la direction jusqu'aux centres de secours les plus reculés.

Ajoutons ici que si le travail collaboratif est un prérequis au bon fonctionnement d'un projet pour avoir une influence sur la performance globale perçue de l'organisation, il faut reconnaître les nombreuses complexités initiales à dépasser : conflits en interne, manque de confiance entre parties prenantes, difficulté de trouver des plages horaires communes de travail, etc. Toutefois, ces rencontres obligent le partage d'informations mais aussi de vision sur des problématiques parfois connues et n'ayant pas trouvé de solution mais servent aussi à soulever des problématiques qui ne sont parfois connues que de certains membres du

groupe. Il faut aussi souligner la disparition presque immédiate de quelques problématiques qui finalement étaient liées au manque de connaissance ou de confiance envers les autres acteurs. Concernant ces problématiques, le travail sur ces dernières a aussi permis de donner un éclairage nouveau au directeur et lui a donné l'occasion de supprimer très rapidement un certain nombre de points d'achoppement sur des éléments assez simples dont il n'avait même jamais eu connaissance.

De plus, ce travail itératif et collaboratif permet un ajustement de la stratégie globale de l'organisation, ainsi qu'un recalibrage des méthodes utilisées et des outils pour mettre en place non seulement le changement mais aussi assurer sa pérennité dans le temps. En effet, pour que le processus de changement se poursuive une fois les acteurs principaux partis (qui sont d'ailleurs parfois extérieurs à l'organisation), il faut s'assurer que le « message » du changement ait été compris, assimilé et réutilisé par le plus grand nombre au sein de l'organisation concernée. Le travail collaboratif permet entre autre d'arriver à ce point dans la mesure où les acteurs sont les moteurs du changement par sa mise en œuvre mais aussi dans sa conception. Rappelons ici que les membres du SDIS ont été associés à la construction initiale de méthodologie mise en œuvre mais aussi qu'ils ont tous été écoutés pour la faire évoluer et ainsi permettre une meilleure adaptation aux réalités d'un terrain très spécifique. D'autre part, nous avons pu constater que la nomination de responsable de filière, référent en matière de méthode et devant rendre des comptes (positifs comme négatifs d'ailleurs) auprès des instances direction du SDIS a favorisé le bon transfert jusque sur le terrain.

A cela, nous pouvons ajouter que le déploiement d'un projet stratégique lié à la performance publique nécessite une connaissance précise des actions et surtout activités menées sur le terrain au quotidien par les parties prenantes, de manière à en avoir une vue aussi bien macro que micro. Les allers-retours avec l'ensemble des acteurs permettent de générer des apprentissages ainsi qu'une meilleure allocation des moyens ou la révision des priorités ainsi que le pilotage global de l'organisation.

5.3.2. L'importance du leadership politique et administratif dans le cadre de la démarche de changement

Nous avons pu constater, lors du changement de gouvernance politique mais aussi administratif au sein du SDIS, toute l'importance d'un engagement clair et connu de tous de la part des acteurs politiques et de l'équipe de direction pour assurer le bon fonctionnement du projet. En effet, en l'absence de cet engagement affiché clairement par les personnes occupant les postes au plus haut niveau de la hiérarchie, aucun effet ne peut véritablement

se sentir sur le terrain. Nous entendons ici la direction générale des services et aussi par les élus, qui jouent un rôle principal dans ce type de démarche de changement organisationnel.

En effet, les agents, dans les collectivités locales, sont en attente des directives politiques qui peuvent orienter leurs travaux, leurs projets, leurs idées pour rendre le service public que seuls les personnes occupant les postes supérieurs de la hiérarchie peuvent donner. Cela permet aussi de justifier les choix dans l'attribution des budgets, dans la priorisation des projets puisque cela répond alors à une orientation et une décision, toutes deux politiques. La présence du politique n'est donc pas considérée comme une ingérence mais bien comme un atout puisque la décision se fait plus rapidement, de manière plus cohérente avec l'ensemble de la politique générale menée et représente une aide intéressante pour rendre un service public plus en accord avec les attentes du public (cf. notre enquête quantitative). Nous avons pu voir lors de notre présence sur le terrain que l'engagement du Président a permis de revoir l'ensemble des orientations prises pour le projet, non seulement dans les actions prévues et dans leur priorisation mais aussi en matière de méthodologie. C'est le Président qui a permis, en collaboration étroite avec le directeur départemental, de réunir les acteurs en réaffirmant son engagement dans la démarche, cela permettant aux membres du comité de direction de sentir un véritable soutien et de s'engager à leur tour durablement dans le projet, toujours d'actualité à l'heure où nous écrivons ces lignes. Tout cela a envoyé un signal positif et fort auprès de l'ensemble des agents.

Cependant, les acteurs ont donc été mobilisés à des moments différents, en fonction des actions à mener, des étapes de la démarche. Si les élus – et en particulier le Président du SDIS – ont été présents pour soutenir et porter la démarche, le leadership sur la démarche fut plutôt de nature administrative, à travers le directeur départemental et son équipe de cadres, à savoir le comité de direction comptait alors une dizaine de personnes. Toutefois les acteurs opérationnels ont été assez rapidement mobilisés et consultés à l'occasion de la constitution des groupes filières voulus comme représentatifs de l'ensemble des personnels et métiers de l'organisation. La cartographie des activités et actions, la formalisation des problématiques ainsi que la validation des axes stratégiques sont passées au travers de processus itératifs entre l'équipe de direction et ces groupes de travail, pour faire l'objet après plusieurs mois de travail d'une communication assez large au sein du SDIS, favorisant le changement organisationnel.

5.3.3. La formalisation d'une méthodologie mobilisable dans d'autres SDIS ou établissements publics

Nous avons pu constater, sur notre terrain, une assez lente progression des travaux, contrairement à ce que nous espérions en début de recherche. Nous avons attribués ces lenteurs à plusieurs éléments liés non seulement au projet en lui-même mais aussi au contexte. Tout d'abord, nous devons souligner que le projet mené et tout à fait innovant et que nous n'avons pas eu connaissance d'autre établissement public français (ou étranger d'ailleurs) menant le même type de démarche, à une telle échelle et avec de telles ambitions. C'est pourquoi la méthodologie mise en œuvre a connu de nombreuses évolutions et que, par conséquent, celle-ci n'était pas toujours très lisible ou compréhensible de la part de tous les acteurs, certains ne se retrouvant ni dans les modalités de formalisation des éléments à produire, ni dans l'accompagnement initial qui ne semblaient pas correspondre aux attentes. D'autre part, l'absence de leadership, en particulier politique, sur la démarche a pu aussi engendrer un certain retard sur la démarche. Ajoutons que le manque de temps des acteurs et la difficulté à les mobiliser simultanément a contribué, de manière assez importante, à des retards importants sur l'atteinte des objectifs du projet. Pour compléter cette approche par le temps, il est à prendre en considération, de manière générale, la longueur du processus de changement. Parce qu'il fut source de changements profonds dans l'organisation qui ont pu prendre du temps pour être acceptés, soit parce que trop éloignés des possibilités du terrain, soit parce que trop en avance par rapport à la maturité de l'organisation et de ses parties prenantes. C'est en corrigeant au fur et à mesure la méthodologie, associant de plus en plus les acteurs, les accompagnant à l'utilisation de nouveaux outils issus de réflexions menées conjointement, *etc.*

Pour autant, en nous inspirant des principes de la LOLF et des travaux déjà menés au sein de notre laboratoire de recherche (CREG), nous avons pu travailler sur une segmentation stratégique de types Missions/Programmes/Action qui a été réadaptée au SDIS pour que la sémantique corresponde et convienne mieux aux acteurs terrain et à leurs habitudes. Aussi avons nous déterminé des Politiques/Programmes/Actions-Activités. Chaque niveau de cette segmentation possédant des objectifs spécifiques (du stratégique à l'opérationnel). Afin de pouvoir rendre ces éléments très opérationnels, la mise en œuvre d'un logiciel spécifique a permis la déclinaison de ces niveaux au sein de feuilles de route permettant de les développer : objectif, organisation (équipe, temps,...), moyens (humains, techniques, financiers), évaluation. Le niveau le plus opérationnel permet la responsabilisation des acteurs concernés au regard des politiques définies pour l'ensemble de l'organisation. Dans ce cadre sont alors désignés les comités de projet pour chaque

action, les services responsables de la supervision et ceux responsables de la mise en œuvre, *etc.* Tout cela permettant l'opérationnalisation du travail collaboratif, en particulier par l'aide de cette formalisation. Pour finir, chaque agent est affecté aux actions, le connectant ainsi aux objectifs des missions et des politiques ainsi qu'aux objectifs managériaux de sa structure locale de rattachement.

Nous voyons ici que le dialogue de gestion est restauré ou, pourrions-nous dire, rénové, dans la mesure où le renseignement de ces outils fait l'objet, nous l'évoquions plus haut, d'un travail collaboratif et itératif. Ajoutons que ces travaux font aussi l'objet d'une supervision par l'équipe en charge de l'accompagnement du projet et des instances décisionnelles de l'établissement, au fur et à mesure de l'avancement de celui-ci. Cette supervision est importante dans la mesure où ces outils doivent permettre l'évaluation des politiques publiques par la production de tableaux de bord équilibrés prenant en compte les différentes dimensions de la performance publique locale. Tout cela nécessite donc la mise en place d'un outil informatique adapté permettant d'éviter, par exemple les doubles saisies et de favoriser le travail en ligne collaboratif.

Ces outils sont, somme toute, assez classiques dans le secteur privé mais utilisés de manière plus rare dans le secteur public local et souvent mal maîtrisés. Un accompagnement est donc nécessaire. C'est pourquoi nous avons pu évoquer toute l'importance revêtue par la définition et même la redéfinition de la méthodologie déployée au sein de l'organisation. En effet, ce qui est valable pour une organisation ne l'est pas nécessairement pour une autre, même si elle répond à des critères similaires : même cœur de métier, même taille, *etc.* Les éléments contextuels et environnementaux sont à prendre en compte pour définir la méthode la plus adaptée et permettre d'éviter les écueils.

Au regard de notre expérience sur le terrain, nous pouvons affirmer qu'avoir une méthodologie rassure les acteurs pour différentes raisons, qui ne sont pas nécessairement cumulatives, bien que l'objectif reste de toutes les couvrir :

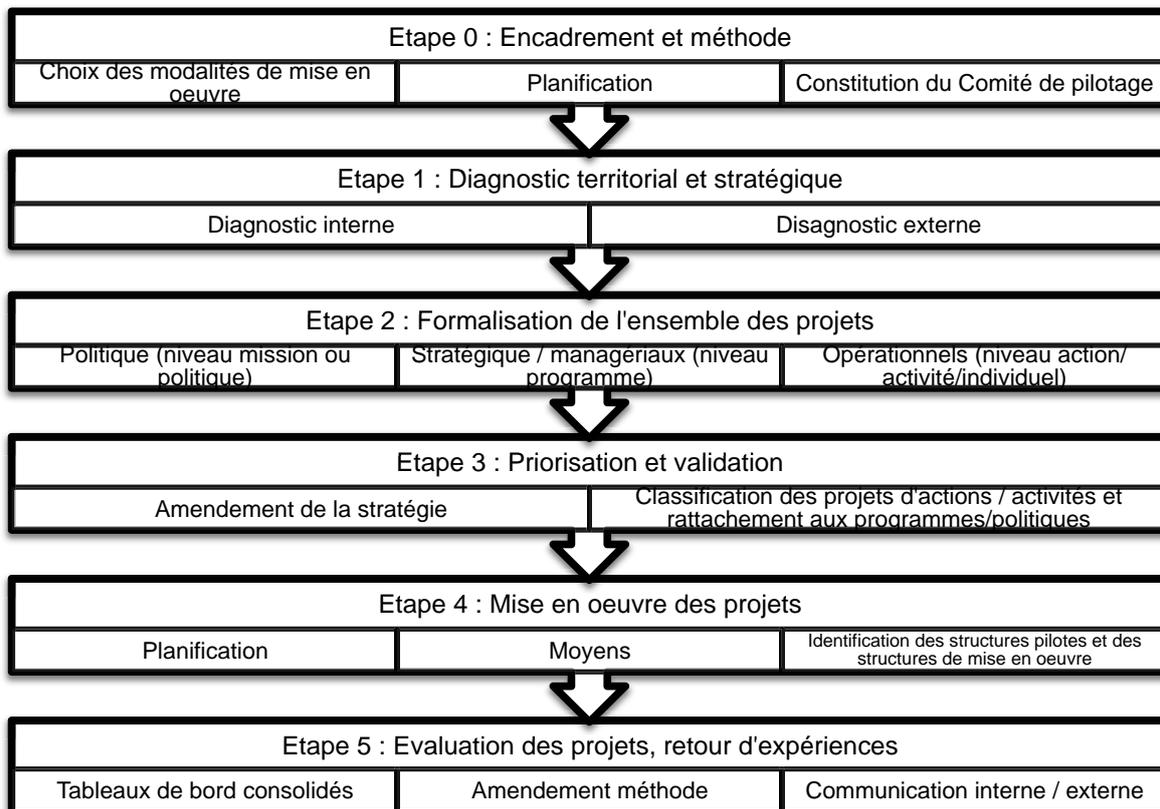
- la validation : c'est l'engagement de la direction (et/ou des élus) avant qu'elle ne soit diffusée auprès des acteurs
- l'expertise : la constitution d'un groupe de pilotage, avec des acteurs externes en particulier qui viennent en support, apporte aussi un sentiment de confiance
- les étapes dans le temps : montre une progression dans le temps. Tout n'est pas à faire en une seule fois, des moments sont prévus pour la discussion (redéfinition des étapes, des objectifs,...). Cela est donc – comme

dans tous les projets – facteur de motivation et d'émulation pour respecter les étapes (qui doivent être ambitieuses sans être inatteignables)

- la reddition des comptes ou l'évaluation : les acteurs prennent conscience que leur travail doit être présenté et validé par des instances qui vont si ce n'est juger au moins valider le travail exécuté pour pouvoir passer à l'étape suivante. Cela invite donc au sérieux dans le processus ainsi qu'à la motivation (l'envie du travail bien fait).

Dans un projet tel que celui que nous avons accompagné, nous pouvons maintenant affirmer que les étapes suivantes sont à suivre afin de permettre un effet positif sur l'organisation de manière générale et donc sur sa performance.

Figure 31 - Les étapes de la mise en œuvre des projets



Le premier temps (étape 0) est une prise de connaissance avec le terrain et de cadrage du projet par la validation des modalités de mise en œuvre de celui-ci, sa planification dans le temps et la constitution d'un indispensable comité de pilotage, garant de la méthode. Ensuite, vient le temps (étape 1) du diagnostic interne et externe qui va permettre la formalisation des projets politiques, stratégiques et opérationnels de manière cohérente. Lors de l'étape suivante (étape 3), les agents passent à la formalisation des

projets et la direction peut alors hiérarchiser, prioriser et valider l'ensemble de la stratégie. La quatrième étape correspond à l'opérationnalisation et la mise en œuvre avant de finir, sur l'étape 5, qui intègre l'évaluation des projets ainsi que le retour d'expérience sur la méthode.

Toutes ces étapes s'accompagnent d'une communication régulière et sincère pour assurer la compréhension et l'adhésion des acteurs.

5.3.4. L'importance de la communication dans le cadre d'une démarche innovante de performance

Dans le cadre de notre intervention, nous avons multiplié, nous l'avons évoqué, les actions de communication relatives au projet mis en œuvre. L'expérience sur le terrain en accord avec la littérature existante sur le sujet montre toute l'importance de la communication, formelle ou informelle, autour de la démarche, tant dans ses phases préparatoires que dans ses phases d'exécution ou de conclusion. En effet, à travers la transparence liée à la communication, l'ensemble des agents ont l'opportunité d'être informés, de se sentir concernés et prévenus et ont une vision d'ensemble et dans le temps de toutes les actions en cours. Cela permet donc de donner confiance et de ne pas permettre (ou du moins limiter) les scénarii imaginaires, ou, autrement dit, les affabulations autour du projet. D'autre part, le fait de communiquer largement permet d'éviter le manque de transparence ainsi que la possibilité, pour certains acteurs, de passer en dehors d'un projet de si grande envergure.

D'autre part, la communication permet la valorisation des travaux engagés. En effet, les temps de préparation et de travail sur l'ensemble des nouveaux projets, qu'il s'agisse de la rédaction d'un projet stratégique ou d'un projet de mutualisation des achats avec le Conseil général, peuvent être longs et viennent presque toujours en supplément du travail quotidien des agents. Il s'agit donc de savoir valoriser ce travail et cet investissement à travers une communication large permettant une capitalisation et un enrichissement personnel pour les acteurs, de manière directe ou indirecte. De manière plus générale, nous pensons que les opérations de communication en interne et relatives au projet ont redynamisé le SDIS pour améliorer sa communication interne générale et la rendre plus récurrente et aussi plus axée sur les acteurs et leurs réalisations.

Pour finir, les travaux et leur valorisation peuvent avoir une influence positive sur les parties prenantes externes à l'organisation. En effet, par la diffusion vers des pairs (dans notre exemple il est possible de penser à la diffusion d'articles dans des magazines spécialisés pour les sapeurs-pompiers ou encore des publications dans les revues de l'Ecole

Nationale des Officiers Sapeurs-Pompiers), ou encore vers le grand public (presse locale ou nationale, radio,...) cela permet de donner de l'importance à la démarche et de valoriser le travail des agents et ainsi favoriser leur motivation. Cette communication a aussi des effets sur la confiance des cibles visées comme les élus, la population ou les banques en renforçant l'image positive du SDIS 64 auprès d'elles. L'attention bienveillante du public nous est apparue, aussi, comme un facteur positif sur la démarche.

Les différents points que nous venons d'évoquer, à savoir la démarche participative, le leadership politique et administratif, l'adaptation d'une méthode claire ainsi que la mise en œuvre d'une communication importante, nous ont permis de poser les bases de pratiques de mutualisation durables.

5.4. Discussion des résultats et des apports de notre recherche-intervention dans la continuité de la littérature scientifique

Les résultats que nous avons pu obtenir au cours de notre recherche-intervention au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques s'inscrivent dans la continuité des travaux scientifiques réalisés par le passé, et c'est au regard de ceux-ci que nous souhaitons les discuter. Aussi revenons-nous sur la nécessaire mise en œuvre d'un projet stratégique et fédérateur pour accompagner le changement ainsi que sur sa nécessaire adaptation au terrain dans le temps (5.4.1). Ensuite, nous abordons le caractère essentiel d'un leadership fort pour porter un projet réformateur de grande envergure tel que celui que nous avons accompagné, cela venant confirmer la littérature sur le changement organisationnel (5.4.2). Enfin, nous finissons sur la nécessité d'une communication fluide et transparente autour du projet (5.4.3).

5.4.1. Un projet stratégique pour fédérer l'organisation

La définition de la stratégie pour le SDIS nous semblait véritablement nécessaire, car si nous faisons le parallèle avec les projets d'autres établissements publics ou collectivités locales, nous pourrions rappeler Chappoz (2001) qui nous rappelle que « *le projet de territoire est l'affirmation d'une ambition négociée et partagée, fondée sur une réflexion prospective collective qui met en perspective et en synergie l'activité des acteurs concernés* ». Nous comprenons, dès lors, que c'est le projet qui va pouvoir réunir les acteurs et donner du sens à l'action commune. C'est pourquoi, il est indispensable de réussir à définir un projet commun à toute l'organisation.

De surcroît, nous pensons que l'écriture de projet de services ne peut se faire sans l'existence d'un tel cadre stratégique. En effet, en amont de notre intervention, le SDIS se focalisait entièrement sur la mise en place d'outils de pilotage liés à des points particuliers et non pas à une vision d'ensemble, elle seule pouvant permettre l'évaluation des politiques publiques au final, car ce sont elles qui donnent du sens à l'action. Dans ce sens Verrier (1989) souligne qu'un « *projet de service, une charte, un groupe, un cercle de qualité ne sont que des instruments, rien que des instruments. Il leur faut l'appui [...] d'un sens et d'une finalité autrement développés que la seule description de leur méthodologie* ». D'autre part, nous estimons que pour pouvoir évaluer un établissement, qu'il soit public ou privé d'ailleurs, il convient de connaître l'ensemble des activités mais aussi, et surtout l'ensemble des objectifs qui sont sous-tendus. « *La définition des objectifs individuels n'est pertinente que par la référence aux objectifs stratégiques de l'entreprise (Direction générale) et celle aux indicateurs qui permettront d'en mesurer l'atteinte (contrôle de gestion/système d'information)* » (Verrier 1989). Aussi avons nous consacré un temps assez important à l'élaboration et la formalisation des politiques du SDIS et de leurs déclinaisons.

D'autre part, nous avons toujours soutenu le travail à mener sur l'ensemble des activités et avec l'ensemble des acteurs, car cela entre en compte dans l'évaluation des politiques publiques et cela impacte la stratégie de l'établissement. Dans ce sens, Mounoud (2005) estime qu'il « *peut aussi être envisagé que la stratégie émerge des activités ordinaires et des routines de l'organisation à travers un travail diffus de résistance, d'appropriation et de réinterprétation du projet stratégique* ». Le déploiement d'un projet stratégique lié à la performance publique nécessite, en effet, une connaissance précise des actions et surtout activités menées sur le terrain au quotidien par les parties prenantes, de manière à en avoir une vue aussi bien macro que micro. Les allers-retours avec l'ensemble des acteurs permettent de générer des apprentissages ainsi qu'une meilleure allocation des moyens ou la révision des priorités (Batac et al., 2008) et le pilotage global de la collectivité (Demesterre et al., 2002).

Ajoutons que le travail sur les problématiques a permis d'affiner la stratégie du SDIS et cela de manière participative avec l'ensemble des groupes filières. En effet, « *Il ne s'agit pas de découvrir les bonnes solutions pour ensuite les imposer mais de créer un consensus autour de la perception des problèmes et de chercher ensuite, quand il y a vraiment accord sur le problème, des possibles solutions (Crozier, 1988)*. Ensuite, ce travail a permis, selon nous de mettre en place un climat de confiance, montrant non seulement la capacité de la direction d'entendre les problèmes mais aussi de les prendre en compte formellement et les régler. Comme le soulignent Batra et al. (1992), les modifications de l'organisation peuvent

survenir tardivement suite à la prise en compte trop longue des conflits ou problèmes par les managers. Ces retards peuvent remettre en cause le succès de l'apprentissage organisationnel et du changement. Les organisations, pour faciliter l'apprentissage, doivent être en capacité de laisser les individus s'exprimer et ainsi régler rapidement les conflits ou problèmes pour progresser. Crozier (1988) nous rappelle aussi que « *le consensus sur les problèmes est plus important que la recherche d'une solution rationnelle* ». C'est la première étape d'une relation de collaboration et de confiance mutuelle.

5.4.2. L'importance d'un leadership fort et d'une méthodologie participative formalisée

Comme nous l'avons mis en exergue dans nos résultats, la présence des élus aux cotés des personnels administratifs, leur prise de position pour le choix des politiques publiques et des réponses apportées aux différentes problématiques permettant d'asseoir le projet et de favoriser sa mise en œuvre. Soulignons ici que de nombreux auteurs insistent sur la participation et le soutien inconditionnel des acteurs au plus haut niveau de la hiérarchie, Crozier en 1989 indiquait déjà que « *le principal moteur du changement, c'est toujours l'équipe dirigeante et plus particulièrement le chef d'entreprise* ». D'ailleurs, la participation de l'équipe dirigeante, l'affichage de son engagement est même considéré comme un facteur clé de succès des projets d'innovation ou de changement organisationnel (Crozier, 1988 ; Hammer et Chappy, 1993 ; Chappoz, 2000).

De plus, Crozier (1988) nous rappelle justement que « *mal dirigée, la réforme fondée sur des arguments généraux, rhétoriques (...) et non pas sur la connaissance du système et de ses régulations, a abouti généralement à un renforcement du système et de ses dysfonctions, même si des effets émergents positifs ont pu être constatés dans certains domaines* ». Aussi faut-il que la démarche soit prise en main par le leadership, mais aussi qu'elle soit partagée, de manière à avoir une connaissance précise du terrain. Dans ce sens, Chappoz (2001) nous rappelle que « *la façon de « mobiliser » les acteurs conditionne le projet et simultanément, la façon de « construire » le projet influence la dynamique partenariale* ». C'est pourquoi nous pensons qu'un projet de nature collaborative peut créer une dynamique intéressante favorisant le changement et, dans notre cas, la mise en œuvre de pratiques de mutualisation permettant l'atteinte d'un niveau de performance positif.

Pour autant, l'organisation étant composée d'individus, tous différents, il est primordial de trouver un point commun, par exemple un projet fédérateur qui puisse favoriser une culture commune et cela en particulier dans le secteur public (Sminia et Van Nistelrooij, 2006). Dans ce même sens, de nombreux auteurs en sciences de gestion nous rappellent

qu'il est important de prendre en compte l'hétérogénéité des acteurs et de leurs motivations ainsi que leur capacité à prendre en compte le changement (Montot et Autissier, 2003 ; Cordelier et Montagnac, 2008,...). Ainsi, certaines routines défensives (Argyris et Schön, 1978) existent dans les organisations et permettent aux individus de « se protéger » afin d'éviter les conflits. Ces routines, qui peuvent freiner l'apprentissage, peuvent et doivent être justement évitées en développant le dialogue, en créant des perspectives partagées. Crozier (1988) souligne aussi que « *tout système humain tend naturellement vers l'entropie. Pour survivre, il faut que s'applique sur lui une intervention. D'une certaine façon, c'est le rôle d'un management dans une organisation, ou de responsables dans un système public, que d'apporter la « néguentropie » indispensable à son fonctionnement* ». Aussi, l'objectif sera pour l'organisation, et en particulier pour ses cadres, de fédérer les individus autour de buts collectifs et motivants voire « *enthousiasmants* » (Baumard, 1995). C'est pourquoi le changement au SDIS a été pensé autour d'un projet unique qui doit se décliner depuis les axes politiques jusqu'aux activités opérationnelles à travers une démarche participative et collaborative.

Nous avons aussi pu constater de nombreuses déviances positives du projet (Favoreu et *al.*, 2012), en particulier le fait que la mobilisation de certains acteurs avait amené la participation d'encore plus d'acteurs au sein des réunions de travail. En effet, le fait de travailler sur certains processus clés, certaines perspectives d'avenir dans l'organisation du travail ou même dans les projets à mener dans le futur a conduit plusieurs agents à vouloir intégrer la dynamique et participer au projet. Cela confirme Chappoz (2001) qui écrit que la « *construction du projet et mobilisation des acteurs sont deux processus consubstantiels et concomitants qui se confortent mutuellement. L'ébauche d'un projet contribue à approfondir et élargir la mobilisation des acteurs, tout comme l'enrichissement de la dynamique partenariale densifie le projet* » (Chappoz, 2001). Nous voyons ici que la « simple » mise en mouvement de l'organisation autour du projet, favorise la participation qui elle même va contribuer à la dynamique du projet comme une sorte de cercle vertueux.

D'autre part, concernant la méthode, nous avons souligné les nombreux changements que nous avons pu rencontrer, la cause étant sûrement la trop grande ambition du projet de départ dans le temps imparti. En effet, dans ses travaux, Sitkin (1996) fait référence au changement et à la difficulté de le mettre en œuvre et précise qu'il est important de prévenir toute rigidité et tout comportement de défense qui pourraient être induits par un décalage trop important entre l'expérience générée et ce que l'organisation connaît. Un trop grand décalage pourrait être un frein à l'apprentissage. Il semble donc plus opportun de favoriser des expérimentations modestes mais riches d'apprentissages plutôt

que des expériences trop novatrices qui ne sont pas toujours considérées comme crédibles. C'est pourquoi la démarche doit être progressive, à l'écoute du terrain, pour éviter de trop fortes résistances.

Sur ce point particulier du temps, il faut prendre en considération que non seulement ces démarches sont chronophages mais qu'en plus elles s'étendent dans le temps. Dans ce sens, Michel Crozier (1988) soulignait que le temps est un des facteurs clef de succès des démarches de changement. En effet, celles-ci prennent du temps à l'inverse, aller trop vite pourrait être perçu comme avantageux financièrement sur le court terme, toutefois c'est sur le long terme que les effets se font sentir le plus positivement : « *Le court terme et quantitatif semble donc toujours devoir chasser le long terme et le qualitatif.* » De surcroit, le secteur public étant particulier, le temps du changement doit lui aussi être pris en compte. En effet, Kerauden (1993) nous rappelle que « *c'est le pêché majeur des volontaristes de croire que, l'administration étant transitive, il suffit d'un projet de réforme enfin clair, précis, hiérarchisé et contrôlé, pour que les résultats apparaissent au bout de la chaîne d'action* ». Un cycle de trois à cinq ans, en fonction du degré de maturité de l'organisation, nous semble adapté pour mettre en place ce type de projet et permettre à celui-ci d'avoir une influence positive sur la performance de l'organisation.

Pour finir sur la méthode, il est important d'avoir des éléments clairs méthodologiques qui soient communiqués à l'ensemble des équipes pour éviter toute critique, toute crainte ou encore toute confusion. D'autre part, cette lisibilité de la méthodologie permet aux acteurs de pouvoir se projeter dans le temps et de rester motivés au fur et à mesure de l'avancement du projet (Hammer et Champy, 1993 ; Cornet, 1996). Nous avons, à ce titre, élaboré des étapes méthodologique type, que d'autres établissements pourront adapter à leur guise, en fonction de leurs particularismes locaux. Ces éléments de méthode mais aussi l'ensemble des réalisations doivent être régulièrement mis en lumière, d'où la place importante de la communication.

5.4.3. La communication autour du projet pour convaincre et valoriser

La communication est un des éléments clefs du succès des démarches de changement. Dans ce sens, Papin (2002) nous rappelle que « *si vous savez bien communiquer avec autrui, vous saurez convaincre et motiver* ». Nous comprenons ici que savoir communiquer sur le projet peut amener à un plus grand engagement des acteurs.

D'autre part, il est essentiel que cette communication soit régulière et transparente envers l'ensemble des acteurs, et qu'elle se fasse au fur et à mesure de la prise de

connaissance des informations par les cadres. Nous avons pu constater sur notre terrain que la communication par les cadres sur les changements à venir et les travaux en cours, ainsi que la diffusion de documents explicitant la démarche au sein du SDIS dans toutes les structures avait permis d'apaiser les craintes autour du projet. De surcroit, les formations régulières menées ont permis de contribuer aussi à ce calme et cette participation progressive des acteurs. Ces résultats s'inscrivent en particulier dans les recommandations établies par les auteurs en *reengineering* (Hammer et Champy, 1993) mais aussi par ceux s'étant penché sur les succès et échecs des fusions-acquisitions (Capron, 1999 ; Meier et Schier, 2006), opérations qui se rapprochent du projet que nous avons pu mener au sein du SDIS.

Conclusion du chapitre 5 : les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation comme levier de performance

Les résultats de notre enquête qualitative réalisée sur le terrain, en immersion, pendant près de 3 ans, nous permettent de rejoindre certains chercheurs tels que Crozier (1991), Felman et *al.* (2006) ou Bryson et *al.* (2010) qui soulignaient que le processus – de changement, de formalisation de stratégie, de pratiques de mutualisation, *etc.* – compte tout autant, si ce n'est plus, que le résultat du processus en lui-même. Dans notre cas, il s'agit des modalités de la mise en œuvre d'une démarche de mutualisation permettant la mise en œuvre de pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle et stratégique ainsi que la production, à terme, de l'évaluation des politiques publiques. En effet, par les échanges et les interactions que nécessite cette démarche, celle-ci génère motivation et implication des acteurs concernés par elle et participe activement à la transformation des comportements individuels et collectifs, la génération d'apprentissages organisationnels et au bon fonctionnement général de l'organisation, facteurs qui doivent nécessairement être pris en compte dans l'évaluation de la performance des démarches stratégiques en milieu public.

Aussi, cela vient confirmer notre intuition de départ qui donnait une place importante aux modalités de mise en œuvre sur la performance perçue de l'organisation mettant en œuvre des démarches innovantes. Nous voyons, en effet, ici, l'influence notable que peuvent avoir un certain nombre d'éléments sur le succès d'une démarche telle que la mutualisation qui engendre de grands nombre de changements au sein d'une organisation.

Enfin, nous souhaitons rappeler les éléments qui nous semblent indispensables de prendre en compte et de mettre en œuvre pour favoriser un impact positif de la démarche de mutualisation. Tout d'abord la formalisation d'un projet stratégique fédérateur, co-construit en interne de l'organisation et répondant aux spécificités locales. Ensuite un affichage clair de l'engagement de l'ensemble des responsables politiques et administratifs pour valider la démarche et la rendre crédible auprès de l'ensemble des parties prenantes. La participation de l'ensemble des parties prenantes est d'ailleurs un facteur clé de succès de la démarche. Pour qu'elle fonctionne, la méthode de mise en œuvre, au-delà d'être affichée et transparente, doit être participative. En complément, les acteurs du changement ainsi que l'ensemble des membres de l'organisation doivent pouvoir compter sur une communication interne fiable et constante ainsi que sur un système d'information intégré permettant le suivi de l'ensemble des opérations.

Conclusion de la seconde partie : la performance publique liées aux pratiques de mutualisation passe nécessairement par une démarche formalisée, participative et adaptée au contexte

Notre analyse quantitative, si elle n'a pas permis de confirmer notre hypothèse initiale impliquant une relation entre les pratiques de mutualisation et la performance des organisations publiques locales, a permis, tout de même, de mettre en lumière des éléments importants tels que l'importance des modalités de mise en œuvre des pratiques sur la perception de la performance des acteurs, ainsi que la forte implication des SDIS dans les démarches mutualistes, en particulier dans leur dimension interne. Nous avons aussi pu constater qu'en absence d'un cadre très contraint, les pratiques de mutualisation tournées vers l'externe sont encore rares et méritent une attention toute particulière de la part des SDIS, de nombreuses possibilités leur étant offertes par le législateur.

D'autre part, notre expérience au sein du SDIS 64 a été riche d'enseignement et nous a montré toute l'importance de l'accompagnement lors de la mise en œuvre d'un projet de changement organisationnel et managérial, et notamment lorsqu'il s'agit d'un projet visant à faire travailler ensemble les parties prenantes. Cet accompagnement et la méthode qui lui est liée, en confirmation de notre analyse quantitative, sont plus importants que le changement souhaité en lui-même et auront un impact sur la performance globale de la démarche et de l'organisation publique locale.

Ainsi, les travaux que nous avons menés dans le cadre de notre recherche-intervention viennent confirmer plusieurs conclusions réalisées par des chercheurs en sciences de gestion. L'analyse que nous pu faire de notre expérience confirme toute l'importance de la confiance verticale et horizontale pour pouvoir construire et pérenniser une démarche partenariale et participative (Chappoz, 2001). Ensuite nous avons pu confirmer tout l'intérêt de développer des méthodes simples, pragmatique (Chappoz, 2001) et étalées dans le temps, permettant ainsi la prise en compte des particularismes locaux (Crozier 1988, 1991 ; Thévenet 2006).

Ajoutons que les auteurs s'intéressant au secteur public dans le cadre du changement organisationnel et de la mise en place de nouvelles pratiques innovantes managériales (Crozier 1988 ; Chappoz, 2001 ; Alcouffe et *al.*, 2003,...) ainsi que les auteurs plus focalisés sur le secteur privé (comme nous avons pu le voir avec la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1979), le cas des fusions-acquisitions (Capron, 1999 ; Harris et *al.*, 2000 ; Kipping, 2010) ou encore du *reengineering* (Hammer et Champy, 1993)) mettent en

avant plusieurs facteurs clés permettant une mise en œuvre dans de bonnes conditions et pour de bons résultats de ces projets. L'objectif étant que cela apporte un effet positif sur la performance globale de l'organisation (c'est-à-dire tant sur les aspects organisationnels, qu'humains, financiers ou encore d'image externe). Parmi ces facteurs clés, nous retrouvons donc :

- une connaissance approfondie de l'environnement de l'organisation (ses forces, ses faiblesses, les menaces et les opportunités) ;
- un leadership politique et stratégique fort et ouvert ;
- une mise en place d'une démarche collaborative basée sur la confiance ;
- des groupes de travail peu nombreux et composés de personnes représentatives et dont la compétence est utile au sein du groupe et/ou de l'organisation (accès à un réseau d'influence) ;
- une communication régulière et transparente qui sera source de motivation et de confiance ;
- un étalement dans le temps formalisé (planification connue et délais aussi bien cohérents qu'atteignables) ;
- un réalisme dans les actions mises en œuvre et un ancrage fort dans les réalités locales ;
- une évaluation permettant la mémorisation collective (apprentissage organisationnel).

Lors de nos trois années de présence sur le terrain, nous avons pu constater aussi bien les difficultés que la nécessité d'associer les acteurs autour d'une vision co-construite et partagée, tout cela en s'appuyant sur une méthodologie adaptée couvrant plusieurs dimensions et répondant aux attentes multiples et contradictoires des acteurs. Toutefois, nous pouvons aujourd'hui affirmer toute l'importance du respect des facteurs cités précédemment (de manière concomitante et cumulative) pour que les démarches mises en œuvre ait un quelconque effet positif sur la performance d'une organisation publique locale. La meilleure preuve que nous avons pu en recevoir encore récemment est le rapport d'activités 2013 produit par le SDIS 2013 et qui fait, bien que nous ne soyons plus sur le terrain, toujours le lien avec le projet d'établissement que nous avons initié. Cela prouve la pérennité du changement permis par l'association des acteurs et le leadership politique et administratif. Notons que l'ensemble des acteurs mobilisés à l'époque le sont toujours et ont participé activement à la constitution de ce document utile pour la vie et le futur de l'organisation qui est résolument tournée, désormais, vers le changement et le progrès.

CONCLUSION GENERALE DE LA RECHERCHE DOCTORALE

Nous n'avions pas véritablement conscience, au début de la construction de cette recherche doctorale, que nous avons choisi une question de recherche s'inscrivant dans une actualité qui, à mesure des années, est devenue « brûlante ». En effet, les praticiens des organisations publiques locales se sont intéressés, de manière croissante, aux pratiques de mutualisation au regard de leur impact potentiel sur la performance publique locale, aujourd'hui fortement recherchée. Notre problématique recouvre, ainsi, aussi bien l'évaluation de la performance en secteur public local que des pratiques de changements organisationnels qui se formalisent, aujourd'hui, par des volontés de mutualisation pouvant aller jusqu'aux fusions.

Dans ce cadre, notre travail s'est voulu une contribution à l'analyse de l'influence des pratiques de mutualisation sur la performance organisationnelle des organisations publiques locales. Ainsi, sur les plans théorique et empirique, il étudie le processus de mise en œuvre de ces pratiques, leur périmètre et leurs impacts sur la performance publique. Dans ce sens, nous avons eu à cœur de poursuivre plusieurs objectifs, à savoir, celui de proposer un cadre conceptuel de pratiques de mutualisation en s'appuyant sur une synthèse de la littérature scientifique et une analyse des pratiques, ensuite de proposer un cadre d'analyse de la performance publique locale et pour finir, définir une méthode adaptée à la mise en œuvre des pratiques, facteur clé de succès des démarches et attirer l'attention des dirigeants locaux à cet égard.

Ainsi, la proposition d'un cadrage et d'une définition des pratiques de mutualisation et de leur mise en œuvre dans le secteur public local présente un apport de notre travail de recherche dans la mesure où aucune étude précise, à notre connaissance, n'a été menée dans ce domaine en France. La définition des sous-dimensions de la performance publique locale est aussi un apport, l'ensemble de ces éléments pourra être remobilisé dans des études ultérieures.

Aussi, dans cette conclusion, nous avons choisi de présenter quatre sous-parties, à savoir notre contribution théorique (1), les résultats obtenus sur la base de l'étude des SDIS (2), les apports managériaux de notre recherche (3), ainsi que les limites et les prolongements possibles (4).

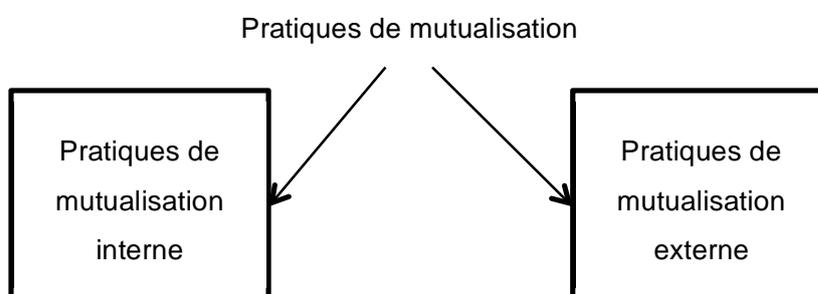
1. Des apports théoriques portant sur les pratiques de mutualisation, leur mise en œuvre et la performance publique locale

A travers notre analyse de la littérature, ainsi que nos analyses quantitative et qualitative, nous pouvons désormais proposer une caractérisation des pratiques de mutualisation (1.1), un modèle opérationnalisé de la performance publique en cinq dimensions (1.2), ainsi que des éléments concrets permettant de mettre en œuvre ces pratiques (1.3).

1.1. La caractérisation des pratiques de mutualisation

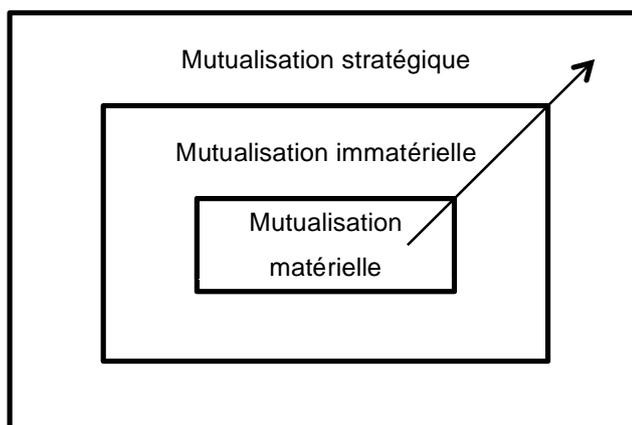
La littérature scientifique ne traite que très peu, pour ne pas dire pas du tout, du cas spécifique des pratiques de mutualisation vues dans leur ensemble comme nous avons pu le faire dans ce travail. Nous avons pu trouver séparément des études sur la coopération ou la collaboration (Hirtzlin, 1999 ; Thomson, 2001, *etc.*) et sur les fusions-acquisition (Capron, 1999 ; Meier et Schier, 2003 ; *etc.*), mais aucune étude traitant de l'ensemble des facettes de la mutualisation. Aussi, à travers une approche théorique et conceptuelle, nous avons défini les pratiques de mutualisation comme étant des opérations menées par des organisations, tant en interne qu'avec des partenaires extérieurs, pour des objets matériels, immatériels ou stratégiques et cela à travers des processus de collaboration élaborés de manière à maîtriser les coûts de transaction et favoriser l'amélioration des produits ou services publics concernés.

Figure 32 – Schéma des pratiques de mutualisation interne/externe (rappel)



Ainsi, les pratiques de mutualisation, comme nous pouvons le constater sur ce schéma peuvent-elles être interne ou externe. D'autre part, au-delà de leurs dimensions internes et externes, nous indiquons ci-après le caractère matériel, immatériel ou stratégique des pratiques de mutualisation.

Figure 33 – Schéma des pratiques de mutualisation (rappel)



Dans le cadre de notre analyse quantitative, nous avons pu établir l'existence d'une relation entre ces différents périmètres de mutualisation, la mutualisation matérielle pouvant être une première étape de mutualisation pour aller, *crescendo*, vers la mutualisation stratégique en passant par des éléments immatériels.

1.2. L'opérationnalisation d'un modèle en cinq dimensions de la performance publique locale

Bien que notre objectif premier n'était pas la caractérisation de la performance publique locale, nous avons tenu à la réaliser en nous appuyant, notamment, sur les travaux de Maurel et *al.* (2011, 2014), dans la mesure où la performance publique locale était au cœur de notre modèle de recherche. Cela nous a permis de préciser chacune des dimensions sur lesquelles nous nous sommes appuyées pour déterminer les questions présentes au sein de notre enquête et réaliser notre étude quantitative. Cette grille de lecture pourra être remobilisée sur d'autres travaux scientifiques ultérieurs. Nous rappelons ici notre grille :

Tableau 76 – Dimensions et sous-dimensions de la performance publique locale (rappel)

Dimensions	Sous-dimensions
Dimension financière	Evolution des dépenses et recettes, économies d'échelle
	Qualité comptable
	Adéquation budget / besoins
	Culture de résultat
Dimension RH	Formation
	Rémunération
	Engagement
	Confiance
	Implication au travail

Tableau76 – Dimensions et sous-dimensions de la performance publique locale (rappel)

Dimension RH (suite)	Justice organisationnelle
	Motivation
	Culture et Climat
Dimension organisationnelle	Les modes de gouvernance
	Qualité des process
	Utilisation des ressources patrimoniales
	Urbanisation du système d'information et utilisation des logiciels
	La gestion des risques
	Apprentissage organisationnel
	Apprentissage organisationnel
Dimension service public	Relations et quantité de l'offre
	Transparence
	Fiabilité
	Tangibilité
	Assurance
	Ethique
Dimension territoriale	Attractivité / RH
	Attractivité pour les RH, les usagers, la société civile
	Détection et réponses aux besoins des parties prenantes
	Développement durable

Cette grille permet d'opérationnaliser de manière innovante chacune des dimensions de la performance et pourra être affinée par d'autres recherches dans le futur. Au-delà des pratiques de mutualisation et de la performance publique locale, nous avons pu mettre en avant les modalités de ces pratiques.

1.3. L'analyse de modalités comme facteur médiateur entre les pratiques de mutualisation et la performance publique

Notre recherche, tant dans son approche quantitative que qualitative, a mis en exergue toute l'importance revêtue par les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation. Ce résultat s'inscrit dans les recherches menées en matière de *reengineering* (Hammer et Champy 1993), de fusions-acquisitions (Capron, 1999) ainsi que sur le changement organisationnel dans le secteur public (Crozier, 1988, 1991) qui place les modalités au-dessus du changement orchestré lui-même. Globalement, ces études donnaient une importance forte à la formalisation de projets stratégiques et englobante avec une dimension « client » importante pour rénover les processus, la participation de l'ensemble des acteurs et en particulier aux élus ou dirigeants, à la transparence de la communication et à la rénovation des outils informatiques ainsi qu'à la planification, dans le temps, de la démarche.

L'ensemble de ces éléments a été testé par une approche mixte utilisant l'analyse quantitative puis l'analyse qualitative.

2. Des résultats quantitatifs et qualitatifs mettant en avant l'importance des modalités de mise en œuvre des démarches de mutualisation

Notre démarche méthodologique est adaptée aux besoins de l'étude et n'a pas présenté, en elle-même, de nouveauté. Pour autant, l'originalité de notre travail repose sur la complémentarité entre l'étude quantitative et qualitative issue d'une réflexion hypothético-déductive, tel que cela est encouragé par plusieurs auteurs s'étant intéressés aux méthodes de recherches scientifiques. Nous abordons, dans cette conclusion, les résultats de notre étude quantitative (2.1), puis de notre étude qualitative (2.2).

2.1. Les résultats d'une étude quantitative montrant une forte implication des SDIS en matière de pratiques de mutualisation internes et indiquant des efforts encore à fournir en matière de pratiques tournées vers l'externe.

Dans un premier temps, notre analyse descriptive a montré que les pratiques de mutualisation, dans les organisations publiques locales que sont les SDIS, sont plutôt de nature contrainte et principalement internes. En effet, les pratiques mises en œuvre ne dépassent que rarement le cadre réglementaire, et les SDIS ne semblent pas exploiter l'ensemble des opportunités offertes par le législateur, comme par exemple les EPIDIS permettant de réunir plusieurs SDIS ou encore les liens possibles avec les communes ou les conseils généraux. A travers notre travail de recherche, nous avons pu montrer qu'un travail important reste encore à mener pour ces organisations afin que ces pratiques atteignent le niveau de mise en œuvre et les résultats positifs attendus par l'ensemble des observateurs.

2.2. Les résultats d'une étude quantitative montrant le rôle essentiel des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation pour créer un lien de relation positif entre des dernières et la performance publique locale

Concernant toujours notre étude quantitative, nous n'avons pu montrer le lien direct entre la mise en œuvre de pratiques de mutualisation, qu'elles soient internes ou externes, et la performance publique locale, à l'inverse de certains auteurs dans le secteur privé. En revanche, nous avons pu montrer le rôle essentiel des modalités de mise en œuvre de ces

pratiques sur la perception de la performance par les parties prenantes. Aussi, il apparaît que les pratiques de mutualisation vont pouvoir avoir un impact positif sur la performance publique locale perçue à la condition que des modalités de mise en œuvre existent et soient pertinentes.

2.3. Les résultats d'une étude qualitative mettant en évidence l'importance de l'accompagnement d'un projet de mutualisation et de ses modalités

Notre étude qualitative a pris la forme d'une recherche-intervention de trois ans au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques. Pendant cette période, nous avons eu l'opportunité de concevoir et mettre en œuvre un projet d'établissement, engagé dans des pratiques de mutualisation à la fois matérielle, immatérielle et stratégique. L'accompagnement que nous avons réalisé, la méthodologie que nous avons, à de maintes reprises corrigée, nous a permis de remarquer toute l'importance de la mise en œuvre du projet pour que celui-ci puisse avoir un impact sur la performance de l'organisation.

En effet, notre recherche a permis de mettre en lumière les éléments essentiels de ces modalités, à savoir le leadership politique et administratif, l'adoption d'une démarche participative incluant l'ensemble des parties prenantes (internes comme externes), la formalisation et l'adoption d'une méthodologie adaptée au contexte, la mise en place d'une communication régulière et transparente ainsi que l'adoption d'outils de suivi et d'évaluation. Ce sont ces modalités, qui sont liées au fait de mettre les acteurs et l'organisation en mouvement, qui vont être source, *in fine*, de performance perçue par les agents du service.

3. Les apports managériaux de notre étude en lien avec la mise en œuvre des pratiques de mutualisation et la recherche de performance

Nous avons pour ambition de théoriser les pratiques et les problèmes actuels auxquels sont confrontés les acteurs publics locaux dits « de terrain ». Les apprentissages liés à notre recherche doctorale sont potentiellement importants pour l'ensemble des managers locaux qui sont de plus en plus invités (et parfois même contraints) à mettre en place et/ou à superviser des pratiques de mutualisation visant à améliorer la performance de leurs organisations. Ainsi abordons nous ici les différentes caractéristiques de la mutualisation (3.1), les éléments permettant la maîtrise de la performance, de ses dimensions et de sa relation aux pratiques de mutualisation (3.2), la prise en compte du processus de

changement lié à l'innovation et, pour finir, les apprentissages de notre recherche en relation avec la réforme territoriale en cours (3.4).

3.1. La connaissance des différentes caractéristiques de la mutualisation

Comme nous l'évoquions plus haut, si les articles dans les revues professionnelles sont nombreux sur la question de la mutualisation et que les rapports institutionnels invitent les professionnels et élus des organisations publiques territoriales à renforcer les efforts en la matière, sa portée, son périmètre ainsi que ses modalités de mise en œuvre restaient jusqu'à alors flous. Dans ce sens, notre travail se veut une contribution à cette compréhension et peut être utile aux managers publics locaux pour se situer par rapport aux pratiques possibles de mutualisation et ouvrir des perspectives sur celles qui peuvent être développées au sein du secteur public local. D'autre part, cela pourra permettre de mieux identifier les pratiques, de mieux pouvoir les classer et ainsi rendre possible, plus clairement, le transfert de compétences et de connaissance en la matière.

3.2. La maîtrise de la performance, de ses dimensions et de sa relation à la mutualisation

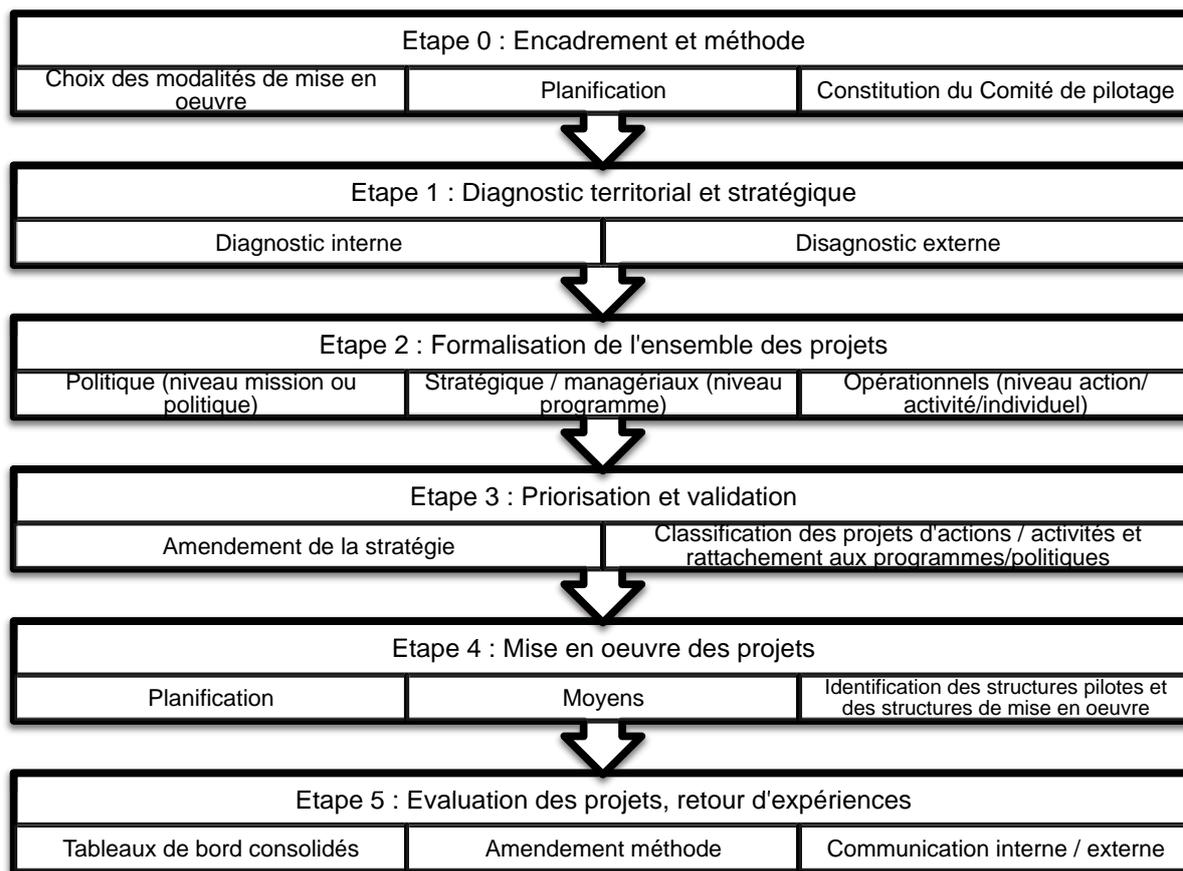
La performance publique est, depuis plus d'une dizaine d'années, au centre des préoccupations dans les collectivités locales, en raison des nombreuses pressions (économiques, sociales, etc.) que celles-ci rencontrent. Pour autant, la performance reste, pour beaucoup d'acteurs, un concept très flou et se limite souvent aux dimensions financières. Toutefois, à l'instar de nombreux auteurs en sciences de gestion, nous proposons une acception plus large de ce concept que nous avons limité à cinq dimensions, à savoir les dimensions financière, ressources humaines, organisationnelle, d'offre de service public et territoriale. Ces dimensions doivent permettre aux managers locaux de prendre en compte la performance sous tous ces aspects. Nous avons aussi cherché à opérationnaliser ce concept à travers un découpage en sous-dimensions qui permettront aux managers de mieux appréhender le contenu et la portée de chacune des dimensions, déjà connues par beaucoup. De surcroît, ce travail pourra donner des clefs à des managers afin de mieux suivre la portée et l'impact des changements qu'ils mènent au sein de l'organisation. Ils pourront à ce titre, par exemple, configurer les logiciels de suivi et de pilotage des politiques publiques pour inclure ces dimensions.

3.3. Le processus du changement lié à l'innovation à prendre en compte

Pour finir sur les apports managériaux, notre travail de recherche attire tout particulièrement l'attention sur les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation. En effet, celles-ci génèrent des changements qui doivent être anticipés et accompagnés pour en assurer le succès. Les managers pourront s'appuyer sur les résultats de notre travail pour mettre en place leur démarche de mutualisation en utilisant ou en s'inspirant non seulement des principes fondamentaux que nous avons évoqués mais aussi des étapes à respecter pour le projet. Concernant le premier point, ils devront veiller à mettre en place un projet stratégique et englobant dans lequel s'inscrit la mutualisation. D'autre part, ils devront s'assurer que leur démarche mobilise l'ensemble des parties prenantes de l'organisation, qui, dans le public, sont très nombreuses et sont à la fois internes et externes. Ensuite, il conviendra de mobiliser les élus et les directeurs généraux, le leadership de ces derniers étant requis pour impulser le changement et maintenir, dans la durée, les efforts menés. Nous avons aussi précisé que la méthode à mettre en place devait être contingente à l'organisation et à son histoire et que la mise en place d'une communication permanente et transparente était indispensable tout comme l'utilisation d'outils de suivi et de pilotage informatiques.

En complément, si nos travaux de recherche soulignent l'importance d'adapter la méthode au contexte local (histoire, géographie, *etc.*), nous avons tout de même pu élaborer un modèle méthodologique indiquant les étapes à respecter pour mener à bien ce type de projet et qui peut être utile aux managers et décideurs locaux. Ces étapes, détaillées dans notre travail de recherche, sont cumulatives et doivent être mises en œuvre de manière chronologique pour assurer le succès de la démarche. En complément, nous pouvons préciser que, si nous avons déterminé ces étapes d'après notre analyse de la littérature et de notre expérience au sein d'un SDIS, celles-ci peuvent toutefois être mobilisées dans d'autres structures publiques locales, notre recherche ayant eu une visée plus universelle.

Figure 34 - Les étapes de mise en œuvre des pratiques de mutualisation



L'ensemble de nos travaux avait, nous l'évoquons, une portée plus universelle qui nous a conduite à mettre en avant des apprentissages en lien avec la réforme territoriale en cours.

3.4. Les apprentissages par rapport à la réforme territoriale en cours

Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises dans ce travail de recherche, les pratiques de mutualisation sont affichées comme une solution par l'ensemble des observateurs pour répondre aux nombreuses contraintes qui pèsent sur les organisations publiques locales. A ce titre, la réforme territoriale en cours, avec notamment la suppression annoncée des conseils généraux, à l'exception des zones rurales, et la fusion des régions en métropole, porte en son cœur les pratiques de mutualisation et surtout la rationalisation.

Pour autant, concernant la dimension financière, il apparaît que les résultats de notre étude montrent que la relation entre mutualisation et économies budgétaires n'existe pas directement. Dans ce sens, les statistiques portant sur les données publiques et financières, non testées dans cette étude mais qui peuvent faire l'objet d'un de ses prolongements, indiquent, au contraire, que la départementalisation a généré une forte augmentation des

dépenses des services départementaux d'incendie et de secours de l'ordre de 245,6 % en onze ans (1996 à 2007). Aussi, si quelques économies d'échelle semblent pouvoir se dégager de la mise en œuvre des pratiques de mutualisation ainsi qu'une culture plus axée sur les résultats, il ne semble pas que les dépenses soient moins importantes ou que les recettes aient pu augmenter pour financer de nouveaux projets et accroître l'offre de service public. Il pourrait donc être nécessaire d'élargir le spectre afin de voir sur quels aspects les pratiques de mutualisation peuvent être porteuses d'avantages financiers ou non.

En l'espèce, s'agissant de la dimension liée aux ressources humaines, là encore les résultats restent mitigés car bien que des possibilités nouvelles de carrière s'ouvrent pour les agents dans des structures maintenant plus grandes. Toutefois, il ne semble pas que ces grands ensembles aient permis de mieux valoriser les paies des agents en fonction des postes occupés et des responsabilités assumées ou encore de créer de nouveaux services utiles aux agents comme des cellules de soutien psychologique ou d'assistance sociale. Pourtant ces éléments, comme nous l'avons évoqué en première partie, peuvent générer un certain degré de performance au sein des organisations.

De manière complémentaire, il apparaît utile pour l'ensemble des structures publiques locales de s'intéresser de près à la dimension organisationnelle dans la mesure où nous avons pu montrer qu'elle était perçue de manière globalement positive par les agents. En effet, si tous les risques ne sont pas encore totalement maîtrisés dans ces structures mutualisées (juridiques et opérationnel) et la répartition des rôles de chacun encore parfois incomplète, il semble, en revanche que la gouvernance de manière générale semble être performante au sein de ces organisations et que les processus soient globalement maîtrisés. Cet élément nous semble important à prendre en considération car il peut avoir un rôle essentiel dans le changement attendu des organisations publiques locales. Le focus pourrait, d'ailleurs, se faire plutôt sur cette dimension plutôt que sur les économies financières qui seraient alors une conséquence. Néanmoins, sur cette même dimension organisationnelle, il semble important de porter une attention particulière à l'association systématique des personnels qui reste encore, sur les démarches de mutualisation, marginale, ce qui peut, nous l'avons évoqué, mettre en péril le succès de celles-ci. D'ailleurs, de manière plus générale, l'ouverture de la gouvernance aux parties prenantes est à mettre en avant. En effet, sur la dimension de la performance liée à l'offre de service public, si les services semblent harmonisés et de meilleure qualité, les changements n'ont, cependant, pas conduit à la création de nouveaux services ni permis de mettre en place une attention particulière supplémentaires pour les usagers. Ces éléments sont aussi à mettre en lien avec le manque de prise en compte des attentes du grand public et la participation de celui-ci aux instances décisionnelles (dimension territoriale).

Ainsi, en nous appuyant sur les résultats et conclusions de nos travaux, nous avons pu mettre en évidence que le lien entre les pratiques de mutualisation et la performance n'est pas direct et, au contraire, la mise en œuvre de ces pratiques peut se révéler négative, voire perverse, au sein des organisations si elles ne sont pas maîtrisées et adaptées. En effet, parce qu'elles sont sources d'inquiétudes, de crispations et donc, de perte d'engagement, les pratiques de mutualisation doivent être abordées avec méthode. Aussi, notre recherche indique aux manager locaux et aux décideurs publics que de la performance peut être générée à travers la mutualisation, sur plusieurs dimensions, à la condition de prêter une attention toute particulière aux modalités de mise en œuvre. Le gouvernement ainsi que le législateur auront, dès lors, tout intérêt à ne pas se focaliser sur la seule dimension économique et financière mais à s'intéresser aussi, voire surtout, aux modalités favorisant une participation accrue des parties prenantes, afin de fournir un cadre et de prévoir un temps suffisant de mise en œuvre pour permettre un retour positif réel.

Pour finir, si nos travaux nous ont permis de dégager un certain nombre de conclusions, nous abordons ici les limites et prolongements possibles de notre travail.

4. Les limites et les prolongements de notre travail de recherche doctorale

Des limites existent, bien entendu, dans ce travail de recherche et nous conduisent à proposer des prolongements à mener. Nous revenons ici sur les échelles de mesures (4.1), le temps de l'étude (4.2), la limite du terrain d'étude pour l'analyse qualitative (4.3), ainsi que sur l'ouverture de l'analyse à plusieurs parties prenantes (4.4).

4.1. La construction d'échelles de mesure sur la performance publique locale

Dans le cadre de notre recherche doctorale, et en l'absence de recherches préalables portant sur un sujet similaire au notre, nous avons construit des échelles de mesure, tant pour les pratiques de mutualisation, leur mise en œuvre ou encore la performance publique locale. En nous inscrivant dans le processus itératif de construction des échelles de mesure proposé par Churchill (1979), nous pensons qu'il est nécessaire, dans le futur, de mener une ou plusieurs phases confirmatoire (ou de validation) de notre échelle et des éléments qui la constituent afin de limiter les réponses qui peuvent être perturbées (contamination, polarisation, etc.) et réduire l'erreur systématique qui peut être en lien avec l'insuffisance des variables conceptuelles ou encore une mauvaise représentation des items sur l'échelle. (Roussel 2005). Ainsi, à partir de notre modèle exploratoire présenté

dans cette recherche, nous souhaitons mener rapidement des tests complémentaires pour valider progressivement dans le temps ces échelles. En complément, nous pourrions aussi réaliser des analyses plus approfondies en réalisant un modèle d'équations structurelles adapté à une étude affinée des relations entre les pratiques de mutualisation, les modalités de mise en œuvre et leur influence sur la performance des collectivités locales concernées.

4.2. L'analyse à construire dans le temps

Pour connaître l'évolution des pratiques mais aussi de leur impact sur la performance publique locale, nous avons mené une enquête quantitative à un instant t et une étude qualitative durant une période de trois ans. Il serait intéressant de soumettre à nouveau notre questionnaire, nous inscrivant ainsi dans un processus de recherche longitudinal, qui pourrait nous apporter un éclairage nouveau sur notre problématique de recherche. Les contacts que nous avons gardés au sein du SDIS des Pyrénées-Atlantiques ainsi que dans le réseau des SDIS de manière générale devraient nous permettre de mener rapidement ces études complémentaires.

4.3. L'analyse qualitative à ouvrir sur d'autres établissements publics

Notre analyse qualitative s'est limitée à un seul SDIS dans la mesure où nous y effectuons une recherche-intervention. Toutefois, il serait intéressant de confronter nos résultats avec une étude qualitative menée dans plusieurs SDIS. Cette étude pourrait venir enrichir notre réflexion et consolider nos conclusions.

D'autre part, au-delà des SDIS, une analyse qualitative comparative avec d'autres établissements publics locaux comme des hôpitaux ou des établissements publics de coopération intercommunale qui rencontrent le même type de contraintes que les SDIS, serait très intéressante et viendrait enrichir la réflexion que nous avons ici menée.

4.4. L'analyse quantitative à développer sur l'ensemble des parties prenantes

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 4 de notre travail de recherche, nous avons focalisé notre analyse quantitative sur les cadres des SDIS. Nous avons, de surcroît, pu constater que leurs réponses sont globalement les mêmes, peu importe la direction dont ils ont la charge, cela par mimétisme comportemental qui est lié, très certainement à l'esprit fort de corps sapeurs-pompiers, même pour ceux qui ne le sont pas mais qui évoluent dans ce milieu, et par les nombreuses formations et groupes d'échanges qui peuvent exister pour les SDIS.

Aussi, il serait intéressant, dans le futur, de prolonger notre analyse en nous rapprochant de l'ensemble des parties prenantes de ces organisations publiques locales, à savoir les élus, les usagers mais aussi les associations ou encore les banques. Leur perception pourrait donner un éclairage nouveau sur notre réflexion et serait utile au développement des nouvelles pratiques de gestion, telles qu'elles sont aujourd'hui imaginées.

* * * * *

Au global, à l'inverse des récentes réformes annoncées dernièrement pour transformer le secteur public local et à la lumière de nos travaux de recherche, nous pensons qu'il est important de concevoir ce changement à travers une véritable collaboration entre l'ensemble des acteurs, en s'inscrivant résolument dans le futur et dans le respect des particularismes territoriaux. La focale faite actuellement sur la seule dimension financière pour motiver les opérations de mutualisation (régions, EPCI, *etc.*) semble ainsi trop limitative. De plus, la prise en compte de la complexité des institutions publiques locales et de leurs territoires reste encore incomplète. Or, au regard de nos résultats, le changement apparaît devoir procéder d'une collaboration avec les agents, les élus et la population, tant dans leurs modes de gouvernance que dans leur appréhension du service public rendu. Les résultats de notre étude montrent, en effet, que les opérations de mutualisation pourront porter leurs fruits, c'est-à-dire générer, dans le temps, une performance publique locale multidimensionnelle, à travers des processus clairs et partagés. Dans ce sens, Michel Crozier écrivait déjà en 1979, « *on ne change pas la société par décret* ». Ainsi, nous avons aussi pu constater que les pratiques de mutualisation, comme objet de changement, pour produire la performance escomptée, semblent devoir tenir compte à la fois du temps nécessaire à l'innovation mais aussi des structures et des hommes qui constituent les collectivités concernées. Une fois ces précautions prises, l'innovation managériale locale, notamment par des pratiques de mutualisation internes et externes, pourrait permettre une amélioration de la performance publique locale répondant aux nombreuses contraintes actuelles et à venir.

BIBLIOGRAPHIE

A

- ABDELMALKI Lahsen, DUFORT Daniel, KIRAT Thierry et REQUIER-DESJARDINS Denis, « Technologie, institutions et territoires : le territoire comme création collective et ressource institutionnelle », in Bernard PECQUEUR (dir.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, [s.l.] : L'Harmattan, mai 2000 (Géographies en Liberté).
- ABDESSEMED Tamym, « La coopération interfirmes: mode de coordination hybride ou générique? », *Association Internationale de Management Stratégique*, Xième Conférence, Juin 2001.
- ADAMS John S., « Inequity in Social Exchange », in Leonard BERKOWITZ (dir.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York : Academic Press, 1965 (vol. 2), p. 267-299.
- AGRAWAL Anup et JAFFE Jeffrey F., *The Post-merger Performance Puzzle*, Rochester, NY : Social Science Research Network, 1 décembre 1999. URL : <http://papers.ssrn.com/abstract=199671>.
- AKTOUF Omar, *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Une introduction à la démarche classique et une critique*, Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 1987, 213p.
- ALAUX Christophe et FOUCHET Robert, « Performance des politiques publiques environnementales en situation de crise économique : l'ère des paradoxes visibles », in *EGPA Annual Conference*, présenté à Pour des réformes viables en période de crise, Bucarest, Roumanie, [s.n.], 7 septembre 2011.
- ALCHIAN Armen A. et DEMSETZ Harold, « Production, information costs, and economic organization », *The American economic review*, 1972, p. 777-795.
- ALCOUFFE Simon, BERLAND Nicolas et LEVANT Yves, « Les facteurs de diffusion des innovations managériales en comptabilité et contrôle de gestion: une étude comparative », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 2003, p. 7-26.
- ALDERFER Clayton P., « An empirical test of a new theory of human needs », *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 4, n° 2, mai 1969, p. 142-175.
- ALLAGNAT Valentine, BARBOTIN Patrick, BERTRAND Guy, MANSOZ David et MORANA Joëlle, « Proposition d'un indicateur générique de la performance du service achat : un élément décisif d'une distribution de qualité auprès du consommateur final », *Cahier de Recherche - Laboratoire Orléanais de Gestion*, n° 2006-05, 2006, p. 29.
- ALLARD-POESI Florence et PERRET Véronique, « Les représentations du problème dans la recherche-action: Définitions et illustration au travers de l'élaboration d'un projet stratégique », in *13ème Conférence Internationale de Management Stratégique*, AIMS, [s.n.], 2004.
- ALLOUCHE José, CHARPENTIER Marina et GUILLOT-SOULEZ Chloé, « Un panorama des études académiques sur l'interaction performance sociales / performances économiques et financières. Gestion des ressources humaines et performances de l'entreprise : l'improbable lien ? », in , présenté à 15ème congrès de l'AGRH, Montréal, [s.n.], 2004, p. 31-58.
- ALLOUCHE José et SCHMIDT Géraldine, *Les outils de la décision stratégique, depuis 1980, tome 2*, Paris : La Découverte, avril 1995, 124 p. ISBN : 9782707124081.

- ALMUDEVER B et BAUBION-BROYE A, « Démarche et enjeux d'une recherche-action en partenariat sur la thématique du stress et de la souffrance au travail », *Psychologie du Travail et des Organisations*, vol. 10, n° 2, juin 2004, p. 205-217.
- ALOUINI Olfa, « Taille des pays, performance économique et économie politique de la zone euro », *Revue de l'OFCE*, n° 1, 2010, p. 191-212.
- ASLANOFF Audrey, *La perception de la performance des fusions et acquisitions dans le secteur bancaire*, Université de Nice Sophia-Antipolis, [s.l.], 2013.
- ALVAREZ Fabienne, « Changement organisationnel et production de discours managérial », *Entreprises et histoire*, n° 42, n° 1, 1 mars 2006, p. 84-104.
- AMABLE Teresa M., « Motivational synergy: Toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace », *Human Resource Management Review*, vol. 3, n° 3, 1993, p. 185-201.
- AMADO Gilles et ARMITAGE-AMATO Rachel, *The relative importance of human and cultural factors in the success or failure of mergers and acquisitions: a review of the literature and a suggested approach to post-Perger integration*, Jouy-en-Josas, France : Groupe HEC, 1997 (Cahier de recherche - Centre d'enseignement supérieur des affaires, 632). ISBN : 2-85418-632-X.
- AMIEL Michel, BONNET Francis et JACOBS Joseph, *Management de l'administration*, [s.l.] : De Boeck Supérieur, 1998, 308 p. ISBN : 9782804126155.
- ANDERSON Erin et OLIVER Richard L., « Perspectives on Behavior-Based versus Outcome-Based Salesforce Control Systems », *Journal of Marketing*, vol. 51, n° 4, octobre 1987, p. 76.
- ANSOFF H. Igor, *Corporate Strategy: an Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, New York : MacGraw-Hill, 1965. ISBN : 0070021112 9780070021112.
- ANTHONY Robert Newton, *Planning and control systems: a framework for analysis*, [s.l.] : Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1965, 200 p.
- ANTONIUS Rachad, *Ce que doit inclure un projet de mémoire ou de thèse*, UQAM - Les classiques de sciences sociales, juillet 2007.
- APPELBAUM Steven H., GANDELL Joy, SHAPIRO Barbara T., BELISLE Pierre et HOEVEN Eugene, « Anatomy of a merger: behavior of organizational factors and processes throughout the pre-during-post-stages (part 2) », *Management Decision*, vol. 38, n° 10, 2000, p. 674-684.
- APPELBAUM Steven H., GANDELL Joy, YORTIS Harry, PROPER Shay et JOBIN Francois, « Anatomy of a merger: behavior of organizational factors and processes throughout the pre-during-post-stages (part 1) », *Management Decision*, vol. 38, n° 9, 2000, p. 649-662.
- ARAUJO Luis et EASTON Geoffrey, « Networks in socio-economic system: a critical review », in Dawn IACOBUCCI (dir.), *Networks in Marketing*, Sage, [s.l.] : [s.n.], 1996, p. 443.
- ARGYRIS Chris, PUTNAM Robert et MCLAIN SMITH Diana, *Action Science*, 1st edition, San Francisco : Jossey-Bass, Inc., 28 novembre 1985, 480 p. ISBN : 9780875896656.
- ARGYRIS Chris et SCHÖN Donald A., *Organizational learning; a theory of action perspective.*, Reading, Mass. : Wesley., 1978. ISBN : 0201001748 9780201001747.
- ARGYRIS Chris, *On Organizational Learning*, 2 edition, Oxford ; Malden, Mass : Wiley-Blackwell, 18 juin 1999, 480 p. ISBN : 9780631213093.
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Compte rendu Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan*, Paris : Assemblée Nationale, juillet 2008.

- ASSENS Christophe et BOUTEILLER Christophe, « Mesurer la création de valeur réticulaire », *in 4ème Colloque Métamorphose des Organisations Logique de Création*, Nancy, [s.n.], 2004, p. 21-22.
- ASSENS Christophe, « Le réseau d'entreprises: vers une synthèse des connaissances », *Management international*, vol. 7, n° 4, 2003, p. 49-59..
- AUREGAN Pascal et JOFFRE Patrick, « Faire face à la profusion des projets dans les organisations ! », *Management & Avenir*, vol. 2, n° 2, 2004, p. 97.
- AUTISSIER David et VANDANGEON-DERUMEZ Isabelle, « Les managers de première ligne et le changement », *Revue française de gestion*, vol. 33, n° 174, 16 mai 2007, p. 115-130.
- AUTISSIER David et VANDANGEON-DERUMEZ Isabelle, « Pas de changement sans adhésion des managers », *L'expansion Management Review*, n° 3, 2007, p. 116-129.

B

- BAE Kee-Hong, KANG Jun-Koo et KIM Jin-Mo, *Tunneling or Value Added? Evidence from Mergers by Korean Business Groups*, Rochester, NY : Social Science Research Network, 2 août 2003.
- BALANTZIAN Gérard, *Le plan de gouvernance du SI : Etat de l'art, méthode et cas concrets*, Paris : Dunod, août 2006, 402 p. ISBN : 9782100498666.
- BALDE Kémo, CARASSUS David et MARIN Pierre, « Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI. Un modèle poractif et ouvert ou un modèle passif et fermé ? », *in Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Université de Lorraine, L'Harmattan, et 31 mai 2013, p. 341-359.
- BARBAT Guillaume, *L'appropriation de l'enjeu environnemental par les salariés: une recherche-action dans le secteur de la grande distribution*, Thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, mai 2013. URL : <http://www.theses.fr/2013PAUU2002>.
- BARDACH Eugene, *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, [s.l.] : Brookings Institution Press, 1998, 368 p. ISBN : 0815791283.
- BARDES Bernard, « L'investissement immatériel », *Bulletin de la Banque de France*, n° 40, 1997, p. 121-135.
- BAREL Yvan, « Fusions-acquisitions internationales: le choc des cultures », *La Revue des Sciences de Gestion*, n° 2, 2006, p. 53-60.
- BARNEY Jay, « Firm Resources and Sustained Competitive Advantage », *Journal of Management*, vol. 17, n° 1, 1991, p. 99-120.
- BARON Reuben M. et KENNY David A., « The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 51, n° 6, 1986, p. 1173-1182.
- BARTHELEMY Jérôme, FULCONIS François et MOTHE Caroline, « Les coopérations inter-organisationnelles : approche théoriques et illustrations », *in Stratégies : Actualité et futurs de la recherche*, Paris : Vuibert-FNEGE, 2001.
- BARTOLI Annie, *Le management dans les organisations publiques*, 2ème édition, Paris : Dunod, 2005 (Management public), 420 p. ISBN : 2100489003 9782100489008.
- BARZEL Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, [s.l.] : Cambridge University Press, 13 avril 1997, 180 p. ISBN : 9780521597135.

- BATAC Julien, CARASSUS David et MAUREL Christophe, « Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 12, n° 1, mars 2009, p. 155-180.
- BATAC Julien et CARASSUS David, « Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité une étude comparative avec Kloot (1997) », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 14, Spécial, décembre 2008.
- BATAC Julien, *Les interactions entre apprentissage organisationnel et contrôle dans un processus stratégique - étude de cas d'une banque régionale de détail en recomposition technologique et territoriale*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, 2003, 428 p.
- BAUMARD Philippe, « Des organisations apprenantes ? Les dangers de la consensualité », *Revue Française de Gestion*, Spécial Les Chemins du Savoir de l'Entreprise, octobre 1995, p. 49-57.
- BECKER Gary S., *Human capital: A theoretical and empirical analysis*, Chicago : University of Chicago Press, 1964.
- BEJEAN Sophie et GADREAU Maryse, « Concept de réseau et analyse des mutations récentes du système de santé », *Revue d'économie industrielle*, vol. 81, n° 1, 1997, p. 77-97.
- BERLAND Nicolas, DOHOU Angèle et OTHERS, « Mesure de la performance globale des entreprises », in *28ÈME CONGRES DE L'AFC*, [s.n.], 2007.
- BERLAND Nicolas, *Mesurer et piloter la performance*, [s.l.] : ebook, 2009. URL : <http://www.management.free.fr>.
- BERLAND Nicolas, « A quoi servent les indicateurs de la RSE? Limites et modalités d'usage », *Les enjeux du développement durable*, 2007, p. 41-64.
- BERLAND Nicolas, « Fonctions du contrôle budgétaire et turbulence », in *21ÈME CONGRES DE L'AFC*, Angers, [s.n.], 2000. URL : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/58/74/26/PDF/BERLAND.pdf>.
- BERRY Frances, « Strategic Planning as a Tool for a Managing Organizational Change », *Journal of Public Administration*, n° 30, 2007, p. 331-346.
- BERTRAND Nathalie et MOQUAY Patrick, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Économie rurale*, vol. 280, n° 1, 2004, p. 77-95.
- BESSIRE Dominique, « Du Tableau De Bord Au Pilotage: L'Entreprise Au Risque De Se Perdre », in *21ème Congrès de l'AFC*, [s.n.], 2000.
- BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 105.
- BIDAULT Francis et JARILLO J-C, « La confiance dans les transactions économiques », in Francis BIDAULT, Pierre-Yves GOMEZ et Gilles MARION (dirs.), *Confiance, entreprise et société*, Eska, [s.l.] : Eska, 2000 (Essais), p. 218.
- BIETRY Franck, « Changement et théorie néo-institutionnelle: le cas des relations collectives françaises », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol. 8, n° 2, 2005, p. 65-97
- BIGOT Régis, CROUTTE Patricia et MULLER Jörg, *La culture financière des Français*, Paris : CRÉDOC, 2011.
- BLANCHOT Fabien, « Alliances et performances: un essai de synthèse », *Cahier de Recherche*, n° 2006.1, janvier 2006.
- BLANKART Charles Beat et POMMEREHNE Werner W., « Les économies d'échelles dans les services urbains », *Revue économique*, vol. 30, n° 2, 1979, p. 338-354.
- BLANKENBURG HOLM Desirée, ERIKSSON Kent et JOHANSON Jan, « Business Networks and Cooperation in International Business Relationships », *Journal of International Business Studies*, vol. 27, n° 5, 1996, p. 1033-1053.

- BLONDIAUX Loïc et FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 8.
- BOLTANSKI Luc et CHIAPPELLO Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard, 1999. ISBN : 2070749959 9782070749959.
- BON Jérôme, RIGAL Jean-Jacques et DUFF Robert LE (dirs.), « Marketing des services communaux et satisfaction des consommateurs », in Jérôme BON, Jean-Jacques RIGAL et Robert LE DUFF (dirs.), , présenté à Le Maire-Entrepreneur, Pau, Presses universitaires de Pau, [s.d.].
- BONETTO Régis et SAUCE Gérard, « Le développement de la gestion de patrimoine comme réponse à l'approche globale environnementale », in *XXIIèmes Rencontres Universitaires de Génie Civil*, présenté à Ville et Génie Civil, Marne la Vallée, France, [s.n.], Juin 2004.
- BORYS Bryan et JEMISON David B., « Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations », *Academy of Management review*, 1989, p. 234-249.
- BOUCKAERT Geert, « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Télescope*, vol. 12, n° 3, automne 2005, p. 12-25.
- BOUCKAERT Geert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n° 1, 2003, p. 39.
- BOUCKAERT Geert et POLLITT Christopher, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, [s.l.] : Oxford University Press, 2000, 314 p.
- BOUCKAERT Geert et HALLIGAN J, *Managing performance: international comparisons*, London; New York : Routledge, 2008.
- BOUCKAERT G. et WALLE S. VAN DE, « Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of "Good Governance": Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 3, 1 septembre 2003, p. 329-343.
- BOUINOT Jean et BERMILS Bernard, *La gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*, [s.l.] : A. Colin, 1995, 207 p. ISBN : 9782200216566.
- BOULAIRE Martine LE et RETOUR Didier, « Gestion des compétences, stratégie et performance de l'entreprise: quel est le rôle de la fonction RH? », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, vol. 70, 2008, p. 51-68.
- BOULANGER Pierre, *Organiser l'entreprise en réseau La pyramide éclatée*, 1^{re} éd., [s.l.] : Nathan, 1990 (Les livres de l'entreprise), 240 p.
- BOUMANE A., TALBI A., TAHON C. et BOUAMI D., « Contribution à la modélisation de la compétence », in *MOSIM Conference*, [s.n.], 2006.
- BOUNFOUR Ahmed et EPINETTE Georges, *Valeur et performance des SI: une nouvelle approche du capital immatériel de l'entreprise*, Paris : « 01 informatique » : Dunod, 2006. ISBN : 2100500228 9782100500222.
- BOURASSA Michelle, BELAIR Louise et CHEVALIER Jacques, *Les outils de la recherche participative*, [s.l.] : Association canadienne d'éducation de langue française, 2007.
- BOURGUIGNON Annick, « Peut-on définir la performance », *Revue Française de Comptabilité*, n° 269, juillet-août 1995, p. 61-66.
- BOUSSARD Valérie et LORIOL Marc, « Les cadres du ministère des Affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 4, n° 128, 19 décembre 2008, p. 717-728.

- BOUTILLIER Sophie, ALLONDANS Alban Goguel D', UZUNIDIS Dimitri et LABERE Nelly, *Méthodologie de la thèse et du mémoire*, Édition : 5e édition, Levallois-Perret : STUDYRAMA, 30 mars 2012, 288 p. ISBN : 9782759015962.
- BOUTINET Jean-Pierre, *Psychologie des conduites à projet*, 4^e éd., Paris : P.U.F., 2004 (Que sais-je ?), 128 p. ISBN : 9782130543176.
- BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENAC Thierry et COURSON Charles DE, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*, Paris : Assemblée Nationale, juillet 2008, p. 124.
- BOUZID Inès et BOUGHZALA Younès, « La dynamique de l'innovation par les alliances stratégiques: les résultats d'une enquête auprès de PME », 2010.
- BOWEN David E. et JONES Gareth R., « Transaction Cost Analysis of Service Organization-Customer Exchange », *The Academy of Management Review*, vol. 11, n° 2, avril 1986, p. 428.
- BOYNE George A., « Public and Private Management: What's the Difference? », *Journal of Management Studies*, vol. 39, n° 1, 1 janvier 2002, p. 97-122.
- BRADLEY Michael, DESAI Anand et KIM E. Han, « Synergistic gains from corporate acquisitions and their division between the stockholders of target and acquiring firms », *Journal of Financial Economics*, vol. 21, n° 1, 1988, p. 3-40.
- BRANDSEN Taco et KIM Sunhyuk, « Contextualiser le sens des réformes du management public : comparaison entre les Pays-Bas et la Corée du Sud », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n° 2, 1 juin 2010, p. 395-415.
- BREAUGH James A., « Realistic job previews: A critical appraisal and future research directions », *Academy of Management Review*, 1983, p. 612-619.
- BRECHET Jean-Pierre et DESREUMAUX Alain, « Pour une théorie stratégique de l'entreprise. Projet, collectif et régulations », in , présenté à 13^e conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine, EMS, 3 et 4 juin 2004.
- BRECHET Jean-Pierre et DESREUMAUX Alain, « Le projet dans l'action collective », *Encyclopédie des ressources humaines*, 2006, p. 1015-1024.
- BRECHET Jean-Pierre, « Pour une théorie renouvelée du développement des organisations ou la logique stratégique du développement des projets productifs », in *Communication à la Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS)*, Montréal, [s.n.], 1997.
- BROVELLI Lydia, DRAGO Xavier et MOLINIE Eric, *Responsabilité et performance des organisations - 20 propositions pour renforcer la démarche de responsabilité sociale des entreprises (RSE)*, Paris : Ministères de l'économie et des finances, du commerce extérieur, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et travail, emploi, formation professionnelle et du dialogue social, Juin 2013, p. 52.
- BROWN John Seely et DUGUID Paul, « Organizational Learning and Communities of Practice: Towards a Unified View of Working, Learning, and Innovation », *Organization Science*, vol. 2, n° 1, 1991, p. 40-57.
- BRUNA Giuseppina et CHAUVET Mathieu, « La diversité, levier de performance... sous condition de management », 2010. URL : http://chairediversite.fondation.dauphine.fr/fileadmin/mediatheque/docs_pdf/publication_s/diversite/Cahier_recherche_02_Diversite_Performance_Bruna_Chaudet.pdf.
- BRYSON J. M., BERRY F. S. et KAIFENG YANG, « The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions », *The American Review of Public Administration*, vol. 40, n° 5, 1 septembre 2010, p. 495-521.
- BUNEL Matthieu, DUHAUTOIS Richard et GONZALEZ Lucie, « Types de fusions-acquisitions et évolution de l'emploi des entreprises restructurées », *Travail et Emploi*, n° 117, 30 mars 2009, p. 53-65.

- BUNEL Matthieu, DUHAUTOIS Richard et GONZALEZ Lucie, « Quelles sont les conséquences des fusions-acquisitions sur l'emploi ? », *Revue économique*, vol. 59, n° 3, 2008, p. 609.
- BUNEL Matthieu, DUHAUTOIS Richard et GONZALEZ Lucie, « L'emploi lors des fusions-acquisitions de la fin des années 1990 », *Connaissance de l'Emploi*, n° 48, novembre 2007, *Centre d'études de l'emploi*.
- BUONO Anthony F. et BOWDITCH James L., *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures, and Organizations*, [s.l.] : Beard Books, 2003, 340 p. ISBN : 9781587981760.
- BURLAUD Alain et SIMON Claude, *Le contrôle de gestion*, [s.l.] : La Découverte, 2006, 121 p. ISBN : 9782707148889.
- BURNS Tom et STALKER George Macpherson, *The management of innovation*, London : Tavistock, 1961.

C

- CABIN Philippe et CHOC Bruno, *Les organisations: état des savoirs*, Auxerre : Sciences humaines, 2005. ISBN : 2912601339 9782912601339.
- CALLON Michel, *Réseau et coordination*, Paris : Économica, 1999. ISBN : 2717838643 9782717838640.
- CAMPBELL John P., MC HENRY Jeffrey J. et WISE Lauress L., « Modeling Job Performance in a Population of Jobs », *Personnel Psychology*, vol. 43, n° 2, 1990, p. 313-575.
- CAMPOY Eric et NEVEU Valérie, « Confiance et performance au travail. L'influence de la confiance sur l'implication et la citoyenneté du salarié », *Revue française de gestion*, vol. 33, n° 175, 16 juillet 2007, p. 139-154.
- CANDAU Joël, « Pourquoi coopérer », *Terrain*, n° 58, 11 mars 2012, p. 4-25.
- CANGELOSI Vincent E. et DILL William R., « Organizational Learning: Observations Toward a Theory », *Administrative Science Quarterly*, vol. 10, n° 2, septembre 1965, p. 175.
- CANGELOSI Vincent E. et DILL William R., « Organizational learning: Observations toward a theory », *Administrative science quarterly*, 1965, p. 175-203. Consulté le 6 août 2013.
- CAPPELLETTI Laurent et KHOUATRA Djamel, « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol. 10, n° 1, 2004, p. 127.
- CAPPELLETTI Laurent, « La Recherche-Intervention: Quels Usages En Contrôle De Gestion? », *31ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, 2010.
- CAPRON Laurence, « The long-term performance of horizontal acquisitions », *Strategic Management Journal*, vol. 20, 1999, p. 987-1018.
- CARASSUS David et GARDEY Damien, « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique », *Revue française de finances publiques*, n° 107, 2009, p. 101-131.
- CARASSUS David, QUEROY Yoann et LAVIGNE Pierre, *Le pilotage de la gestion patrimoniale des collectivités locales : la proposition d'un cadre d'analyse conceptuel des outils et des modes d'organisation*, Colloque Réseau National Pilote présenté à 6ème Université de la Fonction Publique Territoriale, Aix en Provence, 10 septembre 2012.
- CARASSUS David, QUEROY Yoann et LAVIGNE Pierre, « Patrimoniale immobilier : subir ou agir ? », *La lettre du cadre territorial*, n° 442, mai 2012.
- CARDINAL Linda et ANDREW Caroline, « La démocratie à l'épreuve de la gouvernance », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 3, 2003, p. 225-227.

- CARGNELLO-CHARLES Emmanuelle et JAUSSAUD Jacques, « Choix des mutualisations d'activités des Organismes d'Assurance Maladie. Application à la région Midi-Pyrénées », *Management & Avenir*, n° 47, n° 7, 1 janvier 2012, p. 114-132.
- CARLES Joseph, *Gouvernance des territoires et charte managériale*, [s.l.] : Territorial éd., 2007. URL : <http://web-2.congres-sndg.info/stock/lib/Pr%20NI%20mai09/52%20-%20Joseph%20Carles%20Essai%20sur%20la%20Gouvernance%20des%20Territoires%20et%20Charte%20Manag%C3%A9riale.pdf>.
- CARMELI Abraham et TISHLER Ashler, « The relationships between intangible organizational elements and organizational performance », *Strategic Management Journal*, vol. 25, n° 13, décembre 2004, p. 1257-1278.
- CARR Stephen, FRANCIS Mark, RIVLIN Leanne G. et STONE Andrew M., *Public Space*, [s.l.] : Cambridge University Press, 1992, 420 p. ISBN : 9780521359603.
- CARRE Philippe et CASPAR Pierre, *Traité des sciences et des techniques de la formation*, Paris : Dunod, 2004. ISBN : 2100082353 9782100082353.
- CARREZ Gilles et THENAULT Michel, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur le déficits publics : [s.n.], mai 2010.
- CARRICANO Manu, POUJOL Fanny et BERTRANDAS Laurent, *Analyse de données avec SPSS*, Édition : 2, Paris : Pearson education, 26 novembre 2010, 288 p. ISBN : 9782744074905.
- CARTWRIGHT Sue et CARTWRIGHT Susan, *Managing Mergers, Acquisitions and Strategic Alliances: Integrating People and Cultures*, [s.l.] : Butterworth-Heinemann, 1996, 257 p. ISBN : 9780750623414.
- CARTWRIGHT Sue et COOPER Cary L., « Organizational marriage: "hard" versus "soft" issues? », *Personnel Review*, vol. 24, n° 3, 1 mai 1995, p. 32-42.
- CARTWRIGHT Sue et COOPER Cary L., « The Psychological Impact of Merger and Acquisition on the Individual: A Study of Building Society Managers », *Human Relations*, vol. 46, n° 3, 1 mars 1993, p. 327-347.
- CARTWRIGHT Susan, « Mergers and Acquisitions: An Update and Appraisal », in Gerard P. Hodgkinson BA, MSc ,essor, Editor-in-Chief, Editorial Board Member, Chartered Occupational PSYCHOLOGIST et J. Kevin Ford BS., ESSOR (dirs.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, [s.l.] : John Wiley & Sons, Ltd, 2005, p. 1-38. ISBN : 9780470029305.
- CASPAR Pierre, « L'investissement intellectuel », *Revue d'économie industrielle*, vol. 43, n° 1, 1988, p. 107-118.
- CAVES Richard E. et PORTER Michael E., « From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition », *The Quarterly Journal of Economics*, 1977, p. 241-261.
- CAYATTE Ramez, *Manager un projet... : Oui mais comment ? Des outils pratiques de pilotage*, Issy-les-Moulineaux : ESF Editeur, 11 mars 2010, 216 p. ISBN : 9782710121190.
- CHABAULT Denis, « Quelle stratégie entrepreneuriale pour les pôles de compétitivité: une perspective néo institutionnelle », *atelier AIMS Entrepreneuriat et Stratégie*, vol. 1, 2008.
- CHALENÇON Ludivine, « La Performance des Fusions-Acquisitions: une Revue de la Littérature », in *2ème colloque franco-tchèque 'Trends in International Business'*, Lyon, [s.n.], 2011.
- CHAMARD Camille et LIQUET Jean-Claude, « L'image de marque des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ? », in , présenté à Symposium Ethique et performance en management public, Paris, [s.n.], décembre 2010.

- CHAPPOZ Yves, « IV. Projets territoriaux, partenariat, Contractualisation : quelle place pour les citoyens ? », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 21, n° 1, 2001, p. 65-78.
- CHAPPOZ Yves, « La stratégie de territoire. Une formulation et une formalisation "chemin faisant" », in *Maire et environnements, menaces ou opportunités ?*, présenté à Rencontres Ville-management, IAE Pau-Bayonne, Dalloz, 2000 (Thèmes et Commentaires, vol. 3), p. 177-192.
- CHARREAUX Gérard, « La théorie positive de l'agence: lecture et relectures... », *G. Koenig*, septembre 1998.
- CHARREIRE Sandra et HUAULT Isabelle, « Le constructivisme dans la pratique de recherche: une évaluation à partir de seize thèses de doctorat », *Finance, contrôle, stratégie*, vol. 4, n° 3, 2001, p. 31-55.
- CHASE Brett, « National City's 2 Latest Mergers Put Premium on Fast Execution », *American Banker*, vol. 163, n° 230, décembre 1998, p. 3.
- CHATELAIN Yannick, *!ResisTanz!: hackers, les maquisards de l'innovation! : management de l'innovation, internet et déviance, apprendre et savoir intégrer les logiques hackers*, [s.l.] : Editions L'Harmattan, 2009, 221 p. ISBN : 2296076645.
- CHATELAIN-PONROY Stéphanie et SPONEM Samuel, « Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public », *Management: enjeux de demain*, 2009, p. 163-171.
- CHATILLON Emmanuel Abord DE et NEVEU Jean Pierre, « Déviance organisationnelle et burnout : le cas d'une entreprise industrielle », in *Congrès de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines (AGRH)*, Toulouse, France.
- CHATTERJEE Sayan, « Types of synergy and economic value: The impact of acquisitions on merging and rival firms », *Strategic Management Journal*, vol. 7, n° 2, 1 mars 1986, p. 119-139. Consulté le 25 août 2014
- CHECKLAND Peter, « Systems thinking in management: the development of soft systems methodology for real-world problem solving », in *Self-organization and management of social systems: insights, promises, doubts, and questions*, [s.l.] : Springer-Verlag, 31 décembre 1984. ISBN : 9783540134596.
- CHEDRU Marie, *Impact de la motivation et des caractéristiques individuelles sur la performance: Application dans le monde académique*, Institut National des Télécommunications, [s.l.], 2012.
- CHEMLA-LAFAY Annie et CHOL Céline, *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE - Convergence et systémique*, Paris : IGDPE, Mai 2006 *Recherche, études, veille*, , p. 44.
- CHEMLA-LAFAY Annie et DELEPLACE Marie-Thérèse, *Performance de la fonction ressources humaines*, Paris : Institut de la Gestion Publique et du développement Economique, 2008, p. 95.
- CHERIET Froued, *Performance et dynamiques des réseaux d'alliances stratégiques asymétriques*, [s.l.] : UMR MOISA: Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs: CIHEAM-IAMM, CIRAD, INRA, Montpellier SupAgro, IRD-Montpellier, France, 2010.
- CHEVALIER Françoise, *Cercles de qualité et changement organisationnel*, [s.l.] : Economica, 1991, 252 p.
- CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », in *Information et Transparence Administratives*, Paris : Presses universitaires de France, 1988, p. 280.
- CHILES Todd H. et MCMACKIN John F., « Integrating Variable Risk Preferences, Trust, and Transaction Cost Economics », *The Academy of Management Review*, vol. 21, n° 1, janvier 1996, p. 73.

- CHOL Céline et COUE Brigitte, « Service public : pour un usager citoyen », in *L'action publique au risque du vlient ? « Client-centrisme » et citoyenneté*, présenté à 15ème colloque international de la Revue « Politiques et management public », Lille, IGDPE, 16 mars 2006, p. 17.
- CHRETIEN Lise, ARCAND Guy, TELLIER Geneviève et ARCAND Michel, « Impacts des pratiques de gestion des ressources humaines sur la performance organisationnelle des entreprises de gestion de projets », *Revue internationale sur le travail et la société*, vol. 3, n° 1, 2005, p. 107-128
- CLASSE Alison, « Don't tinker with it: BPR it! », *Accountancy*, vol. 112, n° 1199, juillet 1993, p. 64-66.
- COASE Ronald H., « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, n° 16, novembre 1937, *New Series*, p. 386-405.
- COFFMAN Curt et BUCKINGHAM Marcus, *First, break all the rules.*, United States : Simon & Schuster, 1999, 272 p. URL : <http://www.books24x7.com/marc.asp?bookid=30094>.
- COLLIS David J. et MONTGOMERY Cynthia A., « Competing on Resources : Strategy in the 1990s », *Harvard Business Review*, n° 73, 1995, p. 118-128
- COMBE Monique et VERZAT Caroline, *La question de l'organisation : le défi de l'autonomie*, Edition d'Organisation, Paris : [s.n.], 1998.
- COMBS James G. et KETCHEN David J. Jr, « Explaining Interfirm Cooperation and Performance: Toward a Reconciliation of Predictions from the Resource-Based View and Organizational Economics », *Strategic Management Journal*, vol. 20, n° 9, septembre 1999, p. 867-888.
- COOPER Cary L., *Managing Mergers Acquisitions and Strategic Alliances*, Édition : 2, Oxford ; Boston : Routledge, 29 novembre 1995, 250 p. ISBN : 9780750623414.
- COPLIN William D., MERGET Astrid E. et BOURDEAUX Carolyn, « The Professional Researcher as Change Agent in the Government-Performance Movement », *Public Administration Review*, vol. 62, n° 6, 1 janvier 2002, p. 699-711.
- CORDELIER Benoit et MONTAGNAC-MARIE Hélène, *Conduire le changement organisationnel?*, [s.l.] : Presses universitaires de Bordeaux, 2008 (33).
- CORIAT Benjamin et WEINSTEIN Olivier, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris : Librairie générale française, 1995. ISBN : 2253905194 9782253905196.
- CORNET Annie, « Le reengineering : Une articulation complexe entre nouvelle technologies de l'information, structures et politiques de GRH », *TIS*, n° 8, 1996, p. 275-299.
- COUR DES COMPTES, *La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, Paris : Cour des Comptes, septembre 2013
- COUR DES COMPTES, *La situation et les perspectives des finances publiques*, Paris : Cour des Comptes, Juin 2014.
- COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales*, Paris : Cour des Comptes, octobre 2013, p. 475.
- COUR DES COMPTES, *La situation et les perspectives des finances publiques*, Paris : Cour des Comptes, Juin 2013, p. 253.
- COUR DES COMPTES, *Rapport Public Annuel de la Cour des Comptes*, Paris : Cour des Comptes, Février 2011.
- COUR DES COMPTES, *Les évolutions du pilotage et du contrôle de gestion des collectivités locales*, Paris : Cour des Comptes, 2008.
- COUTINET Nathalie et SAGOT-DUVAUROUX Dominique, *Économie des fusions et acquisitions*, 1^{re} éd., Paris : La Découverte, 2003 (Repères), 128 p. ISBN : 9782707136022.

- COUVREUR Agathe et LEHUEDE Franck, *Essai de comparaison de méthodes quantitatives et qualitatives à partir d'un exemple: le passage à l'Euro vécu par les consommateurs*, Paris : CRÉDOC, Département Consommation, 2002.
- CRISPEELS Janet H., MARTIN Kathleen J., HARARI Itamar, STRAIT Cheryl C. et RODARTE Marisol A., « Role Conflict and Role Ambiguity: The Challenges of Team Leadership at a Middle School », *Journal of School Leadership*, vol. 9, n° 5, janvier 1999, p. 422-53. Consulté le 16 juillet 2014.
- CROSBY Barbara C. et BRYSON John M., *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, 2nd edition, San Francisco : Jossey-Bass, 25 janvier 2005, 496 p. ISBN : 9780787967536.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris : Editions du Seuil, 1977. ISBN : 2020182203 9782020182201.
- CROZIER Michel, *L'entreprise à l'écoute: apprendre le management post-industriel*, [s.l.] : InterEditions, 1989, 217 p. ISBN : 9782729603045.
- CROZIER Michel, *Comment réformer l'Etat?: trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis : rapport au ministre de la fonction publique et des réformes administratives*, [s.l.] : Documentation française, 1988, 124 p. ISBN : 9782110020536.
- CROZIER Michel, « Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 1, 1985, p. 9-23.
- CRUIJSSEN Frans, COOLS Martine et DULLAERT Wout, « Horizontal cooperation in logistics: Opportunities and impediments », *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, vol. 43, n° 2, mars 2007, p. 129-142.
- CUEILLE Sandrine et RENUCCI Antoine, « Responsabilisation des acteurs dans les hôpitaux publics français et management : analyse des dernières réformes juridiques », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 2, 2000, p. 43-68.
- CUEILLE Sandrine, « Quelle forme organisationnelle pour la réalisation d'une activité de service public ? Réflexion sur les transformations organisationnelles de l'hôpital public », *Politiques et management public*, vol. 25, n° 4, 2007, p. 63-80.
- CUEILLE Sandrine, « L'engagement des hôpitaux publics français dans des stratégies d'alliance: construction et test d'un modèle d'analyse », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol. 5, n° 2, 2002, p. 5-31.
- CULTIAUX John, « Nouveau management public et sujet critique : enjeux idéologiques, collectifs et subjectifs », *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 13, n° 1, 14 juin 2012, p. 195-207.
- CURLE Adam, « A Theoretical Approach to Action Research », *Human Relations*, vol. 2, n° 3, 1949, p. 269-280.
- CYERT Richard Michael et MARCH James G., *A behavioral theory of the firm*, [s.l.] : Prentice-Hall, 1963, 364 p.

D

- DAFFLON Bernard, « Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 20, n° 1, 2000, p. 135-153.
- DALLIER Philippe, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Paris : Sénat, 30 octobre 2006, p. 168
- DAMANPOUR Fariborz et SCHNEIDER Marguerite, « Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers », *Journal of public administration research and theory*, vol. 19, n° 3, 2009, p. 495-522.

- DAOUD BEN ARAB Sonda et MASMOUDI MARDESSI Sana, « L'implication organisationnelle : levier pour la performance financière ? Une étude dans le contexte tunisien », *Revue Libanaise de Gestion et d'Economie*, n° 6, 2011.
- DARWISH Youssef A, « Organizational commitment: a mediator of the relationships of leadership behavior with job satisfaction and performance in a non-western country », *Journal of Managerial Psychology*, vol. 15, n° 1, 1 février 2000, p. 6-24.
- DATTA Deepak K., PINCHES George E. et NARAYANAN V. K., « Factors influencing wealth creation from mergers and acquisitions: A meta-analysis », *Strategic Management Journal*, vol. 13, n° 1, 1 janvier 1992, p. 67-84.
- DAVENPORT Thomas H. et STODDARD Donna B., « Reengineering: business change of mythic proportions? », *MIS quarterly*, 1994, p. 121-127.
- DAVENPORT Thomas H., *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Boston, Mass : Harvard Business Review Press, 1 octobre 1992, 352 p. ISBN : 9780875843667.
- DAVID Albert, HATCHUEL Armand et LAUFER Romain, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Édition : 2e édition, Paris : Vuibert, 13 octobre 2008, 212 p. ISBN : 9782711768967.
- DAVID Albert, « Décision, conception et recherche en sciences de gestion », *Revue française de gestion*, vol. 139, n° 3, 1 août 2002, p. 173-185.
- DAVID Albert, « La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ? », in , présenté à IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier, [s.n.], 30 mars 2000.
- DE WALLE Steven VAN, *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?*, Université Catholique de Louvain, Louvain, 2004, 370 p.
- DEBBI Ali, *Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes : le cas de l'adoption des indicateurs de performance*, Thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, 28 novembre 2008, 328 p.
- DEBBI Ali, « La mesure de la performance dans les mairies : dimensions et indicateurs », in *La performance publique locale : composants et mesures*, présenté à Ville-management, Pau, décembre 2005.
- DEFELIX Christian, « Transversalité, contrôle et gestion des ressources humaines: un cas de pilotage à l'épreuve des processus », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 2, n° 2, 1999, p. 51-70.
- DELTOUR François, « L'innovation dans l'organisation : dépasser les ambiguïtés du concept », *Les cahiers de la recherche*, 2000.
- DEMEESTERE René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^e éd., [s.l.] : LGDJ, 25 octobre 2005 (Systèmes - Finances Publiques), 230 p.
- DEMEESTERE René et LORINO Philippe, « Gestion des risques et processus stratégiques », in *21ÈME CONGRES DE L'AFC*, Angers, [s.n.], 2000.
- DEMMKE Christoph, *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires ?*, Luxembourg : Institut Européen d'Administration Publique, 10 juin 2005, p. 137.
- DENHARDT Robert B. et DENHARDT Janet Vinzant, « The new public service: Serving rather than steering », *Public administration review*, vol. 60, n° 6, 2000, p. 549-559.
- DEPELTEAU François, *La démarche d'une recherche en sciences humaines: De la question de départ à la communication des résultats*, [s.l.] : De Boeck Supérieur, 21 janvier 2010, 434 p. ISBN : 9782804160425
- DETCHESSAHAR Mathieu, GENTIL Stéphanie, GREVIN Anouk et STIMEC Arnaud, « Le design de la recherche-intervention en management: réflexions méthodologiques à partir d'une intervention dans une clinique », 2012.

- DETCHESSAHAR Mathieu, GENTIL Stéphanie, GREVIN Anouk et STIMEC Arnaud, « Le design de la recherche-intervention en management: réflexions méthodologiques à partir d'une intervention dans une clinique », 2012.
- DEVOS Erik, KADAPAKKAM Palani-Rajan et KRISHNAMURTHY Srinivasan, « How Do Mergers Create Value? A Comparison of Taxes, Market Power, and Efficiency Improvements as Explanations for Synergies », *The Review of Financial Studies*, vol. 22, n° 3, mars 2009, p. 1179-1211.
- DICK Bob, *Action research: action and research*, 2002. URL : <http://www.aral.com.au/resources/aandr.html>.
- DIMAGGIO Paul et POWELL Walter, « The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, n° 48, Avril 1983, p. 147- 160.
- DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES RISQUES et MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Les statistiques des services d'incendie et de secours*, Paris : Ministère de l'Intérieur, 2012, p. 82.
- DIVAY Gérard, « Qui sont les auteurs de la performance collective locale? Pour une mise en perspective de la performance publique », *The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, n° 3, 2012.
- DOGSON Mark, « Organizational learning : a review of some literatures », *Organization Studies*, vol. 14, n° 3, 1993, p. 375-394.
- DOHOU Angèle et BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises », in *28ème Congrès de l'AFC*, [s.n.], 2007. URL : <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00544875/>. Consulté le 16 juillet 2013.
- DONNADIEU Gérard, in *Ressources humaines*, 3^e éd., [s.l.] : Eyrolles, 2005 (Editions d'Organisation).
- DOOREN Wouter VAN et THIJNS Nick, « Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration. », *EIPAScope*, vol. 2010, n° 2, 2010, p. 13-18.
- DORBAIRE Philippe et PUPION Pierre-Charles, « Un contrôle stratégique au service d'une nouvelle gouvernance des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement », *Management & Avenir*, n° 5, 2011, p. 156-174
- DOUGHERTY Deborah et BOWMAN Edward H., « The Effects of Organizational Downsizing on Product Innovation », *California Management Review*, vol. 37, n° 4, 1995.
- DRUCKER Peter Ferdinand, *The Practice of Management*, [s.l.] : HarperCollins, 1954, 501 p. ISBN : 9780062005441.
- DUBREUIL Benoît, « Pourquoi la coopération ne fonctionne pas toujours », *Terrain*, n° 58, 11 mars 2012, p. 82-93.
- DUPUY Yves, LACROIX Monique et NARO Gérald, « Identités et dilemmes de l'enseignant-chercheur en sciences comptables », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 12, n° 2, 1 septembre 2006, p. 9-26.
- DURAND Thomas, « L'alchimie de la compétence », *Revue française de gestion*, n° 160, n° 1, 1 février 2006, p. 261-292.
- DYER Jeffrey H. et SINGH Harbir, « The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage », *Academy of Management Review*, vol. 23, n° 4, 1 octobre 1998, p. 660-679.
- DYER Jeffrey, « Effective interfirm collaboration: how firms minimize transaction costs and maximize transaction value », vol. 18, n° 7, 1997, p. 535-556. Consulté le 5 mars 2013.

E

- EDEN Colin et HUXHAM Chris, « Researching Organizations Using Action Research », in *The SAG Handbook of Organization Studies*, London : SAGE, 2006, p. 921.
- EISENHARDT Kathleen M., « Building Theories from Case Study Research », *The Academy of Management Review*, vol. 14, n° 4, 1 octobre 1989, p. 532-550.
- EMERY Yves, « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, vol. 12, n° 3, automne 2006, p. 1-12.
- ENRIQUEZ Eugène, *Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise*, Paris : Desclée de Brouwer, 1997. ISBN : 2220040151 9782220040158.
- EQUIPE RECHERCHE, ETUDES, VEILLE, *Performance, l'ère des RH*, IGDPE, Juin 2005.
- ERNST & YOUNG et DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Performance de la fonction ressources humaines : perspectives et approches opérationnelles. Enquête auprès d'administrations publiques européennes*, Paris : DGAFP, novembre 2008, p. 92.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimatations locales », *Pyramides*, n° 15, 2008, p. 71-94.

F

- FARRELL Joseph et SHAPIRO Carl, « Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis », *The American Economic Review*, vol. 80, n° 1, mars 1990, p. 107-126.
- FAURE Eric, *Discours du Président de la FNSPF lors du Congrès National*, présenté à Congrès National des Sapeurs Pompiers de France, Amiens, 29 septembre 2012.
- FAVEREAU Olivier, « Organisation et marché », *Revue française d'économie*, vol. 4, n° 1, 1989, p. 65-96.
- FAVOREU Christophe, CARASSUS David, GARDEY Damien et MAUREL Christophe, « Les déterminants de l'adoption et de la mise en oeuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises », *Finance – Contrôle - Stratégie*, 2013.
- FAYOL Henri, *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle*, Paris : H. Dunod et E. Pinat, 1917.
- FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES, *Gestion dynamique du patrimoine. De nouvelles marges de manoeuvre pour les villes moyennes*, Paris : FMVM, 2008.
- FELDMAN Martha S., KHADEMIAN Anne M., INGRAM Helen et SCHNEIDER Anne S., « Ways of knowing and inclusive management practices », *Public Administration Review*, vol. 66, n° s1, 2006, p. 89-99.
- FERNANDEZ Sergio et RAINEY Hal G., « Managing successful organizational change in the public sector », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 2, 2006, p. 168-176.
- FERNANDEZ Sergio et RAINEY Hal G., « Managing successful organizational change in the public sector », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 2, 2006, p. 168-176.
- FERRIER G D et VALDMANIS V G, « Do mergers improve hospital productivity? », *Journal of the Operational Research Society*, vol. 55, n° 10, octobre 2004, p. 1071-1080.
- FEUILLAT Laurence et CIG PETITE COURONNE, « Performance de la Gestion des Ressources Humaines : indicateurs et tableaux de bord pour la mesurer », *Les diagnostics de l'emploi territoriale - Repères RH*, n° 5, mars 2011, p. 24.
- FICHET Jean-Luc et MAZARS Stéphane, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, Paris : Sénat, février 2013.

- FILIPPI Maryline et TRIBOULET Pierre, « Alliances et partenariats dans les compétences des coopératives agricoles », *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 33, n° 1, 2011, p. 115-132.
- FINN Charles B., « Utilizing Stakeholder Strategies for Positive Collaborative Outcomes », in *Creating Collaborative Advantage*, London : Sage Publications, 1996, p. 152-165.
- FISHER Ron, MCPHAIL Ruth et MENGHETTI Gemma, « Linking employee attitudes and behaviors with business performance: A comparative analysis of hotels in Mexico and China », *International Journal of Hospitality Management*, vol. 29, n° 3, septembre 2010, p. 397-404.
- FORAY Dominique, « Recherche et technologie - Les nouveaux paradigmes de l'apprentissage technologique », *Revue d'économie industrielle*, vol. 69, n° 1, 1994, p. 93-104.
- FOREST Véronique, « Performance hospitalière, motivation et effort au travail : la théorie de l'agence en question », *Journal du Syndicat National des Practiciens Hospitaliers Anesthésistes-Réanimateurs (PHAR)*, n° 50, septembre 2009, p. 17-19.
- FOUCHET Robert, « Performance, service public et nouvelles approches managériale », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, Juin 1999, p. 35-49.
- FOUCHET Robert et LOPEZ Jean-Rodolphe, « Processus de décision et aménagement territorial », in *4ème rencontres Ville-Management*, Nancy, 16 novembre 2000.
- FOURNIER Jean-Yves, *A l'école de l'intelligence: comprendre pour apprendre*, [s.l.] : Esf Editeur, 1999, 244 p. ISBN : 9782710113706.
- FRECHTLING Joy, « Section III - An overview of quantitative and qualitative data collection methods », in *The 2002 User-Friendly Handbook for Project Evaluation.*, The National Science Foundation, Arlington, Virginia, USA : [s.n.], 2002.
- FREEMAN R. Edward, *Strategic management: a stakeholder approach*, Cambridge : Cambridge University Press, 1984. ISBN : 9780521151740 0521151740.
- FRERY Frédéric, « Propositions pour une axiomatique de la stratégie », in *XIIIème conférence de l'AIMS*, Normandie – Vallée de Seine, EMS, 2004, p. 2-4.
- FRERY Frédéric, « La chaîne et le réseau », in *Dedans, dehors: les nouvelles frontières de l'organisation*, Paris : Vuibert, 1997 (Entreprendre), p. 217. ISBN : 2711779858 9782711779857.
- FRIMOUSSE Soufyane, PERETTI Jean Marie et SWALHI Abdelaziz, « La diversité des formes de performance au travail : le rôle de la justice organisationnelle », *Management & Avenir*, vol. 18, n° 4, 2008, p. 117.

G

- GALERA Andrés Navarro, RODRIGUEZ David Ortiz et LOPEZ HERNANDEZ Antonio M., « Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government », *Public Management Review*, vol. 10, n° 2, 2008, p. 241-262.
- GALES Patrick LE, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, [s.l.] : La Documentation française, avril 2006, 120 p.
- GALES Patrick LE, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.
- GARCIA Serge, *Mesure des économies d'échelle et taille efficace d'intercommunalité*, GEA-ENGREF, 13 janvier 2003.
- GARDEY Damien, *Les interactions entre pratiques de contrôle et apprentissages organisationnels dans le contexte en changement du secteur public local français : une analyse renouvelée axée sur l'amélioration de la performance*, Thèse de doctorat ès

- Sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, juillet 2011, 524 p.
- GARRATT Bob, *The learning organization: developing democracy at work*, London : HarperCollinsBusiness, 2000. ISBN : 0002572095 9780002572095.
- GARRATT Bob, *Learning to Lead: Developing Your Organization and Yourself*, [s.l.] : Fontana Press, 1991, 160 p. ISBN : 9780006377221.
- GARRETTE Bernard et DUSSAUGE Pierre, *Les stratégies d'alliance*, [s.l.] : Les Éditions D'Organisation, 1995, 283 p. ISBN : 9782708118317.
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'Action publique : Sociologie et politique*, Édition : 1ère, Paris : Presses Sciences Po et Dalloz, février 2004, 242 p. ISBN : 9782247052363.
- GAUTHIER Benoît, *Recherche Sociale: De la Problématique à la Collecte des Données*, [s.l.] : PUQ, 1 janvier 2008, 784 p. ISBN : 9782760520080.
- GAUZENTE Claire, « Mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs: quelle validité? Analyse de la pertinence de certains indicateurs », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 3, n° 2, 2000, p. 145-165.
- GENIAUX Isabelle et MIRA-BONNARDEL Sylvie, « Le réseau d'entreprises: d'organisation ou forme aboutie transitoire », *Revue française de gestion*, vol. 29, n° 143, 1 avril 2003, p. 129-144.
- GERSUNY Carl, *The service society*, Cambridge, Mass : Schenkman Pub. Co.; distributed by General Learning Press [Morristown, N.J, 1973, 156 p. HD9981.5 .G47.
- GHOSHAL Sumantra et BARTLETT Christopher A., « The Changing Role of Top Management », *Harvard Business Review*, janvier 1995, p. 86-96.
- GHOSHAL Sumantra et BARTLETT Christopher A., « Linking organizational context and managerial action: The dimensions of quality of management », *Strategic Management Journal*, vol. 15, n° S2, 1 juin 1994, p. 91-112.
- GIANFALDONI P. et GUILHON B., « Chaînes de compétences et réseaux », *Revue d'économie industrielle*, vol. 51, n° 1, 1990, p. 97-112.
- GIBERT Patrick, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, [s.l.] : Éditions d'Organisation, 1980, 244 p.
- GIBERT Patrick et THÆNIG Jean-Claude, « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 1, 1993, p. 3-21.
- GIBERT Patrick, « Management Public et formation des fonctionnaires : définition, évolution et implications », *Politiques et management public*, vol. 7, n° 4, 1989, p. 15-24.
- GILBERT Patrick et CHARPENTIER Marina, « Comment évaluer la performance RH? Question universelle, réponses contingentes », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 53, 2004, p. 29-42.
- GILBERT Patrick, « Relier connaissance et intervention en GRH : approche conceptuelle et étude de cas », 2003.
- GILLY Jean-Pierre et PERRAT Jacques, « La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale », *Cahier du GRES*, n° 5, 2003.
- GILLY Jean-Pierre et TORRE André, *Dynamiques de proximité*, [s.l.] : L'Harmattan, Juin 2000 (Emploi Industrie et Territoire).
- GINESTA Georges, DEROSIER Bernard, MARIANI Thierry, TRON Georges et HABIB David, *Conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)*, Paris : Assemblée Nationale, juillet 2009, p. 309.
- GIREL Bernard et CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'AQUITAINE, *Rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine pour le SDIS des Pyrénées-Atlantiques*, Bordeaux : Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, juillet 2010, p. 29.

- GIROUX Nicole et DUMAS Dany, « Trois modalités d'intégration des fusions/acquisitions: l'intégration planifiée, l'intégration émergente et l'intégration conjointe », *Actes du Congrès de l'Association internationale de management stratégique*, 1997, p. 1-23.
- GNYAWALI Devi R. et MADHAVAN Ravindrenath, « Cooperative networks and competitive dynamics: A structural embeddedness perspective », *Academy of Management Review*, n° 3, 2001, p. 431-445.
- GODOWSKI Christophe, *La dynamique d'assimilation des innovations managériales: le cas des approches par activités dans la banque*, [s.l.] : [s.n.], 2001, 900 p.
- GOFFMAN Erving, *Asiles; études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus ... Présentation, index et notes de Robert Castel.*, Paris : Editions de minuit, 1968. ISBN : 2707300837 9782707300836.
- GOMES-CASSERES Benjamin, « Group Versus Group: How Alliance Networks Compete », *Harvard Business Review*, vol. 72, n° 4, juillet 1994, p. 62-74.
- GOND Jean-Pascal et MERCIER Samuel, *Les théories des parties prenantes: une synthèse critique de la littérature*, Toulouse : LIRHE, Université des sciences sociales de Toulouse, 2005.
- GOSELIN Alain et MURPHY Kevin R., « L'échec de l'évaluation de la performance », *Gestion*, vol. 19, n° 3, 1994, p. 17-28.
- GOUDARZI Kiane et GUENOUN Marcel, « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale », *Politiques et management public*, vol. 27, n° 3, 2010, p. 31-54.
- GOUDARZI Kiane et GUENOUN Marcel, « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale », *Politiques et management public*, vol. 27, n° 3, 2010, p. 31-54.
- GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, *L'amélioration de la performance des collectivités territoriales: de l'intention à la pratique*, [s.l.] : INET - CNFPT, octobre 2006.
- GRAY Barbara et WOOD Donna J., « Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n° 1, 1 mars 1991, p. 3-22.
- GRAY Barbara, *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*, [s.l.] : Jossey-Bass, 12 juin 1989, 366 p. ISBN : 9781555421595.
- GREENGARD Samuel, « HR's Role in an Effective Downsizing », *Personnel Journal*, vol. 72, n° 11, novembre 1993, p. 68.
- GRENIER Corinne et GUITTON-PHILIPPE Sandra, « La question des regroupements / mutualisations dans le champ sanitaire et social : l'institutionnalisation d'un mouvement stratégique ? », *Management & Avenir*, n° 47, n° 7, 1 janvier 2012, p. 98-113.
- GRUNOW Dieter, « The Research Design in Organization Studies: Problems and Prospects », *Organization Science*, vol. 6, n° 1, 1 février 1995, p. 93-103.
- GUENOUN Marcel, *Le management de la performance publique locale, Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Doctorat en Sciences de Gestion, Paul Cézanne, Marseille-Aix-en-Provence, mars 2009, 713 p.
- GUESNIER Bernard, « Gouvernance et performance des territoires », *Cahiers de l'ISMEA*, Hors série, 2006, *Economies et sociétés*.
- GUILHON Bernard et GIANFALDONI Patrick, « Chaînes de compétences et réseaux », *Revue d'économie industrielle*, vol. 51, n° 1, 1990, p. 97-112. Consulté le 10 août 2013.
- GULATI Ranjay, « Alliances and networks », *Strategic management journal*, vol. 19, n° 4, 1998, p. 293-317.

H

- HAEPEREN Béatrice VAN, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, LI, n° 2, 2012, p. 83-99.
- HAFSI Taïeb et DEMERS Christiane, *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d'Hydro-Québec*, Boucherville, Québec : Gaétan Morin, 1989. ISBN : 9782891053259.
- HALACHMI Arie et BOUCKAERT Geert, *Public Productivity Through Quality and Strategic Management*, [s.l.] : IOS Press, 1 janvier 1995, 290 p. ISBN : 9789051991895.
- HALL Richard, « The strategic analysis of intangible resources », *Strategic management journal*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 135-144.
- HALLOUL Rached, « Comportements d'entreprises et alliances, repères et controverses », *Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation*, n° 47, novembre 2001.
- HAMEL Gary, « Strategy as revolution », *Harvard Business Review*, août 1996, p. 69-82.
- HAMEL Gary, « Competition for competence and interpartner learning within international strategic alliances », *Strategic management journal*, vol. 12, n° S1, 1991, p. 83-103.
- HAMMER Michael et CHAMPY James, *Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution*, New York : HarperBusiness Essentials, 1993. ISBN : 0060559535 9780060559533.
- HANNAN Michael T et FREEMAN John, « Structural Inertia and Organizational Change », *American Sociological Review*, vol. 49, n° 2, Avril 1984, p. 149-164.
- HANSEN Morten Balle, STEEN Trui et JON Marsha DE, « Le nouveau management public, les marchés bureaucratiques et les problèmes de coordination interdépartementale : analyse comparative de la haute fonction publique dans l'administration de l'État », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 79, n° 1, 2013, p. 31.
- HARMAN Oren, *The Price of Altruism: George Price and the Search for the Origins of Kindness*, New York, N.Y. : W. W. Norton & Company, 20 juin 2011, 451 p. ISBN : 9780393339994.
- HARRIS J., OZGEN H. et OZCAN Y., « Do mergers enhance the performance of hospital efficiency? », *Journal of the Operational Research Society*, vol. 51, n° 7, 2000, p. 801-811.
- HARTMANN Laurent, *Fusions-acquisitions : Les défis de l'intégration*, [s.l.] : Institut de l'entreprise, octobre 2003, p. 96.
- HARWELL Michaël R, « Research design in qualitative/quantitative/mixed methods », in Clifton F. CONRAD et Ronald C. SERLIN (dirs.), *The SAGE Handbook for Research in Education: Pursuing Ideas as the Keystone of Exemplary Inquiry*, 2^e éd., [s.l.] : SAGE Publications Inc, 2011, p. 147-163.
- HASLAGH Phillippe G. et JEMSION David B., *Managing Acquisitions: Creating Value Through Corporate Renewal*, New York : Toronto : Simon & Schuster, avril 1991, 288 p. ISBN : 9780029141656.
- HATCH Mary Jo et CUNLIFFE Ann L., *Théorie des organisations: De l'intérêt de perspectives multiples*, [s.l.] : De Boeck Supérieur, 7 août 2009, 444 p. ISBN : 9782804106898.
- HATCHUEL Armand, « Les savoirs de l'intervention en entreprise, », *Entreprise et Histoire*, n° 7, 1994, p. 59-75.
- HATEM Fabrice, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Paris : Economica, 2004. ISBN : 2717847928 9782717847925.

- HAVET Nathalie et LACROIX Guy, « La formation continue, un moyen de réduire les inégalités salariales entre hommes et femmes ? », *Groupe d'analyse et de théorie économique Lyon-St Etienne*, Février 2010, p. 24.
- HEALY Paul M., PALEPU Krishna G. et RUBACK Richard S., « Which Takeovers are Profitable: Strategic or Financial? », 1 juillet 1997.
- HECKERT Alex et HECKERT Druann Maria, « A new typology of deviance: integrating normative and reactivist definitions of deviance », *Deviant Behavior*, vol. 23, n° 5, 2002, p. 449-479. Consulté le 17 juillet 2014.
- HEDBERG Bo, *How Organizations Learn and Unlearn*, [s.l.] : Arbetslivscentrum, 1979, 87 p.
- HEILBRUNN Benoît, *La performance, une nouvelle idéologie ? : Critique et enjeux*, Paris : La Découverte, 1 novembre 2004, 275 p. ISBN : 9782707144430.
- HEINTZMAN Ralph et MARSON Brian, « Le personnel, le service et la confiance : Existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, n° 4, 2005, p. 583.
- HELD Daniel, « La rémunération à la performance : un art délicat », *Persorama*, n° 3, 1997.
- HELPER Jean-Pierre et ORSONI Jacques, *Marketing*, 9^e éd., Paris : Vuibert, 2005 (Gestion), 426 p. ISBN : 2711775615 9782711775613.
- HELLRIEGEL Don et SLOCUM John W Jr, *Organizational Behavior*, Édition : 13th, Mason, Ohio : South Western Educational Publishing, 15 janvier 2010, 564 p. ISBN : 9781439042250.
- HIRTZLIN Isabelle, « La coopération entre organisations comme indicateur de la performance publique : exemple du secteur de la santé », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 3, 1999, p. 107-127. Consulté le 19 mars 2013.
- HOLLAND Christopher P, « The Importance of Trust and Business Relationships in the Formation of Virtual Organisations », in Pascal SIEBER et Joachim GRIESE (dirs.), *Organizational virtualness*, Bern : Simowa Verlag Bern, 1998. ISBN : 3952146323 9783952146323.
- HOMBURG Christian et BUCERIUS Matthias, « Is speed of integration really a success factor of mergers and acquisitions? An analysis of the role of internal and external relatedness », *Strategic Management Journal*, vol. 27, n° 4, avril 2006, p. 347-367. Consulté le 1 mars 2013.
- HONDEGHEM Annie et VANDENABEELE Wouter, « Valeurs et motivations dans le service public: Perspective comparative », *Revue française d'administration publique*, vol. 115, n° 3, 2005, p. 463.
- HOOD Christopher, « Contemporary public management: a new global paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n° 2, 1 juin 1995, p. 104-117.
- HOOD Christopher et JACKSON Michael W., *Administrative Argument*, [s.l.] : Dartmouth Publishing Company, 1991, 248 p. ISBN : 9781855210233.
- HOOD Christopher, « A public management for all seasons? », *Public Administration Review*, vol. 69, Spring 1991, *Royal Institute of Public Administration*, p. 3-19.
- HUAULT Isabelle, « Paul DiMaggio et Walter Powell. Des organisations en quête de légitimité », *Les grands auteurs en management*, 2009. URL : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/17/97/PDF/DiMaggio_Powell.pdf. Consulté le 28 juin 2013.
- HUBER George P., « Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures », *Organization Science*, vol. 2, 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March., 1991, p. 88-115.
- HUBERT George P., « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », *Organization Science*, vol. 2, n° 1, Février 1991, p. 88-115.

- HUNT John W., « Changing pattern of acquisition behaviour in takeovers and the consequences for acquisition processes », *Strategic Management Journal*, vol. 11, n° 1, 1 janvier 1990, p. 69-77.
- HURON David, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE*, 1998.
- HURON David, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE*, 1998.
- HUXHAM Chris et VANGEN Siv, *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Boca Raton, FL : Routledge, 21 mai 2005, 288 p. ISBN : 9781439831601.
- HUXHAM Chris, *Creating Collaborative Advantage*, [s.l.] : SAGE, 28 mai 1996, 208 p. ISBN : 9780803974999.
- HUXHAM Chris, *Creating Collaborative Advantage*, [s.l.] : SAGE, 28 mai 1996, 208 p. ISBN : 9780803974999.

I

- IERULLI Kathryn, SMEETS Valerie et GIBBS Michael, « An empirical analysis of post-merger organizational integration », 2012.
- IFOP, *Les français et l'intercommunalité*, septembre 2013.
- INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE, *Atlas de la gestion des services publics locaux dans les grandes villes de France*, 1^{re} éd., Paris : Institut de la gestion déléguée, 2013, 36 p.
- IVANCEVICH John M., SCHWEIGER David M. et POWER Frank R., « Executive actions for managing human resources before and after acquisition », *The Academy of Management Executive (1987-1989)*, 1987, p. 127-138.

J

- JACKSON Peter M., « Editorial: Public sector performance—the unended quest », *Public Money & Management*, vol. 13, n° 4, 1993, p. 3-4.
- JACKSON Peter M., « Editorial: Public sector performance—the unended quest », *Public Money & Management*, vol. 13, n° 4, 1993, p. 3-4.
- JACOB Réal, « L'organisation apprenante ou apprendre à apprendre en réseau », in , présenté à 9e Congrès de l'Association internationale de psychologie du travail de langue française, Université de Sherbrooke, [s.n.], 29 août 1996.
- JAMET Pierre, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales*, Matignon, Paris : [s.n.], avril 2010.
- JAOUEN Annabelle, « Spécificités des alliances stratégiques dans le cas des très petites entreprises », *Revue de l'économie méridionale*, vol. 52, n° 208, 10 janvier 2004, p. 263-282.
- JARRELL Gregg A. et POULSEN Annette B., « The Returns to Acquiring Firms in Tender Offers: Evidence from Three Decades », *Financial Management*, vol. 18, n° 3, 1989, p. 12.
- JENSEN Michael C., « Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers », *The American economic review*, 1986, p. 323-329..
- JENSEN Michael et MECKLING William, « Specific and general knowledge and organizational structure », *Journal of Applied Corporate Finance*, Fall 1995, *Harvard University Press*. URL : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6658.

- JENSEN Michael et MECKLING William, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, octobre 1976, p. 305-360.
- JOFFRE Patrick et TELLIER Aldéric, « Introduction à la conférence annuelle de l'AIMS », in *13e Conférence annuelle de l'AIMS*, Caen, EMS, 2005 (Hors Collection, XI). ISBN : 978-2-84769-047-7.
- JOHNSEN Åge, « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? », *Public Money & Management*, vol. 25, n° 1, 18 janvier 2005, p. 9-17.
- JOHNSON Gerry, WHITTINGTON Richard, SCHOLLES Kevan et FRERY Frédéric, « Fusions et acquisitions, alliances et partenariats », in *Stratégique*, 9ème éd., [s.l.] : Pearson, 2011 (Pearson Education France).
- JOHNSON R. Burke, ONWUEGBUZIE Anthony J. et TURNER Lisa A., « Toward a Definition of Mixed Methods Research », *Journal of Mixed Methods Research*, vol. 1, n° 2, 1 avril 2007, p. 112-133.
- JOLIOT Didier, *Performance des SI - Vérifications, comparaisons, tests et mesures au service du management de l'entreprise*, 1^{re} éd., [s.l.] : Hermès - Lavoisier, 12 décembre 2003, 330 p.
- JOLLY Dominique, *Alliances interentreprises: entre concurrence et coopération*, Paris : Vuibert, 2001. ISBN : 2711779653 9782711779659.
- JOUISON Estèle, « La recherche action: oubliée des cadres opératoires dans le domaine de l'entrepreneuriat », in *XVI e Conférence de l'AIMS, Montréal*, [s.n.], 9 Juin 2007.
- JOUISON-LAFFITTE Estèle, « La recherche action: oubliée de la recherche dans le domaine de l'entrepreneuriat », *Revue de l'Entrepreneuriat*, vol. 8, n° 1, 2009, *De Boeck Supérieur*, p. 1-35.
- JULNES Patria de Lancer et HOLZER Marc, « Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 6, 1 novembre 2001, p. 693-708.

K

- KAPLAN R B et MURDOCH L, « Rethinking The Corporation : Core Process Redesign », *The Mckinsey Quarterly*, 2 novembre 1991.
- KAPLAN Robert S. et NORTON David, « The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance », *Harvard Business Review*, vol. 70, n° 1, 1 janvier 1992.
- KERAUDREN Philippe, « Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979 : un échec relatif », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 4, 1993, p. 655-672.
- KIPPING Matthias, « Assurer le succès des fusions et acquisitions : les contributions d'une approche historique », *Le journal de l'école de Paris du management*, vol. 86, n° 6, 2010, p. 14.
- KLEIN Benjamin, CRAWFORD Robert G. et ALCHIAN Armen A., « Vertical Integration, Appropriate Rents, and the Competitive Contracting Process », *The Journal of Law and Economics*, vol. 21, 1978, p. 297-326.
- KNORR Robert O., « Business Process Redesign: Key to Competitiveness », *Journal of Business Strategy*, vol. 12, n° 6, 31 décembre 1991, p. 48-51.
- KOENIG Gérard, *Management stratégique*, 2^e éd., Paris : Dunod, 2004 (Gestion Sup), 544 p. URL : <http://www.dunod.com/entreprise-gestion/entreprise-et-management/strategie-et-politique-de-lentreprise/master-et-doctorat/management-strategi>.

KOENIG Gérard, « Introduction : repérage des lieux », *Revue Française de Gestion*, Dossier L'apprentissage organisationnel : Pratiques et théories, n° 97, janvier 1994, p. 78.

KOENIG Gérard, « L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux », *Revue française de gestion*, vol. 160, n° 1, 1 février 2006, p. 293-306.

KOMPASO Solomon Markos et SRIDEVI M. Sandhya, « Employee engagement: The key to improving performance », *International Journal of Business and Management*, vol. 5, n° 12, 2010, p. p89.

L

LAMARCHE Thomas et BECHTOLD-ROGNON Évelyne, *Manager ou servir ? : les services publics aux prises avec le nouveau management public*, Paris : Éd. Syllepse, 2011. ISBN : 9782849503119 2849503118.

LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques et SIDO Bruno, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, Paris : Sénat, mai 2010, p. 151.

LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme.*, Paris : République Française, octobre 2006, p. 71.

LAMOUREUX Andrée, *Une démarche scientifique en sciences humaines: Méthodologie*, Laval, Québec : Etudes Vivantes, 1992. ISBN : 9782760705241.

LANDE Evelyne, « Les villes et l'information financière consolidée », in *17ème congrès de l'Association Française de Comptabilité*, Valenciennes, 1996.

LANDE Evelyne et ROCHER Sébastien, « 25 ans de réformes comptables au service du management public », *Politiques et management public*, Vol. 26/3, 15 octobre 2008, p. 149-160.

LANDE Evelyne, « L'autonomie de la comptabilité publique de l'Etat français passe-t-elle par la définition d'un cadre conceptuel ? », in *25ème Congrès de l'AFC*, présenté à Normes et Mondialisation, [s.n.], mai 2004.

LANDRIEU Valérie, « Ecoles de management et d'ingénieurs : « big is beautiful », un théorème à vérifier », *Les Echos*, Paris, sect. Business, 30 septembre 2013.

LANG Larry H. P., WALKLING Ralph A. et STULZ Rene M., *A Test of the Free Cash Flow Hypothesis: The Case of Bidder Returns*, Rochester, NY : Social Science Research Network, 1991.

LANT Theresa K., MILLIKEN Frances J. et BATRA Bipin, « The role of managerial learning and interpretation in strategic persistence and reorientation: An empirical exploration », *Strategic Management Journal*, vol. 13, n° 8, 1992, p. 585-608.

LARSSON Rikard et FINKELSTEIN Sydney, « Integrating strategic, organizational, and human resource perspectives on mergers and acquisitions: A case survey of synergy realization », *Organization Science*, vol. 10, n° 1, 1999, p. 1-26.

LARSSON Rikard et LUBATKIN Michael, « Achieving Acculturation in Mergers and Acquisitions: An International Case Survey », *Human Relations*, vol. 54, n° 12, 1 décembre 2001, p. 1573-1607.

LATIRI DARDOUR Imène, *Pilotage du changement organisationnel et recherche intervention en univers hostile. D'un modèle à phases à un modèle à options sur le cas de la joint venture SGHQ en Chine*, Ecole des Mines de Paris, Paris, décembre 2006, 502 p.

LAUFER Romain et BURLAUD Alain, *Management public: gestion et légitimité*, Dalloz, 1980, 360 p. ISBN : 9782247001705.

- LAVASTRE Olivier, « Les Coûts de Transaction et Olivier E. Williamson : Retour sur les fondements », in *Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, [s.n.], 14-15 juin 2001, p. 25.
- LAZEGA Emmanuel, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, n° 2, 1994, p. 293-320.
- LEBAS Michel J., « Performance measurement and performance management », *International Journal of Production Economics*, vol. 41, n° 1-3, octobre 1995, *Proceedings of the 12th International Conference on Production Research*, p. 23-35.
- LEE Thomas W., *Using Qualitative Methods in Organizational Research*, [s.l.] : SAGE, 1999, 214 p. ISBN : 9780761908074.
- LEJEUNE Albert, PREFONTAINE Lise et RICARD Line, « Les chemins vers la performance : l'approche relationnelle et la transformation des entreprises », *Gestion*, vol. 26, n° 3, 2001, p. 45.
- LEROY Frédéric et RAMANANTSOA Bernard, « Dimensions cognitives et comportementales de l'apprentissage organisationnel : un modèle intégrateur », in , présenté à 4è Conférence de l'Association internationale de management stratégique, Paris, [s.n.], 1995.
- LEROY Frédéric, « L'apprentissage organisationnel: une revue critique de la littérature », in *Acte de la VIIIème conférence internationale de l'AIMS*, [s.n.], 1998.
- LESSARD Claude, KAMANZI Pierre Canisius et LAROCHELLE Mylène, « De quelques facteurs facilitant l'intensification de la collaboration au travail parmi les enseignants : le cas des enseignants canadiens », *Education et sociétés*, n° 23, n° 1, 2 juin 2009, p. 59-77.
- LEVENTHAL Gerald S., « What Should Be Done with Equity Theory? », in Kenneth J. GERGEN, Martin S. GREENBERG et Richard H. WILLIS (dirs.), *Social Exchange*, Boston, MA : Springer US, 1980, p. 27-55. ISBN : 978-1-4613-3089-9, 978-1-4613-3087-5. URL : http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-1-4613-3087-5_2.pdf.
- LEVENTHAL Gerald S., « The Distribution of Rewards and Resources in Groups and Organizations », *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 9, 1976, p. 91-131.
- LEVITT Barbara et MARCH James G., « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology*, vol. 14, 1988, p. 319-340.
- LEWIN K., « Frontiers in Group Dynamics: II. Channels of Group Life; Social Planning and Action Research », *Human Relations*, vol. 1, n° 2, 1 novembre 1947, p. 143-153.
- LEWIN K., « Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change », *Human Relations*, vol. 1, n° 1, 1 juin 1947, p. 5-41.
- LIKERT Rensis, *Le gouvernement participatif de l'entreprise*, [s.l.] : Gauthier-Villars, 1974, 263 p. ISBN : 9782040003135.
- LINCOLN Yvonna S. et GUBA Egon G., « Judging the quality of case study reports », *International Journal of Qualitative Studies in Education*, vol. 3, n° 1, 1990, p. 53-59.
- LIQUET Jean-Claude, FLAMBARD Sabine et JEAN Sylvie, *Cas d'analyse des données en marketing*, Tec & Doc, Paris : Lavoisier, 2003, 436 p.
- LIQUET Jean-Claude, *Working Paper*, Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion, IAE, UPPA, 2013.
- LIU Michel, « Présentation de la recherche-action : définition, déroulement et résultats », *Revue Internationale de Systémique*, vol. 6, n° 4, 1992, p. 293-311.
- LIVIAN Yves-Frédéric, *Organisation - 4ème édition - Théories et pratiques: Théories et pratiques*, [s.l.] : Dunod, 28 mai 2008, 337 p. ISBN : 9782100527601.
- LOCALES DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS, *Les collectivités locales en chiffres*, [s.l.] : Paris, La Documentation française, 1991.

- LONGEPE Christophe, *Le projet d'urbanisation du SI: démarche pratique avec cas concret*, Paris : Dunod, 2004. ISBN : 2100073761 9782100073764.
- LORINO Philippe, *Méthodes et Pratiques de la Performance: Le Pilotage Par les Processus et les Compétences*, [s.l.] : Editions d'Organisation, 2003, 521 p. ISBN : 9782708129283.
- LORINO Philippe, « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, 1999, p. 21-34.
- LOUARN Jean-Yves Le, *Les tableaux de bord: ressources humaines : le pilotage de la fonction RH*, Rueil Malmaison [France] : Éditions Liaisons, 2008. ISBN : 9782878807622 2878807626.
- LOUCHE Claude, ROLLAND Jean-Pierre et LEVY-LEBOYER Claude, *RH: les apports de la psychologie du travail*, Paris : Éditions d'organisation, 2006..
- LOUDIYI Salma, « Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 209, 15 décembre 2008, p. 37-56.
- LOUIS Meryl Reis, « Surprise and sense making: What newcomers experience in entering unfamiliar organizational settings », *Administrative science quarterly*, 1980, p. 226-251.
- LYNN Laurence E, *Public management as art, science, and profession*, Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1996
- M**
- MACHAT Cécile, « Vers une reconsidération des relations innovation technologique / innovation organisationnelle : le cas des PME de haute technologie », *in* , présenté à 8ème conférence de l'AIMS, Paris, [s.n.], 1999.
- MALINVAUD Edmond, « L'agrégation dans les modèles économiques », *Cahier du séminaire d'économétrie*, n° 4, 1956, p. 69-146.
- MANDZILA Eustache Ebondo Wa et ZEGHAL Daniel, « Management des risques de l'entreprise: Ne prenez pas le risque de ne pas le faire! », *La Revue des Sciences de Gestion*, n° 3, 2009, p. 5-14.
- MARCH James G et OLSEN Johan P, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York : Free Press, 1989. ISBN : 0029201152 9780029201152.
- MARKIDES Constantinos C. et WILLIAMSON Peter J., « Corporate diversification and organizational structure: a resource-based view », *Academy of Management Journal*, vol. 39, n° 2, 1996, p. 340-367.
- MARKS Mitchell Lee et MIRVIS Philip H., « Making mergers and acquisitions work : strategic and psychological preparation », *The Academy of Management Executive*, vol. 15, n° 2, 2001
- MARIN Pierre, FAVOREU Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, « La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en oeuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français », *Management International*, vol. 16, n° 3, Printemps 2012, p. 102-117.
- MARSAUD Jacques, « Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ? Questions et tentatives de réponses à partir de l'expérience de Saint-Denis », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, 1995, p. 225-247.
- MARTINEAU Régis, « La légitimité du Management Public: l'apport de la lecture d'Adam Smith », *Gestion et Management Publics*, vol. 4, 2006.
- MARTINET Alain-Charles et PESQUEUX Yvon, *Épistémologie des sciences de gestion*, Paris : Vuibert, 2013. ISBN : 9782311013641 2311013645.

- MARTORY Bernard et CROZET Daniel, *Gestion des ressources humaines: pilotage social et performances*, Paris : Dunod, 2005. ISBN : 2100494457 9782100494453.
- MASLOW Abraham Harold, « A theory of human motivation. », *Psychological review*, vol. 50, n° 4, 1943, p. 370.
- MASON Edward S., « Price and production policies of large-scale enterprise », *The American Economic Review*, vol. 29, n° 1, 1939, p. 61-74.
- MAUGERI Salvatore, *Les théories de la motivation au travail : - histoire et actualité*, Laboratoire d'Economie d'Orléans, 2008.
- MAUREL Christophe, CARASSUS David, FAVOREU Christophe et GARDEY Damien, « The Characterization and Definition of Public Performance: An Application to Local Government Authorities », *Gestion et Management Public*, vol. 2, n° 3, 2014.
- MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF: mimétisme ou innovation? », *Politiques et management public*, vol. 28, n° 4, octobre 2011, p. 417-442.
- MAXWELL Joseph A, *Qualitative research design an interactive approach*, 3^e éd., Thousand Oaks (Calif.) : SAGE Publications, 2013. ISBN : 9781412981194 1412981190.
- MAYO Elton, *The human problems of an industrial civilization*, [s.l.] : Division of research, Graduate school of business administration, Harvard university, 1933, 208 p.
- MAYRHOFER Ulrike, « Les rapprochements d'entreprises : perspectives théoriques et managériales », *Management & Avenir*, vol. 14, n° 4, 2007, p. 81.
- MAZOUZ Bachir et LECLERC Jean, *La gestion intégrée par résultats*, [s.l.] : Presses Universitaires du Québec, 6 mars 2008. URL : <http://www.puq.ca/catalogue/livres/gestion-integree-par-resultats-1466.html>.
- MCCAFFREY David P., FAERMAN Sue R. et HART David W., « The Appeal and Difficulties of Participative Systems », *Organization Science*, vol. 6, n° 6, 1 décembre 1995, p. 603-627.
- MCCLELLAND David C., *The Achieving Society*, [s.l.] : Van Nostrand, 1961, 536 p.
- MCGREGOR Douglas M., « The Human Side Of Entreprise », *The Management Review*, vol. 46, n° 11, 1957, p. 22-28.
- MEIER Olivier et SCHIER Guillaume, *Fusions acquisitions: stratégie, finance, management*, Paris : Dunod, 2006. ISBN : 210049905X 9782100499052.
- MELKERS Julia et WILLOUGHBY Katherine, « Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects », *Public Administration Review*, vol. 65, n° 2, 2005, p. 180-190.
- MERIC Jérôme, « Processus de contrôle et organisation par projets : une étude de cas », *Revue Recherches en Sciences de Gestion - Management Sciences- Ciencias de gestion*, n° 86, 2011, p. 105-124.
- MESCHI Pierre-Xavier, « Les cycles de création de valeur des acquisitions », *Revue française de gestion*, n° 196, n° 6, 12 novembre 2009, p. 131-146.
- MESCHI Pierre-Xavier, « Le concept de compétence en stratégie: perspectives et limites », *in Actes de la VIème Conférence de l'AIMS*, Montréal, [s.n.], 1997.
- MEYER John P. et ALLEN Natalie J., « A three-component conceptualization of organizational commitment », *Human Resource Management Review*, vol. 1, n° 1, 1991, p. 61-89.
- MEYER John P. et ALLEN Natalie J., « A three-component conceptualization of organizational commitment », *Human Resource Management Review*, vol. 1, n° 1, 1991, p. 61-89.
- MEYSSONIER F, « Nature et outils du management public », *in Robert LE DUFF (dir.), Le Maire Entrepreneur*, Pau : Presses universitaires de Pau, 1996.

- MEYSSONNIER François, « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 1, 1993, p. 129-145.
- MEZZIOUANE Abdellah, *Conduite et évaluation d'un projet de territoire*, La lettre du cadre territorial, [s.l.] : [s.n.], octobre 2003 (Economie, 415).
- MICHAÏLESCO Céline, « Qualité de l'information comptable », *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2009, p. 1023-1033.
- MICHAUX Valery, « Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires », *Revue française de gestion*, vol. 37, n° 217, 28 octobre 2011, p. 35-60.
- MIDLER Christophe, « Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage », *Analyse économique des conventions*, 1994, PUF.
- MILES Raymond E. et SNOW Charles C., « Designing strategic human resources systems », *Organizational Dynamics*, vol. 13, n° 1, juin 1984, p. 36-52.
- MINGUET Guy et OSTY Florence, *En quête d'innovation: du projet au produit de haute technologie*, Paris : Hermès science publications-Lavoisier, 2008. ISBN : 9782746218796 2746218798.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE et DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE, *L'attractivité des territoires : regards croisés*, Paris : [s.n.], 2007.
- MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES et MINISTERE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Paris : [s.n.], 2013, p. 60.
- MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES et MINISTERE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF, *Guide pratique de l'achat public innovant. Conjuguer au présent l'innovation avec les politiques d'achat public*, Avril 2013.
- MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Paris : [s.n.], 2012, p. 80.
- MINVIELLE Étienne et CONTANDRIOPOULOS André-Pierre, « La conduite du changement. Quelles leçons tirer de la restructuration hospitalière? », *Revue française de gestion*, vol. 30, n° 150, 1 juin 2004, p. 29-53.
- MIRC Nicola, « Dynamiques relationnelles et création de valeur dans les fusions-acquisitions », in *XXIIème conférence de l'AIMS*, Clermont-Ferrand, [s.n.], au 12 juin 2013.
- MITCHELL Will, DUSSAUGE Pierre et GARRETTE Bernard, « Formation et gouvernance des alliances entre concurrents : une approche par les ressources », in , présenté à 12ème conférence de l'AIMS, Tunis, [s.n.], Juin 2003.
- MOALLA Emna et DORA Triki, « Comment les firmes multinationales peuvent-elles réussir leurs partenariats? », *Management des firmes multinationales*, 2011, p. 183-198.
- MOINGEON Bertrand et RAMANANTSOA Bernard, « Understanding corporate identity: the French school of thought », *European Journal of Marketing*, vol. 31, n° 5/6, 6 juin 1997, p. 383-395.
- MOISDON Jean-Claude et TONNEAU Dominique, *La démarche gestionnaire à l'hôpital - 1 - recherches sur la gestion interne*, [s.l.] : Seli Arslan, 1999.
- MOELLER Sara B., SCHLINGEMANN Frederik P. et STULZ Rene M., « Firm size and the gains from acquisitions », *Journal of Financial Economics*, vol. 73, n° 2, 2004, p. 201-228.
- MONGBE E, « Responsabilisation et transparence, clefs de la santé des finances publiques », *Vigie*, vol. 10, n° 3, décembre 2007, p. 4-6.

- MONTET Christian, « Les enseignements du management stratégique pour la Polynésie française », *Yearbook of New Zealand*, 2002.
- MORCK Randall, SHLEIFER Andrei et VISHNY Robert W., « Do Managerial Objectives Drive Bad Acquisitions? », *The Journal of Finance*, vol. 45, n° 1, mars 1990, p. 31.
- MORENO Jacob Levy et JENNINGS Helen Hall, *Who shall survive?: A new approach to the problem of human interrelations*, [s.l.] : Nervous and mental disease publishing co., 1934, 466 p.
- MORGAN Robert M. et HUNT Shelby D., « The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing », *Journal of Marketing*, vol. 58, n° 3, juillet 1994, p. 20.
- MORIN Estelle M., BEAUDIN Guy et SAVOIE André, *L'efficacité de l'organisation: théories, représentations et mesures*, [s.l.] : Paris, 1 janvier 1994, 158 p. ISBN : 9782891055413.
- MOULLIN Max, « The design of an alternative Balanced Scorecard framework for public and voluntary organisations », *Perspectives on Performance*, vol. 5, n° 1, 2006, p. 10-12.
- MOULLIN Max, *Delivering Excellence In Health and Social Care: Quality, Excellence and Performance Measurement*, 1^{re} éd., Buckingham England; Philadelphia : Open University Press, 22 novembre 2002, 256 p. ISBN : 9780335208883.
- MOUNOUD Éléonore, « La croissance organique : une approche académique », in *Les leviers de la croissance organique*, Paris : Institut de l'entreprise - Mercer Management Consulting - École Centrale Paris, Juin 2005, p. 56.
- MOUTOT Jean-Michel et AUTISSIER David, *Méthode de conduite du changement : Diagnostic, Accompagnement, Pilotage*, 3^e éd., Paris : Dunod, 2013.
- MOYNIHAN D. P. et PANDEY Sanjay K., « Testing a model of public sector performance: How does management matter », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n° 3, 2005, p. 421-439.
- MOYNIHAN Donald P., « Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 1, mars 2006, p. 77-89.
- MOYNIHAN Donald P., « Managing for Results in State Government : Evaluating a Decade of Reform », *Public Administration Review*, février 2006, p. 78-89.
- MOYNIHAN Donald P., « Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. », *The American Review of Public Administration*, vol. 33, n° 2, Juin 2003, p. 164-188.
- MUCCHIELLI Jean-Louis et KOHLER Philippe, « Déterminants et conséquences des fusions-acquisitions », *Revue Française de Gestion*, n° 131, 2000, p. 6-19.
- MUSSCHE Guy, « Les relations entre stratégies et structures dans l'entreprise », *Revue économique*, 1974, p. 30-48.

N

- NAHAVANDI Afsaneh et MALEKZADEH Ali R., « Acculturation in mergers and acquisitions. », *Academy of management review*, vol. 13, n° 1, 1988, p. 79-90.
- NAPIER Nancy K., « Mergers and Acquisitions, Human Resource Issues and Outcomes: A Review and Suggested Typology* », *Journal of Management Studies*, vol. 26, n° 3, 1 mai 1989, p. 271-290.
- NEELY Andy et POWELL Sarah, « The challenges of performance measurement », *Management Decision*, vol. 42, n° 8, 1 septembre 2004, p. 1017-1023.
- NENTY JOHNSON H., « Writing a quantitative research thesis », *Int J Edu Sci*, vol. 1, 2009, p. 19-32.

- NERE Jean-Jacques, « Chapitre II : Les conditions de fonctionnement : le management de projet », in *Le management de projet*, 3^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 2012 (Que sais-je ?), p. 128. ISBN : 9782130595014.
- NEVEU Philippe, « Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 30-34, juillet 2010.
- NGOBO Paul Valentin et STEPHANY Eric, « Les différences de performance financière entre les entreprises: résultats du marché français », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 89-121.
- NIOCHE Jean-Pierre, « Management public : à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, n° 85, 1991, p. 50-53.
- NIZET Jean et PICHault François, *Comprendre les organisations: Mintzberg à l'épreuve des faits*, [s.l.] : Gaetan Morin, 1995, 315 p. ISBN : 9782910749002.
- NONAKA Ikujiro et TAKEUCHI Hirotaka, *La connaissance créatrice: La dynamique de l'entreprise apprenante*, [s.l.] : De Boeck Supérieur, 15 octobre 1997, 320 p. ISBN : 9782744500343.
- NONAKA Ikujiro et TAKEUCHI Hirotaka, *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*, New York : Oxford University Press, 1995. ISBN : 0195092694 9780195092691.
- NORTH Douglass C, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1990. ISBN : 0521394163 9780521394161 0521397340 9780521397346.

O

- OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES, *Les finances des collectivités locales en 2013. État des lieux*, Paris : [s.n.], [s.d.].
- OCDE, *Études économiques de l'OCDE FRANCE*, [s.l.] : [s.n.], mars 2013.
- OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesuriers des pays de l'OCDE*, [s.l.] : OCDE, septembre 2000, p. 6.
- OLIE René, « Culture and integration problems in international mergers and acquisitions », *European Management Journal*, vol. 8, n° 2, juin 1990, p. 206-215. Consulté le 25 août 2014.
- OLRY-LOUIS Isabelle, « Coopérer et apprendre par le dialogue – enjeux et perspectives », *L'Orientation scolaire et professionnelle*, n° 32/3, 1 septembre 2003, p. 343-358.
- ORDRE DES EXPERTS COMPTABLES, *Le contrôle interne*, [s.l.] : [s.n.], 1977.
- OUATTARA Abdoulaye, « Formation Continue et Performance des Entreprises en Côte d'Ivoire », *Management international*, vol. 13, n° 2, 2009, p. 53.

P

- PAAUWE J., *HRM and Performance: Achieving Long-term Viability*, [s.l.] : Oxford University Press, 2004, 292 p. ISBN : 9780199273911.
- PADIOLEAU Jean G., « Les modèles de développement. Problème de l'analyse comparée en sociologie politique », *Revue française de sociologie*, vol. 12, n° 2, 1971, p. 228-251.
- PAILLE Pascal, « Transformation des entreprises et engagement organisationnel : Tendances actuelles et pistes de recherche », *Revue de gestion des ressources humaines*, p. 45-55.

- PAN Shenle, BALLOT Eric, FONTANE Frédéric, MEHANI O., BORELI R., MAHER M., ERNST T., MARTINS DA CRUZ J. M., LI H. et NASHASHIBI F., « Enjeux environnemental et économique de la mutualisation logistique pour les PME : Le cas de l'alimentaire dans l'Ouest de la France », *Revue Française de Gestion Industrielle*, vol. 20, n° 3, 2011, p. 79-100.
- PAPIN Robert, *L'Art de diriger, tome 1 : Stratégie - Management*, Édition : 2e, Paris : Dunod, 20 mars 2002, 489 p. ISBN : 9782100064021.
- PARASURAMAN A, ZEITHAML Valerie A et BERRY Leonard, « SERVQUAL : A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality », *Journal of Retailing*, vol. 64, n° 1, Spring 1988, p. 12-40.
- PASQUERO Jean, « Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environmental Experiment », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n° 1, 1 mars 1991, p. 38-64.
- PAULHAN Isabelle, « Le concept de coping », *L'année psychologique*, vol. 92, n° 4, 1992, p. 545-557.
- PENNA, *Meaning at work - Research Report*, London : Penna, 2007, p. 28.
- PENROSE Edith Tilton, *The Theory of the Growth of the Firm*, [s.l.] : Oxford University Press, 1959. ISBN : 9780198289777.
- PEREZ Yves-André, « La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain », *Humanisme et Entreprise*, n° 3, 2008, p. 101-113.
- PERRET Véronique et GIROD-SEVILLE Martine, « Fondements épistémologique de la recherche », in *Méthodes de recherche en management*, Paris : Dunod, 1999, p. 13-33.
- PERRY James L. et WISE Lois Recascino, « The motivational bases of public service », *Public administration review*, vol. 50, n° 3, 1990, p. 367-373.
- PERRY James L., « Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity », *Journal of public administration research and theory*, vol. 6, n° 1, 1996, p. 5-22.
- PERSAIS Éric, « Les compétences relationnelles peuvent-elles s'avérer stratégiques ? », *Revue française de gestion*, vol. 158, n° 1, 1 février 2004, p. 119-145.
- PESQUEUX Yvon et TRIBOULOIS Bruno, *La dérive organisationnelle: peut-on encore conduire le changement?*, [s.l.] : Harmattan, 2004, 221 p. ISBN : 9782747562911.
- PESQUEUX Yvon, « Le «nouveau management public»(ou New Public Management) », 2006.
- PESQUEUX Yvon, « Un "modèle" de l'organisation réseau? », *Les réseaux: dimensions stratégiques et organisationnelles*, 2004, p. 27-43.
- PESQUEUX Yvon, « La notion de performance globale », in , présenté à 5ème forum sur la performance globale de l'entreprise, Université de Tunis Carthage, [s.n.], décembre 2004.
- PESQUEUX Yvon, *Organisations: modèles et représentations*, Paris : Presses universitaires de France, 2002. ISBN : 2130527191 9782130527190.
- PETTIGREW Andrew M., « Context and Action in the Transformation of the Firm », *Journal of Management Studies*, vol. 24, n° 6, 1 novembre 1987, p. 649-670
- PICHAULT François, LISEIN Olivier, RONDEAUX Giseline et XHAUFLAIR Virginie, *La recherche-intervention peut-elle être socialement responsable ?*, Paris : Vuibert, 13 octobre 2008, 251 p. ISBN : 9782711768981.

- PICHAULT François, *Ressources humaines et changement stratégique. Vers un management politique*, Bruxelles : De Boeck, 1993, 187 p. URL : <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/76360>.
- PICQ Thierry, BIGOT Claude, CAMMARATA Pierre, BARTOLI Annie, PROULX Marcel et DIZAMBOURG Bernard, *Le management public en formation ?*, [s.l.] : Réseau des écoles de service public, octobre 2006.
- PILICHOWSKI Elsa et IGPDE, « La rémunération à la performance est-elle efficace ? », *Perspective - Gestions Publiques*, Paris, édition Institut Minefi, mars 2009, p. 8.
- PILNIERE Véronique et MERLO Christophe, « Initier le changement dans l'entreprise : une approche transdisciplinaire et systémique », *Projectics / Proyéctica / Projectique*, vol. 7, n° 1, 2011, p. 63.
- PIRAUX Alexandre, « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 16/1, 1 avril 2008, p. 83-144.
- PLANE Jean-Michel, *Méthodes de recherche-intervention en management*, 1^{re} éd., [s.l.] : L'Harmattan, mars 2000 (Economiques), 256 p. ISBN : 2-7384-8848-X.
- PLANE Jean-Michel, « Considérations sur l'approche ethnométhodologique des organisations », *Revue Française de Gestion*, n° 123, mars 1999, p. 44-53.
- POISSONNIER Hugues et DRILLON Dominique, « Le développement de la gestion durable des ressources humaines: un éclairage par les outils de pilotage des performances », *Vie & sciences de l'entreprise*, n° 2, 2008, p. 22-43.
- POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3^e éd., Oxford; New York : Oxford University Press, 2011..
- POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis: A Comparative Analysis*, [s.l.] : Oxford University Press, 9 décembre 1999, 334 p. ISBN : 9780191582974.
- POPPER Karl Raimund, *The logic of scientific discovery*, traduit par Julius FREED et Lan FREED, New York : Basic Books, 1959.
- POTTIEE-SPERRY P., PAQUIER J. et FORRAY J-B, « Décentralisation : « La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles » – Jean-Marc Ayrault », *La Gazette des Communes*, Dossier d'actualité, avril 2013.
- PRESSMAN Jeffrey L. et WILDAVSKY Aaron B., *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, [s.l.] : University of California Press, 1973, 310 p. ISBN : 9780520053311.

Q

- QUICKE John, « A New Professionalism for a Collaborative Culture of Organizational Learning in Contemporary Society », *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 28, n° 3, 1 juillet 2000, p. 299-315.

R

- RAMACHANDRAN Nandagopal, « Role of IT in BPR ».
- RAVENSCRAFT David J. et SCHERER Frederic M., *Mergers, Sell-offs, and Economic Efficiency*, [s.l.] : Brookings Institution, 1 janvier 1987, 308 p. ISBN : 9780815773474
- RAWLS John, *A theory of justice*, [s.l.] : Harvard University Press, 1971.

- REIX Robert, *Systèmes d'information et management des organisations*, 6e édition, Paris : VUIBERT, 16 septembre 2011, 480 p. ISBN : 9782711743810.
- RENAUD Angèle et BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises », *in 28ÈME CONGRES DE L' AFC*, [s.n.], 2007.
- RHEAUME Jacques, « La recherche-action : un nouveau mode de savoir? », *Sociologie et sociétés*, vol. 14, n° 1, 1982, p. 43.
- RICHARDSON George B., « The organization of industry », *The Economic Journal*, vol. 82, n° 327, septembre 1972, p. 883-896.
- RICORDEL Pascal, « La Gestion Locale : partenariat et performance : une étude sur 20 communes-centres d'agglomération en France », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1997, p. 425-448.
- RIZOPOULOS Yorgos et KICHOU Luyazid, « L'innovation institutionnelle en tant que processus d'interactions organisationnelles », *Revue d'économie industrielle*, vol. 97, n° 1, 2001, p. 139-152
- ROBINSON Dilys, PERRYMAN Sarah et HAYDAY Sue, *The Drivers of Employee Engagement*, Brighton (UK) : Institute for Employment Studies, 2004, p. 87.
- ROCHET Claude, « « Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers » Management public et bien commun : convergences euro-atlantiques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n° 2, 1 juin 2010, p. 303-335.
- ROJOT Jacques, « Ressources Humaines, transferts et complémentarités de concepts entre disciplines », *in* , présenté à Journée Recherche en Gestion de la FNEGE, Paris Dauphine, [s.n.], 11 octobre 1996, p. 116-121.
- ROMBALDI Michel, « Nouvelles formes de gouvernance publique et performance territoriale: une mise en perspective régulationniste. », *in Forum Recherche et Régulation*, [s.n.], 2001.
- ROMELAER Pierre, « Relations externes des entreprises et gestion des innovations », *in D FORAY et J MAIRESSE (dirs.), Innovations et performances*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris : [s.n.], 1999.
- ROQUILLY Christophe, « Performance juridique et avantage concurrentiel : Chronique n°1 », *Petites affiches*, n° 87, avril 2009, *Chronique entreprises - EDHEC Business School*, p. 7-19.
- RORIVE Brigitte, « L'entreprise réseau revistée. Une tentative d'ordonnement des nouvelles formes d'organisations », *Gérer et Comprendre*, n° 79, mars 2005, *En Quête de Théories*, p. 63-75.
- ROSENHEAD Jonathan et MINGERS John, *Rational Analysis for a Problematic World Revisited 2e: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, 2nd Edition edition, Chichester ; New York : John Wiley & Sons, 21 septembre 2001, 386 p. ISBN : 9780471495239.
- ROSENZWEIG Philip M., HASPELAGH Philippe C. et JEMISON David B., « Managing Acquisitions: Creating Value through Corporate Renewal », *The Academy of Management Review*, vol. 18, n° 2, avril 1993, p. 370.
- ROUBAN Luc, « La réforme de l'appareil de l'Etat », *in Vincent WRIGHT et Sabino CARRESSE (dirs.), La recomposition de l'Etat en Europe*, La Découverte, Paris : La Découverte, [s.d.] (Recherches), p. 138-160.
- ROUILLARD Christian, « Le Reengineering. Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances by Michael Hammer; James Champy », *Canadian Political Science Association*, 1995, p. 606-608.

- ROUJOT Jacques, « Réflexion sur l'apport des méthodes qualitatives », in *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, 1^{re} éd., Bruxelles : De Boeck, [s.d.] (Méthodes et Recherches), pp. 421-425.
- ROUSSEL Patrice, « Méthodes de développement d'échelles pour questionnaires d'enquête », in *Management des ressources humaines: Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, [s.l.] : De Boeck Supérieur, 17 mars 2005. ISBN : 9782804147112.
- ROUTELOUS Christelle, VEDEL Isabelle et LAPOINTE Liette, « Pourquoi des stratégies coopératives avec les cliniques pour les hôpitaux publics ? », *Management & Avenir*, n° 47, n° 7, 1 janvier 2012, p. 147-164.
- ROY Bernard, « Decision science or decision-aid science? », *European Journal of Operational Research*, vol. 66, n° 2, 16 avril 1993, *Model Validation*, p. 184-203.
- ROY Bernard, *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, [s.l.] : Economica, 1 janvier 1985, 423 p. ISBN : 9782717809015.
- ROY Francine, *Élaboration et validation d'un questionnaire sur le climat de travail*, Mémoire de maîtrise de psychologie, Université de Montréal, 1989.
- ROY Marie-Christine, GINGRAS Lin et BENARD Carole, « La réingénierie des processus d'affaires : étude comparative de la théorie et de la pratique », *TIS*, n° 7, 1995, p. 409-427.
- RUGMAN Alan et D'CRUZ Joseph, « La suprématie annoncée des réseaux », *Expansion Management Review*, Décembre 1997, p. 62-69.

S

- SABATIER Paul A., « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 01, 1986, p. 21-48.
- SAINT Anaïs, ROCHET Claude, TIBERGHEIN Bruno, PARIS-LAPORTE Catherine et AGOPIAN Philippe, « Management par les performances et Management par les valeurs au SDIS13 : une approche intégrée », in , présenté à AIRMAP 2012, Aix-Marseille, [s.n.], 2012.
- SALMON Kurt et AFIGESE, *La performance opérationnelle des politiques publiques territoriales - Maîtriser les coûts en respectant les choix politiques*, janvier 2012.
- SAVOIE André et BRUNET Luc, « Climat organisationnel et culture organisationnelle: apports distincts ou redondance? », *Revue québécoise de psychologie*, vol. 21, n° 3, 2000, p. 179-200.
- SAVOIE André et BRUNET Luc, « Représentations de l'efficacité chez des cadres supérieurs d'une institution universitaire », *Politiques et management public*, vol. 12, n° 2, 1994, p. 175-186.
- SAVOIE André et MORIN Estelle, « L'erreur managériale : confondre les causes, les problèmes et les solutions en matière d'efficacité organisationnelle », *Gestion*, vol. 26, n° 1, 2001, p. 10.
- SAVOIE-ZAJC Lorraine, « Du déroulement évolutif de la recherche-action au format linéaire l'écriture: quelques défis dans la rédaction et la diffusion de la recherche-action », *Les actes*, 2012, p. 73.
- SCHMIDT Cécile, VAS Alain et D'HOORE William, « Initier le changement au sein d'organisations complexes Alignement des objectifs, des logiques d'actions et des rôles », in *AIMS*, [s.n.], au 31 mai 2008 (XVIIème Conférence de l'AIMS).

- SCHOENBERG Richard, « Measuring the performance of corporate acquisitions », *British Journal of Management*, vol. 17, n° 4, 2006, p. 361-370.
- SCHOENBERG Richard, « Knowledge Transfer and Resource Sharing as Value Creation Mechanisms in Inbound Continental European Acquisitions », *Journal of Euromarketing*, vol. 10, n° 1, 2001, p. 99-114.
- SCHULTZ Theodore W., « Investment in Human Capital », *The American Economic Review*, vol. 51, n° 1, mars 1961, p. 1-17.
- SCHUMPETER Joseph Alois et CASANOVA Jean-Claude, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris : Payot, 1998. ISBN : 2228883174 9782228883177.
- SCHWEIGER David M. et DENISI Angelo S., « Communication with employees following a merger: A longitudinal field experiment », *Academy of management journal*, 1991, p. 110-135.
- SCOTT W. Richard, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, 4th Revised edition, Los Angeles : SAGE Publications Inc, 10 septembre 2013, 360 p. ISBN : 9781452242224.
- SCOTTI Nelly et ALLARI Elisa, « Le management de la relation de service public : une question de bon(s) sens! », in *20ème congrès de l'AGRH*, Toulouse, [s.n.], 9 septembre 2009.
- SCOTTI Nelly et ALLARI Elisa, « Le management de la relation de service public : une question de bon(s) sens! », in , présenté à Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, Toulouse, [s.n.], 2009.
- SEDERA Wasana, ROSEMANN Michael et GABLE Guy G., « Measuring process modelling success », 2002.
- SELL Mary Van, BRIEF Arthur P. et SCHULER Randall S., « Role Conflict and Role Ambiguity: Integration of the Literature and Directions for Future Research », *Human Relations*, vol. 34, n° 1, 1 janvier 1981, p. 43-71.
- SERIEYX Hervé, *La nouvelle excellence: réussir dans l'économie nouvelle*, Maxima, Paris : Maxima Laurent du Mesnil éditeur, 2000 (Qu'en pensent-ils ?), 191 p. ISBN : 2840012448 9782840012443.
- SERRET Vanessa, « Performance et facteurs associés à la performance des OPCVM actions », *Centre d'Etudes et de Recherche sur les organisations de la gestion - IAE Aix-Marseille*, WP 364, mars 2002.
- SETH Anju, « Value creation in acquisitions: A re-examination of performance issues », *Strategic Management Journal*, vol. 11, n° 2, 1 février 1990, p. 99-115.
- SHARMA Subhash, DURAND Richard M. et GUR-ARIE Oded, « Identification and analysis of moderator variables », *Journal of marketing research*, 1981, p. 291-300. Consulté le 19 juillet 2014.
- SHLEIFER Andrei et SUMMERS Lawrence H., « Breach of Trust in Hostile Takeovers », in Alan J AUERBACH et NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (dirs.), *Corporate takeovers: causes and consequences*, Chicago : University of Chicago Press, 1988, p. 33-68.
- SIMON Alexandra, CARASSUS David et FALL Amar, « La construction d'un baromètre pour mesurer la Performance RH en milieu public : une application dans le contexte local », in , présenté à 3ème colloque AIRMAP, Aix en Provence, [s.n.], 21 mai 2014.
- SIMON Alexandra, CARASSUS David et FALL Amar, « Gestion des ressources humaines et performance de l'organisation publique locale : une approche par le concept de la "performance RH" », in , présenté à Colloque PILOTE - 6ème Université de la Fonction Publique Territoriale, Aix en Provence, [s.n.], octobre 2012.

- SIMON Eric, « La confiance dans tous ses états », *Revue française de gestion*, vol. 33, n° 175, 16 juillet 2007, p. 83-94.
- SIMONS Robert, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, [s.l.] : Harvard Business Press, 1995, 232 p. ISBN : 9781422160671.
- SINGER Mark I. et YANKEY John A., « Organizational metamorphosis: A study of eighteen nonprofit mergers, acquisitions, and consolidations », *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 1, n° 4, 1 juin 1991, p. 357-369
- SITKIN Sim B., « Learning Through Failure », in *Research in organizational behavior*, [s.l.] : [s.n.], 1996, p. 141-151.
- SMEETS Valerie, IERULLI Kathryn et GIBBS Michael, *Mergers of equals and unequals*, [s.l.] : IZA Discussion Papers, 2006.
- SMINIA Harry et NISTERLROOIJ Antonie VAN, « Sminia & Van Nistelrooij (2006) OD & Strategisch management.pdf », *Journal of Change Management*, vol. 6, n° 1, mars 2006, p. 99-113.
- SMITH Amy K., BOLTON Ruth N. et WAGNER Janet, « A model of customer satisfaction with service encounters involving failure and recovery », *Journal of marketing research*, 1999, p. 356-372.
- SPANOU Calliope, « Abandonner ou renforcer l'état webérien ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n° 1, 2003, p. 109.
- SPREITZER Gretchen M. et SONENSHEIN Scott, « Toward the Construct Definition of Positive Deviance », *American Behavioral Scientist*, vol. 47, n° 6, 1 février 2004, p. 828-847.
- STAHL Günter K. et MENDENHALL Mark E., *Mergers and Acquisitions: Managing Culture and Human Resources*, [s.l.] : Stanford University Press, 2005, 470 p. ISBN : 9780804746618
- STECKEL Marie-Christine, *L'essentiel des finances publiques communautaires*, 2^e éd., Paris : Gualino éditeur, 2007 (Les carrés), 150 p.
- STEILER Dominique et RÜLING Charles-Clemens, « Stress et stratégies d'ajustement. Analyse en situation de fusion-acquisition », *Management & Avenir*, vol. 34, n° 4, 2010, p. 40.
- STONE Melissa M., « Exploring the Effects of Collaborations on Member Organizations: Washington County's Welfare-to-Work Partnership », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, suppl 1, 1 mars 2000, p. 98-119.
- STREBEL Paul, « Why Do Employees Resist Change? », *Harvard Business Review*, vol. 74, n° 3, mai 1996, p. 86-92. 9605027834.
- SUKAMOLSON Suphat, « Fundamentals of quantitative research », *Language Institute Chulalongkorn University*, traduit par Pierre MARIN, 2007, p. 1-20.

T

- TAILLANDIER Franck, *La notion de risque comme clef du pilotage d'un parc patrimonial immobilier*, Université de Savoie, [s.l.], 2009.
- TALBOT Colin, « Performance management », in *The Oxford handbook of public Management*, Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 491-517.
- TALLARD Michèle, « L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification : genèse et évolution », *Sociétés contemporaines*, vol. 41-42, n° 1, 1 février 2001, p. 159-187.
- TAYLOR Frederick Winslow, *The principles of scientific management*, [s.l.] : New York, London, Harper & Brothers, 1911, 156 p. 7215.

- TEECE David J., « Competition, cooperation, and innovation: Organizational arrangements for regimes of rapid technological progress », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 18, n° 1, juin 1992, p. 1-25.
- TEIL Alice, *Défi de la performance et vision partagée des acteurs. Application à la gestion hospitalière*, Thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, Université Jean Moulin - Lyon 3, Lyon, 4 janvier 2002, 414 p.
- TETENBAUM T.J., « Beating the Odds of Merger & Acquisition Failure: Seven Key Practices That Improve the Chance for Expected Integration and Synergies », *Organizational Dynamics*, vol. 28, n° 2, 23 janvier 1999, p. 22-36.
- THRAYA Mohamed Firas et ALBOUY Michel M., « Enracinement des actionnaires de contrôle et performance à court terme des fusions-acquisitions en France », *Finance Contrôle Stratégie*, n° 15-4, 28 décembre 2012.
- THEVENET Maurice, *La culture d'entreprise*, Édition : 5e édition, Paris : Presses Universitaires de France - PUF, 9 janvier 2006. ISBN : 9782130554455.
- THIETART Raymond-Alain, *Le management*, 13^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 2012. ISBN : 9782130595175 2130595170.
- THIETART Raymond-Alain, *Méthodes de recherche en management*, Paris : Dunod, 2007. ISBN : 9782100508280 2100508288.
- THOMPSON James R., « Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, 1 novembre 2000, p. 508-521.
- THOMSON Ann Marie et PERRY James L., « Collaboration processes: Inside the black box », *Public administration review*, vol. 66, n° s1, 2006, p. 20-32.
- THOMSON Ann Marie, *Collaboration: Meaning and Measurement*, [s.l.] : Indiana University, 2001, 572 p.
- THORELLI Hans B., « Networks: between markets and hierarchies », *Strategic Management Journal*, vol. 7, n° 1, janvier 1986, p. 37-51.
- THORELLI Hans B., « Networks: between markets and hierarchies », *Strategic management journal*, vol. 7, n° 1, 1986, p. 37-51.
- TOURON Philippe, « Apports et limites de la théorie institutionnelle des organisations. Etude de trois cas d'adoption de normes comptables internationales en France », in *21ème Congrès de l'AFC*, [s.n.], 2000.
- TOURRILHES Catherine, « La recherche-action comme démarche de coopération sur un territoire. Expérimentation d'une formation-recherche intégrant étudiants, formateurs, chercheurs, professionnels », *biennale UNAFORIS, Les formations sociales à l'épreuve des territoires*, Rennes, 2010.
- TRAUTWEIN Friedrich, « Merger motives and merger prescriptions », *Strategic Management Journal*, vol. 11, n° 4, 1 mai 1990, p. 283-295.
- TREMBLAY Diane-Gabrielle, *Performance organisationnelle et temps sociaux*, [s.l.] : PUQ, 2012, 314 p. ISBN : 9782760534322.
- TRIER W. E VAN, « La recherche-action », *Déviance et société*, vol. 4, n° 2, 1980, p. 179-193
- TROSA Sylvie, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, n° 3, 2010, p. 533.

V

- VALLERAND Robert J. et THILL Edgar E., *Introduction à la psychologie de la motivation*, [s.l.] : Editions Etudes Vivantes, 1993, 674 p. ISBN : 2760705528.
- VALLS Manuel, *Allocution du Ministre de l'Intérieur lors du Congrès FNSPF*, présenté à Congrès national des Sapeurs-pompiers de France, Amiens, 29 septembre 2012.

- VANDENBORNE Emilie, *Des projets aux réseaux: la construction d'un compromis*, Thèse en Sciences Politiques et Sociales, Université de Liège, Belgique, 2011.
- VARONE Frédéric, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, Vol. 26/3, 15 octobre 2008, p. 77-89.
- VAS Alain et LEJEUNE Christophe, « Quelles sont les sources d'ambivalence au changement : une approche discursive », *Revue Recherches en Sciences de Gestion - Management Sciences- Ciencias de gestion*, n° 85, 2011, p. 43-65.
- VEBLEN Thorstein, « On the nature of capital: Investment, intangible assets, and the pecuniary magnate », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 23, n° 1, 1908, p. 104-136.
- VEN Andrew H. VAN DE, « Central Problemns in the Management of Innovation », *Management Science*, vol. 32, n° 5, mai 1986, p. 590-607.
- VERHOEST Koen, BOUCKAERT Geert et PETERS B. Guy, « Les deux faces de la réorganisation : La spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980 – 2005 », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 73, n° 3, 1 septembre 2007, p. 357-384.
- VERNAZOBRES Philippe, « La mise en place d'un design de la recherche basé sur une approche ethnographique pour investiguer les pratiques confidentielles du coaching », *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 4, 2009, p. 42-62. Consulté le 26 juin 2014.
- VERRIER Pierre-Eric et SANTO Viriato-Manuel, *Le management public*, 3^e éd., [s.l.] : P.U.F., 2007 (Que sais-je ?), 128 p.
- VERRIER Pierre-Eric, « Les spécificités du management public : le cas de la gestion des ressources humaines », *Politiques et management public*, vol. 7, n° 4, 1989, p. 47-61.
- VERY Philippe, *Des fusions et des hommes*, Paris : Editions d'Organisation, décembre 2001, 199 p. ISBN : 9782708126688.
- VOYER Pierre, *Tableaux de Bord de Gestion et Indicateurs de Performance*, [s.l.] : PUQ, 1 janvier 1999, 476 p. ISBN : 9782760521414.

W

- WACHEUX Frédéric, *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Paris : Economica, 1996. ISBN : 2717830537 9782717830538.
- WALKER Richard M., DAMANPOUR Fariborz et DEVECE Carlos A., « Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, n° 2, 1 avril 2011, p. 367-386.
- WEBER Max, *Economie et Société*, [s.l.] : Plon, 1971.
- WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », in *Economie et Société*, [s.l.] : [s.n.], 1921.
- WEELE Arjan VAN, « Purchasing and supply chain management », *International Thomson Business Press*, 1996.
- WEITZ Ely et SHENHAAV Yehouda, « A Longitudinal Analysis of Technical and Organizational Uncertainty in Management Theory », *Organization Studies*, vol. 21, n° 1, 1 janvier 2000, p. 243-266.
- WERNERFELT BIRGER, « The Resource-Based View of The Firm », *Strategic Management Journal*, vol. 5, 1984.

WILLIAMSON Oliver E., « Transaction cost economics: how it works; where it is headed », *De Economist*, vol. 146, n° 1, 1998, p. 23-58

WILLIAMSON Oliver E., « Research Needs and Opportunities in Transaction Cost Economics », *International Journal of the Economics of Business*, vol. 1, 1994, p. 45-46.

WILLIAMSON Oliver E., « Transaction-cost economics: the governance of contractual relations », *Journal of law and economics*, 1979, p. 233-261..

WRIGHT Patrick M., GARDNER Timothy M., MOYNIHAN Lisa M. et ALLEN Mathew R., « The relationship between HR practices and firm performance: Examining causal order », *Personnel Psychology*, vol. 58, n° 2, 2005, p. 409-446.

Y

YANG Kaifeng et HSIEH Jun Yi, « Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 5, 1 septembre 2007, p. 861-879.

YIN Robert K., *Case Study Research: Design and Methods*, [s.l.] : SAGE, 2009, 241 p. ISBN : 9781412960991.

Z

ZAGAME Paul, « Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale », *Revue économique*, Hors Série, 1993, p. 13-56.

ZANNAD Hédia, « L'individu et l'organisation projet. Quelles difficultés pour quelles réponses ? », *Revue française de gestion*, vol. 35, n° 196, 16 août 2009, p. 49-66.

ZILLER Jacques, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n° 1, 2003, p. 67.

ZUCKER Lynne G., « Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840–1920 », *Research in Organizational Behavior*, vol. 8, 1986, p. 53-111.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Typologie des réseaux interfirmes.....	61
Tableau 2 - Les motivations des fusions	101
Tableau 3 - Les dimensions et caractéristiques de la performance publique locale	112
Tableau 4 - Les mesures comptables de la performance financière	116
Tableau 5 - Dimension financière et sous-dimensions liées.....	119
Tableau 6 - Dimension RH et sous-dimensions liées	129
Tableau 7 - Les cinq risques majeurs par secteur.....	139
Tableau 8 - Dimension organisationnelle et sous-dimensions liées	142
Tableau 9 - Dimension service public et sous-dimensions liées	148
Tableau 10 - Dimension territoriale et sous-dimensions liées	154
Tableau 11 - Les modalités de mise en œuvre des démarches de mutualisation.....	176
Tableau 12 - Items pratique de mutualisation interne matérielle	197
Tableau 13 - Statistiques descriptives de mutualisation interne matériel (global).....	199
Tableau 14 - Items pratiques de mutualisation interne immatérielle	200
Tableau 15 - Statistiques descriptives mutualisation interne immatérielle	201
Tableau 16 - Items pratiques de mutualisation interne stratégique	201
Tableau 17 - Statistiques descriptives mutualisation interne stratégique	202
Tableau 18 - Statistiques descriptives de mutualisation interne (matérielle/immatérielle/stratégique).....	203
Tableau 19 - Items des pratiques de mutualisation externe matérielle	204
Tableau 20 - Statistiques descriptives de mutualisation externe matérielle	205
Tableau 21 - Items pratiques de mutualisation externe immatérielle	206

Tableau 22 - Statistiques descriptives mutualisation externe matérielle	207
Tableau 23 - Items pratiques de mutualisation externe stratégique	208
Tableau 24 - Statistiques descriptives de mutualisation externe stratégique	209
Tableau 25 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation externe (matérielle/immatérielle/stratégique).....	209
Tableau 26 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation matérielle (interne/externe)	210
Tableau 27 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation immatérielle (interne/externe).....	211
Tableau 28 - Statistiques descriptives pratiques de mutualisation stratégique (interne/externe).....	211
Tableau 29 - Statistiques descriptives des pratiques de mutualisation (interne et externe)	212
Tableau 30 - Tableau de régression - pratiques de mutualisation interne et externe.....	214
Tableau 31 - Relation entre pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle	215
Tableau 32 Relation entre pratiques de mutualisation matérielle et stratégique	216
Tableau 33 - Relation entre pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique	217
Tableau 34 - Items origines des pratiques de mutualisation	218
Tableau 35 - Items initiateurs de la démarche de mutualisation	219
Tableau 36 - Items modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation.....	220
Tableau 37 - Items dimension financière de la performance publique locale	221
Tableau 38 - Items dimension RH de la performance publique locale	223
Tableau 39 - Items dimension organisationnelle de la performance publique locale	225
Tableau 40 - Item de la dimension service public de la performance publique locale.....	227
Tableau 41 - Items de la dimension territoriale de la performance publique locale.....	229
Tableau 42 – Qualité de représentation de la première ACP pour les modalités de mise en œuvre des pratiques	233

Tableau 43 – Qualité de représentation pour l'ACP finale des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation	233
Tableau 44 - Variance totale expliquée de l'ACP des modalités de mise en œuvre des pratiques	233
Tableau 45 - Qualité de représentation pour l'ACP de la dimension financière	234
Tableau 46 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension financière	234
Tableau 47 - Qualité de représentation pour la première ACP de la dimension RH	235
Tableau 48 - Qualité de représentation pour l'ACP finale de la dimension RH	236
Tableau 49 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension RH	236
Tableau 50 - Qualité de représentation de l'ACP de la dimension organisationnelle	237
Tableau 51 - Variance totale de l'ACP de la dimension organisationnelle	238
Tableau 52 - Qualité de la représentation de l'ACP de la dimension service public.....	238
Tableau 53 - Variance totale de l'ACP de la dimension service public.....	239
Tableau 54 - Qualités de la représentation de la première ACP de la dimension territoriale	240
Tableau 55 - Qualités de la représentation de l'ACP finale de la dimension territoriale	240
Tableau 56 - Variance totale expliquée de l'ACP de la dimension territoriale	241
Tableau 57 - Qualités de représentation ACP Performance interne	242
Tableau 58 - Variance totale expliquée ACP Performance externe	242
Tableau 59 - Qualités de représentation ACP Performance externe	243
Tableau 60 - Variance totale expliquée ACP Performance externe	243
Tableau 61 - Qualités de représentation ACP Performance globale	243
Tableau 62 - Variance totale expliquée ACP Performance globale.....	244
Tableau 63 - Tableau récapitulatif des moyennes obtenues par dimension	244
Tableau 64 - Test de corrélation entre mutualisation externe immatérielle et dimension financière	246

Tableau 65 - Test de corrélation entre pratiques de mutualisation immatérielle (int/ext) et la dimension organisationnelle	246
Tableau 66 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation interne (par moyenne)	247
Tableau 67 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation externe (par moyenne)	247
Tableau 68 - Relations entre les dimensions de la performance et les pratiques de mutualisation interne et externe (par moyenne)	248
Tableau 69 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation interne / modalités de mise en œuvre.....	249
Tableau 70 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation externe / modalités de mise en œuvre.....	249
Tableau 71 - Tests de corrélations pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle, stratégique et globale / modalités de mise en œuvre	250
Tableau 72 - Régressions linéaires Pratiques de mutualisation > Modalités de mise en œuvre.....	250
Tableau 73 - Tests de corrélations entre modalités de mise en œuvre des pratiques et les dimensions de la performance.....	252
Tableau 74 - Tests des relations entre les modalités de mise en œuvre des pratiques et les dimensions de la performance (par moyennes)	252
Tableau 75 - Critères de validation de la démarche de recherche-action	277
Tableau 76 – Dimensions et sous-dimensions de la performance publique locale (rappel)	328

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Impact de la décentralisation sur les dépenses des collectivités territoriales	17
Figure 2 - Structure des recettes des collectivités territoriales en 2009	18
Figure 3 - Pratiques de mutualisation interne/externe	67
Figure 5 – Caractérisation des pratiques de mutualisation.....	88
Figure 6 - Le prisme de la performance.....	111
Figure 7 - Cycle de la performance juridique dans l'entreprise.....	139
Figure 8 - Apprentissage en simple et double boucle.....	142
Figure 9 - Les cinq dimensions de la performance publique locale.....	155
Figure 12 - Positionnement du management en mode projet.....	166
Figure 13 - Modèle de recherche final simplifié	176
Figure 16 - Méthodes de recherche en management.....	185
Figure 17 - Statuts des répondants à l'enquête quantitative.....	192
Figure 18 - Fonctions des répondants à l'enquête	193
Figure 19 - Expérience des répondants à l'enquête qualitative (dans le SDIS actuel)	194
Figure 20 - Expérience des répondants à l'enquête quantitative (dans les SDIS).....	194
Figure 21 - Relations entre les pratiques de mutualisation matérielle, immatérielle, stratégique (rappel).....	213
Figure 22 - Relation entre pratiques de mutualisation interne et externe	214
Figure 23 - Relations entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle.....	215
Figure 24 - Régression linéaire entre les pratiques de mutualisation matérielle et stratégique	216
Figure 25 - Régression linéaire entre les pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique	217

Figure 26 - Formalisation et contextualisation du changement dans les quatre démarches de recherche	270
Figure 28 - Les étapes prévues du projet de recherche au moment de son lancement (2009)	291
Figure 31 - Les étapes de la mise en œuvre des projets	313
Figure 32 – Schéma des pratiques de mutualisation interne/externe (rappel)	327
Figure 33 – Schéma des pratiques de mutualisation (rappel)	328
Figure 35 - Les étapes de mise en œuvre des pratiques de mutualisation	334

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	7
TABLE DES ABREVIATIONS	9
SOMMAIRE	11
INTRODUCTION	13
1.1. DES ORGANISATIONS PUBLIQUES LOCALES CONTRAINTES A FAIRE EVOLUER LEUR GESTION ET LEURS PRATIQUES ORGANISATIONNELLES.....	14
1.1.1. Des contraintes financière fortes qui pèsent sur les organisations publiques locales.....	16
1.1.2. De nouveaux concepts et outils impulsés par la LOLF qui influencent le fonctionnement des organisations publique locales.....	19
1.2. DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ANNONCEES COMME DES SOLUTIONS AUX CONTRAINTES DES ORGANISATIONS PUBLIQUES LOCALES	22
1.3. UNE PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE ET DES OBJECTIFS SOUS-JACENTS : LA COMPREHENSION ET LA CARACTERISATION DES PRATIQUES DE MUTUALISATION COMME LEVIER DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE.....	27
1.4. UN TERRAIN SPECIFIQUE POUR REpondre A NOTRE QUESTION DE RECHERCHE : LES SDIS EN FRANCE	29
1.4.1. Les SDIS, une organisation singulière dans un contexte économique contraint	30
1.4.2. Les résultats encore très nuancés de la départementalisation des SDIS.	32
1.5. UNE ORGANISATION ADAPTEE DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	34
1.5.1. L'analyse de la littérature et la définition des hypothèses adaptées à notre problématique	34
1.5.2. Les analyses qualitatives et quantitatives en lien avec le cadre conceptuel de notre recherche.....	35

PARTIE 1 : LA PROPOSITION D'UN CADRE D'ETUDE DES LIENS ENTRE LES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE 37

CHAPITRE 1. LA CARACTERISATION DE LA MUTUALISATION COMME UN LEVIER DE RATIONALISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES LOCALES..... 41

1.1. UNE PREMIERE DEFINITION CONCEPTUELLE DE LA MUTUALISATION AUTOUR DES COUTS DE TRANSACTION, DE LA COLLABORATION ET DE LA CONFIANCE 42

1.1.1. Les pratiques de mutualisation, un concept lié à la notion des coûts de transaction..... 42

1.1.1.1. La définition générale des coûts de transaction..... 42

1.1.1.2. La nature des coûts de transaction influençant les relations 43

1.1.1.3. Les coûts de transaction liés à la difficulté d'évaluer les parties prenantes 45

1.1.2. Les pratiques de mutualisation, un concept lié à la collaboration 46

1.1.3. L'importance des notions de confiance et de réciprocité dans les échanges..... 48

1.2. UNE SECONDE DEFINITION PLUS OPERATIONNELLE DE LA MUTUALISATION S'APPUYANT SUR DES OPERATIONS DE CROISSANCE INTERNE ET EXTERNE 50

1.2.1. Les opérations de croissance interne ou organique comme première voie de mutualisation..... 51

1.2.2. Les pratiques de mutualisation à travers des opérations de croissance externe 54

1.2.2.1. Les alliances comme voie de mutualisation externe..... 55

1.2.2.2. Les organisations réseaux comme système d'échange et de mutualisation 56

1.2.2.2.1. Les intérêts multiples du réseau..... 58

1.2.2.2.2. Le positionnement des acteurs du réseau 60

1.2.2.2.3. Les formes du réseau..... 61

1.2.2.2.4. Le réseau et le outils du système d'information 62

1.2.2.3.	Les fusions-acquisitions comme levier de croissance externe ..	63
1.2.3.	La caractérisation finale de la mutualisation et de ses pratiques	64
1.2.3.1.	Les enjeux de la mutualisation.....	65
1.2.3.2.	Le périmètre de la mutualisation	67
1.2.3.3.	Les objets possibles de la mutualisation : du matériel au stratégique	67
1.2.3.3.1.	La mutualisation matérielle.....	68
1.2.3.3.2.	La mutualisation immatérielle.....	68
1.2.3.3.3.	La mutualisation stratégique.	70
1.3.	DES PRATIQUES DE MUTUALISATION DANS LE SECTEUR PUBLIC POUR FAVORISER LA PERFORMANCE : UNE AVANCEE SOUS CONTRAINTES	73
1.3.1.	Les pratiques de mutualisation dans le secteur public, entre incitations et contraintes.....	73
1.3.2.	Le recours massif des collectivités locales aux pratiques de mutualisation	76
1.3.3.	Les SDIS, des établissements engagés dans les pratiques de mutualisation	79
1.3.3.1.	Les pratiques de mutualisation au sein des SDIS en France	79
1.3.3.2.	Les pratiques de mutualisation restant toutefois à développer entre les SDIS.....	81
1.3.3.3.	Les voies de mutualisation possibles et exploitées avec les collectivités locales	83
	CONCLUSION DU CHAPITRE 1 : UNE PROPOSITION DE CARACTERISATION DES PRATIQUES DE MUTUALISATION	87
	CHAPITRE 2. <u>L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE</u>	
	<u>COMME OBJECTIF DES PRATIQUES DE MUTUALISATION</u>	89
2.1.	L'EVOLUTION DU MANAGEMENT PUBLIC POUR LA RECHERCHE DE PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE.....	89

2.1.1.	Les évolutions du management et ses spécificités dans le secteur public : d'un management directif lié aux moyens à un management participatif orienté vers les résultats	89
2.1.2.	L'influence du New Public Management sur le management des collectivités territoriales	93
2.2.	LA PERFORMANCE, UNE NOTION COMPLEXE ET MULTIDIMENSIONNELLE	96
2.2.1.	La performance, une notion à appréhender de manière globale à opérationnaliser	96
2.2.2.	La spécificité de la notion de performance dans le secteur public local	98
2.3.	LA RECHERCHE DE PERFORMANCE A TRAVERS LES FUSIONS-ACQUISITIONS COMME FORME DE MUTUALISATION	100
2.3.1.1.	L'impact des fusions-acquisitions sur la dimension financière.	103
2.3.1.2.	L'impact des fusions-acquisitions sur la dimension des ressources humaines et de l'organisation.....	104
2.3.1.3.	L'importance de la prise en compte du processus de réalisation des fusions-acquisition sur la performance.....	107
2.4.	LA DEFINITION ET L'OPERATIONNALISATION D'UN MODELE MULTIDIMENSIONNEL DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE	109
2.4.1.	L'approche économique et financière de la performance	112
2.4.1.1.	La maîtrise des dépenses, des recettes et les économies d'échelle comme levier de performance	113
2.4.1.2.	L'exigence d'une qualité comptable en lien avec la performance financière	116
2.4.1.3.	L'adéquation du budget par rapport aux besoins.....	117
2.4.1.4.	La culture de résultat (ou financière) comme levier de performance	118
2.4.1.5.	L'importance de la dimension financière sur la performance globale de l'organisation : synthèse des sous-dimensions retenues	118

2.4.2.	La performance des ressources humaines	119
2.4.2.1.	Le lien entre la formation et la performance RH	120
2.4.2.2.	Le lien entre la rémunération et la performance RH	121
2.4.2.3.	Le lien entre l'engagement et la performance RH.....	122
2.4.2.4.	Le lien entre confiance et performance RH.....	123
2.4.2.5.	Le lien entre l'implication au travail et la performance RH.....	125
2.4.2.6.	Le lien entre la justice organisationnelle et la performance RH.....	126
2.4.2.7.	Le lien entre la motivation et la performance RH.....	127
2.4.2.8.	Le lien entre la culture et le climat au sein de l'organisation et la performance RH.....	128
2.4.2.9.	La dimension ressources humaines de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues	129
2.4.3.	La dimension organisationnelle et la performance publique locale.....	130
2.4.3.1.	Les modes de gouvernance comme levier de performance	130
2.4.3.2.	L'influence de la qualité des process sur la performance organisationnelle	133
2.4.3.3.	L'influence de la gestion des achats sur la performance organisationnelle	134
2.4.3.4.	L'influence de l'utilisation des ressources patrimoniales sur la performance organisationnelle.....	135
2.4.3.5.	L'urbanisation des systèmes d'information et les applications métier comme levier de performance organisationnelle	137
2.4.3.6.	La couverture des risques et la performance organisationnelle.....	138
2.4.3.7.	L'apprentissage organisationnel au cœur de la performance organisationnelle	140

2.4.3.8. La dimension organisationnelle de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues	142
2.4.4. La dimension d'offre de service public et la performance publique locale	143
2.4.4.1. Les relations de service public comme levier de performance	144
2.4.4.2. La transparence comme levier de performance.....	144
2.4.4.3. La fiabilité comme levier de performance	146
2.4.4.4. Les éléments tangibles comme levier de performance.....	146
2.4.4.5. L'assurance des employés comme levier de performance du service	146
2.4.4.6. L'éthique professionnelle comme levier de performance du service	147
2.4.4.7. La dimension d'offre de service public de la performance : synthèse des sous-dimensions retenues	148
2.4.5. La dimension territoriale de la performance	148
2.4.5.1. L'attractivité de l'organisation pour les ressources humaines, les usagers et la société civile comme levier de performance territoriale	149
2.4.5.2. La détection et la réponse aux besoins des parties prenantes comme levier de performance territoriale	151
2.4.5.3. Le développement durable comme source de performance territoriale	152
2.4.5.4. La dimension territoriale de la performance globale : synthèse des sous-dimensions retenues	153
 CONCLUSION DU CHAPITRE 2 : LES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE, SECOND VOLET DE NOTRE MODELE DE RECHERCHE.....	 155
 <u>CHAPITRE 3. L'INFLUENCE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE</u>	 <u>157</u>

3.1. L'IMPORTANCE DES ORIGINES DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION	158
3.2. LE ROLE DES ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION	160
3.3. L'IMPORTANCE DE LA METHODE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION	163
3.4. LA COMMUNICATION DU CHANGEMENT ET AUTOUR DES NOUVELLES PRATIQUES ..	168
3.5. LA PRISE EN COMPTE NECESSAIRE DES POSSIBLES LIMITES OU DEVIANCES ORGANISATIONNELLES LIEES AU CHANGEMENT.....	170
CONCLUSION DU CHAPITRE 3 : LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION COMME VARIABLE MEDIATRICE DE NOTRE MODELE DE RECHERCHE	175
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	177
<u>PARTIE 2 : LA REALISATION D'UNE RECHERCHE EMPIRIQUE PORTANT SUR LA RELATION DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LEUR MISE EN OEUVRE AVEC LA PERFORMANCE D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE</u>	181
INTRODUCTION DE LA PARTIE 2	183
<u>CHAPITRE 4. UNE ENQUETE QUANTITATIVE PORTANT SUR LES EFFETS DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LEUR MISE EN ŒUVRE SUR LA PERFORMANCE D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE</u>	189
4.1. LES ELEMENTS GENERAUX DE L'ENQUETE QUANTITATIVE	189
4.1.1. L'élaboration du questionnaire sous Sphinx et mise en ligne	189
4.1.2. La construction du questionnaire	190
4.1.3. Un envoi du questionnaire à des cadres des SDIS via internet	190
4.1.4. L'exploitation des résultats sur le logiciel SPSS.....	191
4.1.5. Les répondants à l'enquête quantitative.....	192
4.1.6. La méthodologie d'analyse statistique suivie	195
4.2. LES PRATIQUES DE MUTUALISATION EN ESSOR DANS LES SDIS FRANÇAIS	196

4.2.1.	Les pratiques de mutualisation interne, fer de lance des SDIS.....	197
4.2.1.1.	La mutualisation interne matérielle, une pratique centrée sur les fonctions supports	197
4.2.1.2.	Les pratiques de mutualisation interne immatérielle, un partage de savoirs, savoir-faire, savoir-être au sein des SDIS	199
4.2.1.3.	La mutualisation interne stratégique, une pluri-annualité très bien prise en compte dans les SDIS.....	201
4.2.1.4.	Les pratiques de mutualisation interne, l'engagement des SDIS... ..	203
4.2.2.	Les pratiques de mutualisation externe : une voie encore à exploiter pour les SDIS français.....	203
4.2.2.1.	Les pratiques de mutualisation externe matérielle, des achats communs mais de très rares partages avec d'autres organisations publiques	204
4.2.2.2.	Les pratiques de mutualisation externe immatérielle plutôt focalisées sur les formations concernant le cœur de métier.....	206
4.2.2.3.	Les pratiques de mutualisation externe stratégique.....	207
4.2.2.4.	Les pratiques de mutualisation externe (matérielle, immatérielle, stratégique)	209
4.2.3.	Les pratiques de mutualisation dans leur globalité, des SDIS engagés sur la voie de la mutualisation	210
4.2.3.1.	Les pratiques de mutualisation matérielle (interne/externe) modérément mises en œuvre	210
4.2.3.2.	Les pratiques de mutualisation immatérielle (interne/externe) moyennement mises en œuvre	210
4.2.3.3.	Les pratiques de mutualisation stratégique (interne/externe) progressivement mises en œuvre dans les SDIS	211
4.2.3.4.	Les pratiques de mutualisation vues dans leur globalité : un engagement moyen des SDIS	212

4.2.4.	La mise en avant de relations positives entre les différents types de pratiques de mutualisation	212
4.2.4.1.	La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation internes et externes	214
4.2.4.2.	La relation d'influence positive entre les pratiques de mutualisation matérielle et immatérielle	215
4.2.4.3.	La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation matérielle et stratégique	216
4.2.4.4.	La relation d'influence positive entre pratiques de mutualisation immatérielle et stratégique	217
4.3.	L'HETEROGENEITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION AU SEIN DES SDIS FRANÇAIS.....	218
4.3.1.	Les origines des pratiques de mutualisation	218
4.3.2.	Les initiateurs des pratiques de mutualisation au sein des SDIS.....	219
4.3.3.	Des modalités de mise en œuvre de la mutualisation axée autour d'une méthodologie projet interne progressivement intégrée	220
4.4.	LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE PERÇUE POSITIVEMENT PAR LES ACTEURS DES SDIS, EN PARTICULIER SUR LES DIMENSIONS ORGANISATIONNELLES ET RESSOURCES HUMAINES	220
4.4.1.	La dimension financière de la performance publique locale : des réformes qui ne semblent pas avoir des effets aussi positifs qu'attendus	221
4.4.2.	La dimension ressources humaines de la performance publique locale : une culture commune et meilleures possibilités d'évolution au sein des SDIS.	222
4.4.3.	La dimension organisationnelle de la performance publique locale : une meilleure gouvernance et une maîtrise des processus qui conduisent à une perception positive des acteurs.....	224
4.4.4.	La dimension offre de service public de la performance publique locale : une offre de service adaptée sans pourtant inclure davantage les usagers	227

4.4.5. La dimension territoriale de la performance publique locale : des attentes du territoire peu ou mal anticipées avec pourtant une meilleure vision pluriannuelle dans certains domaines	229
4.5. LA RELATION NON SIGNIFICATIVE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE MAIS L'IMPACT IMPORTANT DE LEURS MODALITES DE MISE EN ŒUVRE.....	230
4.5.1. La création de composantes principales pour les modalités de mise en œuvre et les dimensions de la performance publique locale	231
4.5.1.1. La réalisation de l'ACP pour les modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation	232
4.5.1.2. La dimension financière de la performance publique locale – ACP	233
4.5.1.3. La dimension ressources humaines de la performance publique locale – ACP	235
4.5.1.4. La dimension organisationnelle de la performance publique locale – ACP	237
4.5.1.5. La dimension offre de service public de la performance publique locale – ACP	238
4.5.1.6. La dimension territoriale de la performance publique locale – ACP	239
4.5.1.7. La création de composantes principales globales pour la performance publique locale	241
4.5.1.7.1. La création d'une composante « performance sur critères endogènes »	242
4.5.1.7.2. La création d'une composante « performance sur critères exogènes »	242
4.5.1.7.3. La création d'une composante « performance globale » ..	243
4.5.2. Une relation entre pratiques de mutualisation et performance publique locale qui s'avère non significative	245

4.5.3. L'influence marquée des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation sur la performance de l'organisation publique	248
4.6. DISCUSSION DES RESULTATS DE L'ETUDE QUANTITATIVE : DE L'IMPORTANCE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION.....	253
CONCLUSION DU CHAPITRE 4 : L'IMPLICATION DES SDIS FRANÇAIS DANS LES PRATIQUES DE MUTUALISATION INTERNE ET L'INFLUENCE NOTABLE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE.....	259
<u>CHAPITRE 5. UNE ETUDE QUALITATIVE SOUS FORME DE RECHERCHE-INTERVENTION ANALYSANT L'INFLUENCE DES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT DE PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE</u>	<u>261</u>
5.1. L'INTERET D'UNE DEMARCHE DE RECHERCHE-INTERVENTION EN SCIENCES DE GESTION	261
5.1.1. Les enjeux de la recherche-intervention en sciences de gestion.....	262
5.1.2. Les modalités théoriques de mise en œuvre de la recherche-intervention et leur utilisation dans le cadre de notre étude	266
5.1.2.1. Les principes de la recherche-intervention et leur respect dans le cadre de notre étude	266
5.1.2.2. Les phases théoriques de la recherche-intervention et leur application dans le cadre de notre étude	271
5.1.2.3. Les principaux risques ou les contraintes de la recherche-intervention et ceux rencontrés lors de notre étude	272
5.1.3. Le positionnement parfois complexe, sur le terrain, en tant que chercheur-intervenant	275
5.2. L'AMBITION D'UN PROJET AYANT DONNE NAISSANCE A DES REALISATIONS CONCRETES SPECIFIQUES AU CONTEXTE DE L'ORGANISATION ETUDIEE.....	279
5.2.1. L'ambition de départ de la recherche-intervention au sein du SDIS 64	279
5.2.2. Le contexte interne de départ de la recherche au SDIS 64	281

5.2.2.1. Une départementalisation inachevée.....	281
5.2.2.2. Un premier projet d'établissement non approprié par les parties prenantes du SDIS.....	282
5.2.2.3. Un déficit en matière de management, un syndrome d'épuisement professionnel et un défaut de communication interne	284
5.2.2.4. Une évolution attendue des systèmes d'information.....	286
5.2.2.5. Une relation conventionnelle étroite entre le SDIS et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques	287
5.2.3. Les modalités initiales de notre recherche-intervention au sein du SDIS 64	289
5.2.4. Les réalisations de la recherche-intervention et les évolutions nécessaires de la méthode déployée au SDIS 64.....	292
5.2.4.1. La formalisation de la stratégie et de la segmentation stratégique du SDIS 64.....	292
5.2.4.2. Le travail avec les équipes pour faire évoluer l'organisation et améliorer la responsabilisation	297
5.2.4.3. Le pilotage du projet et ses évolutions en lien avec un contexte tendu	302
5.2.4.4. La nécessaire formation des parties prenantes	302
5.2.4.5. La mise en œuvre d'une solution informatique adaptée	304
5.2.4.6. Le développement de la communication interne et externe du SDIS 64	306
5.3. LES RESULTATS DE LA RECHERCHE-INTERVENTION EN LIEN AVEC NOTRE PROBLEMATIQUE : LE ROLE CLEF DE LA FORMALISATION ET DE LA MAITRISE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE MUTUALISATION	308
5.3.1. Le choix d'une approche collaborative pour favoriser le changement organisationnel.....	308
5.3.2. L'importance du leadership politique et administratif dans le cadre de la démarche de changement.....	309

5.3.3. La formalisation d'une méthodologie mobilisable dans d'autres SDIS ou établissements publics	311
5.3.4. L'importance de la communication dans le cadre d'une démarche innovante de performance.....	314
5.4. DISCUSSION DES RESULTATS ET DES APPORTS DE NOTRE RECHERCHE-INTERVENTION DANS LA CONTINUITE DE LA LITTERATURE SCIENTIFIQUE.....	315
5.4.1. Un projet stratégique pour fédérer l'organisation	315
5.4.2. L'importance d'un leadership fort et d'une méthodologie participative formalisée.....	317
5.4.3. La communication autour du projet pour convaincre et valoriser.....	319
CONCLUSION DU CHAPITRE 5 : LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION COMME LEVIER DE PERFORMANCE	321
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE : LA PERFORMANCE PUBLIQUE LIEES AUX PRATIQUES DE MUTUALISATION PASSE NECESSAIREMENT PAR UNE DEMARCHE FORMALISEE, PARTICIPATIVE ET ADAPTEE AU CONTEXTE	323
<u>CONCLUSION GENERALE DE LA RECHERCHE DOCTORALE</u>	<u>325</u>
1. DES APPORTS THEORIQUES PORTANT SUR LES PRATIQUES DE MUTUALISATION, LEUR MISE EN ŒUVRE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE	327
1.1. La caractérisation des pratiques de mutualisation	327
1.2. L'opérationnalisation d'un modèle en cinq dimensions de la performance publique locale	328
1.3. L'analyse de modalités comme facteur médiateur entre les pratiques de mutualisation et la performance publique.....	329
2. DES RESULTATS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS METTANT EN AVANT L'IMPORTANCE DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES DEMARCHES DE MUTUALISATION.....	330
2.1. Les résultats d'une étude quantitative montrant une forte implication des SDIS en matière de pratiques de mutualisation internes et indiquant des efforts encore à fournir en matière de pratiques tournées vers l'externe.....	330

2.2.	Les résultats d'une étude quantitative montrant le rôle essentiel des modalités de mise en œuvre des pratiques de mutualisation pour créer un lien de relation positif entre des dernières et la performance publique locale	330
2.3.	Les résultats d'une étude qualitative mettant en évidence l'importance de l'accompagnement d'un projet de mutualisation et de ses modalités	331
3.	LES APPORTS MANAGERIAUX DE NOTRE ETUDE EN LIEN AVEC LA MISE EN ŒUVRE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION ET LA RECHERCHE DE PERFORMANCE.....	331
3.1.	La connaissance des différentes caractéristiques de la mutualisation	332
3.2.	La maîtrise de la performance, de ses dimensions et de sa relation à la mutualisation	332
3.3.	Le processus du changement lié à l'innovation à prendre en compte	333
3.4.	Les apprentissages par rapport à la réforme territoriale en cours.....	334
4.	LES LIMITES ET LES PROLONGEMENTS DE NOTRE TRAVAIL DE RECHERCHE DOCTORALE	336
4.1.	La construction d'échelles de mesure sur la performance publique locale	336
4.2.	L'analyse à construire dans le temps	337
4.3.	L'analyse qualitative à ouvrir sur d'autres établissements publics	337
4.4.	L'analyse quantitative à développer sur l'ensemble des parties prenantes	337
BIBLIOGRAPHIE		341
TABLE DES TABLEAUX.....		379
TABLE DES FIGURES.....		383
TABLE DES MATIERES		385
ANNEXES.....		399

ANNEXES

Annexe 1 : Le questionnaire quantitatif et les relations à la littérature	401
Annexe 2 : Le support de formation pour la définition de la stratégie du SDIS 64	413
Annexe 3 : Le projet stratégique du SDIS 64	436
Annexe 4 : Première présentation de la méthodologie au SDIS 64	457
Annexe 5 : Conférence extérieure sur la démarche du SDIS 64	465

**ANNEXE 1 : LE QUESTIONNAIRE
QUANTITATIF ET LES RELATIONS A LA
LITTERATURE**

Annexe 1 : Construction du questionnaire (1/10 : Mutualisation interne)

Variable dépendant	Sous-variant	Sous-sous-variant	Sous-sous-variant	Auteurs	Question	Modalités de réponses
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens techniques	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS dispose d'un pool partagé de véhicules légers pour les déplacements de ses agents	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens techniques	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS dispose de véhicules partagés entre plusieurs CIS pour la réalisation d'opérations de secours	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens techniques	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS a mis en place une gestion du parc centralisée (réparations dans un atelier départemental, navette logistique,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens techniques	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS mutualise en interne des moyens techniques pour ses activités support (imprimantes,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens techniques	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS mutualise (entre CIS en particulier) des moyens techniques pour ses activités métiers (trancheuse,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens immobiliers	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS assure une gestion centralisée de son parc immobilier (casernes,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens immobiliers	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS dispose de locaux mutualisés pour plusieurs structures (Groupement territorial avec CIS par exemple)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens financiers	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS centralise la gestion des finances pour l'établissement (préparation budgétaire, encaissements, liquidations,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens financiers	Persais E. (+ voir RBV, Fusions et acquisitions, transactions coûts,...)	Voire SDJS réalise des achats communs pour l'ensemble des structures (marchés publics)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens humains	Pan, Ballot, Fontane (2010), Crujissen et al (2007), Thomson et Perry, 2006, March et Olsen, 1989, Bardach, 1998, Gray, 1989, Finn 1996, Gray 1989, Huxham 1996, Pasquero 1991, Wood et Gray, 1991, Mc Caffrey et al, 1995, Clift et al, 1995, Crosby et Bryson 2005, Stone, 2000	Voire SDJS mutualise, en interne, des moyens humains pour assurer les fonctions supports (pools de secrétariat,...)	Oui;Non; NSP
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne matérielle	Mutualisation interne des moyens humains	Pan, Ballot, Fontane (2010), Crujissen et al (2007), Thomson et Perry, 2006, March et Olsen, 1989, Bardach, 1998, Gray, 1989, Finn 1996, Gray 1989, Huxham 1996, Pasquero 1991, Wood et Gray, 1991, Mc Caffrey et al, 1995, Clift et al, 1995, Crosby et Bryson 2005, Stone, 2000	Voire SDJS mutualise, en interne, des moyens humains pour assurer la couverture opérationnelle (SPP pour des CIS Vol en journée par ex)	Oui;Non; NSP

Annexe 1 : Construction du questionnaire (2/10 : Mutualisation interne)

Variable dépendant	Sous-varial	Sous-sous- variable	Sous-sous- variable	Sous-sous-sous- variable	Auteurs	Question	Modalités de réponses
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne des compétences (savoirs, savoirs-faire, savoirs-être)	Schultz, T., Caspar P., Persais, 2004, Pourcin C., Broutin, A., Werner-Felt, 1984, Montalan et Vincent (2010), Veblen (1908)	Voire SDIS, pour des dossiers à dimension départementale, sait mobiliser des compétences qui sont dispersées sur l'ensemble du département	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne des compétences (savoirs, savoirs-faire, savoirs-être)	Schultz, T., Caspar P., Persais, 2004, Pourcin C., Broutin, A., Werner-Felt, 1984, Montalan et Vincent (2010), Veblen (1908)	Voire SDIS est doté des règles communes applicables sur l'ensemble du territoire (Règlement intérieur, charte éthique,...)	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne de la formation	Pourcin C.,Barney, 1991, Broutin, A., Werner-Felt, 1984., Montalan e: Vincent (2010)	Voire SDIS mutualise les formations pour l'ensemble de ses agents sur le territoire (une même formation accessible à des agents dispersés dans plusieurs structures sur le territoire)	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne de la formation	Pourcin C.,Barney, 1991, Broutin, A., Werner-Felt, 1984., Montalan e: Vincent (2010)	Au sein de voire SDIS, les ressources pédagogiques sont mises en commun et accessible par tous les agents (documents, supports communs,...)	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne des données/logiciels	Pourcin C.,Barney, 1991, Broutin, A., Werner-Felt, 1984., Montalan e: Vincent (2010)	Voire SDIS dispose d'un système d'information urbanisé (logiciels connectés les uns aux autres, bases de données communes,...)	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne immatérielle	Mutualisation interne des données/logiciels	Pourcin C.,Barney, 1991, Broutin, A., Werner-Felt, 1984., Montalan e: Vincent (2010)	Voire SDIS donne l'accès au système d'information et à ses données à l'ensemble des structures (par exemple accès depuis un CIS au logiciel RH, des espaces de stockages de données communs,...)	Oui;Non; NSP	

Annexe 1 : Construction du questionnaire (2/10 : Mutualisation externe)

Variable dépendant	Sous-varial	Sous-sous- variable	Sous-sous- variable	Sous-sous-sous- variable	Auteurs	Question	Modalités de réponses
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne stratégique	Mutualisation interne des objectifs à long-terme	JOFFRE, P., TELLIER, A., 2005, Frey, F., 2005, Ansoff, I., 1968, Chandler 1962, Porter 1982, Thiéart 1990, Dayan 1999	Voire SDIS formalise des objectifs pluriannuels assis sur des priorités départementales	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne stratégique	Mutualisation interne des objectifs à long-terme	JOFFRE, P., TELLIER, A., 2005, Frey, F., 2005, Ansoff, I., 1968, Chandler 1962, Porter 1982, Thiéart 1990, Dayan 1999	Voire SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens financiers	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne stratégique	Mutualisation interne des objectifs à long-terme	JOFFRE, P., TELLIER, A., 2005, Frey, F., 2005, Ansoff, I., 1968, Chandler 1962, Porter 1982, Thiéart 1990, Dayan 1999	Voire SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens humains	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne stratégique	Mutualisation interne des objectifs à long-terme	JOFFRE, P., TELLIER, A., 2005, Frey, F., 2005, Ansoff, I., 1968, Chandler 1962, Porter 1982, Thiéart 1990, Dayan 1999	Voire SDIS dispose d'une prévision pluriannuelle de ses moyens patrimoniaux	Oui;Non; NSP	
Mutualisation des compétences, des moyens et de la stratégie	Mutualisation interne	Mutualisation interne stratégique	Mutualisation interne des objectifs à long-terme	JOFFRE, P., TELLIER, A., 2005, Frey, F., 2005, Ansoff, I., 1968, Chandler 1962, Porter 1982, Thiéart 1990, Dayan 1999	Voire SDIS dispose d'un projet d'établissement (projet politique,...) formalisé	Oui;Non; NSP	

Annexe 1 : Construction du questionnaire (3/10 : Modalités de mise en œuvre des pratiques)

Variable	sous-variable	quelques Auteurs	Question	Modalités de réponses
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans des contraintes réglementaires (loi, règlement,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans des contraintes économiques (pression financière, besoins d'économie,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans des contraintes liées aux compétences (difficultés de recrutement,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans d'autres contraintes extérieures (sociales, environnementales,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans des contraintes liées à la volonté de partenaires extérieurs (conseil général, mairies,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans une volonté politique, portée par un ou plusieurs élus locaux	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Origine de la démarche	Carassus, Gardey, Favoreu, Morel (2013), Chapman (1997), Damanpour et Schneider (2008), Birkenshaw et al. (2008)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation trouvent majoritairement leur origine dans la volonté de membres de l'équipe de direction administrative	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Variable	sous-variable	quelques Auteurs	Question	Modalités de réponses
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Le rôle des acteurs	Biggart (1977), Quinn (1980), Pettigrew (1985), Tushman & Romanelli (1985), Nadler & Tushman (1985), Lorsch (1986), Michaud & Thoenig, 2001; Uytendhoeven, 1972; Floyd & Wooldridge (1990), Naddler, 1986	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation associent les élus (participation aux réunions,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Le rôle des acteurs	Biggart (1977), Quinn (1980), Pettigrew (1985), Tushman & Romanelli (1985), Nadler & Tushman (1985), Lorsch (1986), Michaud & Thoenig, 2001; Uytendhoeven, 1972; Floyd & Wooldridge (1990), Naddler, 1987	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation associent l'équipe de direction (participation aux réunions,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	Le rôle des acteurs	Biggart (1977), Quinn (1980), Pettigrew (1985), Tushman & Romanelli (1985), Nadler & Tushman (1985), Lorsch (1986), Michaud & Thoenig, 2001; Uytendhoeven, 1972; Floyd & Wooldridge (1990), Naddler, 1988	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation associent les agents (participation aux réunions,...)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (4/10 : Modalités de mise en œuvre des pratiques)

Variable	sous-variable	↑ ↓	quelques Auteurs	Question	Modalités de réponses
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été, en majorité, mise en œuvre grâce à une démarche en mode projet (Groupe travail, etc.)	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été en majorité, mise en œuvre par l'équipe de direction	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été en majorité, mise en œuvre après consultation des agents	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été en majorité soumise à une méthodologie formalisée	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été en majorité, accompagnée par des experts extérieurs	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été en majorité, suivie par une équipe projet interne	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord
Modalités de mise en œuvre des pratiques	La méthodologie mise en place		Vandangeon, 2000; Wacheux & Autissier, 2000; David 1996, Lawler 1991, Bower 1974, Carassus, Gardexy, Favoreu, Morel (2013)	Au sein de votre SDIS, les pratiques de mutualisation ont été, en majorité, mise en place de manière progressive dans le temps	Pas du tout d'accord; Pas d'accord; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (5/10 : Performance financière)

Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance financière	Evolution des dépenses, recettes et économies d'échelles	Steckel (2007), Gauzente (200)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à une augmentation des dépenses de fonctionnement	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Evolution des dépenses, recettes et économies d'échelles	Steckel (2007), Gauzente (200)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à une augmentation des dépenses d'investissement	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Evolution des dépenses, recettes et économies d'échelles	Steckel (2007), Gauzente (200)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à une augmentation des recettes	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Evolution des dépenses, recettes et économies d'échelles	Serret (2002), Rapport Dallier (2006), Voyer (1999)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à la réalisation d'économies d'échelles	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Qualité comptable	Lande (2004), Michaillesco (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à l'amélioration de la qualité de la gestion financière (débat d'orientation budgétaire, suivi des crédits via des outils informatiques, plans pluriannuels, suivi de la dette, contrôle des dépenses,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Qualité comptable	Varone (2008)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à la mise en place d'outils de gestion facilitant le suivi des dépenses et recettes	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Adéquation budget/besoins	Burlau et Duhou (2007), Gauzente (2000), Moulin (2000)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à une adéquation entre le budget et le projet du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance financière	Culture de Résultat	Richard (2006), Chatelain Pomy et Sponem (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à l'émergence d'une culture commune de résultats au sein du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (6/10 : Performance RH)

Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Formation	Becker (1964) Aliouche et al. (2004), Ouattara (2009), Havet et Lacroix (2010), Martony et Crozet (2005), Ouattara (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une gestion des carrières plus cohérente avec les besoins du service (GPEEC, plan de formation,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Formation	Becker (1964) Aliouche et al. (2004), Ouattara (2009), Havet et Lacroix (2010), Martony et Crozet (2005), Ouattara (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une amélioration de la qualité de la formation professionnelle des personnels du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Formation	Becker (1964) Aliouche et al. (2004), Ouattara (2009), Havet et Lacroix (2010), Martony et Crozet (2005), Ouattara (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis un partage des connaissances et des savoirs-faires et savoirs-être au niveau départemental	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Formation	Becker (1964) Aliouche et al. (2004), Ouattara (2009), Havet et Lacroix (2010), Martony et Crozet (2005), Ouattara (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une mise en commun de compétences et de savoirs pour le SDIS (service commun,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Rémunération	Kompasso et Sridevi (2010), Coffman et Buckingham (1999), Held (1997)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une revalorisation positive de l'ensemble des paies, vacations, primes,...	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Engagement	Meyer et Allen (1991), Kompasso et Sridevi (2010), Robinson et al., 2004, Kompasso et Sridevi (2010), Penna (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis aux personnels du SDIS de se sentir appartenir à un même corps départemental	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Confiance	Campoy et Neveu (2007), Morgan et Hunt (1994), Zucker (1986), Bidaute et Janlio (2000), Simon (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'instaurer un climat de confiance entre l'ensemble des acteurs du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Implication au travail	Meyer et Allen (1991), Wright et al. (2005), Fisher et al. (2010), Daoud Ben Arab et Masmoudi Mardessi (2011), Darwish (2000)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis aux agents de se sentir impliqués plus fortement dans leur travail pour le service public	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Justice organisationnelle	Frimousse et al. (2008), Louche et al. (2006), Leventhal (1980)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une meilleure correspondance entre les salaires et les activités / responsabilités	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Justice organisationnelle	Frimousse et al. (2008), Louche et al. (2006), Leventhal (1981)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une meilleure prise en compte de l'expérience et des compétences dans la progression des carrières	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Motivation	Amabile (1993), Vallerand et Thill (1993), Maugeri (2009), Hondgeghem et Vandenaabeele (2005)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de favoriser la motivation des personnels du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Culture et climat	Brunet et Savoie, (1999), Savoie et Brunet (2000), Roy (1989, 2005)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis l'existence de relations de bonne qualité entre l'ensemble des personnels du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance ressources humaines	Organisation	Becker (1964) Aliouche et al. (2004), Ouattara (2009), Havet et Lacroix (2010), Martony et Crozet (2005), Ouattara (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de développer des services supplémentaires individuels (assistance sociales, psychologie au travail,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (7/10 : Performance organisationnelle)

Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une identification claire des organes de gouvernance	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis la clarification du rôle de chaque agent sur l'ensemble des activités	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une répartition des pouvoirs claire au sein de chaque structure (organigrammes, tableaux de répartition des tâches,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007), Gaudin (2004)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'associer l'ensemble des agents à la prise de décision	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Le Galès (2006), Baldé et al. (2013)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'accroître les élus dans la vie des services et projets menés au sein du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis la formalisation d'un projet stratégique global (projet d'établissement, politique, de mandat,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une déclinaison du projet politique dans les missions des services	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007), Guesnier (2006), Loudiyi (2008)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à des relations étroites entre les différents services	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Charreaux (1998), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Bertrand et Moquey (2004), Balanzian (2006), Zergout (2007), Caries (2007), Guesnier (2006), Loudiyi (2008)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à des relations personnalisées entre les agents et les managers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Les modes de gouvernance	Balanzian (2010), Le Galès (2006), Baldé et al. (2013), Cardinal et Andrew (2003)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis la mise en place d'une communication interne fluide entre l'ensemble des structures et des agents	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Gouvernance informelle	Le Galès (2006), Baldé et al. (2013)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis la mise en place d'une communication externe vers la population pour assurer un lien (site internet,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Qualité des process	COSO (1992), Anderson et Oliver (1987), Simons (1995)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit votre SDIS à mettre en place un système de formalisation et contrôle des procédures internes	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Qualité des process	COSO (1992), Anderson et Oliver (1987), Simons (1995)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une harmonisation des pratiques administratives et opérationnelles pour l'ensemble du territoire	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; NI d'accord ; ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (8/10 : Performance organisationnelle)

Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Utilisation des ressources patrimoniales	Bonetto et Saucedo (2004), Taillandier (2009) Carassus et al. (2012), (Lande et Rocher, 2008).	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit le SDIS à exploiter ses ressources patrimoniales (locaux, véhicules de secours,...) au maximum de leurs possibilités	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Utilisation des ressources patrimoniales	Bonetto et Saucedo (2004) Taillandier (2009) Carassus et al. (2012), (Lande et Rocher, 2008).	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis la mise en place d'un suivi rigoureux des installations mobilières et immobilières	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Gestion des achats	Van Weele (1996), Allagnat et al. (2006)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à une meilleure qualité dans les achats de matériels et équipements réalisés par le SDIS (au regard du prix par exemple)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Gestion des achats	Van Weele (1996), Allagnat et al. (2006)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit voire SDIS a être en position de force avec ses fournisseurs pour obtenir des prix compétitifs	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Urbanisation du système d'information	Bounfour et Epinette (2006), Joliot (2003) ; Longépé (2004), Berland (2009), Reix. (2011)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont conduit à la mise en œuvre d'une démarche d'urbanisation de ses systèmes d'information adaptée à l'établissement	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	Urbanisation du système d'information	Joliot (2003) ; Longépé (2004), Berland (2009), Reix. (2011)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de mettre à disposition les données numériques à l'ensemble des structures (accès depuis n'importe où aux bases de données stockées en central,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance organisationnelle	La gestion des risques	Bruna et Chauvet (2010), Mandzila, Zéghal (2009)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis une meilleure maîtrise de l'ensemble des risques juridiques liés aux activités opérationnelles et fonctionnelles	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (9/10 : Performance Service Public)

Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / relations	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'amplifier l'offre de service public (création de nouveaux services envers les usagers)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / transparence	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010), Chevallier (1988)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de transmettre des informations claires et adaptées envers les usagers concernant leur situation ou l'état du service public	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / fiabilité	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'adapter et orienter le service public rendu en fonction des besoins des usagers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / fiabilité	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'associer les usagers/citoyens à la définition ou à l'évolution des services proposés	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / tangibilité	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de tenir voire réduire les délais de réponse opérationnelle sur lesquels le SDIS est publiquement engagé	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / tangibilité	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de disposer d'installations matérielles considérées par les usagers comme modernes	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / assurance	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010), Choi et Coué (2006), Heintzman et Marson, (2005)Denhardt (2000), Bouckaert et Van de Walle (2003), Heintzman et Marson (2005), Goffman (1988)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'accroître la confiance des usagers envers les sapeurs-pompiers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance de l'offre de service public	Qualité perçue du service public / éthique	Scotti et Allari (2000), Scotti et Allari (2009), Guenoun et Goudarzi (2010), Piraux (2008), OCDE (2010)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de distribuer un service public identique sur l'ensemble du territoire	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord ; D'accord ; Tout à fait d'accord

Annexe 1 : Construction du questionnaire (10/10 : Performance Territoriale)

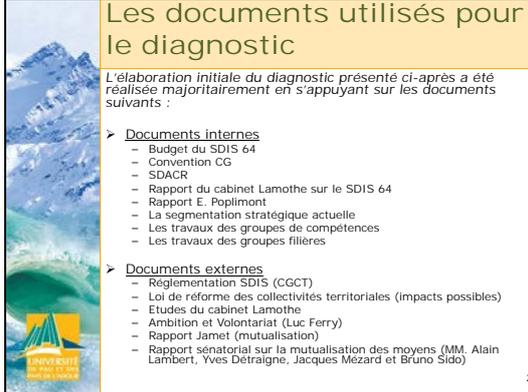
Variable dépendante	Sous-variable	Sous-sous variable	auteurs ?	Question	Modalités de réponse
PERFORMANCE	Performance territoriale	Attractivité / RH, usagers société civile	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Halem (2004), Ingalina (2009)/Feuillat (2011), Boria (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis d'attirer de nouvelles compétences au sein du SDIS	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Attractivité / RH, usagers société civile	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Halem (2004), Ingalina (2009)/Feuillat (2011), Boria (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de faire connaître au grand public l'environnement sapeurs-pompiers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Attractivité / RH, usagers société civile	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Halem (2004), Ingalina (2009)/Feuillat (2011), Boria (2007)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de maintenir voire développer l'image positive des sapeurs-pompiers auprès du grand public	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Détection et réponse aux besoins desparties prenantes	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Behr (2011), Blondiau et Fourniau (2011), Moynihan (2003)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de mieux détecter les attentes et besoins des usagers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Détection et réponse aux besoins desparties prenantes	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Behr (2011), Blondiau et Fourniau (2011), Moynihan (2003)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de libérer des ressources pour répondre aux sollicitation des partenaires de la sécurité civile	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Détection et réponse aux besoins desparties prenantes	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Behr (2011), Blondiau et Fourniau (2011), Moynihan (2003)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis au grand public de prendre part à la vie de l'organisation du SDIS (organisation de conseil avec les usagers,...)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Détection et réponse aux besoins desparties prenantes	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Behr (2011), Blondiau et Fourniau (2011), Moynihan (2003)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis de mieux prendre en compte les remarques et avis formulés par les citoyens et usagers	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Le développement durable	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996), Drucker (1954), Friedman (1984)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis à votre SDIS de jouer un rôle majeur dans la vie sociale et économique du territoire départemental	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Le développement durable	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis à votre SDIS d'adopter un comportement durable	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord
PERFORMANCE	Performance territoriale	Le développement durable	Rombaldi (2001), Abdelmalki et al. (1996)	Selon vous, les pratiques de mutualisation ont permis à votre SDIS de pouvoir se projeter dans le futur (à travers, par exemple, la mise en place d'un projet d'établissement)	Pas du tout d'accord ; Pas d'accord ; Ni d'accord, ni pas d'accord; D'accord ;Tout à fait d'accord

**ANNEXE 2 : LE SUPPORT DE FORMATION
POUR LA DEFINITION DE LA STRATEGIE
DU SDIS 64**



Le diagnostic et la segmentation stratégique du SDIS 64

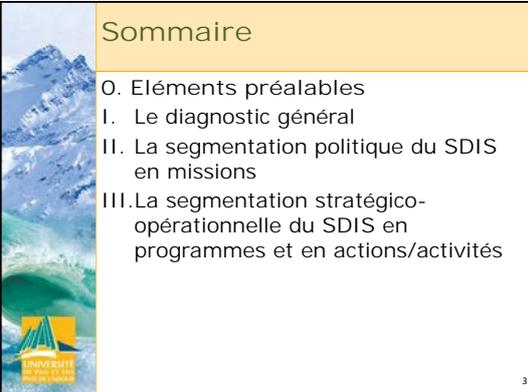
Christophe Favoreu
 Professeur de stratégie - Groupe ESC Toulouse
 David Carassus
 Maître de conférences en Sciences de Gestion - HDR - IAE UPPA
 Pierre Marin
 Doctorant en Sciences de Gestion - IAE UPPA



Les documents utilisés pour le diagnostic

L'élaboration initiale du diagnostic présenté ci-après a été réalisée majoritairement en s'appuyant sur les documents suivants :

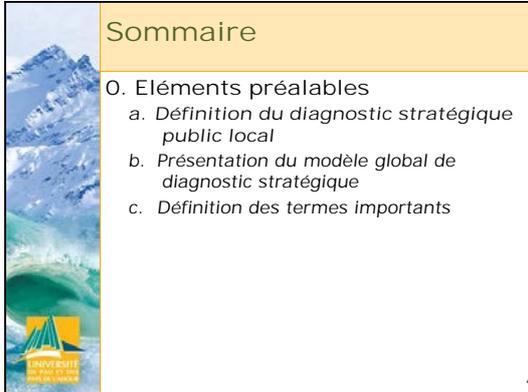
- > **Documents internes**
 - Budget du SDIS 64
 - Convention CG
 - SDACR
 - Rapport du cabinet Lamothe sur le SDIS 64
 - Rapport E. Poplimont
 - La segmentation stratégique actuelle
 - Les travaux des groupes de compétences
 - Les travaux des groupes filières
- > **Documents externes**
 - Réglementation SDIS (CGCT)
 - Loi de réforme des collectivités territoriales (impacts possibles)
 - Etudes du cabinet Lamothe
 - Ambition et Volontariat (Luc Ferry)
 - Rapport Jamet (mutualisation)
 - Rapport sénatorial sur la mutualisation des moyens (MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido)



Sommaire

0. Eléments préalables

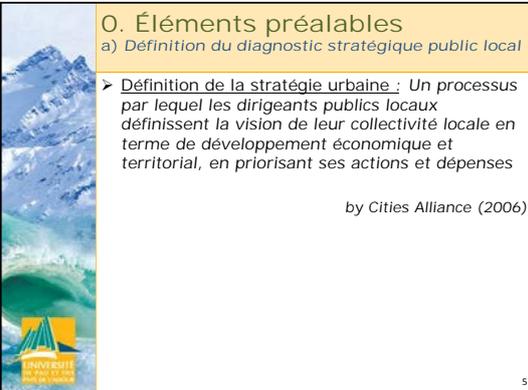
- I. Le diagnostic général
- II. La segmentation politique du SDIS en missions
- III. La segmentation stratégique-opérationnelle du SDIS en programmes et en actions/activités



Sommaire

0. Eléments préalables

- a. Définition du diagnostic stratégique public local
- b. Présentation du modèle global de diagnostic stratégique
- c. Définition des termes importants

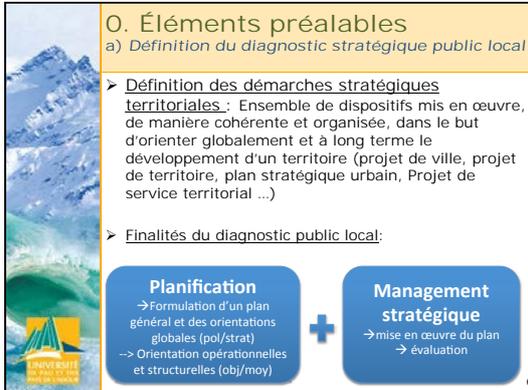


0. Éléments préalables

a) *Définition du diagnostic stratégique public local*

- > **Définition de la stratégie urbaine :** Un processus par lequel les dirigeants publics locaux définissent la vision de leur collectivité locale en terme de développement économique et territorial, en priorisant ses actions et dépenses

by Cities Alliance (2006)



0. Éléments préalables

a) *Définition du diagnostic stratégique public local*

- > **Définition des démarches stratégiques territoriales :** Ensemble de dispositifs mis en œuvre, de manière cohérente et organisée, dans le but d'orienter globalement et à long terme le développement d'un territoire (projet de ville, projet de territoire, plan stratégique urbain, Projet de service territorial ...)
- > **Finalités du diagnostic public local:**

Planification

→ Formulation d'un plan général et des orientations globales (pol/strat)

→ Orientation opérationnelles et structurelles (obj/moy)

+

Management stratégique

→ mise en œuvre du plan

→ évaluation

O. Éléments préalables
a) Définition du diagnostic stratégique public local

➤ **Importance du diagnostic stratégique public local dans une démarche de performance :** traduit l'idée d'un pilotage du territoire selon une direction délibérément déterminée par les responsables locaux

- Modèle de management global visant à produire un changement délibéré sur l'ensemble d'un territoire de référence
- Démarches qui induisent la rationalité des décisions, leur cohérence ainsi que la maîtrise du changement territorial
- Démarche dont l'objet est de répondre de manière simultanée à un double impératif : assurer l'attractivité de la collectivité, tout en maintenant une cohésion sociale et territoriale forte



7

O. Éléments préalables
a) Définition du diagnostic stratégique public local

➤ **Finalités communes entre démarches locales de performance et diagnostic stratégique**

- Finalité systémique: comprendre les interdépendances entre les dimensions économique sociale, politique, culturelle et spatiale du développement local
- Finalité territoriale : prendre en compte les cibles externes et de leurs attentes
- Finalité sélective: hiérarchiser les projets d'aménagement et d'investissement selon des priorités et des objectifs
- Finalité participative: éviter les excès d'un management local à dominante technique et administrative , mobiliser une multiplicité de ressources et d'expertises



8

O. Éléments préalables
a) Définition du diagnostic stratégique public local

➤ **Lien entre démarche de performance et diagnostic stratégique :** Le diagnostic stratégique et la segmentation en tant qu'étape fondamentale et initiale des démarches locales de performance, en tant que facteur :

- d'anticipation et de projection dans le temps de l'action publique,
- d'évaluation et de diagnostic du territoire et des politiques publiques (regroupement, restructuration),
- de finalisation et de priorisation des interventions publiques,
- de consultation et d'implication des parties prenantes locales



9

Sommaire

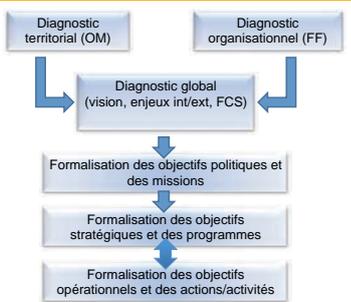
O. Éléments préalables

- Définition du diagnostic stratégique public local
- Présentation du modèle global de diagnostic stratégique
- Définition des termes importants



10

O. Éléments préalables
b) Le modèle global de diagnostic stratégique



```

    graph TD
      OM[Diagnostic territorial (OM)] --> DG[Diagnostic global (vision, enjeux int/ext, FCS)]
      FF[Diagnostic organisationnel (FF)] --> DG
      DG --> FO[Formalisation des objectifs politiques et des missions]
      FO --> FS[Formalisation des objectifs stratégiques et des programmes]
      FS --> FOA[Formalisation des objectifs opérationnels et des actions/activités]
    
```



11

Sommaire

O. Éléments préalables

- Définition du diagnostic stratégique public local
- Présentation du modèle global de diagnostic stratégique
- Définition des termes importants



12



0. Éléments préalables
c) Définition des termes importants

➤ Définition de la vision

- Représentation mentale de ce que l'organisation devrait être ou souhaite devenir et de ce qu'elle doit changer pour y arriver
- Image future souhaitée de la collectivité se déclinant sous la forme d'orientations globales de développement et de grands principes d'action
- Fruit des intentions de changement et des aspirations des acteurs locaux davantage qu'une extrapolation du présent sur la base d'un référentiel valeurs / raisons d'être / capacités / priorités

13



0. Éléments préalables
c) Définition des termes importants

➤ Caractéristiques de la vision

- Envisage le long terme (10/15 ans) mais guide l'action sur le court terme (enjeux, écarts à combler, implications stratégique pour le territoire)
- Stimulante, ambitieuse mais réaliste
- Lisible et compréhensible par l'ensemble des forces locales
- Indique des responsabilités partagées
- Techniques: brainstorming, scénarios, visualisations graphiques...

14



0. Éléments préalables
c) Définition des termes importants

➤ Définition des enjeux :

- questions clés, révélatrices d'opportunités et de risques de développement au sein de domaines d'intervention
- combats à mener, problèmes et défis fondamentaux qui, s'ils ne sont pas traités, pèseront sur le développement de la collectivité
- fondement de la formulation des objectifs et axes politiques de développement
- permet de relier la phase de diagnostic à la phase de formulation des objectifs politiques
- en mettant l'accent sur l'idée de risque et sur l'importance de traitement de problèmes prioritaires, facilite le ciblage et la hiérarchisation

15



0. Éléments préalables
c) Définition des termes importants

➤ Catégories d'enjeux

- Les enjeux externes, autour des :
 - opportunités de développement territorial devant être exploités
 - menaces environnementales et sociétales devant être appréhendés
- Les enjeux internes, autour des :
 - forces de l'organisation interne devant être exploités
 - faiblesses de l'organisation devant être maîtrisées pour ne pas affecter le fonctionnement de l'organisation et la qualité de ses prestations

16



Sommaire

0. Eléments préalables

I. Le diagnostic général

II. La segmentation politique du SDIS en missions

III. La segmentation stratégique-opérationnelle du SDIS en programmes et en actions/activités

17



Sommaire

I. Le diagnostic général

a. Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)

b. Le diagnostic territorial (externe)

c. Le diagnostic organisationnel (interne)

d. Le diagnostic global

18

1. Le diagnostic général
a) *Le modèle global du diagnostic stratégique*

- Etat des lieux de l'organisation et de son environnement:
 - Base d'information permettant l'identification et l'analyse des tendances, enjeux et forces locales
 - Éléments facilitant et guidant la prise de décision
- Trois composantes principales:
 - 1. Une radiographie statique et dynamique de l'environnement (*diag_territorial*)
 - 2. un audit de l'organisation (*diag_organ.*),
 - 3. une synthèse en termes de forces faiblesses – Opportunités menaces et d'enjeux stratégiques (*diag_global*)

19

1. Le diagnostic général
a) *Le modèle global du diagnostic stratégique*

20

Sommaire

I. Le diagnostic général

- Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)*
- Le diagnostic territorial (externe)*
- Le diagnostic organisationnel (interne)*
- Le diagnostic global*

21

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*

22

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*

- Les éléments clés qui ressortent du diagnostic
 - Les avantages et limites des stratégies actuelles
 - Les valeurs, préférences et attentes des principales parties prenantes internes et externes
 - Les caractéristiques socio-culturelles du territoire
 - La situation et les rapports du territoire avec les économies mondiale, nationale et régionale
 - Les grandes tendances, enjeux et changements sociétaux impactant le fonctionnement et le développement de l'organisation
 - Les questions clés nécessitant soit des changements stratégiques et politiques majeurs (vision, missions) soit des changements stratégiques et opérationnels (programmes, actions/activité)

23

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*

- Outils du diagnostic territorial: Lyon, Strasbourg, Grenoble, Rhône Alpes, Limousin, etc.
 - Identification des tendances et des facteurs de changement qui peuvent affecter le développement de l'organisation → Trends économiques, socio, technologiques, culturels, technologiques – Analyse PESTEL
 - Analyse des territoires et des organisations similaires : *Benchmarking*
 - Identification des FCS du développement → Compétences, ressources clés, éléments territoriaux qui auront un impact majeur sur le développement de l'organisation
 - Analyse en termes d'Opportunités et de Menaces
 - Envisager une pluralité de scénarios d'évolution et de réponses possibles

24

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension politique

- Connaissances limitées des élus locaux sur le fonctionnement du SDIS et des particularités « pompiers »
 - Ne permet pas de déterminer des axes politiques forts
 - Un impact limité aux dimensions financières (plans de carrière, nombre de personnes dans les véhicules,...)
 - Nécessite un temps d'adaptation, de formation
- Peu ou pas de stabilité de la majorité au sein du CG64
 - Difficulté d'avoir une ligne claire pour le fonctionnement du SDIS64, repose sur le compromis



25

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension politique

- Fort impact des élus locaux sur le fonctionnement des CIS et du SDIS
 - Le maire toujours responsable de la sécurité sur son territoire
 - Toujours un lien fort entre le maire et le chef de CIS (héritage de la culture communale)
 - Un impact potentiellement important sur le fonctionnement opérationnel et fonctionnel
- Augmentation des communes plus limité / taux d'inflation
 - soit en 2011 (- 200 K€)
 - Rappel en 2010 (- 80 K€) ;
 - Projection en 2012 (-270 K€)
 - Soit au total sur durée convention : - 550 K€



26

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension politique

- Influence forte du CG sur le projet politique du SDIS (convention quadriennale)
 - Situation financière assez positive pour le SDIS 64 avec une augmentation du budget jusqu'en 2012
 - Convention très suivie entre le SDIS et le CG64
 - Des rencontres régulières entre les services financiers, des arrangements,...
 - Travail de diminution des dépenses de fonctionnement (-10%), travail sur la rationalisation du Chapitre 12 (masse salariale)
 - Augmentation du financement du CG pour 2011 à 4,5%



27

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension réglementaire

- Un cadre réglementaire très précis
 - Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (départementalisation)
 - Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
 - Bloque l'évolution des contributions communales au taux d'inflation
 - Loi n°2004-811 du 13 août 2004 : Loi de modernisation de la sécurité civile
 - les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent.
 - EPIDIS (art. L.1424-51 et suiv.)
 - Section 5 : Dispositions relatives aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours



28

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension réglementaire

- Un cadre réglementaire très précis
 - Compétences (Art. L. 1424-2 du CGCT)
 - Missions :
 - Prévention et évaluation des risques de sécurité civile,
 - Préparation des mesures de sauvegarde et organisation des moyens de secours,
 - Protection des personnes, des biens et de l'environnement,
 - Secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.



29

1. Le diagnostic général
b) *Le diagnostic territorial*
Dimension réglementaire

- Des évolutions réglementaires à prévoir
 - Simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (Loi Warsmann, art. 42 bis)
 - évolutions attendues sur les prérogatives des maires en matière de défense extérieure contre l'incendie
 - Modification du système d'alerte national
 - Impacts possibles de la loi de réforme des collectivités territoriales
 - Disparition du CG ? Des SDIS gérés par la régions ? Seulement un SDIS régional ? Qui prend la responsabilité des SDIS ? Quels élus au sein du CASDIS ?...
 - Modification unilatérale des champs d'intervention des intervenants extérieurs de la Sécurité Civile
 - Police, SROS,...
 - Importance de se donner les moyens d'assurer la veille juridique et la défense du SDIS



30

1. Le diagnostic général
 b) *Le diagnostic territorial*
 Dimension concurrentielle

- **Pas vraiment de concurrence** entre SDIS (compétence territoriale)
 - concurrence possible pour attirer des officiers supérieurs (possibilités de paies plus importantes, avantages en nature...)
 - Concurrence possible de certains SDIS qui achète des matériels très cher pour dépasser sur la zone d'intervention des SDIS voisins
- Possibilité de s'associer avec d'autres SDIS avec le système des EPIDIS
 - Difficultés potentielles liées aux politiques parfois de bords différents
- Concurrence potentielle pour les aéroports (SSLIA) : représente 10% des SPP du SDIS64
- **Problématiques pouvant exister entre les différents services de secours et de sécurité civile** (SAMU, PGHM, Croix Rouge, associations diverses de sécurité, ...) : problématiques de travail commun, de mutualisation, de suppléance,...

31

1. Le diagnostic général
 b) *Le diagnostic territorial*
 Dimension sociale et culturelle

- Une **image positive de la population** sur la fonction sapeurs-pompiers
 - Présence sur l'ensemble du territoire - 48 CIS
 - + de 1600 SPV répartis sur l'ensemble du territoire,
 - Attention particulière de la population sur l'activité des pompiers
- La présence des pompiers peut rassurer des entreprises à venir s'installer ou une population à venir s'installer
- Prise en compte nécessaire de l'augmentation de la démographie pour le SDIS64 (+10 à 15% attendus dans les prochaines années)
 - Nécessaire prise en compte de la périurbanisation
 - Impacts sur les attentes fortes en termes de défense et de protection et mentalités différentes sur les modes d'apport des secours (problématique du volontariat)

32

1. Le diagnostic général
 b) *Le diagnostic territorial*
 Dimension sociale et culturelle

- Des **conflits entre territoires**
 - oppositions entre différentes cultures locales
 - fort ancrage territorial
 - modes de fonctionnement différents entre les groupements territoriaux
- Une **situation sociale complexe** sur le territoire (volontariat devient un complément de salaire important, taux de chômage de 8,1% dans les PA en 2010)

33

Sommaire

- I. Le diagnostic général
 - a. Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)
 - b. Le diagnostic territorial (externe)
 - c. Le diagnostic organisationnel (interne)
 - d. Le diagnostic global

34

1. Le diagnostic général
 c) *Le diagnostic organisationnel*

Diagnostic territorial

Dimension politique
Dimension réglementaire
Dimension concurrentielle
Dimension sociale et culturelle

↓

OPPORTUNITES- MENACES

Diagnostic organisationnel

Domaines d'intervention
Ressources
Structures
Dimension technologique

↓

FORCES - FAIBLESSES

Diagnostic global
 (vision, enjeux, infloxt, FCS)
 Synthèse FFOM
 Vision
 Principaux enjeux externes et internes
 Facteurs clés de succès

35

1. Le diagnostic général
 c) *Le diagnostic organisationnel*

- **Principes du diagnostic organisationnel :**
 - Inventaire exhaustif des grands domaines d'intervention/dimensions de l'organisation
 - Techniques du check List et traitement de données majoritairement qualitatives
 - Profil organisationnel dressé en termes de forces faiblesses et compétences – état de lieux

36

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Domaines d'interventions

➤ Les domaines d'interventions sont clairement identifiés par le législateur

- Compétences :
 - Prévention, protection et lutte contre l'incendie,
 - Avec les autres services concernés
 - protection et lutte contre les accidents, sinistres et catastrophes, évaluation et prévention des risques technologiques ou naturels ainsi que secours d'urgence.
- Missions :
 - Prévention et évaluation des risques de sécurité civile,
 - Préparation des mesures de sauvegarde et organisation des moyens de secours,
 - Protection des personnes, des biens et de l'environnement,
 - Secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, ainsi que leur évacuation.

37

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Domaines d'interventions

➤ De nombreuses interventions en 2010 : 34 579 interventions (*diminution par rapport 2009 suite arrêt nids de guêpes*)

- Incendies : 2824 interventions
 - Durée cumulée SPP : 13 503 h
 - Durée cumulée SPV : 24 897 h
 - Durée cumulée totale : 38400 h
- Secours à personnes : 23 328 interventions
 - Durée cumulée SPP : 33 698 h
 - Durée cumulée SPV : 52 063 h
 - Durée cumulée totale : 85 761 h
- Secours routier : 3397 interventions
 - Durée cumulée SPP : 8392 h
 - Durée cumulée SPV : 13 232 h
 - Durée cumulée totale : 21 624 h
- Opérations diverses : 4397 interventions
 - Durée cumulée SPP : 6039 h
 - Durée cumulée SPV : 11 485 h
 - Durée cumulée totale : 17 524 h

38

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Domaines d'interventions

➤ Les Etablissements Recevant du Public : 2774 sur le territoire

- En 2010 : 847 ERP visités
 - 601 visites périodiques
 - 154 réceptions
 - 92 divers
- Avis défavorables
 - 143 AD
 - 5,15% des ERP (une baisse significative de 5,12% par rapport à 2009)

39

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Domaines d'interventions

➤ Certaines décisions peuvent être prises pour limiter les interventions

- ne se tenir qu'aux interventions obligatoires (secours à personne, secours routiers, feux,...)
- ne plus faire ce qui peut être assuré par le privé (nids de guêpes,...)

➤ Des décisions peuvent aussi être prises solutions existent pour organiser les interventions

- le bip sélectif, l'amélioration du lien entre fonctionnel et territorial
- la diminution du nombre d'engins engagés sur des départs types (au regard de la doctrine opérationnelle)
- l'armement des véhicules (nbre de SP/véhicule (au regard de la doctrine opérationnelle)), etc.

40

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Ressources

➤ Un effectif important et des statuts différents (2010) :

- 467 SPP
- 1596 SPV
- 111 PATS

➤ Volume important de la masse salariale :

- 75% du budget de fonctionnement

➤ Des temps d'intervention réduits des pompiers professionnels :

- 2 heures par garde
- 96 gardes par an
- Autre temps de travail ?

41

1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Ressources

➤ **BP 2009** : 79 191 241 €

- Fonctionnement : 50 791 225 € (64%)
- Investissement : 28 400 016 € (36%)

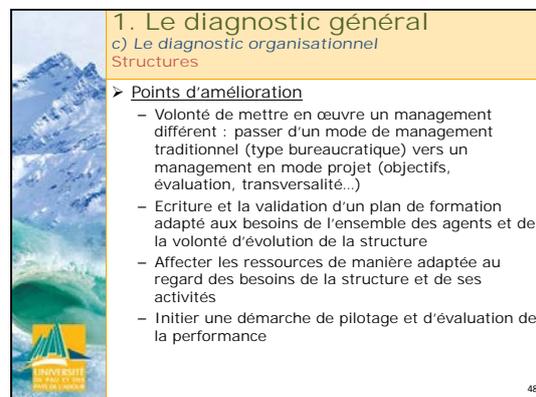
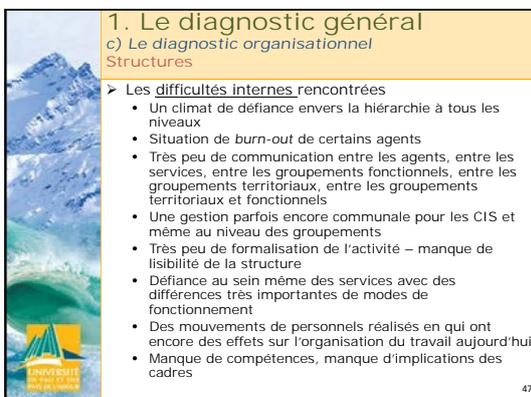
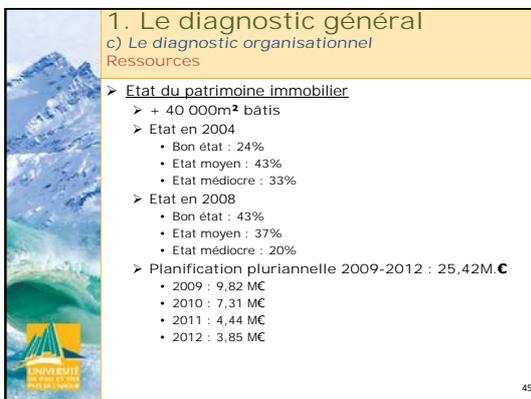
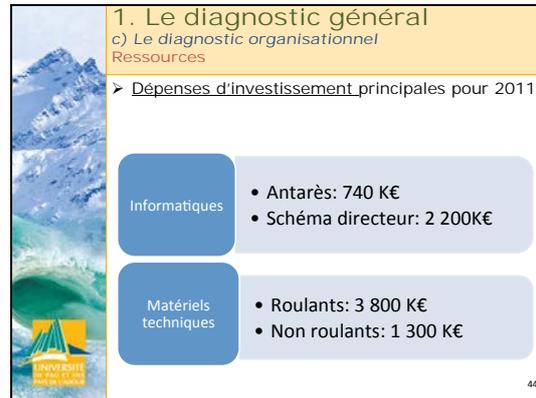
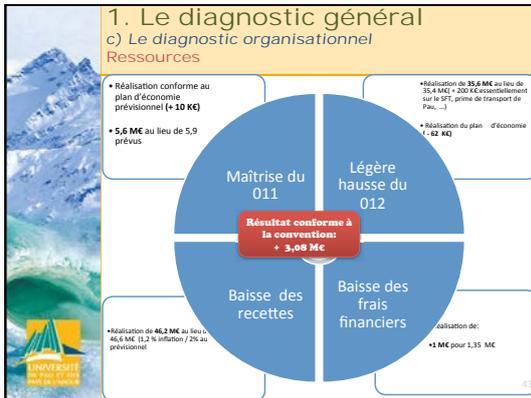
➤ **BP 2010** : 77 204 725 €

- Fonctionnement : 50 153 240 € (65%)
- Investissement : 27 051 485 € (35%)

➤ **BP 2011** : 78 155 940 €

- Investissement : 48 079 008 (62%)
- Fonctionnement : 30 076 932 (38%)

42





1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Dimension technologique

- Plan pluriannuel d'Investissement
 - AP/CP
 - Construction et grosses rénovations de CIS
 - Bâtiments HOE : intégration progressive de cette dimension dans les cahiers des charges
- Mise en place de logiciels adaptés aux besoins du service
 - SIAF : Système d'Information Administratif et Fonctionnel (RH, Finances, Moyens Généraux,...)
 - SIOPE : Système d'Information OPérationnel (gestion de l'alerte et des moyens de secours); Automatisation des données SDACR, SIG, etc.
 - SIG
 - SIAD

49



1. Le diagnostic général
c) *Le diagnostic organisationnel*
Dimension technologique

- Possibilités dans l'avenir d'étendre le champ du système d'information sur tous les domaines d'activité du SDIS 64
 - Gestion des marchés, gestion du courrier,...
- Adaptation de workflows pour la dématérialisation (et faciliter le travail déconcentrer)
- Mise en place du système d'information d'aide à la décision (SIAD)

50



Sommaire

I. Le diagnostic général

- a. *Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)*
- b. *Le diagnostic territorial (externe)*
- c. *Le diagnostic organisationnel (interne)*
- d. *Le diagnostic global*

51



1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*

- **Principes du diagnostic global :**
 - Synthèse des opportunités et menaces du diagnostic territorial
 - Synthèse des forces et faiblesses du diagnostic organisationnel
 - Détermination de la vision de l'établissement en fonction des synthèses territoriales et organisationnelles
 - Détermination des principaux enjeux externes et internes liés
 - Détermination des facteurs clés de succès et d'échec liés

52



1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Synthèse OM

- Les opportunités
 - Un environnement en changement qui encourage les efforts de mutualisation, de rationalisation
 - Un environnement politique stabilisé vis-à-vis du CG (fonction des élections à venir)
 - Évolution démographique positive sur le département dans les prochaines années
 - Budget en évolution positive et lien avec le CG

53



1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Synthèse OM

- Les menaces
 - Les changements réglementaires en cours
 - Les effets de la RGPP étendus aux CL
 - Des interventions des élus locaux pouvant perturber le fonctionnement et le commandement au niveau territorial – le changement de majorité
 - Des contraintes financières plus lourdes (via les CG et les communes)
 - Pas de formation de la population sur les risques et les gestes de secours / pas de culture de défense civile
 - (peut poser problème pour le volontariat dans les zones de périurbanisation)

54

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Synthèse FF

➤ **Les forces**

- Un budget important et stable
- Un parc mobilier, immobilier renouvelé
- Un système d'information moderne, adapté aux besoins actuels du SDIS, pouvant évoluer rapidement
- Une dynamique créée en interne autour des projets de filière : volonté de construire, de finaliser la départementalisation, d'améliorer les processus,...
- Potentiel humain (compétences, dynamisme,...) à exploiter
- La chaîne de commandement renouvelée, plus réactive, mieux organisée
- Le plan de formation en cours de réalisation

55

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Synthèse FF

➤ **Les faiblesses**

- Une organisation toujours pas stabilisée et adaptée : mouvements des cadres, problème de l'adaptation de l'organigramme à l'activité
- Des modes de fonctionnement non formalisés et transparents
- Des clivages entre les groupements territoriaux et les groupements fonctionnels
- Des clivages et des incohérences dans les modes de fonctionnement, de travail, entre les agents dans une même filière ou dans un même service
- Une distance entre lieux/acteurs décisionnels et lieux/acteurs d'action
- Formation des cadres

56

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Synthèse FF

➤ **Les faiblesses**

- Un CTA/CODIS encore sous exploité
- Une couverture opérationnelle pas encore optimale
- Faiblesse de l'encadrement et de la compétence des managers
- Résistance au changement très forte et la tendance à revenir systématiquement sur les décisions et orientations prises même celles validées
- la fragilité du volontariat et d'une politique départementale autour du volontariat
- les valeurs du métier qui ont changé et du service public
- manque de *turn over* chez les cadres : effets de rentes qui peuvent être néfastes

57

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Détermination de la vision

➤ Représentation idéale et souhaitée de l'établissement (actions, mission, valeurs, positionnement environnemental, etc.)

➤ Analyse en termes d'écart stratégiques :

- l'écart entre la situation visée et la situation actuelle (opportunités, menaces, forces, faiblesses)
- facilite la détermination des enjeux clés et des objectifs stratégiques

58

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Détermination de la vision

Un SDIS :

➤ Attrayant, reconnu par tous et répondant aux besoins des parties prenantes (usagers, collectivités locales...),

➤ Exerçant ses missions réglementaires et compétences avec qualité,

➤ Avec une organisation clarifiée et des modes de fonctionnement performants répondants aux besoins opérationnels,

➤ Avec des agents formés et engagés au regard des besoins du service, travaillant dans un climat de confiance et de bien être,

➤ Bénéficiant d'une situation financière/patrimoniale saine, anticipatrice et correspondant aux besoins du service public rendu

59

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Principaux enjeux internes

➤ **Les enjeux internes**

- Apporter les secours les plus performants sur le territoire, dans l'intérêt de la population
- Maîtriser l'activité du SDIS
 - Par l'analyse de l'activité
 - Par le partage et la communication au sein de la structure
 - Par un travail collaboratif
 - Par l'harmonisation des procédures (fonctionnelles et opérationnelles)
 - Avec l'appui et l'utilisation du système d'information
- Avoir des informations pertinentes, justes, en temps réel pour
 - Assurer une bonne mise en œuvre de l'opérationnel
 - Piloter objectivement le service
- Privilégier le travail collaboratif, participatif
 - Par l'amélioration de la formation
 - Par la participation de tous au travail de formalisation de l'activité et d'organisation

60

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Principaux enjeux externes

- **Les enjeux externes**
 - Rassurer les usagers sur la maîtrise des risques
 - Rassurer les financeurs (CG, Communes, ...) sur l'utilisation des deniers publics et la gestion financière saine de l'établissement
 - Reddition des comptes plus importantes
 - Tableaux de bords adaptés
 - Attirer de nouveaux financeurs
 - Trouver des voies de mutualisation avec les organisations publiques tiers
 - Nécessite une ouverture, une communication vers l'extérieur
 - Travail collaboratif avec les collectivités locales sur des voies de mutualisation
 - Intégration ou formation d'un EPIDIS possible

61

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Facteurs clés de succès

- Mettre en place un travail collaboratif et participatif
 - des travaux assurés par les groupes, supervisés par l'équipe d'accompagnement
 - des groupes représentatifs de l'ensemble de l'organisation pour assurer l'expression de points vus contradictoires et complémentaires
- Formaliser l'ensemble des politiques et opérations
 - pour assurer une traçabilité
 - pour mettre dans la réalité
 - pour pouvoir communiquer
 - sur des trames communes
- Mesurer les effets des décisions
 - sur le service et sur les autres services
 - pour éviter les décisions hâtives pouvant perturber l'organisation et les agents

62

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Facteurs clés de succès

- Communiquer et faire comprendre les décisions
 - rendre officiel rapidement les décisions
 - mettre en place rapidement les mesures correctives liées
 - Appréhender les décisions prises dans un cadre global anticipé, plus que des décisions « rustines »
- Uniformiser les pratiques managériales autour des techniques de management de projet
 - souci de formalisation, de transversalité, d'évaluation
- Revoir l'organisation budgétaire et humaine
 - par nature / par fonction / par structures / par activités
- Adapter les structures (métier, support) aux missions du SDIS

63

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Facteurs clés de succès

- Créer du lien entre fonctionnel et territorial
- Résorber la distance entre central et local
- Former les agents sur les différentes dimensions (H/SI/Perf) et en particulier les cadres
- Se donner les moyens de mesurer (outils informatiques, TDB, indicateurs...) et d'analyser les résultats

64

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Facteurs clés d'échec

- Incompréhension des élus et de la direction
 - Ne permet pas un portage optimal de la démarche
 - Ne permet pas la validation des travaux réalisés et donc leur exploitation
- Une démarche menée seulement par les chefs
 - Peut entraîner une incompréhension par les agents, un décalage par rapport aux attentes terrain.
- Une communication non réalisée sur les travaux
- Utilisation nulle ou partielle des outils informatiques
 - Manque de fiabilité des bases, impossibilité de mettre en place les outils de pilotage de l'action...

65

1. Le diagnostic général
d) *Le diagnostic global*
Facteurs clés d'échec

- Réaliser de manière partielle l'accompagnement
 - Manque de communication
 - Ne pas lever les freins au changement
 - Ne pas intégrer tous les agents
- Manque de formation des agents
 - La démarche perçue comme inutile ou complexe
 - Le travail de formalisation considéré comme une surcharge
 - Le suivi de l'action perçu comme un moyen de contrôle et non pas d'apprentissage
- Instabilité de l'équipe de direction

66

Sommaire

0. Eléments préalables
 I. Le diagnostic général
 II. La segmentation politique du SDIS en missions
 III. La segmentation stratégique-opérationnelle du SDIS en programmes et en actions/activités

UNIVERSITÉ
 DE QUÉBEC
 À MONTRÉAL

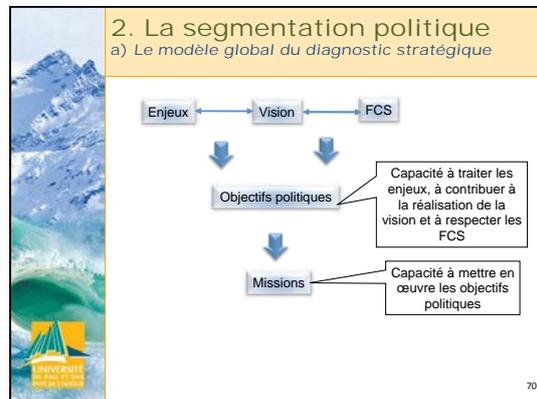
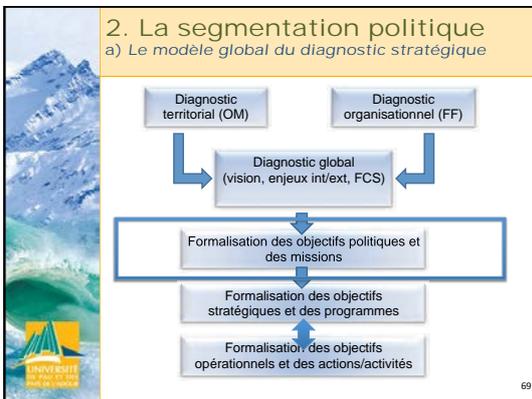
67

Sommaire

II. La segmentation politique du SDIS en missions
 a. Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)
 b. La détermination des objectifs politiques du SDIS
 b. La détermination des missions (segment) du SDIS en fonction des objectifs politiques

UNIVERSITÉ
 DE QUÉBEC
 À MONTRÉAL

68



Sommaire

II. La segmentation politique du SDIS en missions
 a. Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)
 b. La détermination des objectifs politiques du SDIS
 b. La détermination des missions (segment) du SDIS en fonction des objectifs politiques

UNIVERSITÉ
 DE QUÉBEC
 À MONTRÉAL

71

2. La segmentation politique
 b) Les objectifs politiques

Ex. PS de dvpt : Ville de Mont Laurier (Canada)

Objectifs	Stratégie	Actions	Responsables	Coût/Fin
Créer un Centre de développement de tourisme de loisir	1. Développer une stratégie de marketing 2. Développer une stratégie de développement touristique	• Étudier de la opportunités de logement adéquats pour les touristes et les résidents permanents • Faire un plan d'offre et la demande • Analyser le coût des logements, qu'ils soient privés ou publics	• Ville • Comité d'urbanisme économique	2004-2008
Créer un Centre de développement de tourisme de loisir	1. Développer un plan de développement de tourisme de loisir 2. Développer une stratégie de marketing	• Étudier de la offre et la demande des touristes permanents et des touristes occasionnels • Développer un programme de formation pour les employés dans les domaines de la formation de touristes, de la formation et de la promotion de la ville • Développer une banque d'entreprises • Étudier les besoins des entreprises • Faire connaître les sites de tourisme • Adapter la stratégie aux besoins touristiques et aux besoins de la ville, culture, agricole, environnement, nature, historique • Créer une stratégie de marketing avec un slogan nouveau, une image sans de Mont Laurier	• Ville • Comité d'urbanisme économique • Centre de commerce • C.D. • C.D.C. Commerce	2004-2008
Créer un Centre de développement de tourisme de loisir	1. Développer un plan de développement de tourisme de loisir 2. Développer une stratégie de marketing	• Analyser le coût des logements • Étudier de la offre et la demande des touristes permanents et des touristes occasionnels • Étudier les besoins des entreprises	• Ville • Comité d'urbanisme économique • Centre de commerce • C.D.	2004-2008

UNIVERSITÉ
 DE QUÉBEC
 À MONTRÉAL

72

2. La segmentation politique

b) Les objectifs politiques

ex : La programmation opérationnelle du PS de Toronto

DIRECTION STRATÉGIQUE D : VERS UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ET UNE GESTION EFFICACIE
 Faire évoluer Québec vers une ville qui associe ses citoyens et partenaires le plus étroitement possible à la mise en valeur de ses ressources et à la gestion de la ville. S'orienter vers une organisation municipale performante et viable sur l'ensemble.

T. POURSUIVRE L'ANALYSE DE PRESTATION DE SERVICES (STRATÉGIE D.S)

PROJETS / ACTIVITÉS - Poursuivre l'analyse opérationnelle de la prestation des services municipaux dans le but d'améliorer nos services et de les rendre plus accessibles aux citoyens (plan d'action 2008) - Assurer le suivi des recommandations formulées au terme de l'analyse - Analyser et bonifier l'offre des services administratifs	ÉCHEANCIER Janv.-déc. 2008	RESPONSABILITÉS ET PARTENARIATS Modules Services Comité de services Comité de direction
RESULTATS VISÉS - Mise en œuvre des recommandations de l'analyse de prestation de certains services - Assouplissement de l'offre des services administratifs		BUDGET

2. DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE DE RÉTENTION, DE RECRUTEMENT ET DE RELÈVE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

PROJETS / ACTIVITÉS - Améliorer la pratique de gestion des ressources humaines compatibles avec les attentes du personnel - Trouver des solutions pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans un marché très compétitif	ÉCHEANCIER 2008-2009	RESPONSABILITÉS ET PARTENARIATS Ressources humaines Comité de direction
RESULTATS VISÉS - Mise en place d'un plan de relève de la main-d'œuvre - Transfert de l'expertise d'une génération aux autres		BUDGET

2. La segmentation politique

b) Les objectifs politiques

➤ **Détermination des objectifs politiques pour le SDIS 64 : segmentation MPA actuelle**

ORGANISATION Améliorer l'organisation du Service Départemental	PRÉVENTION Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA
PRÉVISION Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions	OPÉRATION Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA

2. La segmentation politique

b) Les objectifs politiques

➤ **Détermination des objectifs politiques pour le SDIS 64 : propositions du directeur (objectifs de niveau 1)**

- Secourir toujours mieux
- Promouvoir et fidéliser le volontariat pour renforcer la capacité opérationnelle
- Développer un environnement professionnel de qualité
- Articuler l'organisation du SDIS autour des axes stratégiques du projet d'établissement
- Soutenir les activités opérationnelle et fonctionnelle par des moyens techniques pertinents
- Renforcer notre gouvernance, notre pilotage et notre position pour faire du SDIS un acteur essentiel de la Sécurité Civile
- Atteindre un haut niveau de maîtrise de nos finances publiques

2. La segmentation politique

b) Les objectifs politiques

➤ **Rapprochement des obj. Pol. / MPA et propo :**

	Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA	Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions	Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA	Améliorer l'organisation du service départemental
Secourir toujours mieux	x	x	x	
Promouvoir et fidéliser le volontariat pour renforcer la capacité opérationnelle	x	x	x	x
Développer un environnement professionnel de qualité			x	x
Articuler l'organisation du SDIS autour des axes stratégiques du projet d'établissement				x
Soutenir les activités opérationnelle et fonctionnelle par des moyens techniques pertinents	x	x	x	x
Renforcer notre gouvernance, notre pilotage et notre position pour faire du SDIS un acteur essentiel de la Sécurité Civile				x
Atteindre un haut niveau de maîtrise de nos finances publiques				x

2. La segmentation politique

b) Les objectifs politiques

➤ **Propositions d'objectifs politiques : des objectifs généraux et liés aux 4 missions actuelles**

ORGANISATION Améliorer l'organisation du Service Départemental	PRÉVENTION Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA
PRÉVISION Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions	OPÉRATION Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA

Sommaire

II. La segmentation politique du SDIS en missions

- Le modèle global du diagnostic stratégique (rappel)
- La détermination des objectifs politiques du SDIS
- La détermination des missions (segment) du SDIS en fonction des objectifs politiques

2. La segmentation politique

c) Les missions

➤ Définition de la mission : segment haut

= Domaine d'intervention agrégé définis en fonction:

- 1. des priorités politiques,
- 2. des particularismes et des spécificités socioculturelles et historiques locales,
- 3. des compétences traditionnelles/facultatives et obligatoires de la collectivité locale

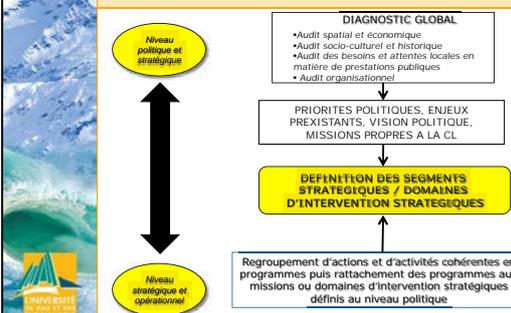
= Unité haute du diagnostic des politiques publiques et de la formulation d'objectifs politiques, d'enjeux et de priorités d'action, et de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques



79

2. La segmentation politique

c) Les missions



80

2. La segmentation politique

c) Les missions

➤ Intérêt de la segmentation descendante (responsables politiques et administratifs):

- Elle s'appuie sur un recensement et un diagnostic exhaustif des grandes stratégies municipales, des particularismes locaux et des missions propres à la ville
- Elle permet l'implication des responsables politiques et leur adhésion au DLP

➤ Intérêt de la segmentation ascendante (cadres et agents)

- Elle s'appuie sur un recensement des activités et des programmes déjà existants, poursuivant de finalités communes
- Elle contribue à la validation de la segmentation et lui confère une dimension opérationnelle: a chaque domaine d'intervention correspond un budget et un service



81

2. La segmentation politique

c) Les missions

Cas de la communauté d'agglomération de Grenoble

➤ A défini en 2007 sa stratégie de développement autour de trois axes stratégiques de développement auxquels s'ajoutent des démarches transversales et réflexions émergentes.

➤ Apportent une plus value et viennent renforcer les orientations retenues

➤ A chacun de ces axes sont rattachés huit grand domaines d'action et d'intervention, qui s'apparentent à des politiques publiques, ainsi qu'une quinzaine de programmes et soixante huit actions.



82

2. La segmentation politique

c) Les missions

Cas de la communauté d'agglomération de Grenoble

<p>AXE 1 : Attractivité et développement économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique • Enseignement supérieur recherche 	<p>DEMARCHES TRANSVERSALES AGGLOMERATION DURABLE</p> <ul style="list-style-type: none"> Lutte contre le réchauffement climatique Métropole nature Action urbaine durable
<p>AXE 2 : La qualité de vie pour tous</p> <ul style="list-style-type: none"> • Habitat et Renouvellement urbain • Politique de la ville et Rénovation urbaine • Grands équipements 	<p>REFLEXIONS EMERGENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> Politique sportive Action à l'international Approche par genre (homme - femme) Autonomie et santé
<p>AXE 3 : Un projet urbain au service d'un aménagement durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déchets urbains • Assainissement • Déplacements 	



83

2. La segmentation politique

c) Les missions

Cas de la ville de Bordeaux

➤ Etapes de diagnostic et de formulation stratégiques de mars à juin 2007

➤ Les directions opérationnelles et fonctionnelles ont été auditionnées avec pour objectif le recensement de l'ensemble des activités exercées par la ville et d'imaginer ce qui pourrait constituer un programme.

➤ Sur le plan méthodologique, la première étape a consisté, en dépassant la classification fonctionnelle existante, à recenser des activités cohérentes et poursuivant une même finalité. Des regroupements en missions ou politiques ont par la suite été opérés.

➤ Cette réflexion de niveau micro (programmes et actions) a été croisée avec la détermination des grandes stratégies municipales en tenant de son histoire, sa géographie, son contexte politico-économique, et de la volonté de ses élus.



84

2. La segmentation politique

c) Les missions

Cas de la ville de Bordeaux

10 politiques :

- Rayonnement patrimonial
- Relations internationales
- Attractivité
- Développement culturel
- Développement urbain durable
- Qualité des espaces publics de proximité
- Prévention des risques et tranquillité
- Développement sportif
- Vie sociale
- Vie démocratique

2 missions d'appui et de pilotage :

- Pilotage stratégique de la collectivité
- Performance de la collectivité

Chacune de ces missions / politiques regroupe des programmes (57), correspondant à des directions ou services de la ville et auxquels sont alloués des budgets. Par exemple :

Politique de rayonnement patrimonial

- Programme Patrimoine urbain
- Programme Patrimoine culturel
- Programme Mises en lumière

85

2. La segmentation politique

c) Les missions

ORGANISATION

Améliorer l'organisation du Service Départemental

PRÉVENTION

Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA

PRÉVISION

Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions

OPÉRATION

Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA

86

2. La segmentation politique

c) Les missions

Mise en relation des missions avec la vision

	PRÉVENTION	PRÉVISION	OPÉRATION	ORGANISATION
MISSIONS / Défis politiques	Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA	Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions	Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA	Améliorer l'organisation du Service Départemental
VISION - Un SDIS :				
Attractif, reconnu par tous et répondant aux besoins des cartes postales (logement, collectivités locales, ...)	X	X	X	X
Émergent des missions réglementaires et compétences locales	X	X	X	X
Avec une organisation structurée et des modes de fonctionnement performants répondants aux besoins opérationnels	X	X	X	X
Avec des agents formés et engagés au regard des besoins du service, travaillant dans un climat de confiance et de bien-être	X	X	X	X
Bénéficiaire d'une situation transcommunautaire saine, intercommunale et correspondant aux besoins du service public rendu	X	X	X	X

87

2. La segmentation politique

c) Les missions

Mise en relation de la mission avec les enjeux internes/externes

PRÉVENTION

Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA

ENJEUX LIES

Apporter les secours les plus performants sur le territoire, dans l'intérêt de la population

Avoir des informations en temps réel

Harmoniser les procédures

Rassurer les usagers sur la maîtrise des risques

88

2. La segmentation politique

c) Les missions

Mise en relation de la mission avec les enjeux internes/externes

PRÉVISION

Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions

ENJEUX LIES

Apporter les secours les plus performants sur le territoire, dans l'intérêt de la population

Maîtriser l'activité du SDIS

Privilégier le travail collaboratif

89

2. La segmentation politique

c) Les missions

Mise en relation de la mission avec les enjeux internes/externes

OPÉRATION

Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA

ENJEUX LIES

Apporter les secours les plus performants sur le territoire, dans l'intérêt de la population

Avoir des informations en temps réel

Harmoniser les procédures

Maîtriser l'activité du SDIS

90

2. La segmentation politique

c) Les missions

Mise en relation de la mission avec les enjeux internes/externes

ORGANISATION

Améliorer l'organisation du Service Départemental

ENJEUX LIES

Apporter les secours les plus performants sur le territoire, dans l'intérêt de la population

Trouver des voies de mutualisation

Rassurer les financeurs

Harmoniser les procédures

Privilégier le travail collaboratif, participatif

91

Sommaire

0. Eléments préalables
- I. Le diagnostic général
- II. La segmentation politique du SDIS en missions
- III. La segmentation stratégique-opérationnelle du SDIS en programmes et en actions/activités

92

3. La segmentation stratégique-opérationnelle

```

    graph TD
      DT[Diagnostic territorial (OM)] --> DG[Diagnostic global (vision, enjeux int/ext, FCS)]
      DO[Diagnostic organisationnel (FF)] --> DG
      DG --> FO[Formalisation des objectifs politiques et des missions]
      FO --> FS[Formalisation des objectifs stratégiques et des programmes]
      FS --> FOA[Formalisation des objectifs opérationnels et des actions/activités]
    
```

93

Sommaire

- III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités
 - a. La définition des objectifs strat.
 - b. Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
 - c. Leur notation en terme d'atouts/attraits
 - d. L'identification des manques
 - e. La proposition de nouvelles actions/activités
 - f. Le rapprochement avec les prog. actuels
 - g. L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés

94

3. La segmentation strat./op.

a) La définition des objectifs stratégiques

➤ Caractéristiques des objectifs stratégiques par programmes :

- Des objectifs qui concrétisent des priorités d'action
- Suffisamment précis pour être opérationnels et mesurables en terme de résultats
- Interface entre les ambitions / axes de développement et les actions à mener (programmes, projets, PP)
- Nombre limité pour accroître la lisibilité
- Les objectifs doivent refléter les dimensions de la performance de manière équilibrée

95

3. La segmentation strat./op.

a) La définition des objectifs stratégiques

➤ Définition des programmes : segment intermédiaire

= Domaine d'intervention médian définis en fonction:

- 1. des objectifs stratégiques,
- 2. de la mise en œuvre des missions,
- 3. des groupes homogènes d'activité et d'actions

= Unité intermédiaire du diagnostic des politiques publiques et de la formulation d'objectifs stratégiques, d'enjeux et de priorités d'action, et de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques

96

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

➤ **Définition d'une action/activité :** segment bas

= **Domaine d'intervention bas** définis en fonction:

- 1. des objectifs opérationnels,
- 2. de la mise en œuvre des programmes,
- 3. des groupes homogènes de tâches

= **Unité finale du diagnostic des politiques publiques et de la formulation d'objectifs opérationnels, d'enjeux et de priorités d'action, et de l'évaluation des politiques publiques**

= **action :** ensemble homogène de tâches récurrente/permanente
activité : ensemble homogène de tâches exceptionnelle/momentanée

97

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Mission Organisation (1/2) **MPA actuel**

Améliorer l'organisation du Service Départemental

- Rénover le climat social ↔ Instaurer une culture, des principes et des outils de la performance publique
- Assurer une gestion individualisée des agents dans un cadre collectif ↔ Administrer et optimiser les ressources financières
- Assurer la sécurité et moderniser les conditions de travail des personnels ↔ Développer le volontariat sur le département

98

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Mission Organisation (2/2) **MPA actuel**

Améliorer l'organisation du Service Départemental

- Amélioration des modes de communication interne et externe ↔ S'inscrire dans une démarche de développement durable
- Améliorer la gestion patrimoniale (matériel roulant, non roulant, bâtiments, habillage-EPJ) ↔ Poursuivre l'urbanisation du système d'information

99

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Mission Prévention **MPA actuel**

Assurer une couverture des risques homogène et dynamique sur l'ensemble du territoire du département PA

- Rendre dynamique les éléments constitutifs du SDACR ↔ Améliorer la couverture opérationnelle
- Prévenir efficacement le risque bâtimentaire ↔ Faire de l'usager l'acteur de sa propre protection

100

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Mission Prévision **MPA actuel**

Garantir la préparation des mesures et dispositifs facilitant les interventions

- Améliorer la doctrine opérationnelle départementale en conformité avec le SDACR ↔ Développer la collaboration inter-services pour la préparation des interventions
- Affiner les préconisations en matière de défense extérieure contre l'incendie ↔ Développer la gestion et le suivi des établissements à risques
- Améliorer l'organisation du soutien sanitaire

101

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Mission Opération **MPA actuel**

Améliorer la qualité des interventions sur l'ensemble du territoire du département des PA

- Améliorer les outils de la gestion départementale des opérations de secours et de lutte contre l'incendie ↔ Améliorer la qualité du secours à personne
- Améliorer la qualité de la lutte contre les incendies ↔ Améliorer la qualité de la protection des biens et de l'environnement
- Améliorer l'organisation du soutien sanitaire

102

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Propo. directeur

- Secourir toujours mieux
 - Optimiser la réponse opérationnelle du Corps Départemental,
 - Renforcer l'expertise et l'action de la prévision,
 - Evoluer vers un SDACR dynamique,
 - Mettre en place une politique doctrinale globale pour l'ensemble des champs opérationnels.
- Promouvoir et fidéliser le volontariat pour renforcer la capacité opérationnelle
 - Fidéliser le volontariat,
 - Promouvoir le volontariat,
 - Alléger les tâches administratives des chefs de CIS volontaires afin qu'ils puissent privilégier leurs tâches de management.

103

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Propo. directeur

- Développer un environnement professionnel de qualité
 - Créer une plate-forme logistique départementale,
 - Structurer le centre départemental de formation afin qu'il gère l'ensemble des formations de spécialités, de tronc commun, d'évolution de grade,
 - Utiliser la GPEAC comme outil de la gestion dynamique des ressources humaines,
 - Développer une politique d'accompagnement pour le changement de métiers,
 - Promouvoir le bien être au travail, la cohésion et l'aide sociales au sein du SDIS.
- Articuler l'organisation du SDIS autour des axes stratégiques du projet d'établissement
 - Finaliser l'organisation entre les structures territoriales et fonctionnelles,
 - Améliorer les communications interne et externe
 - Développer la transversalité entre les structures.

104

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Propo. directeur

- Soutenir les activités opérationnelle et fonctionnelle par des moyens techniques pertinents
 - Poursuivre l'amélioration du patrimoine immobilier,
 - Améliorer le parc des matériels roulants et non roulants en les hiérarchisant et les mutualisant,
 - Utiliser les systèmes d'information et de communication comme outils de développement et de performance.
- Renforcer notre gouvernance, notre pilotage et notre position pour faire du SDIS un acteur essentiel de la Sécurité Civile
 - Renforcer la capacité de gouvernance du SDIS par les élus,
 - Maintenir un dialogue social basé sur la confiance,
 - Développer les coopérations partenariales,
 - Faire du comité de direction un véritable organe de proposition et de mise en œuvre des politiques publiques,
 - Faire du contrôle de gestion un véritable outil d'aide à la décision.

105

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Propo. directeur

- Atteindre un haut niveau de maîtrise de nos finances publiques
 - Rechercher et optimiser toutes les recettes possibles,
 - Améliorer la préparation et l'exécution des exercices budgétaires,
 - Former et responsabiliser l'ensemble des acteurs à une gestion efficiente des budgets alloués,
 - Mettre en place une comptabilité analytique par structure et par activité pour avoir une analyse fine de nos recettes et de nos dépenses..

106

3. La segmentation strat./op.
a) La définition des objectifs stratégiques

Synthèse

- A faire par la direction du SDIS

107

Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- a. La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- b. Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- c. Leur notation en terme d'atouts/attraits
- d. L'identification des manques
- e. La proposition de nouvelles actions/activités
- f. Le rapprochement avec les prog. actuels
- g. L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés

108

3. La segmentation strat/op.
 b) *Le traitement des remontées filières sur les actions/activités*

- Création d'un fichier commun
- Codage séparé des actions et activités
- Codage séparé des actions/activités support et métier
- Traitement de la récurrence (codage des actions/activités support récurrentes, normalisation)
- Harmonisation (traitement des différences entre tâches, détail des tâches, activités, « missions », processus et objectifs)
- Obtention d'une liste homogène d'actions/activités par filières et au global

109

Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- Leur notation en terme d'atouts/attraits
- L'identification des manques
- La proposition de nouvelles actions/activités
- Le rapprochement avec les prog. actuels
- L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés

110

3. La segmentation strat/op.
 c) *Leur notation en terme d'atouts/attraits*

- Les **Atouts** identifient les compétences ou les capacités du SDIS à mettre en œuvre les actions et à atteindre les objectifs
- Les **Attraits** identifient la contribution des actions/activités à la réalisation des objectifs politiques et stratégiques
- **Objectif** : obtention d'une matrice Atouts/Attraits avec classement des actions/activités les mieux placées en termes de combinaison de :
 - o Leur intérêt (contribution à la réalisation des objectifs politiques et stratégiques)
 - o La compétence du SDIS à réaliser ces projets

111

3. La segmentation strat/op.
 c) *Leur notation en terme d'atouts/attraits*

- **Les types d'atouts et leurs critères de notation** :
 - o CO 1- Capacité du SDIS à réaliser rapidement l'action/activité (notation sur une échelle de 1 à 5) : 5 action/activité déjà existante produisant des effets constatés
 - o CO 2- Coûts et/ou complexité associés à la réalisation de l'action/activité (coûts élevés: note de 0 à 2, coûts ou complexité faible: note de 3 à 5)
 - o Note finale par actions/activités : CO1 x CO2
- **Les types d'attraits et leurs critères de notation** :
 - o AT 1: Contribution à la réalisation d'un objectif stratégique (échelle de 0 à 3) : Contribution nulle (0) à Contribution maximale (3)
 - o AT 2: Poids de l'objectif stratégique concerné (notation sur une échelle de 1 à 3) : Objectif marginal = 0 ; Objectif fondamental = 5
 - o Note finale par actions/activités : Somme des AT1 x AT2

112

3. La segmentation strat/op.
 c) *Leur notation en terme d'atouts/attraits*

Exemple de matrice « attraits »

Attraits	Obj. Strat. 1	Obj. Strat. 2	Obj. Strat. 3	Obj. Strat. 4	Obj. Strat. 5	Note AA pond.
Poids de l'obj. strat. (1 à 3)	2	3	2	1	1	
Action/Activité 1 (0 à 3)	0	3	2	2	2	17
Action/Activité 2 (0 à 3)	2	0	1	0	0	6
Action/Activité 3 (0 à 3)	3	1	3	3	2	20
Action/Activité 4 (0 à 3)	3	2	2	1	1	18
Action/Activité 5 (0 à 3)	2	1	1	2	2	13

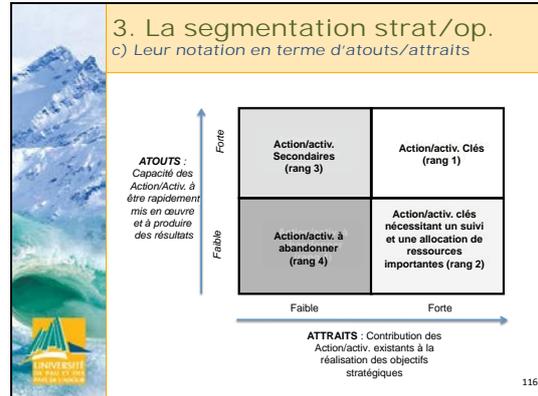
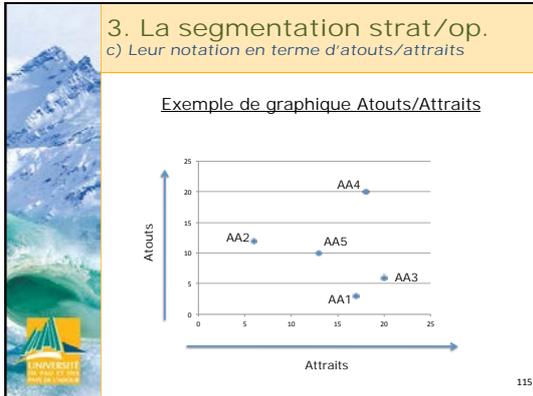
113

3. La segmentation strat/op.
 c) *Leur notation en terme d'atouts/attraits*

Exemple de matrice de notation globale par AA

Action/Activité	Attraits		Atouts	
	Total Attraits	CO1 : Capacité de réalisation rapide (1 à 5)	CO2 : Coûts et/ou complexité (1 à 5)	Total Atouts
Action/Activité 1	17	1	3	3
Action/Activité 2	6	4	3	12
Action/Activité 3	20	3	2	6
Action/Activité 4	18	5	4	20
Action/Activité 5	13	2	5	10

114



Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- Leur notation en terme d'atouts/attraits
- L'identification des manques
- La proposition de nouvelles actions/activités
- Le rapprochement avec les prog. actuels
- L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés

3. La segmentation strat/op.

d) L'identification des manques

- Limite de la classification antérieure : tient seulement compte des actions/activités remontées des filières
- Solution : analyse de contribution des actions/activités à la réalisation des objectifs stratégiques
 - Attribution d'un poids à chaque objectif stratégique (poids allant de 1 à 3 / capacité à réaliser la vision stratégique) :
 - 1: objectif marginal
 - 2: objectif secondaire
 - 3: objectif fondamental
 - Contribution de l'action/activité à chaque objectif stratégique (note allant de 1 à 3)
 - 1: contribution faible,
 - 2: contribution moyenne,
 - 3: contribution forte
 - Sommation des scores pondérés par objectif
 - Analyse des scores faibles sur les objectifs stratégiques fondamentaux

3. La segmentation strat/op.

d) L'identification des manques

Exemple de matrice de notation globale par obj.

Attraits	Obj. Strat. 1	Obj. Strat. 2	Obj. Strat. 3	Obj. Strat. 4	Obj. Strat. 5
Poids de l'obj. strat. (1 à 3)	2	3	2	1	1
Action/Activité 1 (0 à 3)	0	3	2	2	2
Action/Activité 2 (0 à 3)	2	0	1	0	0
Action/Activité 3 (0 à 3)	3	1	3	3	2
Action/Activité 4 (0 à 3)	3	2	2	1	1
Action/Activité 5 (0 à 3)	2	1	1	2	2
Note obj. Strat. Non Pond.	10	7	9	8	7
Note / poids	5,0	2,3	4,5	8,0	7,0
% note / total	24%	17%	22%	20%	17%

Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- Leur notation en terme d'atouts/attraits
- La hiérarchisation des activités/actions
- La proposition de nouvelles actions/activités
- Le rapprochement avec les prog. actuels
- L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés

3. La segmentation strat/op.
e) *La proposition de nouvelles actions/activités*

- Actions/activités déterminer en fonction des manques analysée dans l'étape précédente
 - Sur l'objectif stratégique 2 : AA6, AA7
 - Sur l'objectif stratégique 3 : AA8
 - Sur l'objectif stratégique 1 : AA9



121

Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- a. La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- b. Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- c. Leur notation en terme d'atouts/attraits
- d. L'identification des manques
- e. La proposition de nouvelles actions/activités
- f. Le rapprochement avec les prog. actuels
- g. L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés



122

3. La segmentation strat/op.
f) *Le rapprochement avec les programmes actuels*

- Mise en cohérence avec les missions validées
- Mise en cohérence avec les programmes actuels/révisés
- Rattachement des actions/activités hiérarchisées aux programmes adéquats



123

Sommaire

III. La segmentation strat/op. du SDIS en programmes et en actions/activités

- a. La rappel des objectifs strat. et programmes existants
- b. Le traitement des remontées filières sur les activités/actions
- c. Leur notation en terme d'atouts/attraits
- d. L'identification des manques
- e. La proposition de nouvelles actions/activités
- f. Le rapprochement avec les prog. actuels
- g. L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés



124

3. La segmentation strat/op.
g) *L'obtention de la segmentation MPA et des objectifs associés*

- Obtention d'une nouvelle structure de type MPA



125

Et après ? : une nécessaire institutionnalisation de la démarche

- Mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation – Clairement identifier les structures responsables
- Activités de lobbying: actions de sensibilisation, de communication et de responsabilisation visant à impliquer les acteurs locaux dans la réalisation des programmes d'action
- Communication constante sur le degré d'avancement et de réalisation des objectifs et du plan
- Développer les compétences des responsables de la conduite des projets (gestion de l'implication, de la motivation et des conflits)
- Intégrer la démarche dans la procédure budgétaire de la collectivité locale



126



**ANNEXE 3 : LE PROJET STRATEGIQUE
DU SDIS 64**



Le projet d'établissement

Ambitions et Politiques

Sommaire

1. L'éditorial.....	3
2. L'ambition du projet d'établissement.....	4
3. Les orientations politiques du projet d'établissement	4
4. Les politiques et leurs déclinaisons	5
4.1. Améliorer la qualité des secours en s'appuyant sur un Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) dynamique	5
4.2. Assurer une gestion de la prévention et de la prévision pertinente au regard des risques sur le territoire des Pyrénées-Atlantiques	7
4.3. Fidéliser et promouvoir le volontariat sur l'ensemble du département.....	9
4.4. Faire du SDIS un acteur majeur et performant de la sécurité civile en se dotant d'outils de pilotage adaptés pour une bonne gouvernance	11
4.6. Veiller à la santé, assurer la sécurité et moderniser les conditions de travail de l'ensemble des personnels du SDIS	13
4.7. Optimiser la gestion des finances du SDIS et se doter d'une protection juridique adaptée	15
4.8. Poursuivre l'amélioration de la gestion patrimoniale pluriannuelle et l'efficacité de nos politiques d'achat en collaboration avec l'ensemble des acteurs de la vie publique locale	16
4.9. Mettre en œuvre une communication interne et externe pour valoriser les agents et les actions du SDIS 64.....	18
4.10. Urbaniser, développer, gérer et utiliser les systèmes d'information comme outils de développement et de performance	19

1. L'éditorial

Le Président du Conseil d'Administration du SDIS des Pyrénées-Atlantiques Monsieur Yves SALANAVE-PEHE



Ce Projet d'Établissement, pour le SDIS des Pyrénées-Atlantiques, c'est notre nouvelle « feuille de route » sur l'horizon 2012-2015. Ce que nous devons réaliser pour faire progresser et l'adapter à son nouvel environnement.

Aussi, quelques mois après ma prise de fonction, je voudrais aussi insister sur **le projet politique qui donne du sens à ce Projet d'Établissement.**

J'ai trois grandes priorités autour desquelles notre projet doit s'articuler :

- ✓ **mettre la victime au cœur du dispositif** avec l'instauration d'un « traitement égal » et le plus efficace possible » sur tout le département,
- ✓ **développer un esprit d'établissement** centré sur la solidarité et l'émulation entre les personnels : PATS, SPP et SPV,
- ✓ aller toujours plus dans le sens de la **départementalisation.**

Ces priorités, déclinées en de multiples actions et activités, qu'il nous faudra atteindre dans un contexte économique et budgétaire à l'austérité qui n'épargnera pas le SDIS des Pyrénées-Atlantiques. La nouvelle convention 2013-2015 qui sera signée prochainement avec le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques privilégiera les actions innovantes allant dans le sens d'un SDIS « nouvelle génération » efficace et économe intégrant dans toutes ses actions le développement durable.

Le Directeur Départemental du SDIS des Pyrénées-Atlantiques Colonel Michel BLANCKAERT



Cette démarche de construction et de mise en œuvre de notre projet d'établissement **est fondamentale pour le « futur » de chaque agent.** Elle va dans le sens d'une harmonisation et d'une mise en cohérence des pratiques, d'une adaptation à un environnement changeant, d'une amélioration des conditions de travail, d'une plus grande cohésion au sein de l'établissement.

Au quotidien, le Projet d'Établissement va nous apporter une vision claire et précise des tâches de chaque agent, des missions de chaque service. Ainsi, chacun, individuellement et collectivement, va pouvoir mieux se positionner au sein de l'établissement, travailler dans des

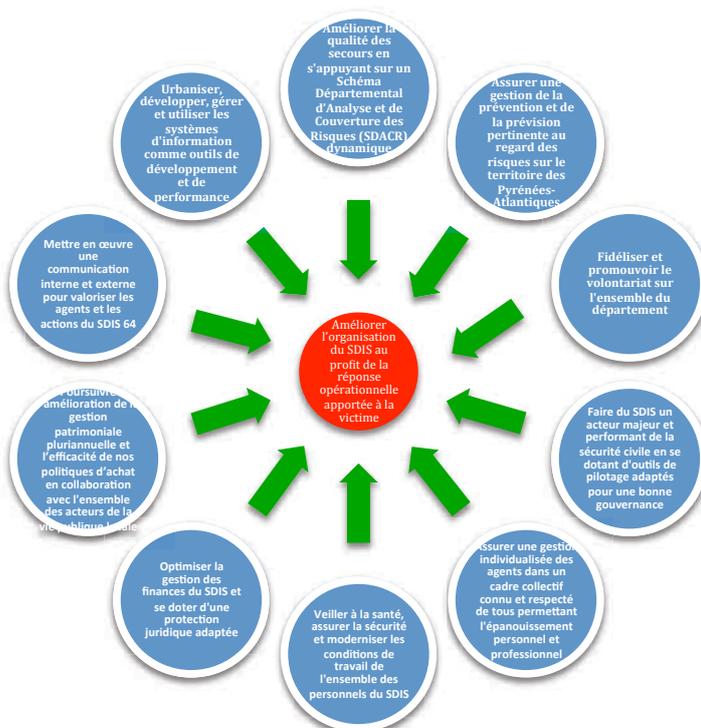
conditions plus fluides, avoir une meilleure lisibilité sur ses perspectives de carrière et de formation. Chaque structure aura aussi une lecture sur ses réalisations et sa participation à la réussite du Projet d'établissement via l'atteinte de ses objectifs.

Il va de soi que notre projet s'inscrit dans un effort de modernisation continu dans un contexte économique et social complexe qu'il nous incombe d'anticiper et de maîtriser. La mise en place de tableaux de bord de suivi et de pilotage de notre activité sera utile pour nous permettre d'être toujours plus innovants avec le souci permanent d'apporter le secours le plus performant possible sur notre territoire.

2. L'ambition du projet d'établissement



3. Les orientations politiques du projet d'établissement



4. Les politiques et leurs déclinaisons

4.1. Améliorer la qualité des secours en s'appuyant sur un Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) dynamique

La réponse opérationnelle sur le département des Pyrénées-Atlantiques est assurée par le Centre de Traitement de l'Alerte (CTA), le Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours (CODIS), 46 Centres d'Incendie et de Secours (CIS), 2 Services de Sauvetage et de Lutte contre les Incendies d'Aéronefs (SSLIA) (UZEIN et PARME), 2 Centres de Première Intervention (CPI) non-intégrés. (ARBUS et LABASTIDE-VILLEFRANCHE) et 4 Unités Spécialisées (secours nautique, risques technologiques, sauvetage déblaiement – cynotechnie, secours montagne - milieux périlleux)

En 2011, ce sont plus de 33 374 interventions qui ont été réalisées par les sapeurs-pompiers. L'activité du SDIS couvre les risques courants, naturels et particuliers. En 2011 : 23592 secours à la personne, 3867 interventions diverses, 3358 accidents sur la voie publique, 2371 incendies et 343 interventions pour risques technologiques, intégrant les risques chimique, radiologique et bactériologique. L'évolution sans cesse croissante de ces risques nécessite une adaptation constante de la couverture opérationnelle intégrant notamment des appuis réciproques entre CIS.

En poursuivant l'amélioration de la couverture opérationnelle par l'intégration dynamique des éléments constitutifs du SDACR

Perspectives concrètes

- Par une analyse continue de la localisation géographique des interventions, de leur typologie et de leur nombre,
- Par un suivi et un accompagnement des évolutions démographiques,
- Par une analyse en continu des risques de toutes natures,
- Par la formalisation et la mise à jour d'un règlement opérationnel garant de la mise en œuvre efficace des secours,
- Par la création et la mise à jour d'une base de données départementale des établissements répertoriés (ETARE).

En améliorant la qualité de la lutte contre l'incendie et de la protection des biens et de l'environnement

Perspectives concrètes

- Par une diminution des temps de départ en intervention,
- Par une adaptation des moyens opérationnels aux risques du secteur,
- Par l'unification et l'harmonisation de l'organisation des Unités Spécialisées (US - sauvetage/déblaiement/cynotechnie, secours nautique, secours en montagne, secours en milieux périlleux et spéléologiques, risques technologiques),
- Par une adaptation de la chaîne hiérarchique de commandement aux risques du secteur.



En assurant une gestion optimale des matériels médico-secouristes sur le département à partir de la Pharmacie à Usage Intérieur (PUI)

Perspectives concrètes

- Par un suivi de l'entretien des matériels médico-secouristes,
- Par une gestion centralisée et optimisée de l'oxygène sur le département au regard des nouvelles dispositions réglementaires,
- Par une élimination optimale (réglementaire et écologique) des Déchets d'Activités de Soins à Risques Infectieux (DASRI).

En fiabilisant et utilisant les outils de la gestion départementale des opérations de secours et de lutte contre l'incendie

Perspectives concrètes

- Par une stabilisation et une évolution de la plateforme opérationnelle,
- Par la formalisation de l'Ordre de Base Départemental des Transmissions (OBDT) pour ancrer le rôle directeur du Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours (CODIS),
- Par la rédaction d'un mémento opérationnel, socle commun de la culture opérationnelle départementale,
- Par la formation spécialisée des officiers CODIS et de la chaîne de commandement,
- Par le développement continu du Système d'Information Géographique.



4.2. Assurer une gestion de la prévention et de la prévision pertinente au regard des risques sur le territoire des Pyrénées-Atlantiques

Prévenir les risques est au cœur de nos préoccupations pour rendre notre territoire plus sûr encore, et cela en collaboration avec tous les acteurs concernés.

En 2011, 1484 études de permis de construire et 1187 visites de sécurité (avant ouvertures, périodiques et de conseil) ont été réalisées par les services. Seulement 82 établissements ont reçu un avis défavorable et bénéficient d'un suivi particulier.

Le SDIS a aussi pu émettre, entre autres, 29 avis sur des demandes d'autorisations préfectorales et 65 avis sur des permis de construire pour des sites industriels.

Il est impératif que le SDIS continue sa mission de protection des biens et des personnes en anticipant les risques, en les connaissant et en formant la population locale.

En faisant de l'usager l'acteur de sa propre sécurité

Perspectives concrètes

- Par des démonstrations d'opérations de secours auprès de publics ciblés,
- Par des interventions de communication dans les établissements scolaires du premier, second degré et de l'enseignement supérieur,
- Par des interventions sur les risques courants dans les galeries commerciales.

En maintenant la collaboration interservices pour la préparation des interventions

Perspectives concrètes

- Par des conventionnements permettant la mise en place d'appuis réciproques entre SDIS ainsi qu'avec nos partenaires espagnols,
- Par le pilotage des instructions de dossiers relatifs aux manifestations festives, culturelles, culturelles et sportives,
- Par la négociation et la signature de conventions opérationnelles avec les établissements partenaires (entreprises privées, aéroports et ports, etc.).

En assurant une prévision pertinente et homogène sur le territoire en matière de Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI) avec les collectivités territoriales et les industries

Perspectives concrètes

- Par le développement d'une activité de conseil auprès des collectivités territoriales et des entreprises publiques et privées (Plan Communal de Sauvegarde (PCS), Plan d'Opération Interne (POI), Plan de Surveillance et d'Intervention (PSI), Plan Particulier d'Intervention (PPI)),
- Par une organisation nouvelle de la DECI en lien avec les collectivités territoriales,
- Par l'harmonisation des pratiques sur le département en matière de DECI.



En formalisant la réponse du SDIS aux risques naturels susceptibles d'affecter le département

Perspectives concrètes

- Par la connaissance des phénomènes et de leur ampleur envisageable,
- Par la formalisation de la prise en compte de l'ensemble des informations et modélisations de ces phénomènes,
- Par la formalisation des niveaux de mobilisation du Corps départemental face à une alerte ou un évènement climatique,
- Par une anticipation accrue et affinée des périodes d'écobuage,
- Par une sensibilisation accrue des acteurs aux risques présentés par ces pratiques en interservices.

En développant la gestion et le suivi des établissements à risques

Perspectives concrètes

- Par une veille permanente et une anticipation sur des installations à risques,
- Par la répertoriation et les études de l'ensemble des établissements à risques,
- Par la planification de visites systématiques des sites (par chaîne de commandement et sapeurs-pompiers du secteur de premier appel),
- Par la planification opérationnelle émanant des éléments de l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC) - dispositions générales et spécifiques.



En prévenant efficacement le risque bâtimentaire

Perspectives concrètes

- Par la mise en œuvre de conseils pour le traitement des Etablissements Recevant du Public (ERP) sous avis défavorables favorisant leur diminution,
- Par l'intégration et la fiabilisation des données dans le logiciel SIS,
- Par la connaissance des nouvelles techniques de construction bâtimentaire.



4.3. Fidéliser et promouvoir le volontariat sur l'ensemble du département

Le maillage territorial, la proximité, l'engagement volontaire et citoyen sont les forces de notre service public sur le département des Pyrénées-Atlantiques. Le SDIS 64, avec plus de 1750 sapeurs-pompiers volontaires, soit l'effectif humain le plus conséquent, doit tout mettre en œuvre pour poursuivre ses efforts envers les jeunes ainsi qu'envers celles et ceux qui s'engagent au quotidien depuis de nombreuses années, mais également pour reconnaître l'engagement de nos anciens.

L'évolution des risques de toutes natures et des modes de vie amène le SDIS à s'intéresser à de nouvelles modalités de complémentarité entre sapeurs-pompiers.

Au-delà de cet aspect, une attention toute particulière doit être portée à certains secteurs dits ruraux qui souffrent aujourd'hui d'un déficit d'effectifs.

En entérinant un dispositif de fertilisation croisée entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires (SPP et SPV)

Perspectives concrètes

- Par une présence et un appui administratif des SPP dans les CIS volontaires,
- Par une présence et un appui opérationnel des SPP sur des zones rurales le nécessitant,
- Par le renforcement des unités mixtes par des SPV.

En augmentant les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires, en particulier en milieu rural

Perspectives concrètes

- Par une communication sur l'activité des SP dans l'ensemble des médias,
- Par des actions de communication spécifiques envers le public féminin,
- Par l'organisation de portes ouvertes dans les CIS,
- Par des campagnes d'affichage publiques.



En optimisant la fidélisation des SPV

Perspectives concrètes

- Par l'adaptation des formations aux disponibilités des SPV en particulier les soirs et week-end,
- Par une formation des SPV adaptée à leur secteur d'intervention,
- Par une augmentation des conventions pour disponibilité opérationnelle ou de formation

En mettant en place des actions permettant la reconnaissance de l'engagement des SPV

Perspectives concrètes

- Par la poursuite de la remise des diplômes ou trophées employeur partenaire,
- Par l'incitation des chefs de CIS à inviter les familles des décorés ou promus aux cérémonies,
- Par la délivrance d'un témoignage de reconnaissance aux SPV pour service rendu en fin de carrière,
- Par la mise en œuvre du dispositif de Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE) et de Validation des Acquis Professionnels (VAP).



4.4. Faire du SDIS un acteur majeur et performant de la sécurité civile en se dotant d'outils de pilotage adaptés pour une bonne gouvernance

Le SDIS des Pyrénées-Atlantiques, acteur majeur de la sécurité civile, s'inscrit aujourd'hui dans une démarche d'amélioration continue tout en maîtrisant ses dépenses. Il lui faut pour cela s'orienter vers une gouvernance plus transversale, des modalités et des outils de pilotage adaptés à ces enjeux qui répondent aux mutations de notre contexte local, national et international.

En inscrivant le SDIS dans une démarche de performance publique et d'amélioration continue

Perspectives concrètes

- Par la mise en place d'indicateurs de suivi de l'activité,
- Par l'exploitation d'indicateurs de pilotage de la performance
- Par la réalisation d'un bilan d'activité annuel,
- Par la recherche systématique de l'efficacité de nos politiques d'achat (analyse du coût de possession, étude d'impact).

En rénovant les modes de gouvernance par une transversalité renforcée sur l'ensemble des dossiers

Perspectives concrètes

- Par la mobilisation de l'ensemble des cadres du SDIS sur des dossiers transversaux à caractère départemental,
- Par la désignation officielle d'un pilote sur chaque projet transverse,
- Par la désignation de ressources sur chaque action/activité.

En mettant en place le contrôle interne articulé autour d'une politique doctrinale

Perspectives concrètes

- Par l'harmonisation des pratiques de rédaction des procédures opérationnelles,
- Par l'harmonisation des pratiques de rédaction des procédures administratives,
- Par la montée en puissance et le bon dimensionnement du service transversalité et contrôle de gestion.



En élaborant une politique transfrontalière forte adaptée aux besoins opérationnels

Perspectives concrètes

- Par la création et l'entretien d'un réseau de correspondants transfrontaliers de sécurité civile,
- Par l'élaboration d'accords de coopération transfrontalière,
- Par le développement d'exercices de secours transfrontaliers.

En renforçant les mutualisations internes et externes

Perspectives concrètes

- Par la recherche systématique de mutualisations avec le département, l'ensemble des collectivités territoriales et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI),
- Par la prospection de nouvelles voies de mutualisation interne.



4.5. Assurer une gestion individualisée des agents dans un cadre collectif connu et respecté de tous permettant l'épanouissement personnel et professionnel

Le SDIS est un ensemble de femmes et d'hommes, de différents statuts, œuvrant dans l'intérêt de la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

En 2011, le SDIS comptait 1769 sapeurs-pompiers volontaires, 491 sapeurs-pompiers professionnels et 115 personnels des filières administrative, technique et spécialisée, dont 4 contractuels.

Depuis quelques années, de nombreux efforts sont déployés par les agents du SDIS 64 pour mettre en œuvre une politique des ressources humaines dynamique, prenant en compte la vie de notre organisation, son évolution et son contexte.

Des actions restent toutefois à engager pour améliorer le dispositif existant dans lequel l'ensemble des agents se retrouvera tant en termes de formation, de positionnement que de valeurs communes. Un dialogue social serein et ouvert sera un des moyens d'atteindre cet objectif.

En renforçant les efforts en termes de formation à destination de l'ensemble des personnels pour permettre à chacun d'atteindre un niveau optimum de compétences au regard des besoins de l'établissement public

Perspectives concrètes

- Par l'élaboration et la mise à jour du plan de formation au travers d'une expression de besoin claire et adaptée, d'un règlement et d'une charte,
- Par la conception et la mise en œuvre d'actions de formation adaptées aux besoins de la structure.

En s'inscrivant dans une démarche de Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois, des Activités et des Compétences (GPEEAC) pour mieux anticiper, prévoir et permettre à chacun de s'enrichir professionnellement

Perspectives concrètes

- Par l'analyse des besoins sur les effectifs et les emplois,
- Par la mise en œuvre de l'entretien professionnel réalisé à partir des outils de GPEEAC (fiches de postes, fiches emplois, fiches activités et leurs référentiels),
- Par l'élaboration des plans pluriannuels de recrutement, d'engagement et de mobilité.

En déterminant et diffusant un cadre collectif, des valeurs communes, une identité, en collaboration avec les partenaires sociaux

Perspectives concrètes

- Par l'élaboration de critères de recrutement, de mobilité, d'avancement connus et respectés par tous,
- Par la rédaction et la mise en application d'un nouveau règlement intérieur,
- Par la rédaction et la mise en application d'une charte éthique.



4.6. Veiller à la santé, assurer la sécurité et moderniser les conditions de travail de l'ensemble des personnels du SDIS

La santé, la sécurité et des conditions de travail adaptées constituent un facteur clé élémentaire de l'activité quotidienne qu'elle soit administrative, fonctionnelle ou opérationnelle. Elles contribuent aussi largement au bien-être au travail de l'ensemble des personnels.

Le SDIS comprend un service de santé et de secours médical, en charge de la médecine d'aptitude, de la médecine professionnelle (plus de 2000 visites médicales /an), du soutien sanitaire des interventions, de la (para)médicalisation des opérations de secours à personne (2800 interventions/an), de la gestion par la pharmacie de plus de 230 000 articles pharmaceutiques, de plus de 600 appareils médico-secouristes et de plus de 1 million de litres d'oxygène/an.

Le Service Hygiène et Sécurité a en charge notamment le document unique, l'organisation des Comités d'Hygiène et Sécurité, et le traitement de plus d'une centaine d'accidents par an.

Le Service d'Expertise et de Soutien Médico-Psychologique participe à des actions de formation, élabore l'analyse des risques psychosociaux et accompagne une centaine d'agents par an

Enfin, pour que les activités administratives, techniques et opérationnelles des personnels ne nuisent pas à leur santé physique et psychique, le SDIS se doit d'étudier tous les risques et de mettre en œuvre des mesures qui permettent de les réduire.

En portant une attention particulière à la santé des personnels du SDIS

Perspectives concrètes

- Par le dépistage des maladies cardiovasculaires (tests d'effort et examens biologiques),
- Par les avis médicaux relatifs à l'aptitude des fonctions sapeur-pompier et à l'aménagement des postes de travail,
- Par la mise en place et le perfectionnement de l'utilisation du logiciel MEDISAP (logiciel métier de la médecine d'aptitude et de santé au travail),
- Par la mise en œuvre d'une politique de suivi des visites médicales des personnels des filières administrative, technique et spécialisée avec le Centre de Gestion.



En assurant des missions d'expertise en matière d'hygiène et de sécurité

Perspectives concrètes

- Par la mise à jour permanente du Document Unique,
- Par la participation à l'analyse des causes des accidents de service et par des propositions d'actions préventives et correctives,
- Par le développement du réseau des Assistants de Prévention (anciens Agents Chargés de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité - ACMO),
- Par la formalisation de la politique départementale de prévention en matière d'hygiène et de sécurité.

En permettant aux agents du SDIS de bénéficier de services adaptés à leurs besoins sociaux et à leur santé

Perspectives concrètes

- Par la formation des personnels aux problèmes de santé (hygiène, diététique, Troubles Musculo-Squelettiques (TMS), sport...) et médico-psychologiques,
- Par la mise à disposition de personnels du Service de Santé et de Secours Médical (médecins, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers, psychologues,...) lors d'événements pouvant affecter la santé des personnels du SDIS,
- Par la prévention, la détection et l'analyse des risques psychosociologiques,
- Par la création et la pérennisation d'un assistantat social.

En veillant à la sécurité des personnels sur intervention

Perspectives concrètes

- Par la mise en application et le respect de procédures de déclenchement d'un soutien sanitaire opérationnel adapté,
- Par l'anticipation des relèves de personnels sur intervention,
- Par la création de la fonction d'officier de sécurité.



4.7. Optimiser la gestion des finances du SDIS et se doter d'une protection juridique adaptée

Le SDIS des Pyrénées-Atlantiques, comme l'ensemble des collectivités territoriales, doit faire un usage efficient de ses ressources.

Le budget d'investissement du SDIS avoisine les 13,6 millions d'euros auxquels viennent s'ajouter environ 51 millions consacrés au fonctionnement, dont une grande partie (74%) correspond aux frais de personnel.

De surcroît, le SDIS se doit de prévenir au mieux les risques juridiques de plus en plus nombreux qui peuvent se présenter, tant au niveau administratif qu'opérationnel.

En développant une culture comptable et financière commune

Perspectives concrètes

- Par la une formation régulière des agents du SDIS aux règles de la commande et de la comptabilité publique,
- Par la réalisation d'un guide de procédures financières.



En assurant l'ensemble de la commande publique dans un souci d'économie et de développement durable

Perspectives concrètes

- Par une analyse des besoins au plus juste,
- Par le développement de groupements de commandes,
- Par le renforcement de la négociation dans les achats,
- Par le développement d'une politique d'achats éco et socio-responsables.

En rationalisant et optimisant la gestion financière du SDIS

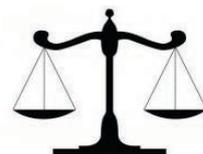
Perspectives concrètes

- Par une maîtrise de la gestion des dépenses,
- Par des analyses prospectives constantes sur les recettes et les dépenses,
- Par la mise en place d'une veille sur les éventuelles recettes potentielles (remboursement opérations,...),
- Par le montage de dossiers de demandes de financements.

En dotant le SDIS d'une sécurité juridique optimale par l'anticipation des risques

Perspectives concrètes

- Par l'internalisation de la gestion des dossiers de contentieux,
- Par l'organisation de la veille juridique pour l'ensemble des champs administratif et opérationnel,
- Par la consultation du Service Juridique et Suivi des Assemblées (SJSA) lors de l'instruction de dossiers pouvant présenter un risque de contentieux pour l'établissement public.



En développant une culture juridique commune

Perspectives concrètes

- Par la formation des personnels du SDIS aux risques juridiques encourus dans le cadre de leur activité courante,
- Par une gestion commune, centralisée et dématérialisée de l'ensemble des archives du SDIS.

4.8. Poursuivre l'amélioration de la gestion patrimoniale pluriannuelle et l'efficacité de nos politiques d'achat en collaboration avec l'ensemble des acteurs de la vie publique locale

Depuis plusieurs années, nos parcs mobilier, immobilier et de matériels roulant et non-roulant sur le département des Pyrénées-Atlantiques sont en continuelle amélioration.

Le parc de matériel roulant s'élève à 662 engins comprenant les véhicules, les berces, les remorques et les embarcations. A ce parc s'ajoutent environ 28 500 matériels non-roulants (tuyaux, tronçonneuses, pompes,...) et 12 300 articles d'équipement de protection individuelle.

Le patrimoine immobilier du SDIS compte 49 sites répartis en 46 Centres d'Incendie et de Secours (dont les 3 sièges des groupements territoriaux), la Direction Départementale, le Centre Logistique et Technique.

Sur 2009-2011, ce sont près de 14 millions d'euros qui ont été consacrés aux travaux de construction, d'agrandissement ou de réfection.

Fin 2012, plus de 30% de notre patrimoine immobilier aura été reconstruit ou rénové.

Il convient aujourd'hui de poursuivre ces efforts, dans un contexte financier négocié, afin de répondre toujours mieux à notre objectif premier qui est d'assurer une couverture des risques optimale.

En poursuivant l'amélioration du parc bâtementaire

Perspectives concrètes



- Par la révision du dimensionnement type des casernements par catégorie,
- Par la participation financière des communes et EPCI à la politique d'investissement bâtementaire,
- Par l'écriture et le suivi du Plan Pluriannuel d'Investissement immobilier pour la réfection, les extensions et les constructions des casernes.

En se dotant des équipements adaptés aux risques des Pyrénées-Atlantiques

Perspectives concrètes

- Par la définition des besoins en matériels roulants, non-roulants d'incendie et de secours en relation avec l'analyse des risques du SDACR,
- Par l'analyse des besoins en Equipements de Protection Individuelle (EPI) au regard des risques sur notre territoire et des dernières avancées technologiques,
- Par la mise en place d'un contrôle des EPI,
- Par l'achat centralisé des équipements des Unités Spécialisées (US).

En rationalisant la maintenance de nos équipements en favorisant l'internalisation

Perspectives concrètes

- Par une meilleure répartition de la part internalisée et externalisée de la maintenance du parc roulant, non roulant et bâtiminaire,
- Par l'internalisation progressive de l'entretien et de la vérification de nos moyens aériens,
- Par la mise en œuvre d'une véritable traçabilité de toutes les demandes d'interventions techniques,
- Par la détermination des niveaux de compétence des personnels et la délivrance d'accréditations et d'autorisations d'intervention.



En centralisant, mutualisant et distribuant les matériels et consommables depuis le Centre Logistique et Technique

Perspectives concrètes

- Par l'analyse et la définition des besoins en consommables opérationnels,
- Par la gestion centralisée des consommables de toutes natures,
- Par la centralisation et la traçabilité des demandes liées à la logistique, à la gestion des flux et au transport de marchandises,
- Par la pérennisation de la navette pour garantir la réactivité et le service de proximité.

4.9. Mettre en œuvre une communication interne et externe pour valoriser les agents et les actions du SDIS 64

L'information, dans le cadre opérationnel ou administratif, est primordiale. C'est pourquoi le SDIS doit y prêter une attention particulière, fixer des règles de conduite et multiplier les actions de communication. Le SDIS doit se tourner vers l'extérieur, se faire connaître et valoriser ses actions et son expertise auprès du grand public et, de manière plus générale, de l'ensemble de ses partenaires.

En mettant en place des actions de communication externes vers l'ensemble des acteurs (population, entreprises,...)

Perspectives concrètes

- Par la création et la mise en ligne d'un site internet interactif,
- Par la diffusion d'informations liées à la sécurité civile sur notre territoire à travers différents médias de communication,
- Par la participation à différents forums et colloques.

En favorisant une communication interne permettant à tous les agents de participer à la vie du SDIS 64 et d'être informés en temps réel

Perspectives concrètes

- Par la création d'un service communication,
- Par la création et la mise en ligne sur le site intranet du SDIS d'une rubrique spécifique pour chaque filière,
- Par le développement de la communication interne sur l'activité opérationnelle.



En ayant une communication opérationnelle efficace

Perspectives concrètes

- Par une communication d'informations de nature factuelle,
- Par une communication validée par le préfet ou son représentant,
- Par la rédaction d'une procédure de communication vers les membres du corps préfectoral, les élus du Conseil d'Administration du SDIS et les élus des collectivités territoriales.

4.10. Urbaniser, développer, gérer et utiliser les systèmes d'information comme outils de développement et de performance

Depuis 2006, le SDIS s'est engagé dans un grand chantier de refonte de son système d'information par la mise en œuvre d'un Schéma Directeur du Système d'Information appelé « urbanisation des systèmes d'information » qui a architecturé la création d'un nouveau système opérationnel (SIOPE), d'un nouveau système administratif et fonctionnel (SIAF), d'un système d'information géographique (SIG). De l'émergence de ces trois systèmes d'information, Le SDIS construit actuellement un Système d'Information d'Aide à la Décision (SIAD). Des investissements considérables (6,3 millions d'euros) ont été réalisés et la nouvelle période qui s'ouvre devra être consacrée à l'utilisation accrue de ces systèmes d'information.

Au cœur du Système d'Information se trouve le SIOPE. Il est le socle technologique de la réponse opérationnelle et le point d'entrée des appels de secours via le 18. Afin d'optimiser les départs et la qualité de la réponse opérationnelle, le système d'information administratif et financier a été développé dans une démarche d'urbanisation en alimentant, en données consolidées, le SIOPE que le SIG, à son tour, vient alimenter en données cartographiques.

En renforçant une politique d'appui aux utilisateurs

Perspectives concrètes

- Par la montée en puissance du réseau de référents territoriaux,
- Par l'intégration dans le plan de formation départemental des formations spécifiques au système d'information (logiciels métier, Antarès,...),
- Par le développement des capacités d'auto-formation individuelle ou collective grâce aux outils informatiques de diffusion (e-learning, vidéo en ligne,...).

En consolidant le schéma directeur du système d'information

Perspectives concrètes

- Par la mise en production de nouvelles applications informatiques en corrélation avec les besoins utilisateurs,
- Par la finalisation de la mise en place des tableaux de bord métier et la mise en œuvre de tableaux de bord de pilotage des politiques publiques dans le cadre du développement du SIAD,
- Par le développement et la mise en œuvre d'outils de gestion de la communication sur le web (site web, réseau sociaux, ...) en support des politiques développées (volontariat, prévention, ...),
- Par la rédaction des procédures (PCA : Plan de Continuité d'Activité et PRA : Plan de Reprise d'Activité) régissant l'ensemble des processus de maintenance pour le bon fonctionnement des systèmes d'information.

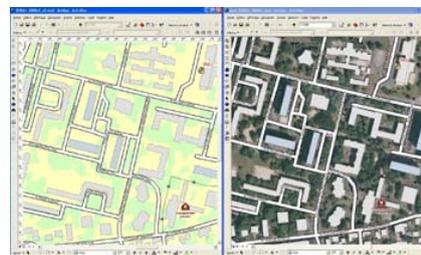


En se dotant d'un Système d'Information Géographique réactif et pertinent au regard de notre activité opérationnelle

Perspectives concrètes

- Par le développement du géo-guidage en intervention,
- Par le développement de la cartographie et de l'informatique embarquée,
- Par le développement du partenariat avec le conseil général et le Groupement d'Intérêt Public pour la Plate-forme de l'Information Géographique Mutualisée en Aquitaine (PIGMA),
- Par la création de plans parcellaires issus du SIG,
- Par le développement de bases de données d'informations vis-à-vis de la population accessibles via Internet,
- Par la production de données opérationnelles géographiques alimentant les réflexions liées à l'évolution dynamique du SDACR (adaptation des Plans de Déploiement Départementaux, simulation, Situation Tactique,...).

“ Le SIG est un système d'information structurant ”



**ANNEXE 4 : PREMIERE PRESENTATION
DE LA METHODOLOGIE AU SDIS 64**



Les projets de services

La mise en œuvre



Vendredi 9 octobre 2009
- Mourenx -



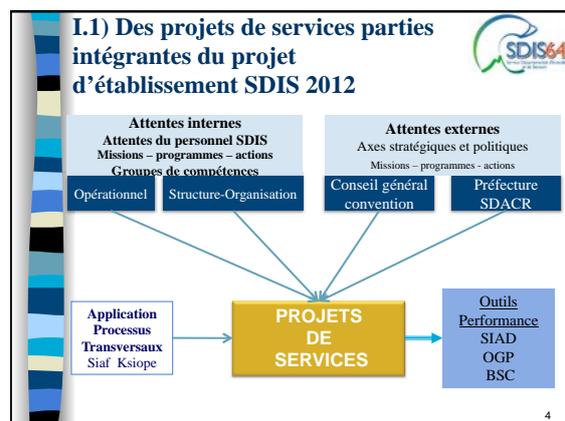
Sommaire

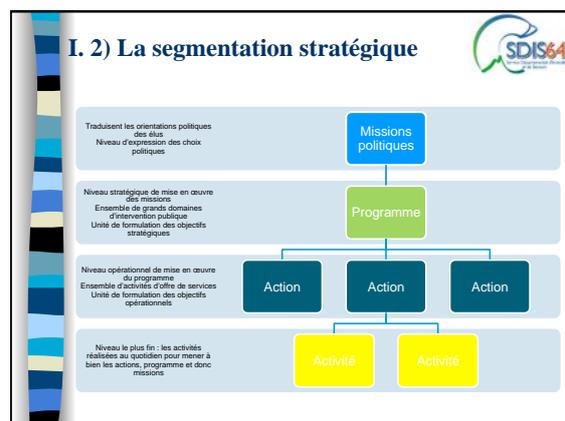
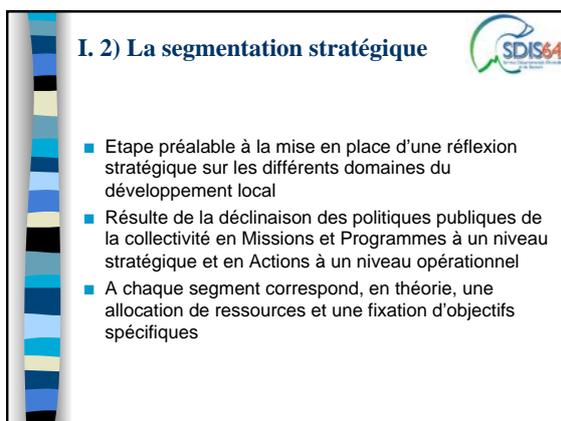
- I. Le cadre des projets de services
- II. Le contenu des projets de services
- III. La méthodologie d'élaboration des projets de services

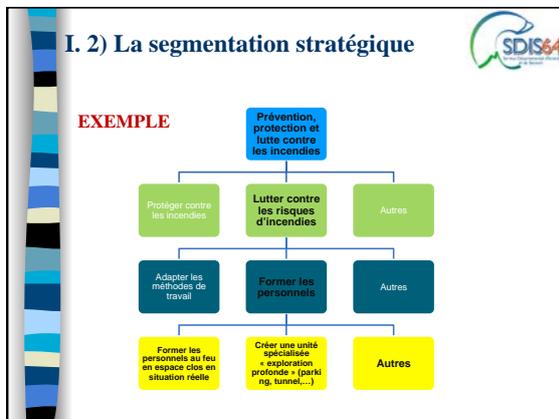


Sommaire - Rappel

- I. Le cadre des projets de services
 - 1) Des projets de services parties intégrantes du projet d'établissement SDIS 2012
 - 2) Des projets de services en tant que prolongement des propositions des groupes de compétences et de la segmentation stratégique en découlant (type MPA)
 - 3) Les enjeux des projets de services (pour le politique, les services, les individus)
- II. Le contenu des projets de services
- III. La méthodologie d'élaboration des projets de services







- ### I.3) Les enjeux des projets de services
- ❖ Elaborer un cadre de référence **commun**
 - ❖ **Unifier** les pratiques du service
 - ❖ Positionner le service dans l'**harmonisation départementale**
 - ❖ Mettre en œuvre des outils d'**évaluation** et de **suivi** des activités
 - ❖ Développer la **connaissance** individuelle et collective dans le service
 - ❖ Développer la **reconnaissance** individuelle et collective dans le service
 - ❖ Favoriser le **dialogue** et les **échanges** dans les services et entre les services
 - ❖ Favoriser la **compréhension** et l'**acceptation** des décisions prises par les cadres

- ### I.3) Les enjeux des projets de services
- Les enjeux politiques
 - Améliorer la lisibilité des politiques publiques
 - Prioriser les politiques publiques en fonction des besoins environnementaux et des moyens disponibles
 - Juger de l'opportunité des politiques publiques sur la base d'éléments objectifs

- ### I.3) Les enjeux des projets de services
- Les enjeux pour les services
 - Responsabiliser les services dans le pilotage des ressources, des risques, de la qualité des ressources humaines et des activités
 - Promouvoir une démarche participative transversale dans le respect des règles hiérarchiques
 - Optimiser l'allocation des moyens humains, financier et techniques aux activités
 - Réorienter les objectifs des services

I.3) Les enjeux des projets de services

- Les enjeux pour les agents
 - Valoriser et responsabiliser les agents dans leurs activités
 - Travailler sur le lien entre les objectifs de la collectivité, les objectifs du services et les objectifs individuels
 - Permettre aux agents de développer leurs compétences et d'anticiper des évolutions de carrière
 - Ajuster les formations aux besoins

Sommaire - rappel

- I. Le cadre des projets de services
- II. **Le contenu des projets de services**
 - 1) **Les actions et objectifs du services : activités et tâches**
 - 2) **Les modalités d'action du service : process, moyens humains/financiers/patrimoniaux**
 - 3) **Les modalités d'évaluation des actions : indicateurs, tableaux de bord**
- III. La méthodologie d'élaboration des projets de services

II.1) Les actions et objectifs du service : activités et tâches

- Les tâches
 - Opérations conduites au sein d'une ou plusieurs activités par les opérationnels
 - Identification des agents en charge de chaque tâche
- Les activités
 - Ensemble de tâches réalisées pour atteindre à un objectif
 - Identification des activités réalisées par un service et des acteurs.

II.2) Les modalités d'action du service

- Les process
 - Ensembles de tâches réalisées pour mener à bien une activité, une action
 - Peuvent être restreints à un seul services ou être transversaux
 - Doivent être formalisés : pour identifier les tâches et leurs responsables / clarifier l'organisation
- Les moyens humains
 - Identification des ressources humaines à disposition du services pour mener à bien ses activités
 - Aspect quantitatif : nombre de personnes
 - Aspect qualitatif : compétences,...

II.2) Les modalités d'action du service

- Les moyens financiers
 - Identification des ressources financières à disposition du services pour mener à bien ses activités
 - Bilan financier des années précédentes : évolution positive ou négative,...
- Les moyens patrimoniaux
 - Identification des moyens matériels mis à disposition du services pour mener à bien ses activités
 - Quantitatif : nombre de locaux utilisés, véhicules, matériel...
 - Qualitatif : état des locaux (vétusté, taille,...), état des véhicules, matériel...

II. 3) Les modalités d'évaluation des actions

- Les projets de services mettent en relation des objectifs avec des moyens → une évaluation est donc nécessaire pour :
 - Montrer l'état d'avancement d'un projet
 - Confirmer ou infirmer les moyens mis en œuvre
 - Apporter des corrections sur le projet lui-même (objectifs) ou les moyens mis en œuvre (diminutions ou augmentation des moyens pour atteindre les objectifs)

II.3) Les modalités d'évaluation des actions

- Les indicateurs :
 - Un indicateur de performance est « une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat » (P.Lorino, 2001)

Mesure les objectifs: Mesure la performance en fonction de l'objectif	Est facteur d'apprentissages: Est porteur d'enseignements pour l'organisation	Inclut à décider: L'enseignement délivré par l'indicateur doit permettre de décider en temps et en heure	Est réactif: Permet de mettre en œuvre des actions correctives au plus vite
Est réalisable: Correspond à des données quantitatives ou qualitatives mesurables	Est facile à construire: Les informations nécessaires à la construction de l'indicateur sont disponibles	Est fiable: Les informations permettant de construire l'indicateur sont dignes de confiance et susceptibles de contribuer à l'aide à la décision	Est peu coûteux: La construction de l'indicateur est peu coûteuse en temps et en argent

II.3) Les modalités d'évaluation des actions

- Les indicateurs :

```

    graph TD
      A[Indicateurs Mission politiques] --> B[Indicateurs Programme]
      B --> C[Indicateurs Action]
      C --> D[Indicateurs d'actions (à produire lors des Actions)]
      D --> E[Indicateurs d'actions (à produire lors des Actions)]
      E --> C
      C --> B
      B --> A
  
```

II.3) Les modalités d'évaluation des actions

- Les tableaux de bord RAJOUTER EX. TBLX DE BORD
 - Outil de pilotage personnalisé et adapté aux besoins de chaque personne : agrégations d'indicateurs
 - Des données utilisées présentes dans le SIAF
 - Des données pas encore identifiées à intégrer dans le SIAF

Sommaire – Rappel

- I. Le cadre des projets de services
- II. Le contenu des projets de services
- III. **La méthodologie d'élaboration des projets de services**
 - 1) **Une démarche participative et itérative**
 - 2) **Une démarche progressive et accompagnée**
 - 3) **Une démarche structurée**

III.1) Une démarche participative et itérative

- La mise en œuvre des projets de services doit être consensuelle. Cela requiert
 - L'adhésion de tous
 - La discussion de l'ensemble des éléments
 - La validation des éléments par l'ensemble des parties prenantes (direction, groupements,...)
 - La mise en œuvre fait l'objet d'allers-retours permanents entre les différentes équipes et les centres, groupements ou services concernés

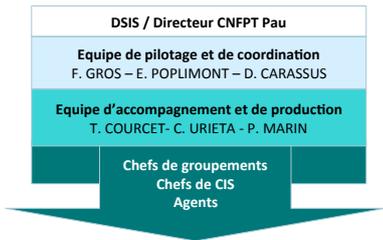
III.1) Une démarche participative et itérative

- Le chef de groupement, centre, service est le porteur du projet de service au sein de son équipe.
 - Comme relai de la direction, du projet d'établissement
 - Pour animer le projet dans les équipes, le faire vivre au quotidien
 - Faire comprendre le projet : enjeux et intérêts

III.2) Une démarche progressive et accompagnée



- La mise en œuvre sera progressive et accompagnée par une équipe soudée et complémentaire: (schéma)



```

graph TD
    A[DSIS / Directeur CNFPT Pau] --> B[Equipe de pilotage et de coordination  
F. GROS – E. POPLIMONT – D. CARASSUS]
    B --> C[Equipe d'accompagnement et de production  
T. COURCET- C. URIETA - P. MARIN]
    C --> D[Chefs de groupements  
Chefs de CIS  
Agents]
  
```

III.2) Une démarche progressive et accompagnée



- Le calendrier
 - vendredi 9 octobre : présentation de la démarche
 - Début novembre : initiation et adaptation de la démarche dans
 - ✓ un groupement fonctionnel
 - ✓ un groupement territorial
 - ✓ un centre mixte
 - ✓ un centre volontaire
 - A partir de février : généralisation de la démarche à l'ensemble des groupements, centres et services

III.3) Une démarche structurée



- Les actions et objectifs
 - Bilan des activités des services
 - Mise en adéquation et validation de la segmentation stratégique de type MPA
- Les modalités d'action du services
 - Recensement des process utilisés (formalisés ou non formalisés)
 - Bilan des moyens mis en œuvre
 - Mise en relation des actions/objectifs et activités avec les moyens
- Définition de process adaptés
 - Les modalités d'évaluation
 - définition des indicateurs adaptés à l'activité du services
 - Mise en œuvre de tableaux de bord, SIAD

**ANNEXE 5 : CONFERENCE EXTERIEURE
SUR LA DEMARCHE DU SDIS 64**

La démarche de performance au SDIS 64

Colonel Michel Blanckaert
*Directeur du Service Départemental d'Incendie et de
 Secours des Pyrénées Atlantiques (64)*



Sommaire Général

Introduction

- Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement
- L'Humain au cœur de la démarche SDIS 2012
- La mise en œuvre d'outils de gestion de la performance



Page 2

Introduction

- Le SDIS s'inscrit dans le contexte des collectivités locales
 - Les collectivités locales soumises à des pressions importantes tant en interne qu'en externe
 - Augmentation des dépenses publiques
 - Diminution ou stagnation des ressources
 - Exigence du public grandissante
 - Nécessaire reddition des comptes, évaluation des politiques publiques
 - Volonté de changement du mode de management : vers un management participatif et évaluatif de type management en mode projet



Page 3

Introduction

- Cadre réglementaire des SDIS
 - Code général des collectivités territoriales
 - Libre IV, Titre II, Chapitre IV : services d'incendies et de secours (art. R1424-1 à R1424-55)
 - Compétences (Art. L. 1424-2 du CGCT) :
 - Prévention, protection et lutte contre l'incendie,
 - Avec les autres services concernés
 - protection et lutte contre les accidents, sinistres et catastrophes, évaluation et prévention des risques technologiques ou naturels ainsi que secours d'urgence.
 - Missions
 - Prévention et évaluation des risques de sécurité civile,
 - Préparation des mesures de sauvegarde et organisation des moyens de secours,
 - Protection des personnes, des biens et de l'environnement,
 - Secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.



Page 4

Introduction

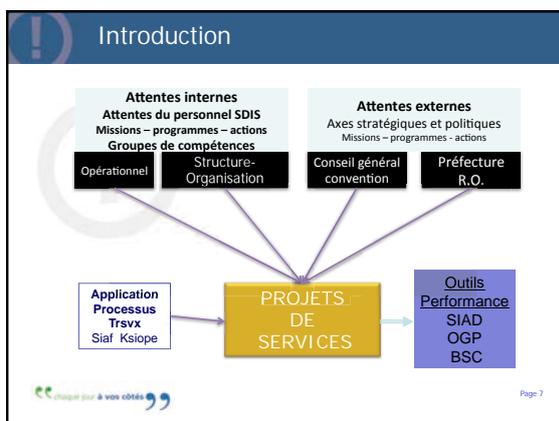
- Le SDIS est soumis à une double autorité.
 - autorité "opérationnelle"
 - du Préfet et des maires (pouvoir de police)
 - Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
 - autorité "administrative"
 - Du Président du conseil d'administration
 - le CASDIS comprend : des conseillers généraux, des maires et des élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).
 - Convention pluriannuelle avec le département

Page 5

Introduction

- Le SDIS 64 en quelques chiffres
 - Les différentes structures
 - 1 direction départementale
 - 3 groupements de CJS
 - 7 groupements de services
 - 46 Centres d'incendie et de secours
 - 2 SSLIA
 - 1 CTA/CODIS
 - 1 Centre de formation
 - Ressources humaines
 - 1600 SPV
 - 474 SP9
 - 88 PATS
 - Budget primitif 2011 :
 - Fonctionnement : 48,07 M€ (64%)
 - Dont : Charges courantes : 12%
 - Dont : Charges de personnel : 75%
 - Investissement : 20,03€

Page 6



Introduction

- Un projet en réponse à des problématiques internes
 - Communication
 - Mauvaise remontée des informations et mauvaise restitution des informations (donc déformations, ragots,...)
 - Pas d'outil correctement formalisés (intranet, extranet,...)
 - Confiance
 - climat d'insécurité et de manque de confiance
 - Des situations de stress, de burn-out
 - Mauvaise connaissance du travail des uns et des autres
 - Peu voire pas de travail collaboratif
 - Management
 - Une structure très pyramidale
 - Des services fonctionnant en vases clos
 - Peu de prise de décisions
 - Des compétences managériales parfois limitées (gestion de crise, animation de réunion, composition de GT,...)

Page 8

Introduction

- **Un projet en réponse à des problématiques internes**
 - Organisation
 - Mauvaise gestion du temps : traitement permanent de l'urgence
 - Clarification nécessaire des organigrammes et du rôle et activités de chaque service et de chaque individu
 - Mutualisation
 - Identité départementale très faible : ne facilite pas l'effort de mutualisation
 - Gestion encore « à l'ancienne » des CIS (individualiste)
 - Relations à mettre en place avec le Conseil Général dans le cadre des « espaces de mutualisation »

Page 9

Introduction

- **Les enjeux de la démarche**
 - Finaliser la départementalisation
 - Créer un véritable corps départemental partagé par tous
 - Renover le mode de management
 - Améliorer la communication en interne comme en externe
 - Rendre dynamique et performant le SDIS
 - Par l'adhésion et la participation de tous au projet d'établissement
 - Par la clarification de nos processus et procédure et leur simplification
 - Par la rationalisation de nos pratiques et la maîtrise de dépenses publiques
 - Par la mise en place des outils de gestion permettant un pilotage optimal de la structure

Page 10

Introduction

- **Un accompagnement spécifique**
 - Un lien très fort avec le CNFPT
 - Une convention (contrat de recherche) avec l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et le CNFPT
 - La présence sur le terrain d'une psychologue du travail (SPV experte)

Page 11

Sommaire Général

Introduction

- I. Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement
- II. L'Humain au cœur de la démarche SDIS 2012
- III. La mise en œuvre d'outils de gestion de la performance

Page 12

I. Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement

- **Constat initial**
 - Des outils de gestion indépendants, non connectés les uns aux autres
 - Un manque d'outils pour accomplir certaines missions
 - Des outils technologiquement dépassés
- **Progression via le projet d'urbanisation**
 - Situation qui a amené à l'écriture d'un schéma directeur des système d'information
 - La mise en œuvre d'un système véritablement interconnecté
 - Le système d'information et la mise en œuvre des outils de gestion est perçu comme levier du changement
- **Informations complémentaires :**
 - Webconférence le 13/04/2011 sur l'urbanisation des SI au SDIS 64
 - Lien vers www.sdiss64.fr

Page 13

I. Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement

Page 14

I. Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement

Page 15

Sommaire Général

Introduction

- I. Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement
- II. **L'Humain au cœur de la démarche SDIS 2012**
- III. La mise en œuvre d'outils de gestion de la performance

Page 16

II. L'humain au cœur de la démarche SDIS 2012

- Le projet SDIS 2012 souhaite mettre en œuvre une démarche de performance tout en mettant l'humain au cœur du dispositif
 - Objectif : accompagner le changement.
 - Travail sur « ce qu'on perd et ce qu'on gagne dans ces changements »
- Nécessite la mise en œuvre d'une méthode participative
- Une politique managériale qui développe la bienveillance en prenant des décisions qui interrogent les effets sur l'humain.

Page 17

II. L'humain au cœur de la démarche SDIS 2012

- Se donner les moyens de mettre l'humain au cœur du dispositif :
 - Le suivi de l'ensemble des groupes de travail par une intervenante ingénierie de formation et psychologue du travail (SPV expert)
 - Le service d'Expertise et de Soutien Médico-psychologique
 - La mise en œuvre d'une analyse des risques psycho-sociaux au sein du SDIS 64

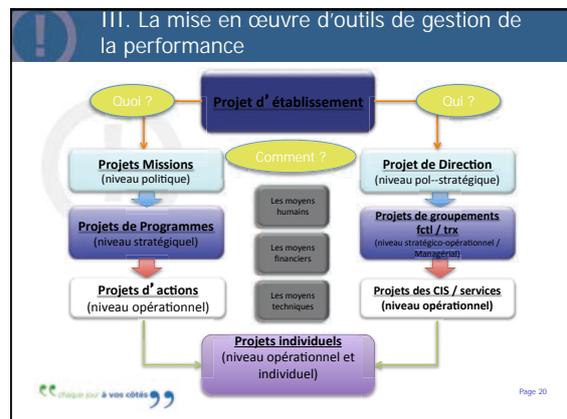
Page 18

Sommaire Général

Introduction

- Le système d'information du SDIS 64 comme outil principal du projet d'établissement
- L'Humain au cœur de la démarche SDIS 2012
- La mise en œuvre d'outils de gestion de la performance

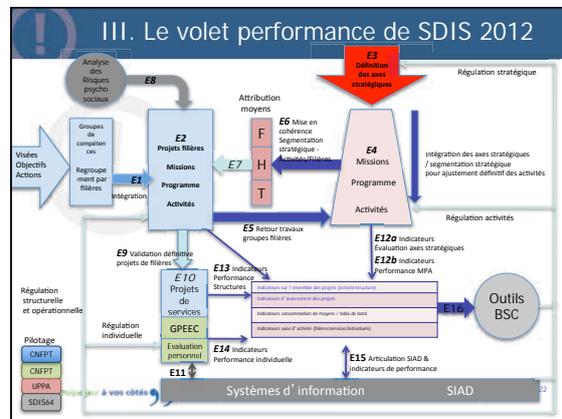
Page 19



III. La mise en œuvre d'outils de gestion de la performance

- **Les projets en 4 volets**
 - Objectifs
 - En lien avec le niveau (M-P-A)
 - Organisation
 - Chef de projet, adjoint, rythme des rencontres, tâches à exécuter, procédures,...
 - Moyens
 - Financiers, humains, patrimoniaux
 - Evaluation
- **L'évaluation en 3 niveaux**
 - Avancée du projet (taux de réalisation)
 - La consommation des moyens
 - Les différentes dimensions de la performance publique
 - Dimensions : financière, humaines, organisationnelle, service public, territoriale

Page 21



III. Le volet performance de SDIS 2012

- **Travail des groupes de compétences (jusqu' à mi 2009)**
 - A permis de mettre en avant de nombreux axes d'améliorations
 - Les travaux ont été repris dans une première version de la segmentation stratégique
- **Travail des groupes filières (jusqu' à mars 2011)**
 - 7 filières constituées : Emplois et compétences, moyens généraux, gestion des risques, administration et finances, santé et secours médical, système d'information, secrétariat
 - Filière animée par le chef de la filière, en présence d'un chef de groupement territorial, avec des représentants de tous les niveaux de structures
 - Travail sur l'ensemble des missions, activités et tâches menées dans le cadre des filières
- **Travail sur la stratégie**
 - L'équipe de direction détermine une stratégie
 - Cette stratégie est croisée avec la stratégie émergente, issue des travaux des différents groupes de travail

Page 23

Conclusion

- **Le projet SDIS 2012 est une démarche structurante qui a de nombreux effets**
 - sur la structure
 - sur les agents
- **Un travail axé sur l'activité**
 - pour rechercher une meilleure cohérence de l'organisation
 - pour mettre en lien l'organisation avec l'activité qui doit effectivement être menée
 - pour positionner les meilleures ressources aux meilleurs endroits
- **La mise en place conjointe du SI et des outils de la performance comme levier du changement**
 - Permettront, in fine, de pouvoir piloter l'organisation à travers les axes stratégiques
 - Donneront à chacun les éléments de pilotage dont il a besoin pour suivre son activité

Page 24

