



Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers

MÉMOIRE DE FORMATION D'ADAPTATION À L'EMPLOI
DE DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL ADJOINT

FAE 8
Session 2010

**Amélioration de la performance des services
d'incendie et de secours par le biais de l'auto-
évaluation dans le cadre d'une démarche globale
inter sdis: opportunités et fragilités, forces et
faiblesses de la démarche.**



Lieutenant-colonel Christophe FUCHS,
Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Seine-Maritime.

Directeur de mémoire : Colonel Yvon TREPOS,
Service de l'Inspection de la Direction de la Sécurité Civile.

RÉSUMÉ

L'importance du sujet traité dans ce mémoire rend ce dernier porteur d'une grande ambition : améliorer la performance des services d'incendie et de secours au travers d'un «management public par la qualité».

Parallèlement à la réforme de l'État, marquée par l'introduction de la culture de la performance, la direction des services d'incendie et de secours et de leurs personnels entre dans une ère caractérisée par la complexité, les interdépendances et les recherches de financement. De ce fait, l'amélioration de la performance des collectivités SDIS nécessitera la mise en oeuvre de nouveaux modes de management.

Le cadre d'auto-évaluation de la fonction publique (CAF), modèle européen de management adapté au service public, est une approche s'appuyant sur les valeurs du service public définies par les membres de l'Union Européenne. Il permet de responsabiliser chacun dans l'ensemble de la collectivité, d'identifier les axes de progression mais aussi il encourage l'apprentissage par l'échange d'expériences.

Reposant également sur une démarche sociétale, ce référentiel vise à satisfaire au mieux les citoyens-contribuables, les personnels, les élus-décideurs ainsi que les exigences environnementales.

Toutefois , la complexité de la problématique étudiée invite également, dans une approche globale, à ne pas négliger la place de l'homme au sein de nos organisations.

Enfin, ce mémoire est le résultat d'une étude réalisée au cours d'entretiens, de lectures et de réflexions personnelles. Il n'a pas la prétention d'être complètement exhaustif sur la démarche à mettre en oeuvre mais tente d'appréhender la problématique dans son ensemble ainsi que le concept de l'auto-évaluation dans l'environnement actuel.

SUMMARY

The importance of the subject in this thesis makes the latter carries a great ambition: to improve the performance of fire departments and rescue through a "public management by quality."

Alongside the reform of the state, marked by the introduction of a performance culture, management services and fire and rescue its personnel entering an era characterized by complexity, interdependence and research funding. Thus, improving the performance of local SDIS require the implementation of new management methods.

The Common Assessment Framework (CAF), European management model adapted to public service, is an approach based on public service values identified by members of the European Union. It can empower everyone in the whole community, to identify areas of progress, but it also encourages learning through exchange of experiences.

Based also on a societal approach, this reference is intended to satisfy the best citizens, taxpayers, staff, elected officials, policymakers, and respect for the environment.

Moreover, the complexity of the issue under study also invites a comprehensive approach, not to neglect the place of humans within our organizations.

Finally, this thesis is the result of a study carried out during interviews, readings and personal reflections. He did not claim to be completely exhaustive on what to implement, but attempts to understand the problem as a whole and the concept of self-evaluation in the current environment.

REMERCIEMENTS

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre de l'enseignement dispensé par l'École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP) au titre de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint.

Aussi, je souhaite remercier ici toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide et fait part de leurs réflexions et avis tout au long de mon étude.

Je tiens à remercier le colonel Yvon TREPOS, officier supérieur au service de l'Inspection de la Direction de la Sécurité Civile (IDSC), pour l'intérêt du sujet proposé, sa disponibilité à mes côtés et les conseils avisés qu'il m'a prodigués.

Merci également à Madame Cécile ROUX, attachée de direction chargée de l'évaluation - pilotage à l'ENSOSP pour son aide ainsi qu'à tous les directeurs départementaux et officiers qui m'ont accordé temps et coopération, m'informant de leurs expériences dans la mise en oeuvre de démarche d'amélioration continue.

Mes remerciements vont de même à toutes les personnes extérieures à notre profession pour la qualité de nos échanges et notamment au lieutenant-colonel Frédéric CLETON du bureau de la qualité de la Gendarmerie nationale, à monsieur Philippe BIANCHI, délégué général EFQM à l'Association française de normalisation (AFNOR), à monsieur Xavier DE MASSOL du service qualité de Pôle Emploi Pays de Loire, à monsieur Mathieu LAMOTTE, consultant-expert, à monsieur René MOUROT, consultant en qualité et à monsieur Francis BORNET, professeur de lettres.

Enfin, les éventuelles inexactitudes ou omissions et autres maladresses stylistiques qui demeureront dans le présent document n'engagent que son auteur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
1. ANALYSE DU SUJET.....	7
1.1 Le contexte de la performance.....	7
1.1.1 Définitions de la notion de performance.....	7
1.1.2 La performance dans la Fonction Publique.....	7
1.1.3 La performance dans les collectivités territoriales.....	9
1.1.4 La performance dans les services d'incendie et de secours.....	9
1.1.5 La performance sociétale des organismes et le développement durable.....	11
1.2 Le concept du management par la qualité et de l'auto-évaluation.....	12
1.2.1 La qualité d'un service public.....	12
1.2.2 Le management par la qualité et ses origines.....	13
1.2.3 Les systèmes de management intégré.....	15
1.2.4 La reconnaissance des systèmes qualité.....	16
1.2.5 Le référentiel qualité CAF.....	17
1.3 Une démarche globale.....	19
1.4 Problématique et reformulation.....	20
2. DIAGNOSTIC ET IDENTIFICATION DES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA DÉMARCHE	21
2.1 Valeurs et finalités de la démarche.....	21
2.2 Analyse de l'environnement externe.....	22
2.2.1 Un environnement favorable.....	23
2.2.2 Des contraintes facteurs de progrès.....	27
2.3 Analyse de l'environnement interne.....	29
2.3.1 Des atouts à faire valoir.....	29
2.3.2 Des faiblesses à combler.....	31

2.4 Saisir les opportunités et combler les fragilités : les enjeux stratégiques de la démarche....	33
2.4.1 Saisir les opportunités.....	33
2.4.2 Renforcer les fragilités.....	34
3.PROPOSITIONS D'ACTION POUR LA RÉUSSITE DU PROJET.....	35
3.1 Développer des stratégies de « assurance » et de considération des services d'incendie et de secours.....	35
3.1.1 La définition du pilotage du projet.....	35
3.1.2 L'exemplarité des acteurs.....	36
3.1.3 Le partage des attentes et finalités.....	37
3.1.4 La prise en compte de l'impact financier.....	37
3.2 Développer des stratégies de persuasion, de formation et d'accompagnement personnalisé.....	39
3.2.1 Vers une démarche volontaire.....	39
3.2.2 Former les cadres dirigeants.....	40
3.2.3 Assurer un accompagnement des démarches.....	40
3.3 Développer des stratégies de communication, de diffusion et de valorisation.....	42
3.3.1 L'édition d'un recueil	42
3.3.2 L'animation d'un réseau.....	43
3.3.3 La promotion des expériences abouties.....	44
CONCLUSION.....	45
RÉFÉRENCES.....	47
GLOSSAIRE.....	48
ANNEXES.....	50

INTRODUCTION

En France, la loi organique relative aux lois de finances (abrégée en LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 marque la volonté d'introduire une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique¹. L'instauration des projets annuels de performance (PAP), qui présentent les actions pour l'année à venir, ainsi que des rapports annuels de performance (RAP) témoignent de la volonté d'évoluer vers une logique de résultats dans le cadre du concept de nouvelle gestion publique.

Les collectivités territoriales et les établissements publics sont toujours davantage confrontés à des enjeux multiples : réponses adaptées aux attentes des citoyens, performance et amélioration des services, transparence des marchés publics, respect de l'environnement, maîtrise de la fiscalité sont autant d'exigences auxquelles ils doivent quotidiennement faire face.

Les Services départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) sont aujourd'hui « montrés du doigt » notamment par des parlementaires dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée Nationale² : l'augmentation des dépenses des SDIS sur la période 1996 – 2007 est estimée à +245% selon les auteurs de ce rapport.

Par la loi du 3 mai 1996³, les corps de sapeurs-pompiers ont fusionné et sont devenus des établissements publics dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière avec des budgets financés principalement par les contributions des conseils généraux, des communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Aussi, la suppression de la taxe professionnelle dans les recettes de ces collectivités ainsi que la réforme des collectivités territoriales impacteront inévitablement les SDIS.

De ce fait, servir l'intérêt général et faire aussi bien voire mieux mais avec moins de moyens peut amener les SDIS à s'engager vers « un management par la qualité avec la responsabilisation comme moteur et l'agent public comme acteur au sens plein ».⁴

Enfin, il est désormais admis que les méthodes de gestion développées par le secteur privé doivent être adaptées aux services publics notamment dans un contexte de réduction des ressources.

Afin de favoriser ce changement de culture, il importe aujourd'hui de mettre en place des outils permettant d'avancer dans cette démarche. Au niveau international mais aussi européen, il existe différents référentiels de management général par la qualité et de système global d'auto-évaluation. Parmi ces derniers, le CAF inspiré du modèle d'excellence de la fondation européenne pour la gestion par la qualité (EFQM) est le résultat de la coopération entre les ministères responsables de l'administration publique des pays de l'union européenne.

1 Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

2 Rapport de la MEC Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS du 7 juillet 2009 – Commission des Finances, de l'économie et du contrôle budgétaire, de l'Assemblée Nationale

3 Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours

4 Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État – Préface du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques

1. ANALYSE DU SUJET

1.1 Le contexte de la performance

1.1.1 Définitions de la notion de performance

Les principales définitions de la notion de performance proposées dans les dictionnaires et dans la littérature spécifique sont les suivantes :

- manière dont s'est comporté un sportif, une entreprise, un placement financier, l'économie d'un pays..... (dictionnaire de l'Académie Française) ;
- résultat chiffré d'une épreuve (glossaire de l'athlétisme) ;
- mesure du niveau de réalisation des objectifs visés par un individu, une équipe, une organisation ou un processus (lexique Afnor) ;
- mesure dans laquelle un projet ou un partenaire de développement applique les normes de mise en oeuvre et obtient des résultats conformes aux objectifs fixés avec les moyens qui leur sont alloués (Guide pratique de suivi de l'évaluation)⁵.

Dans ces différentes définitions, nous retrouvons en commun les notions d'appréciation, de mesure et de résultat. À ces dernières, il convient d'ajouter également les notions d'efficacité et d'efficience :

- *efficacité* : c'est le fait d'atteindre les objectifs préalablement fixés : le résultat est conforme aux attentes ;
- *efficience* : atteindre les objectifs au moindre coût dans un environnement donné, consommer le minimum de moyens. C'est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources mobilisables.

Ces deux définitions complémentaires présentent un point commun clairement identifiable: la notion d'objectif.

1.1.2 La performance dans la Fonction Publique

Un service public n'est pas une entreprise et sa finalité diffère. La création de valeur peut s'entendre comme une amélioration des services pour la satisfaction des citoyens pour l'un contrairement à l'accroissement de profit pour l'autre.

Les services publics sont amenés progressivement à rechercher la performance et le virage a été amorcé pour offrir aux citoyens contribuables un service de qualité convenable sans explosion de budgets publics.

C'est à partir des années 90 qu'apparaissent dans le secteur public des techniques, comme le contrôle de gestion, inspirées du secteur privé et de pratiques européennes. Mais les changements importants se sont opérés dans les années 2000 notamment via d'une part la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) et d'autre part la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2006.

⁵ Guide sur la démarche de performance pour l'application de la LOLF www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/120_guide_performance.pdf

Cette loi marque aujourd'hui la volonté de réforme de l'État et sa recherche de performance en matière budgétaire et financière. Pour suivre l'atteinte des résultats, le contrôle de gestion a été introduit massivement dans l'administration française. Son objet est la mesure de la performance qui est d'origine financière.

Conformément à la circulaire du 21 juin 2001⁶, le contrôle de gestion se définit comme un « système de pilotage mis en oeuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

En réalité, dans l'administration française, la notion de gestion est souvent extraite de son environnement financier pour s'apparenter à une technique propre aux différents domaines auxquels elle est appliquée : ainsi on parle de gestion des ressources humaines, de gestion des sols ou encore de gestion des transports...

Le contrôle de gestion permet de mesurer la performance mais à condition que la finalité à atteindre soit définie et que la fonction management organise, coordonne et commande l'ensemble de l'organisme pour l'atteindre.

Cette composante restant essentiellement d'origine comptable et budgétaire, oriente les services vers la performance par l'appréciation des coûts, des activités et des résultats pour améliorer les rapports entre ces derniers sans pour autant influencer sur la stratégie.

Cette loi organique institue, de façon systématique, la logique de contractualisation et marque le passage d'un budget fondé sur une logique de moyens à un modèle fondé sur une logique de résultats, spécialisé en missions, programmes et actions. Elle entend instaurer pour les finances publiques de l'État « un pilotage d'après les performances »⁷.

À chaque programme sont associés des indicateurs de performance destinés à mesurer les résultats. À partir de 2006, les administrations s'engagent sur des objectifs via des rapports de projets annuels et des rapports annuels de performance dans une logique de chaînage vertueuse.

Les objectifs de la démarche de performance s'adressent au citoyen, à l'utilisateur et au contribuable :

- pour le citoyen, l'efficacité attendue est avant tout socio-économique: cet objectif énonce le bénéfice attendu de l'action pour le citoyen et la collectivité ;
- pour l'utilisateur, c'est la qualité de service qui prime avant toute chose: cet objectif énonce donc la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur ;
- pour le contribuable, c'est l'efficacité de gestion qui prime : cet objectif exprime les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés ; le contribuable reporte l'activité des services aux ressources consommées.

La mise en place de ce suivi des performances répond à une demande d'une plus grande lisibilité et transparence ainsi qu'à une exigence de qualité et d'efficacité du service public.

6 Circulaire du 21 juin 2001 du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État sur le développement du contrôle de gestion dans les administrations

7 La gazette 30 juin 2008 *Évaluation des politiques publiques – Contribution à l'élaboration d'un guide*

1.1.3 La performance dans les collectivités territoriales

Selon l'Association Française de Normalisation (AFNOR) la performance se caractérise par des résultats mesurés au regard de différents facteurs.

Plus précisément, pour une collectivité, elle est le résultat de la prise en compte des facteurs suivants :

- une stratégie bien ciblée sur les missions de l'établissement public ;
- une bonne évaluation de l'environnement organisationnel ;
- une maîtrise des besoins et des attentes des citoyens ;
- des services à valeur ajoutée ;
- des processus efficaces ;
- la bonne adéquation des ressources ;
- des indicateurs de performances en lien avec la stratégie ;
- une maîtrise des risques organisationnels pour une bonne adaptabilité aux changements.

La performance est donc le résultat de l'ensemble des efforts d'une organisation.

Par ailleurs, la proximité entre les collectivités territoriales et les citoyens incite d'autant plus à mesurer la performance des politiques publiques menées. La société devient particulièrement attentive à la performance de l'action publique locale et le citoyen se conçoit progressivement comme un consommateur de services publics. Le souci de la satisfaction des besoins du citoyen demeure au coeur de l'évolution des politiques publiques territoriales.

Une étude réalisée en 2006 par l'institut BVA pour les quotidiens la Tribune et la Gazette révèle que les Français sont plutôt satisfaits des services publics rendus.

Néanmoins, cela ne permet pas de conclure pour autant que les collectivités sont performantes.

La performance d'une collectivité pourrait être définie comme un savant équilibre entre différents facteurs comme la qualité des services publics, l'attractivité territoriale, la capacité de l'administration locale à se moderniser...

Définir la performance des collectivités territoriales en tentant d'intégrer ses différentes problématiques reste particulièrement complexe et peu opérationnel. Une tentative de définition globalisante⁸ montre en définitive que « vouloir être performant, c'est vouloir s'attaquer à l'ensemble des facteurs de la performance ».

1.1.4 La performance dans les services d'incendie et de secours

Au niveau des services d'incendie et de secours, la notion de performance nous laisse avant tout penser à l'appréciation de la performance opérationnelle. Celle-ci est à mon sens étroitement liée à la performance des hommes et des matériels à mettre en oeuvre dans le cadre des missions des sapeurs-pompiers.

Néanmoins, les entretiens menés auprès de quelques SDIS, proposés par le directeur de mémoire, révèlent que ce n'est pas cette performance qui est directement mesurée. En revanche dans les premières démarches d'appréciation de la performance, le thème de la sécurité des personnels s'avère très présent et commun.

⁸ Bonaldo M. et Girard C. 2008 *Démarche de progrès et collectivités locales* Éditions Afnor - Page 125

Les trois services d'incendie et de secours suivants présentent des expériences différentes dans la méthode mais expriment un point commun: celui de l'amélioration globale de la performance de leur entité respective.

Le SDIS 79 a étendu, après une démarche sécurité, son champ d'évaluation à la sphère sociétale (bien-être, environnement de travail,...) mais également à la sphère sociale (dialogue social, santé des personnels,...) et environnemental dans le cadre d'une démarche participative.

Le SDIS 14 structure actuellement sa démarche d'amélioration de la performance autour de trois axes majeurs⁹ :

- le sinistré, raison d'être du service ;
- la continuité par la culture de l'écrit ;
- le chaînage des cercles vertueux.

Le SDIS 71 a mis en place une démarche globale reposant essentiellement sur l'homme et la sociologie des organisations¹⁰.

Intitulée « DAC », elle peut signifier « démarche d'appréciation collective » ou « continue » ou bien « démarche d'appréciation des compétences » ou encore tout simplement « DAC d'accord » dans le sens « j'adhère ».

Il s'agit d'une démarche libre dans le cadre d'un formatage intellectuelle, à tous les niveaux hiérarchiques, aussi bien à l'issue d'un travail fonctionnel ou d'une mission opérationnelle, conduisant à se poser individuellement ou collectivement les questions suivantes dans une volonté partagée de progresser :

- Qu'est-ce qui donne satisfaction dans l'action menée ?
- Comment assurer le maintien de cette satisfaction ?
- Qu'est-ce qui ne donne pas satisfaction dans l'action menée ?
- Comment modifier ces sources d'insatisfaction ?

Au niveau central, la Direction de la Sécurité Civile s'est inspirée des indicateurs de performance mis en place dans le cadre de la LOLF.

En effet, l'article 129 de la loi de finances¹¹ dispose que « le document de la politique transversale sur la sécurité civile présente un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des SDIS. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national ».

La construction des indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) ont vocation, au-delà des indicateurs statistiques traditionnels, à valoriser la gestion et la performance des services d'incendie tout en apportant un outil de pilotage et de mise en cohérence au niveau national¹².

9 Entretien avec le directeur du SDIS 14 - Col.Olivier Pincemaille

10 Entretien avec le chef du groupement «Évaluation et optimisation de la performance du SDIS 79» – Cdt.Eric Deboutois

11 Article 129 de la Loi de Finances initiale 2007

12 Les INSIS - Les statistiques des Services d'Incendie et de secours – Direction de la Sécurité Civile

Qualité d'exécution et de réalisation des missions	<ul style="list-style-type: none"> - délai moyen de traitement de l'alerte - délai moyen d'intervention sur zone - protection de l'environnement feu de forêt (FDF) - taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des SP - effort de formation
Optimisation de l'emploi des SPP et PATS ¹³	<ul style="list-style-type: none"> - potentiel opérationnel de garde des SPP - taux d'encadrement et de soutien - taux de sollicitation opérationnelle du SSSM - taux d'absence théorique
Optimisation de l'activité du volontariat	<ul style="list-style-type: none"> - taux d'engagement des SPV sur l'intervention - fidélisation des SPV - indice de fréquence - durée moyenne d'arrêt de travail
Optimisation et lisibilité des coûts de financement	<ul style="list-style-type: none"> - coût des SDIS par habitant - rigidité des charges - coefficient d'autofinancement - annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement

L'objectif de produire des indicateurs est atteint. Cependant, les dix-huit indicateurs listés ci-dessus sont essentiellement des mesures de situation plus que des indicateurs de performance.

Par exemple doit-on considérer que plus court est le délai moyen d'intervention sur zone, plus le service est performant ? La prise de risque en fonction du degré d'urgence n'impacte-t-elle pas sur la performance de la mission ? De plus, la performance des actions sur site n'est pas prise en compte ici. Ainsi le seul délai d'intervention se révèle réducteur en terme d'appréciation de la performance.

De même, doit-on considérer que plus le délai moyen de traitement de l'alerte est long, moins le service est performant ? La prise d'informations pertinentes prend effectivement du temps mais n'en fait-elle pas gagner par la suite dans la gestion de l'intervention, ce qui soulignerait alors la performance du service.

Par ailleurs, il serait nécessaire de connaître les objectifs à atteindre pour apprécier la performance des mesures faites.

1.1.5 La performance sociétale des organismes et le développement durable

Le développement durable constitue une notion complexe où chacun semble avoir sa propre vision en fonction de la sphère dans laquelle il évolue. Il consiste à harmoniser les trois composantes que sont les aspects économique, social et environnemental.

Toute démarche de développement durable sur un de ces trois aspects modifie l'équilibre global. Aussi, l'objectif pour un organisme est de s'efforcer de les prendre en considération systématiquement sans que les évolutions des équilibres individuels de ces composantes ne compromettent cet équilibre global.

¹³ PATS: Personnels Administratifs et Techniques

Les services d'incendie et de secours, comme l'ensemble des collectivités, peuvent ils «s'affranchir de toutes obligations autres que légale et économique vis-à-vis de leur environnement social, humain, politique et écologique » ? ¹⁴

Avoir dans son activité des préoccupations aussi bien économiques, sociales et environnementales s'apparente à un respect partagé à l'égard de la société dans laquelle nous évoluons et forge la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE). Dans cette notion, « toutes les parties prenantes sont à la fois concernées et impactées par les décisions, actions et activités des uns et des autres, ici et ailleurs ». ¹⁵

Dans la littérature académique, la performance sociétale de l'entreprise est la « capacité à satisfaire les parties prenantes et à les gérer de manière pro-active» (Clarkson 1995) ¹⁶.

Cet état d'esprit est d'ailleurs de plus en plus présent dans les normes et référentiels de management global que nous évoquerons plus loin. Ainsi, la récente norme ISO 26000 déclare qu'«il convient que la contribution au développement durable soit un objectif essentiel de toute organisation engagée dans une démarche de responsabilité sociétale». Mais aussi, le modèle d'Excellence EFQM, référentiel de management par la qualité, invite les organismes à exercer leur responsabilité sociétale et à répondre aux attentes de chacune des parties prenantes de la société.

La prise en compte de cette responsabilité nécessite que l'on puisse la mesurer dans le cadre de l'analyse sociétale. Il s'agit de « mesurer la qualité des engagements, des politiques et des performances sociales, environnementales et de gouvernance. » ¹⁷ La RSE conduit donc à considérer les effets des politiques de la collectivité au sens large et doit permettre d'apprécier sa capacité à s'adapter dans la gestion de la collectivité.

Plus précisément, il s'agit d'aller plus loin que de satisfaire uniquement à la réglementation, de réduire au minimum les éventuels impacts négatifs sur la collectivité et d'intégrer cette notion dans les différents projets et actions de façon responsable. En définitive, la performance sociétale est le résultat de la synergie des trois piliers économique, social et environnemental évoqués précédemment.

1.2 Le concept du management par la qualité et de l'auto-évaluation

Dans l'histoire de la qualité, les méthodes et principes comme l'utilisation d'outils ont progressivement évolué du monde de l'industrie à celui des services puis des services publics.

1.2.1 La qualité d'un service public

La qualité est définie comme « l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences ». ¹⁸

Il existe différentes approches de la qualité. La qualité du service rendu et la qualité interne de l'organisme demeurent certainement les deux notions les plus significatives lorsque l'on parle de la

14 Gard JP et Igalens J *La responsabilité sociétale de l'entreprise* 2^{ème} éditions 2010 PUF page 3

15 Couillet-Demaizière *Au-delà de l'écologie. Développement durable* 2010 Éditions Afnor page 74

16 Clarkson M.B.E, chercheur nord américain, dans *Mesure de la Performance Globale* – <https://193.51.90.226/cahiers/per-berland.pdf>

17 Observatoire de la Responsabilité Sociétale des Entreprises

18 Afnor Norme ISO 9000

qualité d'un service public.

Dans le cadre d'une activité marchande, la notion de qualité est relativement subjective : elle renvoie à une appréciation portée sur l'efficacité, la performance et la beauté; elle est éprouvée et exprimée par les clients.

Au contraire, lorsque le service est gratuit et sans concurrence, les critères d'appréciation sont plus difficiles. Pour un service public, rien ne garantit donc qu'il y ait coïncidence entre les attentes précises des usagers et l'arbitrage des besoins par la collectivité. Rapidement il devient évident que la qualité d'un service dépend largement de l'organisation même de l'établissement public : la qualité des hommes, son management, sa productivité, sa capacité à s'adapter à des exigences différentes et évolutives... La qualité vise alors l'ensemble de l'organisation et devient « système qualité ».

Les services publics sont aujourd'hui moins avancés dans l'adoption de référentiels qualité que les entreprises du secteur privé, soumises à la concurrence. Pourtant ceux-ci, comme des entreprises privées, ont pour objet de créer de la valeur pour les clients que sont les usagers en vue de satisfaire leurs attentes.

Néanmoins, les services publics bénéficient de deux facilités : ils n'ont en général (hors EPIC et délégation de service public) ni concurrents, ni actionnaires en quête de résultats et de dividendes. En effet, leurs missions sont d'origine réglementaire et leur donnent ainsi une sorte de monopole de leur activité. Mais aussi la notion de création de valeur pour les actionnaires n'existe pas.

Ces facilités présentent cependant l'inconvénient de contribuer à instaurer un « laisser-faire » naturel pouvant déboucher sur des carences en management. En effet, l'absence de stimulation extérieure conduit inévitablement à s'installer dans une efficacité et une efficacité médiocres en raison d'un manque de remise en cause.

1.2.2 Le management par la qualité et ses origines

Afin de mieux comprendre l'évolution actuelle, rappeler les grandes phases de la pensée en terme de qualité est souhaitable.



- L'organisation scientifique du travail

Le management de la qualité s'est développé avec l'ère industrielle du début du XX^{ème} siècle. Il s'agissait de contrôler l'état du produit. Cette organisation fut caractérisée par la distinction entre la conception dans les bureaux d'étude et l'organisation de la production dans les ateliers marquée par le fordisme.

La maîtrise statistique des processus (MSP) a permis de constater les coûts de la non-qualité. La logique fut alors de prévenir les défauts le plus en amont dans le cadre de production.

- Le souci de la satisfaction client

Le développement du Marketing et des différentes politiques du Mix Marketing a conduit à mieux prendre en compte le client et la satisfaction de ses besoins. La qualité finale est liée à celle des différentes phases de conception d'où l'apparition de démarches participatives comme « les cercles de qualité » puis de la notion « d'assurance qualité ».

- La rencontre de la qualité et des normes

Les premières normes ISO 9000 (version 1-1987) marquent le management par la qualité totale (TQM).

Ses caractéristiques sont la prise en compte de la satisfaction prioritaire du client, le souci d'amélioration continue, l'engagement de l'ensemble des personnels et l'insertion de l'organisme dans un réseau total « client-fournisseur ». Enfin la qualité totale c'est aussi la recherche du maximum d'efficacité et d'efficience dans tous les secteurs de l'organisme dans une quête incessante d'excellence, autrement dit dans une dynamique permanente de progrès¹⁹.

- Le management par la qualité

La démarche qualité s'est ouverte progressivement aux différentes composantes de l'organisme. De ce fait elle est maintenant caractérisée par la notion de système de management, tout en gardant le même objectif : la satisfaction du client final. La qualité du système de management devient donc primordiale pour atteindre cet objectif.

Ainsi, le paradigme de la maîtrise et de l'amélioration des produits et des services a progressivement évolué vers celui de la maîtrise et du développement des processus, afin de ne produire rien d'autre que de la perfection²⁰.

19 Claude Yves Bernard, *Le management par la qualité totale*, 2000 Éditions Afnor page 8

20 Jack Welch ex PDG de Général Electric sacré Manager du XX^{ème} siècle en 2003 par The Economist : www.monde-diplomatique.fr/2006/11/vilain/14130

1.2.3 Les systèmes de management intégré

La période actuelle est caractérisée depuis le début des années 2000 par la notion de système de management comme évoqué précédemment. Les entreprises sont amenées progressivement à se référer à des systèmes de management de plus en plus variés. Ainsi, au-delà du « management de la qualité » on distingue notamment « le management de la sécurité » et « le management de l'environnement ».

Dans le cadre de la révision de la famille des normes ISO 9000 (version 3) la possibilité d'intégration des systèmes de management de la qualité, de la santé et de la sécurité au travail mais également de l'environnement a été favorisée à la demande des utilisateurs.

Ainsi sont apparus des systèmes de management intégré QSE permettant d'avoir une vision globale et de faciliter l'aide à la décision en mobilisant l'ensemble des acteurs de l'organisme.

Ces systèmes prennent en compte des attentes environnementales et conduisent l'organisation à maîtriser les impacts sur l'environnement, tout en se préoccupant de la sécurité et de la santé des personnes.

Les différentes normes spécifiques (par domaine d'activité, comme OHSAS 18001-ISO 14001) utilisent toutes des structures basées sur le cycle PDCA. Ce cycle PDCA (préparer les actions, déployer la politique en objectifs, contrôler et déduire les actions d'amélioration) également appelé « roue de Deming²¹ » s'affirme comme le fondement de nombreuses démarches de progrès permanent.

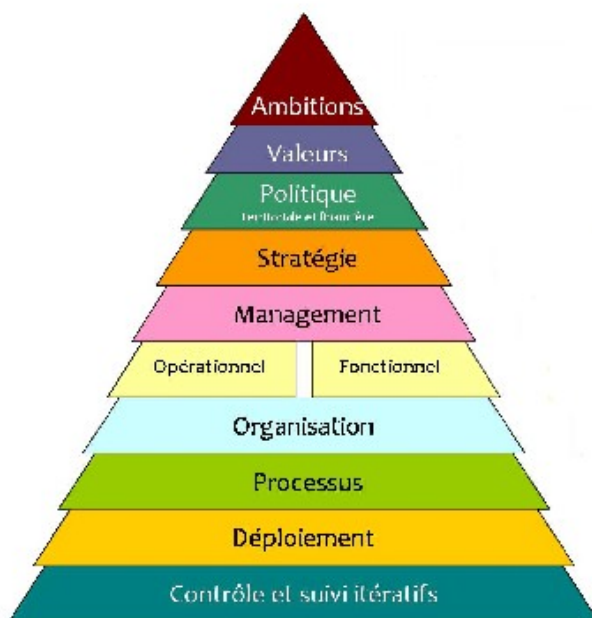


fr.academic.ru/pictures/frwiki/82/RoueDeDeming.PNG

Le message majeur de William Deming souligne que l'amélioration des procédés dépend essentiellement du management, pour lequel l'auteur a défini quatorze points essentiels (voir annexes).

21 William Edward Deming (1900-1993) Statisticien, professeur, auteur, conférencier et consultant américain connu pour avoir amélioré la production aux États-Unis durant la seconde guerre mondiale mais aussi et surtout pour son travail au Japon à partir de 1950.

Les différentes normes précédemment évoquées présentent un second point commun : celui de l'ambition qui doit guider l'ensemble des démarches selon le précepte « peu importe le sens du vent lorsque l'on ne sait pas où se trouve le port ».



Document Col.Y.TREPOS

Les dirigeants assurent un rôle fondamental dans la démarche. Ils doivent définir les ambitions de la collectivité afin d'adopter une ligne claire. Pour fédérer les personnels, ils doivent également arrêter des valeurs partagées. Les politiques validées nécessitent de définir également des stratégies ainsi que le management pour entraîner l'ensemble des collaborateurs vers la poursuite des objectifs. Par ailleurs et comme le montre la pyramide, la démarche prend appui d'une part sur le socle de l'approche par les processus et d'autre part par sur les cycles d'évaluations.

1.2.4 La reconnaissance des systèmes qualité

Parmi les différentes démarches de reconnaissance, on distingue principalement les audits de type certification et les prix qualité.

La certification est «un processus méthodique, indépendant et documenté permettant d'obtenir des preuves d'audits» selon des normes comme l'ISO 9000 par exemple. Le certificat de conformité lié à une vérification par un organisme indépendant constitue un véritable gage de qualité et de sérieux pour l'organisation qui la demande mais elle a également un coût. De plus, elle est remise en cause périodiquement, autrement dit elle n'est jamais acquise définitivement.

Le système des prix qualité selon des référentiels permet aux organisations qui le souhaitent d'être évaluées par leurs homologues, et non auditées par des organismes professionnels de certification, afin d'être primées parmi les meilleures. Le principe est d'obtenir le plus grand nombre de points dans le référentiel du prix qui est promu.

Ainsi la Fondation Européenne pour le Management par la Qualité (EFQM) fondée en 1988 par quatorze entreprises européennes souhaitant promouvoir les démarches de management centrées sur la recherche de la qualité totale, s'avère la base du prix qualité européen. Cette fondation a élaboré un modèle d'excellence utilisable par toute entreprise et tout organisme. Dans le même esprit, il existe le prix français de la qualité et de l'excellence. Ces prix permettent à la fois de récompenser les efforts des organisations primées, de motiver leurs personnels tout en accréditant les démarches mises en place avec moins de formalisme que dans la démarche de certification.

Mais au niveau international également, nous pouvons évoquer différents prix de reconnaissance qualité. Les prix « Deming » sont organisés au Japon par la JUSE (Union of Japanese Science and Engineering) depuis 1950. Ces derniers permettent d'attribuer un prix aux entreprises qui ont réalisé des améliorations particulièrement brillantes dans le domaine de la qualité ainsi que de récompenser la personne ou l'équipe qui a fait le mieux progresser la qualité sur le plan théorique ou méthodologique.

C'est ainsi qu'en 2002, le prix « Deming » a été remis à Shoji Shiba, ancien professeur d'université au Japon et expert en management.

Pour Shoji Shiba, emmener une entreprise sur la voie du succès est une question de vision. Au delà d'un système engendrant l'amélioration cette voie nécessite de tendre vers la rupture. Cette responsabilité de la vision globale incombe au dirigeant dans son rôle de « troisième oeil » de l'entreprise. Son regard global doit le mettre en capacité d'anticiper et d'adapter son entreprise face aux changements. Pour cela, il doit être à l'affût permanent des signaux faibles, annonciateurs de changements et prendre en considération les dimensions sociale et culturelle de l'entreprise²².

De même aux États-Unis, le prix « Malcom Baldrige National Quality Award » créé en 1987 récompense les entreprises les plus performantes et promeut la qualité à l'échelle nationale.

1.2.5 Le référentiel qualité CAF

Les référentiels applicables au secteur public sont nombreux. La plupart sont similaires à ceux applicables aux entreprises (norme ISO 9001), d'autres sont propres aux collectivités territoriales (qualiville, qualiCG)...

Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), outil du management par la qualité totale inspiré du modèle de la fondation européenne pour la gestion par la qualité (EFQM), est le fruit de la coopération entre les ministres responsables de l'administration publique des pays de l'Union Européenne. Autrement dit, il est pleinement destiné à l'ensemble des organismes assurant une mission de service public quel que soit leur cœur de métier.

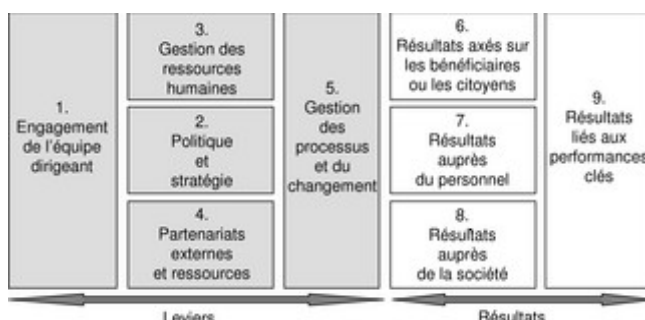
Ses quatre objectifs principaux sont :

- initier l'administration publique aux principes du management par la qualité totale et l'inciter à évoluer vers le cycle PDCA (planifier, développer, contrôler, adapter) ;
- faciliter l'auto-évaluation de la collectivité en vue d'établir un diagnostic et de définir les actions d'amélioration ;

²² Les Échos 7/10/2009: « Prendre de la hauteur et se forger une vision propice à pérenniser l'entreprise...c'est la mission essentielle du manager ».

- servir de lien entre les différents modèles en matière de management par la qualité ;
- faciliter l'apprentissage par échange d'expériences entre organisations du service public sur la base de comparaison de processus (autrement dit de démarches) et non de résultats.

Outil générique, le CAF a été conçu pour être utilisé dans tous les domaines du secteur public et garantir de ce fait un caractère d'équité. Sa structure se compose de 9 critères: 5 se rapportent aux moyens de l'organisation et 4 sont liés aux résultats obtenus auprès des citoyens / clients, du personnel, de la société et en rapport avec les performances.



Processus et référentiel CAF

Ces différents critères font actuellement l'objet d'une étude par des stagiaires²³ en formation « chef de groupement ». Ces derniers ont pour objectif l'élaboration d'un document pro forma pour les SDIS.

À titre d'exemple, le critère 3 concerne le personnel. Il se décompose en sous-critères dont les suivants : identifier, développer et utiliser les compétences des collaborateurs en alignant les objectifs individuels sur ceux de l'organisation.

Le modèle propose l'appréciation d'actions susceptibles de contribuer à la réussite de cet objectif :

- identifier les compétences actuelles au niveau individuel et collectif ;
- concevoir plans et projets de formation dans le cadre du développement de carrière individuelle, pour tous les agents ;
- soutenir et assister les nouveaux personnels grâce à l'existence d'un parcours d'intégration organisé et maîtrisé ;
- ...

Comme l'évoque les stagiaires «chef de groupement» dans leur mémoire, « le personnel constitue la principale richesse de l'organisation. Ce critère vise à déterminer si l'organisation planifie ses ressources humaines en cohérence avec ses objectifs stratégiques. Par ailleurs, la bonne exécution des politiques en matière de ressources humaines ne relève pas uniquement de la Direction des Ressources Humaines (DRH) mais de tout le management de l'organisation.»

²³ Cdt François DROBATCHEFF du SDIS 69, Cdt. Jean Claude COMMES du SDIS 66, Cdt. Stéphane MEISSAT du SDIS 13 et Cne Nicolas FARDEAU du SDIS 12 - stagiaires « chef de groupement » 2010 et auteurs du mémoire « Réalisation d'un document pro forma en vue de l'auto-évaluation des services d'incendie et de secours sur le modèle EFQM / CAF » .

Plus précisément pour la filière SDIS, le critère « Gestion des ressources humaines » invite à apprécier la cohérence et la transversalité de prise en compte des ambitions et des missions arrêtées par le service au travers notamment d'éléments comme le règlement intérieur, l'organigramme de gestion des ressources humaines, la mise en oeuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC), la définition des critères de recrutement et d'évolution dans la carrière, les méthodes d'évaluation des personnels, les formations, l'implication et responsabilisation...

Enfin, le CAF vise initialement à évaluer la gestion de la performance et à identifier les facteurs organisationnels susceptibles d'amélioration. Son objectif ultime est néanmoins de contribuer à la bonne gouvernance dans un processus d'amélioration continue et de comparaison de processus.

1.3 Une démarche globale

Pourquoi cette démarche doit-elle être globale ? Que doit-on comprendre par démarche globale ?

La performance de la Sécurité Civile Française n'est pas liée à un seul service d'incendie et de secours mais à l'ensemble de ses composantes. Aussi, il est pertinent de permettre aux SDIS de démontrer leur niveau de performance au travers d'éléments comparables et fiables qui doivent pour cela s'appuyer sur un référentiel commun.

En outre, le management par la qualité nous conduit au domaine de la modélisation des organisations. Dans cet esprit et par le biais d'un référentiel comme le modèle EFQM – CAF, il devient possible de comparer la performance des organisations car tout devient comparable, à l'exclusion du coeur de métier.

Ainsi, des outils communs permettront de fournir des éléments comparatifs pour que chaque SDIS puisse se positionner dans l'environnement spécifique des services d'incendie et de secours et pourquoi pas dans un environnement plus large.

En effet, la pratique de l'auto-évaluation des performances constitue notamment une opportunité de benchmarking, autrement dit d'identification et de comparaison des meilleures pratiques²⁴, basée sur les principes d'action suivants :

- identifier clairement le processus objet de l'étude en terme de périmètre et de domaine d'application,
ex : processus d'élaboration du budget,
processus de gestion des appels 18 – 112...;
- définir les éléments de contexte propres à chacune des organisations participantes et qui impactent le processus ;
- établir les critères, objets de la comparaison, c'est à dire les performances clés du processus qui motivent les organisations à se comparer,
ex : fiabilité des informations recueillies lors des prises d'appels 18 – 112 ;

²⁴ Publication de l'institut de la gestion publique et du développement économique IGPDE *Vers la qualité durable* 2006 : www.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/perspective-gestions-publiques/ameliorer-la-qualite-publique

- mesurer en continu les résultats atteints par chacun des services ;
- évaluer les écarts et chercher leurs causes pour comparer la manière dont le processus est organisé, piloté , mis en oeuvre, amélioré ;
- établir des plans d'actions au niveau de chacune des organisations à partir des bonnes idées identifiées et en fixant des objectifs issus des comparaisons.

L'intérêt est de pouvoir comparer des processus afin de recueillir des bonnes idées dans d'autres services du même coeur de métier voire d'autres secteurs d'activités, qui mettent en oeuvre ce processus avec succès.

Les modèles d'évaluation de processus et notamment le CAF constituent dans ce contexte des outils efficaces pour établir un cadre de comparaison et de démarche progrès.

Enfin, être le meilleur n'est pas un but en soi; le but véritable de cette démarche, c'est de progresser. Par le biais de ces comparaisons, le service de l'inspection de la direction de la sécurité civile pourrait par exemple identifier les difficultés récurrentes ou émergentes, orienter et hiérarchiser les marges d'amélioration et aborder de manière proactive les SDIS dans le cadre de ses missions d'inspection.

Pour cela, il paraît nécessaire que la DSC participe à la définition de valeurs et d'outils communs.

1.4 Problématique et reformulation

Dans un environnement extérieur en pleine évolution, influencé par l'esprit de la LOLF de 2001 et la mise en place de la RGPP, les services d'incendie et de secours vont devoir s'engager comme les autres services publics dans une démarche d'optimisation de leurs performances.

Pour cela la voie des référentiels de management par la qualité dont le CAF fait partie, pourrait permettre aux services d'incendie et de secours d'évoluer vers une démarche de progrès continu.

La performance de la sécurité civile étant liée à la performance de l'ensemble des services d'incendie et de secours, le sujet amène à étudier la mise en place d'une démarche nationale, transversale et partagée, dans un souci d'adhésion, de cohérence et d'échanges futurs des bonnes pratiques.

2. DIAGNOSTIC ET IDENTIFICATION DES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA DÉMARCHE

Dans la première partie de cette étude, nous avons abordé le contexte et la problématique du projet d'optimisation des services d'incendie et de secours par la performance.

Afin de pouvoir identifier les axes et orientations, nous allons effectuer une analyse stratégique du projet.

2.1 Valeurs et finalités de la démarche

La notion de démarche globale amène à envisager la notion de valeurs partagées.

Lors des différents entretiens menés avec certains SDIS initiateurs de démarches d'amélioration continue ou simplement intéressés pour suivre la voie ouverte mais également avec l'École nationale et le service de l'inspection de la DSC, les notions suivantes ont souvent été exprimées :

- « Performance » parce que les collectivités SDIS mais aussi l'ENSOSP ou encore la DSC doivent avoir en commun le souci permanent de l'efficacité de leurs actions et tendre vers l'efficience voire l'excellence ;
- « Transparence » parce que les services publics n'ont rien à cacher et doivent donc faire preuve d'ouverture et d'exemplarité ;
- « Continuité » dans le sens où les démarches d'amélioration continue doivent être linéaires c'est à dire ne jamais être arrêtées et/ou suspendues ;
- « Unicité » dans une notion « d'esprit de corps ».

Aussi, pour poursuivre notre raisonnement, nous retiendrons les valeurs partagées suivantes :

- la performance,
- l'équité,
- l'esprit de corps.

L'analyse proposée dans la première partie permet d'identifier trois finalités principales :

- mesurer,
- homogénéiser,
- partager.

Ces trois finalités doivent être également déclinées plus précisément afin d'effectuer une analyse relativement large.

Deming disait: « On ne change que ce que l'on mesure. » Conformément aux définitions vues préalablement (voir 1.1.1 Définitions de la notion de performance) « mesurer » renvoie à la notion d'appréciation chiffrée d'une action ainsi qu'à la mesure du niveau de réalisation d'objectifs visés, autrement dit à l'appréciation des marges de progressions²⁵. Enfin, la finalité de cette action réside bien entendu dans l'appréciation de l'efficacité, de la qualité voire de l'efficience du service.

²⁵ Entretien avec l'adjoint au chef du service de l'inspection de la Direction de la Sécurité Civile – Col. Marc Greff

En effet, cette démarche doit être « une garantie de la mobilisation du service pour les citoyens contribuables sans se fourvoyer dans les extrêmes .»²⁶

De même « homogénéiser », dans le contexte du sujet, renvoie à la notion d'acceptation d'une démarche commune afin de donner du sens à un projet global.

«Les démarches de comparaison des SDIS sont extrêmement difficiles »²⁷ aussi est-il nécessaire de favoriser la cohérence des mesures par des outils partagés.

Mais aussi, il convient de vulgariser la démarche progressivement, en d'autres termes la faciliter et donc la « rendre accessible à tous »²⁸.

Par ailleurs, « partager » renvoie à la notion de proposition de bonnes pratiques²⁹ tout comme à l'acceptation d'un degré de partage, autrement dit à une transparence acceptée dans les résultats mesurés.

Enfin, pour partager – diffuser, il est nécessaire de faciliter l'accès à l'information mais également sa compréhension donc de vulgariser l'information car «traduire le langage de la performance et de la qualité en langage sapeur-pompier s'avère difficile »³⁰.

La déclinaison des finalités du projet peut maintenant être synthétisée comme suit :

Mesurer:

- apprécier une action à l'aide de critères chiffrés ;
- apprécier le niveau de réalisation des objectifs visés ;
- apprécier l'efficacité, la qualité et l'efficience de l'action ou du service.

Homogénéiser:

- faire accepter une démarche commune ;
- garantir la cohérence des mesures par des outils partagés ;
- vulgariser une démarche commune.

Partager:

- proposer, diffuser les bonnes pratiques ;
- faire preuve de transparence partagée dans les résultats mesurés ;
- vulgariser l'information.

2.2 Analyse de l'environnement externe

Les services d'incendie et de secours, la direction de la sécurité civile mais également le projet d'amélioration de la performance des collectivités SDIS ne sont pas isolés de la société.

Ils sont en permanence influencés par différents facteurs extérieurs qui sont autant d'adjuvants ou d'opposants directs ou indirects au succès du projet. C'est pourquoi il est souhaitable pour chaque finalité et segment de déterminer les opportunités et les facteurs de risques actuelles ou prévisibles.

26 Entretien avec le directeur du SDIS 14 – Col. Olivier Pincemaille

27 Entretien avec l'adjoint au chef du service de l'inspection de la DSC – Col. Marc Greff

28 Entretien avec le directeur du SDIS 28 – Col. Dominique Vandenhove

29 Entretien avec l'adjoint au chef du service de l'inspection de la DSC – Col. Marc Greff

30 Entretien avec le chef du centre d'évaluation et d'optimisation des SIS du SDIS 79 – Cdt. Eric Deboutrois

2.2.1 Un environnement favorable

Les notions de performance, d'évaluation et de mesure sont étroitement liées. En effet, pour pouvoir qualifier une action, il est nécessaire de l'évaluer, donc de porter un jugement qui ne peut s'effectuer qu'après mesure de l'atteinte d'un résultat.

– Le facteur politique et l'influence de l'État

Le thème de l'évaluation et de la mesure n'est pas nouveau en France. Il a été relancé au début des années 90 avec la création du Conseil National de l'Évaluation (CNE)³¹ puis en 1999 avec la mission d'évaluation et de contrôle instituée par la commission des finances et la création de la société française d'évaluation (SFE) afin de promouvoir l'activité.

Plus récemment, la nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF) adoptée le 1^{er} août 2001, et mise en place de manière généralisée en 2006 dans toutes les administrations centrales, a impulsé dans le secteur public une forte volonté de recherche de la performance par le biais de pratiques régulières et systématiques fondées sur la segmentation stratégique des activités.

Dans l'environnement d'appartenance des services d'incendie et de secours, l'esprit de la LOLF se retrouve dans la mise en place, par la direction de la sécurité civile, des statistiques³² et des indicateurs nationaux de sécurité civile (INSIS)³³ depuis 2007, ainsi qu'au travers des différentes enquêtes comparatives annuelles et ponctuelles de la DSC. Par ailleurs depuis 2006, l'Assemblée des Départements de France (ADF) effectue une enquête annuelle, succédant à l'Association des présidents des services d'incendie et de secours (APGIS) qui avait mené ce type de travail de 2002 à 2004. Selon le cabinet François LAMOTTE³⁴ missionné par l'ADF, les objectifs de ces enquêtes sont de compléter les informations disponibles venant de la DSC et de l'ex- DGCP³⁵, de compléter les informations issues des rapports parlementaires, d'informer les élus et de les amener à se poser « les bonnes questions », mais aussi de disposer d'une possibilité de réaction en temps réel sur certains sujets, et de disposer d'une prospective pluri-annuelle et d'une expertise complémentaire.

Juridiquement, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 précise que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national »³⁶.

De ce fait, la direction de la sécurité civile se doit, au titre de sa mission régalienne de pilotage des SDIS, d'initier et de faciliter la cohérence entre les organisations³⁷, ce qui constitue une opportunité pour homogénéiser une démarche commune.

Le rapport du député GINESTA, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle des SDIS³⁸, confirme les prérogatives de la direction de la sécurité civile en matière de diffusion des informations nécessaires au pilotage et à la bonne gestion des services d'incendie et de secours.

31 Combe H. et Viveret P. - Préface de *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*

32 Les statistiques financières des services d'incendie et de secours – Direction de la Sécurité civile

33 Les statistiques des services d'incendie et de secours – Direction de la Sécurité Civile - P 76

34 Colloque des contrôleurs de gestion 04/06/2010 - Assemblée des Départements de France (ADF) - Cabinet François Lamotte

35 DGCP: Direction Générale de la Comptabilité Publique - La DGCP a été supprimée par décret du 3 avril 2008; elle a été fusionnée, avec la direction générale des impôts au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

36 Loi 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et arrêté du 27/08/2010 modifiant celui du 22/04/2005.

37 Entretien avec monsieur Pierre Besnard, chef du bureau des services d'incendie et de secours (BSIS) à la DSC. Les missions de ce bureau intègre notamment l'élaboration du cadre juridique, les liaisons avec les sdis, et la diffusion des informations utiles à la gestion locale et au pilotage nationale...

38 Rapport de la MEC Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS du 7 juillet 2009 – Commission des Finances, de l'économie et du contrôle budgétaire, de l'Assemblée Nationale

Si le pilotage à distance des SDIS par la DSC est considéré comme difficile, cette dernière doit néanmoins s'efforcer d'assurer l'homogénéité pour le partage des bonnes pratiques.

Par ailleurs, la méconnaissance de la majorité des citoyens de l'article de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen repris dans la constitution républicaine portant sur le droit de constater la réussite de la contribution publique, d'en suivre l'emploi, de demander des comptes, ... ne permet pas de le considérer comme une réelle opportunité ici.

Néanmoins, une éventuelle évolution de la fiscalité pourrait aboutir à la création d'une taxe spécifique pour financer les services d'incendie. Ainsi, une taxe clairement identifiable par le citoyen contribuable, pourrait laisser imaginer une évolution des comportements et des attentes transformant ce droit de regard en réelle opportunité pour la démarche étudiée.

Enfin, le cadre d'auto-évaluation de la fonction publique (CAF) est depuis quelques années encouragé à travers l'Europe. Plus de deux mille établissements publics l'utilisent dans les quinze principaux pays de l'Union Européenne. Depuis son lancement en 2000, de nombreuses activités ont été entreprises dans de nombreux pays d'Europe afin de promouvoir et soutenir l'utilisation de cet outil commun d'amélioration des administrations publiques³⁹.

– Le facteur initiative locale et l'intérêt manifesté par certains services

Certaines collectivités – SDIS ont initié des démarches pionnières qui ont en commun les notions de mesure, d'évaluation et d'amélioration continue.

Ainsi le SDIS 79 apprécie périodiquement ses résultats dans une logique de tendance, depuis 1999; il a mis en place un système de management intégré « qualité-sécurité-environnement » qui a permis d'accroître ses performances et d'obtenir un prix national de la qualité.

Le SDIS 14 s'est lancé dans une démarche de certification de ses processus conformément à la norme ISO 9001.

Le SDIS 71⁴⁰ a initié et poursuit depuis 2002 une démarche d'évaluation collective et reposant sur la sociologie des organisations et cela dans une volonté d'amélioration continue.

Par ailleurs, certains services sont particulièrement sensibles à cette thématique. Ainsi, le SDIS 28 mais aussi le service de l'inspection en tant que service au sein de la DSC, s'intéressent à un projet de démarche d'amélioration continue de la performance⁴¹.

Mais aussi, certaines initiatives en cours ou abouties dans d'autres services publics pourraient être partagées. Ainsi, la Gendarmerie Nationale⁴² a initié en 2009-2010 une expérimentation de la démarche CAF dans trois centres d'opérations et de renseignements (CORG) de groupement de gendarmerie départementale dont le bilan figure en annexe. Celle-ci fait suite à l'inscription au plan stratégique 2007-2010 de la recherche de la qualité du service rendu comme axe majeur de progrès.

39 Étude sur l'application du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes réalisée pour le compte de l'Institut Européen d'Administration Publique

40 Entretien avec le directeur du SDIS 71 – Col. Michel Marlot

41 Entretien avec le directeur du SDIS 28 – Col. Dominique Vandenhove

42 Entretien avec le Lcl Frédéric Ceton, bureau de l'audit et de la qualité au sein de la Mission Générale du Pilotage et de la Performance de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

Mais encore dans le domaine de la production d'électricité, des initiatives ont abouti. Dans la branche nucléaire du groupe EDF, le site de Golfech s'est doté d'un système de management intégré fondée sur le modèle EFQM. Après une reconnaissance d'excellence (évaluation 5 étoiles) en 2006, ce centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) a également obtenu une seconde place au prix français de la qualité et de la performance⁴³ en 2008.

De même, en observant les performances induites du CNPE Golfech (record historique de production en 2009)⁴⁴ la centrale de Fessenheim s'est engagée à son tour dans une démarche d'excellence autour du même modèle dans une logique continue de renforcement de la qualité.⁴⁵

– Le facteur exemplarité et humain

L'engagement même de l'École nationale (ENSOSP)⁴⁶, sous l'impulsion du colonel BODINO, dans une volonté de certification conformément au modèle développé par la fondation européenne pour le management par la qualité (EFQM) demeure une opportunité pour faciliter l'accès à la démarche. En tant que prestataire de service de la DSC, sa mission première est de former les cadres de la profession et de ce fait, elle pourrait assurer la vulgarisation d'une telle démarche à travers ses programmes de formation.

La présence du Colonel TREPOS au service de l'inspection de la direction de la sécurité civile est à considérer également comme une opportunité pour la démarche. Le projet de service qu'il a mis en place avec son équipe au sein du SDIS 79 a permis à la collectivité d'être certifiée EFQM R4E (Excellence) en 2007, puis d'obtenir le prix français de la qualité et de la performance au niveau national en 2008. Ces résultats pourraient être valorisés pour faire adhérer à une démarche commune.

En outre, deux autres personnalités font également partie de l'environnement favorable au projet. Monsieur BEAUVAIS⁴⁷ en qualité de représentant CAF France à la direction générale de la modernisation de l'État à Bercy, s'efforce de promouvoir la démarche et de faire partager les initiatives.

Monsieur Philippe BIANCHI en qualité de délégué général EFQM à l'AFNOR, suit notamment les travaux de l'École nationale après avoir soutenu le SDIS79 au prix français de la qualité et de la performance. Il convient de souligner que l'engagement de toute une filière professionnelle dans la démarche CAF avec l'appui de l'AFNOR serait une première en France et en Europe.

Le facteur transparence et la notion de bonne gouvernance

L'environnement actuel est caractérisé par une exigence accrue de la communication et de la transparence qui engendrent le souci permanent de la capacité à rendre compte en matière de bonne gestion mais aussi en matière d'efficacité opérationnelle dans l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs visés.

Les notions actuelles de bonne gouvernance et de transparence favorisent le partage des résultats mesurés, qui devient de ce fait également une façon pour un SDIS de rendre compte de son action dans une société de l'information.

43 Revue Echanges n°11 4^{ème} trimestre 2008, *Prix français de la qualité et de la performance – Des résultats exceptionnels*, www.mfq.asso.fr

44 J.L.Bénédini, Entreprises Midi-Pyrénées, *La centrale de Golfech a battu son record historique de production.*, Avril 2010. « Cette performance repose aussi sur le fort investissement du personnel. La centrale récolte les fruits de sa démarche d'amélioration continue et de son système de management par la qualité EFQM qui la tire vers l'excellence. L'objectif permanent qui fixe le cap pour une installation du type Golfech est l'amélioration continue de la sûreté et de la compétitivité ».

45 S.Richard, directrice de cabinet -EDF CNPE Fessenheim dans La lettre d'information de THEIA Partners, sept.2008

46 Entretien avec le directeur de l'ENSOSP – Col. Philippe Bodino

47 Réunion d'échanges et de partages d'expériences au ministère des Finances et du Budget

Dans ce domaine, les facilités d'accès à l'information via les nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC) doivent, quant à elles, être perçues comme éléments facilitateurs pour vulgariser l'information.

– Le facteur «société» et mise en concurrence

Les dysfonctionnements dans les services publics ainsi que l'augmentation des contentieux mais également les comparaisons de plus en plus fréquentes entre les organisations des secteurs publics et privés constituent des opportunités indéniables pour des démarches d'appréciation de l'efficacité et de la qualité des actions menées.

L'environnement client/citoyen-contribuable est de même à prendre en compte de par la tendance d'un niveau de sécurité attendu toujours plus important en terme d'efficacité et de qualité.

Les enquêtes du cabinet LAMOTTE peuvent dans ce sens être considérées comme des opportunités. En effet, le cabinet François LAMOTTE est missionné depuis plusieurs années par l'association des départements de France pour réaliser des appréciations de l'évolution des SDIS au niveau national.

Cette démarche, commandée par une association d'élus, montre leur intérêt pour obtenir des éléments de comparaison susceptibles d'être pris en compte dans les décisions qu'ils sont amenés à prendre vis-à-vis des services d'incendie et de secours.

– Le facteur social

Il est de plus en plus souvent énoncé que l'homme doit retrouver sa place au sein des entreprises, au sein de la société tout entière⁴⁸: « Il faut remettre l'homme au sein de l'organisation.»⁴⁹

Le capital humain est une ressource à préserver et implique des politiques définies et appréciables. En effet dans le volet « Management » du rapport « Ambitions Volontariat » ainsi que dans la synthèse des propositions faites, figure le management des sapeurs-pompiers volontaires parmi les critères d'évaluation de la performance des services d'incendie et de secours et de l'encadrement. En d'autres termes, il est proposé d'apprécier la prise en compte des attentes de cette ressource humaine qui contribue au fonctionnement de nos organisations.

– Le facteur environnemental

La préservation de l'environnement est une préoccupation écologique, sociale et économique. Préserver notre environnement naturel impose des changements individuels et collectifs. Chaque acteur économique est responsable de l'impact de son activité sur l'environnement. De ce fait, ce facteur est pris en compte par le code des marchés publics⁵⁰ dans la détermination des besoins à satisfaire et dans les critères d'appréciation des offres. La prise en considération de l'aspect environnemental doit pouvoir se mesurer. Il fait l'objet de normes et référentiels qui lui sont propres comme l'ISO 14001.

– Le facteur financier

La notion de rentabilité financière et de performance économique sont des principes de base dans le secteur privé capitaliste. Si la vocation des services publics exclut la notion de rentabilité, leur

48 Couillet-Demaizière *Au-delà de l'écologie. Développement durable* 2010 Éditions Afnor page 70

49 Entretien avec le directeur du SDIS 71 – Col. Michel Marlot

50 Code des marchés publics Titre II Dispositions générales Chapitre 1^{er} article 5 Définition des besoins

viabilité passe néanmoins par la recherche d'un certain équilibre financier.

De ce fait et dans la mesure où les conseils généraux vont connaître une raréfaction de leurs ressources financières liée à la suppression de la taxe professionnelle notamment, et à des transferts de compétences, les services d'incendie, dont 54% des recettes de fonctionnement proviennent des départements, vont être impactés⁵¹.

Aussi, les SDIS vont être progressivement amenés comme les autres collectivités, à évaluer leurs organisations dans une recherche d'efficacité et de lisibilité accrue.

Les rapports d'inspection de la direction générale des finances et des chambres régionales des comptes préconisent déjà des actions dans ce sens.

2.2.2 Des contraintes facteurs de progrès

L'analyse des menaces de l'environnement doit conduire à l'identification des éléments du contexte qui font ou pourraient faire obstacle à la réalisation du projet.

- Le positionnement de la DSC et du service de l'inspection dans une démarche globale.

Le service de l'inspection de la direction de la sécurité civile a trois principales missions :

- l'évaluation périodique des services d'incendie et de secours tous les cinq ans ;
- les enquêtes techniques suite à accidents et/ou dysfonctionnements ;
- la participation avec d'autres corps d'inspection à des audits.

Dans le cadre de sa mission d'évaluation périodique des SDIS, elle procède principalement à l'évaluation des points suivants⁵² :

- l'appréciation de la prise en compte des préconisations arrêtées lors de la précédente inspection ;
- l'appréciation de la prise en compte des différents documents de politique générale du service et de leur mise en oeuvre (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, contrôle de gestion, mise en place d'outils de pilotage, définition de projet de service structurant,...) ;
- l'appréciation des marges de progression ;
- l'appréciation comparative avec d'autres SDIS similaires.

Dans une volonté d'homogénéiser et de faire accepter une démarche commune, la reconnaissance du rôle de la direction de la sécurité civile est étroitement liée à sa crédibilité en matière de performance. Aussi, les questions spontanées suivantes peuvent être posées : quelles sont ses références en matière de démarche d'amélioration continue ? applique-t-elle notamment en tant qu'échelon central les directives de la LOLF en dehors de la thématique principale de la RGPP ?

Le positionnement hiérarchique de la direction de la sécurité civile et notamment le rôle du service

51 Association de Départements de France – Enquête 2009 du cabinet François Lamotte sur les SDIS

52 Entretien avec l'adjoint au chef du service de l'inspection de la DSC – Col. Marc Greff

de l'inspection associé à la crainte des notions de mesure et d'évaluation sont, à mon sens, à percevoir comme des fragilités potentielles dans une démarche globale.

- La crainte des notions de mesure et la proximité des élus

La perception négative de la mesure dans la fonction publique et la frilosité des agents ne doivent pas être négligées. L'analyse effectuée par le cabinet LAMOTTE, les enquêtes menées pour le compte de l'ADF évoquent des « difficultés relatives à l'obtention d'informations jugées comme « secrètes » mais aussi que certains SDIS ne veulent pas « révéler » ce qu'ils sont... »⁵³

Comme nous l'avons formulé, l'évaluation fait peur aux agents car on peut voir en elle un jugement uniquement porté sur les résultats, mais de même l'évaluation peut être crainte de la part des élus.

En effet, les membres du conseil d'administration d'un SDIS pourraient craindre que la mesure du niveau de réalisation des objectifs arrêtés dévoile éventuellement des manquements ou retards par rapport à des engagements pris dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques par exemple. Cette crainte pourrait engendrer une volonté de minimiser les objectifs, comme la validation d'un SDACR réduit à sa plus simple expression.

Le décalage entre l'ambition des objectifs et leur réalisation associé à la proximité des élus locaux peut donc constituer un obstacle dans le projet.

Mais encore la pertinence relative entre les objectifs arrêtés et mesurés pourrait conduire à une remise en cause des objectifs ou des outils de mesure partagés.

- La liberté d'administration

Si certains SDIS pionniers se sont lancés dans des démarches d'amélioration de la performance, qui peuvent être considérées comme des opportunités, les démarches ne sont pas homogènes.

Le SDIS 14 a initié une démarche normative type industrie, celle du SDIS 71 repose sur l'axe sociologique, celle du SDIS 42 est plus orientée sur le contrôle de gestion⁵⁴.

Ceci nous amène à évoquer le facteur juridique de la liberté d'administration des collectivités territoriales et donc des SDIS.

Ce principe est affirmé par l'article 34 de la Constitution de 1958. Plus précisément, l'article 72 stipule « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils d'élus ».

Dans cet esprit, les services d'incendie et de secours et plus exactement leur conseil d'administration disposent d'une liberté de décision en matière de gestion. Cette liberté d'administration peut représenter un obstacle à une démarche commune et doit également être envisagée dans le cadre d'une transparence partagée des résultats mesurés⁵⁵.

- Des collectivités – SDIS hétérogènes

La diversité des organisations rendant les appréciations comparatives difficiles s'assimile à un facteur défavorisant. En effet, la diversité des SDIS, des territoires et de leurs particularités en

53 Colloque des contrôleurs de gestion 04/06/2010 - Assemblée des Départements de France (ADF) - Cabinet François Lamotte

54 Mémoire du Lcl Frédéric Gosse *Système de management intégré appliqué au SDIS 42. Pertinence et avantages sur le plan social, opérationnel et budgétaire* – DDA 2007

55 Entretien avec monsieur Mathieu Lamotte – Consultant Expert - « la clé de la réussite d'un projet global passe obligatoirement par les élus à qui revient la responsabilité de fixer le niveau de qualité et de performance »

terme de risques de sécurité civile, mais aussi les hommes, les cultures, ... pourraient être un frein à une démarche de comparaison.

Pour le service de l'inspection, la comparaison entre SDIS est une démarche extrêmement difficile en raison de la multitude des paramètres dont la cohérence est liée au contexte dans lequel ils sont appréciés⁵⁶. Pour d'autres, les SDIS ne sont pas comparables entre eux pour des questions d'histoire, d'hommes servant les entités, de facteurs différents, ..., et il est davantage nécessaire de remettre l'homme au coeur du système dans une volonté d'amélioration de la performance plutôt que de mesurer pour incrémenter des indicateurs⁵⁷. Ce point de vue repose sur des principes de sociologie selon lesquels d'une part le management d'une collectivité est directement lié à son environnement et d'autre part les différentes composantes d'un système sont interdépendantes⁵⁸.

- Une volonté de partage et de diffusion

Enfin, si le partage de l'information paraît aisé, sa vulgarisation sur le plan de la compréhension peut être délicate. L'exploitation de l'information dans «l'ère de la simplicité»⁵⁹ pourrait être également dénuée de sens et devenir quasi incompréhensible.

2.3 Analyse de l'environnement interne

L'analyse interne consiste en l'analyse des forces et des faiblesses.

Les organisations et les projets sont également influencés de façon permanente par différents facteurs internes. Il s'agit des facteurs favorisant ou défavorisant qui contribuent au succès de la démarche ou au contraire qui empêcheront d'atteindre totalement ou partiellement les objectifs du projet. Nous allons dans cette partie chercher à déterminer les forces et faiblesses de la démarche proposée.

2.3.1 Des atouts à faire valoir

- Une démarche transversale de développement durable

Le Cadre d'Auto – Évaluation des Fonctions publiques propose une approche transversale du développement durable et donc de la démarche sociétale présentée dans la première partie du mémoire. En effet, selon la revue « Qualité en mouvement » (n°298 octobre 2009) « le CAF s'inscrit dans un objectif de performance durable, sur les moyen et long termes. Il constitue un terreau particulièrement fertile à des prises de décisions appropriées et à la motivation des personnels ».⁶⁰

Le CAF vise donc à améliorer les performances des organisations publiques en s'appuyant

56 Entretien avec l'adjoint au chef du service de l'inspection de la DSC – Col. Marc Greff

57 Entretien avec le directeur du SDIS 71 – Col. Michel Marlot

58 Edgar Morin, sociologue et philosophe, *Introduction à la pensée complexe*. Notre époque est caractérisée par une augmentation des interdépendances et des interactions entre sociétés et hommes. Est complexe selon E.Morin « ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se ramener à une loi, ce qui ne peut se réduire à une idée simple »

59 Alain Berthoz et le *concept de simplicité*. L'auteur distingue les notions de simplicité et de simplicité. La simplicité se rapporte à des processus complexes donnant l'apparence d'une grande facilité.

60 Couillet-Demaizière *Au-delà de l'écologie. Développement durable* 2010 Éditions Afnor page 234

pleinement sur les concepts fondamentaux d'équilibre économique, social et environnemental. Les intérêts de la démarche sont multiples; de ce fait les différents acteurs des SDIS peuvent trouver un intérêt spécifique ou global selon leurs sensibilités.

- Une démarche reconnaissant l'accomplissement et les efforts faits

Il ne peut y avoir de progrès sans évaluation⁶¹. En adoptant le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, les collectivités SDIS se doteront d'un cadre de référence qui leur permettra de « mesurer les progrès dans le temps grâce à des auto-évaluations périodiques ».

La notation fait partie des composantes du CAF mais son importance peut être relativisée puisque les résultats des auto-évaluations doivent être avant tout l'identification des points et des domaines d'amélioration. Elle répond aux objectifs de mesure de l'évolution dans le temps, de ses compétences pour orienter des actions d'amélioration et d'identifier les bonnes pratiques.

- Une démarche reconnaissant l'existence de l'entité

La démarche CAF offre l'occasion d'identifier et de mesurer ses propres progrès mais également de les mettre en valeur. De ce fait, elle constitue un outil qui contribue à valoriser l'organisation et les hommes qui la servent donc à reconnaître l'existence de l'entité auto-évaluée.

- Une démarche d'amélioration continue réactive

L'auto-évaluation peut être considérée comme une des étapes du cycle, qui doit être suivie pour réaliser l'amélioration continue décrite par Deming. En effet, comme nous l'avons évoqué dans la première partie de ce mémoire « la roue de Deming » ou cycle PDCA se compose d'une phase de projet pour planifier (Plan), d'une phase d'exécution pour réaliser (Do), d'une phase de contrôle des résultats autrement dit d'évaluation (Check), enfin d'une phase d'adaptation (Act) ou de correction.

La démarche permet donc d'identifier les points forts de l'organisation et les domaines à améliorer dans le cadre de diagnostics périodiques. En effet, elle est axée sur des objectifs mesurables et permet ainsi d'être rapidement réactif.

Ce dernier point a été apprécié comme la raison la plus déterminante pour l'utilisation du CAF, et ce, dans le cadre d'un sondage des organisations européennes ayant utilisé le référentiel⁶². De plus, ce sondage a permis d'identifier le souhait des organisations d'utiliser avant tout le CAF pour elles-mêmes, dans un souci d'amélioration de leur entité avant toute notion de comparaison avec d'autres.

- Une démarche participative

L'association des acteurs aux processus d'amélioration se révèle un moyen de motivation indéniable.

⁶¹ Williams Edward Deming (1900-1993) Statisticien, professeur, auteur, conférencier et consultant américain connu pour avoir amélioré la production aux États-Unis durant la seconde guerre mondiale mais aussi et surtout pour son travail au Japon à partir de 1950.

⁶² Étude sur l'application du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes réalisée par le Centre de ressources CAF à l'Institut Européen d'administration Publique

En effet, en les impliquant dans des processus participatifs, les relations de collaboration évoluent vers un exercice plus collectif des fonctions d'analyse, de suivi et d'orientation consolidant ainsi les collectivités SDIS de l'intérieur.

La volonté de faire participer le personnel à la gestion de l'organisation et de le motiver, compte parmi les raisons déterminantes ayant incité des organisations à appliquer le référentiel.

- Une démarche favorisant les échanges

En acceptant de mettre en commun leurs expériences, les différents acteurs acceptent de s'écouter et d'apprendre à travers la vision des autres. De ce fait, ils peuvent être amenés à se poser des questions encore plus pertinentes pour l'amélioration de l'organisation.

De plus, la mise en oeuvre d'une démarche commune dans les différents SDIS permettrait de pouvoir envisager le partage de « bonnes pratiques » dans un partenariat mutuellement avantageux.

- Une démarche innovante, facile d'utilisation et à faible coût

Dans l'étude des raisons pour sélectionner le CAF plutôt qu'un autre outil de management par la qualité, on identifie sa facilité d'utilisation, son adaptation au secteur public et le faible coût de sa mise en oeuvre.

- Une démarche d'amélioration dans des organisations structurées

Les services d'incendie et de secours sont des organisations structurées. Ceci est étroitement lié à leur culture opérationnelle et constitue un élément favorable à la mise en oeuvre d'une démarche reposant sur des processus.

2.3.2 Des faiblesses à combler

- Une méconnaissance des outils

Cette méconnaissance conduira inévitablement à un manque de mesure dans l'organisation. Elle s'explique par une insuffisance, voire l'absence de culture et donc de formation, en matière d'évaluation et de management par la qualité.

- Une adhésion partielle à la démarche

Une démarche d'amélioration de la performance est en elle-même un engagement fort de la collectivité.

Cet engagement doit être partagé par l'ensemble des acteurs au travers de l'engagement managérial. Sa défaillance conduirait à une adhésion partielle pouvant compromettre la cohérence des résultats et la réussite de la démarche.

En effet, le manque d'adhésion peut engendrer une utilisation incorrecte des outils menaçant la cohérence des mesures et l'homogénéisation de la démarche.

Mais aussi, les difficultés liées à la rétention de données et d'informations pour se protéger, se masquer et donc de ne pas adhérer ne peuvent que nuire à l'appréciation de l'efficacité, de la qualité voire de l'efficacité de l'action ou du service mesuré tout comme au partage de bonnes pratiques.

- Une absence de vision globale

Parmi les principaux freins rencontrés par les services ayant déjà testé la démarche, la notion d'absence de vision globale des participants émerge.⁶³

Cette faiblesse pourrait ainsi se présenter aussi dans les SDIS en raison d'un fonctionnement très hiérarchisé lié à l'activité opérationnelle et une transversalité souvent à améliorer.

- Un manque de conviction sur la pertinence de comparer les SDIS.

Faut-il comparer les SDIS ? Est-ce possible ? Quel est l'intérêt ?

Les avis sont partagés sur la question de la comparaison. Le référentiel CAF/EFQM permet en théorie de pouvoir comparer les organisations selon le principe du « tout est comparable, excepté le cœur de métier ».

Pour d'autres, les SDIS ne sont pas comparables et cette volonté serait une erreur. Il conviendrait plus de replacer l'homme au cœur de la performance d'une collectivité par le développement de ses compétences en corrélation avec les objectifs de cette collectivité. L'absence de conviction sur ce point constitue une faiblesse pour la mise en œuvre de cet aspect de la démarche.

- Un caractère fastidieux

Les démarches « qualité » ont souvent présenté un caractère fastidieux qui peut freiner le projet. Cela fut notamment le cas avec les normes ISO 9000 dans les années 90. Ce ressenti est en général lié au phasage des différentes étapes de la démarche, qui donne un sentiment de répétition permanent de l'action, associé à la rédaction systématique de tous les processus.

Par la suite, la révision des normes de la série 9000 a considérablement allégé les démarches et réduit les lourdeurs de mise en œuvre. Néanmoins, les cadres dirigeants actuels sont également ceux qui ont connu la mise en place de ces normes et qui en ont conservé « la première image ».

Mais encore, il faut être conscient qu'un décalage temporel trop important entre la mise en œuvre de la démarche et la perception des effets bénéfiques peut conduire également à un épuisement des volontés.

- Le scepticisme et l'immobilisme du fonctionnaire

Le scepticisme, quant à la pertinence des résultats de la démarche dans son ensemble, est un frein constant au projet. Conformément à la réponse « oui, mais... », il laisse imaginer une adhésion des acteurs avec néanmoins un doute permanent qui peut nuire au dynamisme que

⁶³ Étude sur l'application du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes réalisée par le Centre de ressources CAF à l'Institut Européen d'administration Publique

requiert la démarche.

L'immobilisme du fonctionnaire, image qui lui est souvent prêtée, s'oppose au dynamisme des démarches d'amélioration de la performance.

En effet, conformément aux quatre phases de la roue de Deming, il est nécessaire à l'issue des auto-évaluations de faire preuve de réactivité pour progresser.

2.4 Saisir les opportunités et combler les fragilités : les enjeux stratégiques de la démarche

Le diagnostic réalisé précédemment autorise maintenant la mise en oeuvre des matrices stratégiques pour chacun des neuf segments appréciés dans les environnements externe et interne. Les tableaux proposés en annexe rassemblent ces réflexions de façon synthétique par finalité.

2.4.1 Saisir les opportunités

Les opportunités de l'environnement et les forces du projet favorisent la suggestion de l'appréciation chiffrée en considérant les services d'incendie et de secours dans leurs spécificités singulières, en d'autres termes dans leurs caractéristiques, dans leur contexte et dans leur environnement.

En effet, le fait que chaque entité se reconnaisse individuellement et collectivement génère la cohésion et la pertinence de la démarche. Cette reconnaissance réciproque est d'ailleurs en adéquation avec la valeur partagée de « l'esprit de corps » identifiée préalablement. De plus, elle agit également sur l'affect en suscitant l'envie de poursuivre dans la démarche.

Pour cela, les actions ne devront être ni agressives, ni démagogiques, mais véhiculer le sentiment d'évaluation positive.

En outre, il est souhaitable de s'appuyer sur les démarches existantes tendant vers l'amélioration de la performance afin de rechercher des éléments bénéfiques à l'ensemble des parties dans le cadre d'une démarche partagée.

Les talents des entités SDIS doivent être connus en les valorisant et en favorisant la possibilité de faire librement reconnaître les performances de chacun.

L'encouragement dans cette démarche d'amélioration de la performance renvoie par ailleurs au concept d'exemplarité qui doit s'appliquer à l'échelon territorial mais également à l'échelon central.

De plus, par une stratégie de communication adaptée, il convient de favoriser la diffusion des résultats mesurés sans jugement de valeur sur l'information transmise et de stimuler de ce fait les échanges et le partage de bonnes pratiques.

2.4.2 Renforcer les fragilités

Une stratégie défensive de « rassurance » des services d'incendie et de secours doit être envisagée et mise en oeuvre.

La direction de la sécurité civile possède une légitimité sur le plan régalien pour mener une démarche globale avec les SDIS (voir 2.2.1 Un environnement favorable) mais souffre, à mon sens, d'une image trop hiérarchique vis-à-vis des services d'incendie et de secours qui s'oppose à la notion de « suggestion » mais aussi de l'absence de référence en terme de démarche d'amélioration de la performance (voir 2.2.2 Des contraintes facteurs de progrès). Cependant, la volonté d'un de ses services de s'engager dans une démarche continue d'amélioration de la performance doit permettre de transformer cette fragilité en opportunité.

C'est pourquoi il est nécessaire de développer une stratégie visant à rassurer les SDIS sur l'absence d'obligation afin de maximiser la libre adhésion à la démarche.

Mais aussi le scepticisme doit être combattu par une stratégie de persuasion. Il est nécessaire de démontrer que l'ensemble des collectivités SDIS ont tout à gagner dans la démarche et surtout rien à perdre. Le principe du « gagnant – gagnant » doit être souligné conformément aux valeurs partagées « d'équité et d'esprit de corps ».

Les craintes et faiblesses liées à l'absence de culture et au manque de compétences doivent être palliées par le biais d'une stratégie d'accompagnement.

L'acculturation doit intégrer des formations adaptées aux outils de mesure et à l'appréciation des organisations afin de combler les fragilités identifiées. Mais aussi, il est nécessaire d'accompagner la lecture des résultats dans un souci de compréhension et d'entretien de la motivation pour poursuivre dans la démarche. L'objectif est ici l'appropriation individuelle de la démarche afin que le concept soit intégré dans le travail quotidien.

À ce stade de l'étude, le diagnostic et la mise en oeuvre des différentes matrices permettent de dégager des axes et des orientations stratégiques. Ainsi, l'amélioration de la performance des services d'incendie et de secours par le biais de l'auto-évaluation dans le cadre d'une démarche globale requiert :

- de développer la notion de mesure dans les SDIS en suggérant l'appréciation chiffrée par le biais d'une stratégie de considération et de « rassurance » des différentes entités.
- d'homogénéiser une démarche partagée en déployant des stratégies de persuasion, d'acculturation et d'accompagnement.
- de favoriser le partage des bonnes pratiques en développant des stratégies de communication, de diffusion et de valorisation.

3. PROPOSITIONS D'ACTIONS POUR LA RÉUSSITE DU PROJET

L'enjeu du cadre de l'auto-évaluation est de permettre aux collectivités d'expliquer les écarts et non de mesurer de façon purement restrictive. C'est donc la capacité à dégager des axes d'amélioration et non la notation qui prime.

3.1 Développer des stratégies de « assurance » et de considération des services d'incendie et de secours

3.1.1 La définition du pilotage du projet

À travers ce projet de recherche continue de l'optimisation de la performance, les services d'incendie et de secours devraient librement s'engager dans une démarche de conduite du changement.

La définition du pilotage d'un projet global renvoie directement à la problématique de la gouvernance des services d'incendie et de secours, qui est partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Dans le cadre de la démarche étudiée, elle doit prendre en compte les différentes entités concernées tout en préservant la notion de suggestion qui contribue à rassurer.

Différentes hypothèses peuvent être envisagées :

- Ainsi, au regard des missions reconnues par la loi du 13 août 2004⁶⁴, il est logique de s'interroger sur un pilotage par la DSC. Son rôle est légitime sur le plan régalién⁶⁵ pour mener une démarche globale avec les SDIS (voir 2.2.1 Un environnement favorable) mais elle n'a pas de crédibilité en matière de management par la qualité. Aussi, le souhait du service de l'inspection de s'engager dans une démarche d'amélioration continue de la performance peut permettre de transformer cette difficulté en opportunité et la présence du colonel TREPOS, ancien directeur du SDIS 79, donne également du crédit à l'ensemble.

Toutefois, sa position hiérarchique risque de véhiculer un caractère obligatoire ici non souhaité qui pourrait desservir le projet.(voir 2.2.2 Des contraintes facteurs de progrès)

- Dans le fonctionnement des SDIS les élus des conseils d'administration sont les réels décideurs. Aussi, les intégrer dans le projet dans une volonté de faire adhérer au plus haut niveau est une logique cohérente. Mais encore, le souhait de considérer les différents SDIS nécessite que la profession soit représentée. La CNSIS créée par la loi de modernisation de la sécurité civile rassemble à la fois des représentants de l'État, des élus, des directeurs des services d'incendie et de secours et des personnels de la profession. Le caractère légitime des participants nous amène à imaginer confier le pilotage partagé de ce projet global à un bureau de la CNSIS .

Cependant, cette solution donne également au projet un caractère officiel auquel se rattache la notion de directive à suivre qui s'oppose à une démarche volontaire. Ce caractère obligatoire est à l'opposé d'une démarche progressive amenant les élus des conseils d'administration des SDIS à s'engager librement.

⁶⁴ Loi 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et arrêté du 27/08/2010 modifiant celui du 22/04/2005.

⁶⁵ Entretien avec Monsieur Pierre Besnard, chef du bureau des services d'incendie et de secours à la DSC.

- Une autre hypothèse pourrait être d'envisager le pilotage par le conseil de perfectionnement de l'ENSOSP qui affiche « sa volonté d'ouverture à des démarches innovantes et à d'autres environnements tout en conservant les « équilibres entre les services, les disciplines et les territoires »⁶⁶.

En effet, ce conseil est composé de personnels représentant les différentes entités pouvant être concernées par cette démarche globale, notamment le directeur de l'ENSOSP, le directeur du CNFPT, la DSC, un représentant des directeurs des SDIS. Par ailleurs, son futur président est le directeur de l'Institut National des Études Territoriales (INET) et au delà de ce projet global, ce pilotage contribuerait à renforcer les liens ENSOSP - INET pour les formations des cycles supérieurs de management et des cycles de direction générale.

L'inconvénient de cette proposition réside dans un pilotage autour de l'ENSOSP qui certes s'engage elle-même dans une démarche de management par la qualité et offre des gages de transversalité avec son département Études et Recherches notamment mais dont la vocation est avant tout de former. De ce fait, sa légitimité en tant que pilote de projet pourrait être discutée.

- Enfin, une autre hypothèse consisterait à débiter cette démarche projet de façon moins formelle. En rassemblant des représentants de l'ENSOSP, du service de l'inspection et des SDIS volontaires ayant déjà initié ou souhaitant initier une démarche dans leur propre service, serait assuré un co-pilotage souple, plutôt informel et garantissant une neutralité dans une démarche de "suggestion".

Ainsi, il s'agirait d'un processus d'autosaisine de différents services volontaires dans le cadre d'une démarche d'expérimentation. Dans une première phase, les participants organiseraient un co-pilotage, lequel devra ensuite laisser la place à un pilotage intégrant la représentation des élus de CASDIS à qui revient la responsabilité d'arrêter les politiques des SDIS.

La définition du pilotage du projet n'est donc pas aisée et devra, à mon sens, évoluer dans le temps au fur et à mesure que la démarche prendra de l'ampleur par le partage d'expériences notamment, et jusqu'à amener les élus des conseils d'administration des services d'incendie à s'engager librement. En tant que démarche concernant l'ensemble des personnels des services d'incendie, son partage ne devra pas se limiter au monde professionnel que constitue les sapeurs – pompiers professionnels et les personnels administratifs et techniques. En effet, elle devra prendre en compte la nécessité d'une acceptation par le monde des sapeurs – pompiers volontaires⁶⁷ dont certains ont pu connaître dans leurs vies professionnelles, des expériences de démarches qualifiées qui ont forgé leurs bonnes ou mauvaises opinions en la matière.

3.1.2 L'exemplarité des acteurs

Au sein de l'Union Européenne, plus de 2000 organismes se sont engagés dans la démarche d'auto-évaluation CAF – EFQM. En France, seuls quinze ont déclaré se lancer dans la démarche.

⁶⁶ Délibération du conseil d'administration de l'ENSOSP sur son projet d'établissement – 25 juin 2009

⁶⁷ Rapport de monsieur Luc Ferry *Ambitions Volontariat* (nov 2009) traitant du management des sapeurs-pompiers volontaires. Le management des SDIS est essentiellement tourné vers les sapeurs-pompiers professionnels et il est nécessaire d'intégrer les particularités des sapeurs-pompiers volontaires. Ces derniers ont peut être connu des expériences négatives de démarche qualifiée dans leurs activités professionnelles qui véhiculerait de ce fait une image dorée et déjà négative de ce type de démarche.

Au regard des différentes lectures sur le modèle européen de management public, le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques constitue sans doute un instrument prometteur. Or, en France, il semble méconnu et la Direction générale de la modernisation de l'État qui en fait sa promotion ne se l'applique pas à elle-même.

La notion d'exemplarité dans ce type de démarche reste primordiale. Préconiser une attitude pour s'améliorer et ne pas se l'appliquer, n'incitera certainement pas les collectivités SDIS à se lancer dans le projet.

Afin de pouvoir suggérer de manière crédible et rassurer l'ensemble des SDIS auprès desquels la démarche sera proposée, il est nécessaire que l'entité pilote et les membres du comité de pilotage se lancent eux-mêmes dans la mise en oeuvre du référentiel, s'auto-évaluent avec impartialité et sans complaisance et le fassent savoir.

3.1.3 Le partage des attentes et finalités

Une stratégie de considération repose sur des valeurs réellement partagées. Le partage entre les membres du comité de pilotage doit être réalisé en amont si on veut rester cohérent avec un alignement des attentes des SDIS et des finalités de la démarche sur les valeurs.

Le référentiel d'auto-évaluation doit être adapté aux besoins des services d'incendie et de secours quels que soient leurs stades d'avancement vers la culture du résultat. En effet, au fur et à mesure qu'une collectivité progresse dans la performance, plus ses besoins d'évaluation évoluent jusqu'à devenir un réflexe dans toutes les démarches menées.⁶⁸

Par ailleurs, l'appréhension des SDIS dans leurs spécificités, dans leurs caractéristiques, dans leurs contextes et dans leurs environnements doit être effectuée parallèlement à l'analyse de la démarche CAF afin d'aboutir à un référentiel partagé.

L'appropriation de la démarche passe donc par une « customisation du modèle CAF »⁶⁹ pour les services d'incendie en un document pro forma que nous pourrions baptiser « Performance SDIS ». Ce référentiel ou document pro forma permettrait, à chaque service d'incendie et de secours, de se retrouver individuellement et collectivement dans un souci de pertinence de la démarche.

3.1.4 La prise en compte de l'impact financier

Dans une volonté de suggérer la prise en compte d'une démarche nouvelle dans l'organisation et le pilotage des services d'incendie et de secours, il est logique de considérer l'impact financier pour ces collectivités.

Les services d'incendie et de secours ne disposent pas des savoirs faire nécessaires à la mise en oeuvre de cette démarche d'amélioration continue. De plus, les ressources financières des SDIS sont différentes selon leur catégorie d'appartenance et l'évolution de leur financement laisse présager des difficultés.

68 Guide sur la Performance dans les collectivités territoriales- Étude réalisée par trois élèves administrateurs territoriaux – 2006

69 Entretien avec monsieur Xavier de MASSOL, chef du service Qualité Maîtrise des Risques de la direction régionale de Pôle Emploi Pays de Loire. Cette structure régionale, qui est née de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, a souhaité rapidement adhérer à la démarche proposée par leur direction générale de bâtir les étapes vers une qualité aboutie de leur service via le CAF. Pour cela ils ont élaboré un guide d'auto-évaluation personnalisée sur les bases du référentiel CAF dans le cadre d'un programme d'amélioration continue dénommé «Océane».

Aussi, peut-on imaginer une incitation financière pour favoriser l'adhésion de ces collectivités à une démarche globale et volontaire ?

De façon générale les aides financières de l'État, pour favoriser un programme, se manifestent par le biais du fonds d'aide à l'investissement. Or, la démarche ici étudiée ne porte pas sur l'acquisition de matériels et autres équipements imputables en section d'investissement mais sur une démarche fonctionnelle tendant à faire évoluer la performance des services d'incendie et de secours. Les dotations globales de fonctionnement sont par contre versées aux conseils généraux et non aux SDIS.

La mise en place d'une démarche CAF – EFQM nécessite avant tout du temps pour former ses personnels et pour exécuter périodiquement des auto-évaluations.

Selon « Pôle emploi des Pays de Loire » qui est actuellement un des quelques exemples français à s'être engagé dans la démarche, la phase la plus longue est celle du partage des attentes et des finalités, conduisant à l'élaboration d'un guide ou d'un recueil pro forma évoqué dans la partie précédente.

Cependant, « la mise en oeuvre et le suivi de cette démarche dans une volonté de continuité fait appel à la présence d'un référent dans les collectivités » comme le souligne dans un entretien le directeur du SDIS du Calvados, qui a engagé son service dans une démarche d'amélioration continue.

Tous les SDIS n'ayant pas la capacité d'allouer ou de créer un emploi budgétaire pour mettre en place un bureau de la qualité et de la performance, il est souhaitable de rechercher des solutions palliatives dans une volonté de considération et afin de rassurer face à cette difficulté.

Une proposition pourrait être d'envisager la mise à disposition de conseillers « qualité-performance » de l'école nationale, qui interviendraient dans le cadre de missions de soutien périodique.

Une autre proposition serait la mutualisation de ce type d'emploi à un niveau territorial à définir et qui pourrait être l'échelon zonal eu égard à la volonté de renforcement de ce niveau.

Mais encore, une autre proposition consisterait à faire appel aux universitaires dans le cadre de leurs formations à un niveau d'étude restant à définir, et dans le cadre de conventions avec les universités pour assurer une continuité.

Cependant, l'incitation financière directe dans une période où l'État est lui même en pleine mise en oeuvre de la révision générale des politiques publiques est bien entendu un pari difficile et la réponse à l'incitation financière deviendrait plus une réponse à la question suivante : dans quelle mesure les collectivités SDIS, qui s'engagent dans cette démarche, peuvent en attendre « des bénéfices économiques »?

Aussi, l'incitation des SDIS dans la démarche par les perspectives d'économies engendrées suite à l'amélioration de leurs performances pourrait faire l'objet d'une stratégie de persuasion. En effet, le projet amènerait les services d'incendie à faire rentrer leurs démarches actuelles de fonctionnement dans un cadre, celui de la démarche qualité, pour améliorer l'organisation actuelle et la rendre plus efficiente.

Il est tout à fait imaginable que la performance globale influence la performance financière d'une collectivité. Sur ce postulat, nous pouvons imaginer l'existence de cercles vertueux liés à

l'engagement dans la démarche CAF, lequel génère une amélioration de la performance financière et dégage des ressources excédentaires pouvant être réinvesties.

En effet, le développement de démarches innovantes par différentes collectivités dans un environnement de proximité peut engendrer des effets de synergie entre les partenaires (principe de mutualisation). De plus, il est également imaginable que les services d'incendie et de secours les plus performants puissent bénéficier de comportements relativement favorables de la part de leurs financeurs dans une démarche très transparente. Cette transparence pourrait être marquée par la présentation périodique du suivi de l'évolution d'indicateurs, qui requiert préalablement la réalisation d'un état des lieux.

Il faut, en définitive, convaincre de l'intérêt économique futur par l'apport de méthodologie dans l'organisation actuelle.

3.2 Développer des stratégies de persuasion, de formation et d'accompagnement personnalisé

3.2.1 Vers une démarche volontaire

Une démarche de progrès doit s'inscrire dans les projets structurants d'un service d'incendie et de secours. Elle se conçoit notamment dans une volonté de dynamisation de l'ensemble des services dans le cadre d'un projet pour les années à venir.⁷⁰

L'homogénéisation d'une démarche s'appuie avant tout sur une éthique collective et de responsabilité. Les mécanismes de résistance au changement sont extrêmement puissants. Aussi, la volonté de progresser est fondamentale. Elle doit être réelle, forte, pérenne et partagée par les membres du comité de pilotage pour persuader les autres dirigeants de SDIS à les imiter.

L'adhésion est très dépendante de la personnalité et des convictions des différents dirigeants. Mais aussi, le partage au plus haut niveau est une condition de garantie du caractère stratégique et des résultats de la démarche.

Le plus souvent, les collectivités font en imitant également ce qui est fait par d'autres.⁷¹

Une campagne de persuasion se construit autour d'une solide expertise et d'un argumentaire crédible. Ainsi, il pourrait être envisagé les actions suivantes :

- sensibiliser : élaboration d'un questionnaire à soumettre aux différents dirigeants de service d'incendie et de secours, lors d'un colloque ou d'une formation de maintien des acquis, pour leur faire prendre conscience des progrès envisageables par leur service au travers d'une démarche CAF ;
- informer et documenter : présentation d'exemples réussis de démarche CAF comme celle de Pôle Emploi Pays de Loire ;
- aider à persuader : élaboration d'un mémento dont la vocation serait d'aider les dirigeants de SDIS à communiquer en interne avec les élus de leur conseil d'administration, leurs cadres et

70 Bonaldo M. et Girard C. 2008 *Démarche de progrès et collectivités locales* Éditions Afnor

71 Gond JP. et Igalens J. 2^{ème} édition 2010 *La Responsabilité sociale de l'entreprise*. Éditions Presse Universitaire de France.

leurs agents, en définissant les actions nécessaires pour surmonter les freins au changement et persuader des vertus de la démarche. Chacune des cibles évoquées ci-dessus doit bien entendu faire l'objet d'une communication adaptée en fonction des enjeux et rôles éventuels dans la mise en oeuvre d'une démarche d'auto-évaluation. Pour cela, les éléments rassemblés dans les diagnostics interne et externe sont des facteurs à prendre en considération dans le cadre de cette action.

3.2.2 Former les cadres dirigeants

La nécessité d'acculturer progressivement les cadres des SDIS au management par la qualité avec une certaine homogénéité, amène à envisager différents niveaux de formation en fonction des emplois tenus. Pour chacune des formations, il faudra bien entendu définir des objectifs de formation ainsi que des objectifs pédagogiques différents dans une volonté de susciter l'intérêt.

Les formations initiales de « Lieutenant » rassemblent des agents impliqués par la suite dans l'explication de la mise en oeuvre de démarche qualité auxquelles ils pourraient être amenés à participer. Autrement dit, les Lieutenants constituent un échelon participant à la diffusion de l'information.

Les formations d'adaptation à l'emploi de chef de groupement rassemblent, quant à elles, des cadres devant pleinement vendre le management par la qualité et les démarches d'amélioration continue.

Pour ces deux niveaux de formation, l'ENSOSP est ici entièrement dans sa mission de dispenser une culture commune aux cadres de la profession. Selon les niveaux de formation, il conviendrait de pratiquer à la fois enseignement didactique et retour d'expériences par l'intervention des sachants (AFNOR) et des intervenants de SDIS ayant initié des démarches. Le retour d'expériences dans ces actions de formation est particulièrement important pour ces cadres communiquant car il permet de visualiser concrètement des démarches.

Concernant les formations de directeurs départementaux adjoints, le niveau hiérarchique est souvent au carrefour du fonctionnel et du territorial d'où une position privilégiée pour impulser les démarches d'amélioration continue dans la collectivité et les techniques de mise en oeuvre en mode projet.

Les directeurs départementaux doivent, quant à eux, démontrer auprès du conseil d'administration tous les avantages d'une telle démarche à long terme afin de faire valider une politique stratégique par les élus.

Aussi, pour ces cadres supérieurs, il serait intéressant d'imaginer des formations durant les FAE des directeurs adjoints et les FMA des directeurs dans le cadre d'un partenariat ENSOSP-INET qui permettrait un brassage des cadres territoriaux sur des problématiques partagées et d'offrir une ouverture sur l'extérieur.

3.2.3 Assurer un accompagnement des démarches

Face aux hésitations préalables et aux difficultés futures que certains services d'incendie et de secours pourraient rencontrer dans leurs parcours vers la recherche de l'amélioration de leur performance, il est nécessaire de proposer un soutien afin d'éviter la démotivation et l'abandon.

L'objectif est d'accompagner les collectivités SDIS vers l'autonomie complète en matière d'amélioration de leur performance par l'auto-évaluation.

Pour cela, des démarches d'accompagnement doivent être envisagées tout en renforçant l'homogénéisation de la mise en oeuvre de la démarche CAF. Les réflexions sur le sujet conduisent à distinguer des hypothèses d'accompagnement personnalisé et d'accompagnement – assistance.

Un accompagnement personnalisé ?

La démarche d'accompagnement personnalisé se construit à partir des connaissances, donc du niveau d'acculturation des personnels d'une collectivité SDIS et notamment de l'encadrement dont la volonté d'engagement doit être visible. Adossée aux compétences des personnels, elle doit également être articulée au projet du service d'incendie et de secours, c'est-à-dire à ses besoins afin d'aider la collectivité à construire et à maîtriser son parcours vers la mise en oeuvre du référentiel CAF.

- Un accompagnement personnalisé des SDIS par des ressources compétentes de l'ENSOSP :
Dans cette hypothèse, l'école nationale jouerait un rôle proche de celui de consultant à distance mais pourquoi pas également avec des missions ponctuelles d'aide et de conseil. Cette éventualité requiert qu'elle puisse juridiquement remplir cette mission et qu'elle possède ou se dote des ressources humaines nécessaires en terme d'effectifs et de compétences.
- Un accompagnement personnalisé via un partenariat DSC/ ENSOSP/ AFNOR :
Il s'agirait ici de faciliter des accompagnements personnalisés à la demande des SDIS dans leur démarche projet par le biais d'une convention-cadre avec l'association française de normalisation.
L'homogénéisation de la démarche serait assurée par des intervenants de même origine avec considération des différents SDIS. Financièrement, si la démarche est prise en charge par le niveau central, l'incitation serait bien entendu très forte. Il peut également s'agir de prestations négociées dans l'intérêt d'une démarche globale.
- Un accompagnement personnalisé par le service de l'inspection de la DSC :
Cette hypothèse pourrait conduire le service de l'inspection dans une démarche pro active, donc positive, vis-à-vis des SDIS. À terme, elle pourrait même aboutir à une évolution du déroulement de l'organisation des inspections en n'abordant que les facteurs dont les résultats sont à améliorer dans le cadre des auto-évaluations des services d'incendie et de secours. Bien entendu seraient nécessaires, d'une part la reconnaissance préalable dans le cadre de nouvelles missions, d'autre part les ressources en termes d'effectifs et de compétences.
- Un accompagnement – assistance au niveau zonal :
Cette hypothèse se rapproche de celle faite préalablement d'un accompagnement par la Direction de la Sécurité Civile. Elle s'intègre ici dans la démarche souhaitée par l'État de renforcer le niveau zonal⁷². Par ailleurs, les états-majors de zone de défense de sécurité civile étant interministériels, cette proposition pourrait permettre d'envisager à terme des partages d'expériences et de bonnes pratiques entre services en supposant que la Gendarmerie Nationale poursuive son expérience CAF et que les autres services s'intéressent également à la démarche. Néanmoins, elle requiert la création d'emplois spécifiques à ce niveau de gestion.

⁷² Décret du 4 mars 2010 portant sur les prérogatives des préfets de zone. La zone est à la fois un échelon de soutien, de mise en cohérence et de coordination renforcée. Le préfet de zone dispose d'un état-major interministériel de zone qui voit ses compétences étendues à l'ensemble des missions de sécurité nationale.

Un accompagnement – assistance dans le cadre de "formations – actions" ?

Il s'agit ici d'ingénierie pédagogique. Les formations – actions telles que les propose déjà le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) constituent une double démarche, celle de former pour transmettre des connaissances et celle de former pour conduire un projet spécifique. Les objectifs sont d'apporter des connaissances et des méthodes à des groupes projet, de partager des démarches mises en oeuvre par chacun de ces groupes et enfin d'apprécier ensemble le travail accompli dans les services respectifs.

– Des programmes ENSOSP-INET

Il s'agit d'envisager des programmes de « formations – actions » sur la démarche CAF dans le cadre d'un partenariat entre l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers et l'institut national des études territoriales destinées à des groupes de projet issus de différentes collectivités. Les groupes projet des SDIS volontaires seraient constitués des personnes influentes pour la démarche et devraient rassembler des cadres sapeurs-pompiers, techniques et administratifs. Le déroulement pourrait s'organiser sur des périodes de 2 à 3 jours sur une durée maximum de 18 mois encadré par des professionnels en différents lieux, dont Aix les Milles (ENSOSP) et Strasbourg (INET). Dans cette hypothèse, nous aurions une démarche d'accompagnement avec une ouverture de l'école à tous les cadres des SDIS pour une culture commune ainsi qu'un brassage avec des cadres territoriaux sur des problématiques partagées et donc une ouverture enrichissante sur l'extérieur.

3.3 Développer des stratégies de communication, de diffusion et de valorisation

La communication est au coeur de la démarche d'amélioration de la performance. Elle constitue un vecteur essentiel au changement et à la motivation des acteurs. Au delà du simple échange d'informations, elle doit donner du sens au projet afin de susciter l'adhésion du plus grand nombre.

L'élaboration d'un plan de communication permet de définir et de planifier les actions à mettre en oeuvre dès le lancement de la démarche puis de façon continue.

3.3.1 L'édition d'un recueil

Dans le cadre d'un plan de communication, il est important dans une volonté de partage et de recherche d'adhésion, d'expliquer le projet et de proposer une démarche, mais aussi d'annoncer les résultats escomptés.

Pour cela, un recueil pourrait être élaboré rassemblant les principes fondamentaux propres à toute démarche de conduite du changement sur lesquels les services d'incendie et de secours pourraient s'appuyer :

- une stratégie élaborée conjointement par la direction et les élus du conseil d'administration du SDIS ;
- une conduite de la démarche au plus haut niveau dans un souci de légitimité ;

- un management participatif sans ambiguïté ;
- une communication interne et externe planifiée et maîtrisée ;
- ...

L'élaboration de ce recueil de « recommandations » viserait à orienter les collectivités SDIS de façon homogène mais néanmoins avec souplesse dans la démarche. Il permettrait par ailleurs de responsabiliser les différents acteurs dans leurs choix.

3.3.2 L'animation d'un réseau

La communication est un passage indispensable pour le déploiement d'une démarche globale. Elle doit répondre à différents objectifs et notamment :

- fédérer les services d'incendie et de secours autour d'un projet transversal ;
- sensibiliser et informer l'ensemble des acteurs ;
- permettre d'échanger des pratiques ;
- ...

La dispersion géographique et les différences de taille comme de ressources des SDIS sont des freins à une démarche globale homogène. Aussi, la mise en oeuvre d'une plate forme collaborative pourrait permettre de transformer ces faiblesses en opportunités.

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication permettent la mise en oeuvre à distance d'une communication active et dirigée. En effet, le numérique offre la possibilité du partage, en temps réel, de l'information et des ressources.

Les objectifs de cette plate forme collaborative pourrait être de proposer aux services d'incendie et de secours, entre autres :

- des outils et des ressources pédagogiques actualisés et validés par le comité de pilotage ;
- des espaces d'échanges de pratiques entre SDIS ;
- des informations sur les pratiques dans d'autres collectivités que les SDIS ;
- un accompagnement dans la mise en oeuvre du référentiel ;
- ...

Le principe fondamental de ce support repose sur la notion de communauté et de libre appartenance à une communauté. Mais aussi, les espaces d'échanges favorisent et stimulent les relations transversales autour de situations réelles et vécues et de recherches à plusieurs de solutions.

La collectivité n'est donc plus seule face à ses difficultés. Ensemble, les membres de « la communauté » peuvent inventer et proposer des solutions dans l'esprit du principe du co-développement.

La diffusion des bonnes pratiques des autres services d'incendie et de secours et même d'autres collectivités permettrait donc d'enrichir chacun et tous à la fois dans le cadre d'un projet global.

3.3.3 La promotion des expériences abouties

Comme présenté dans la première partie de ce mémoire, le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques est un référentiel qui permet d'établir un diagnostic sur la base des principes de management de la qualité totale.

Sa promotion dans les services d'incendie et de secours doit en définitive conduire à un état d'esprit commun. La performance doit devenir un état d'esprit dans nos engagements quotidiens comme dans ceux de nos agents. Ceci laisse imaginer une multitude d'engagements dans ce sens allant de l'amélioration de processus simples aux plus complexes, en fonction des environnements.

La promotion des expériences abouties ne devrait surtout pas se limiter à la mise en avant des démarches les plus valorisantes au risque de créer un esprit de compétition non recherché dans la démarche globale étudiée.

Tous les SDIS qui volontairement adhèrent au projet doivent se retrouver dans une démarche de promotion des expériences afin de cultiver la volonté de poursuivre dans cet engagement.

À mon sens, ce qui doit être promu avant tout, c'est la mise en oeuvre de la démarche CAF plus que le résultat selon le principe: « C'est bien, tant mieux. C'est moins bien, tant mieux .» En d'autres termes, il ne s'agit pas d'établir de palmarès mais de mieux se connaître.

L'important encore une fois doit être de pouvoir identifier les axes d'amélioration à travers la mise en oeuvre de la démarche d'auto-évaluation. Même si les résultats révèlent des insuffisances, ils permettent d'engager une dynamique de changement.⁷³

Pour cela, la promotion des démarches des différents services d'incendie et de secours pourrait être faite dans le magazine de l'école nationale en fonction des éléments présentés sur le forum d'échanges préalablement évoqué.

⁷³ Publication de l'institut de la gestion publique et du développement économique IGPDE *Vers la qualité durable* 2006 : www.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/perspective-gestions-publiques/ameliorer-la-qualite-publique

CONCLUSION

La recherche de l'amélioration de la performance des services d'incendie et de secours et la complexité de l'organisation de la sécurité civile française requiert une approche globale. Ce cadre global tient d'une part à leur appartenance à la fonction publique territoriale et ses particularités et d'autre part aux approches fonctionnelles et opérationnelles liées au coeur de métier des sapeurs-pompiers : intervenir au profit du sinistré.

L'étude menée dans ce mémoire aura permis d'analyser à la fois le concept de la performance, et le management par la qualité dont le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) constitue un outil.

Actuellement, l'apport de la qualité au management public n'est pas encore bien compris en France contrairement à d'autres pays de l'Union Européenne. Ainsi, le CAF peine à percer comme outil de management public avec une quinzaine d'initiatives françaises parmi les 2000 recensées dans les principaux pays de l'Union Européenne. Pourtant, l'un des apports les plus manifestes de «la qualité» au management public est le souci du client, autrement dit du citoyen contribuable.⁷⁴

L'approche par des valeurs et des finalités partagées a un sens tant pour les dirigeants de SDIS que pour leurs cadres et agents. Il s'agit d'un vecteur de communication qui peut se révéler mobilisateur, y compris vis-à-vis de la DSC. La mise en oeuvre du CAF par les services d'incendie et de secours suppose la réelle volonté d'appliquer une démarche structurée d'amélioration continue afin de donner sa véritable portée à la recherche de l'amélioration des performances.

Le pilotage de ce projet global devra à mon sens évoluer dans le temps au fur et à mesure que la démarche prendra de l'ampleur. Pour cela, des initiatives adéquates doivent être mises en place pour suggérer et encourager les collectivités SDIS à s'engager librement dans cette démarche et à partager leurs expériences.

Les orientations stratégiques ainsi que les actions proposées dans ce mémoire constituent des objectifs de moyen terme. En effet, leur déploiement progressif prendra du temps. Plusieurs étapes peuvent être envisagées: la première consiste à inciter les services d'incendie à adhérer à la démarche tout en les rassurant et les considérant dans leurs particularités; la deuxième supposerait de former et d'accompagner dans une volonté d'homogénéiser; puis la troisième étape consisterait à partager et valoriser les bonnes pratiques.

Enfin, dans une réflexion cartésienne, les outils de management comme les tableaux de bord, les indicateurs, les démarches, guides ou normes d'assurance qualité pourraient être également perçus comme des éléments dont la vocation principale serait avant tout de rassurer les cadres dirigeants⁷⁵ en leur donnant le sentiment de mieux maîtriser la complexité des organisations.

74 Chevalier G. 2009 *Éléments de management public. Le management par la qualité* Éditions Afnor

75 Entretien avec le directeur du SDIS 71 – Col. Michel Marlot

L'innovation étant source de progrès et de modernité, nous pourrions aussi nous interroger si l'amélioration de la performance des services d'incendie et de secours ne pourrait pas être atteinte tout simplement par la cohabitation de deux formes d'organisation sociales pour augmenter l'efficacité au sein d'un service d'incendie et de secours comme l'expérimente le SDIS de Saône et Loire⁷⁶, c'est à dire :

- une organisation classique et rassurante répondant à des préoccupations globales de stabilité et de conformité structurelle où les problématiques connues sont gérées avec la mise en oeuvre de méthodes ;
- une organisation novatrice, souple et audacieuse où l'homme est au centre du dispositif. Sa capacité à s'imprégner, à adapter, à transformer à travers les filtres de sa pensée et à restituer est source de créativité, de réussites fonctionnelles, de solutions originales face à des problématiques sans solution connue.

76 Innovation Recherche Action – Retour d'expérience du SDIS 71 *Place et rôle de l'organisation – Réguler les paradoxes*

RÉFÉRENCES

Entretiens :

- Col. Philippe BODINO, directeur de l'ENSOSP,
- Col. Éric DULAUD, directeur départemental du SDIS 81,
- Col. Éric FAURE, vice président de la FNSPF et directeur départemental du SDIS 88,
- Col. Marc GREFF, adjoint au chef du service de l'inspection de la DSC,
- Col. Michel MARLOT, directeur départemental du SDIS 71,
- Col. Olivier PINCEMAILLE, directeur départemental du SDIS 14,
- Col. François PRADON, Président du syndicat professionnel «Avenir Secours» et directeur adjoint de l'ENSOSP,
- Col. Yvon TREPOS, ancien directeur départemental du SDIS 79, directeur de mémoire,
- Col. Dominique VANDENHOVE, directeur départemental du SDIS 28,
- Col. Jean-Philippe VENNIN, Président de l'ANDSIS (Association Nationale des Directeurs des Services d'Incendie et de Secours) et directeur départemental du SDIS 54,
- Lcl Frédéric CLETON, bureau de l'audit et de la qualité au sein de la Mission Générale du Pilotage et de la Performance de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale,
- Lcl DIRY, chef de groupement territorial au SDIS 71,
- Lcl Jean Paul RIVALIN, ex-responsable du Pôle Sapeur-Pompier au CNFPT,
- Cdt Éric DEBOUTROIS, chef du groupement Évaluation et Optimisation de la Performance du SDIS 79,
- Cdt François DROBATCHEFF du SDIS 69, Cdt. Jean Claude COMMES du SDIS 66, Cdt. Stéphane MEISSAT du SDIS 13 et Cne Nicolas FARDEAU du SDIS 12 - stagiaires «chef de groupement» 2010 et auteurs du mémoire «Réalisation d'un document pro forma en vue de l'auto-évaluation des services d'incendie et de secours sur le modèle EFQM / CAF»,
- Cne Hervé TESNIÈRE, Président de l'Union Départementale des sapeurs-pompiers de Seine-Maritime,
- Monsieur Pierre BESNARD, administrateur civil hors classe, chef du bureau des services d'incendie et de secours à la DSC,
- Monsieur Bruno DOUSSINEAU, ingénieur principal des ETA, responsable de la section matériels et équipements à la DSC,
- Monsieur François BEAUVAIS, correspondant CAF France à la DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'État),
- Monsieur Philippe BIANCHI, délégué général EFQM France (European Foundation for Quality Management),
- Monsieur René MOUROT, consultant, société «Qualimanagement» à Yvetot 76190,
- Monsieur Xavier de MASSOL, chef du service Qualité Maîtrise des Risques de la direction régionale de Pôle Emploi Pays de Loire.

Références de texte :

- Étude sur l'application du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes réalisée par le Centre de ressources CAF à l'Institut Européen d'administration Publique- mai 2005,
- Évaluation des politiques publiques – Cahier détaché de la Gazette 30 juin 2008,
- Guide sur la Performance dans les collectivités territoriales- Étude réalisée par trois élèves administrateurs territoriaux – octobre 2006,
- Les INSIS - Les statistiques des Services d'Incendie et de secours – Direction de la Sécurité Civile édition 2009,

- Mémoire du Lcl Frédéric GROSSE *Système de management intégré appliqué au SDIS 42. Pertinence et avantages sur le plan social, opérationnel et budgétaire* – DDA 5 – 2007,
- Mémoire du Lcl JC SAMMUT, *La performance symbole d'efficience permanente du SDIS* - Master II Droit de la Sécurité civile et des risques – septembre 2008,
- Rapport de la MEC Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS du 7 juillet 2009 – Commission des Finances, de l'économie et du contrôle budgétaire, de l'Assemblée Nationale,
- Retour d'expérience du SDIS 71 - Innovation Recherche Action: *Place et rôle de l'organisation – Réguler les paradoxes.*

Bibliographie :

- Bernard Y. 2000 *Le management par la qualité totale.* Éditions Afnor,
- Bonaldo M. et Girard C. 2008 *Démarche de progrès et collectivités locales* Éditions Afnor
- Chevalier G. 2009 *Éléments de management public. Le management par la qualité* Éditions Afnor
- Couillet – Demaizière C. 2010 *Au-delà de l'écologie. Développement durable.* Éditions Afnor,
- Cros R. et Gautier N. 2001 *Mettre en place la qualité dans les collectivités territoriales* Éditions Afnor,
- Frecher D., Ségot J. et Tuzzolino Ph. 2004 *Mise en place d'une démarche qualité* Éditions Afnor
- Gond JP. et Igalens J. 2^{ème} édition 2010 *La Responsabilité sociale de l'entreprise. Que sais-je ?* Éditions Presse Universitaire de France.

GLOSSAIRE

ADF	Association des Départements de France
AFNOR	Association Française de Normalisation
ANDSIS	Association Nationale des Directeurs de Service d'Incendie et de Secours
APSYS	Association des Présidents de Service d'Incendie et de Secours
CAF	Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques
DAC	Démarche d'Amélioration Continue
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGME	Direction Générale de la Modernisation de l'État
DSC	Direction de la Sécurité Civile
EFQM	European Foundation for Quality Management
FAE	Formation d'Adaptation à l'Emploi
FAI	Fond d'Aide à l'Investissement
FDF	Feu de forêt
FMA	Formation de Maintien des Acquis
FNSPF	Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France
INET	Institut National des Études Territoriales
INSIS	Indicateurs Nationaux des Services d'Incendie et de Secours
ISO	International Standard Organisation
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
MSP	Maîtrise Statistique des Processus
PATS	Personnels Administratifs et Techniques
PAP	Projet Annuel de Performance

PDCA	Plan Do Check Act
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
SPP	Sapeur-Pompier Professionnel
SPV	Sapeur-Pompier Volontaire
SSSM	Service de Santé et de Secours Médical
TQM	Total Quality Management

ANNEXES

ANNEXE 1 – LES 14 POINTS DE DEMING.....	48
ANNEXE 2 – EXEMPLE DE DÉCOMPOSITION D'UN CRITÈRE DU CADRE D'AUTO ÉVALUATION DES FONCTIONS PUBLIQUES.....	50
ANNEXE 3 – BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA DÉMARCHE QUALITÉ « CAF » DANS LA GENDARMERIE NATIONALE.....	54
ANNEXE 4 – ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE.....	57
ANNEXE 5 – ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNE LIÉ AU PROJET.....	60
ANNEXE 6 – MATRICES STRATEGIQUES PAR FINALITÉ.....	61

ANNEXE 1 - LES 14 POINTS DE DEMING

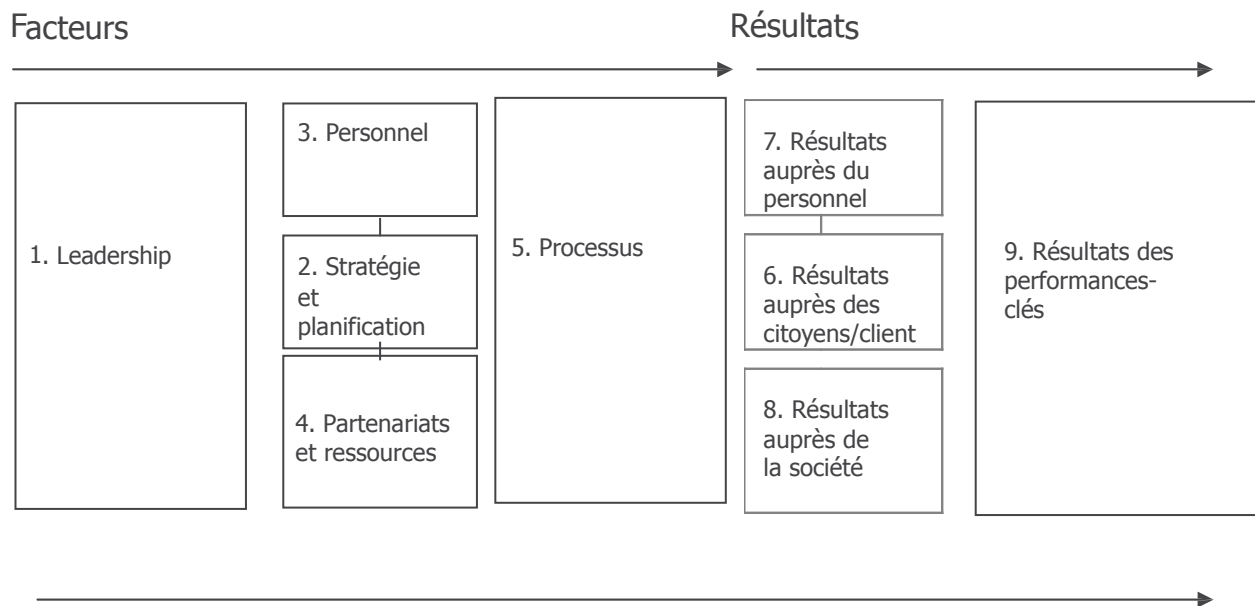
William Edward Deming (1900 – 1993) compte parmi les acteurs les plus importants pour l'intégration de la qualité dans la démarche manageriale. Il fut un acteur déterminant dans le redressement économique du Japon d'après-guerre. Avec lui, la cible (le client) devient le centre de l'organisation. Les 14 points de Deming sont un exemple de l'excellence de sa pensée puisqu'ils synthétisent tout le mouvement de la qualité totale. Cette démarche s'adresse aux dirigeants.

1. Gardez fermement en vue l'objectif d'améliorer les produits et les services	La recommandation s'applique à la démarche quotidienne de l'entreprise pour « Viser la qualité au quotidien » mais aussi à la stratégie long terme : investir dans la recherche, l'innovation et la formation.
2. Adopter la nouvelle philosophie	La qualité ne peut être que totale. Tout atermoiement doit être interdit.
3. Mettre fin à la dépendance à l'égard des inspections.	Pour finir la qualité totale dès le début, tel que le principe vu ci-dessus l'a stipulé suppose d'établir dès l'origine des processus de qualité. Une fois en place, le processus doivent faire l'objet de contrôles afin de rétablir tout fléchissement.
4. Mettre un terme à la pratique des achats au plus bas prix.	Le critère déterminant est la récurrence de qualité des produits fournis. Appuyée sur des résultats statistiques, la relation avec le fournisseur est vue sur le long terme.
5. Améliorer constamment et toujours le système de production et le service.	Les statistiques servent à rechercher et prévenir les problèmes. Le but étant l'amélioration continue du système.
6. Établir un système de formation	En réaction au taylorisme, Deming intègre le personnel dans la démarche qualité. La formation et le développement professionnel sont pour lui déterminants de la réussite.

7. Adopter et instituer le leadership	La mission de l'encadrement est de créer une émulation au sein des équipes.
8. Faire disparaître la peur	Dans la nouvelle relation qu'implique une démarche de qualité totale, chacun doit se sentir libre de parler ouvertement.
9. Éliminer les barrières entre les services	L'échange entre les services bénéficie à l'entreprise.
10. Éliminer les slogans, les exhortations et les objectifs de rendement.	Toute l'énergie doit se porter sur la maîtrise du système.
11. Éliminer les quotas de production et les objectifs chiffrés.	Ces quotas créent un triple risque. D'abord, le risque de favoriser la quantité, ensuite, celui de générer de la médiocrité, pour finir, le risque d'un management dicté par la menace des objectifs.
12. Supprimer les obstacles à la fierté du travail.	Il faut valoriser les efforts des employés. Faire valoir l'importance du rôle des opérationnels.
13. Encourager l'éducation et l'amélioration de chacun.	La compétitivité naît de l'intégration de l'information au sein de l'entreprise.
14. Agir pour accomplir la transformation.	C'est au directeur général de construire sa structure pour qu'elle tende à satisfaire les 13 objectifs vus plus haut.

ANNEXE 2 – EXEMPLE DE DÉCOMPOSITION D’UN CRITÈRE DU CADRE D’AUTO EVALUATION DES FONCTIONS PUBLIQUES

Le référentiel est composé de neuf critères répartis en cinq facteurs et quatre résultats. Ce sont les liens de causalité entre les approches et les résultats dans le cadre de diagnostics qui permettent de dégager des pistes d’amélioration pour l’ensemble de nos activités



Détails du critère numéro 3 selon le référentiel CAF 2006 : Le personnel

Définitions :

L’organisation, c’est le personnel. C’est la manière dont les agents interagissent et gèrent les ressources disponibles qui, au bout du compte, détermine le succès de l’organisation. Le respect, le dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir, un environnement sain et sûr sont essentiels pour garantir l’engagement et la participation des collaborateurs sur la route de l’excellence. L’organisation gère, développe et permet l’épanouissement des compétences acquises et potentielles des personnes et de l’organisation dans son ensemble pour soutenir sa stratégie et sa planification ainsi que et l’efficacité opérationnelle de ses processus.

Enjeux :

Le critère n° 3 vise à déterminer si l’organisation planifie ses ressources humaines en cohérence avec ses objectifs stratégiques, de sorte que ces ressources soient identifiées, développées, déployées et traitées pour en tirer le meilleur parti. Les ressources humaines doivent se gérer au

bénéfice de l'organisation comme de ses agents. Il faut aider le personnel à réaliser pleinement son potentiel. La prise en compte du bien-être du personnel est un aspect important de la gestion des ressources humaines.

Les organisations qui offrent à leur personnel un cadre lui permettant d'enrichir en permanence ses compétences, d'endosser des responsabilités plus grandes et de prendre davantage d'initiatives constatent la participation des agents à leur développement. Il convient de s'assurer à cet effet que les agents établissent un lien entre leurs propres objectifs de performance et les objectifs stratégiques de l'organisation et de les associer à la définition des politiques de recrutement, de formation et de gratification.

Enfin, le critère n° 3 met l'accent sur la capacité du management et des agents à collaborer activement pour développer l'organisation, décloisonner les services par le dialogue, accorder plus de place à la créativité et à l'innovation, aux suggestions d'amélioration de la performance et, par la même occasion, augmenter la satisfaction des agents.

La bonne exécution des politiques en matière de ressources humaines ne relève pas uniquement de la DRH, mais de tout le management de l'organisation, qui doit s'investir dans les questions de personnel et promouvoir activement une culture d'ouverture, de communication et de transparence.

Pour évaluer leur performance, les organisations peuvent prendre en considération les contraintes imposées, par exemple, par le cadre national/général concernant l'emploi public ou la politique salariale dans le secteur public et préciser comment, dans le cadre de ces contraintes, elles s'appliquent à optimiser le potentiel de leur personnel.

Évaluation : Attribuer une note en utilisant le tableau d'évaluation des facteurs.

Que fait concrètement l'organisation pour planifier, gérer et améliorer ses ressources humaines de manière transparente en cohérence avec la stratégie de la planification ?

Exemples :

- a. Analyser régulièrement les besoins présents et futurs en ressources humaines, en tenant compte des besoins et des attentes des parties prenantes.
- b. Élaborer et diffuser une politique de Gestion des ressources humaines basée sur la stratégie et la planification de l'organisation.
- c. S'assurer de moyens en ressources humaines (recrutement, allocation, développement) suffisants pour mener à bien les missions et équilibrer tâches et responsabilités.
- d. Assurer un suivi particulier des ressources humaines engagées dans le développement des nouvelles technologies et de l'administration électronique.
- e. Élaborer de manière concertée une politique claire présentant des critères objectifs en matière de recrutement, de promotion, de rémunération, de gratification et de désignation dans des fonctions manageriales.
- f. Offrir de bonnes conditions de travail dans toute l'organisation, notamment en se conformant aux règles d'hygiène et de sécurité.

g. Gérer les recrutements et les évolutions de carrière en veillant à l'équité dans l'accès à l'emploi, à l'égalité des chances et au refus des discriminations (par exemple, liées au sexe, à l'orientation sexuelle, au handicap, à l'âge, à la race ou à la religion).

h. Garantir aux agents des conditions leur permettant de concilier raisonnablement vie privée et vie professionnelle.

i. Porter une attention particulière aux besoins des personnes défavorisées et handicapées.

Que fait concrètement l'organisation pour identifier, développer et utiliser les compétences des collaborateurs en alignant les objectifs individuels sur ceux de l'organisation ?

Exemples :

a. Identifier les compétences actuelles au niveau individuel et organisationnel en termes de savoir, savoir-faire et savoir-être et d'attitudes.

b. Élaborer de manière concertée et communiquer une stratégie de développement des compétences. Cela implique notamment d'établir un plan général de formation en fonction des besoins actuels et futurs des agents et de l'organisation (en mettant en place, par exemple, des programmes de formation obligatoires et d'autres optionnels).

c. Élaborer en concertation avec le personnel des plans de formation et de développement professionnel pour tous les agents (y compris pour les aspects techniques de l'administration électronique).

d. Développer les capacités manageriales et de leadership et les compétences relationnelles du management à l'égard du personnel, des différents citoyens/clients et partenaires

e. Soutenir et assister les nouveaux employés, par exemple, par des techniques de mentorat, d'accompagnement individualisé (coaching) et de tutorat.

f. Encourager la mobilité interne et externe des agents.

g. Développer et promouvoir des méthodes de formation modernes (par exemple, formation multimédia, formation sur le lieu de travail, apprentissage en ligne).

h. Planifier des activités de formation et développer des techniques de communication dans les domaines de la gestion des risques, des conflits d'intérêts et de la déontologie en générale.

i. Évaluer les impacts des programmes de formation et de développement par rapport à leurs coûts grâce à un suivi permanent et des analyses coût-avantages.

Que fait concrètement l'organisation pour impliquer les collaborateurs en développant le dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir ?

Exemples :

a. Promouvoir une culture d'ouverture, de communication et de dialogue et encourager le travail en équipe.

- b. Questionner les collaborateurs de manière proactive pour recueillir leurs idées et suggestions et mettre en place des dispositifs à cet effet (par exemple, système de suggestions, groupes de travail, séances de remue-méninges).
- c. Associer les agents et leurs représentants à l'élaboration des plans, des stratégies et des objectifs, à la conception des processus et à l'identification et la mise en œuvre des actions d'amélioration.
- d. Définir les objectifs et évaluer leur réalisation de manière concertée entre supérieurs et collaborateurs.
- e. Réaliser régulièrement des enquêtes auprès du personnel et en publier les conclusions, les synthèses ou les interprétations.
- f. Donner aux agents la possibilité d'évaluer leurs supérieurs.
- g. Consulter les représentants du personnel (par exemple, les syndicats).

ANNEXE 3 - BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA DÉMARCHÉ QUALITÉ «CAF» DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
Mission Pilotage Performance – Bureau Audit Qualité
Juin 2010

Pilotée par le bureau de l'audit et de la qualité, une expérimentation « Qualité » sous la forme d'une démarche d'auto-évaluation CAF (Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques) est conduite, en 2009 et 2010, dans les Centres d'Opérations et de Renseignement de la Gendarmerie (CORG) des groupements de gendarmerie départementale de l'OISE, de l'AUBE, et de l'INDRE-et-LOIRE.

Le bilan de cette expérimentation est positif par l'adhésion des personnels et le volume conséquent de mesures d'amélioration mises en oeuvre dans les CORG.

Il convient désormais de valider :

- le plan d'action du niveau de la direction générale de la gendarmerie nationale,
- le scénario de déploiement proposé pour l'année 2011.

Le plan stratégique 2007-2012 de la gendarmerie nationale identifie la recherche de la qualité du service rendu comme un axe majeur de progrès. Dans ses directives pour 2008, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a souligné l'intérêt majeur du développement des aspects qualitatifs de l'action des services au profit des citoyens.

I – UNE EXPÉRIMENTATION AMBITIEUSE

11 – Valider le choix d'une démarche qualité basée sur le CAF

La démarche CAF est promue par l'Union Européenne comme outil de management total par la qualité. Elle fournit un cadre simple et facile à utiliser pour l'auto-évaluation des organisations du secteurs public. Le CAF s'appuie sur un référentiel adaptable d'une cinquantaine d'interrogations, structurées en 9 critères ; 5 sur les moyens et 4 sur les résultats⁷⁷.

Cet outil simple d'emploi est bien adapté a la structure d'un CORG.

L'expérimentation réalisée valide cette démarche et permet d'envisager son déploiement dans d'autres CORG.

⁷⁷ Ces interrogations couvrent les aspects importants de l'analyse de l'organisation d'une service public

12 – Valider l'engagement les personnels à cette démarche nouvelle

Cette expérimentation devait permettre :

- d'associer pleinement les personnels des unités de gendarmerie,
- de développer chez ces personnels une culture d'auto-évaluation de leur performance,
- d'engager les personnels dans une logique d'amélioration continue de la qualité des services rendus.

Les militaires des CORG ont montré un intérêt très marqué pour la démarche.

II – UNE MISE EN OEUVRE SANS DIFFICULTÉ

21 - Les conditions de l'expérimentation

L'expérimentation a été conduite sur les trois régions et groupements volontaires suivants: Région Centre, groupement d'Indre-et-Loire ; Région Champagne-Ardenne, groupement de l'Aube ; et Région Picardie, groupement de l'Oise.

Elle s'est déroulée sous forme de réunions collectives de janvier 2009 à janvier 2010.

Au total, 30 militaires des régions et groupements engagés ont participé à cette expérimentation.

22 - Les différentes phase de l'expérimentation

- Adaptation du référentiel,
- Information des participants,
- Établissement des autoévaluations,
- Détermination des actions d'améliorations,
- Validation des plans d'action,
- Mise en oeuvre des plans d'action.

III – UN BILAN POSITIF MARQUE PAR L'ADHÉSION DES PERSONNELS

31 - Une appropriation forte de la démarche par les personnels

L'auto-évaluation permet de faire partager le diagnostic et génère une forte appropriation des mesures d'améliorations déterminées collectivement.

La mise en oeuvre des plans d'action bénéficie d'une forte adhésion des personnels.

32 - Un enrichissement professionnel significatif des personnels

- Participation active à l'analyse de la pertinence de l'organisation de leur CORG.
- Montée en compétence et en responsabilité par l'adhésion à la logique d'amélioration continue du service rendu.
- Formalisation du besoin de professionnalisation du CORG pour augmenter son efficacité, son efficience mais aussi pour reconnaître les spécificités de ses missions.

33 - Des plans d'action conséquents

Les mesures adoptées se répartissent dans les trois niveaux :

- Pour les trois groupements, au total près de 100 mesures ont été retenues.
 - Au niveau des régions, 30 mesures ont été retenues.
 - Au niveau de la DGGN, 40 mesures sont proposées. Certaines sont déjà mises en oeuvre.
- La plupart doivent encore faire l'objet d'une validation formelle. Les mesures adoptées au niveau de la DG profiteront à l'ensemble des CORG.

34 - L'exploitation immédiate de résultats concrets de l'expérimentation

Le CNFRO⁷⁸ peut exploiter les résultats concrets de l'expérimentation en diffusant les questionnaires de satisfaction des usagers et les bonnes pratiques recueillies lors des ateliers de performance et en organisant le recueil, et l'exploitation pédagogique des cas concrets.

78 Centre National de Formation au Renseignement Opérationnel.

ANNEXE 4 - ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE

S1 – MESURER

	S.1.1 : APPRÉCIATION CHIFFRÉE D'UNE ACTION	S.1.2 : MESURE DU NIVEAU DE RÉALISATION DES OBJECTIFS VISÉS	S.1.3 : APPRÉCIATION DE L'EFFICACITÉ, DE LA QUALITÉ ET DE L'EFFICIENCE DE L'ACTION OU DU SERVICE
OPPORTUNITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement juridique lié à la Lolf et à la performance générale des services publics : caractère obligatoire et légal. - Environnement d'appartenance : <ul style="list-style-type: none"> * enquêtes annuelles DSC * INSIS 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de premières démarches dans certains sdis initiateurs et pionniers. - Volonté d'évolution, de changement au sein des organisations liée à l'évolution des mentalités et marquée par la critique spontanée constructive ou pas. - Souci permanent de rendre compte en matière de gestion des deniers publics au conseil d'administration et en matière opérationnelle au préfet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dysfonctionnement dans les services publics, et augmentation des contentieux. - Comparaison de plus en plus fréquente entre les organisations privées / publiques. - Environnement financier (efficience) <ul style="list-style-type: none"> * Tarissement des recettes financières des conseils généraux avec la suppression de la taxe professionnelle * Enquête de la direction générale des finances * Enquête des chambres régionales des comptes 2005/2009 - Environnement client / citoyen-contribuable <ul style="list-style-type: none"> * Attente d'un niveau de sécurité toujours plus important (efficacité et qualité opérationnelle) - Juridique : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen 1789 « ...droit de constater...la nécessité de la contribution publique d'en suivre l'emploi... droit de demander compte
FRAGILITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Positionnement hiérarchique DSC / sdis et crainte de la notion d'évaluation, de la mesure (frilosité des agents, perception négative dans la fonction publique) - Absence d'outil de mesure, ou d'appréciation adaptés aux sdis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinence relative des objectifs arrêtés / mesurés (remise en cause des objectifs ou des outils de mesure inadaptés ?). - Décalage entre l'ambition de l'objectif et sa réalisation quels que soient les motifs. (Facteur proximité des élus locaux et notion de courage politique). - Volonté de minimiser les objectifs pour réduire la mesure des écarts de réalisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés à obtenir des données, informations suffisantes pour apprécier (rétention). - Démarches de performance imposées par la Lolf dans les administrations centrales et recommandations dans les collectivités pouvant conduire à des semblants d'adhésion pour ne pas se faire reprocher l'inaction.

ANNEXE 4 - ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE

S2 - HOMOGENEISER

	S.2.1 : FAIRE ACCEPTER UNE DÉMARCHÉ COMMUNE	S.2.2. : COHÉRENCE DES MESURES PAR DES OUTILS PARTAGÉS	S.2.3 : VULGARISER LA DÉMARCHÉ FACILITER, RENDRE ACCESSIBLE LA DÉMARCHÉ
OPPORTUNITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête du Cabinet Lamotte à la demande de l'ADF marquant la volonté des CG d'analyser des tendances au niveau national. - Prix européen EFQM et prix français de la qualité sur la base de référentiels partagés par les différents candidats permettant d'accréditer des démarches mises en oeuvre. - DSC : présence du colonel TREPOS ancien directeur du SDIS 79 primé au niveau national du challenge français de la qualité 	<ul style="list-style-type: none"> - Juridique : loi du 13/08/2004 «l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national». La DSC, au titre de sa mission régalienne de pilotage des SDIS, se doit donc de développer des outils et des procédures de nature à faciliter la cohérence entre ses organisations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement de l'Ecole Nationale dans une certification EFQM - Utilisation du CAF encouragée à travers l'Europe.
FRAGILITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Libre administration des collectivités - Remise en cause de l'initiative en raison de divergence (SDIS 14 : démarche qualité ISO 9001 certifiée ≠ SDIS 71 : démarche reposant sur la sociologie des organisations ≠ démarche de contrôle de gestion financière) - Reconnaissance par les SDIS du rôle de la DSC dans la démarche ? (reconnaissance – crédibilité en la matière). 	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise utilisation des outils liée à un manque d'adhésion - Diversité des organisations rendant difficile l'appréciation comparative (crainte) 	

ANNEXE 4 - ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE

S3 – DIFFUSER/PARTAGER

	S.3.1 : PARTAGER LES BONNES PRATIQUES	S.3.2 : FAIRE PREUVE DE TRANSPARENCE PARTAGÉE DANS LES RÉSULTATS MESURÉS	S.3.3 : VULGARISER L'INFORMATION FACILITER L'ACCÈS A L'INFORMATION ET SA COMPRÉHENSION
OPPORTUNITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Juridique : loi 13/08/2004 et cohérence de la sécurité civile. - Rapport Ginesta / commission des finances : «diffusion par la DSC des informations nécessaires au pilotage et à la gestion des SIS». 	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessité croissante de rendre compte et de légitimer les actions. - Environnement politique : notion de bonne gouvernance et de transparence dans la mise en oeuvre de politiques publiques. Enquêtes du Cabinet Lamotte à la demande de l'ADF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilité d'accès aux résultats des bilans d'activités annuelles et autres enquêtes via les nouvelles technologies d'information et de communication.
FRAGILITÉS	<ul style="list-style-type: none"> - Rétention des informations pour se protéger, se cacher donc ne pas adhérer. - Absence de lien entre de nombreux départements. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre administration des collectivités - Informations non fidèles volontairement erronées. 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexité et risque de perte du sens de l'information : syndrome de «l'une usine à gaz».

ANNEXE 5 - ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNE LIÉ AU PROJET

FORCES DE LA DEMARCHE : DES ATOUTS A FAIRE VALOIR	FAIBLESSES POUR LA DEMARCHE : DES FAIBLESSES A COMBLER
<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaisances de l'accomplissement et des efforts faits (efficacité, efficience, performance) - Reconnaisances de l'existence de l'entité au travers de sa raison d'être, de son organisation, des hommes qui la servent... - Démarche d'amélioration continue permettant d'identifier les points forts et les domaines à améliorer dans le cadre de diagnostics de l'organisation. - Démarche participative et motivante pour les personnels contribuant à la gestion et à l'amélioration de l'organisation. - Démarche favorisant les échanges de vues au sein de l'organisation. - Démarche innovante de gestion / mesures des performances. - Facilité d'utilisation et faible coût de la démarche CAF. - Organisation structurée des SDIS liée à la culture opérationnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence ou manque de culture et de formation des personnels en matière de management par la qualité. Méconnaissance des outils de mesure dans les organisations. - Antagonisme fréquent hiérarchie / base (notion d'intérêt). - Adhésion partielle ne garantissant pas la cohérence des résultats et constituant un frein à une démarche progrès. - Absence de vision globale des organisations liée à un fonctionnement très hiérarchisé propre à l'activité opérationnelle et à une transversalité souvent médiocre. - Absence de conviction unanime sur la pertinence de comparer les SDIS entre eux. (conviction, adhésion au projet) - Caractère fastidieux des procédures qualité pouvant freiner la démarche. - Décalage temporel trop important entre la mise en oeuvre de la démarche et la perception des effets bénéfiques pouvant épuiser les volontés. - Scepticisme quand à la pertinence du projet et immobilisme du fonctionnaire (image qui lui est souvent donné).

ANNEXE 6 – MATRICES STRATEGIQUES PAR FINALITÉ

S.1 – MESURER

(Appréciation chiffrée d'une action, mesure du niveau de réalisation d'un objectif, appréciation de l'efficacité de l'action ou du service)

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>EXTERNE</p> <p>INTERNE</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>OPPORTUNITÉS</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>FRAGILITÉS</p> </div> </div>		
<p>FORCES</p>		
<p>- Reconnaisances de l'accomplissement et des efforts faits (efficacité, efficience, performance)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suggérer l'appréciation chiffrée en développant une stratégie de considération des organisations sdis dans leurs spécificités singulières autrement dit dans leurs caractéristiques, dans leurs contextes, dans leur environnement... 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de rassurance par l'introduction d'une entité tiers garante de l'absence de pression diverse.
<p>- Reconnaisances de l'existence de l'entité au travers de sa raison d'être, de son organisation, des hommes qui la servent....</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie d'adaptation, d'amélioration des démarches actuelles tendant vers l'appréciation chiffrée pour rechercher des éléments bénéfiques à l'ensemble des parties. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie d'adaptation d'outil existant via une démarche partagée.
<p>- Démarche d'amélioration continue permettant d'identifier les points forts et les domaines à améliorer dans le cadre de diagnostics de l'organisation.</p>		

<p style="text-align: center;">EXTERNE</p> <p style="text-align: center;">INTERNE</p>	OPPORTUNITÉS	FRAGILITÉS
	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement juridique lié à la Lolf et à la performance générale des services publics (caractère obligatoire et légal) - Réalisation de premières démarches dans certains sdis initiateurs et pionniers. - Dysfonctionnement dans les services publics, et augmentation des contentieux. - Comparaison de plus en plus fréquente entre les organisations privées / publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Positionnement hiérarchique Dsc / Sdis et crainte de la notion d'évaluation de la mesure... - Absence d'outil de mesure et d'appréciation adapté. - Facteur proximité des élus locaux et décalage entre l'ambition des objectifs et leurs réalisations. - Semblant d'adhésion et difficultés à obtenir des informations suffisantes pour apprécier (rétention).
FAIBLESSES		
<ul style="list-style-type: none"> - Absence ou manque de culture et de formation des personnels en matière de management par la qualité. Méconnaissance des outils de mesure dans les organisations. - Adhésion partielle ne garantissant pas la cohérence des résultats et constituant un frein à une démarche progrès. - Caractère fastidieux des procédures qualité pouvant freiner la démarche. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développer des programmes de formation à l'appréciation des organisations et aux méthodes de mesure - Stratégie de renforcement visant à apprécier les démarches actuelles pour aboutir sur une nouvelle démarche partagée et bénéfique dans l'intérêt des sdis et de la Dsc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développer une stratégie de partage de valeurs communes avant de développer une stratégie d'acculturation.

ANNEXE 6 – MATRICES STRATEGIQUES PAR FINALITÉ

S.2 – HOMOGENEISER

(Faire accepter une démarche commune, cohérence des mesures par des outils partagés, vulgariser la démarche)

		OPPORTUNITÉS	FRAGILITÉS
		EXTERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête du Cabinet Lamotte à la demande de l'ADF marquant la volonté des CG d'analyser les tendances au niveau nationale. - Prix européen EFQM et prix français de la qualité sur la base de référentiels partagés par les différents candidats - Présence à la Dsc du Colonel TREPOS ex directeur du SDIS 79 primé au niveau national du challenge français de la qualité - Engagement de l'Ecole Nationale dans une certification EFQM
INTERNE			
FORCES			
<ul style="list-style-type: none"> - Démarche participative et motivante pour les personnels contribuant la gestion et à l'amélioration de l'organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliser l'opportunité des enquêtes annuelles d'une structure neutre à la demande d'une association d'élus pour faire émerger les talents des entités sdis dans le cadre d'une démarche partagée. - Favoriser une démarche commune permettant librement de faire reconnaître, accréditer les talents et les performances de chacun. - Mise en oeuvre à l'échelon central (DSC) de la démarche commune à l'ensemble des sdis: concept d'exemplarité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de persuasion montrant que les collectivités ont tout à gagner dans la démarche. - Stratégie de partage des expériences réussies et de valeurs communes afin d'aboutir à une démarche commune - Agrandir le cercle de la démarche à d'autres acteurs ou faire porter l'initiative par une autre entité. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Démarche favorisant les échanges de vues au sein de l'organisation et entre les organisations 			
<ul style="list-style-type: none"> - Démarche innovante de gestion / mesures des performances. 			
<ul style="list-style-type: none"> - Facilité d'utilisation et faible coût de la démarche CAF. 			

<p style="text-align: center;">INTERNE</p> <p style="text-align: right;">EXTERNE</p>	OPPORTUNITÉS	FRAGILITÉS
	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête du Cabinet Lamotte à la demande de l'ADF marquant la volonté des CG d'analyser les tendances au niveau nationale. - Prix européen EFQM et prix français de la qualité sur la base de référentiels partagés par les différents candidats - Présence à la Dsc du Colonel TREPOS ex directeur du SDIS 79 primé au niveau national du challenge français de la qualité - Engagement de l'Ecole Nationale dans une certification EFQM 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre administration des collectivités - Remise en cause de l'initiative en raison de divergence entre les collectivités sdis. - Reconnaissance par les SDIS du rôle et de la crédibilité de la DSC dans la démarche? - Diversité des organisations rendant difficile l'appréciation comparative (crainte)
FAIBLESSES		
<ul style="list-style-type: none"> - Adhésion partielle ne garantissant pas la cohérence des résultats et constituant un frein à une démarche progrès. - Absence de vision globale des organisations liée à un fonctionnement très hiérarchisé propre à l'activité opérationnelle et à une transversalité souvent médiocre. - Absence de conviction unanime sur la pertinence de comparer les SDIS entre eux. (conviction, adhésion au projet) - Décalage temporel trop important entre la mise en oeuvre de la démarche et la perception des effets bénéfiques pouvant épuiser les volontés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de dynamisation des organisations sdis et de leur personnel autour d'un projet lié à une démarche commune. - Développer des programmes d'acculturation sur la démarche CAF - Politique de communication sur la comparaison des organisations via un référentiel partagé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de partage de valeurs communes - Stratégie de partage d'expériences

ANNEXE 6 – MATRICES STRATEGIQUES PAR FINALITÉ

S.3 – PARTAGER

(Partager les bonnes pratiques, faire preuve de transparence partagée dans les résultats mesurés, vulgariser l'information)

		OPPORTUNITÉS	FRAGILITÉS
		EXTERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Juridique : loi 13/08/2004 cohérence de la sécurité civile. - Rapport de la commission des finances sur la sécurité civile : « diffusion par la DSC des informations nécessaires au pilotage et à la bonne gestion des SIS ». - Nécessité croissante de rendre compte et de légitimer les actions. - Environnement politique : notion de bonne gouvernance et de transparence dans la mise en oeuvre de politiques publiques.
INTERNE			
FORCES			
<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaisances de l'accomplissement et des efforts faits (efficacité, efficience, performance). 			
<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaisances de l'existence de l'entité au travers de sa raison d'être, de son organisation, des hommes qui la servent.... 		<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la diffusion des résultats mesurés sans jugement de valeur sur l'information transmise - Favoriser les échanges et le partage de bonnes pratiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de partage des valeurs - Stratégie d'accompagnement dans la lecture des résultats dans un souci de compréhension et d'entretien de la motivation pour la démarche.
<ul style="list-style-type: none"> - Organisation structurée des sdis liée à la culture opérationnelle. 			

<div style="text-align: center;"> <p>EXTERNE</p> <p>INTERNE</p> </div>	<p>OPPORTUNITÉS</p>	<p>FRAGILITÉS</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Juridique : loi 13/08/2004 cohérence de la sécurité civile. - Rapport de la commission des finances sur la sécurité civile : « diffusion par la DSC des informations nécessaires au pilotage et à la bonne gestion des SIS ». - Nécessité croissante de rendre compte et de légitimer les actions. - Environnement politique : notion de bonne gouvernance et de transparence dans la mise en oeuvre de politiques publiques.
<p>FAIBLESSES</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - Adhésion partielle ne garantissant pas la cohérence des résultats et constituant un frein à une démarche progrès. 		
<ul style="list-style-type: none"> - Absence de conviction unanime sur la pertinence de comparer les SDIS entre eux. (conviction, adhésion au projet) 		
<ul style="list-style-type: none"> - Scepticisme quand à la pertinence du projet et immobilisme du fonctionnaire (image qui lui est souvent donnée) 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de communication - Montrer la pertinence et l'intérêt de comparer les collectivités dans une démarche d'amélioration. 	