



Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers

MEMOIRE DE FORMATION D'ADAPTATION A L'EMPLOI
DE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL ADJOINT

FAE 8
Session 2010

Comment organiser les espaces de coopération SDIS-Conseil Général : optimisation des ressources et préservation des équilibres.

Lieutenant-Colonel Alain BOULOU
Service Départemental d'Incendie et de Secours de Haute-Garonne
Directeur de mémoire : Lieutenant-Colonel Bernard MAUMELLE
Chef d'Etat-Major du Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Dordogne

REMERCIEMENTS

Il m'appartient de remercier ici toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide, leurs idées et leurs réflexions :

- Le lieutenant-colonel Bernard Maumelle, mon directeur de mémoire, et le colonel François Colomes, respectivement Chef d'Etat-Major et Directeur du Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Dordogne pour la pertinence du sujet proposé et pour le soutien qu'ils m'ont apporté tout au long de mes travaux ;
- M. Pierre Jamet, Directeur Général des Services du Conseil Général du Rhône, pour son analyse des relations entre le SDIS et le Département et pour ses commentaires sur son Rapport remis au Premier Ministre, sujets évoqués lors de l'entretien qu'il m'a aimablement accordé le 27 juillet 2010 ;
- M. Christian Memet, Directeur Général des Services du Conseil Général de la Dordogne, pour m'avoir exposé, lors de notre entrevue du 17 juin 2010, les attentes du Département en matière de mutualisation ;
- M. Arnaud Mandement, Directeur associé du Cabinet François Lamotte, pour m'avoir fait partager son expérience sur la mutualisation et communiquer les données recensées pour l'ADF, lors de nos 2 entretiens ;
- L'ensemble des équipes de direction rencontrés ou contactés et notamment les colonels Patrick Bauthéac, Serge Delaigue et Jean-François Roche, respectivement DDSIS des Alpes-Maritimes, du Rhône et du Loiret pour les informations sur les espaces de coopération existants ou envisagés dans leur département ;
- Le colonel Yvon Trépos pour m'avoir fait partager son expérience et les informations collectées au niveau national par l'Inspection de la Défense et de la Sécurité Civiles ;
- Le colonel Eric Faure et le lieutenant-colonel Charles Baldassari, respectivement DDSIS des Vosges et de la Haute-Corse rencontrés à l'occasion du Colloque « *la territorialisation des politiques de sécurité civile - mutualisation des politiques publiques* » à Bastia le 18 juin 2010 ainsi que le lieutenant-colonel Jean-Luc Beccari, DDSIS 2B et Mme Christine Cavatorta, chargée de mission sur les espaces de coopérations SDIS- CG2B ;
- Mme Maraval-Jarrier, chef du service juridique de l'Assemblée des Départements de France, pour son expertise juridique en matière d'espaces de coopération ;
- Maître Pierre le Bouedec, Cabinet Symchowicz Weissberg et Associés, pour son analyse juridique des outils de mutualisation à disposition des collectivités locales et de leurs établissements publics ;
- M. Stéphane Chevrier, co-auteur de l'étude sur « *l'avenir du volontariat chez les sapeurs-pompiers* », pour ses explications sur la sociologie du volontariat lors de notre entretien du 14 septembre 2010.

Je remercie également le colonel Patrick Toufflet, DDSIS de la Haute- Garonne pour m'avoir permis de suivre cette formation.

Je remercie mes camarades de la promotion de DDA n°8 pour cette année de partage et enfin mes proches pour m'avoir soutenu et encouragé.

RESUME

Les espaces de coopérations constituent une des solutions privilégiées par l'ensemble des élus pour maîtriser les dépenses publiques en évitant les superpositions de compétences et bénéficier d'économie d'échelles.

Malgré la volonté politique affirmée, les cadres juridiques des mutualisations de prestations, notamment entre les Départements et les SDIS, ne sont pas encore stabilisés au niveau du droit communautaire, à l'inverse des groupements d'achats par exemple.

Si les fonctions support sont particulièrement efficaces en matière de mutualisation, cette étude propose de conserver à minima le pilotage de ces services nécessaires au fonctionnement permanent et dynamique des établissements publics.

Au contraire, la coopération au niveau de la technostructure doit se limiter à un partenariat de ces services stratégiques (ressources humaines et finances par exemple) avec ceux du Département afin de préserver l'autonomie et la capacité d'initiative des SDIS. Néanmoins, il est nécessaire de développer les outils de suivi et de perspectives pour améliorer le pilotage de ces établissements.

La réussite des espaces de coopération passera aussi par une connaissance mutuelle des agents des 2 structures. Ils pourront découvrir la diversité des métiers exercés, apprécier les compétences développées, partager leurs expériences et appréhender les différences de culture pour mieux travailler ensemble.

Aussi, pour organiser ces espaces de coopération, une démarche partenariale en 7 phases est proposée dans le présent mémoire.

Elle débouchera sur une nouvelle gouvernance mettant en cohérence la convention de partenariat renouvelée entre le SDIS et le Conseil Général, le projet d'établissement et le SDACR.

Le SDIS pourra ainsi valoriser ses missions en définissant sa propre politique publique, intégrant des axes stratégiques à vocation départementale telles que l'aménagement durable du territoire et la solidarité. Lien privilégié avec la population et les territoires, le volontariat devient un des enjeux majeurs dont le développement passe par une coopération plus affirmée avec les Départements.

Mots clés :

Espaces de coopération / partenariat / mutualisation / synergie / efficacité / pertinence / respect / valeurs / équilibres / volontariat / convention / gouvernance.

« Se réunir est un début. Rester ensemble est un progrès. Travailler ensemble est la réussite » Henry Ford

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
1. ANALYSE DU SUJET	5
1.1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE	5
1.2. PRESENTATION DES 2 PARTENAIRES	6
1.3. PROBLEMATIQUES ET ENJEUX	16
2. ANALYSES DES ESPACES POTENTIELS DE COOPERATION.....	19
2.1. CONTEXTES JURIDIQUES	19
2.2. PREALABLES A LA REUSSITE DE LA DEMARCHE	26
2.3. ESPACES DE COOPERATION : ENTRE EFFICIENCE ET EQUILIBRE.....	27
3. PROPOSITIONS.....	38
3.1. POUR UN NOUVEL EQUILIBRE DANS LES RELATIONS SDIS- CG	38
3.2. FAVORISER UNE MUTUALISATION EFFICIENTE	41
3.3. S'ADAPTER AUX ENJEUX EMERGENTS	43
3.4. VERS UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE	47
CONCLUSION	52
TABLE DES MATIERES	54
ANNEXES	56
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	64
GLOSSAIRE	66

INTRODUCTION

La dégradation des finances départementales devient préoccupante au regard du dynamisme des dépenses de solidarité et des recettes contraintes par la perte d'autonomie fiscale, par la baisse des droits de mutation liée à la crise immobilière ainsi que par le gel des dotations de l'Etat notamment.

Confrontés à cet « effet de ciseaux », les Conseils Généraux sont donc particulièrement vigilants sur l'évolution de leurs contributions en faveur des SDIS.

En effet, les Départements supportent quasiment seuls les augmentations budgétaires depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui limite la revalorisation des contributions des communes et des EPCI à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La recherche d'espaces de coopération devient ainsi une des possibilités envisagées pour maîtriser l'augmentation des dépenses, à l'instar de ce que l'Etat préconise dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et le Gouvernement à travers le projet de réforme des collectivités territoriales.

Dans ce contexte, nous nous sommes interrogés sur la manière dont les SDIS pouvaient prendre en compte cette volonté politique de partenariat, de mutualisation des ressources et de développement des synergies avec les Départements tout en préservant leur autonomie.

Pour y répondre, il est apparu nécessaire de présenter d'abord l'évolution des Conseils Généraux et des services d'incendie et de secours en terme de compétences, de budgets alloués à ces missions et les fondements de leurs relations. Les problématiques qui en découlent font émerger des enjeux qui dépassent largement les seules contraintes financières.

Nous nous sommes attachés ensuite à étudier les possibilités offertes par les espaces potentiels de coopération en analysant leur pertinence, leur efficience et les impacts pour les 2 partenaires. Les cadres juridiques ont été précisés dans leurs limites actuelles et les évolutions du droit communautaire explicitées, tant en matière de jurisprudence que de modifications demandées par les pouvoirs publics français notamment.

Le présent mémoire montre enfin que le rapprochement des moyens, des agents et des méthodes de travail va entraîner une redéfinition des relations entre le Conseil général et le SDIS.

Nous avons donc proposé les conditions nécessaires pour que ce partenariat puisse s'effectuer sur des valeurs communes, permettre d'optimiser les ressources et de relever les nouveaux défis qui attendent les établissements publics.

Cette étude montre également que la démarche de mise en place d'espaces de coopération va modifier inéluctablement la façon de diriger le SDIS pour s'orienter vers un nouveau mode de gouvernance et vers la valorisation de politiques publiques communes.

1. ANALYSE DU SUJET

1.1. CONTEXTE DE L'ETUDE

Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) de la Dordogne a lancé un PGMOD (Plan de modernisation de la Gestion des Moyens Opérationnels Départementaux) avec notamment la réalisation du futur CDAU (Centre Départemental des Appels d'Urgence) dans un bâtiment voisin existant.

Dans le cadre de ce projet structurant, une réflexion sur l'opportunité de transférer le service informatique et la composante voirie de la gestion de crise du Conseil Général est envisagée.

Le sujet ayant été proposé en fin d'année 2009, le SDIS était de plus en pleine réflexion sur l'élaboration de leur propre convention de partenariat avec le Conseil Général, conformément aux dispositions¹ du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales).

Aussi, l'équipe de Direction du SDIS de la Dordogne a souhaité une étude sur les espaces de coopération possibles entre ces 2 partenaires publics dans le respect mutuel des équilibres actuels.

En effet, alors que les Départements sont dans une situation financière difficile, les SDIS doivent donc à la fois maîtriser leurs dépenses tout en continuant à se moderniser.

Outre l'intérêt économique, ce mémoire recherchera les mutualisations possibles et les synergies potentielles, pour les missions actuelles et pour les fonctions émergentes mais n'examinera l'externalisation de ces services que dans le cas particulier du Bail Emphytéotique Administratif (BEA).

Les cadres juridiques de ces espaces de coopération seront présentés mais ne limiteront pas le champ d'étude d'autant plus que des évolutions réglementaires ont été annoncées².

Ce mémoire s'attachera également à présenter des propositions pour pérenniser ses partenariats dans le cadre des politiques publiques de ces 2 services publics.

Par contre, le projet de réforme territoriale faisant l'objet de nombreux amendements dans le cadre des discussions parlementaires et n'étant toujours pas adopté, l'équipe de Direction du SDIS de la Dordogne a préféré que ce mémoire s'appuie sur les compétences actuelles des Départements et des SDIS.

Lors de la conclusion de la réunion des directeurs des SDIS le 8 juin 2010, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, a d'ailleurs confirmé sa volonté que « *l'organisation ou le format des SDIS ne soient pas concernés par la réforme des collectivités territoriales* » étant donné que ces « *services sortent tout juste de la réforme de la départementalisation* ».

¹ Article L1424-35 alinéa 2 du CGCT, modifié par l'article 59 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004

² Discours au Sénat du secrétaire d'Etat aux collectivités, Mr Alain Marleix, le 17 juin 2010.

1.2. PRESENTATION DES 2 PARTENAIRES

Afin de mieux identifier les problématiques relatives aux espaces de coopération, il est apparu nécessaire de présenter au préalable l'évolution juridique, la nature des missions et les modes de financement des Départements et des SDIS.

1.2.1. Le Conseil Général

1.2.1.1. Evolutions juridiques

Héritier de la Révolution Française, le Département est créé par la loi du 22 décembre 1789. Mettant fin aux inégalités liées aux disparités des administrations provinciales, l'Assemblée Constituante subdivise, le 26 février 1790, la France en 83 départements, entités géographiques organisées autour d'un chef-lieu de manière à ce qu'il n'y ait pas plus d'une journée de cheval pour rallier ce dernier depuis les points les plus éloignés du territoire départemental.

Le 17 février 1800, l'organisation des Départements est précisée, la fonction de Préfet est créée et la notion de Conseil Général apparaît.

En effet, chargés de l'administration, les Préfets sont l'organe exécutif unique du Département et le Conseil Général devient une assemblée délibérante.

Circonscription administrative de l'Etat, le Département devient une collectivité territoriale par la loi du 10 août 1871.

En 1982, la loi du 2 mars 1982 dite loi Defferre marque **le premier acte des lois de décentralisation**³.

Modifiant profondément la répartition des pouvoirs en privilégiant le niveau local, elles consacrent quatre évolutions majeures :

- Suppression des tutelles administratives et financières à priori exercées par les Préfets ;
Le préfet n'exerce plus de contrôle *a priori* et sur l'*opportunité* des actes des collectivités, mais *a posteriori* et uniquement sur leur *légalité*.
Les actes des collectivités deviennent exécutoires à partir de leur publication et, pour ceux qui ont une importance particulière (contrats et actes unilatéraux tels que délibérations, arrêtés réglementaires), après leur transmission au préfet. Celui-ci ne peut plus retirer l'acte estimé illégal mais doit informer la collectivité, par le biais d'une lettre d'observations, des anomalies constatées. Dans un délai de deux mois, il a ensuite le droit de saisir le Tribunal Administratif qui seul peut prononcer l'annulation de l'acte.
- Transfert de l'exécutif au profit d'un élu local ;
Cette loi transfère notamment l'exercice du pouvoir exécutif départemental du préfet au Président du Conseil Général (PCG).
Ce dernier est dorénavant élu par les conseillers généraux de l'assemblée départementale, organe délibérant.
Le PCG préside cette assemblée, prépare et exécute les délibérations et les budgets et devient également le chef de l'administration départementale.
- Transformation du statut de la Région d'établissement public en collectivité territoriale.

³ Loi n° 82-213 du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, et des régions (loi Defferre)

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales

Le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée en octobre 2000 par l'ancien premier Ministre, M. Pierre MAUROY, relance la réflexion sur ce processus.

L'acte II de la décentralisation est marquée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁴ qui, dès son article premier, consacre que « l'organisation de la République est décentralisée ».

Il va amplifier les transferts des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, et notamment vers les Départements comme nous allons l'aborder au chapitre suivant.

1.2.1.2. Domaines d'actions

Le contenu de l'article 72 de la Constitution, suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, témoigne de la volonté de faire émerger des collectivités « chefs de file ».

Consistant à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace, **le principe de subsidiarité** est préconisé. Figurant dans ce même article, le transfert des blocs homogènes de compétences, au niveau des collectivités les plus aptes à les assumer et les plus proches des citoyens, est affirmé : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Ainsi, le Département a été la collectivité territoriale qui a bénéficié des plus larges transferts de compétences lors des 2 phases de décentralisation, notamment grâce aux lois du 22 juillet 1983 et du 13 août 2004⁵.

Les principaux domaines d'action sont les suivants :

➤ L'action sanitaire et sociale

Elle constitue l'essentiel des compétences départementales.

La loi du 13 août 2004 précise notamment que " *le Département définit et met en œuvre la politique d'action sociale* ", en tenant compte des compétences confiées à l'État et aux autres collectivités, et qu'il coordonne les actions menées sur son territoire telles que :

- L'aide sociale à l'enfance (ex : gestion des dossiers d'adoption, soutien aux familles en difficultés financières) ;
- L'aide aux handicapés telle que la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) ;
- L'aide aux personnes âgées, par exemple la création et la gestion de maisons de retraite, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) ;
- L'insertion sociale et professionnelle :

Depuis le 1er juin 2009, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été remplacé par le Revenu de Solidarité Active (RSA). Les Départements le financent avec le fonds national de solidarités actives. Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a créé dans chaque département un Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) qui sont toujours chargés de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté;

⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

⁵ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

- L'aide au logement : avec la création d'un fonds de solidarité pour le logement, uniquement financé par les départements et non plus cofinancé avec l'État ;
- La protection judiciaire de la jeunesse.

➤ L'équipement et les transports

- Le Conseil Général assure l'aménagement et l'entretien de la voirie départementale (348 000 kilomètres de route soit près de 50 % du réseau routier français) et des routes nationales d'intérêt local (environ 15 000 km), l'État ne conservant que les autoroutes et les routes d'intérêt national ou européen. Ces nouvelles compétences s'accompagnent du transfert de 30 000 agents de l'Équipement. La Loi du 26 octobre 2009⁶ a, en outre, prévu l'intégration du matériel et des 8 000 Ouvriers des Parcs et Ateliers (OPA) le 1^{er} janvier 2011 au plus tard.
- Il est en charge de l'organisation, en dehors des agglomérations, des transports routiers collectifs et des transports scolaires ;
- Le Département intervient également par le biais de contributions et de financements aux projets urbains et à la politique de la ville des communes et des intercommunalités dans des domaines aussi divers que l'adduction d'eau potable, l'assainissement, l'électrification, la voirie, les équipements communaux, la protection de l'environnement et l'aménagement foncier ;
- Il élabore et met en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles.

➤ L'éducation, la culture, le patrimoine et le tourisme

- Devenu propriétaire des collèges, le Département en assure également la construction et l'entretien ainsi que la fourniture des équipements tels que l'informatique.
- A l'exception des personnels enseignants et administratifs, l'État a transféré aux collectivités départementales et régionales les 93 000 personnels Techniciens, Ouvriers et de Service (TOS) chargés de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance des ces établissements scolaires du second degré ;
- Le Conseil Général a également la responsabilité des bibliothèques centrales de prêts et des musées et archives départementales ;
 - Les Départements financent en moyenne 86 % du budget des comités départementaux du tourisme qui sont chargés d'assurer la promotion et la commercialisation de l'offre touristique, en concertation avec les partenaires locaux.

➤ Les actions économiques

Le Département peut attribuer, sous certaines conditions, des aides directes au développement économique.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004, lui permet de plus de mettre en œuvre ses propres régimes d'aides avec l'accord de la région qui coordonne sur son territoire les actions concernant le développement économique.

Ainsi, au titre de la solidarité départementale, de nombreux conseils généraux participent financièrement au maintien de services publics et d'activités dans le secteur rural. Ils accordent notamment des aides aux PME-PMI, à l'artisanat et à la modernisation de l'agriculture et à l'installation des jeunes agriculteurs.

⁶ LOI n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers

1.2.1.3. Situations financières

L'acte II de la décentralisation a profondément modifié la fiscalité locale.

La loi organique du 29 juillet 2004⁷ met en œuvre le principe d'autonomie financière des collectivités locales, défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Ainsi, le nouvel article 72-2 de la Constitution, précise que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Elle consacre également le **principe de compensation financière par l'Etat** relatif aux coûts induits par les nombreux transferts de compétence évoqués au chapitre précédent. Si les Départements ont pris de nouvelles responsabilités, la péréquation entre les nouvelles dépenses et la compensation financière de l'Etat est fortement contestée par l'Assemblée des Départements de France (ADF) qui a publié un mémorandum⁸ sur cette problématique.

Tous les Départements sont soumis à un considérable « **effet de ciseaux** » entre des dépenses en augmentation constante et des recettes beaucoup moins dynamiques.

D'une part, différentes recettes sont impactées par l'environnement économique.

Alors que les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) rapportaient 8 milliards d'euros aux Départements en 2007, ils ne sont plus que de 5,4 milliards en 2009, sous l'effet de la crise immobilière ayant entraîné une chute combinée des prix et du nombre de transactions. De même, la contribution à l'APA, alimentée par la journée nationale de solidarité et une part de la Contribution Sociale Généralisée (CSG), a fortement reculé dans le contexte actuel de crise économique.

D'autre part, certaines recettes ne sont plus clairement pérennisées. Il s'agit notamment, conformément à la loi de finances 2010 du 30 décembre 2009⁹, de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la Contribution Economique Territoriale (CET), composée de deux nouvelles cotisations : la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

Comme le souligne le sénateur Bruno Sido dans son rapport d'information N°495¹⁰, la nouvelle CET, à cause de son assiette de calcul, sera mécaniquement beaucoup moins évolutive.

⁷ Loi organique N°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

⁸ Mémorandum en faveur des départements en difficulté présenté par l'ADF au Premier Ministre, le 07 janvier 2010

⁹ Article 2 de la Loi N° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances 2010

¹⁰ Rapport d'information n°495 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales par MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, enregistré à la Présidence du sénat le 25 mai 2010

De même, il constate la très faible progression de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des départements (12,19 milliards d'euros en 2010 contre 12,12 milliards en 2009 soit + 0,57 %). Si le gel de la DGF, proposé par le groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales¹¹ présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, est maintenu, le manque à gagner, par rapport à l'indexation actuelle sur l'inflation, pour les Départements est évaluée à 800 millions d'euros par an.

En matière de « marges de manœuvres fiscales », il ne restera à terme que la taxe foncière sur les propriétés bâties pour laquelle le conseil général décidera de façon souveraine de son taux.

Concernant les dépenses, leur augmentation est essentiellement liée à **l'aide sociale** et notamment le RSA, l'APA et la PCH.

Principale compétence transférée, elle constitue un poste budgétaire majeur avec 62 % des dépenses de fonctionnement des budgets primitifs des Départements pour l'année 2010, en progression de 8,1% sur 1 an.

L'aide sociale constitue pour les Conseils Généraux une dépense contrainte puisque l'essentiel de ces prestations sont soumises à des critères nationaux pour leur attribution.

De plus, elles sont, par nature, très liées aux facteurs conjoncturels, sous-estimés par l'Etat et donc insuffisamment compensés.

En effet, en période de crise économique, le nombre d'allocataires du RSA augmente de façon notable.

De plus, l'APA est notamment conditionnée par la démographie de la France.

Les estimations de l'INSEE¹² prévoient un vieillissement de la population française : la proportion des plus de 60 ans passerait de 22,6% en 2010 à 31 % en 2030 soit +8,4 % alors que l'augmentation sur les vingt dernières années n'a été que de 3,6 %.

Extraits du rapport de l'Observatoire des Finances Locales¹³, présenté le 6 juillet 2010, les postes budgétaires significatifs des Départements sont pour l'année 2010 :

Budgets Primitifs 2010	Milliards d'euros	Pourcentage
Dépenses totales	71,03	
Dépenses de fonctionnement	53,88	75,9% D
Aide sociale	33	62 % Ff
Voirie	1,33	2,5% Ff
Collèges	2,08	3,9% Ff
Dépenses d'investissement	17,15	24,1% D
Voirie	3,99	23,3% I
Collèges	2,45	14,3% I
Charges de Personnel	11,06	20,5% Fn
Contributions allouées aux sdis	2,4	3,4% D

Ff : pourcentage de dépenses dans la section de fonctionnement par fonction

Fn : pourcentage de dépenses dans la section de fonctionnement par nature

I : pourcentage de dépenses dans la section d'investissement

D : pourcentage des dépenses totales

¹¹ Proposition lors de la seconde conférence nationale des déficits publics du 20 mai 2010

¹² Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements à l'horizon 2030 – INSEE, Population et Famille

¹³ Les finances des collectivités locales en 2010- Etat des lieux- Observatoire des Finances Locales 6 juillet 2010

1.2.2. Le SDIS

1.2.2.1. Un établissement public spécifique

La spécificité du cadre juridique des SDIS est d'abord **héritée de l'histoire** des services d'incendie et de secours.

En effet, les corps de sapeurs-pompiers ont longtemps été communaux. Ainsi, la loi du 5 avril 1884 confirme cet échelon territorial comme le niveau pertinent dans l'organisation des secours.

Il faut néanmoins attendre le décret-loi du 12 novembre 1938 pour que « les dépenses de personnels et de matériels du service de secours et de défense contre l'incendie deviennent des dépenses obligatoires pour les communes ». Adopté à la suite de l'incendie des Nouvelles Galeries de Marseille, il prévoit, notamment à l'article 8, la mise en place de services départementaux chargés de la coordination des moyens.

Par le décret n°55-612 du 20 mai 1955, les services départementaux de protection contre l'incendie deviennent des établissements publics, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Gérés par des commissions administratives, ils sont placés sous l'autorité des Préfets.

Si la loi 82-213 du 02 mars 1982 constitue l'acte fondateur de la décentralisation pour les collectivités locales, elle marque moins l'évolution des SDIS.

La contribution du Conseil Général devient obligatoire et « les pouvoirs exercés par le Préfet sont transférés au Président du Conseil Général, à l'exception de la mise en œuvre opérationnelle des moyens de ce service » : en matière de sécurité, le Maire et le Préfet gardent leurs pouvoirs de police respectifs.

C'est la loi du 03 mai 1996¹⁴ qui lance véritablement **le processus de départementalisation** des services d'incendie et de secours.

L'article 1 stipule qu'il est créé « *dans chaque département un établissement public, dénommé service départemental d'incendie et de secours, qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, et organisé en centres d'incendie et de secours.* »

Dans un délai de cinq ans, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires issus des corps communaux et intercommunaux devront intégrer le corps départemental. Durant la même période, les biens seront mis à disposition à titre gratuit ou transférés en pleine propriété aux SDIS.

Suite aux modifications instituées par la loi du 27 février 2002¹⁵, les Conseillers Généraux deviennent majoritaires au sein des CASDIS alors que la participation des Départements était minoritaire dans 88 SDIS.

Par la loi de Modernisation de la Sécurité Civile (MSC) du 13 août 2004¹⁶, le Président du Conseil Général, ou le représentant désigné par ce dernier, devient *de droit* le Président du Conseil d'administration du SDIS (PCASDIS).

La loi abroge l'article L 1424-1-1 du CGCT¹⁷ et confirme l'autonomie juridique de l'établissement public SDIS.

Il apparait une différence majeure dans l'histoire et l'évolution de ces 2 acteurs publics.

¹⁴ Loi n°96-369 du 03 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours

¹⁵ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

¹⁶ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la Sécurité Civile

¹⁷ Possibilité d'intégrer le SDIS comme un service du Conseil Général, disposition prévue par l'article 129 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Les compétences du Conseil Général se sont accrues par les transferts successifs de l'Etat vers la collectivité départementale alors qu'il n'y avait pas forcément de liens entre les missions décentralisées : le législateur a simplement estimé que l'action publique serait plus efficace à cet échelon territorial (principe de subsidiarité évoqué précédemment).

Au contraire, les services d'incendie et de secours ont été départementalisés pour assurer une distribution homogène des secours sur ce territoire et permettre de mutualiser des moyens face aux nouveaux risques : les missions du SDIS, même si elles se sont élargies, restent toujours dans le domaine de la sécurité.

En effet, le SDIS, comme tout établissement public, est soumis au **principe de spécialité** Il ne peut donc exercer que les missions que la loi lui confère, en l'occurrence par l'article L.1424-2 du CGCT :

« Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies.

Ils concourent, *avec les autres services et professionnels concernés*, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

1. La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
2. La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;
3. La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
4. Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »

Il faut souligner que si le SDIS est seul compétent pour la prévention, la protection et la lutte contre les incendies (8 % des interventions en 2009), les autres missions sont partagées avec d'autres acteurs publics voire privés, principalement le secours à victime –aides à personne (68 % des interventions pour cette même année¹⁸).

Enfin, l'établissement public SDIS a la particularité d'avoir une **direction bicéphale** : l'autorité de police administrative (Maire et surtout Préfet) et le PCASDIS.

L'organisation du corps départemental est d'ailleurs fixée par un arrêté conjoint de ces 2 autorités, après avis du CASDIS¹⁹.

En effet, les pouvoirs de police du Maire et du Préfet n'ont jamais été remis en cause par les 2 actes de décentralisation. Ainsi, l'article L 1424-3 du CGCT stipule que « les services d'incendie et de secours sont placés *pour emploi* sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. »

En tant que Directeur des Opérations de Secours (DOS), ils mettent en œuvre les moyens relevant des SDIS. C'est d'ailleurs le représentant de l'Etat, qui arrête, après avis du CASDIS, le Règlement Opérationnel (RO)²⁰.

De plus, le SDIS élabore le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) sous l'autorité du Préfet.

Après avis du Conseil Général, le Préfet arrête, sur avis conforme du CASDIS, le SDACR²¹ qui est un document essentiel de la politique publique du SDIS.

¹⁸ 343 300 incendies et 2 876 500 secours à victime – aides à personne pour 4 250 100 interventions en 2009 - les statistiques de services d'incendie et de secours - édition 2010 - DSC

¹⁹ Article L 1424-6 du CGCT

²⁰ Article L 1424-4 du CGCT

²¹ Article L 1424-7 du CGCT

Outre les prérogatives évoquées ci-dessus, le représentant de l'Etat conserve une forme de contrôle à priori des délibérations du CASDIS dont il peut demander la modification quand elles ont un impact opérationnel négatif²².

Le Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours (DDISIS)²³ est d'ailleurs confronté à ce « Janus décisionnel » entre une autorité de police souveraine en matière opérationnelle et un PCASDIS représentant le principal contributeur financier.

1.2.2.2. Ressources financières

La loi relative à la démocratie de proximité, complétée par la loi de modernisation de la sécurité civile, ont profondément modifié les équilibres financiers des SDIS.

L'article L1424-35 du CGCT précise que « la contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci ».

Alors que le Conseil Général décide du montant de sa contribution, celles des communes et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) deviennent, à l'inverse figées : leurs revalorisations seront limitées à l'augmentation de l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) en application de la loi du 27 février 2002 précitée.

Outre la majorité des sièges au CASDIS, le Département devient donc la seule collectivité à assumer les augmentations des budgets des SDIS.

Le législateur prévoit néanmoins qu'une convention pluriannuelle organisera les relations entre le SDIS et le Département, et notamment sur la contribution de ce dernier.

Même si les 2 lois prévoyaient la disparition des contributions communales et des EPCI, ces dispositions ont été retardées étant donné les difficultés financières que cela engendrerait pour les Départements et le souhait de maintenir le lien entre les communes et les SDIS. Remettant en cause ce gel, le sénateur Eric Doligé a demandé, en question écrite au Sénat²⁴, que les évolutions démographiques des communes et intercommunalités soient prises en compte dans le calcul de leurs contributions respectives.

La question du sénateur, également PCG et PCASDIS du Loiret, illustre les difficultés financières des Départements à assumer seuls les augmentations de budget.

Toujours d'actualité, le débat sur le coût et le financement des SDIS a été particulièrement vif à l'issue du Rapport d'information de la Mission d'Evaluation et de Contrôle (MEC)²⁵ en juillet 2009.

²² Article L 1424-25 du CGCT

²³ Article L. 1424-33 du CGCT : « *Le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour*

- la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers ;

- la direction des actions de prévention relevant du service départemental d'incendie et de secours ;

- le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux ;

- la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie.

Il est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours pour la gestion administrative et financière de l'établissement. »

²⁴ Question écrite n°14255 de M. Eric Doligé publiée dans le JO Sénat du 08 juillet 2010- page 1768

²⁵ Rapport d'information, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2009, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux incendie et de secours (SDIS) et présenté par MM. les députés Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani

Les rapporteurs soulignent, dès l'introduction, que « *les dépenses des SDIS ont augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007. Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des services d'incendie et de secours, leurs dépenses ont continué à augmenter de 45,8 %* » alors qu'elle était censée « *s'effectuer de façon budgétairement neutre* ».

Afin de mieux comprendre la situation financière actuelle des SDIS, il est donc nécessaire de revenir sur la situation des services d'incendie et de secours en 1996.

En effet, les dépenses réelles des communes et EPCI en matière de secours ont été **sous-estimées**.

D'une part, l'annonce de la départementalisation dès la loi du 6 février 1992²⁶ avait incité les élus locaux à suspendre les investissements dans les services d'incendie et de secours, notamment en matière immobilière, laissant au futur SDIS la charge de rénover les Centres d'Incendie et de Secours (CIS) souvent vieillissants et de poursuivre les efforts pour le parc matériel.

D'autre part, la méconnaissance des coûts réels par les communes et EPCI, à l'exception des masses salariales spécifiques de sapeurs-pompiers, est manifeste en l'absence de politique financière d'amortissements et de comptabilité analytique, notamment sur les coûts d'entretien induits ainsi que sur les Personnels Administratifs, Techniques et Spécialisés (PATS) globalisés dans l'administration locale.

La départementalisation a aussi permis de moderniser les services d'incendies et de secours. L'adéquation des moyens aux risques et le niveau global de réponse opérationnelle ont été améliorés, conformément aux objectifs des SDACR. Ils se sont également traduits par la mise en œuvre de plans d'équipement, de recrutement, de formation et par des programmes de construction.

L'enquête ADF²⁷ montre par exemple une augmentation de 28% des effectifs en garde (départs dans les 2 minutes) en journée entre 1996 et 2006.

Durant cette même période, les SDIS ont également dû prendre en compte les évolutions statutaires particulièrement lourdes en matières de gestion des ressources humaines des sapeurs-pompiers professionnels tels que :

- La réforme du régime indemnitaire²⁸ ;
- La refonte de la filière des sapeurs-pompiers²⁹ ;
- La mise en place de l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail (ARTT)³⁰.

La conjugaison de ces réformes et du renforcement des effectifs journaliers de garde a entraîné une augmentation de 38% des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels qui

²⁶ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

²⁷ 10 ans de départementalisation 1996-2006 - Enquête commandée par l'ADF au cabinet François Lamotte

²⁸ Décret no 98-442 du 5 juin 1998 pris pour l'application de l'article 117 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 et modifiant le décret no 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes aux sapeurs-pompiers professionnels

²⁹ Décret n°2001-681 du 30 juillet 2001 portant statut particulier du cadre d'emplois des majors et lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels

Décret n°2001-682 du 30 juillet 2001 portant statut particulier du cadre d'emplois des capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels de sapeurs-pompiers professionnels

Décret n°2001-683 du 30 juillet 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif aux emplois de direction des services départementaux d'incendie et de secours

³⁰ Décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels au vu du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale

sont passés de 27.525 entre 1996 à 38.064 en 2006 (sources DSC reprises dans l'étude ADF précitée).

Depuis 1996, les SDIS ont également dû mettre en application 175 textes légaux ou réglementaires :

- 13 lois ;
- 1 ordonnance ;
- 56 décrets ;
- 105 arrêtés³¹.

Lors de notre rencontre le 27 juillet 2010, M. Pierre Jamet, Directeur général des services du Département du Rhône et rapporteur du rapport sur les finances départementales, regrettait cette « inflation normative » et soulignait les bienfaits du moratoire institué par la parution de la circulaire du 6 juillet 2010³² qui permettra de stabiliser les cadres juridiques des SDIS.

Le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois.

Annoncé à l'issue de la deuxième conférence sur les déficits publics, ce gel doit permettre aux exécutifs locaux de mieux infléchir l'évolution de ces dépenses contraintes et souvent mal estimées. Ainsi la circulaire met en exergue la Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN)³³ qui s'affirme comme « *un lieu d'expertise et de dialogue entre les administrations et les représentants des collectivités territoriales* », comme le souligne son président, M. Alain Lambert lors du le bilan d'activités de la CCEN, présentée le 4 mai 2010 au Comité des Finances Locales (CFL).

En conclusion de l'enquête sur la période 1996-2006 commandée par l'ADF, le cabinet Lamotte estime que **le coût net de la départementalisation et de la modernisation des services d'incendie en France peut être évalué en flux annuel depuis 2003 à 1.5 milliards d'euros**. 1.1 milliards d'euros soit 73% ont été pris en charge par les départements montrant l'implication de ces collectivités dans ce processus mais aussi l'impact financier qu'il en résulte.

Concernant le budget global actuel des SDIS, il s'élevait en 2009, d'après les comptes de gestion repris dans les statistiques de la DSC³⁴, à **4 669 millions d'euros**, soit une augmentation de +4 % en valeur brute, et +3 % en tenant compte de l'inflation par rapport à l'année précédente. Cela a représenté un coût de 79 euros par habitant.

Si les dépenses de fonctionnement représentaient 3 687 millions d'euros (soit 79 % du budget global), elles provenaient essentiellement (**79,5%** soit 2 930 millions d'euros) des **dépenses de personnel**. Il faut noter la différence avec les Départements pour lesquels la masse salariale représente moins de 21 % des dépenses de fonctionnement (tableau précédemment présenté page 10).

³¹ Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales par Pierre Jamet, Directeur général des services du Département du Rhône, 20 avril 2010

³² Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics

³³ Créé, au sein du Comité des Finances Locales, par l'article 97 de la loi de finances rectificatives n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, la Commission Consultative d'Evaluation des Normes a été mis en place par la circulaire du 22 septembre 2008

³⁴ Les statistiques 2009 des services d'incendie et de secours - édition 2010 - DSC

Concernant les dépenses d'investissement, les 982 Millions d'euros (soit 21 % du budget global) ont été investis essentiellement dans l'acquisition de matériels d'incendie et de secours et dans la construction de bâtiments.

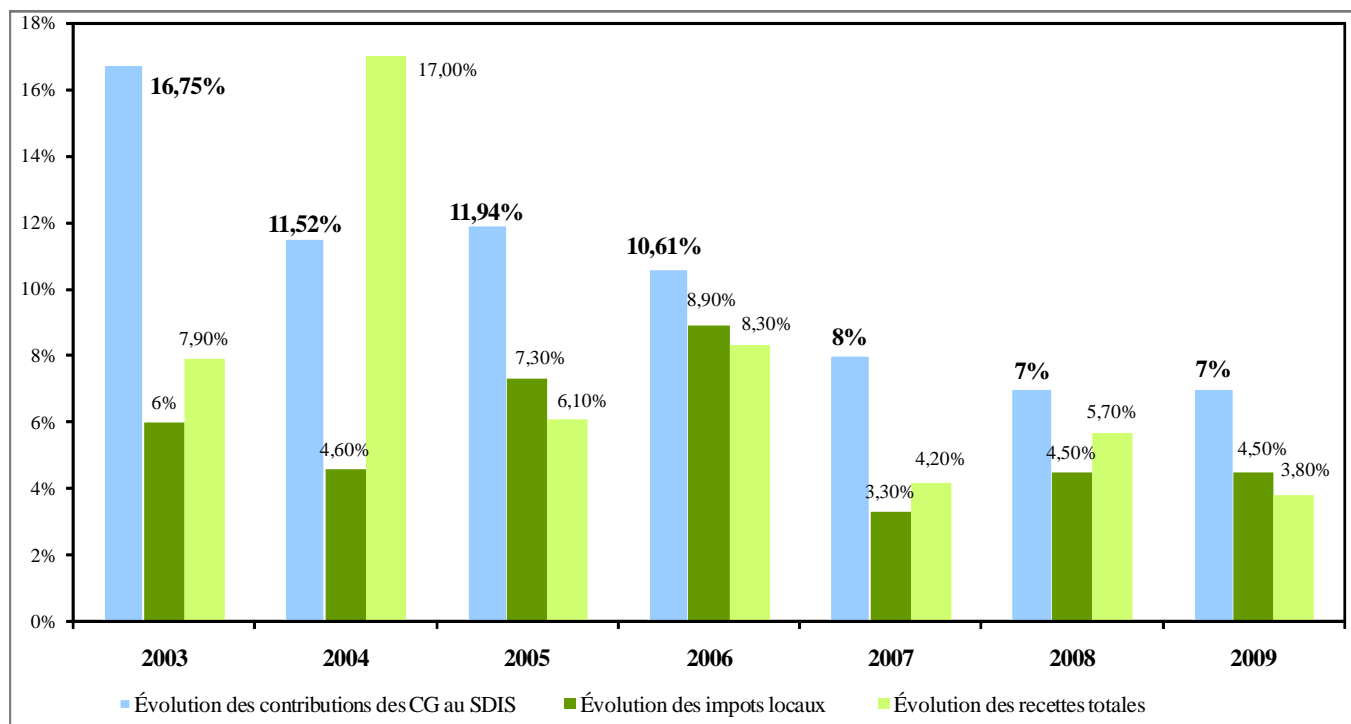
Sur 3 968 millions d'euros financés par les collectivités territoriales, **56 %** proviennent des contributions des conseils généraux et **44 %** par les communes et EPCI.

Ces chiffres confirment donc que si le SDIS est un établissement public **juridiquement autonome**, il reste de plus en plus **financièrement dépendant** du Département.

1.3. PROBLEMATIQUES ET ENJEUX

1.3.1. Maîtriser les Budgets

Alors que l'analyse des budgets des collectivités territoriales aboutissait à un constat de relative bonne santé en 2008, le président de l'Observatoire des finances locales, M. André Laignel, a affirmé, dans son rapport 2009 au CFL lors de la séance du 6 juillet 2010, que « *toutes les conditions d'une grave crise financière des collectivités locales sont réunies* »³⁵. Face à ce constat alarmant et en cette période de recettes contraintes et peu dynamiques, les Départements sont donc particulièrement vigilants sur l'évolution de leurs contributions aux SDIS. Le tableau suivant illustre les évolutions sur la période 2003-2009 :



Sources DGCL, Observatoire des Finances Locales, DSC et cabinet Lamotte

On constate au niveau national que les évolutions des contributions des Départements au budget des SDIS sont nettement supérieures à celles des recettes totales des Conseils Généraux même si la tendance globale est à la baisse.

³⁵ Extrait d'une interview du président de l'Observatoire des finances locales à la Gazette des Communes, le 6 juillet 2010

Lors de son allocution en clôture du congrès d'Angoulême³⁶, M. Brice Hortefeux a annoncé que les budgets des SDIS en 2010 devraient se stabiliser avec une augmentation de 1,3 % hors inflation.

Comme nous l'avons évoqué au chapitre précédent, les dépenses des Départements sont essentiellement liées à l'action sociale et donc difficilement maîtrisables si ce n'est de baisser le niveau des prestations, décision nationale délicate à envisager en période de crise.

Même si ce sont des charges dynamiques en pourcentage d'augmentation (pas en valeur absolue), les budgets des SDIS vont devenir l'une des rares variables d'ajustement en matière de dépenses des Conseils Généraux.

Par contre, les possibilités de variation se heurtent structurellement à la prééminence des charges de personnel (près de 80 % des dépenses de fonctionnement) qui entraînent des taux de progression mécanique supérieur à l'inflation. Le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) est par exemple de 2,35 % (en incluant les SPV) dans le SDIS de la Dordogne.

La recherche d'espaces de coopération entre les 2 acteurs publics devient un enjeu majeur en terme de Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC) avec un objectif double pour les SDIS:

- **optimiser la masse salariale,**
- **pérenniser et développer le volontariat.**

Cela permettra dans le premiers cas de créer des marges de manœuvres financières et dans le second d'éviter de recruter ou de positionner des sapeurs-pompiers en gardes postées, décisions coûteuses au niveau budgétaire.

La mise en place d'espaces de coopération doit également permettre d'effectuer des achats groupés, facteur **d'économie d'échelle** et de **mutualiser des fonctions** en évitant les doublons.

1.3.2. S'inscrire dans une dynamique nationale

La volonté de favoriser le développement des espaces de coopération est d'abord insufflé au niveau central.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)³⁷ prévoyait depuis 2007 de mutualiser des missions de support et d'encadrement (dans les ministères avec la fusion de nombreuses directions et à l'échelon régional, qui devient l'échelon décisionnel à la place des directions départementales).

Favoriser les mutualisations est également un des leitmotiv de M. Edouard Balladur, président du Comité pour la réforme des collectivités territoriales.

Son rapport³⁸ préconise par exemple, dans sa quatrième proposition, que chaque commune rejoigne, avant 2014, la forme de groupement correspondant à l'importance de sa population. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales reprend in extenso la préconisation d'achever la carte de l'intercommunalité à cette date.

La mutualisation des moyens des collectivités territoriales a aussi fait l'objet au Sénat, le 25 mai 2010, du Rapport n°495 précité. Celui-ci souligne notamment que les marges de manœuvre dégagées par la maîtrise des dépenses publiques locales peuvent être

³⁶ Discours du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, le 25 septembre 2010 au Congrès de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF) à Angoulême

³⁷ La révision générale des politiques publiques a été annoncée par une communication en conseil des ministres le 20 juin 2007 et officiellement lancée le 10 juillet 2007

³⁸ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales au Président de la République – « il est temps de décider » - 5 mars 2009

redéployées pour améliorer les services existants ou simplement continuer à les assurer, dans un contexte de hausse structurelle des dépenses et de stagnation voire de diminution des recettes.

Au niveau départemental, les élus souhaitent de plus en plus harmoniser et rationaliser les pratiques administratives, techniques et financières des Conseil Généraux et des SDIS dans un souci d'efficacité.

Dans le cadre d'un partenariat « gagnant-gagnant », il est nécessaire que le CG et le CASDIS affichent leur volonté de **garantir l'autonomie** de l'établissement public SDIS.

Dans le cadre de la réorganisation du SDIS 95 et de la charte de management associée, Joseph Carles confirme que « la finalité des relations avec le département réside dans la recherche d'une complémentarité visant à optimiser les missions, notamment au regard des moyens utilisés. Les finalités de performance ne doivent donc pas entraîner une perte d'autonomie marquée par exemple, par l'uniforme qui assure la spécificité et l'indépendance indispensables à un service de qualité »³⁹.

De plus, on peut s'interroger sur les capacités du SDIS à s'intégrer dans une politique publique départementale alors qu'aujourd'hui, il est simplement considéré comme une « charge financière » du Conseil Général ?

Le rapport n°572 du Sénat sur les transferts de compétences⁴⁰ évoque à ce sujet la notion de « **transfert rampant** ».

En effet, le SDIS s'apparente à un transfert de charges et non de compétences vers le Département au sens de l'article 72-2 de la constitution tel que décrit à la page 7 de ce mémoire. Bien que principal financeur du SDIS, le Conseil Général ne dispose d'aucune compétence en matière de sécurité civile.

C'est aujourd'hui un des enjeux pour l'établissement public SDIS de **valoriser ses actions** auprès du Département pour ne pas simplement être considéré comme « une charge financière » par ce dernier.

1.3.3. Appréhender les enjeux managériaux

Malgré les liens financiers et la représentativité majoritaire des élus du Conseil Général au CASDIS, force est de constater que les agents de ces 2 partenaires publics ne se connaissent pas.

D'une part, le SDIS a une image forte sur son cœur de métier avec une tendance corporatiste. Les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ont des statuts très spécifiques, contrairement au reste des PATS.

D'autre part, le Conseil Général est une collectivité territoriale ancienne mais avec des compétences disparates acquises au gré des transferts de l'Etat, d'où une vraie diversité dans les métiers exercés. Il faut également souligner l'intégration massive et récente des TOS, des agents de l'Équipement ainsi que les OPA.

Afin de développer les espaces de coopération entre le SDIS et le Conseil Général, il est primordial que les agents de ces 2 partenaires publics apprennent d'abord à **se connaître** et ensuite à mieux cerner l'ensemble des métiers exercés.

³⁹Extrait de « Gouvernance des territoires et charte managériale » par Joseph Carles - page 170

⁴⁰Rapport d'information fait, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences, par MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, Sénateurs - enregistré à la présidence du Sénat le 22 juin 2010

Il sera également nécessaire d'**accompagner** ce partage d'expériences et de connaissances car il peut être révélateur en interne, tant au Conseil Général qu'au SDIS, de dysfonctionnements organisationnels mis en lumière par les comparaisons entre les 2 acteurs publics.

Même si le message politique d'autonomie du SDIS se doit d'être affiché, il est évident qu'il faudra gérer les **appréhensions en matière de changement** et surtout lever les craintes relatives à une possible intégration du SDIS comme simple service du Conseil Général, comme le prévoyait l'article 129⁴¹ de la loi relative à la démocratie de proximité.

Bien que supprimé plus de 2 ans après par la loi de Modernisation de la Sécurité Civile, la **méfiance** vis-à-vis de cette « conseil généralisation » est toujours présente.

Un enjeu pour le SDIS est aussi de profiter de cette démarche de partenariat avec le Département pour **développer le volontariat** au sein même des agents du Conseil Général. Le SDIS peut aussi s'en servir pour toucher le plus largement possible la population, par le biais des antennes territoriales et des collèges.

2. ANALYSES DES ESPACES POTENTIELS DE COOPERATION

La sémantique « **espaces de coopération** » entre le SDIS et le CG regroupe communément toutes les formes possibles de partenariat, de mutualisation ou de synergie, termes que nous allons définir ci-après.

On entend par **partenariat** l'association de différents intervenants qui, tout en maintenant *leur autonomie*, collaborent en vue de réaliser une action commune (achats, conseils,..).

Le sénateur Lambert évoque, en introduction du rapport d'information N°495 précité, la **mutualisation** comme « la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) ».

La **synergie**, effet positif de complémentarité dans une organisation, est un phénomène par lequel plusieurs facteurs ou influences agissant ensemble créent un effet *plus grand* que la somme des effets attendus s'ils avaient opéré indépendamment, ou créent un effet que chacun d'entre eux *n'aurait pas créé isolément*.

2.1. CONTEXTES JURIDIQUES

2.1.1. Convention SDIS-CG

L'article L.1424-35 alinéa 2 du CGCT précise que les relations entre le Département et le SDIS et, notamment, la contribution du Département, font l'objet d'une convention pluriannuelle.

Cette disposition introduite par la LMSC s'impose donc aux SDIS et aux Départements, au minimum en matière financière.

⁴¹ Article 129 de la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité :
« Après l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1424-1-1 ainsi rédigé : Art. L. 1424-1-1. - I. - A compter du 1er janvier 2006, l'établissement public mentionné au premier alinéa de l'article L. 1424-1 peut être intégré aux services du conseil général par délibération concordante du conseil général et du conseil d'administration du service d'incendie et de secours. Le conseil général lui est substitué dans l'ensemble de ses droits et obligations »

Pourtant, en 2009, seulement 54 % des SDIS avaient signé une convention avec le Conseil Général (49 sur 91 réponses) alors que ce pourcentage s'élevait l'année précédente à 59 % (56 sur 95 réponses)⁴². De plus, le nombre de SDIS n'ayant pas signé la convention pluriannuelle a doublé, passant de 14 en 2008 à 30 l'année suivante.

Le renouvellement de ces conventions semble de plus en plus être problématique.

D'une part, l'absence de visibilité budgétaire au niveau des départements pour les années à venir entraîne une certaine prudence de la part du PCG/PCASDIS pour s'engager sur plusieurs années (67 % des conventions ont une durée de 3 ans).

D'autre part, la convention pluriannuelle avait pour vocation initiale, en matière financière, d'être un outil réel de la maîtrise de l'évolution des contributions en linéarisant les augmentations sur une période dépassant le simple exercice annuel budgétaire.

Signées à partir de 2005 dans une phase économique propice, les conventions s'avèrent pour certains Départements devenir des contraintes en cette période de crise économique subite. Nombreux sont les DDSIS interrogés qui confient que les taux prévisibles d'augmentation ne sont plus respectés et sont renégociés annuellement dans le cadre de la préparation des Débats d'Orientation Budgétaire (DOB).

Mais cette convention ne doit pas se limiter à une simple « contribution pluriannuelle » du Département mais être « notamment », au sens de l'article L.1424-35 alinéa 2 du CGCT, l'outil financier de la **politique publique de secours du SDIS**.

En effet, le SDACR, véritable projet stratégique opérationnel arrêté par le Préfet après *avis du CG et avis conforme du CASDIS*, définit les niveaux quantitatifs et qualitatifs de la politique publique de secours. Si le RO précise les conditions pratiques de sa mise en œuvre, c'est bien la convention pluriannuelle qui donne au SDIS les moyens financiers d'atteindre les objectifs fixés.

Enfin, la contractualisation d'une convention de partenariat doit être l'occasion pour le SDIS et le Conseil Général de s'interroger sur les politiques publiques communes et donc de rechercher les espaces de coopération, sous toutes les formes juridiques telles que celles évoquées dans les paragraphes suivants.

2.1.2. De la prestation de service à la mutualisation

Le sénateur Lambert constate dans son rapport d'information n° 495 du 25 mai 2010 que la mutualisation des moyens des collectivités, dans la mesure où elle procure un avantage comme la réalisation d'économies au minimum à l'une d'entre elles, est considérée comme une **prestation à titre onéreux**. Elle peut dès lors tomber sous le coup du droit communautaire de la commande publique, et notamment du droit dérivé relatif aux marchés publics.

Pourtant, en application de l'article L1424-1 alinéa 2 du CGCT, le SDIS peut passer avec les collectivités locales ou leurs établissements publics toute convention ayant trait à la *gestion non opérationnelle* du service d'incendie et de secours.

L'analyse juridique de Maître Pierre le Bouedec⁴³ montre que cette disposition n'indique ni la portée réelle que peuvent avoir de telles conventions, ni expressément le fait qu'elles puissent être exonérées de mise en concurrence, dès lors qu'elles entrent potentiellement dans le champ d'application du code des marchés publics.

⁴² Enquête SDIS 2009 commandé par l'ADF au cabinet François Lamotte

⁴³ Intervention de Maître Pierre le Bouedec – Cabinet Symchowicz Weissberg et Associés au colloque « les outils juridiques de mutualisation SDIS/CG » organisé à l'Institut pour la Formation des Elus territoriaux - IFET, 25 novembre 2009

Les débats parlementaires⁴⁴, lors du vote de la loi du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'Équipement, confirment la portée générale de cette disposition et les difficultés de mutualiser les services publics en s'exonérant des règles communautaires.

Le texte législatif adopté précise ainsi, en créant l'article L.1424-35-1 du CGCT, que **dans le respect des règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics**, le département peut effectuer, pour le compte et à la demande du SDIS, l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels.

Pour s'exonérer de la mise en concurrence, on pourrait s'appuyer sur les **contrats de prestations intégrées ou contrats « in house »**.

En effet, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a admis dans la jurisprudence dite « Teckal »⁴⁵ que le droit communautaire de la commande publique ne s'applique pas pour les contrats vérifiant simultanément les 2 conditions suivantes :

- L'autorité publique adjudicatrice doit exercer sur le prestataire un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- Le prestataire doit réaliser l'essentiel de son activité avec l'autorité adjudicatrice.

Le concept de contrats « in house » ne pourrait donc s'appliquer que dans le cas où le SDIS est prestataire de services pour le Conseil Général et non l'inverse au regard de la nécessité de contrôle exercée par l'adjudicataire.

Concernant la première condition, la notion de « contrôle analogue » peut être justifiée par la prééminence du Conseil Général sur l'établissement public, tel qu'évoqué précédemment au paragraphe 1.2.2.1 :

- Représentation majoritaire des conseils généraux au CASDIS ;
- Le PCG, ou son représentant désigné, est le PCASDIS de droit ;
- Le DDSIS est placé sous l'autorité du PCASDIS concernant la gestion administrative et financière de l'établissement ;
- Le CG est le principal contributeur du SDIS.

⁴⁴ M. Bruno Sido – séance du 2 avril 2009 au Sénat : « la loi permet à ces établissements publics de souscrire des conventions avec les collectivités locales, dans le cadre de la gestion non opérationnelle du service départemental d'incendie et de secours. Il s'agit du deuxième alinéa de l'article L.1424-1 du code général des collectivités territoriales. Cependant, les SDIS et les départements étant des entités distinctes, autonomes juridiquement et financièrement, les mesures de ce texte, de portée générale, ne permettent pas aux collectivités locales de proposer leurs compétences sans contrevenir aux dispositions réglementaires et communautaires en matière d'exécution de prestations de service pour le compte de tiers. Ainsi, en cohérence avec le projet de loi, et dans un objectif de mutualisation des services publics départementaux, cet amendement vise à permettre aux SDIS de bénéficier de cette nouvelle compétence dont disposeront les départements. À ce titre, les départements pourraient apporter leur aide aux SDIS en assurant pour leur compte, et à leur demande, l'entretien de leurs moyens matériels.

Cette contribution ne peut pas s'analyser comme un élément indirect et constitutif de la contribution obligatoire des départements aux SDIS, prévue par le premier alinéa de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. Le principe de compensation ne faisant pas partie de l'arsenal conceptuel de la comptabilité publique, les départements, après mise en concurrence, évidemment, factureront leurs prestations aux SDIS. C'est pourquoi je rectifie mon amendement, afin de le rendre compatible avec les principes de la comptabilité publique. Cette modification consiste à supprimer le second alinéa du texte proposé pour l'article L.1424-35-1 et à en réécrire le premier alinéa en remplaçant les mots : « Au titre de sa participation obligatoire au service départemental d'incendie et de secours prévue à l'article L. 3321-1, » par les mots : « Dans le respect des règles de la concurrence ».

⁴⁵ CJCE, 18 novembre 1999, aff C-107/98, Teckal Srl contre commune di Viano et AGAC, BJCP 1999/8, p.43, concl. Cosmas

A contrario, le Conseil Général ne dispose d'aucun contrôle en matière opérationnelle étant donné que les SDIS sont placés pour emploi sous l'autorité du Maire ou du Préfet. De plus, le DDSIS est nommé par arrêté conjoint et est également placé sous l'autorité opérationnelle de ces 2 pouvoirs de police.

Pour la seconde condition, il est nécessaire de préciser, au préalable, la notion d'activités du SDIS. Si l'on prend compte les missions de l'établissement public spécialisé en application de l'article L.1424-2 du CGCT, le SDIS ne réalise pas l'essentiel de son activité avec le Conseil Général mais au bénéfice directement de la population et sous l'autorité du Maire ou du Préfet.

En conclusion, la notion de prestations intégrées « in house » est difficilement invocable en matière de mutualisation SDIS-Conseil Général, rejoignant l'analyse de Mme Maraval-Jarrier, Chef du service juridique de l'ADF, et de Maître Pierre le Bouedec lors d'un colloque sur cette problématique⁴⁶.

Le rapport 2009 de la MEC sur les financements des SDIS confirme d'ailleurs ces blocages juridiques en demandant aux propositions 15 et 16 de les lever en matière de conduite de travaux d'immobiliers, de mise en réseau des compétences, de mises à disposition, de prestations de services et de création d'organismes de services communs de gestion.

De plus, la jurisprudence européenne⁴⁷ a continué à évoluer dans ce domaine.

En effet, la CJCE a réfuté le 9 juin 2009 la thèse de la Commission européenne, pour qui la mutualisation entre des autorités distinctes devait se traduire par la création d'un organisme de droit public dédié, en affirmant que « *le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière* ».

Lors du déplacement à Bruxelles de la mission sénatoriale composée de MM. Yves Détraigne, Edmond Hervé et Alain Lambert, il a clairement été confirmé aux sénateurs⁴⁸ que les « critères Teckal » ne constituaient plus le seul élément de référence pour apprécier si une entreprise de mutualisation est conforme au droit communautaire.

Tout d'abord, cette mutualisation doit intervenir entre personnes morales de droit public.

Elle doit porter ensuite sur des tâches d'intérêt public ou des missions de service public.

Il faut enfin que la mutualisation soit organisée de manière à correspondre à une véritable coopération entre les collectivités et établissements concernés.

Cette jurisprudence européenne correspond donc à la recherche d'espaces de coopération entre le Conseil Général et le SDIS en s'exonérant des règles de mise en concurrence communautaire.

Comme s'y était engagé le 17 juin 2010 le secrétaire d'Etat aux collectivités, Mr Alain Marleix lors d'un discours au Sénat, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales pourrait permettre, sous réserve d'adoption par les parlementaires, l'élaboration de **conventions, non soumises au Code des Marchés Publics**, conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Ces conventions prendraient la forme soit d'une mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants, soit d'un regroupement des services et d'équipements.

Le détail de l'article 34 bis A, inséré dans le projet de loi, est présenté en **annexe D** du présent mémoire avec les propositions de modification de l'article L.5111-1 et la création de l'article L.5111-1-1 du CGCT.

⁴⁶ Intervention de Maître Pierre Le Bouedec au colloque de Bastia sur la thématique « la territorialisation des politiques de sécurité civile - mutualisation des politiques publiques » - 18 juin 2010

⁴⁷ CJCE, 9 juin 2009, C-480/06: Commission contre République Fédérale d'Allemagne

⁴⁸ Page 25 du rapport n°495 du Sénat précité

2.1.3. Mise à disposition de personnel

Le Conseil Général pouvait, depuis la loi du 26 janvier 1984⁴⁹, mettre ses agents à disposition du SDIS à titre onéreux.

Depuis la loi du 02 février 2007⁵⁰, **la mise à disposition peut être gratuite** lorsqu'elle intervient entre une collectivité territoriale, le Conseil Général, et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché tel que le SDIS. Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil.

Cette solution ne permet pas de procéder à une mutualisation de service par une seule et même convention mais autorise le soutien du Conseil Général, en mettant à disposition gratuitement du SDIS ses agents, à temps complet ou partiel.

Ainsi, 15 % des SDIS ont bénéficié d'une mise à disposition de personnel⁵¹ mais en nombre limité étant donné que cela ne représente que 16 agents au niveau national.

2.1.4. Spécificités du Patrimoine

En matière bâtiminaire, le CGCT prévoit principalement trois possibilités juridiques d'espaces de coopération entre le Département et le SDIS, particulièrement avantageuses pour l'établissement public :

➤ Amélioration des CIS **existants**

L'article L.1424-18 du CGCT⁵² permet notamment au Conseil Général de prendre en charge une opération d'amélioration (rénovation, extension reconstruction ou équipement) d'un CIS existant à la date de sa mise à disposition.

Cette intervention peut ne pas se limiter au simple pilotage technique de l'opération mais constituer un transfert intégral des compétences de maîtrise d'ouvrage, y compris le financement.

Cette disposition ne s'applique pas aux projets de construction de nouveaux casernements.

➤ Construction de **nouveaux** CIS

L'article L.1311-4-1 du CCGT stipule au deuxième alinéa que « jusqu'au 31 décembre 2010, les conseils généraux peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours ».

Cette possibilité de construire, sous maîtrise d'ouvrage du Département, des bâtiments mis ensuite à disposition des SDIS, devrait donc cesser à la fin de cette année.

⁴⁹ Articles 61 à 63 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵⁰ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

⁵¹ 13 SDIS sur 84 ont répondu sur cette thématique d'après l'enquête SDIS 2009 commandée par l'ADF au cabinet François Lamotte

⁵² Article L.1424-18 du CGCT : « *Sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le **département** peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un **centre d'incendie et de secours existant** à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département* »

➤ Délégation et transfert de **maîtrise d'ouvrage**

La délégation de maîtrise d'ouvrage du SDIS vers le Conseil Général nécessite d'une part qu'elle se fasse à titre gratuit et d'autre part que l'établissement public ne se dessaisisse pas de ses attributions.

Au niveau national, 9% des SDIS⁵³ ont eu recours à cet espace de coopération.

Le transfert de maîtrise d'ouvrage n'est envisageable que « lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme »⁵⁴.

Sa mise en œuvre est donc sujette à un projet commun SDIS-Conseil Général et donc plus spécifique qu'une simple réalisation de CIS.

De plus, justifié par le partage de propriétés, ce transfert permet au Conseil Général de piloter l'opération (de la passation des marchés jusqu'à leur exécution). Le SDIS doit donc transférer de manière provisoire sa propre compétence de maîtrise d'ouvrage par voie de convention qui en précisera les conditions d'organisation ainsi que son terme⁵⁵.

➤ **Bail Emphytéotique Administratif**

L'article L.1311-2 du CCGT⁵⁶ autorise le Département à confier à un emphytéote des droits sur ses biens, à condition qu'il y effectue des travaux de construction, de réhabilitation ou d'extension.

Dans ce cadre, 2 hypothèses sont envisageables :

- Soit le Conseil Général conclut en même temps que le BEA une convention de mise à disposition au profit de l'opérateur moyennant le paiement d'une redevance permettant la jouissance du bien puis un contrat de « sous-location » au bénéfice du SDIS;
- Soit le Département contracte un BEA avec l'opérateur qui ensuite établit un bail avec le SDIS.

Le BEA doit être conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans.

Il est susceptible d'être qualifié de marché public de travaux au sens communautaire et sa passation implique donc :

- Un appel public européen si le montant de l'opération dépasse 4 845 000 euros Hors Taxes⁵⁷. Le recours au dialogue compétitif est autorisé à condition de démontrer la complexité du projet ;

⁵³ 7 SDIS sur 81 qui ont répondu sur cette thématique d'après l'enquête SDIS 2009 précité

⁵⁴ Article 2 II de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

⁵⁵ Conformément à la réponse ministérielle n° 17255, Journal Officiel du Sénat, 21 avril 2005 page 1110

⁵⁶ Article L.1311-2 du CCGT : « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une **mission de service public** ou en vue de la réalisation d'une **opération d'intérêt général** relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique ou, jusqu'au **31 décembre 2010**, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé **bail emphytéotique administratif** »*

- En dessous de ce seuil, la procédure adaptée, avec la publication d'un avis d'appel public à la concurrence et la mise en œuvre d'une procédure de dévolution reprenant les caractéristiques du dialogue compétitif (possibilité d'une large négociation).

Cette solution juridique est particulièrement intéressante pour le SDIS qui ne s'occupe ni de la construction, ni de l'entretien du bâtiment.

Il est de plus exigible au Fond de Compensation de Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) dans les conditions de l'article L 1615-13 du CGCT⁵⁸.

Le seuil est fixé par décret⁵⁹ à 10 millions d'euros HT.

Par contre, si la mission de l'emphytéote est trop globale, il y a un risque de requalification en contrat de partenariat.

L'enquête SDIS 2009 précitée montre que 5 % des SDIS (4 sur 80 SDIS qui ont répondu sur ce dispositif) ont eu recours à un BEA.

2.1.5. Groupements de commandes

En application de l'article 8 du Code des Marchés Publics (CMP), des groupements de commandes peuvent être constitués « *entre les collectivités territoriales, entre des établissements publics locaux ou entre des collectivités territoriales et des établissements publics locaux* ».

Le SDIS et le Conseil Général sont donc éligibles à ce dispositif conjoint. Pour mémoire, cette disposition est également autorisée entre plusieurs SDIS. De plus, même si cette opportunité est généralement utilisée pour l'acquisition de biens, elle peut concerner tout type de marchés de services ou de travaux, en l'absence de disposition contraire dans le CMP.

Juridiquement, le Conseil Général et le SDIS doivent signer une convention qui définit les modalités de fonctionnement et le coordonnateur chargé de procéder à l'ensemble des opérations jusqu'à l'attribution du marché. Si la convention le prévoit, l'application de l'article 8.VII du CMP permet au coordonnateur :

- Soit de signer et notifier le marché, chaque membre du groupement assurant ensuite l'exécution ;
- soit d'effectuer l'ensemble de la procédure jusqu'à l'exécution du marché.

Etant donné l'incertitude juridique qui pèse sur le contrat de mandant en cas de rémunération de ce dernier⁶⁰, il paraît préférable que **la mission de coordonnateur soit gratuite** afin d'éviter les obligations possibles de publicité et de mise en concurrence.

Le groupement de commandes entre le Conseil Général et le SDIS constitue un espace de coopération intéressant, à l'exclusion néanmoins de toute participation possible du Département au financement direct de la part des besoins exprimés par le SDIS.

Cette solution juridique a été exploitée par 29 % des SDIS en 2009 ⁶¹.

⁵⁷ Décret n° 2009-1702 du 30 décembre 2009 modifiant les seuils applicables aux marchés passés en application du code des marchés publics et de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et aux contrats de partenariat

⁵⁸ Article L 1615-13 du CGCT : « *La collectivité territoriale ou l'établissement public, qui a passé un bail emphytéotique prévu à l'article L. 1311-2 d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret et ayant donné lieu à une évaluation préalable dans les conditions prévues par l'article L. 1414-2, bénéficie d'attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sur la part de la rémunération versée à son cocontractant correspondant à l'investissement réalisé par celui-ci pour les besoins d'une activité non soumise à la taxe sur la valeur ajoutée* »

⁵⁹ Décret n° 209-244 du 2 mars 2009

⁶⁰ Droit des Marchés Publics – C. Bréchon Moulènes – édition le Moniteur

2.2. PREALABLES A LA REUSSITE DE LA DEMARCHE

Les espaces de coopération ne se décrètent pas, ils se préparent et s'organisent. Nous allons évoquer ci-dessous les conditions de réussite pour mettre en place ces partenariats et proposer dans le troisième chapitre leurs modalités de suivi.

2.2.1. Volonté politique affichée

En 2009, 75 % des SDIS sont présidés par un PCASDIS qui n'est pas le PCG.

Vouloir dans ces conditions développer les mutualisations entre le Département et le SDIS nécessitent un affichage politique fort du **respect de l'autonomie** de l'établissement public. En effet, le PCASDIS ne dispose pas dans ce cas du poids politique, de l'autorité voire même de la légitimité pour porter cette démarche qui doit s'inscrire dans une stratégie globale partagée par les 2 partenaires.

En matière de communication interne, le PCG et le PCASDIS doivent personnellement s'impliquer afin d'expliquer les objectifs poursuivis et de convaincre de l'intérêt des espaces de coopération pour un service public plus performant. Les équipes de direction doivent être des relais actifs de ces informations et s'attacher à répondre aux craintes suscitées par les évolutions à venir tant sur l'organisation que sur les méthodes de travail. Sous-estimer cette peur du changement peut être source de crispation voire de conflits sociaux.

En matière de communication externe, une information des élus des communes et des EPCI doit être entreprise afin qu'ils n'interprètent pas non plus cette volonté de mutualiser comme une « manœuvre politique » d'intégration dissimulée. Une présentation du SDIS peut également leur être faite afin qu'ils aient une compréhension plus globale de l'établissement public. Quant aux Préfets, ils sont forcément sensibles à cette volonté puisqu'ils sont eux-mêmes les fers de lance territoriaux de la RGPP lancée par l'Etat.

2.2.2. Connaissances mutuelles

En raison de compétences distinctes, les agents du SDIS et du conseil Général se côtoient peu et travaillent donc rarement ensemble.

Dans un premier temps, il est donc nécessaire de favoriser les échanges entre les 2 structures. Pour ce faire, il faut **identifier** les interlocuteurs ayant des activités de même nature et/ou évoluant sur des secteurs géographiques similaires.

Il est indispensable que les **niveaux hiérarchiques soient respectés**. L'interlocuteur privilégié du DDSIS ne peut être que le DGS. Se connaître commence tout d'abord par se respecter.

Il est proposé que les équipes de direction se rencontrent puis que ces relations se déclinent au niveau fonctionnel et géographique.

Ainsi, au niveau opérationnel, le pôle routier pour le CG par exemple, le DGA en charge des routes, les chefs de districts, les chefs de centre routier pourraient échanger avec leurs homologues du SDIS, c'est-à-dire le Directeur opérationnel, les chefs de groupements territoriaux et les chefs de centre par exemple.

Ces expériences sont parfois déjà partagées mais ces relations méritent d'être formalisées.

Les dénominations des emplois peuvent être différentes selon les Départements et les SDIS. Elles témoignent de la diversité des organisations rencontrées sur le plan national.

⁶¹ 23 SDIS sur 89 ont répondu sur cette thématique d'après l'enquête SDIS 2009 commandé par l'ADF au cabinet François Lamotte

Au niveau fonctionnel, les rencontres doivent s'établir entre les services ressources humaines, la formation, les finances et les services techniques notamment.

Ces échanges permettront de comprendre la diversité des statuts (SPP, SPV, PATS, TOS, OPA) et la spécificité des métiers pratiqués dans chaque structure.

Comme à chaque phase, il est essentiel de communiquer en valorisant ces échanges et en expliquant la volonté de partenariat « gagnant-gagnant ».

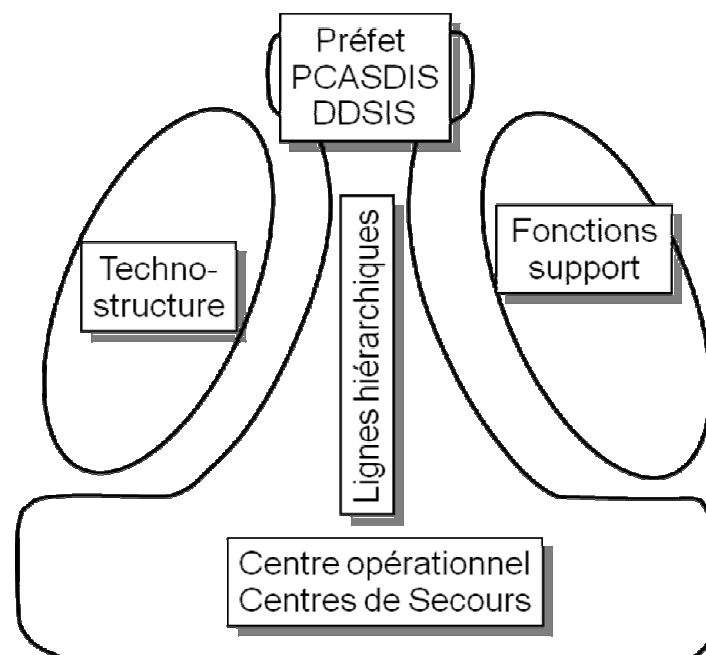
Le SDIS et le Conseil Général pourront alors effectuer un bilan des effectifs employés, des méthodes de travail et des outils utilisés. Cet état des lieux ne doit surtout pas s'apparenter à un audit d'une entité par l'autre service public sous peine de tensions préjudiciables à la réussite de la démarche.

Ce bilan quantitatif et qualitatif servira de référence pour évaluer la pertinence et l'efficacité des fonctions et des actions susceptibles d'être mutualisées.

2.3. ESPACES DE COOPERATION : ENTRE EFFICACITE ET EQUILIBRE

2.3.1. Analyse organisationnelle

Au niveau sociologique, Henry Mintzberg définit les corps de sapeurs-pompiers comme des bureaucraties mécanistes. Plus précisément, il crée une sous-catégorie pour qualifier ces organisations, qu'il nomme *bureaucratie professionnelle*⁶².



- Le « centre opérationnel » inclut les membres de l'organisation qui produisent eux-mêmes les biens et services ou en soutiennent directement la production. C'est le cœur de l'organisation, la partie qui permet à l'ensemble de survivre. Pour le SDIS, ce sont les centres de secours
- « La direction stratégique » est composée des cadres dirigeant de l'organisation et de leurs conseillers. Sa fonction est de faire en sorte que l'organisation remplisse sa mission de façon efficace et qu'elle serve les besoins de ceux qui la contrôlent ou ont du pouvoir sur elle.

⁶² Henry Mintzberg (1982) « Structure et dynamique des organisations » - pages 290 et 291

Pour le SDIS, elle comprend le Préfet, le PCASDIS et le DDSIS.

- « La ligne hiérarchique » regroupe tous les cadres moyens qui siègent dans une ligne directe d'autorité formelle entre les membres du sommet stratégique et ceux du centre opérationnel.
- « La technostructure » est composée des analystes. Situés en dehors de la structure d'autorité formelle, ces analystes sont les moteurs de la standardisation dans l'organisation.
Pour le SDIS, elle comporte notamment les services opération, prévision, prévention, le contrôle de gestion, les finances, la GPEEC et la formation.
- « Les fonctions support » sont composées de tous les services qui fournissent un soutien au reste de l'organisation.
Pour le SDIS, elles concernent le patrimoine, la logistique, le matériel, la fonction achats, les NTIC, le conseil juridique et la paye.

D'après Mintzberg, le centre opérationnel est la partie clé de la bureaucratie professionnelle alors que l'ensemble des fonctions de support logistique a pour seule vocation de le servir.

Si les fonctions support peuvent être aisément mutualisables sans trop de « risques » en matière d'autonomie, il n'en est pas de même pour la technostructure.

Grâce à cette lecture « sociologique » de l'organisation du SDIS, nous allons donc étudier les espaces de coopération possibles sur une partie de la technostructure et sur l'ensemble des fonctions support.

2.3.2. Technostructure

Elle comporte effectivement les services « stratégiques » sur lesquels s'appuie la direction pour piloter le SDIS.

Outre l'intérêt des espaces de coopération, nous rechercherons les conditions d'équilibre et de respect d'autonomie pour l'établissement public :

➤ Cœur de métier

Le SDIS, établissement public spécialisé (page 12) dispose de compétences certaines en matière de prévention, de prévision et d'opérations.

En effet, le SDIS est en capacité d'apporter son expertise ERP sur les nombreux bâtiments publics dont les collèges ou les maisons de retraite. Il est infiniment plus porteur d'établir le pré-diagnostic des édifices départementaux puis d'être force de propositions afin de les mettre en conformité plutôt que de gérer les difficultés d'avis défavorables non « accompagnés ».

Ensuite, les SDIS disposent de Systèmes d'Information Géographique (SIG) performants, généralement en liaison avec le système d'informatique d'alerte. Les échanges de données sont généralement possibles. Outils primordiaux dans la gestion des interventions, leur adaptabilité aux problématiques du Département (gestion du trafic, interventions routières, voirie hivernale) peut s'avérer complexe en matière technique et pas forcément pertinente en matière économique. De plus, le territoire départemental peut être largement dépassé en matière de mutualisation comme l'illustre l'exemple régional du GIP ATGeRI⁶³.

⁶³ Les SDIS de la Dordogne, de la Gironde, des Landes, du Lot et Garonne et des Pyrénées Atlantique (SDIS 24, 33, 40, 47, 64) adhèrent à un GIP dénommé Aménagement du Territoire et Gestion des Risques ayant pour objet la gestion commune et le développement du système d'information géographique dédié aux risques en Aquitaine. Le GIP ATGeRI, constitué le 28 octobre 2005, a notamment pour mission la mutualisation des

Enfin, les SDIS disposent de CTA-CODIS sécurisés et fonctionnant en permanence. Ces centres opérationnels sont des outils de gestion opérationnelle performants. Or, depuis le transfert de compétences en matière de voirie, les Départements doivent dorénavant gérer les problèmes de trafic, les interventions sur la voirie ainsi que la viabilité hivernale. La mise en place de centres spécifiques d'appel 24H/24H et de gestion de crise routière coûterait très cher aux conseils généraux en raison d'une utilisation limitée. Cette mutualisation, au bénéfice du Département, est tout à fait supportable pour le CTA-CODIS : le CG du Pas-de-Calais, un des départements les plus peuplés de France, a ainsi quantifié la sollicitation pour des demandes d'interventions routières à seulement 300 appels par an, soit moins d'une sollicitation par jour. De plus, les informations recensées sont également intéressantes pour la distribution des secours.

Cet espace de coopération permettrait donc au SDIS d'**optimiser** ses installations et de **valoriser** l'expertise acquise.

D'après l'enquête du cabinet Lamotte, 26 % des SDIS ont établi des espaces de coopération avec les Départements dans ce domaine en 2009.

➤ Finances et contrôle de gestion

Les difficultés financières des Départements et l'augmentation des dépenses des SDIS ont incité les élus à être encore plus vigilants sur leur gestion.

Il est indispensable que les SDIS communiquent aux décideurs les outils leur permettant de répondre à cette attente légitime.

Au niveau national, le recensement d'indicateurs (21 renseignés dont 18 publiés pour l'année 2009 par la DSC) permet d'établir un comparatif en matière de gestion et de performance. Ces Indicateurs Nationaux des Services d'Incendie et de Secours (INSIS)⁶⁴ constituent un outil de pilotage et de mise en cohérence qu'il faut néanmoins « *interpréter avec prudence, compte tenu du caractère novateur de la démarche* », comme le souligne le Préfet M. Alain Perret, Directeur de la Sécurité Civile.

Au niveau local, les élus du CG sont familiarisés au suivi de leur collectivité par des tableaux de pilotage et des tableaux de bord.

Cette pratique n'est pas assez répandue dans les SDIS qui sont pourtant présidés par les mêmes élus d'où un décalage potentiel entre le décideur politique et l'équipe de direction.

Lors de l'entretien accordé par l'Inspection de la Défense et de la Sécurité Civiles (IDSC), le Colonel Yvon Trepos a évoqué le Recueil des observations récurrentes⁶⁵ qui précise que peu de SDIS disposent d'un contrôle de gestion, de tableaux de bord, encore moins de tableaux de pilotage.

Afin d'éviter la tentation de pilotage « à distance » de ces outils par le Département, le **partenariat** SDIS-CG doit se faire dans l'esprit d'un rapprochement des « bonnes pratiques » et non pas dans un esprit de subordination du SDIS au CG.

Cette coopération va ainsi amener les responsables des 2 entités à se connaître, à comprendre les différences de fonctionnement et apporter lisibilité et compréhension au bénéfice des décideurs communs.

logiciels et des données informatiques

⁶⁴ La construction des Indicateurs Nationaux des services d'Incendie et de secours, s'inspirant de ceux mis en place dans le cadre de la LOLF, est inscrite dans la Loi de Finances Initiale 2007 (article 129) qui dispose que « *le document de politique transversale sur la sécurité civile présente un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. 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* ».

⁶⁵ Recueil des observations récurrentes concernant un échantillon de 31 SDIS, réalisé à partir des rapports d'inspection de la DSC au cours des années 2008 et 2009

En matière financière, il serait également opportun de rapprocher les techniques de gestion active de la dette, de suivi de la trésorerie ainsi que de la négociation des emprunts entre les SDIS et les CG.

Contrairement aux idées reçues et en comparaison aux Départements, les SDIS ont un niveau d'épargne plutôt « préservé » par la rigidité technique de la dotation aux amortissements. De plus, à l'instar de certains SDIS interrogés, ils arrivent souvent à obtenir des conditions d'emprunt plus favorables, essentiellement pour les réalisations immobilières.

➤ Ressources humaines et GPEEC

Les fonctionnaires du SDIS dépendent tous de la fonction publique territoriale.

Le statut des sapeurs-pompiers professionnels est tellement dérogatoire que la profession a longtemps souhaité la création d'une quatrième fonction publique spécifique. De plus, la gestion des sapeurs-pompiers volontaires est très particulière étant donné qu'ils cumulent une activité professionnelle principale et un statut d'agent du service public à temps non complet.

Il est alors difficile, dans le seul cadre statutaire sapeur-pompier, de trouver des similitudes et donc un intérêt à la mutualisation avec le Conseil Général.

Quant aux PATS, ils ne se distinguent pas du reste des autres agents de la fonction publique territoriale, à l'exception peut-être des opérateurs civils du CTA.

D'ailleurs, beaucoup de SDIS et de Conseils Généraux ont déjà aligné leurs régimes indemnitaires, grâce à la sollicitation mutuelle des organisations syndicales qui en la matière communiquent entre elles depuis la départementalisation.

D'autres espaces de coopération peuvent être développés tels que la mobilité interne entre les 2 partenaires publics ou la mise à disposition de personnel par exemple. Elle est d'autant plus intéressante pour les PATS du SDIS car les possibilités de promotion au Conseil Général sont mécaniquement plus importantes, eu égard aux quotas d'encadrement appliqués dans des structures à plus fort effectif.

Par contre, mutualiser la gestion des PATS signifie vu leur nombre, la déplacer en pratique au Conseil Général.

Alors que le fonctionnement efficace du service passe par une mixité statutaire, ce transfert paraît être source de rupture de cohésion (cf paragraphe 3.1.1.) et de démotivation pour des agents souvent embauchés après la départementalisation.

Même si l'économie de quelques postes peut être avérée, il paraît beaucoup plus structurant et porteur de **standardiser voire d'automatiser**, en partenariat avec le Conseil Général qui a les mêmes problématiques, toutes les procédures de gestion de carrière par exemple.

Néanmoins, cette volonté existe chez certains élus. Elle peut provenir des augmentations *subies* en application notamment de la mise en place de la filière, du régime indemnitaire et de l'ARTT (page 14). Gérer le personnel dans un service unifié du Conseil Général pourrait sembler séduisant et permettrait de réguler les demandes inflationnistes d'effectif de la part des sapeurs-pompiers.

Cette hypothèse représente une vraie rupture d'équilibre et d'autonomie pour le SDIS car piloter les dépenses de personnel équivaut à gérer 80 % de ses charges de fonctionnement.

Il est donc nécessaire de retrouver la confiance de ces élus en développant une GPEEC plus fiable dans un cadre juridique enfin stabilisé par le gel des normes

➤ Formation

La formation des sapeurs-pompiers nécessite des moyens techniques et humains conséquents. Sa spécificité n'ouvre guère le champ de la mutualisation vers le Département mais plutôt vers les autres SDIS.

En effet, optimiser l'utilisation des installations (plateau technique, maison à feu) entre les SDIS permet de baisser le coût de la journée-stagiaire tout en bénéficiant d'infrastructures performantes.

Lors de notre entretien, M. Pierre Jamet soulignait l'exemple de la Sarthe qui, sur la base d'un conventionnement financier, utilisait les équipements des SDIS voisins, situés à moins d'une demi-journée de trajet.

Il évoquait également la possibilité de mutualiser les supports pédagogiques entre plusieurs SDIS et de les dématérialiser en développant le e-learning⁶⁶, réduisant les frais de logistique tout en répondant aux contraintes de disponibilité des SPV.

Cependant, les SDIS peuvent valoriser, dans le domaine de la formation au bénéfice des conseils généraux, leurs savoir-faire en matière notamment de prévention des risques ou de secourisme.

Concernant les formations administratives et techniques, elles sont assurées généralement par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) qui peut-être considéré, à l'échelle nationale, comme une illustration de la mutualisation de la formation au bénéfice des collectivités locales et des établissements publics.

La matrice stratégique présentée en annexe A synthétise l'ensemble des thématiques relatives à la technostructure.

2.3.3. Fonctions support

Ce sont ces fonctions pour lesquelles les espaces de coopération sont les plus nombreux. Une attention particulière sera portée sur leur efficacité potentielle :

➤ Achats

Un premier espace de coopération peut résider dans la passation des marchés publics.

D'une part, le SDIS et le CG sont soumis aux mêmes problématiques de dématérialisation. La mise en commun du prestataire peut être source d'économie en terme de coût de la prestation.

D'autre part, il est nécessaire d'harmoniser, sur des marchés similaires, les pratiques des Commissions d'Appel d'Offres (CAO) dans lesquelles siègent souvent les mêmes élus du conseil général voire avec le même président. Il s'agit de l'établissement de critères de choix communs en matière de mieux-disant par exemple. Quant à grouper les CAO du SDIS et du CG, cette démarche est envisageable pour des problèmes de disponibilité des conseillers généraux membres des 2 commissions mais cela engendre des coûts induits importants en matière de temps et de déplacements de l'ensemble des responsables des services marché publics et achats. Vis-à-vis des représentants des communes et EPCI qui se déplacent également, cette solution continue d'alimenter la confusion sur leur place réelle dans le SDIS.

⁶⁶ Le développement des nouvelles technologies a conduit en 2006 cinq départements (le Morbihan, la Sarthe, l'Orne, la Corrèze et les Yvelines) ainsi qu'un prestataire privé (la société Agora) à s'associer pour développer la mutualisation des supports pédagogiques utilisés par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Une base de données a ainsi été constituée, dont l'accès est possible en ligne.

Le groupement d'achats entre les SDIS et les Départements permet aux 2 entités de réaliser des « **économies d'échelle** » en obtenant des prix inférieurs en rapport à la mise en commun des biens commandés.

Pour que cette mutualisation des achats soit efficace, il faut d'abord qu'il y ait une **uniformisation** des biens commandés. Cette démarche peut être envisagée notamment pour les acquisitions sans spécificités marquées telles que les fournitures de bureau, les produits d'entretien, le matériel informatique, le mobilier, les logiciels courants de bureautique, les pneus, les carburants (liste non exhaustive).

Il faut ensuite évaluer la charge de travail supplémentaire occasionnée par le groupement de commandes au regard des économies potentielles.

Pour envisager une économie d'échelle conséquente, il est nécessaire d'étudier les principaux budgets d'achats des SDIS : au niveau national, 39,6 % des investissements hors emprunts résultent notamment de l'acquisition de matériels d'incendie et de secours⁶⁷.

Les commandes groupées de véhicules légers ou fourgonnettes seraient possibles et économiquement viables sous réserve d'harmoniser les gammes. Avec le choix d'équipement de certains Départements en matériel de transmissions Antares, les équipements radio pourraient être aussi mutualisés.

Concernant les poids lourds, le Conseil Général devient maintenant aussi acquéreur de châssis comme le SDIS, suite au transfert du Parc de l'Équipement.

Par contre, est-ce que ce niveau de mutualisation est le plus pertinent pour le SDIS ?

Étant donné la spécificité des véhicules incendie, il serait beaucoup plus efficace de travailler sur des **groupements de commande inter-SDIS** comme le permet le CMP.

Pour **optimiser** cet espace de coopération, il est indispensable que les commanditaires s'accordent sur des véhicules *standardisés*. Ainsi, après une phase de travail nécessaire pour harmoniser les cahiers des charges, les SDIS de l'Allier, de la Nièvre, du Cher et du Puy-de-Dôme ont décidé de former un groupement de commandes pour l'acquisition de 75 VSAV sur 3 ans.

La réduction de tarifs s'élève à 10% par véhicule avec un équipement supérieur (cellule climatisée). Dans les cas de groupements avec de SDIS de taille hétérogène (première à cinquième catégorie), les gains sont encore plus significatifs pour les établissements publics les plus modestes qui bénéficient au maximum des volumes commandés.

➤ Gestion du parc véhicules et logistique

Cette fonction support est l'un des domaines où les différences de culture entre les 2 entités sont les plus importantes.

D'une part, les services d'incendie et de secours ont toujours été attachés à leurs véhicules. Encore aujourd'hui, les sapeurs-pompiers sont vigilants à la répartition des acquisitions sur les plans d'équipements et les réceptions des véhicules sont souvent médiatisés, à l'identique de l'inauguration d'une nouvelle caserne. De plus et surtout, la gestion et la maintenance sont étroitement liées pour les services d'incendie et de secours à l'obligation de continuité dans la distribution des moyens, avec des délais compatibles avec le SDACR.

D'autre part, les Départements ne disposaient pas de parcs matériels conséquents. L'intégration du matériel et des OPA, au plus tard au 1^{er} janvier 2011, oblige les Conseils Généraux à développer cette nouvelle compétence, fonction support nécessaire afin d'assurer l'entretien de la voirie départementale et des routes nationales d'intérêt local. Ils disposent dorénavant d'ateliers parfois vétustes mais souvent importants.

⁶⁷ Source : les statistiques financières des services d'incendie et de secours-édition 2009-Direction Générale des Finances Publiques et Direction de la Sécurité Civile

Un espace de coopération entre les ateliers des SDIS et des Départements peut donc être particulièrement porteur en matière de **mutualisation des moyens** et **d'optimisation de la masse salariale**.

La loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009 va beaucoup plus loin en précisant que le département peut effectuer, pour le compte et à la demande du SDIS, l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels. Malgré cette possibilité proposée mais dans un seul sens, il reste nécessaire d'analyser les potentialités offertes par ces 2 entités.

Elles disposent notamment de compétences communes sur l'entretien des véhicules légers et des motorisations poids lourds. Il y a donc matière à optimiser les emplois sur les compétences actuelles en évitant les doublons et **développer par synergie** de nouvelles missions en commun.

Par exemple, les **astreintes mécaniques** sont souvent difficiles à assurer, faute de personnel en nombre suffisant : mutualiser ces permanences avec l'atelier départemental répartit donc plus harmonieusement les plages de disponibilité nécessaires.

De même, la **maintenance préventive** n'est pas toujours effectuée faute de moyens, se limitant à la partie curative. Par synergie, elle peut se faire au mieux à effectif commun constant et au pire à un coût supplémentaire largement inférieur car réparti entre les 2 partenaires. Il y aura de plus des économies substantielles à moyen terme sur le coût des réparations et sur l'accroissement de la longévité des véhicules.

Sous réserve de « standardiser » certains véhicules légers et utilitaires, la gestion d'un **magasin commun de pièces détachées** permettra une économie d'échelle en matière d'achats, une optimisation de la gestion des stocks et des emplois affectés à cette mission.

La mutualisation des logisticiens permet également de diminuer la masse salariale et le parc véhicule en rationalisant les livraisons sur les sites des 2 partenaires publics.

Au niveau national, 15 % des SDIS coopèrent déjà avec leurs Départements pour la maintenance des véhicules⁶⁸. D'après la même étude, la mutualisation des ateliers et parcs départementaux serait envisagée, dans les quatre prochaines années, par 25 % des SDIS qui réfléchissent aux espaces de coopération potentiels (10 sur 40).

Localement, l'importance des ateliers SDIS et CG est très variable, tant en matière d'installations que d'effectifs. L'intérêt pratique d'une mutualisation efficiente ne peut donc être établi qu'après une analyse spécifique de la situation départementale comme l'illustre les 3 situations très différentes décrites ci-dessous.

Ainsi, le SDIS 69 va assurer, pour le Département du Rhône, la maintenance mutualisée de leurs véhicules. Fort de ses 46 agents, des 1020 véhicules et 270 remorques entretenus dans des installations adaptées, le SDIS 69 a pu valoriser son savoir-faire en matière de maintenance pour effectuer également l'entretien des 790 véhicules départementaux. Pour ce faire, le Conseil Général met à disposition du SDIS leurs 27 OPA et 3 PATS. Le SDIS a également joué un rôle de **conseil** en terme de gestion du parc matériel en effectuant d'abord l'inventaire, réalisant ensuite un diagnostic qualitatif afin d'aider le service d'exploitation routière du Conseil Général à établir son **programme pluriannuel d'équipement** en fonction des vétustés constatées et des priorités retenues.

M. Pierre Jamet, DGS du Département du Rhône, soulignait, lors de notre entretien, l'intérêt de cette mutualisation, facilitée par la **culture commune** entre techniciens des 2 ateliers et l'affirmation du **respect mutuel** entre 2 entités techniques, au service de

⁶⁸ 13 SDIS sur 89 ont répondu sur cette thématique d'après l'enquête SDIS 2009 commandé par l'ADF au cabinet François Lamotte

l'opérationnel. De plus, il s'est avéré beaucoup plus économique d'agrandir l'atelier du SDIS et de créer une base avancée à Villefranche-sur-Saône que de construire un nouveau site.

Grâce à cette mutualisation, le SDIS 69 va donc disposer de personnels supplémentaires et d'installations modernisées et agrandies. Ces travaux seront pris en charge par le Conseil Général qui en bénéficiera à un coût inférieur à la construction de son propre atelier : c'est un véritable **partenariat « gagnant-gagnant »** en terme économique et managérial.

Pour les Alpes-Maritimes, chaque partenaire disposait d'ateliers conséquents. Le Conseil Général et le SDIS étudient la possibilité de répartir *par secteurs géographiques* la maintenance des véhicules, eu égard à leur positionnement stratégique.

Concernant enfin la Dordogne, le SDIS dispose des compétences spécifiques sur les véhicules incendie et d'une expertise reconnue dans la gestion de son parc véhicules. Le parc départemental est spacieux et dispose d'équipements performants (cabine de peinture). En cours de réflexion, la mutualisation pourrait prendre la forme d'une répartition des missions de maintenance en *spécialisant* les 2 sites. **La matrice stratégique présentée en annexe B** synthétise les axes de mutualisation et de synergie pour la Dordogne.

Les SDIS disposent donc d'un **vrai savoir-faire** en matière de **gestion de la maintenance des véhicules incendie** qui s'appuie également sur une culture de l'urgence et de la continuité de service. Afin de garantir le maintien du potentiel opérationnel, il apparaît nécessaire que le SDIS la conserve, *l'exécution pouvant être mutualisée* en fonction des opportunités locales.

➤ Patrimoine

Les travaux bâtimentaires représentaient 27 % des investissements hors emprunt des SDIS en 2008, soit le deuxième poste budgétaire après les acquisitions de véhicules⁶⁹. Contrairement aux achats, les spécificités des constructions et de leur conception ne permettent guère les « économies d'échelles ».

Les espaces de coopération sont à rechercher, dans le cadre juridique évoqué au paragraphe 2.1.4., au niveau de l'amélioration des CIS existants, la possibilité de réaliser de nouvelles infrastructures s'arrêtant à la fin de cette année. La collectivité peut donc financer et rénover pour le bénéfice du SDIS une caserne existante. Cette possibilité est forcément économiquement très profitable au SDIS mais ne constitue pas évidemment la majorité des projets effectués.

Si le SDIS souhaite conserver une certaine **maîtrise** dans ses projets de construction, son service bâtimentaire doit avoir au moins la capacité de réaliser l'expression des besoins de l'établissement et d'assurer la conformité des réalisations dans ce domaine.

La possibilité de déléguer la maîtrise d'ouvrage au Département ne doit en aucun cas signifier pour le SDIS une absence de contrôle et de suivi des projets : les CIS constituent, comme les véhicules, une des vitrines de l'établissement public.

Les économies d'échelle et l'optimisation de la masse salariale est surtout à rechercher dans **la maintenance des bâtiments**.

En effet, les services d'entretien nécessitent des effectifs conséquents et la gestion est particulièrement chronophage et économiquement perfectible de part la dispersion des sites et la diversité des interventions à réaliser.

Pourtant, les CIS n'ont aucune réelle spécificité en terme de maintenance à l'exception des installations techniques d'alerte et de transmissions. Au pire doit-on exiger un délai

⁶⁹ Source : les statistiques financières des services d'incendie et de secours-édition 2009-Direction Générale des Finances Publiques et Direction de la Sécurité Civile

rapide d'intervention pour les réparations de portes sectionnelles et les dépannages électriques, même si les CIS devraient être normalement secourus par des groupes électrogènes.

En regroupant les bâtiments du CG et du SDIS par secteur géographique pour la maintenance et les petits travaux, **cette mutualisation est à la fois efficiente et sans perte d'autonomie pour le SDIS.**

L'Annexe E présente l'organisation mutualisée du SDIS 69 et du CG 69 en matière de maintenance ou toute demande d'intervention ou de travaux transite sous forme dématérialisée par le groupement bâtiment avant d'être envoyée soit aux PATS du SDIS , soit aux unités territoriales du CG , soit à une entreprise privée en fonction du secteur géographique et du type de prestations.

Deux autres espaces de coopération peuvent être également envisagés entre les CIS et les Centres d'Interventions Routières.

La problématique de la distribution de carburants est commune aux 2 partenaires en terme de sécurité d'approvisionnement et de disponibilité.

Mutualiser les pompes de distribution existantes permet de sécuriser certains secteurs. Les commandes groupées en matière de carburant permettent de bénéficier des tarifs de vrac, soit en moyenne 10 % moins cher que le prix à la pompe. Une réflexion SDIS-CG peut être lancée sur la répartition de ces installations, sur la sécurisation d'approvisionnement (mouvements sociaux, neige en zones de montagne) voire sur leur mise en conformité pour définir une politique conjointe en la matière, au moins dans les secteurs isolés.

Ensuite, de nombreuses similitudes existent entre un CIS et un centre d'interventions routières comme l'implantation dans les « communes-centres », la nécessité d'une desserte routière de qualité et une typologie de bâtiment semblable avec remise et parties communes.

L'opportunité d'un besoin simultané de bâtiments pour les 2 partenaires optimise les bénéfices de la mutualisation.

Ainsi, le CG du Puy-de-Dôme a réalisé un bâtiment commun centre d'interventions routières - CIS volontaire sur la commune d'Herment.

Ce bâtiment comporte deux remises distinctes pour les véhicules et des locaux communs comprenant bureaux, vestiaires, cuisine, réfectoire - salle de réunion et sanitaires. Ce projet a permis de réduire le coût de la construction en mutualisant les surfaces communes et de réduire les coûts de fonctionnement en optimisant l'occupation des locaux sur un même site.

➤ NTIC

Les Nouvelles technologies de l'Information et de la Communication comportent de nombreux espaces potentiels de coopération entre le SDIS et le CG.

Les SDIS finissent de basculer sur le réseau national ANTARES. Or l'article 20 IV ⁷⁰ de la loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009 permet aux Départements de se raccorder également sur ce même réseau.

⁷⁰ Article 20 IV « Lorsque la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert du parc décide de raccorder son réseau de communications radioélectriques au réseau national de radiocommunications numériques pour les services d'incendie et de secours au titre de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, elle bénéficie de plein droit de l'usage de ces équipements, sous réserve de l'accord de l'Etat et aux conditions convenues. Ce droit d'accès est accordé à titre gratuit, sous réserve des investissements de capacité nécessaires qui restent à la charge de la collectivité bénéficiaire et de sa participation aux frais de fonctionnement et de maintenance correspondants »

Les Conseils Généraux ont donc tout intérêt à s'appuyer sur le savoir-faire des SDIS en matière de transmissions. De plus, avec Antares, les SDIS ne vont plus assurer techniquement et humainement la maintenance des réseaux de transmission, celle-ci étant effectuée au niveau national. Cette mutualisation pourrait être réalisée à masse salariale constante en tenant compte de la future disponibilité des agents du SDIS autrefois affectés sur les réseaux analogiques et même en cas de recrutements, à un coût largement inférieur par rapport à l'équipement du Département de façon séparée. Au niveau opérationnel, la possibilité de communiquer avec les équipes d'interventions du Conseil Général pourra être un gain appréciable en matière de coordination des secours et de sécurité des agents.

En matière informatique, il faut tenir compte des spécificités du SDIS. L'informatique d'alerte est clairement rattaché à l'opérationnel (technostructure) et est souvent techniquement externalisé à des Sociétés de Services en Ingénierie Informatique (SSII) par des marchés « captifs ». De plus, il y a nécessité d'une base commune de données concernant notamment les Ressources Humaines, le SSSM, la formation, le tout en interaction avec l'informatique d'alerte. Le partenariat entre SDIS paraît donc plus pertinent qu'avec les Départements en matière de progiciel global même si certaines fonctions support tels que le service de la paye peuvent être mutualisées.

D'ailleurs, les Départements sont également confrontés à cette absence de « standardisation » de leurs logiciels informatiques. M. Pierre Jamet soulignait que l'informatisation des services sociaux des Conseil Généraux, compétence première et stratégique, est très hétérogène et est souvent issue d'initiatives locales. Ainsi, sous l'impulsion de 6 Départements, un appel d'offre unique avait été lancé pour concevoir le logiciel alors appelé ANIS. Ce progiciel est le plus utilisé en France dans le domaine social, mais par seulement trente Conseils Généraux.

Concernant l'architecture informatique en dehors des acquisitions évoquées précédemment, le SDIS et le Conseil Général ont en commun une dispersion des sites sur le territoire et une diversité de missions à accomplir

Il est forcément intéressant de **partager** les compétences locales de chaque entité sans **volonté hégémonique** afin d'élaborer le *Schéma Directeur des Systèmes d'Information* (SDSI), toujours pas réalisés dans certains SDIS, comme le souligne le Colonel Yvon Trépos.

L'IDSC, dans son Recueil des « bonnes pratiques »⁷¹ met également en exergue la tendance des SDIS à regrouper les services de transmissions, informatiques et de gestion des bases de données auprès des équipes de direction.

Il est donc essentiel pour l'établissement public de **conserver le pilotage de ces outils stratégiques et sensibles** et il n'est pas contradictoire que leurs déploiements puissent être mutualisés avec le Département.

➤ Communication

La communication tant interne qu'externe est un vecteur important des politiques publiques.

Tous les Départements disposent de personnel compétent (attaché de presse, chargé de communication) et d'outils performants tels que portails internet et publications régulières vers le grand public. De plus, les élus ont la volonté de valoriser les actions menées par le Conseil Général, témoignages de leur implication et socles de leur crédibilité lorsqu'ils renouvellent leurs mandats. Pour ce faire, le service

⁷¹ Recueil des bonnes pratiques concernant un échantillon de 31 SDIS, réalisé à partir des rapports d'inspection de la DSC au cours des années 2008 et 2009

communication du Département dispose de compétences propres et d'une réactivité compatible avec l'actualité politique départementale.

Quand ils existent, les services communication des SDIS sont plus orientés vers l'interne. Ils alimentent également la communication en matière opérationnelle du Préfet. En externe, les sapeurs-pompiers, forts de leur popularité auprès de la population, ne sont pas tous convaincus de la nécessité de communiquer. Pourtant, la population connaît mal l'organisation des SDIS, la complexité de la chaîne des secours, la variété des missions exercées et se figure rarement le nombre d'interventions réalisées et les effectifs sapeurs-pompiers.

Communiquer sur l'efficacité du SDIS vis-à-vis des élus est une nécessité afin de justifier les moyens demandés. Communiquer vers le grand public pour développer le volontariat devient une obligation pour pérenniser notre système de secours qui n'existe sur l'ensemble du territoire que grâce à cet engagement citoyen qui « ne va pas de soi » comme le pense trop souvent la population.

Les équipes de direction SDIS doivent **maîtriser de la communication sur le fond** mais peuvent s'appuyer sur le savoir-faire des Départements pour la forme voire pour la mise en œuvre.

➤ Juridique

Les sapeurs-pompiers sont de plus en plus confrontés à des agressions et aux violences urbaines. Les SDIS n'échappent plus à la judiciarisation de la société. Les contentieux sont ainsi passés de 73 en 1996 à 1675 en 2006 d'après l'enquête ADF sur les 10 ans de la départementalisation. Cette augmentation exponentielle est essentiellement due aux contentieux internes et aux procédures pénales (respectivement 801 et 621 pour l'année 2006). Les SDIS se sont donc organisés en créant des services juridiques pour assurer principalement la protection de leurs agents d'une part et la défense de leurs intérêts dans le cadre de contentieux d'autre part.

Les Départements travaillent rarement sur ses problématiques. Néanmoins, ils disposent une expérience certaine sur les contentieux administratifs de toute nature.

Sous l'impulsion des partenaires sociaux, les agents du SDIS attaquent fréquemment l'établissement public sur les problèmes statutaires (heures supplémentaires, temps de travail,...).

Le partenariat entre le SDIS et le Conseil Général peut se faire sur leurs expertises respectives. Ils peuvent alimenter en commun un fond documentaire juridique. En lançant simultanément un marché d'assistance juridique, ils peuvent également espérer bénéficier de prestations à un tarif plus avantageux.

3. PROPOSITIONS

Après avoir recensé puis analysé les espaces potentiels de coopération entre le SDIS et le CG, nous allons présenter les principales propositions pour organiser ce partenariat de façon efficiente tout en respectant l'autonomie de l'établissement public.

De portée générale, elles devront forcément être enrichies par les problématiques et les spécificités locales.

Une synthèse de ces propositions est proposée en **annexe C** du présent mémoire.

3.1. POUR UN NOUVEL EQUILIBRE DANS LES RELATIONS SDIS- CG

3.1.1. Partager des valeurs communes

Nous avons affirmé précédemment la nécessité que les agents du SDIS et du Conseil Général apprennent d'abord à se connaître, condition préalable à la mise en place d'espaces de coopération.

Ce partenariat ne peut s'avérer **durable et équilibrée** que s'il repose sur un **partage de valeurs communes**.

Tout d'abord, les 2 acteurs publics obéissent aux trois principes du service public que sont l'égalité, la mutabilité (ou adaptabilité) et la continuité (lois de Rolland). Composantes de l'égalité, on peut y rajouter la neutralité et concernant les SDIS le principe de gratuité⁷².

Ces principes constituent « **les hypernormes** »⁷³ du service public.

Ensuite, le SDIS et le Conseil Général sont sensibles à des problématiques communes. Dans sa charte du Management, le SDIS du Val-d'Oise met en exergue les valeurs « *d'humanisme et d'altruisme* ». Les agents du SDIS de l'Ille-et-Vilaine travaillent pour « *une société durable et plus solidaire* » et participent à « *la construction d'un équilibre territorial* »⁷⁴ par le maillage départemental des CIS qui interviennent au bénéfice de la population, et notamment les plus défavorisés socialement.

Ces valeurs ne peuvent que susciter l'**adhésion** des agents du Conseil Général. Ils partagent donc avec le personnel du SDIS certaines « **normes cohérentes** »⁷³.

Eu égard à la diversité de statuts voire de cultures, d'autres SDIS, tels que la Dordogne et les Vosges, ont également lancé en interne cette démarche managériale innovante de recherches de valeurs communes et partagées. On retrouve à ce sujet l'attachement des sapeurs-pompiers à « *la cohésion, à la fraternité et à l'esprit d'équipe* »⁷⁴ qui constituent la force du corps départemental.

⁷² Pages 42 à 45 - « Sécurité civile en France : organisation et missions » - professeur Jean Viret et lieutenant-colonel Jean-Luc Queyla

⁷³ « *Les hypernormes comprennent les préceptes de bases. De fait, les valeurs qu'elles représentent sont acceptables dans toutes les organisations. Les normes cohérentes sont des valeurs....cohérentes avec des hypernormes et avec les autres normes légitimes appliquées...au regard des autres cultures* » - page 103 - Carles Joseph - « *Gouvernance des territoires et charte managériale* »

⁷⁴ Extraits de la Charte des valeurs du personnel du Service Départemental d'Incendie et de Secours d'Ille-et-Vilaine

Interrogé sur l'existence de chartes de valeurs dans les Départements, M. Jacques Memet, DGS du Conseil Général de la Dordogne, répond que « *leur cohésion autour des valeurs se faisait par le ciment de l'histoire* ». Les SDIS doivent valoriser cette approche managériale autour des valeurs alors que l'intégration récente des TOS et des OPA nécessitera à moyen terme une démarche analogue pour les Départements.

Enfin, il faut tenir compte de **la différence de culture** entre le SDIS et le Conseil Général. En effet, le SDIS est un établissement public jeune (moins de 10 ans pour la plupart) mais avec des missions anciennes qui sont globalement restées centrées sur la lutte contre les incendies et sur les secours d'urgence. Habitué par nature à évoluer dans un contexte d'instabilité, il possède une culture de permanence et de réactivité du service. Au contraire, le Département est une collectivité territoriale très ancienne (plus de 200 ans) mais dont les missions principales sont relativement récentes, issues des 2 actes de décentralisation. Du fait de l'hétérogénéité des compétences exercées, le Conseil Général a plutôt une culture de service d'aide à la population et d'aménagement du territoire, dans un cadre stabilisé et très contraint.

Proposition : Se connaître, tenir compte des différences de culture, les respecter et s'appuyer sur les valeurs communes pour mieux travailler ensemble.

3.1.2. Valoriser les expertises du SDIS

Le fonctionnement et la technicité des SDIS sont souvent méconnus des élus et des agents du Conseil Général.

Se satisfaisant de l'image forte et positive du « sauveteur », les sapeurs-pompiers ne communiquent pas assez sur la diversité de leurs missions et sur leurs savoir-faire.

Ainsi, les CTA-CODIS sont capables de recevoir les appels de téléassistance, les demandes d'interventions routières et d'accueillir les centres départementaux de gestion des routes dans des locaux sécurisés avec des installations techniques secourues. Si les bâtiments ne sont pas adaptés, les extensions coûteront nettement moins chers que des projets spécifiques ainsi que les coûts de fonctionnement induits.

Ensuite, les services prévention des SDIS possèdent un savoir-faire reconnu en terme d'analyse de risques, de diagnostic sécurité incendie et sont capables d'assister techniquement les Départements dans le suivi de leurs nombreux ERP.

Enfin, les sapeurs-pompiers peuvent apporter une réelle valeur ajoutée au Département en matière de planification des risques : « *Prévoir l'urgence, c'est déjà la nier, en tant que facteur de déstabilisation, pour pouvoir déployer d'emblée une grille d'analyse, un plan d'action alors que l'événement désorganise tous les autres acteurs* »⁷⁵. Il peut s'agir par exemple de l'élaboration des « Plans d'Intempérie » face à des événements météorologiques entraînant une dégradation des conditions de circulation du réseau routier.

L'équipement Antares des véhicules ou la formation secourisme sont autant d'opportunités de mettre en exergue les potentialités du SDIS au bénéfice du Conseil Général, comme nous l'avons étudié au chapitre 2.3.

⁷⁵ Chevrier S. et Boullier D. - page 200- « *Les sapeurs-pompiers, des soldats du feu aux techniciens du risque* »

Proposition pour le SDIS : Etre un acteur et non pas un spectateur de la mutualisation, valoriser ses domaines d'expertise et promouvoir des espaces de coopération, dont il aura le leadership, auprès du Conseil Général.

3.1.3. Définir le périmètre des espaces de coopération

Les compétences du SDIS sont reconnues et respectées en matière opérationnelle, son cœur de métier. Par contre, le cœur stratégique de l'établissement public réside dans sa gestion financière et par extension dans le pilotage de ses ressources humaines (80% des dépenses de fonctionnement).

Mutualiser ces domaines comporte donc un risque pour l'autonomie du SDIS. Comme nous l'avons étudié au chapitre précédent, un simple partenariat avec le CG suffirait pour harmoniser les procédures et les modalités de suivi.

De même, nous avons montré qu'il était nécessaire de conserver la maîtrise de la gestion des fonctions support.

Ainsi, il faut que le SDIS soit capable de suivre la programmation de ses projets de construction. La garantie du maintien de son potentiel opérationnel en matière de véhicules passe également par une gestion active de son parc.

Enfin, comme l'illustre la tendance, relevée par l'IDSC, à rapprocher les services des NTIC des directions, les SDIS doivent contrôler l'élaboration de leur SDSI, outil stratégique dans le partage des données et de l'information.

Proposition pour le SDIS : limiter le périmètre des espaces de coopération au partenariat pour la technostructure et au niveau exécution pour la mutualisation des fonctions support.

Par contre, si le SDIS veut préserver son autonomie, il doit être mesure de communiquer aux élus l'ensemble des informations nécessaires à leur prise de décision.

D'une part, les élus souhaitent disposer d'outils de suivi de la gestion des SDIS.

Pour ce faire, il est indispensable de développer, au sein de ces établissements publics, le contrôle de gestion. Les SDIS doivent organiser le dialogue de gestion autour de la recherche de la performance (moyens, objectifs, résultats).

Les équipes de direction seront ainsi en mesure de fournir régulièrement aux élus les tableaux de pilotage, analysant l'efficacité entre les moyens engagés et les résultats obtenus et mesurant l'atteinte des objectifs préalablement définis.

D'autre part, les SDIS peuvent améliorer la prospective financière même si l'article L.1424-35 du CGCT n'impose que « le rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service *au cours de l'année à venir* » afin que le département fixe sa contribution.

En effet, les équipes de direction doivent pouvoir travailler dans un cadre stratégique pluriannuel en matière de constructions, d'équipements⁷⁶ et de ressources humaines. La GPEEC est un outil essentiel financièrement et sensible socialement de cette prospective. Les investissements seront réalisés sous forme d'Autorisations de Programme/Crédits de Paiement (AP/CP).

⁷⁶ D'après l'article L1424-12 du CGCT, le SDIS doit disposer d'un plan d'équipement, « *arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR* ».

Il faut enfin que le DGS, le DDSIS et les équipes de direction coopèrent sur les perspectives financières en relation avec les orientations stratégiques actées par les élus.

Proposition: Développer les tableaux de pilotage, le contrôle de gestion et les outils de prospective (GPEEC, plan pluriannuel d'équipement et de construction) afin de crédibiliser la gestion du SDIS et de préserver son autonomie.

Au-delà des outils, il sera nécessaire d'appréhender la gouvernance des SDIS sous une nouvelle forme que nous évoquerons au chapitre 3.4.

3.2. FAVORISER UNE MUTUALISATION EFFICIENTE

La mutualisation ne doit être ni un dogme, ni une fin en soi. La recherche des espaces de coopération nécessite de rester pragmatique en s'attachant à examiner les économies d'échelle conséquentes ou les optimisations pertinentes de ressources.

3.2.1. Économies d'échelle

Afin d'optimiser le bénéfice attendu, il est indispensable que le SDIS et le CG harmonisent au préalable les caractéristiques des achats communs.

Ce travail de « **standardisation** » est aisé sur les biens ou les prestations non spécifiques car à faible technicité (fournitures de bureau, produit d'entretien, mobilier, pneus, carburant, reprographie notamment).

Concernant les prestations ou les produits plus complexes tels que la téléphonie, les réseaux informatiques ainsi que le matériel informatique, une uniformisation est envisageable mais il faut évaluer la pertinence des économies potentielles au regard des difficultés rencontrées et de la charge de travail supplémentaire occasionnée.

Pour les véhicules légers, il faut à minima harmoniser les gammes, ce qui permettra également de mutualiser les achats de pièces détachées et les consommables en général.

La forme juridique est le **groupement d'achats** entre le SDIS et le Département.

Dans les conditions juridiques évoquées au paragraphe 2.1.5, le coordonnateur pourra être le partenaire public ayant les besoins les plus importants à satisfaire ou celui disposant de la plus grande expérience dans le domaine par exemple.

Proposition : Constituer un groupement d'achats en vue d'acquérir en quantités significatives des biens ou des prestations non spécifiques, préalablement standardisés.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, nous préconisons pour les véhicules lourds d'incendie un **groupement de commandes inter-SDIS** qui sera plus efficient, sous réserve d'uniformisation des cahiers des charges.

Cela n'empêche pas la recherche de solutions localement originales comme le partage de véhicules ou de prestations au cours de l'année.

On peut citer l'exemple du Puy-de-Dôme où un véhicule du Conseil Général est utilisé dans le cadre de la viabilité hivernale du 01 novembre au 31 mars et comme porteur d'eau par le SDIS le reste de l'année.

De même, le SDIS et le Département de la Haute-Corse se sont associés pour « partager » la location d'un avion qui sert pour la reconnaissance aérienne, en période de feux de forêts, et pour l'épandage de produits phytosanitaires, avant la saison estivale.

Enfin et pour mémoire, l'ENSOSP a réalisé un partenariat « gagnant- gagnant » avec le Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille (BMPM), le SDIS du Gard et celui de l'Aude. Financés à 70% sur le Fonds d'Aide à l'Investissement (FAI), les 5 CCF et le CCGC⁷⁷ sont utilisés par les partenaires pendant la saison estivale et par l'ENSOSP durant le reste de l'année scolaire.

3.2.2. Mutualisation des ressources

Concernant les SDIS, la départementalisation a abouti à un recrutement important de PATS pour assurer notamment les tâches techniques et administratives.

Ainsi, leur nombre est passé de 6 684 en 2001 à 10 919 en 2008, représentant un accroissement des effectifs de +63% en 7 ans. La tendance, comme pour les SPP, est à la stagnation puisque les PATS sont 11 072 en 2009⁷⁸, soit une augmentation annuelle de « seulement » +1,4%.

Suite aux difficultés financières, l'un des enjeux de la mutualisation est d'optimiser la masse salariale du CG et surtout du SDIS, sources des **futures marges de manœuvre financières**.

Comme nous l'avons étudié, la maintenance bâtementaire ainsi que l'entretien des véhicules semblent être les domaines les plus porteurs en matière de mutualisation des moyens humains et matériels. Outre l'optimisation des emplois et compétences, cela permet également d'augmenter la qualité des prestations par **effet synergique**. Nous avons cité les *astreintes mécaniques* et la *maintenance préventive*, essentielle pour augmenter la durée de vie et diminuer les coûts de réparation.

Proposition : Etudier dans chaque département l'intérêt de la mutualisation entre le SDIS et le CG pour l'entretien du parc matériel et pour la maintenance bâtementaire.

En matière de constructions, nous préconisons, par souci d'autonomie, que les SDIS conservent le pilotage des opérations immobilières.

Néanmoins, les Départements disposent généralement de services constructeurs plus étoffés que les SDIS du fait de leur patrimoine important.

De plus, si un SDIS a des opérations techniquement complexes et/ou de nombreux projets, il a tout intérêt à mutualiser avec le CG la conduite des travaux afin de ne pas étoffer inutilement et à long terme son service patrimoine.

La solution du **Bail Emphytéotique Administratif** (BEA), dispositif de gestion immobilière en partenariat avec un emphytéote, comporte également certains avantages sous réserve que le Département s'engage à prendre en charge le paiement des loyers.

En cas d'endettement d'un SDIS, le BEA permet à l'établissement public de ne pas afficher de surendettement puisque la charge de l'opération est reportée sur la section de fonctionnement sous forme de loyers.

⁷⁷ CCF : Camion Citerne Feu de Forêt et CCGC : Camion Citerne Grande Capacité

⁷⁸ Sources extraites des statistiques annuelles des Services d'Incendie et de Secours de la DSC

De plus, la partie du loyer relative à l'amortissement de l'acquisition est éligible au FCTVA, montant susceptible d'être récupérée par le SDIS⁷⁹.

Ainsi, le SDIS de la Dordogne a choisi de réaliser le chantier complexe de son futur Centre Départemental des Appels d'Urgence futur (CDAU) par le biais d'un BEA.

De même, le SDIS du Rhône souhaitait rénover et agrandir ses 9 sites principaux dont la logistique et l'école départementale. Ce projet comportait des opérations de rénovations complexes, souvent difficiles à évaluer et dont les aléas potentiels de chantier sont peu compatibles avec le CMP en terme d'avenants.

Le montant estimé des travaux s'élevait à 150 millions d'euros dont 120 millions à investir dans les cinq premières années

Les services patrimoine du SDIS et du Département n'étant pas en capacité de suivre un tel projet, le recours à un BEA a été retenu.

Il permet également au SDIS de ne pas s'endetter massivement sur les 35 années du BEA.

Comme le soulignait le Colonel Serge Delaigue, DDSIS du Rhône, « *l'engagement financier supplémentaire du Conseil Général, à hauteur de 11 millions d'euros par an, est nettement supérieur à ce qu'il aurait pu être négocié sous forme d'une convention pluriannuelle* ».

Montrant l'intérêt du dispositif, un amendement a d'ailleurs été déposé par le sénateur Doligé notamment. Adopté en première lecture par le Sénat dans le cadre du projet de la LOPPSI 2⁸⁰, il propose de prolonger le dispositif des BEA jusqu'en 2013, au lieu de 2010 comme évoqué au paragraphe 2.1.4, pour les besoins des SDIS.

La construction de nouveaux CIS par le CG, en application de l'article L. 1311-4-1 du CGCT, n'est pas concernée et s'arrête au 31 décembre 2010 comme précisé dans le paragraphe cité ci-dessus.

Proposition : Etudier la possibilité d'un BEA dans le cas de projets complexes, financièrement lourds et dépassant les capacités techniques du SDIS et du CG.

3.3. S'ADAPTER AUX ENJEUX EMERGENTS

Comme tout service public, le SDIS doit être en capacité de s'adapter à l'environnement social et économique dans lequel il évolue.

Nous allons aborder ce que la coopération avec le Conseil Général peut apporter au SDIS pour répondre aux trois enjeux stratégiques suivants :

3.3.1. Développement du volontariat

Sur les 249.300 sapeurs-pompiers que comptent la France en 2009, 196.800 (79% des effectifs) sont volontaires et assurent 50 % des interventions (80 % en zones rurales)⁸¹.

Les SPV ne représentent que 20% des budgets des SDIS. « *Si les pompiers devenaient tous professionnels, le budget des SDIS français passerait de 4 à 7 milliards d'euros* » affirmait M. Claudy Lebreton au congrès national de la FNSPF à Angoulême⁸².

⁷⁹ Dans les conditions décrites page 25 du présent mémoire

⁸⁰ Projet de Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure dite LOPPSI 2 - projet de loi en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale lors de la rédaction de ce mémoire

⁸¹ Sources DSC et Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF)

⁸² Discours du président de l'ADF, M. Claudy Lebreton, le 24 septembre 2010 au Congrès national de la FNSPF à Angoulême

Développer le volontariat est donc un enjeu majeur pour les SDIS pour assurer la **continuité opérationnelle** sur leur territoire et **maîtriser leur masse salariale** en pérennisant cette mixité statutaire pertinente et efficiente.

Pour ce faire, le partenariat SDIS- Conseil Général peut prendre plusieurs formes.

D'une part, il est nécessaire de faire évoluer la communication des SDIS en matière de volontariat pour élargir le potentiel de recrutement et tenir compte des évolutions de notre société comme le soulignait lors de notre entretien M. Stéphane Chevrier, co-auteur de l'étude sur « *l'avenir du volontariat chez les sapeurs-pompiers* ».

En effet, pour ce sociologue de la Manufacture anthropologique MANA, l'image du sapeur-pompier, « *sportif de haut niveau, technicien du risque compétent et au courage sans limites* » a attiré notamment les profils sociologiques du « *héros* » et du « *militaire* ». Mais ces « qualités » ont pu également servir de repoussoir à une partie de la population tel que le profil « *secouriste* », plutôt féminin.

Le taux de féminisation des SDIS, à l'instar des autres corps (police, armées, gendarmerie) doit être améliorée puisque les femmes ne représentent que 11, 8 % des effectifs en 2009 soit 29 384 sapeurs-pompiers.

Un effort d'ouverture de ce recrutement pourrait être donc fait en direction par exemple des enseignants qui correspondent à ces profils ou vers le monde médico-social. Les SDIS ont accès aux premiers par les Collèges par exemple et les seconds sont directement dans le giron des Départements.

Les SDIS peuvent, en outre, s'appuyer sur les supports (affichages, abribus, magazines) et sur les services de communication des Conseils Généraux. Cette thématique sera d'autant plus porteuse que *2011 sera l'année européenne du volontariat*, avec une portée plus générale.

Proposition : Elargir les cibles des campagnes de promotion du volontariat et s'appuyer sur les supports de communication des Départements.

Il paraîtrait logique de commencer par promouvoir le volontariat à l'attention des propres agents du Département

En effet, beaucoup de SDIS connaissent des problèmes de disponibilité de ses SPV en journée et l'engagement de **fonctionnaires territoriaux** permet partiellement d'y répondre comme le préconise le rapport *Ambition Volontariat*⁸³.

Ces engagements SPV doivent faire l'objet d'une convention-cadre avec le Conseil Général « employeur », affirmant la politique de promotion du volontariat et précisant les conditions de disponibilité, validées par les élus.

De plus, la typologie des métiers du Conseil Général (TOS, OPA, infirmier et aide-soignant, voirie) correspond bien aux spécificités des sapeurs-pompiers.

A l'instar de ce qui se fait couramment dans les SDIS, les Départements, comme les communes, pourraient également valoriser le volontariat en priorisant le recrutement, à compétences égales, de SPV.

⁸³ Rapport de la commission « *Ambition Volontariat* » présidée par M. Luc Ferry, le 15 septembre 2009 - p. 30

Propositions :

- Promouvoir le volontariat auprès des agents du Conseil Général et de ses satellites et acter ses engagements dans le cadre de conventions relatives notamment à leur disponibilité.
- Favoriser, à compétences égales, le recrutement de SPV dans les collectivités territoriales

D'autre part, avec l'appui des Départements et de l'Education Nationale, les SDIS doivent promouvoir la prévention des risques et les formations de secourisme auprès des collégiens. Outre la valorisation des savoir-faire des sapeurs-pompiers, l'intérêt pour les SDIS réside dans la possibilité d'inciter les élèves du Collège à intégrer les écoles de Jeunes Sapeurs-Pompiers (JSP).

Ces écoles sont un des viviers des SPV de demain avec 27 400 JSP pour 2009. Par contre, le rapport Ambition volontariat estime à seulement 10 % en moyenne, mais avec des fortes variations locales, les engagements à la suite de la réussite au brevet.

Elles sont dans tous les cas des éléments majeurs dans la dynamique de recrutement et de management des centres de secours volontaires notamment.

Un espace de coopération est envisageable entre le SDIS et le CG en matière d'aide à la jeunesse. Le Service Civique est également porteur pour les 2 partenaires. Le président de l'Agence du service civique, M. Martin Hirsch, a estimé au congrès national de la FNSPF à Angoulême, que 700 à 800 jeunes seraient accueillis dans les SDIS dès 2011, en espérant qu'ils continuent ensuite leur engagement citoyen en tant que SPV.

Proposition : Faire du SDIS un des acteurs de la politique d'aide à la jeunesse du Département (formation des collégiens, valorisation des JSP, service civique).

Enfin, le SDIS doit développer **l'action sociale** en partenariat avec le Conseil Général. Par exemple, seuls 20 % des SDIS faisaient profiter leurs SPV de ces actions sociales d'après le rapport précité alors qu'il constitue un des outils de fidélisation du volontariat. Outre leurs compétences légitimes, les assistantes sociales du Département garantiraient également une prise en compte efficace, plus discrète et personnalisée pour l'ensemble des agents du SDIS. De même, le Conseil Général pourrait favoriser l'accès des SPV aux logements sociaux départementaux, source de stabilité pour la durée des engagements (p.30 du rapport Ambition Volontariat).

Proposition: Développer l'action sociale au sein du SDIS en s'appuyant sur les compétences et les ressources du Département.

3.3.2. Management de la santé et de la sécurité

L'ASST⁸⁴, signé le 20 novembre 2009, précise que l'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique constitue un enjeu essentiel de la rénovation de la politique des ressources humaines et des relations sociales.

⁸⁴ Accord sur la Santé et la Sécurité au Travail (ASTT) dans la fonction publique, signé le 20 novembre 2009, par M Eric Woerth, Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et par les représentants des organisations syndicales et des élus locaux (maires, départements, régions).

En effet, l'employeur a l'obligation d'assurer la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des agents (L.4121-1 et L.4121-2 nouveau Code du Travail).

Pour ce faire, il doit procéder à un inventaire et à une évaluation des risques professionnels auxquels les agents sont susceptibles d'être exposés et définir les actions de prévention visant à leur garantir un niveau optimal de protection.

C'est le résultat de cette analyse qui doit être retranscrit dans le Document Unique (**DU**) d'évaluation des risques professionnels (article R. 4121-1 de ce même code).

Suite à la reconnaissance du « *caractère dangereux du métier et des missions exercés par les sapeurs-pompiers* », la loi MSC (articles 67 et 75) a imposé la création d'un Comité d'Hygiène et de Sécurité (CHS).

La loi sur la rénovation sur le dialogue social ⁸⁵ *confirme* cette obligation de créer un Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (**CHSCT**) dans chaque SDIS, sans condition d'effectifs.

Au niveau des SDIS, environ un tiers n'ont toujours pas réalisé leur DU et ne disposent pas d'Agent Chargé de la Fonction d'Inspection (ACFI) comme le soulignait l'IDSC dans son recueil des observations récurrentes (10 sur 31). Les Agents Chargés de la Mise en Oeuvre (ACMO) des règles d'hygiène et de sécurité ne sont généralement pas présents sur l'ensemble des sites des SDIS.

En dehors des obligations réglementaires, le management de la santé et de la sécurité permet aussi une réelle optimisation des ressources humaines en augmentant le présentisme, suite à la réduction de l'accidentologie par exemple. Financièrement, le gain annuel global a été évalué, pour le SDIS des Deux-Sèvres à 350 000 euros par an entre 1999 et 2007.

Les SDIS peuvent mutualiser ces fonctions émergentes avec les Départements en terme de rédaction des DU, d'analyse de risques sur des problématiques similaires et de formation des ACMO par exemple. Une politique commune de prévention des risques est aussi envisageable.

La médecine du travail des PATS, le partage des locaux médicaux et d'une Pharmacie à Usage Intérieur (PUI) commune sont également des axes potentiels de coopération.

Proposition: Favoriser les mutualisations SDIS-CG pour faire progresser le management de la santé et de la sécurité chez les 2 partenaires.

Cette mutualisation peut être également envisagée entre SDIS comme l'atteste l'expérience de la région Rhône-Alpes où les SDIS se sont regroupés en matière d'hygiène et de sécurité pour établir ensemble une méthodologie d'élaboration du DU ainsi qu'une campagne de prévention commune.

3.3.3. Développement durable

Adopté lors du sommet de la Terre à Rio, en 1992, *l'Agenda 21* est un projet global dont l'objectif est de mettre en œuvre progressivement et de manière pérenne le développement durable à l'échelle d'un territoire.

Les *agendas 21 locaux* élaborés par les collectivités territoriales permettent de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration de 1992 de Rio sur l'environnement et sur le

⁸⁵ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique

développement et aux engagements de la Déclaration des collectivités territoriales du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002.

Mais il a fallu attendre en France le Grenelle de l'Environnement et la médiatisation des phénomènes de changement climatique pour sensibiliser plus largement la population et les élus à la promotion du développement durable.

Ainsi, la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle 1 »⁸⁶ positionne les collectivités territoriales comme « *des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable* ».

Le « Grenelle 2 »⁸⁷ va, en outre, obliger les Départements, collectivités de plus de 50 000 habitants, à établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et à adopter un plan climat-énergie avant le 31 décembre 2012.

A cette date, tous les nouveaux Bâtiments seront à Basse Consommation (BBC) et ceux construits d'ici 2020 devront être à Energie POSitive (BEPOS).

Les Départements, comme les SDIS, doivent se préparer à ces nouvelles problématiques transversales et complexes.

Une réflexion commune doit être menée en matière de modes de constructions, de gestion des consommables et des énergies, de dématérialisation, de gestion des déchets et d'approche environnementale des interventions par exemple.

De plus, cet engagement environnemental se doit d'être cohérent entre les 2 partenaires : on ne pourrait accepter que le CG inaugure un collège Haute Qualité Environnementale (HQE) alors que le SDIS continuerait à construire des casernes avec des remises mal isolées par exemple.

Proposition: Engager une réflexion collective sur le développement durable et mutualiser les compétences et les ressources pour élaborer une politique cohérente commune.

Nous allons montrer dans le chapitre suivant que l'Agenda 21 peut être envisagé comme un projet beaucoup plus global et n'est pas limité à la seule « problématique » environnementale.

3.4. VERS UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE

Lors de la départementalisation, les SDIS se sont essentiellement basés sur les SDACR comme outils de prospective.

Cette phase étant achevée, les SDIS doivent évoluer vers un nouveau mode de gouvernance. Le Préfet et les élus du CASDIS, en tant que représentants des maires, des EPCI et du CG, décideront de la politique publique du SDIS en s'appuyant sur les trois documents stratégiques et prospectifs que sont :

- Le SDACR, projet stratégique opérationnel ;
- La Convention de partenariat, convention de moyens et d'objectifs entre le CG et le SDIS ;
- Le Projet d'Etablissement qui définit les orientations stratégiques du SDIS.

Ces trois documents fondateurs sont forcément interdépendants et nécessairement cohérents entre eux.

⁸⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

⁸⁷ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

3.4.1. Une convention de partenariat SDIS-CG

La convention pluriannuelle, telle que décrite au chapitre 2.1.1, ne suffit donc plus. Il est nécessaire que le SDIS et le Conseil établisse une convention de partenariat, véritable pacte de gouvernance, qui s'appuiera sur :

➤ **Une convention de sens :**

D'une part, elle fournira au SDIS les moyens de répondre aux objectifs opérationnels définis par le SDACR. La convention donnera à l'établissement public les capacités financières pour réaliser notamment les plans pluriannuels d'investissements, en matière d'équipements et d'immobiliers, et de disposer des moyens humains correspondants.

D'autre part, elle aura vocation à décliner les orientations stratégiques du projet d'établissement. Au minimum, la convention devra assurer, sur le territoire départemental, une distribution des secours équitable et continue, à un niveau de qualité conforme aux décisions des élus et du Préfet.

➤ **Une convention de partage :**

La convention favorisera le développement des espaces de coopération entre le Conseil Général et le SDIS qui permettront de rechercher les synergies et de mutualiser les compétences et les moyens.

Les modalités d'élaboration et de suivi de ces espaces de coopération seront précisées, à l'instar de celles proposées au chapitre 3.4.3.

L'autonomie de l'établissement public devra également être réaffirmée.

➤ **Une convention de transparence :**

La convention donnera une visibilité pour la participation financière du Conseil Général sur une durée pluriannuelle.

Pour ce faire, elle définira notamment les modalités de suivi des objectifs de maîtrise des coûts et d'optimisation de la masse salariale. Elle favorisera également les échanges d'informations permettant d'évaluer l'efficacité du SDIS.

Proposition : Etablir, entre le SDIS et le Conseil Général une convention de partenariat, d'objectifs et de moyens, en cohérence avec le SDACR et le projet d'établissement.
--

3.4.2. Vers une politique publique de secours

Le projet d'établissement définit les orientations stratégiques du SDIS. Anticipant les évolutions, il permet de piloter l'établissement public en adaptant son organisation afin de répondre aux objectifs d'un service public performant et de qualité pour un coût maîtrisé.

Cet outil stratégique de management doit mobiliser les personnels sur des projets structurants et clairement identifiés. Chaque agent doit être en capacité de participer à l'évolution du SDIS tout en étant renforcé dans son sentiment d'appartenance au même établissement public. C'est notamment par la valorisation des hommes que les SDIS répondront notamment aux enjeux de pérennisation et de développement du volontariat.

Le projet d'établissement doit promouvoir également l'efficacité et les modalités d'évaluation et de suivi de la performance du SDIS.

Un des enjeux pour l'établissement public est de dépasser sa mission première et reconnue de secours pour **valoriser plus largement** sa politique publique auprès des élus et du Préfet.

En effet, le SDIS constitue l'un des derniers services publics de proximité. Le maillage de centres de secours et le dynamisme du milieu associatif sapeur-pompier participent à **l'aménagement du territoire** et créent du **lien social**.

Cette couverture territoriale permet une distribution de secours équitable au profit de la population. La gratuité des interventions d'urgence est l'expression d'une **solidarité** « départementale », notamment au bénéfice des personnes socialement fragilisées.

En assurant la protection des personnes, des biens et de l'environnement, les SDIS préservent les activités humaines et économiques. Il serait d'ailleurs pertinent d'estimer la valeur des biens sauvés, au regard des dépenses engagées. Cette présentation transformerait le coût des services incendie en « économies occasionnées » par l'action des sapeurs-pompiers.

Concernant notamment les Départements, les 4 missions des collectivités publiques peuvent se définir, d'après M. Joseph Carles, de la façon suivante :

- aménager le territoire,
- assurer la sécurité sur le territoire,
- assurer la solidarité sur le territoire,
- animer le territoire (culturel, économique,..).

Les similitudes sont donc beaucoup plus fortes qu'il n'y paraît au premier abord entre les politiques publiques des SDIS et des Conseils Généraux.

Proposition : Valoriser, par l'élaboration d'un projet d'établissement, les politiques publiques des SDIS, en cohérence avec celles menées par les Départements.

Le projet d'établissement peut également prendre la forme d'un Agenda 21 comme c'est le cas du SDIS des Deux-Sèvres.

Loin de se limiter à un système de management environnemental, l'Agenda 21 constitue un projet de service global. Comme le souligne le comité 21⁸⁸, les collectivités qui limitent l'Agenda 21 à la seule compétence environnementale peinent à intéresser les citoyens à leur démarche : « *C'est quand l'environnement se nourrit de solidarité, d'efficacité économique, de coopération qu'il s'humanise, prend corps et suscite l'adhésion et l'action* ».

La mise en cohérence des politiques publiques pourra être également faite avec l'Agenda 21 départemental s'il existe, ou en créer le besoin.

3.4.3. Pour la mise en place d'une démarche partenariale pilotée

Nous proposons ci-après une méthodologie pour organiser la mise en place des espaces de coopération entre le SDIS et le Conseil Général.

⁸⁸ Le Comité 21 est une association d'acteurs engagés dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable en France : entreprises, collectivités (des communes aux régions), associations, institutions, établissements d'enseignement supérieur et médias. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et celui pour le Développement (PNUD) sont membres de droit

Elle s'articule en 7 phases distinctes avec une attention particulière portée sur la communication :

1. Volonté politique affirmée et constitution d'un comité de pilotage

Préalable à la réussite de la démarche (voir chapitre 2.2), le PCG et le PCASDIS doivent communiquer auprès des agents et des élus sur l'intérêt des espaces de coopération en confirmant l'autonomie de l'établissement public.

L'ensemble de la hiérarchie doit relayer cette volonté afin de diminuer les appréhensions légitimes aux changements.

Un comité de pilotage, composé d'élus du CASDSIS, d'élus du CG et des équipes de direction des 2 entités sera constitué, permettant d'acter le phasage de la démarche.

2. Partage des valeurs communes

Les agents du Conseil Général et du SDIS doivent se rencontrer pour comprendre les missions, les spécificités, les pratiques et les contraintes de chaque entité ainsi que les différences de culture.

De ces échanges émergeront les valeurs communes qui seront retranscrites dans un référentiel des valeurs partagées, source de respect et de compréhension permettant de mieux travailler ensemble.

Ce référentiel fera l'objet d'une communication aux agents et aux élus.

3. Elaboration d'une convention-cadre de partenariat

Le périmètre des espaces de coopération sera défini en respectant l'autonomie du SDIS.

Il sera validé par le comité de pilotage puis présenté aux 2 assemblées délibérantes afin d'établir une convention-cadre de partenariat.

Une fois adoptée et communiquée par la voie institutionnelle et en interne, le comité de pilotage désignera dans chaque domaine un référent SDIS et un référent CG, chargés de constituer les groupes de travail ad hoc.

4. Mise en place des groupes de travail

Ces référents seront chargés d'établir ensemble un état des lieux des domaines de coopération envisagés.

Cette étude comprendra les estimations de gains potentiels (achats, masse salariale, gain de temps, moyens mis en communs) en tenant compte des « effets de seuils », capacités des services à ne pas dépasser en terme de travail supplémentaires à moyens constants.

Elle analysera les coûts masqués (augmentation des délais d'exécution, de la complexité, des déplacements,..) ainsi que l'acceptabilité du changement pour les agents.

Les éventuelles interactions avec les autres domaines seront recherchées et les délais de mise en œuvre estimés.

5. Validation des propositions et élaboration de conventions spécifiques

Ces études seront présentées en comité de pilotage par les référents.

Elles devront proposer des objectifs chiffrés et mesurables.

Une fois validées, les propositions seront transmises aux deux assemblées délibérantes pour être adoptées sous la forme de conventions de partenariat spécifiques précisant leur durée et les clauses de résiliation.

La communication se fera de la même façon que pour la convention-cadre.

A ce stade, la forme juridique devra être précisée (groupements d'achats, mises à dispositions de personnel, conventions de prestations,..).

6. Mise en œuvre et évaluation des espaces de coopération

Leur mise en œuvre fera l'objet d'un suivi de la part des référents désignés.

L'évaluation sera réalisée de façon commune afin d'analyser les résultats obtenus.

Des indicateurs seront mis en place pour mesurer si les objectifs ont été atteints en matière de gains, de délais ou de qualité par exemple.

La satisfaction des agents chargés de la mise en œuvre sera également prise en compte ainsi que celle des utilisateurs.

7. Communication et décisions

L'évaluation des espaces de coopération sera soumise au comité de pilotage.

Ce dernier pourra proposer de poursuivre la démarche, de l'améliorer ou de l'interrompre en justifiant les raisons de cet arrêt.

Une communication sera effectuée auprès des 2 assemblées délibérantes au minimum une fois par an, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire par exemple.

Proposition : Constituer un comité de pilotage commun chargé de définir, de mettre en place puis de suivre et d'évaluer les espaces de coopération entre les 2 structures, dans le cadre d'une démarche partenariale organisée.

CONCLUSION

Les espaces de coopération permettent au SDIS et au Conseil Général de générer notamment des marges de manœuvre financières pour les deux services publics.

D'une part, la constitution de groupement d'achats ou de prestations entraîne des économies d'échelles sous réserve qu'ils soient non spécifiques et le plus standardisés possibles. D'autre part, l'un des principaux leviers financiers pour le SDIS réside dans la gestion et l'optimisation de sa masse salariale.

Ainsi la promotion du volontariat auprès des agents du Conseil Général et de la jeunesse dont le Département à la charge, le développement de l'action sociale sont des axes de coopérations majeurs pour pérenniser la mixité SPP/SPV, garant de la couverture territoriale au meilleur coût.

De même, la mutualisation des ressources peut s'avérer efficiente sur les fonctions support tels que l'entretien des bâtiments ou la maintenance des véhicules. Néanmoins, il apparaît préférable de ne mutualiser que la partie exécution. En effet, conserver le pilotage des services bâtiment et matériel permet de garantir l'adéquation des constructions aux besoins et le maintien et la continuité du potentiel opérationnel. Cela s'avère encore plus sensible dans le domaine des NTIC pour lesquels les SDIS doivent contrôler l'élaboration de leur SDSI.

Comme nous l'avons évoqué dans ce mémoire, cette recherche d'équilibre est encore plus sensible sur la technostructure. Nous avons aussi montré que pour les domaines stratégiques des finances et des ressources humaines, la coopération doit se limiter à un partenariat au risque de se transformer sinon en « contrôle à distance » de l'établissement public. Ainsi, les SDIS doivent développer des outils de gestion et de perspectives tels que les tableaux de pilotage, la GPEEC, le contrôle de gestion, la programmation pluriannuelle des investissements sous forme d'AP/CP. Ils permettent à l'équipe de direction de piloter le SDIS et d'informer les élus du CASDIS sur le suivi des réalisations et sur la conformité aux objectifs décidés par ces derniers.

Outre ces outils de pilotage, le SDIS devra également valoriser ses compétences au-delà de l'incendie et du secours d'urgence afin de devenir un acteur respecté des politiques publiques départementales.

Les restrictions budgétaires deviennent donc une opportunité pour repenser le mode de gouvernance : la convention pluriannuelle deviendra une convention de partenariat, outil stratégique de développement en cohérence avec le SDACR et le projet d'établissement.

Par contre, nous nous sommes interrogés, dans ce mémoire, sur la pertinence pour le SDIS de développer des espaces de coopération avec le Département dans tous les domaines. Ainsi, il nous est apparu qu'un groupement d'achats pour l'acquisition des véhicules incendie et la mutualisation de la formation SP entre SDIS seraient beaucoup plus efficaces par exemple.

Cette analyse comparative en matière de coopération peut être encore développée, à la limite du champ de notre étude. En effet, après l'état des lieux préalables au Conseil Général et au SDIS, pourquoi ne pas envisager aussi l'hypothèse de l'externalisation des services ?

Enfin, le projet de réforme territoriale prévoit d'instaurer un conseiller territorial, siégeant à la fois au Conseil Général et au Conseil Régional. Elu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, il semble favoriser l'ancrage local des conseillers généraux au détriment des représentants régionaux. On peut se demander comment le conseiller territorial va se positionner et si au niveau régional, il sera sensible aux problématiques de sécurité civile comme il peut l'être au niveau local.

En outre, même si le ministre de l'intérieur a écarté pour l'instant les SDIS du projet de réforme (cf extrait du discours p.5), la représentation dans les CASDIS sera forcément modifiée d'autant plus que les métropoles disposeront de compétences et de moyens nettement supérieurs aux intercommunalités existantes.

Suite aux difficultés financières rencontrées et à la nouvelle répartition des compétences proposées par le projet de réforme, il y a lieu de s'interroger enfin sur le devenir des Départements.

Si les services d'incendie et de secours ne sont plus adossés aux Conseils Généraux, il sera alors nécessaire de revoir leur territorialité, leur mode de financement et leur gouvernance. Grâce à l'expérience acquise, la démarche de recherche d'espaces de coopération pourra alors être reproduite, en l'adaptant aux futurs partenaires.

« L'utopie est simplement ce qui n'a pas encore été essayé. » - Théodore Monod

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
1. ANALYSE DU SUJET	5
1.1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE	5
1.2. PRESENTATION DES 2 PARTENAIRES	6
1.2.1. <i>Le Conseil Général</i>	6
1.2.1.1. Evolutions juridiques	6
1.2.1.2. Domaines d'actions	7
1.2.1.3. Situations financières	9
1.2.2. <i>Le SDIS</i>	11
1.2.2.1. Un établissement public spécifique	11
1.2.2.2. Ressources financières	13
1.3. PROBLEMATIQUES ET ENJEUX	16
1.3.1. <i>Maîtriser les Budgets</i>	16
1.3.2. <i>S'inscrire dans une dynamique nationale</i>	17
1.3.3. <i>Appréhender les enjeux managériaux</i>	18
2. ANALYSES DES ESPACES POTENTIELS DE COOPERATION	19
2.1. CONTEXTES JURIDIQUES	19
2.1.1. <i>Convention SDIS-CG</i>	19
2.1.2. <i>De la prestation de service à la mutualisation</i>	20
2.1.3. <i>Mise à disposition de personnel</i>	23
2.1.4. <i>Spécificités du Patrimoine</i>	23
2.1.5. <i>Groupements de commandes</i>	25
2.2. PREALABLES A LA REUSSITE DE LA DEMARCHE	26
2.2.1. <i>Volonté politique affichée</i>	26
2.2.2. <i>Connaissances mutuelles</i>	26
2.3. ESPACES DE COOPERATION : ENTRE EFFICIENCE ET EQUILIBRE	27

2.3.1.	<i>Analyse organisationnelle</i>	27
2.3.2.	<i>Technostructure</i>	28
2.3.3.	<i>Fonctions support</i>	31
3.	PROPOSITIONS	38
3.1.	POUR UN NOUVEL EQUILIBRE DANS LES RELATIONS SDIS- CG	38
3.1.1.	<i>Partager des valeurs communes</i>	38
3.1.2.	<i>Valoriser les expertises du SDIS</i>	39
3.1.3.	<i>Définir le périmètre des espaces de coopération</i>	40
3.2.	FAVORISER UNE MUTUALISATION EFFICIENTE	41
3.2.1.	<i>Économies d'échelle</i>	41
3.2.2.	<i>Mutualisation des ressources</i>	42
3.3.	S'ADAPTER AUX ENJEUX EMERGENTS	43
3.3.1.	<i>Développement du volontariat</i>	43
3.3.2.	<i>Management de la santé et de la sécurité</i>	45
3.3.3.	<i>Développement durable</i>	46
3.4.	VERS UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE	47
3.4.1.	<i>Une convention de partenariat SDIS-CG</i>	48
3.4.2.	<i>Vers une politique publique de secours</i>	48
3.4.3.	<i>Pour la mise en place d'une démarche partenariale pilotée</i>	49
	CONCLUSION	52
	TABLE DES MATIERES	54
	ANNEXES	56
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	64
	GLOSSAIRE	66

ANNEXES

ANNEXE A

Matrice stratégique sur la technostructure p.57

ANNEXE B

Matrice stratégique sur l'entretien des véhicules SDIS 24 et CG 24 p.58

ANNEXE C

Tableau synthétique des propositions p.59

ANNEXE D

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales - Article 34 bis A p.61

ANNEXE E

Maintenance bâtementaire - Mutualisation SDIS 69 et CG 69 p.63

ANNEXE A

Matrice stratégique sur la technostructure

<p><u>EXTERNE</u></p> <p>Département</p> <p><u>INTERNE</u></p> <p>SDIS</p>	<p><u>Opportunités</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Volonté de mutualiser - Acteur de la solidarité sur le département - ERP important (collèges,..) - Compétences nouvelles du CG au niveau opérationnel (ex DDE) - Développement des Politiques publiques - Gestionnaire de budgets et de ressources humaines importants - Même président 	<p><u>Menaces</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Obligation de maîtriser l'augmentation des dépenses - Vision réductrice des activités du SDIS et différence de culture - SDIS perçu seulement comme une charge financière - Risque de tutelle forte du politique : d'abord PCG puis PCASDIS - Risque d'hégémonie de la hiérarchie du CG car collectivité ancienne et importante (personnel, budget)
<p><u>Forces</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cœur de métier reconnu (opérationnel, prévention, prévision) - Expertises dans ces métiers et dans la gestion des risques - Maîtrise spécificités statutaires SPP, SPV - Formations spécifiques SP - Maillage du territoire - Etablissement public jeune, réactif et adaptable 	<p><u>Leviers de développement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valorisation des expertises et conseils. - Appui pour la gestion de crise routière, réception des alarmes et alertes spécifiques - Formation des personnels et collégiens à la prévention et au secourisme. 	<p><u>Rempart défensif</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Communiquer sur ses savoir-faire, sur la variété des activités - Partager expériences et compétences entre agents CG et SDIS afin de se connaître et se respecter - Réaffirmer autonomie SDIS par message clair du politique - Valoriser le lien social et la sécurité dans les politiques publiques - Valoriser le gain sociétal (santé, prévention, protection biens) dans les actions
<p><u>Faiblesses</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de gestion souvent embryonnaire - Coût structurel important RH et augmentation par GVT - Gestion des carrières PATS sans spécificités - Evolution des carrières PATS limitée par faible effectif - Difficultés pour définir une politique financière à long terme 	<p><u>Renforcement/Partenariat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Partenariat dans le contrôle de gestion dans le respect mutuel - Mutualiser les emplois pour maîtriser la masse salariale - Développer une politique publique du SDIS cohérente avec le CG et à long terme - Développer mobilité SDIS/CG pour les PATS 	<p><u>Dégagement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Danger de perte d'autonomie - Conflits sociaux - Persévérer dans les demandes d'augmentation sans réelle prospective - Laisser des partenaires privés se positionner auprès du CG (formation, prévention, sécurité)

ANNEXE B

Matrice stratégique sur l'entretien des véhicules SDIS 24 et CG 24

<p><u>EXTERNE</u></p> <p>Département</p> <p><u>INTERNE</u></p> <p>SDIS</p>	<p><u>Opportunités</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Volonté de mutualiser - Parc départemental spacieux - Centres routiers et CIS souvent sur même commune - Techniciens compétents - Agents ex DDE à la recherche « d'ouverture » - Méconnaissance de la gestion de Parc par le CG - Compétences communes sur la partie non spécifique pompier - Matériel spécifique (cabine de peinture) 	<p><u>Menaces</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Différence de culture (urgence, indisponibilité) - Vision réductrice des activités du SDIS - Risque de tutelle du CG - Conflits sociaux suite à transfert Equipement au CG
<p><u>Forces</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Techniciens compétents - Connaissances des spécificités des véhicules incendie (pompe, échelle, hydraulique) - Attachement des sp à leurs véhicules - Réactivité de la structure - Culture de l'urgence et de la continuité des secours - Bonne Gestion du parc véhicules avec amortissement technique et comptable 	<p><u>Leviers de développement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoriser la compétence du SDIS en matière de gestion du Parc - Valoriser la culture de la réactivité et de la continuité de service - Mutualiser les achats (pièces détachées, pneumatiques,) et optimiser la gestion commune - Spécialiser atelier SDIS sur spécifique SP 	<p><u>Rempart défensif</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Communiquer sur ses savoir-faire - Souligner l'exigence de continuité dans l'urgence - Partager expériences et compétences entre « techniciens » afin de se connaître et de se respecter - Réaffirmer autonomie SDIS par message clair du politique
<p><u>Faiblesses</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Personnel insuffisant pour entretien préventif et astreintes - Difficulté à effectuer grosses réparations - Exigüité de l'atelier SDIS existant - Matériel spécifique à renouveler (cabine de peinture) - Adéquation technicité agents à nouvelles technologies - Immobilisation augmente en fonction vétusté véhicules - Véhicules disséminés dans 41 CIS 	<p><u>Renforcement/Partenariat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mutualiser les personnels pour entretien préventif délocalisé dans CIS et centres routiers - Astreinte H24 commune SDIS et CG - Optimiser la masse salariale en nombre et en qualité (nouvelles technologies) - Utiliser les matériels spécifiques respectifs et investir en commun si besoin 	<p><u>Dégagement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Danger de perte d'autonomie - Conflits sociaux - Externaliser vers le privé

ANNEXE C

Synthèse des propositions

Relations équilibrées entre le SDIS et le Conseil Général	
<u>Thèmes</u>	<u>Propositions</u>
Partage des valeurs communes	Se connaître, tenir compte des différences de culture, les respecter et s'appuyer sur les valeurs communes pour mieux travailler ensemble
Valoriser les expertises du SDIS	Etre un acteur et non pas un spectateur de la mutualisation, valoriser ses domaines d'expertise et promouvoir des espaces de coopération, dont il aura le leadership, auprès du Conseil Général
Définir le périmètre des espaces de coopération pour le SDIS	Limitier le périmètre des espaces de coopération au partenariat pour la technostructure et au niveau exécution pour la mutualisation des fonctions support
Outils de pilotage	Développer les tableaux de pilotage, le contrôle de gestion et les outils de prospective (GPEEC, plan pluriannuel d'équipement et de construction) afin de crédibiliser la gestion du SDIS et de préserver son autonomie

Espaces de coopération efficaces	
<u>Thèmes</u>	<u>Propositions</u>
Economies d'échelles	Constituer un groupement d'achats en vue d'acquérir en quantités significatives des biens ou des prestations non spécifiques, préalablement standardisés
Mutualisation entretien Matériels et Bâtiments	Etudier dans chaque département l'intérêt de la mutualisation entre le SDIS et le CG pour l'entretien du parc matériel et pour la maintenance bâtementaire
Projets immobiliers complexes et onéreux	Etudier la possibilité d'un BEA dans le cas de projets complexes, financièrement lourds et dépassant les capacités techniques du SDIS et du CG

Espaces de coopération pour faire face aux nouveaux enjeux	
Thèmes	Propositions
Développement du volontariat	Elargir les cibles des campagnes de promotion du volontariat et s'appuyer sur les supports de communication des Départements
Développement du volontariat	Promouvoir le volontariat auprès des agents du Conseil Général et de ses satellites et acter ses engagements dans le cadre de conventions relatives notamment à leur disponibilité
Développement du volontariat	Favoriser, à compétences égales, le recrutement de SPV dans les collectivités territoriales
Développement du volontariat	Faire du SDIS un des acteurs de la politique d'aide à la jeunesse du Département (formation des collégiens, valorisation des JSP, service civique)
Action sociale et développement du volontariat	Développer l'action sociale au sein du SDIS en s'appuyant sur les compétences et les ressources du Département
Management de la santé et de la sécurité	Favoriser les mutualisations SDIS-CG pour faire progresser le management de la santé et de la sécurité chez les 2 partenaires
Développement durable	Engager une réflexion collective sur le développement durable et mutualiser les compétences et les ressources pour élaborer une politique cohérente commune

Nouveau mode de Gouvernance	
Thèmes	Propositions
Convention de partenariat	Etablir, entre le SDIS et le Conseil Général, une convention de partenariat, d'objectifs et de moyens, en cohérence avec le SDACR et le projet d'établissement
Projet d'établissement	Valoriser, par l'élaboration d'un projet d'établissement, les politiques publiques des SDIS, en cohérence avec celles menées par les Départements
Démarche partenariale pilotée	Constituer un comité de pilotage commun chargé de définir, de mettre en place puis de suivre et d'évaluer les espaces de coopération entre les 2 structures, dans le cadre d'une démarche partenariale organisée

ANNEXE D

TEXTE ADOPTÉ n° 531

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

28 septembre 2010

PROJET DE LOI

de réforme des collectivités territoriales,

MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN DEUXIÈME LECTURE.

Article 34 bis A

I. – Le second alinéa de l'article L. 5111-1 du même code est ainsi rédigé :

Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et II de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.

Après l'article L. 5111-1 du même code, il est inséré un article L. 5111-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 5111-1-1.* – I. – Lorsqu'elles ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires, les conventions conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes prévoient :

« – soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ;

« – soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

« Dans le cas mentionné au deuxième alinéa du présent I, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

« Dans le cas mentionné au troisième alinéa du présent I, la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des

cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

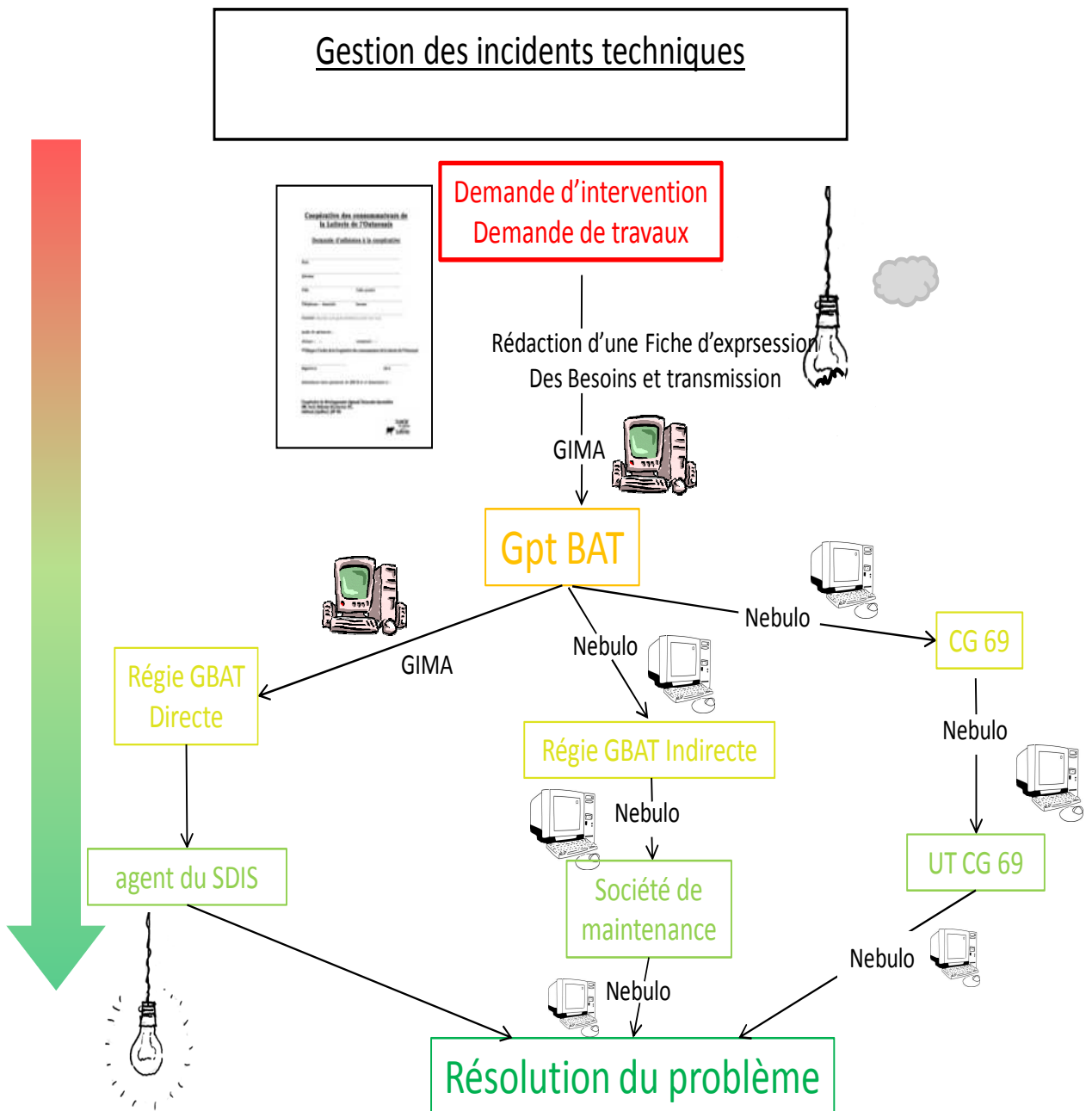
« Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

« II. – Les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences.

ANNEXE E

Maintenance bâtementaire

Mutualisation SDIS 69 et CG 69



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

➤ Ouvrages et mémoires :

- Bréchon-Moulènes Christine – « *Droit des Marchés Publics* » – édition le Moniteur ;
- Carles Joseph (2007) – « *Gouvernance des territoires et charte managériale* » - Territorial éditions ;
- Chevrier S. et Boullier D. (2000) – « *Les sapeurs-pompiers, des soldats du feu aux techniciens du risque* », PUF ;
- Chevreuil Sébastien (2009) – « *Facteurs d'implication des sapeurs-pompiers volontaires français : une perspective managériale* » – Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion de - Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ;
- Colomes François (2001) – « *Les procédures de conventionnement entre les services publics ou privés et le SDIS au titre des missions fixées par le code général des collectivités territoriales* », article L1424-2 - Mémoire DESS Droit de la sécurité civile et des risques ;
- Duboue Xavier (2008) – « *La mutualisation des services du SDIS et du Conseil Général du Loir et Cher* » – mémoire DDA 6^{ème} promotion ;
- Jeser Ralph (2006) – « *La convention pluriannuelle SDIS/conseil Général : analyse et stratégie* » - mémoire DDA 4^{ème} promotion ;
- Lorteau Pascal (2007) – « *Partenariat et optimisation des fonctions communes - application au département et au sdis du Pas-de-Calais* » mémoire DDA 5^{ème} promotion ;
- Mintzberg Henry (1982) – « *Structure et dynamique des organisations* » - éditions d'organisation ;
- Ransay Catherine (2009) – « *Relations SDIS / Conseil Général : Partenariats et synergies dans le respect de l'autonomie de l'établissement public, leur traduction éventuelle dans les conventions* » - mémoire DDA 7^{ème} promotion ;
- Viret Jean et Queyla Jean-Luc (2008) – « *Sécurité civile en France : organisation et missions* » - éditions des pompiers de France ;

➤ Rapports :

- Rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales au Président de la République – « *il est temps de décider* » - 5 mars 2009 ;
- Rapport d'information, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2009, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux incendie et de secours (SDIS) et présenté par MM.les députés Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani ;
- Mémoire en faveur des départements en difficulté présenté par l'ADF au Premier Ministre, le 07 janvier 2010 ;
- Rapport de la commission « Ambition Volontariat » présidée par M. Luc Ferry, le 15 septembre 2009 ;

- Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales par M. Pierre Jamet, Directeur Général des Services du Département du Rhône, 20 avril 2010 ;

- Rapport d'information n°495 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales par MM Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, enregistré au Sénat le 25 mai 2010 ;

- Rapport d'information fait, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences, par MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, Sénateurs - enregistré au Sénat le 22 juin 2010 ;

➤ Etudes :

- Etude sur l'avenir du dispositif de volontariat chez les sapeurs-pompier, réalisée par Stéphane Chevrier de la société Manufacture anthropologique MANA et Jean-Yves Dartiguenave du laboratoire universitaire LARES de Rennes 2 ;

-10 ans de départementalisation 1996-2006 - Enquête commandée par l'ADF au cabinet François Lamotte ;

- Les statistiques 2009 des services d'incendie et de secours - édition 2010 – DSC ;

- Enquête SDIS 2009 commandé par l'ADF au cabinet François Lamotte ;

- les statistiques financières des services d'incendie et de secours-édition 2009 - Direction Générale des Finances Publiques et Direction de la Sécurité Civile ;

- Les finances des collectivités locales en 2010 - Etat des lieux - Observatoire des Finances Locales, 6 juillet 2010 ;

- Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements à l'horizon 2030 - INSEE, Population et Famille.

➤ Périodiques :

- La lettre du cadre territorial ;

- La gazette des Communes, des Départements et des Régions ;

- Le sapeur-pompier magazine ;

- Le courrier des Maires et des élus locaux ;

- Les cahiers juridiques des collectivités territoriales et des associations ;

- La lettre de l'intercommunalité.

➤ Web :

- www.assemblee-nationale.fr

- www.clubsdiss.net

- <http://pnrs.ensosp.f>

- www.lagazettedescommunes.com

- www.infodis.fr

- www.interieur.gouv.fr et site DSC

- www.senat.fr

- www.wikipedia.org

GLOSSAIRE

ADF	Assemblée des Départements de France
ANTARES	Adaptation Nationale des Transmissions Aux Risques Et aux Secours
AP/CP	Autorisation de Programme/Crédits de Paiement
BEA	Bail Emphytéotique Administratif
CASDIS	Conseil d'Administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours
CCEN	Commission Consultative d'Evaluation des Normes
CE	Conseil d'Etat
CFL	Comité des Finances Locales
CG	Conseil Général
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CHSCT	Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail
CIS	Centre d'incendie et de secours
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CMP	Code des Marchés Publics
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CTA-CODIS	Centre de Traitement de l'Alerte – Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours
DDASIS	Directeur Départemental Adjoint des Services d'Incendie et de Secours
DDSI	Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours
DGS	Directeur Général des Services
DSC-MIOMCT	Direction de la Sécurité Civile-Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales
ENSOSP	Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
EPA	Etablissement Public Administratif
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ERP	Etablissement Recevant du Public
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences
GVT	Glissement Vieillesse Technicité
IDSC	Inspection de la Défense et de la Sécurité Civiles
LOLF	Loi organique relative aux Lois de Finances
LMSC	Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de Modernisation de la Sécurité Civile
MEC	Mission d'Evaluation et de Contrôle
NTIC	Nouvelles technologies de l'Information et de la Communication
OPA	Ouvriers des Parcs et Ateliers
PATS	Personnels Administratifs, Techniques et Spécialisés
PCASDIS	Président du Conseil d'Administration du SDIS
PCG	Président du Conseil Général
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RO	Règlement Opérationnel
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SDSI	Schéma Directeur des Systèmes d'Information
SPP	Sapeurs-Pompiers Professionnels
SPV	Sapeurs-Pompiers Volontaires
SSSM	Service de Santé et de Secours Médical
TOS	Technicien et Ouvriers Spécialisés