



Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers

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

FAE 7  
Session 2009

### **Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation entre SDIS ?**

Lieutenant-colonel Matthieu MAIRESSE  
Service départemental d'incendie et de secours du Calvados

Directeur de mémoire : Monsieur Arnaud LAUGA  
Chef du bureau des services d'incendie et de secours  
Direction de la Sécurité Civile



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'INTERIEUR,  
DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre de l'enseignement dispensé par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers au titre de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint.

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

Je tiens à remercier Monsieur LAUGA, chef du bureau des services d'incendie et de secours pour la pertinence du sujet proposé et pour le soutien qu'il m'a apporté, ses précieux conseils et son bienveillant contrôle tout au long de mes travaux.

Merci au Colonel Olivier PINCEMAILLE pour l'intérêt qu'il a porté à mon travail ainsi que pour ses précieuses remarques.

Mes remerciements vont également aux officiers supérieurs rencontrés qui m'ont fourni d'importantes informations sur les travaux de coopération déjà engagés et m'ont permis de partager leur vision sur l'avenir des services départementaux d'incendie et de secours.

Je remercie enfin mes camarades de promotions DDA 7, celles et ceux que j'ai eu le plaisir de contacter ou de rencontrer à l'ENSOSP, dans les SDIS, au sein des administrations centrales et qui m'ont accordé leur écoute et leur aide.

### Précision

*Tous les interlocuteurs ont accepté la retranscription des entretiens menés et des correspondances échangées. Bien que les propos tenus n'aient pas vocation à être divulgués, certains d'entre eux ont été ponctuellement repris dans le corps du texte à titre d'illustration. Le choix de l'anonymat le plus complet a néanmoins été retenu. Seul est fait état d'un code (E1, E2, ..., C1, C2, ...), le nombre important d'échanges mettant à mal toute possibilité de rattacher les propos à une personne précise.*

*Dans un même souci d'illustration, le présent mémoire propose en pieds de page de nombreuses références et citations. Ces dernières, issues de sources diverses (articles, allocutions, rapports, ...) illustrent des points de vue parfois très différents. Leur transcription dans le présent mémoire ne vaut, en aucune manière, cautionnement des propos tenus qui n'engagent que leur auteur.*

« Sans solidarité, performances ni durables ni honorables » Marcel PROUST

## RESUME

A l'instar de toutes les collectivités publiques, le partenariat, la coopération et la mutualisation suscitent désormais l'intérêt des Services Départementaux d'Incendie et de Secours. Le contexte économique actuel a, de plus, récemment exacerbé la volonté publique de voir ce type de mutualisation se développer.

Pour autant, la mutualisation interdépartementale est encore à ce jour peu développée. Elle ne concerne que localement le recrutement, la formation ou encore l'acquisition des équipements et matériels.

La Direction de la Sécurité Civile, au titre de sa mission régaliennne de pilotage des Services Départementaux d'Incendie et de Secours, se doit donc plus que jamais de développer les outils et les procédures de nature à faciliter la mutualisation entre ces organisations.

Préalablement à la formalisation de propositions pratiques, le concept même de mutualisation mais également ses finalités, ses conditions de réussite et ses outils de pilotage stratégiques se devaient, dans le cadre de l'étude, d'être étudiés.

Dans un souci de pertinence des outils à développer, l'étude menée a conduit à identifier les gisements où la mutualisation est susceptible d'apporter les plus-values les plus significatives, à s'interroger sur la définition du territoire pertinent pour faire reposer cette coopération mais également à identifier les acteurs les plus efficaces et appropriés, en fonction des secteurs identifiés, pour initier la démarche.

Le présent mémoire propose enfin un recensement et une analyse juridique des différents outils administratifs de mutualisation disponibles ou annoncés ainsi, par la méthode de l'analyse stratégique appliquée, qu'une réflexion spécifique au positionnement et la responsabilité engagée de la Direction de la Sécurité Civile dans cette démarche de promotion de la mutualisation.

Pour chacun des axes stratégiques d'incitation, de facilitation et de promotion de la démarche de mutualisation, ce sont ainsi des solutions pragmatiques et concrètes qui sont proposées.

**Mots clés : mutualisation / SDIS / réseau / échanges / partage / benchmarking / recherche d'économies / recherche d'efficacité / groupement d'achats / plateforme numérique d'échanges / convention / groupement d'intérêt public.**

\*\*\*

*As with other local government departments, partnership, cooperation and mutualisation are now attracting interest from Departmental Fire & Emergency Departments. Moreover, the current economic situation has recently exacerbated the authorities' desire to see more of this type of mutualisation.*

*For all that, interdepartmental mutualisation to date has not seen much development. It involves only recruiting, training or the purchase of amenities and equipment at local level.*

*On the basis of its regalian mission to steer the Departmental Fire & Emergency Departments, the Department of Public Safety must therefore more than ever be developing tools and procedures for facilitating mutualisation among these organisations.*

*Before formalising some practical proposals, the very concept of mutualisation, and also its aims, conditions of success and strategic supervision tools needed to be looked into as part of this research.*

*With a concern for relevance of the tools to be developed, the research carried out has led to identifying promising areas in which mutualisation is likely to produce the greatest added value, questioning the definition of the relevant territory for basing such cooperation, and also identifying the most effective and appropriate players for launching this initiative, depending on the identified sectors.*

*Lastly, this memorandum offers a census and legal analysis of the various administrative mutualisation tools either already available or forthcoming and, using the applied strategic analysis method, a specific reflection on the positioning and committed responsibility of the Department of Public Safety in this initiative to further mutualisation.*

*Hence some pragmatic, concrete solutions are proposed for each of the main strategic lines of encouraging, facilitating and promoting the mutualisation initiative.*

**Keywords: mutualisation / Departmental Fire & Emergency Departments / network / exchanges / sharing / benchmarking / savings seeking / efficiency seeking / purchasing group / digital exchange platform / agreement / public interest grouping.**

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION**

### **1 PROBLEMATIQUE POSEE ET CONDUITE DE L'ETUDE**

- 1.1 CONTEXTE ET CONDUITE DE L'ETUDE
- 1.2 CONCEPT ET DEMARCHE DE MUTUALISATION DES SDIS

### **2 DIAGNOSTIC DES ATTENTES ET IDENTIFICATION DES INTERETS STRATEGIQUES DE MUTUALISATION**

- 2.1 POUR QUELS PROJETS MUTUALISER ?
- 2.2 SUR QUEL TERRITOIRE PERTINENT FAIRE REPOSER LA MUTUALISATION ?
- 2.3 QUELS OUTILS JURIDIQUES DE MUTUALISATION DISPONIBLES ?
- 2.4 QUELS INITIATEURS POUR IMPULSER LA MUTUALISATION ?

### **3 PROPOSITION D'AXES STRATEGIQUES DE PROMOTION ET DE FACILITATION DE LA DEMARCHE DE MUTUALISATION**

- 3.1 CHOIX D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LA DSC ET RESPONSABILITE ASSOCIEE
- 3.2 INCITER A LA MUTUALISATION
- 3.3 FACILITER LES DEMARCHES DE MUTUALISATION
- 3.4 PILOTER ET VALORISER LES DEMARCHES DE MUTUALISATION

## **CONCLUSION**

## **TABLE DES MATIERES**

## **ANNEXES**

## INTRODUCTION

La plupart des services départementaux d'incendie et de secours, bien qu'engagés depuis plusieurs années sur la voie de l'organisation départementale, se sont structurés pour s'inscrire dans une démarche de progrès continu.

Certains de leurs cadres dirigeants, souvent plus sensibles aux impacts budgétaires de la normalisation départementale, ont très tôt été amenés à penser que des pistes de progrès se profilaient dans une dimension plus large que cette seule limite territoriale et ont assuré en ce sens le pilotage d'actions ponctuelles de coopération.

Dans un contexte de rationalisation des services publics départementaux et de bonne gestion des deniers publics, la recherche d'économies conjuguée à la volonté d'une amélioration de l'efficacité de l'action publique créent aujourd'hui les conditions d'une intensification de ces démarches de mutualisation.

Philippe Segin, Président de la Cour des comptes, notait il y a quelques mois que « *la mutualisation devait être un objectif en soi* » et qu'elle se devait « *de rechercher toujours à améliorer et à mesurer l'efficacité des politiques territoriales* ».

Il importe ainsi désormais d'imaginer et de faciliter toutes formes de coopération et d'échange entre les services départementaux d'incendie et de secours.

La coopération, l'entraide et la mutualisation des ressources opérationnelles ont toujours eu cours dans l'histoire du Corps des sapeurs-pompiers et ont fait l'objet de nombreux textes afin de la garantir, de la pérenniser et d'en assurer la pleine réciprocité par delà les hommes en place. Le décret du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie instaurait déjà la mise en place d'un établissement public placé sous l'autorité du Préfet et chargé de la mutualisation et de la coordination des moyens communaux<sup>1</sup>.

Intellectuellement et théoriquement le principe de mutualisation entre services départementaux d'incendie et de secours sur le domaine opérationnel mais également sur des thèmes plus stratégiques pour la conduite de ces établissements publics administratifs est ainsi depuis longtemps accepté par les décideurs départementaux qui semblent en avoir perçu les enjeux multiples.

Il ne s'agit donc plus pour la Direction de la sécurité civile en charge du pilotage des Services départementaux d'incendie et de secours de les initier à un concept inconnu ou inexploité mais bien aujourd'hui d'encourager et de faciliter les démarches de mutualisation interdépartementale dans un objectif souvent bien plus vaste que le seul intérêt économique.

Pour autant et avant toutes propositions stratégiques de promotion et de facilitation de la démarche, la notion même de mutualisation, ses finalités, ses conditions de réussite et les outils de pilotage stratégiques se doivent d'être définis. Les différentes formes de mutualisation déjà exploitées ou encore souhaitées, la pertinence du territoire de coopération, les caractéristiques et intérêts des outils administratifs et juridiques de mutualisation disponibles et enfin l'identification des initiateurs les plus à même d'impulser la démarche de mutualisation sont en outre des thématiques à étudier avant de proposer des outils et des procédures adaptés.

---

<sup>1</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n°55-612 du 20 mai 1955 « *Le service départemental de protection contre l'incendie a pour objet de mettre, par l'intermédiaire des centres de secours, des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de protection contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs-pompiers, pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres du temps de paix* ».

# 1 PROBLEMATIQUE POSEE ET CONDUITE DE L'ETUDE

## 1.1 Contexte et conduite de l'étude

### 1.1.1 Choix du sujet

Le choix d'un sujet de mémoire est délicat. La connaissance préalable du domaine, la stratégie personnelle ou l'envie de s'investir sur un thème méconnu ou d'actualité peuvent conduire à privilégier un thème particulier.

L'intérêt porté au présent sujet a relevé, pour sa part, de trois critères distincts.

Dans le cadre d'une formation d'adaptation à un emploi supérieur de direction, l'opportunité de s'investir sur un thème général relevant de la stratégie nationale de conduite des SDIS et pouvant être considéré comme un axe de progrès important pour l'avenir de ces établissements publics a tout d'abord été jugé intéressante et motivante.

La possibilité de pouvoir retenir un sujet proposé par le bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la Sécurité Civile (DSC) aura également été l'occasion de s'éloigner temporairement de l'échelon territorial et de se rapprocher de l'administration centrale.

Sur la problématique proposée en tant que telle, ce mémoire avait pour objectif d'énoncer, pour le compte de cadres de l'administration centrale, des constats et des propositions tendant à faciliter, dans une démarche volontariste, la mutualisation entre SDIS. La réflexion menée avait ainsi comme ambition, au-delà d'une simple production intellectuelle inscrite dans un cursus supérieur de formation, de conduire à des actions précises à mener et de donner ainsi à la réflexion et au travail fourni une réelle finalité.

### 1.1.2 Problématique et reformulation

Si la mosaïque d'organisations communales a laissé, il y a quelques années, place à une centaine d'établissements publics départementaux, la réalité reste aujourd'hui faite d'institutions multiples caractérisées par des pratiques quotidiennes différentes.

La voie de la mutualisation entre SDIS apparaît aujourd'hui inéluctable<sup>2</sup> et nécessaire pour des raisons bien plus nombreuses que les seules considérations économiques (Cf. chapitre 1.2.2 page 5).

Outre le domaine opérationnel où les centres d'incendie et de secours se sont toujours prêtés assistance mutuelle<sup>3</sup>, il faut désormais trouver le dénominateur commun, l'ambition partagée ou bien encore un ennemi commun à combattre, et ce, même si les SDIS vivent et ont rarement au même moment les mêmes intérêts et difficultés. Il s'agit donc bien d'identifier les outils et procédures disponibles, d'évaluer leur pertinence et de proposer de nouveaux axes de développement.

### 1.1.3 Contexte et champ de l'étude

La définition précise du champ de l'étude n'a été ni spontanée ni évidente. Les premières rencontres et recherches menées ont permis de clarifier le concept même de mutualisation et ont souligné l'importance du contexte national qu'il est apparu important d'aborder pour une meilleure appréhension de la commande et des travaux à réaliser.

---

<sup>2</sup> Victor HUGO : « *Nul n'arrête une idée dont le temps est venu : le progrès* ».

<sup>3</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret du 29 juin 1981 : « *Les services d'incendie et de secours comprennent des centres de secours principaux (CSP), des centres de secours (CS), des centres d'intervention (CI) qui se prêtent mutuellement appui, ainsi que des corps de première intervention (CPI)* ».

Les dépenses des SDIS se sont élevées à 4.2 milliards en 2007. La part relative des départements dans les recettes de fonctionnement des SDIS tend depuis plusieurs années à s'accroître pour représenter en 2007 près de 2 milliards, soit près de 5% des dépenses de fonctionnement des départements<sup>4</sup>.

Depuis plusieurs années, les rapports relatifs au financement des SDIS se succèdent et appellent unanimement à l'exploration de nouvelles pistes d'économie<sup>5</sup>.

Suite à l'obligation réglementaire<sup>6</sup> de conventionner avec les conseils généraux, les différents thèmes à mutualiser ne cessent d'être explorés<sup>7</sup>. Sans remise en cause de l'autonomie de l'établissement public, le gouvernement facilite, quant à lui, les synergies entre les conseils généraux et les SDIS en se saisissant de toutes les opportunités d'évolutions réglementaires<sup>8</sup>.

Les débats actuels sur l'orientation impulsée par les gouvernants en matière de politiques publiques et de maîtrise des finances locales ne peuvent enfin être ignorés<sup>9</sup>.

Face à ce constat, il est apparu opportun à la Direction de la sécurité civile de promouvoir les démarches locales existantes de mutualisation sur des thématiques techniques, administratives et opérationnelles et d'évoquer des nouvelles perspectives de promotion de la mutualisation entre SDIS.

Pour ce faire, le présent mémoire identifie successivement :

- les différents types de mutualisation et leur finalité,
- les thèmes et compétences où une mutualisation est de nature à apporter les plus-values les plus intéressantes,
- les acteurs les plus efficaces, en fonction des secteurs identifiés, pour initier la démarche de mutualisation.

Il propose des outils de recensement des besoins et des pratiques ainsi que des outils de promotion et de communication des expériences réussies de mutualisation.

Cependant, et avant même d'aborder les outils et procédures à promouvoir, la finalité même de la mutualisation des SDIS se devait d'être débattue. Ce concept d'actualité, souhaité ou craint selon les différents interlocuteurs rencontrés, se devait d'être abordé dans le cadre de la présente étude.

L'objectif de ce mémoire étant d'inciter à la mutualisation entre SDIS, ne sont pas traités dans le présent document :

- les conventions avec les conseils généraux qui relèvent d'une obligation réglementaire et restent internes au département,
- les conventions liant un seul SDIS avec un ou plusieurs partenaires privés ou publics,
- les conventions interdépartementales d'assistance mutuelle de nature opérationnelle qui ne présentent pas d'intérêt stratégique.

Le mémoire proposé se doit enfin d'être pragmatique et pratique. Sa finalité, après avoir signalé les freins et moteurs devant être combattus ou exploités, est de conduire à la création d'outils pratiques de nature à promouvoir les démarches de mutualisation entre SDIS.

<sup>4</sup> Les statistiques financières des services d'incendie et de secours. Edition 2008.

<sup>5</sup> Rapport de la cour des comptes. 2005.

<sup>6</sup> Article L.1424-35 du CGCT : « *Les relations entre le département et le service départemental d'incendie et de secours et, notamment, la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle* »

<sup>7</sup> Colloque des DDSIS et DDA des 14 et 15 octobre 2008 : « Relations SDIS/Conseil général ».

<sup>8</sup> Article L 1424-35-1 du CGCT adopté le 22 septembre 2009 : « *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 de l'établissement public susvisé l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels* ».

<sup>9</sup> Hubert FALCO, Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire a annoncé le 16 octobre 2008 vouloir « *lancer en 2009 un nouvel appel à projets qui visera à soutenir les projets de mutualisation de services publics innovants* ».

Dans le cadre de ce mémoire, il est en outre apparu opportun et nécessaire de développer plus spécifiquement le thème de la mutualisation dans le domaine de la formation des sapeurs-pompier. Outre le fait que ce principe même de mutualisation soit prévu par les textes, les actions de formation, désignées comme très onéreuses et par essence même difficiles à « rentabiliser », sont souvent citées dans les allocutions et les débats parlementaires pour encourager les SDIS dans la voie de la mutualisation. Sans que ce type de mutualisation devienne le thème central de ce mémoire, le choix a été fait, dans chacune de ses parties, de citer les expériences menées ainsi que des démarches souhaitées et attendues dans le domaine spécifique de la formation.

A titre de comparaison, et parce que ce principe de mutualisation présente un retour d'expérience riche d'enseignements, ce mémoire fait également souvent référence aux phénomènes observés dans le développement de l'intercommunalité. Notre organisation locale y a en effet trouvé, il y a quelques années, l'opportunité de réduire les cloisonnements entre les collectivités et ainsi d'obtenir des gains de productivité et de nécessaires économies d'échelles. Dans une démarche d'encouragement à la mutualisation entre SDIS, le bilan de l'intercommunalité présente donc un intérêt tout particulier.

La coopération entre établissements de santé a enfin représenté, notamment au vu des outils et procédures de mutualisation disponibles, un champ d'étude intéressant. Ces établissements, outre leurs quelques similitudes avec les SDIS (structure juridique et nomenclature comptable semblables, répartition budgétaire similaire, obligation de service continu, ...), présentent, en effet, une expérience certaine dans le domaine de la mutualisation. Les récentes évolutions législatives<sup>10</sup> de nature à favoriser encore la coopération n'ont fait que confirmer l'intérêt de cette comparaison.

## 1.2 Concept et démarche de mutualisation des SDIS

### 1.2.1 Définition du concept de mutualisation

Bien qu'étant un concept déjà ancien, la mutualisation est devenue, ces dernières années, un objectif ou une alternative incontournable pour nombre d'organisations<sup>11</sup>.

Absent des dictionnaires, le mot mutualisation est un néologisme dont les représentations oscillent entre deux acceptations différentes et opposées.

La mutualisation peut être considérée comme « l'action de donner un caractère mutualiste<sup>12</sup> », de mettre en commun<sup>13</sup> des moyens et des ressources à des fins de partage<sup>14</sup> et d'entraide mutuelle ou dans une logique de production commune.

A l'inverse, la mutualisation peut consister à « verser au pot commun des éléments de sa pratique que l'on juge diffusable au profit de la communauté à laquelle on appartient<sup>15</sup> ». Elle permet d'exploiter des ressources qui n'ont pas été élaborées par soi-même. Ce principe conduit à la création de communautés de praticiens, au fonctionnement en réseau et à l'émergence d'une identité commune.

<sup>10</sup> Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires et notamment le chapitre III ayant pour objectif de favoriser les coopérations entre établissements de santé.

<sup>11</sup> La Fondation européenne pour le Management par la Qualité (EFQM) préconise dans son modèle d'excellence d'étudier spécifiquement les ressources des organisations de nature à identifier les partenaires clés et les opportunités de partenariats stratégiques, à structurer les relations partenariales en vue d'en optimiser la valeur induite, à soutenir un développement mutuel et à développer un esprit d'innovation et de créativité par le recours au partenariat.

<sup>12</sup> <http://www.dicorama.com>

<sup>13</sup> Le Ministère de la défense, au travers un glossaire mis en ligne sur son site internet, définit la mutualisation comme un « regroupement ou mise en commun d'activités et de moyens d'administration et de soutien ».

<sup>14</sup> Le petit Robert définit le verbe mutualiser comme « Répartir (un risque, des frais) à égalité parmi les membres d'un groupe ».

<sup>15</sup> RIVIERE, JP. 2005, « L'échange de bonnes pratiques : pourquoi cela ne fonctionne pas ? ».

Associé à des mots-clés tels que fédérer, solidariser ou partager, le terme de mutualisation renvoie également à différents concepts : partenariat, économies d'échelle, optimisation, gain de temps, projet coopératif, valeur ajoutée, interopérabilité, structure de mutualisation, etc.

La mutualisation, c'est une mise en commun de moyens qui répond d'abord à une logique économique.

Pour autant, la notion de mutualisation reste ambiguë.

Certains utiliseront l'expression pour se référer à des échanges de bonnes pratiques, à une simple coopération ou à de l'entraide occasionnelle sans formalisme dans les procédures. D'autres considéreront la mutualisation comme un objectif final<sup>16</sup>, une réorganisation en profondeur aboutissant à la mise en commun permanente et obligatoire de moyens pour le compte de plusieurs structures.

Appliqué au domaine de la sécurité civile, il semble délicat de donner une définition unique de la mutualisation, les situations qu'elle recouvre variant selon les domaines d'activités.

Il convient tout d'abord de distinguer cette notion de trois autres concepts qui ne seront pas étudiées dans le présent mémoire :

- la *coopération* qui correspond à une mise en commun ponctuelle de moyens,
- la *solidarité* qui permet à un SDIS de bénéficier ponctuellement de l'aide d'un autre SDIS en cas de difficultés dans l'exercice d'une mission,
- l'*externalisation* qui consiste à déléguer certaines tâches données à des prestataires extérieurs aux SDIS.

### 1.2.2 Finalités de la mutualisation

Les objectifs d'une mutualisation sont variables selon les protagonistes concernés et notamment parce que les enjeux sont, pour chacun d'entre eux, différents (Entretien E2 : « Avant de réfléchir aux outils et méthodes pour faciliter la mutualisation entre SDIS, il faut analyser et comprendre ce qui pousse certains à vouloir mutualiser »). Indépendamment de la taille des organisations<sup>17</sup>, la logique de mutualisation résulte tout d'abord d'un constat de dépendance mutuelle ou tout au moins d'un espoir d'efficacité accrue de chacun des acteurs (logique d'échange) ou de l'association (logique coopérative) et peut conduire à la mise en commun de moyens et la coordination d'actions (logique collaborative) en vue de faire face à des compétences obligatoires ou de répondre à des besoins émergents. La mutualisation doit en effet et avant tout permettre d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'organisation des SDIS et donc une valorisation et une reconnaissance de leurs projets au service des administrés. Si elle permet de dégager des économies de gestion, ce doit être dans l'objectif de redéployer des moyens nouveaux en action et en développement.

Cette définition peut cependant apparaître incomplète. Si le principe même de mutualisation ne peut se réduire à un seul intérêt économique qui relève parfois d'une croyance collective, il recouvre d'autres éléments tels des logiques d'action, des finalités partagées et des manières de percevoir. Sous cet angle, une définition plus exigeante de la mutualisation pourrait être retenue en estimant qu'elle suppose avant tout un accord des protagonistes sur un certain nombre de valeurs et d'objectifs communs (Entretien E6 : « Mutualiser revient à identifier le plus petit dénominateur commun »). La mutualisation s'inscrit, en effet et avant tout, dans une démarche de management des organisations<sup>18</sup>. Au-delà des aspects financiers, comme le rappelait Jacques Péliard, Président de l'Association des Maires de France, lors d'un colloque sur le sujet, « *les dispositifs de*

<sup>16</sup> Henry FORD : « *Se réunir est un début... Rester ensemble est un progrès... Travailler ensemble est la réussite !* ».

<sup>17</sup> 2008, « *Mutualisation : c'est pas la taille qui compte !* », La Lettre du cadre territorial, n°362.

<sup>18</sup> *Ibid.* « *Les grandes [collectivités] semblent utiliser la mutualisation comme une stratégie de pilotage* ».

*mutualisation entre collectivités permettent de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale*»<sup>19</sup>.

La mutualisation des moyens évite la dispersion des efforts, permet l'harmonisation et l'homogénéisation des pratiques ainsi que le maintien et le développement, au travers d'un réseau de compétences, d'un niveau d'expertise élevé. La complexification de certaines législations et l'émergence de nouvelles missions justifient ainsi souvent la démarche de mutualisation. Celle-ci favorise une gestion des ressources dans un ensemble plus important en volume que l'établissement public initial. Le partage des projets avec une équipe mutualisée permet d'ouvrir des perspectives de sensibilisation, de motivation, d'enrichissement de l'ensemble des agents et des cadres en particulier.

La mutualisation puisant sa force dans le processus de sa propre construction et dans ses mécanismes de décision collégiaux, son avantage est enfin d'être une institution évolutive soumise en permanence à la négociation et à la codécision.

### 1.2.3 Conditions de réussite de la mutualisation

Il ne faut pas cependant nier certaines difficultés dans la mise en œuvre du processus de mutualisation. L'ambiguïté du concept, conjuguée à des intentions mal énoncées, à l'inadéquation des moyens, à la mesure insuffisante des impacts sur les organisations ou encore à l'absence de réflexion stratégique expliquent parfois les déconvenues en la matière.

Une mutualisation ne se décrète pas mais s'identifie, se prépare et s'organise. Pour réussir ce type de démarche prospective, il faut que celle-ci soit ancrée dans la stratégie globale que ce soit en termes de stratégie politique, économique et de valorisation du projet. Elle entraîne, au sein de chaque établissement public, une modification de l'organisation du travail, une évolution des comportements, des inquiétudes à lever et la création d'interdépendances.

Mutualiser implique de s'interroger pour trouver la configuration adaptée à chaque situation, de déterminer ce que l'on veut recevoir et ce que l'on peut apporter, mais également ce qui n'est pas «partageable». C'est autour de valeurs communes aux acteurs de la mutualisation que s'articulera le dispositif. En ce sens et à l'inverse du concept de mutualisation avec les conseils généraux, la mutualisation entre SDIS présente l'avantage d'associer des structures portant les mêmes finalités.

Cependant et en associant par nature même des associés « rivaux » en quête d'intérêts individuels (Entretien E6 : « La mutualisation est un excellent concept mais chaque SDIS veut être souverain chez lui ») et non collectifs<sup>20</sup>, la démarche de mutualisation entre SDIS pose enfin le problème sous-jacent de la gouvernance<sup>21</sup>. Au sein des protagonistes cofondateurs de la mutualisation peut en effet apparaître un lien de subordination conduisant à un échec inéluctable de l'association<sup>22</sup>.

Les conditions de réussite d'une mutualisation entre SDIS relèvent d'une connaissance mutuelle des protagonistes, d'une volonté politique affirmée de conduire le projet, de la définition conjointe du sens de la mutualisation, d'un partage de la même problématique, d'une définition précise du périmètre de la mutualisation et enfin de la mise en place d'un pilotage stratégique du projet.

<sup>19</sup> MENU, S. 2009, *Interco : Eloge de la mutualisation*, Paris, Territorial éditions.

<sup>20</sup> Adam SMITH. 1776 : « Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger que nous attendons notre diner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de nos besoins que nous parlons, c'est toujours de leur avantage ». « La richesse des nations ».

<sup>21</sup> Marc ABELES : « La détermination d'un nouveau périmètre constitue pour les différents partenaires un enjeu plus fort que la réflexion sur les objectifs à atteindre ».

<sup>22</sup> 2009, « La mutualisation, il suffisait d'y penser ? », La Gazette n°1975 : « Tout va bien lorsqu'un seul et même élu assure l'exécutif de la ville-centre et du groupement, mais que se passera-t-il lorsqu'une élection rompra cette belle harmonie ? » Certains élus, pragmatiques, ont la réponse : « Si les élus de la ville-centre et du groupement se retrouvent en désaccord, on démutualisera ! ».

#### 1.2.4 Outils de pilotage stratégique de la mutualisation

Dans le cadre d'une démarche de mutualisation, les outils de pilotage doivent permettre de mesurer l'efficacité de l'association. C'est en effet au niveau de la performance du dispositif que doit s'apprécier la coopération.

Il appartient ainsi de mesurer régulièrement la cohérence entre les moyens mis en œuvre pour conduire la démarche et les résultats obtenus ou attendus.

Cette démarche conduit à devoir identifier et disposer d'indicateurs de pilotage quantitatifs et qualitatifs spécifiques à la mutualisation. Peuvent ainsi être retenues, la satisfaction des partenaires même si son appréciation relève du subjectif, les économies financières réalisées même si elles ne doivent pas être considérées comme une finalité, la qualité et l'efficacité des échanges entre associés, la valorisation de l'action menée en commun ou encore la mesure et l'affichage des résultats obtenus. Une attention particulière doit néanmoins être portée à la limitation du nombre d'indicateurs. L'objectif est bien d'encourager l'action et non de décourager les services chargés de suivre ces indicateurs.

## 2 DIAGNOSTIC DES ATTENTES ET IDENTIFICATION DES INTERETS STRATEGIQUES DE MUTUALISATION

La mise en commun, initiée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, des ressources humaines, financières et matérielles au niveau départemental avait pour objectif d'assurer une meilleure répartition des moyens et une équité dans l'offre de secours. L'organisation départementalisée pouvait en ce sens constituer un régulateur dans l'organisation et le fonctionnement des secours auxquels les habitants ont droit, indépendamment de leur situation géographique ou des ressources financières de la commune dans laquelle ils résident. A ce processus de mutualisation départementale correspondait ainsi l'organisation de nouvelles solidarités locales.

La stigmatisation du coût des SDIS doit désormais conduire à une solidarité entre SDIS en vue de nouveaux gains de productivité et de nécessaires économies d'échelles.

Si le concept de mutualisation des SDIS est à la mode, parfois davantage dans les discours que dans les actes, il y a lieu avant tout de mesurer les avantages d'une telle synergie et de préciser les différents modes d'association possibles.

### 2.1 Pour quels projets mutualiser ?

#### 2.1.1 Mutualisation des savoirs

La mutualisation de l'information peut concerner le partage de bases de données ou le partage de procédures.

##### 2.1.1.1 Partage d'informations et de bases de données

A l'instar de partenariats récents entre organismes publics en charge de la sûreté nationale<sup>23</sup>, la mutualisation porte ici sur l'échange d'informations ou de bases de données entre SDIS afin que chacun dispose d'une base d'étude plus étendue que celle détenue initialement par chacun d'entre eux<sup>24</sup>.

Dans le domaine de l'hygiène et la sécurité, neuf services départementaux d'incendie et de secours (SDIS 06, 15, 33, 44, 45, 58, 74, 77 et 79) prêtent actuellement leur concours à une étude épidémiologique sur les accidents liés à la pratique des activités physiques et sportives. Cette étude s'inscrit dans le plan d'accompagnement du programme d'action du fonds national de prévention mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations en charge de la réduction du nombre des accidents du travail et des maladies professionnelles. Dans le cadre d'un plan de prévention des accidents de sport chez les sapeurs-pompiers<sup>25</sup>, ce partenariat porte sur l'étude de l'accidentologie et l'élaboration de recommandations spécifiques à la pratique des activités physiques et sportives. Ce partenariat est réalisé en étroite collaboration avec la DSC qui coordonne le projet, assure la mutualisation des résultats obtenus à l'ensemble des SDIS et assure la diffusion des recommandations issues de cette mise en réseau.

Dans le domaine de la formation, la coopération entre les SDIS Picto-charentais (SDIS 16, 17, 86 et 79) a conduit à la création et à la mise en ligne d'une plateforme d'enseignement à distance dénommée DISEGNO et désignée communément par les termes « e-learning ». Ce dispositif de téléenseignement, accessible depuis le réseau internet apporte aux sapeurs-pompiers de Poitou-Charentes une réponse adaptée pour le volet théorique des formations inscrites au guide national de référence. Cette plateforme d'enseignement est accessible à d'autres SDIS à la condition de fournir au réseau créé de nouvelles applications de nature à enrichir les bases de données d'enseignement.

---

<sup>23</sup> Projet Ariane (Application de rapprochements d'identification et d'analyse pour les enquêteurs) : outil informatique qui mutualise depuis 2007 les fichiers de police et de gendarmerie (STIC et JUDEX).

<sup>24</sup> Joseph CARLES : « Dans un réseau, l'information n'a de valeur que quand elle est partagée par les membres du réseau ».

<sup>25</sup> Publication « *Plan de prévention des accidents de service liés aux activités physiques et sportives chez les sapeurs-pompiers. Etat des lieux – Mars 2009* ».

Le retour d'expérience est également à considérer comme un partage d'informations qui vise à constituer un outil d'analyse à visée pédagogique pour les organisations. La pratique du retour d'expérience constitue en effet une démarche méthodologique qui permet au gestionnaire d'événements de sécurité civile et à ses partenaires d'apprendre et d'identifier des pistes de progrès à mettre en œuvre. Pour permettre le développement de cette pratique, la DSC a élaboré des outils méthodologiques pour la conduite du retour d'expérience. Elle réalise un rapport annuel et des synthèses thématiques pour faciliter le partage des enseignements tirés de l'analyse des retours d'expérience produits à l'issue des exercices et événements nationaux et internationaux de sécurité civile. Dans le même esprit, le portail national des ressources et des savoirs (PNRS) animé par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) propose une plateforme spécifique aux retours d'expérience.

Au titre de son rôle d'«*animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers*»<sup>26</sup>, l'ENSOSP devrait enfin de promouvoir les échanges de supports pédagogiques portant sur des thèmes communs et élaborés au sein de chacun des SDIS. Pour ce faire le PNRS se révélera également être un outil précieux et efficace. L'ENSOSP devrait, en outre, être capable de proposer une mutualisation des formateurs, connus et reconnus par elle, au bénéfice des écoles départementales ou interdépartementales.

#### 2.1.1.2 Partage de procédures

Dans un contexte administratif toujours plus complexe et un environnement technologique qui a largement accéléré la somme quotidienne d'informations à traiter, les SDIS ne peuvent plus se permettre de rechercher des solutions déjà éprouvées par d'autres et doivent apprendre à utiliser les procédures issues d'autres organisations (principe du «*Not Invented Here*»).

Le partage de procédures doit permettre de régler des problèmes quotidiens, d'entrevoir la résolution de problèmes transversaux plus larges et de dégager ainsi des ressources pour d'autres missions. La connaissance étant un des fondamentaux qui permet de mieux appréhender la complexité des situations, le partage des procédures est donc non seulement utile mais également indispensable à une meilleure adaptation permanente des structures à l'environnement et à leur amélioration continue<sup>27</sup>. Cette démarche est comparable à celle du «*benchmarking fonctionnel*»<sup>28</sup>, encouragé au sein des entreprises commerciales non concurrentes mais qui appartiennent au même secteur d'activité, qui consiste à prendre connaissance des bonnes pratiques d'une autre structure<sup>29</sup> pour les adapter ensuite à son entreprise.

Pour juger de la pertinence d'une procédure, l'organisation engagée dans une veille stratégique doit pour autant pouvoir utiliser des indicateurs reconnus et fiables. Cette nécessité a conduit il y a peu à communiquer sur des indicateurs nationaux. La construction des Indicateurs Nationaux des Services d'Incendie et de Secours (INSIS), 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 «*les documents de politique transversale sur la sécurité civile [...] présentent 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*». Tout en apportant au niveau national un outil de pilotage et de mise

<sup>26</sup> Art. 2 du décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

<sup>27</sup> Colonel Philippe BODINO, Directeur de l'ENSOSP : «*Nous n'avons plus le droit aux égocentrismes protectionnistes dans la mission globale de service public. Voilà pourquoi je crois au partage des ressources et savoirs, qu'ils soient labellisés, certifiés ou estampillés, ou qu'ils soient plus incertains mais fourmillants, inventifs et prospectifs. Je crois à la capitalisation de l'expérience, à une culture et à des valeurs communes qui se construisent sur nos différences et nos complémentarités*».

<sup>28</sup> Le benchmarking (en français : étalonnage ou analyse comparative ou parangonnage) est une technique de marketing ou de gestion de la qualité qui consiste à étudier et analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres organisations afin de s'en inspirer et d'en retirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation.

<sup>29</sup> Le forum interdépartemental des contrôleurs de gestion regroupant près de 170 membres représentant 80 départements a mis en ligne un outil collaboratif et coopératif permettant à chaque conseil général de comparer les pratiques et d'adopter les meilleures d'entre elles.

en cohérence et au-delà des indicateurs statistiques traditionnels, les INSIS valorisent la gestion et la performance des SDIS permettant à chacun de se comparer aux autres pour progresser<sup>30</sup>.

Le réseau Idéal<sup>31</sup> (Club des SDIS), bien que lucratif et non institutionnel mais parrainé par l'ENSOSP et l'Association Nationale des directeurs et directeurs départementaux adjoints des services d'incendie et de secours (ANSDIS), crée et anime des réseaux d'experts. Il permet aujourd'hui aux SDIS adhérents de tirer ainsi parti de la mutualisation des connaissances et d'un travail collectif disponible sur ce réseau pour optimiser leur action au quotidien<sup>32</sup>. Ce forum d'échanges ne garantit pour autant pas la pertinence et la valeur juridique des procédures promues. Il peut en outre être regretté que l'accès au Club des SDIS ne permette pas l'échange avec d'autres adhérents de collectivités territoriales différentes sur des problématiques communes. Dans le cadre de la rédaction de ce mémoire, ce réseau spécifique aux SDIS, de par son rôle revendiqué d'observatoire des pratiques, a cependant permis d'identifier les attentes et les outils recherchés dans le cadre des projets de mutualisation.

Dans un même objectif, et à l'instar de l'Association des acheteurs de collectivités territoriales<sup>33</sup> (AACT), les acheteurs de SDIS se sont, depuis 2005, organisés de manière autonome pour constituer une « communauté de pratiques<sup>34</sup> ».

Dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours de la Région Rhône Alpes ont installé en 2005 un réseau d'échanges pérenne, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail entre les huit services d'incendie et de secours de la région (SDIS 01, 07, 26, 38, 42, 69, 73 et 74) à destination des 31000 agents salariés et sapeurs-pompiers volontaires. L'objectif de la démarche consiste à mettre en commun les bonnes pratiques pour améliorer la sécurité des pompiers et limiter les frais générés par les accidents.

L'animation d'un groupe d'utilisateurs d'un produit commercial informatique constitue une autre forme de mutualisation des savoirs. Elle permet notamment de mutualiser les expériences et les pratiques des utilisateurs, d'identifier les attentes et garantir enfin l'adaptation du produit aux mutations à venir<sup>35</sup>. Dans un souci de neutralité et de transparence, ces groupes devraient idéalement être présidés par un des SDIS utilisateurs<sup>36</sup>.

### 2.1.2 Mutualisation de projets

Derrière le terme « projet », s'entend la mutualisation de moyens des SDIS pour des modalités très précises. Il s'agit d'offrir aux SDIS des services et des prestations dont ils ne peuvent pas disposer seuls ou bien de fournir une plus grande qualité de service en répartissant notamment les charges sur plusieurs collectivités territoriales.

La mutualisation de projet repose sur une communauté interdépartementale nouvelle. Le financement doit être appréhendé solidairement par l'ensemble des SDIS partenaires.

<sup>30</sup> Séance ordinaire du 12 novembre 2008 de l'assemblée nationale relative au projet de loi de finances pour 2008. GINESTA : « L'article 129 de la loi de finances pour 2007 devrait permettre l'instauration progressive d'une stratégie de performance des SDIS, sur le modèle de la LOLF, avec la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant aux SDIS de se comparer entre eux. ».

<sup>31</sup> Association de collectivités locales créée en 1985, le réseau IDEAL (Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local) a pour vocation d'animer l'échange de savoir-faire entre les collectivités. Il se décrit comme médiateur des pratiques existantes et émergentes dans tous les domaines de compétences.

<sup>32</sup> « Les réseaux de connaissance à destination des pompiers ». Séminaire de formation du Club des SDIS en date du 30 mars 2006. « Le club des SDIS : un outil de mutualisation au service des personnels des SDIS ». Intervention du colloque « Hygiène et sécurité dans les SDIS » en date du 30 septembre 2009.

<sup>33</sup> L'Association des Acheteurs des Collectivités Territoriales est une association de type loi 1901, créée en 1992. Elle a pour but de faciliter les échanges et réflexions entre acheteurs des Collectivités Territoriales en vue d'optimiser le métier d'acheteur public. L'association compte aujourd'hui près de 650 collectivités adhérentes.

<sup>34</sup> Le réseau des acheteurs de SDIS, initié par le responsable des achats au SDIS 38, regroupe 122 personnes issues de 58 SDIS dont 14 de 1<sup>ère</sup> catégorie.

<sup>35</sup> L'association des collectivités territoriales et établissements publics utilisateurs de Civitas (ACTU) regroupe les utilisateurs des logiciels Civitas.

La société SIS qui vient de racheter la branche Urgences d'EDS propose la constitution d'un club utilisateur du logiciel ARTEMIS.

<sup>36</sup> Le club des SAMU qui utilisent le logiciel Centaure est présidé aujourd'hui par le directeur du SAMU 44.

Cette forme de mutualisation recueille plutôt, parmi la population des directeurs des services d'incendie et de secours, des avis favorables même si tous s'accordent à penser qu'il est nécessaire de dépasser l'idée que d'autres vont participer à la conduite de son propre établissement public.

Si la législation a parfois retenu comme source de mutualisation potentielle les thèmes qui apparaissent comme étant les pistes les plus profitables<sup>37</sup>, de nombreux décideurs contestent la notion même d'orientation préférant sur le sujet une pleine et entière liberté avec, à la base, un projet commun ou un thème rassembleur.

L'exemple de l'Entente<sup>38</sup> illustre bien cette idée de regroupement autour d'une préoccupation commune. Si le modèle paraît difficilement transposable à d'autres cas, il n'en demeure pas moins le seul véritable dispositif de mutualisation dans un objectif général commun chez les sapeurs-pompier.

A un niveau peu stratégique pour la conduite des SDIS, la mutualisation de projets peut tout d'abord concerner la mise en commun de matériels roulants opérationnels ou fonctionnels. A l'instar du principe de mutualisation des postes médicaux avancés (PMA) en Suède qui, par compatibilité, peuvent être associés pour constituer un poste de grande envergure, les SDIS du Bas (SDIS 67) et Haut-Rhin (SDIS 68) ont mutualisé le fonctionnement de leur poste de commandement de site. Les fonctions nécessitant une connaissance du département (chef PC, action et moyens) sont ainsi accueillies dans le PC du SDIS 68 et assurées par le SDIS siège du sinistre tandis que le poste de commandement du SDIS 67 accueille la cellule anticipation armée par le SDIS voisin ainsi qu'un espace dédié à l'accueil des autorités<sup>39</sup>. La mutualisation d'un cabinet médical mobile entre deux SDIS limitrophes pour assurer au plus près des centres d'incendie et de secours le suivi de l'aptitude opérationnelle des sapeurs-pompier représente également une piste de mutualisation à développer.

L'émergence de nouveaux projets ou besoins, souvent d'actualité, sont également l'occasion pour les SDIS d'initier une collaboration sur des thèmes sur lesquels ils se sont encore peu investis et pour lesquels le partage ne représente pas une perte de compétences déjà acquises et d'une autorité déjà exercée. Sous l'égide de l'accord de partenariat départemental signé, les SDIS du Bas et du Haut Rhin ont ainsi décidé de mutualiser leurs moyens pour entreprendre une politique de développement durable. La méthodologie permettant la mise en place de cette politique a fait l'objet d'un sujet de mémoire, proposé conjointement par les deux SDIS, dans le cadre d'une formation d'adaptation à l'emploi de chef de groupement<sup>40</sup>.

#### 2.1.2.1 Mutualisation dans le domaine des achats

##### Enjeux de la massification des achats

Les investissements annuels effectués par les SDIS représentent 500 M€ hors dépenses liées aux infrastructures. Bien que les invitations à mutualiser entre SDIS concernent tout particulièrement les véhicules motorisés<sup>41</sup>, l'étude de l'opportunité de regrouper les achats entre SDIS doit concerner l'ensemble des équipements et matériels.

<sup>37</sup> Art. L 1424-52 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>38</sup> Dans le sud de la France, la prise en compte du risque que constituent les incendies de forêt a donné naissance le 3 juillet 1963 à l'Entente Interdépartementale entre sept départements. Après plus de 40 années de solidarité entre départements, la loi de modernisation de la sécurité civile a fixé les missions du nouvel établissement public ouvert à d'autres collectivités telles que les régions, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI).

<sup>39</sup> SDIS 67.com. Edition de décembre 2008.

<sup>40</sup> LAURE, B – TOURASIN, L – FREDY, D – MOREL, E. 2008, "Définition d'une méthodologie pour la mise en place d'une politique de développement durable au sein d'un SDIS dans le cadre d'une mutualisation interdépartementale", Mémoire FAE CDG n°12 – ENSOSP.

<sup>41</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI, T. 2009, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement 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 d'incendie et de secours (SDIS). Auditions du jeudi 12 mars 2009. Georges GINESTA, rapporteur. « J'aimerais aussi que nous abordions ensemble la question des achats : ne pourrait-on pas mutualiser davantage ? Le prix d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes peut varier de 51 000 à 78 000 euros, celui d'un fourgon-pompe de 142 000 à 257 000 euros. Pourquoi de tels écarts entre les départements ? Pourquoi ne pas standardiser davantage ? Pourquoi ne pas mutualiser comme cela se fait en Allemagne ? ».

D'une manière générale, une massification des achats permet d'espérer une réduction des coûts d'acquisition par une négociation plus efficace et par l'augmentation des quantités achetées.

Pour autant, cette logique semble ne pas pouvoir être transposable au marché des matériels motorisés d'incendie bien que ces achats représentent une masse financière de l'ordre de 20% du montant total des investissements annuels<sup>42</sup> (hors dépenses d'infrastructures) effectués par les SDIS. Le volume de ce dernier marché est en effet réduit en raison du volume d'achat des SDIS. Le marché français des véhicules d'incendie représente environ 500 véhicules par an<sup>43</sup> et le volume moyen d'une série de véhicule identique est de 1,5 à 2,5 selon les constructeurs. Les réductions de coût d'acquisition attendues en favorisant l'allongement des séries portent alors, à la marge, sur les coûts de certification et de développement.

Outre la réduction attendue des coûts d'acquisition, la massification des achats peut également conduire à des conséquences structurelles significatives tant pour les structures d'achat que pour le paysage industriel français.

La massification des achats peut en effet entraîner, mécaniquement, à moyen ou long terme, une rationalisation des structures d'achat de chaque SDIS et une diffusion améliorée des meilleures pratiques d'achat<sup>44</sup>.

Pour les acteurs privés de ce secteur économique, une massification extrême des achats de matériels motorisés d'incendie pourrait conduire à une situation de monopole. Une mutualisation des marchés et la tendance à leur pluri annualisation pourrait en effet, à terme, entraîner la réduction du nombre d'appels d'offres et le risque pour un même constructeur d'être retenu moins d'une fois dans l'année. Outre l'incidence sur le paysage industriel français<sup>45</sup>, une situation de monopole aurait pour incidence directe une augmentation des prix d'achat et une moindre capacité pour l'acheteur public d'imposer ses attentes techniques. A l'inverse, le morcellement actuel de la demande ne permet pas aux industriels d'atteindre une taille critique et pourrait prochainement faciliter l'offensive d'entrepreneurs extranationaux proposant des prix très compétitifs pour capter de nouvelles parts de marché. Cette expérience a d'ores et déjà été vécue dans le cadre du marché du véhicule sanitaire.

L'achat de véhicules de servitude représente, quant à lui, au vu de la faible spécificité requise et de la faible durée d'amortissement associée conduisant à un taux de renouvellement relativement fréquent, une piste intéressante de mutualisation<sup>46</sup>.

Les outils et procédures pour développer le regroupement d'achats entre SDIS peuvent également concerner les équipements de protection individuelle et les petits matériels pour lesquels les volumes concernés sont beaucoup plus importants que ceux des matériels motorisés d'incendie<sup>47</sup>. Pour autant la recherche d'économies ne doit pas à elle seule justifier un objectif de mutualisation de ces achats. La mutualisation doit également trouver sa justification, dans la recherche d'une cohérence opérationnelle nationale, par une uniformisation des matériels et d'une meilleure qualité de produit (Entretien E6 : « La mutualisation ne veut pas dire économies à tout prix, la mutualisation doit permettre de pouvoir acheter de meilleure qualité à moins cher »). Il y a ainsi lieu de noter que

<sup>42</sup> 45 à 50 M€ pour l'équipement et autant pour l'acquisition des châssis soit environ 100 M€ par an.

<sup>43</sup> Article du Colonel (ER) JF. SCHMAUCH paru dans la revue Le Sapeur-pompier magazine » n°967 d'avril 2005 « Parc de matériels roulants. Analyse qualitative et quantitative » : La commission technique fédérale a proposé en 2003 une évaluation quantitative et qualitative du parc des matériels roulants armés par les sapeurs-pompiers français à partir de données collectées entre 1987 et 2002 : achat annuel moyen de FPT : 175, achat annuel moyen de véhicules conventionnels : 430, achat annuel moyen de moyens aériens hors ER : 53, achat annuel moyen de véhicules de secours routier : 102. Le volume annuel des acquisitions ne représente que 5% de l'existant.

<sup>44</sup> Dans le cadre de la conduite et de la gestion, souhaitées par la Délégation générale pour l'armement, des programmes d'armement par une structure unique, le compte rendu n°39 de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale soulignait : « [Le transfert à l'OCCAR des programmes existants] autorise une réduction notable d'effectifs et une rationalisation des dépenses, du fait notamment de la mutualisation de certaines fonctions, telles que les achats ou les finances ».

<sup>45</sup> Les quatre équipementiers français retenus dans 75% à 80% des appels d'offre emploient 800 salariés environ.

<sup>46</sup> SCHMAUCH, JF. Op cit. Note n°43. L'auteur estimait en 2005 à 12520 le nombre de VL en circulation avec, entre 1998 et 2002, plus de 5300 mises en service.

<sup>47</sup> Dans les années 80, le département de Meurthe et Moselle s'est associé à 13 autres départements de l'Est de la France ainsi qu'au Luxembourg pour mutualiser l'achat de 3000 casques F1 à distribuer aux communes sièges de CIS. Le groupement des achats a permis d'acquérir ces casques à la moitié de leur prix initial.

le coût minimum des tuyaux, lances et équipements de protection individuelle achetés individuellement par un SDIS est toujours inférieur au coût de ces mêmes matériels achetés en groupement d'achats ou par l'intermédiaire d'une centrale d'achat et qu'à l'inverse le coût maximum des mêmes produits achetés individuellement par un SDIS est toujours supérieur au coût des mêmes matériels achetés en mutualisation<sup>48</sup>.

En tout état de cause, la mutualisation des achats ne pourra être effective que si les partenaires partagent les mêmes enjeux. Les spécificités locales (géographiques, climatiques ou sociales) représentent les premiers obstacles à la massification des achats de SDIS. Doivent également y être ajoutés la préservation d'intérêts industriels locaux, la volonté de se différencier, le sentiment de détenir une vérité technique ou opérationnelle, l'innovation comme fin en soi, la peur de perdre des compétences internes et l'effet de mode.

La mutualisation des achats dans des domaines autres que techniques<sup>49</sup> représente alors, bien que les économies susceptibles d'être générées puissent apparaître limitées, le segment le plus aisé à développer.

### Outils disponibles pour faciliter l'achat mutualisé

Plusieurs outils peuvent être utilisés pour faciliter la massification des achats.

- La mise à disposition de documents type pour la passation des marchés

En 2004, la DSC avait pris en compte le « souhait premier exprimé par les industriels [...] de standardiser l'appel d'offres par la publication de documents génériques à l'ensemble des marchés passés par les SDIS au titre des matériels ». Un fascicule de recommandations administratives, des modèles de CCTP et des référentiels d'essai avaient, à ce titre, été publiés.

Ces documents encore accessibles sur le site internet de la DSC ont été très peu utilisés in extenso et n'ont pas conduit à la standardisation escomptée. Il est cependant prévu, avant la fin de l'année civile 2009, de mettre à jour ou de créer des cahiers des clauses techniques particulières « types » pour les trois engins les plus courants.

- Les groupements de commandes

Les groupements de commandes ont pour but la coordination et le regroupement des achats de plusieurs acheteurs. Ils visent ainsi tout à la fois à permettre des effets d'économie d'échelle<sup>50</sup> et une mutualisation des procédures de passation des marchés.

Ce principe de mutualisation, réglementairement prévu dans le code des marchés publics<sup>51</sup>, est souvent cité comme un axe privilégié de mutualisation entre SDIS<sup>52</sup>.

Bien que la révision du Code des marchés publics en 2004 ait conduit à un assouplissement de la procédure (plus de présence obligatoire des directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et des différents payeurs départementaux, présentation unique au seul contrôle de la légalité du coordonnateur en cas de marché unique), le retour d'expérience des groupements d'achats fait pourtant état de sensibilité variable des services préfectoraux de contrôle de la légalité pour les membres responsables de leur notification, de

<sup>48</sup> Chapitre « Achat des matériels » pages 58 et 59 du livret « Les statistiques des services d'incendie et de secours » édité par la DSC. Edition 2009

<sup>49</sup> Le SDIS 38 a envisagé de constituer à l'échelle régionale un groupement d'achats pour les fournitures bureautiques.

<sup>50</sup> Le SDIS 63 annonce une économie de 66441 euros sur l'achat de 27 VSAV sur 3 ans dans le cadre d'un groupement de commandes mené avec trois autres SDIS.

Les recherches menées sur le modèle Allemand pourtant cité en exemple par les parlementaires français n'ont conduit à identifier qu'une seule expérience de groupements d'achats de FPT sur le Land de Hessen.

<sup>51</sup> Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant Code des Marchés Publics, notamment son article 8 relatif aux groupements de commandes et circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics.

<sup>52</sup> Yves VANDEWALLE (séance du 12 novembre 2008, projet de loi de finances pour 2008. Assemblée nationale) : « En premier lieu, il faut mutualiser davantage les moyens et les achats des SDIS. Faut-il que chaque SDIS lance des appels d'offres séparés quand il s'agit d'acquérir les mêmes matériels, alors qu'une standardisation permettrait à l'évidence d'optimiser les coûts ? ».

difficultés à synchroniser les calendriers des différents partenaires et d'une charge de travail équivalente à celle nécessaire pour passer un marché de manière individuelle, voire supérieure pour le SDIS pilote. Les difficultés citées conduisent à un retard dans l'exécution budgétaire pour chaque SDIS et une affectation reportée des véhicules.

En réponse à la charge de travail invoquée, le groupement de commande constitué par les SDIS de Charente, Charente maritime, Deux Sèvres et Vienne<sup>53</sup> (SDIS 16, 17, 79 et 86) présente une spécificité liée au statut du coordonnateur<sup>54</sup> unique. Ce coordonnateur unique, qui engage les autres SDIS, est indemnisé des frais occasionnés par la gestion des procédures du groupement de commande, notamment les frais de publication, de reproduction et d'affranchissement. Le temps de travail administratif passé par le coordonnateur est également évalué. Ces frais sont répartis à part égale entre chaque membre du groupement.

La loi a également prévu que le groupement des achats soit une compétence possible des EPIDIS<sup>55</sup> (Cf. chapitre 2.3.3 page 22).

➤ Le recours à l'UGAP

L'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP) est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale. Cet établissement constitue une centrale d'achat au sens de l'article 9 du code des marchés publics et constitue l'un des leviers des politiques de rationalisation des achats publics de l'Etat identifié dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Outre la sécurité juridique de l'achat parfois à meilleur prix, l'UGAP est également l'occasion pour les SDIS de travailler conjointement à la rédaction de cahiers de clauses techniques particulières<sup>56</sup>.

Le développement du recours à l'UGAP rapprocherait le modèle français du modèle allemand ou belge<sup>57</sup>. Ces Etats financent l'acquisition des matériels à hauteur de 50% ou 75% des coûts si les services de secours ont recours à l'offre proposée à l'échelon national. Le levier financier étant puissant, cette politique conduit à une uniformisation du parc des engins. Elle laisse cependant la possibilité aux corps de sapeurs-pompiers de déroger à l'achat mutualisé.

L'expérience de ces pays pourrait être avantageusement transposée à la France, en favorisant un partenariat entre la DSC et l'UGAP. En contrepartie de la caution et du support de l'Etat et de la validation par la DSC d'un cahier des charges limité en nombre d'options, un taux de marge significatif pourrait être garanti aux SDIS qui choisiraient l'UGAP. Ce même type de démarche de standardisation conduit en Autriche à ne pas permettre aux services incendie de pouvoir acheter du matériel roulant de qualité inférieure à la norme nationale.

Afin de favoriser le recours à cette centrale d'achats, l'UGAP doit désormais dépasser les seules relations entretenues de client/fournisseur et s'engager dans une démarche marketing visant

<sup>53</sup> Le groupement de commande constitué en 1999 par les SDIS de Charente (16), Charente maritime (17), Deux Sèvres (79) et Vienne (86) concerne l'acquisition de gros matériels roulants, la fourniture de l'habillement et de toute autre fourniture indispensable au fonctionnement des SDIS ainsi que la prestation de service technique, informatique et formation.

<sup>54</sup> Art 8 du Code des marchés publics : « [La convention constitutive du groupement de commandes] désigne un coordonnateur parmi les membres du groupement ayant la qualité de pouvoir adjudicateur. Celui-ci est chargé de procéder à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants ».

<sup>55</sup> Article L1424-52 du Code général des collectivités territoriales : « L'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours peut exercer [...] l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et matériels, ainsi que la constitution d'un groupement de commandes avec les services départementaux constitutifs afin de coordonner et grouper les achats ».

<sup>56</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. 41. Auditions du jeudi 12 mars 2009. Col MARTIN : « S'agissant des acquisitions de matériel, nous collaborons depuis un certain temps avec plusieurs SDIS du bassin méditerranéen pour préparer des cahiers des charges à destination de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ».

<sup>57</sup> Ibid. GINESTA : « Les SDIS ne mutualisent pas suffisamment. On observe des écarts de 5% pour l'acquisition d'un même matériel. Il n'est pas nécessaire de faire du sur-mesure, de « customiser » le matériel. En faisant des achats groupés, les Allemands obtiennent de meilleurs prix. »

à promouvoir les produits proposés<sup>58</sup>. Le développement des services compétents de l'UGAP pourrait, à ce titre, représenter une alternative nécessaire même si les commandes des SDIS n'ont représentées, en 2008, que 3,5%<sup>59</sup> des commandes enregistrées auprès de cet établissement et peuvent être considérées comme encore trop peu élevées pour justifier la création de nouveaux postes.

Le regroupement des achats des SDIS est souvent cité comme un axe de mutualisation à privilégier. Au-delà des difficultés évoquées ci-avant, les économies, bien qu'elles puissent exister, restent cependant à relativiser<sup>60</sup>.

#### 2.1.2.2 Mutualisation dans le domaine de la formation

Dans le domaine de la formation, la mutualisation de projet concerne majoritairement la construction et la gestion d'écoles et de plateaux techniques de formation. Malgré un objectif à engager<sup>61</sup> ce type de coopération dans un souci d'économies, peu nombreuses sont encore les expériences menées sur ce thème.

Une convention de fonctionnement du plateau technique implanté à Sancoins (Cher) a ainsi été signée fin 2000 entre le SDIS du Cher et celui de la Nièvre (SDIS 18 et 58). Cette convention qui pourrait à l'avenir être étendue aux départements de l'Indre, de l'Allier et de la Creuse (SDIS 36, 03 et 23), permet de fixer les contraintes budgétaires et d'organisation entre les deux services.

La nature des installations pour lesquelles la mutualisation représente une plus value significative reste cependant à définir.

L'analyse des coûts de formation d'un stagiaire tend en effet à démontrer que toutes les formations, et en corollaire les équipements associés, ne présentent pas toutes le même intérêt à être mutualisées<sup>62</sup>. Les coûts d'un équipement, intégrés au coût d'une formation, décroissent en fonction de l'usage qui en est fait. Cet usage est en outre croissant avec l'étendue de la zone géographique desservie par ce dernier. L'élargissement de la zone desservie, quant à elle, accroît les coûts de déplacement. Ces effets simultanés permettent de définir une zone et un rayon d'action optimum pour chacun des équipements. Par ailleurs, le coût d'une journée de formation pour un stagiaire est d'autant plus faible que le nombre de stagiaires est élevé et se rapproche de la capacité d'accueil du stage considéré. Sur une formation de base que doivent suivre tous les sapeurs-pompiers, cet optimum économique est aisé à atteindre. Ces formations peuvent ainsi être organisées localement au sein des centres d'incendie et de secours de proximité. A l'inverse, des formations spécifiques ou spécialisées, avec un potentiel de stagiaires limité, ne peuvent être optimisées qu'en mutualisant les stagiaires de plusieurs SDIS.

La mutualisation peut donc être utilement envisagée :

- sur des formations de base en mutualisant les coûts de conception pédagogique,

<sup>58</sup> L'UGAP envisage avant la fin de l'année 2009 de diffuser auprès des PCASDIS une plaquette de présentation de l'établissement public et des garanties proposées dans l'acte d'achat.

<sup>59</sup> Donnée hors BMPM et BSPP fournie par l'UGAP.

<sup>60</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. 41.. GINESTA : « Quoique cela ne représente que 20% du total, ce n'est pas que sur un seul poste que l'on parviendra à faire des économies, mais sur tout un ensemble. »

<sup>61</sup> GINESTA, G. 2008, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009. Rapport parlementaire enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 octobre 2008 : « A côté de l'ENSOSP, nombre de SDIS ont mis en place, sur une base départementale, des écoles de formation spécifiques. Notre pays comporte ainsi près de 80 écoles de formation des sapeurs-pompiers. Une réflexion doit être menée pour rationaliser ce dispositif coûteux et évoluer vers une mutualisation des centres de formation, sur une base régionale ou zonale ».

GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. 41. Proposition n°37 : « Favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques ».

<sup>62</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. 41. Auditions en date du jeudi 28 mai 2009. Colonel VIGNON : « Si la présence d'une école dans chaque département me semble indispensable – ne serait-ce que pour des raisons pratiques -, toutes n'ont pas le même coût en fonction des équipements dont elles disposent. La mutualisation des moyens de celles qui bénéficient de plateaux techniques importants me paraît souhaitable ».

- sur des formations nécessitant des équipements lourds en optimisant la répartition géographique en fonction de la zone optimale de couverture,
- sur des formations ayant une audience interdépartementale en remplissant mieux les stages proposés.

Avant toute autre chose, la rationalisation des coûts de formation passe vraisemblablement par une démarche de mutualisation des plans<sup>63</sup> et calendriers de formation « *pour éviter doublons et redondances et promouvoir les synergies nécessaires*<sup>64</sup> ».

En Allemagne, cette même logique de répartition des équipements de formation en fonction de la nature de la formation et de la spécificité des équipements requis conduit chaque canton à disposer d'un module d'entraînement au port de l'appareil respiratoire isolant (ARI) et chaque Länder à assurer le fonctionnement et le financement d'une école des services d'incendie et de secours (*Landesfeuerweherschule*)<sup>65</sup>.

En France, les démarches de mutualisation d'équipements de formation relèvent d'initiatives locales et éparées<sup>66</sup>. Il appartiendrait pourtant à la DSC, au titre de sa mission de contrôle de la cohérence des dispositifs de sécurité civile, de participer à la définition du maillage territorial des ces écoles interdépartementales.

Enfin dans le cadre interministériel, le livre blanc de sécurité nationale propose un renforcement de la protection contre les menaces Nucléaires, Radiologiques, Biologiques et Chimiques (NRBC). A ce titre, et au-delà d'une démarche de mutualisation entre SDIS, il propose la création d'un centre commun civilo-militaire de formation et d'entraînement NRBC. Dans ce but sera créée par les ministères de la Défense et de l'Intérieur un centre national commun de formation et d'entraînement.

### 2.1.2.3 Mutualisation dans le domaine de la réception des appels d'urgence

Sur un thème engageant profondément les SDIS, le regroupement des salles opérationnelles de réception des appels fait figure, vraisemblablement en raison de sa vocation opérationnelle même, d'aboutissement en termes de mutualisation technique. L'article L 1424-44 du CGCT prévoit l'existence, dans chaque département, d'un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). Placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours, le CODIS est chargé, en cas d'incendie et autres accidents, sinistres et catastrophes, « *d'assurer les relations avec les Préfets, les autorités responsables des zones de défense, les autorités départementales et municipales ainsi qu'avec les autres organismes publics ou privés qui participent aux opérations de secours* ». Cette disposition réglementaire, intimement liée avec les pouvoirs de police des Maires et des Préfets, ne serait pas bouleversée par le regroupement de Centres de Traitement des Alertes (CTA) puisqu'ils concernent la gestion des appels à opposer à la gestion des opérations réservée au CODIS. La mention de la « départementalité » du ou des CTA n'est en effet pas précisée comme pour le CODIS.

Dans son mémoire<sup>67</sup>, le Lieutenant-colonel BECCARI cite comme orientation stratégique envisagée par le SDIS du Jura (SDIS 39) la mutualisation des centres de traitement des appels des SDIS de Franche-Comté et fait référence à l'initiative amorcée, mais non aboutie, de création d'une plateforme commune 18/112 régionale<sup>68</sup> par les SDIS de la région Poitou-Charentes.

<sup>63</sup> 2009, « *Mutualisation des plans de formation en Indre-et-Loire* », La Gazette n°1996.

<sup>64</sup> Courrier en date du 4 juin 2009 de Madame ALLIOT-MARIE, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à Monsieur Eric DOLIGE, Président de la CNSIS.

<sup>65</sup> SCHMAUCH, JF. 2007, « *Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence* ». Thèse de doctorat en Sciences de gestion. Université d'Evry.

<sup>66</sup> Les SDIS du Bas Rhin (SDIS 67) et du Haut Rhin (SDIS 68) envisagent quant à eux la construction et la gestion d'une plateforme de formation interdépartementale.

<sup>67</sup> BECCARI, JL – « *A partir de l'exemple du département du Jura, quelles conséquences tirer de la régionalisation d'un centre 15 pour le fonctionnement d'un Service Départemental d'Incendie et de Secours ?* ». Mémoire FAE DDA n°6- ENSOSP.

<sup>68</sup> Rapport sur la « création d'une plateforme de réception des appels d'urgence ». Décembre 2004 – SDIS de la région Poitou-Charentes.

En Suède et en Angleterre, le principe de centres régionaux de réception des appels est depuis de nombreuses années abouti.

### 2.1.3 Mutualisation de services

Il y a plus d'un siècle, le décret du 10 novembre 1903<sup>69</sup> offrait la possibilité pour deux ou plusieurs communes de s'associer pour créer un corps intercommunal de sapeurs-pompiers.

Plusieurs dizaines d'années plus tard, le domaine de la sécurité civile a largement contribué au développement de l'intercommunalité, souvent à l'initiative de l'État, comme en témoigne le fait que la compétence incendie et de secours a été érigée en compétence obligatoire de certains EPCI, en l'occurrence les districts<sup>70</sup> et les communautés urbaines<sup>71</sup>.

Ces rappels historiques doivent-ils ainsi conduire à penser que la sécurité incendie offre un terrain favorable à la mutualisation de services ?

Pour autant les SDIS sont à considérer comme des administrations d'associées-rivales<sup>72</sup> et la mutualisation de services correspondrait, comme en 1996 avec la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours, à soustraire la gestion des sapeurs-pompiers du cadre dans lequel elle s'effectuait jusqu'alors pour lui donner une nouvelle dimension.

Au-delà de la commande initiale visant au développement d'outils et de procédures pour faciliter la mutualisation entre SDIS, le principe d'une mutualisation de services trouve une résonance particulière au sujet proposé et se devait donc d'être traitée dans le présent mémoire.

La mutualisation de services ou la mise en place de « services partagés » au sein des SDIS est en effet l'objet de nombreuses réflexions et craintes au sein même de la profession. Cet aboutissement du principe de mutualisation n'a laissé aucun de mes interlocuteurs indifférents.

Si certains y voient une évolution inéluctable comparable à l'instauration des établissements de coopération intercommunales et à leur principe même de mutualisation<sup>73</sup>, d'autres y perçoivent le spectre de la régionalisation ou de l'étatisation. Les récentes déclarations de parlementaires n'ont fait qu'accentuer ces craintes.

Les services à mutualiser sont souvent à l'origine des débats.

La mise en place d'outils ou d'ingénierie technique tels des outils communs en matière informatique et juridique apparaissent comme des segments intéressants et « acceptables » par la profession.

Au vu des possibilités offertes à ce jour par les nouvelles technologies, la mutualisation des services informatiques peut permettre à des SDIS de taille modeste de profiter d'économies d'échelle et d'accéder à des outils performants. A l'instar d'exemples effectifs dans d'autres collectivités<sup>74</sup>, la mutualisation peut concerner le conseil préalable à l'installation de matériels et logiciels, la formation initiale et continue, l'assistance logicielle sur site ou par téléphone, la maintenance technique des matériels ainsi que la conduite d'études spécifiques. La prestation informatique, elle-même, peut parfois être mutualisée<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Décret du 10 novembre 1903, article 47 (JORF, n°319 du 24 novembre 1903, p. 7094 à 7097).

<sup>70</sup> Ordonnance du 5 janvier 1959.

<sup>71</sup> Loi du 31 décembre 1966.

<sup>72</sup> MABILEAU, Albert. Le système local en France – 2<sup>ème</sup> édition. Paris : Montchrestien, 1994. 158 pages – Page 182.

<sup>73</sup> Depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le législateur offre la possibilité, aux EPCI et à leurs communes membres, de réaliser entre eux des « mises à disposition de services », mécanismes conventionnels dont le champ d'application a été étendu.

<sup>74</sup> Le syndicat mixte pour l'informatisation communale en Charente-Maritime (Smic 17), fort de 520 adhérents, accompagne depuis 1985 les collectivités du département dans leur démarche informatique.

Le Syndicat inter hospitalier de Bretagne (SIB) est un établissement public spécialisé dans les prestations informatiques à destination des centres hospitaliers. Il comprend actuellement 175 adhérents (hôpitaux publics ou maisons de Retraites).

<sup>75</sup> Le SIB établit mensuellement la paye de 100 000 agents issus de 145 établissements adhérents.

Dans le domaine juridique, si la similitude des problématiques rencontrées par les SDIS semble pouvoir conduire à une possible et évidente mutualisation des services contentieux, il n'en demeure pas moins que l'externalisation d'un service juridique en vue d'une mutualisation conduirait inexorablement à un éloignement de la compétence. Le niveau de gouvernance d'un SDIS doit pourtant pouvoir compter, outre la réalisation de commandes précises qu'il est possible d'externaliser, sur un contrôle juridique permanent des actes administratifs qui, par essence, ne peut être conduite que depuis l'établissement.

La mutualisation entre SDIS de services liés à l'exercice des pouvoirs de police est en outre également envisageable. La différenciation entre la notion d'autorité de gestion administrative et autorité détentrice de l'autorité de police est une notion connue des SDIS et déjà rencontrée dans la conduite des opérations et l'exercice des missions de prévention et de prévision incendie. Une démarche de mutualisation de la gestion de ces services, difficile pourtant à accepter par la profession au vu des thèmes traités, ne conduirait qu'à une simple extension du secteur géographique de compétence. En ce sens et de part leur statut juridique respectif, ce type de mutualisation apparaît moins novateur entre SDIS que l'a été la mutualisation des polices communales au sein des intercommunalités<sup>76</sup>.

La gestion partagée de ressources spécifiques comme celle des officiers et sous-officiers de sapeurs-pompiers représente une démarche de mutualisation innovante. La gestion prévisionnelle des emplois et compétences notamment des emplois de direction pourrait, en effet, trouver dans l'interdépartementalité un terrain d'expression en adéquation avec l'effet recherché. Dans le même esprit, certains SDIS, considérés comme peu « attractifs » et en déficit chronique de sous-officiers, pourraient avantageusement, et sous convention, envisager avec des SDIS limitrophes, parfois tenus de ne plus pouvoir promouvoir des sous-officiers au vu des quotas réglementaires, des mises à disposition de personnels.

Outre la recherche d'une efficience accrue, la mutualisation de services entre SDIS peut également être envisagée pour ses effets dynamisants.

Dans le cadre d'un regroupement de services, les agents des services fonctionnels concernés élargissent le champ territorial de leurs missions, accèdent à une technicité plus transversale, à une diversité de « sujets » à traiter plus complexes mais également plus motivants.

Cette mise en commun présente cependant un écueil, celui de conduire inévitablement à identifier les différences des modes de traitement des agents et de fonctionnement entre structures souvent sources de nouvelles revendications.

Il y a donc place et intérêt pour l'ensemble des SDIS à envisager la mutualisation de services. Sur fond de révision général des politiques publiques, cette démarche pourrait même devenir d'actualité et apparaître comme un signe de maturité des SDIS.

En effet, ces dernières années, avec les risques et les missions qui évoluent, avec la nouvelle génération de cadres issue de formations nationales, l'égoïsme et le corporatisme pourraient s'effacer au profit de démarches de mutualisation.

C'est ainsi que les SDIS du Bas et Haut-Rhin dans un contexte de préoccupations mutuelles, avec l'appui des représentants de l'État dans les deux départements et le soutien des Présidents des deux conseils généraux, ont exprimé la volonté de dégager des champs d'activités qui pourraient être partagés<sup>77</sup>. Sur un des thèmes désignés, et malgré une apparente facilité à coopérer (guides de références communs, forte proportion de SPV dans ces deux départements, ...), d'importantes difficultés à mutualiser les services formation, notamment en termes de différence de fonctionnement, de stratégie et d'ambition, ont été mises en exergue. Exposés à des contextes différents, ces SDIS ont évolué différemment. Au final, le choix d'une école interdépartementale en

<sup>76</sup> La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé la possibilité pour les EPCI de recruter des policiers municipaux pour les mettre à disposition des communes intéressées. Outre le commandement des opérations qui revient à chacun des Maires au titre de leurs pouvoirs de police, la gestion administrative des policiers concernés revient alors à une nouvelle entité administrative.

<sup>77</sup> Accord de partenariat entre les services départementaux d'incendie et de secours du Haut-Rhin et du Bas-Rhin signé le 15 juin 2006.

lieu et place d'une fusion des deux services compétents a été établi dans un souci de mise en œuvre rapide de la mutualisation.

Dans le cadre de la mutualisation de services, les approches peuvent également être différentes selon la dimension des protagonistes.

Les objectifs ne sont pas les mêmes en fonction de la taille de l'établissement public. Les établissements importants semblent être plus enclins à utiliser la mutualisation de services comme une stratégie de pilotage tandis que les établissements plus modestes semblent s'en emparer comme un outil pour répondre à des besoins anciens mais jamais couverts ou émergents. Les deux moteurs de la démarche sont les économies d'échelle et la recherche d'efficacité. Mais dans les plus petites collectivités, la mutualisation peut surtout aider à faire face à leurs compétences obligatoires, faute d'expertise en interne.

Reste que la mutualisation de services peut conduire, à son paroxysme, à un regroupement de services d'incendie et de secours. Cette situation pourrait être une conséquence de l'hypothétique refonte des périmètres des collectivités territoriales suite aux conclusions du comité Ballardur. La mutualisation de services serait alors la conséquence d'une situation imposée et non d'une démarche volontariste de plusieurs SDIS ou d'une recherche d'un intérêt national particulier tel une recherche d'économie. En l'espèce, la mutualisation de services ne s'accompagnant pas d'une modification des missions inhérentes aux SDIS, les économies constatées pourraient ne pas être celles souhaitées.

## 2.2 Sur quel territoire pertinent faire reposer la mutualisation ?

La notion de « territoire » légitime et pertinent sur lequel faire reposer la mutualisation se dresse dans la réflexion comme un champ important à explorer.

Il y a lieu tout d'abord de rappeler que la souplesse des textes invitant à la mutualisation permet la mise en place de toute coopération indépendamment d'une motivation géographique. Il appartient ainsi aux SDIS intéressés de se regrouper en fonction de leurs besoins et de leurs attentes.

La recherche du territoire pertinent pour faire reposer la mutualisation est avant tout lié au nombre de SDIS à associer.

Le partenariat ne doit en effet être ni trop petit (notion de taille critique du territoire, expériences peu nombreuses, ...), ni trop grand (le champ d'une mutualisation est en effet facile à élargir mais beaucoup plus difficile à réduire).

Pour initier une mutualisation, il faut au minimum être deux établissements avec la même volonté, la même idée ou le même besoin au même instant. Cette symbiose n'évite pas pour autant le risque de subordination entre SDIS associés. Plus le nombre de protagonistes réunis est important plus il y a de tendances différentes et plus nombreux sont les dirigeants qui veulent présider.

Le nombre de protagonistes dans un projet de mutualisation doit pour autant ne pas être considéré comme un frein à la démarche. La mutualisation entre plus de deux SDIS pourrait même être recommandée. Au sein d'une mutualisation élargie, les cartes sont redistribuées, « *l'opposition n'est plus frontale et la relation d'infériorité n'est plus aussi directe* »<sup>78</sup> et l'enjeu semble pour chacun moins important. L'accord de partenariat entre les SDIS du Haut-Rhin (SDIS 68) et du Territoire de Belfort (SDIS 90), conclu dans les mêmes termes que celui signé entre les SDIS d'Alsace, laisse ainsi entrevoir un projet de coopération tripartite de nature à illustrer ce postulat.

L'existence de liens historiques, culturels et géographiques peut également apparaître comme un élément de nature à faciliter l'interdépartementalité.

L'identification des SDIS qui auraient une propension plus grande à mutualiser en raison des liens historiques, culturels et géographiques qui unissent leur département siège représente à ce titre une piste intéressante également utilisée dans le cadre des réflexions menées sur le découpage

<sup>78</sup> HARDY, J. 2008, « *L'EPIDIS, cet ectoplasme. Entre absence de pression étatique et aspirations locales : retour sur une naissance avortée* », Mémoire IEP Lyon. Page 83.

administratif national<sup>79</sup>. A l'instar du regroupement de services sous compétence des conseils généraux<sup>80</sup>, la mutualisation entre SDIS issus de départements géographiquement, historiquement et culturellement proches pourrait être favorisée.

Pour autant, la mutualisation ne doit pas concerner que ces SDIS, d'une part parce que des SDIS considérés comme différents sont déjà parvenus à mener des projets en commun et d'autre part parce qu'un passé en commun et la proximité culturelle et géographique rendent parfois encore plus difficile toute coopération notamment en termes de gouvernance.

Enfin, ce critère de ressemblance identitaire ne peut être considéré comme un critère objectif pouvant être retenu par les autorités de tutelle pour encourager à la mutualisation.

Le livre blanc de la sécurité et de la défense réaffirme, quant à lui, la notion de zone de défense et par là même autorise à considérer la zone comme un bassin potentiel de mutualisation.

Le projet de loi Vaillant-Jospin avait d'ailleurs envisagé la création d'EPIDIS avec pour contour géographique les zones de défense<sup>81</sup>. La rédaction de l'article L. 1424-51 introduit par la loi de modernisation de sécurité civile a supprimé cette restriction.

Dans la pratique, la zone de défense et de sécurité est parfois retenue comme siège d'une mutualisation entre SDIS. L'expérience d'organisation des concours de sapeurs-pompiers professionnels non officiers en est un exemple efficace. Une généralisation des regroupements à cette fin alliée à une simultanéité des épreuves, garantirait une réponse cohérente et équitable sur le territoire national et conduirait, de fait, à une régulation naturelle du nombre de candidats présentés à chacun de ces concours.

Le niveau régional pourrait également constituer un autre niveau de coopération possible entre SDIS. Il a d'ailleurs déjà été retenu dans le cadre associatif au vu de l'existence des unions régionales qui fédèrent les unions départementales et des groupements techniques régionaux (GTR) placés sous l'égide de la fédération nationale.

Les régions ont, en outre, été reconnues comme échelon territorial de conduite des grandes politiques territoriales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Le projet de construction et de gestion d'une école interdépartementale entre les SDIS du Bas (SDIS 67) et Haut Rhin (SDIS 68), outre le principe même de mutualisation, peut à ce titre, être perçu comme un outil politique de nature à favoriser l'émergence d'un niveau souhaité de gouvernance.

Le niveau régional pourrait ainsi constituer le niveau pertinent d'accueil d'une mutualisation aboutie. Il pourrait être le bon niveau territorial de conception et de mise en œuvre d'une politique globale permettant de décliner des priorités nationales tout en considérant les réalités locales.

A titre d'illustration, la région a été désignée comme territoire pertinent pour développer le réseau d'échanges, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail entre les huit services d'incendie et de secours de la région Rhône-Alpes (Cf. chapitre 0 page 8).

Au-delà de toute cohérence zonale ou régionale, la mutualisation peut également concerner des SDIS présentant des difficultés ou problématiques similaires et pour lesquelles la mutualisation pourrait apparaître comme un besoin ou une solution. Une mutualisation des SDIS d'outre mer pour développer la notion d'entraide en réponse à l'éloignement de la métropole pourrait en être une illustration.

Autour du thème clé du choix du « territoire pertinent » pour accueillir les démarches de mutualisation, il n'y a peut être pas de réponses identiques à apporter.

<sup>79</sup> Guy-Dominique KENNEL, Président (UMP) du conseil général du Bas-Rhin « *L'Alsace, petit territoire composé de deux départements avec une cohérence géographique forte, n'a pas une identité factice comme d'autres régions. Elle est le terrain parfait pour mener des évolutions institutionnelles. Nous souhaitons, mon collègue du Haut-Rhin et moi-même, parvenir à l'horizon 2010 à un guichet unique, c'est-à-dire à une seule collectivité regroupant les conseils généraux et le conseil régional d'Alsace. Nous avons en ce sens commencé à mutualiser nos services formations avec le Bas-Rhin* ».

<sup>80</sup> Associant les ressources des conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le pôle d'archéologie interdépartemental rhénan (PAIR) a été créé le 8 septembre 2006 par la fusion des deux services départementaux d'archéologie. Cette structure polyvalente est située à Sélestat, en Centre-Alsace, pour permettre de desservir dans les meilleures conditions l'ensemble du territoire alsacien.

<sup>81</sup> Art. L. 1424-51 : « Il est créé dans chaque zone de défense un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours [...] ».

Il pourrait s'agir d'envisager un territoire cohérent en dehors des considérations des limites administratives permettant un pilotage pertinent qui permettrait de concilier la recherche de l'efficacité qui pousse à la concentration et le besoin de proximité qui pousse à la dispersion.

La mutualisation des écoles de formation de sapeurs-pompiers représente à ce titre une problématique intéressante. La technicité des plateaux requis et les importants coûts d'exploitation conduisent à encourager une mutualisation de ces installations<sup>82</sup>. Pour autant, ces équipements sont destinés aux sapeurs-pompiers eux-mêmes, majoritairement sapeurs-pompiers volontaires dans les départements où les ressources budgétaires disponibles justifieraient une démarche de mutualisation, et se doivent de rester des installations de proximité et, de fait, s'accommodent difficilement d'une mutualisation interdépartementale.

## 2.3 Quels outils juridiques de mutualisation disponibles ?

### 2.3.1 Les conventions

Il faut entendre par convention « un écrit qui témoigne de la réalité d'un accord officiel passé entre deux parties ».

La loi 96-369 du 3 mai 1996 et son décret d'application du 26 décembre 1997 codifiés en avril 2000 dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et notamment l'article L.1424-1 ont instauré le SDIS comme établissement public doté de l'autonomie juridique et financière pour accomplir les missions de service public telles que définies à l'article L.1424-2. Ainsi, le SDIS peut contracter avec une autre personne morale de droit public ou privé.

A une liaison du type hiérarchique complexe, les cadres sapeurs-pompiers et les conseils d'administration ont ainsi souvent préféré la souplesse du conventionnement.

Les expériences de mutualisation entre SDIS encadrées par voie de convention sont en effet nombreuses. Le recours au conventionnement entre SDIS a ainsi souvent été encouragé dans le domaine opérationnel<sup>83</sup>. Dans le cadre de la constitution d'un groupement de commandement, le recours au conventionnement est obligatoire<sup>84</sup>.

Souple d'utilisation, il n'en demeure pas moins que le recours au conventionnement doit répondre à des règles de fond et de forme précises auxquelles sont soumis les SDIS<sup>85</sup>.

Les conventions sont, par essence, des contrats administratifs parce qu'elles répondent aux critères organique et matériel<sup>86</sup> de tels contrats comme illustré par ailleurs par le Colonel François COLOMES<sup>87</sup>.

Les conventions qui engagent donc les cocontractants sont des actes décisifs réglementaires de portée générale et impersonnelle, générateurs de droit pour les citoyens.

Les SDIS sont placés sous la double tutelle du Préfet pour la partie opérationnelle et du Président du conseil d'administration (PCA) pour la partie administrative et financière. C'est pourquoi, l'entraide interdépartementale doit faire l'objet d'une convention impliquant le PCA de chaque SDIS ainsi que le représentant de l'Etat de chaque département si la convention concerne la couverture opérationnelle du dit territoire.

Les règles de compétence sont les premières à devoir être respectées pour ne pas entraîner la nullité de la convention<sup>88</sup>. Sur ces notions de compétences, il y a lieu de porter une attention

<sup>82</sup> Yves VANDEWALLE (séance du 12 novembre 2008, projet de loi de finances pour 2008. Assemblée nationale) : « *Faut-il vraiment, par exemple, près de quatre-vingts écoles de sapeurs-pompiers sur le territoire ?* ».

<sup>83</sup> Le décret du 6 mai 1988 prévoit dans son article 36 que « *les services d'incendie et de secours relevant du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de lutte contre l'incendie, peuvent intervenir en dehors des limites de leur département sur décision du Préfet de leur département, notamment en application d'une convention interdépartementale* ».

<sup>84</sup> Article 8 du Code des marchés publics.

<sup>85</sup> TASSILE, N – TIERCE, S – TERSEN, P – RIGAUD, X. 2008 « *Les conventions interdépartementales d'assistance mutuelle du service départemental d'incendie et de secours de l'Yonne* ». Mémoire FAE CDG n°10 – ENSOSP».

<sup>86</sup> Les contrats des services publics administratifs sont des contrats administratifs s'ils satisfont à deux critères : organique (gestion par une personne publique), matériel (activité qui satisfait l'intérêt général ou clause exorbitante de droit commun).

<sup>87</sup> COLOMES, F. 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 ».

particulière à la procédure préalable à la signature de la convention par le PCA. Ainsi, ce dernier doit avoir été expressément autorisé à signer un tel document par délibération du CASDIS, le Conseil d'Etat ayant déjà déclaré que des contrats signés étaient entachés d'incompétence faute de délibération expresse<sup>89</sup> des élus.

Il convient en outre de s'assurer que la délibération autorisant le PCA à signer la convention<sup>90</sup> et la convention elle-même, aient bien été validées par le contrôle de légalité de la préfecture<sup>91</sup>.

Les conventions sont enfin soumises de facto au régime juridique du droit public. Les éventuelles interprétations et relations entre cocontractants sont donc de la compétence du juge administratif.

Comme souligné, les conventions sont des contrats administratifs élaborés par les SDIS pour répondre à une problématique d'entraide<sup>92</sup>. Ces contrats qui doivent être rédigés en respectant des principes juridiques engagent les cocontractants, y compris sur le volet financier<sup>93</sup>.

Enfin, dès lors que les activités communes doivent disposer d'un cadre juridique propre et être dotées de la personnalité morale, la simple convention n'est plus envisageable.

Encourager la DSC à contrôler l'aspect juridique de l'ensemble des conventions de mutualisation entre SDIS relèverait de l'utopie et dépasserait le cadre de ses missions régaliennes.

Pour autant, la DSC pourrait à minima informer les SDIS des différentes règles à respecter. Ces principes de droit pourraient être utilement développés dans le cadre d'une publication de la DSC en faveur de la mutualisation entre SDIS.

### 2.3.2 Les associations

Le recours au mode associatif est une pratique répandue entre sapeurs-pompiers ou entre même métier au sein des SDIS. Ces associations peuvent avoir légalement pour finalité la défense d'intérêts communs (ANSDIS, FNSPP, ...) ou l'échange d'informations (ACTU, ...).

Il est ainsi légitime de l'envisager comme un outil disponible de mutualisation entre SDIS.

Pour autant, et comme pour toutes les collectivités publiques, le recours au mode associatif comme outil de mutualisation de services apparaît comme un « détournement de procédure » au vu des autres formes de regroupement prévus par la loi.

Il permettrait en effet de gérer un service hors des règles auxquelles il est normalement soumis. Il s'agit en l'occurrence des règles de la fonction publique ainsi que de la comptabilité publique (distinction ordonnateur/payeur) et notamment du code des marchés publics.

Le recours à une association exposerait ainsi ses dirigeants à être déclarés comptables de fait et à devoir répondre des sommes engagées sur leurs deniers personnels. Il les exposerait encore au délit de favoritisme si ces derniers s'exonéraient du Code des marchés publics.

Le recours au mode associatif, s'il est en soit possible, ne doit ainsi pas être favorisé.

### 2.3.3 Les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours

---

<sup>88</sup> Les règles de compétences sont au nombre de trois : les signataires doivent être investis du pouvoir de décision (*rationae temporis*), doivent avoir compétence dans le domaine concerné (*rationae materiae*) sur un territoire de compétence donné (*rationae loci*).

<sup>89</sup> Arrêt du Conseil d'Etat n° 133849 commune de Grenoble / M AVRILLIER.

<sup>90</sup> La délibération donnant autorisation au PCA de signer la convention doit être transmise et donc être exécutoire avant la signature de ladite convention. Une transmission concomitante au service de l'état de la délibération et de la convention pourrait être une cause de nullité.

<sup>91</sup> Le régime des actes du SDIS étant celui du conseil général, il y a lieu d'appliquer l'article L3131-1 du Code général des collectivités territoriales : « *Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.* »

<sup>92</sup> En 2007, les 12 SDIS de la de la région Rhône-Alpes avec 4 autres SDIS de la région Auvergne ont organisé sous l'égide de l'état-major de zone Sud Est un concours de sapeurs-pompiers professionnels non officiers sous convention. Chacun a participé financièrement à une quote-part.

<sup>93</sup> La signature d'une convention inter-SDIS entre les collectivités de Rhône-Alpes est présentée comme l'acte fondateur de la démarche de suivi de la sécurité des personnels et a eu pour objectif de garantir la lisibilité et la transparence de sa gestion financière.

Parmi les nombreux domaines abordés dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, les articles 62 et 63 renforcent l'attractivité de la coopération interdépartementale en instituant la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) derrière lesquels s'entendent les thèmes de mutualisation et de territorialisation notamment dans le cadre des acquisitions et de la formation<sup>94</sup>.

Cette possibilité était déjà offerte par la loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours qui permettait aux départements situés dans la même zone de défense la création, après avis du conseil d'administration des SDIS concernés, d'un établissement public interdépartemental. Celui-ci pouvait être chargé d'acquérir ou de louer les moyens matériels destinés à la lutte contre les incendies de forêt ou les catastrophes naturelles et technologiques, et de participer, par convention avec l'Etat ou les établissements publics compétents, à la formation des sapeurs-pompiers.

L'EPIDIS est régi par les principes de spécialité et d'exclusivité. Il ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et à l'intérieur de son périmètre. Il n'a pas la compétence générale d'une collectivité territoriale. Le principe d'EPIDIS enlève en outre immédiatement et totalement aux SDIS les compétences transférées. Le choix en faveur de la coopération interdépartementale engage donc durablement les SDIS qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir sous quelque forme que ce soit dans les domaines de compétences transférées à l'EPIDIS et doivent respecter des règles juridiques s'ils désirent ultérieurement se retirer de cet établissement.

Avant la mutualisation, il convient donc de mener à bien les transferts de personnels et de moyens liés à ces compétences et de les chiffrer à juste valeur. Cette étape est souvent difficile mais elle est nécessaire afin d'éviter les doublons de nature à gêner le fonctionnement de l'entité administrative créée. Il existe, à l'inverse, des compétences pour lesquelles le renforcement de la structure commune nécessite une administration ou des services transversaux (droit, finances, personnel). Ce dernier point représente indéniablement un frein à la constitution d'EPIDIS de la part des élus encore marqués par une départementalisation accusée d'avoir conduit à des recrutements importants.

La création d'EPIDIS représente cependant un outil intéressant de mutualisation entre SDIS.

Dans le domaine de la formation qui a notamment justifié la création de l'outil juridique, la mise en place d'un EPIDIS, en particulier pour la réalisation d'un plateau technique, amène des avantages non négligeables, notamment pour le partage des investissements et des frais de fonctionnement.

A ce jour, aucun EPIDIS n'a été créé et l'Entente pour la forêt méditerranéenne reste le seul établissement public supra départemental organisé autour d'un besoin de coopération sur un thème fédérateur et précis.

Dans le cadre d'une recherche des outils et procédures disponibles pour faciliter la mutualisation entre SDIS, il importe de chercher à comprendre pourquoi aucun SDIS ne s'est, à ce jour, engagé dans la création d'un EPIDIS<sup>95</sup> et ceci afin d'améliorer l'incitation à la démarche de mutualisation.

A l'époque de la rédaction des articles susvisés de la loi de modernisation de sécurité civile, sans trop de conviction, sans ambitions clairement affichées, les parlementaires se sont contentés

---

<sup>94</sup> Intervention de Monsieur Nicolas SARKOZY, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, lors du 112<sup>ème</sup> congrès des sapeurs-pompiers de France, à Bourges le 17 septembre 2005 : « *Il ne fait pas oublier que la loi offre également d'autres potentialités, comme la possibilité de mutualiser certaines acquisitions pour lutter contre des risques communs à plusieurs départements ou certaines activités comme la formation par exemple. C'est l'objet même des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS). Leur gestion par un conseil d'administration représentatif de chaque SDIS participant peut être une source d'économie non négligeable. J'attends, non sans impatience, ceux qui voudront bien faire le premier pas* ».

<sup>95</sup> HARDY, J. 2008, « *L'EPIDIS, cet ectoplasme. Entre absence de pression étatique et aspirations locales : retour sur une naissance avortée* », Mémoire IEP Lyon.

d'encourager la mutualisation. Le pragmatisme issu d'une longue hésitation entre trop de contraintes et de libéralisme, notamment entre les projets Vaillant – Jospin de 2002 et le texte final ne résulte pas en effet d'une volonté clairement revendiquée.

La lecture et l'analyse des débats parlementaires relatifs au vote de la loi du 13 août 2004 confirment cette position. En réponse à un député socialiste qui l'interrogeait sur le bien fondé des EPIDIS et sur l'opportunité de les placer dans la loi de modernisation de la sécurité civile, Monsieur Jean François Copé, alors Ministre délégué auprès du Ministère de l'Intérieur avait ainsi répondu: « *Alors que des personnes ont fait appel à leur imagination et se sont données du mal pour trouver une formule souple qui sera peu utilisée, ou peut-être pas du tout, je trouve dommage d'adopter un amendement de suppression. Laisser une telle faculté me paraît au contraire relever du bon sens* ». Relégué aux articles 62 et 63, peu discuté aux cours des débats, l'EPIDIS qui offre la possibilité de mutualiser les ressources et les activités des SDIS, n'a pas fait l'objet d'une attention particulière.

Considéré comme un instrument de mutualisation en tant qu'entité supra départementale à vocation particulière, le gouvernement n'a pas su ou n'a pas voulu être incitatif ou autoritaire. La proposition d'édition, par la DSC, d'un recueil des procédures (Cf. chapitre 3.3.2 page 43) s'inscrit dans cette même démarche.

La disposition des EPIDIS figurait déjà dans la loi du 3 mai 1996 (article 43). A cette époque, les décideurs étaient engagés dans la procédure de départementalisation et ses transferts de personnel et de patrimoine. L'instauration de cette organisation a pris du temps et de l'énergie. Tenter alors la mutualisation, bien que dans l'air du temps au regard des difficultés de certains départements à se doter de réelles structures, était alors un vœu pieu.

Les EPIDIS n'ont pas vu le jour car leur besoin n'est pas paru évident. Ils se caractérisent en effet par une lourdeur administrative qui constitue indéniablement un frein à sa création, d'autant que de nombreuses autres possibilités administratives existent pour mutualiser.

La dualité entre conventionnement et supra-structure administrative repose sur la même dialectique qu'entre le syndicat de communes – à vocation unique, multiple ou mixte (coopération associative) – et l'intercommunalité (coopération fédérative). L'un est souple avec des objectifs précis et souvent concis, l'autre est susceptible de remettre en cause certaines positions et situations en établissant dans la durée la coopération. Le choix est avant tout pragmatique et stratégique. La convention permet en effet de mettre en commun leurs besoins et leurs ressources dans un but précis sans perdre une once de liberté et de pouvoir.

Dans un cadre réglementaire et institutionnel en perpétuel mouvement ces dernières années, les décideurs ont ainsi souvent fait le choix de l'engagement minimal ...

La création d'EPIDIS représente pourtant la forme la plus aboutie, d'un point de vue administratif, de mutualisation entre SDIS.

Pour autant, cette démarche ne doit pas conduire à exclure d'autres partenaires, notamment privés, de ces associations. Dans le domaine de la formation notamment où les invitations à la rationalisation sont fréquentes, l'association de personnes privées dans le cadre de la gestion de plateaux techniques peut représenter une alternative intéressante. L'effet taille des équipements mutualisés peut ainsi permettre de justifier la présence d'agents professionnels de maintenance des équipements et la fréquence d'utilisation des équipements par des publics divers peut conduire, quant à elle, à un meilleur coût de leur utilisation.

Les groupements d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte sont ainsi souvent évoqués dans le cadre de projets de mutualisation.

#### 2.3.4 Les groupements d'intérêt public

En créant le groupement d'intérêt public (GIP) dans le cadre de la loi du 15 juillet 1982 pour la recherche et le développement technologique<sup>96</sup>, le législateur a souhaité institutionnaliser la

<sup>96</sup> Article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 2009 codifié aux articles L. 341-2 à L. 341-4 du Code de la recherche.

collaboration des personnes publiques entre elles ou avec des personnes morales de droit privé « *pour exercer ensemble pendant une durée déterminée, des activités de recherche et de développement technologique, ou gérer ensemble des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités* ».

Le GIP est un instrument juridique nouveau qui autorise une coopération entre collectivités en regroupant et en coordonnant des moyens publics ou privés. Sa vocation reste cependant de poursuivre des objectifs d'intérêt général sur un périmètre géographique défini et pour une période déterminée bien que la possibilité de prorogation existe.

La volonté d'instituer un groupement d'intérêt public répond à une volonté de créer une personne morale soumise à un régime juridique plus souple que celui des établissements publics. Pour autant, l'assimilation demeure concevable au regard des rapprochements qu'il est possible d'opérer entre ces deux catégories de personne morale, que ce soit pour ses règles de création ou du régime juridique leur étant opposable. Cependant, l'ensemble des règles applicables aux établissements publics n'est pas automatiquement transposable aux GIP. Le groupement d'intérêt public est donc une personne morale de droit public à régime spécifique.

A ce jour rien ne s'oppose à la création d'un GIP entre SDIS quand bien même aucun texte de référence ne l'autorise expressément. Il appartient à l'autorité administrative de vérifier si le recours au GIP est recevable au vu de l'activité envisagée et des partenaires annoncés en comparaison avec d'autres formes de coopération. En effet, la constitution d'un GIP sur un thème précis est subordonnée à l'existence d'une loi créant la catégorie de GIP correspondante. Le législateur étant seul investi d'une compétence exclusive en matière de création d'une nouvelle catégorie de GIP<sup>97</sup>, il apparaît clairement qu'en dehors des domaines spécifiques où la création d'un GIP est prévue par la loi, ces structures ne peuvent être créées, ce qui limite considérablement leur intérêt pour les SDIS.

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<sup>98</sup> ayant pour objet la gestion commune et le développement du système d'information géographique dédié aux risques en Aquitaine. Ce GIP trouve son fondement légal dans les dispositions de l'article L131-8 du Code de l'environnement qui autorise la création de GIP « *pour exercer ensemble [...] des activités dans le domaine de l'environnement ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnes ou des services communs nécessaires à ces activités* »<sup>99</sup>.

Dans le domaine de la formation professionnelle, l'article R.423-19 du Code de l'éducation dispose qu'« *un GIP peut être créé dans chaque académie entre l'Etat et des personnes morales de droit public ou de droit privé pour assurer le développement de la formation professionnelle ainsi que de la formation et de l'insertion professionnelle et pour mettre en commun les moyens nécessaires à ces activités* ». Au vu de la mission générale sus décrite et du régime juridique très encadré avec notamment la présidence obligatoire du Recteur, ce type de GIP semble ne pas correspondre à la problématique spécifique de la formation des sapeurs-pompiers. Pour autant et dans le cadre de la gestion de sa plateforme d'enseignement à distance partagée avec les SDIS de la Sarthe, des Yvelines, de Corrèze et du Morbihan (SDIS 72, 78, 19 et 56), le SDIS de l'Orne (SDIS 61) envisage de créer un GIP.

Dans son mémoire<sup>100</sup>, le Commandant Fenech, présente et analyse deux formes de coopération institutionnelle pour la mutualisation de centres départementaux de traitement des appels. Exclue à priori du champ légal des compétences de l'EPIDIS sauf à considérer qu'il s'agit d'acquisition, de location et de gestion d'équipements et matériels au sens de l'article L 1424-52 du CGCT, la mutualisation sous la forme d'un GIP pourrait selon lui ne pas devoir être écartée.

<sup>97</sup> Avis du conseil d'Etat en date du 15 octobre 1985.

<sup>98</sup> Le Groupement d'Intérêt Public Aménagement du Territoire et Gestion des Risques (GIP ATGeRI) constitué le 28 octobre 2005 a notamment pour mission la mutualisation des logiciels et des données informatiques.

<sup>99</sup> Convention constitutive du GIP Aménagement du territoire et gestion des risques en date du 18 novembre 2005.

<sup>100</sup> FENECH, JF. 2007, « *Interdépartementalité des SDIS picto-charentais : bilan, perspectives et hypothèses d'évolution* ». Mémoire FAE DDA n°5 – ENSOSP.

Il convient de rappeler également que l'ENSOSP est autorisée à participer à des groupements d'intérêt public<sup>101</sup>.

Le code des marchés publics admet enfin expressément que des entités non soumises au code des marchés publics telles que les GIP puissent participer à des groupements de commandes sous réserve qu'elles respectent les règles du code lors de leurs achats réalisés en groupement.

Il s'agit par conséquent d'un dispositif de coopération souple et susceptible de répondre à certaines attentes des SDIS dans des domaines très précis notamment dans le cadre de la gestion d'équipements logistiques nécessaires à leurs activités<sup>102</sup>. Toutefois, le GIP ne constitue pas nécessairement le vecteur le mieux adapté pour organiser une activité d'intérêt général. Le conseil d'Etat recommande d'ailleurs d'écarter le recours au GIP « *lorsque l'action administrative peut être facilitée par une simple adaptation des procédures* ».

### 2.3.5 Les entreprises publiques locales

Les entreprises publiques locales (EPL) qui rassemblent les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) se caractérisent par leur nature d'entreprise commerciale, leur capital public majoritaire contrôlé par les collectivités territoriales ainsi que leur vocation à satisfaire l'intérêt général et à privilégier les ressources locales.

#### 2.3.5.1 Les sociétés d'économie mixte

Une société d'économie mixte (SEM) est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par une ou plusieurs personnes publiques pour assurer l'aménagement, la construction ou l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou de toute autre activité d'intérêt général<sup>103</sup>.

Le recours à la SEM garantit à la collectivité publique actionnaire et cocontractante la prise en compte effective de l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise et la souplesse de la société de droit privé.

Les actionnaires de la SEM comptent deux profils. Les collectivités territoriales et leurs groupements constituent les actionnaires du premier groupe et sont majoritaires au capital. Outre les communes, départements et régions d'une part et les établissements publics de coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale, les syndicats mixtes d'autre part, l'actionnariat d'au moins une personne privée à laquelle peuvent être associées d'autres personnes publiques est impératif.

Les SDIS ne pouvant être considérés, au plan juridique, comme des collectivités territoriales, ces derniers pourraient être susceptibles de ne pouvoir intégrer les SEM qu'au titre d'actionnaires du second groupe, obligatoirement minoritaires au capital. Cette hypothèse conduirait les SDIS à ne pouvoir rejoindre, au même titre que des personnes privées, que les seules SEM au sein desquelles des collectivités territoriales, vraisemblablement des conseils généraux, seraient actionnaires du premier groupe. En l'absence d'un pacte d'actionnaires permettant la répartition du rôle des actionnaires sur d'autres critères que la seule participation au capital, les SDIS seraient alors contraints de n'être associés à des SEM que dans un rôle de second ordre difficilement compatible avec une volonté de conduire un véritable projet territorial. En outre, cette hypothèse conduirait les départements à faire partie d'une SEM ayant pour objet la sécurité civile alors qu'ils n'ont aucune compétence en la matière et que leur participation aux SDIS est purement institutionnelle et financière. L'article L.1521-1 du CGCT dispose expressément que le département ne peut participer au capital des SEM que « *dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi* ». Il semble ainsi hasardeux de faire participer un département à une SEM ayant pour vocation l'exécution

<sup>101</sup> Art 3 du décret n°2002-502 du 7 juin 2004 relatif à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

<sup>102</sup> Le GIP dénommé Blanchisserie inter hospitalière de la Baie du Mont Saint Michel regroupe cinq établissements de soins et traite annuellement huit tonnes de linge.

<sup>103</sup> Art L 1521-21 du Code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute activité d'intérêt général* ».

de missions dévolues aux SDIS sauf à soutenir que l'une des « compétences » du département est de financer le SDIS ce qui reviendrait à adopter une conception fort large de la notion de « compétence » au sens de l'article L.1521-1.

Pourtant, un avis de la cour des comptes formulé en séance le 30 mars 2000 tend à devoir considérer les SDIS comme des actionnaires publics et non privés<sup>104</sup>. Si au sens strict, un SDIS n'est pas un groupement de département ou de commune, l'objet des SDIS est en effet de regrouper les moyens du département et des communes pour assurer la sécurité des personnes et des biens. En considérant les SDIS comme des EPCI sous la tutelle renforcée de l'Etat, la loi aurait dû inclure les SDIS dans les actionnaires du premier groupe.

Cette position pourrait permettre de considérer le montage d'une SEM comme un outil disponible et intéressant de mutualisation entre SDIS et partenaires privés. Ce type de montage aurait pu permettre notamment de conduire un projet d'aménagement et de construction d'une école interdépartementale de sapeurs-pompiers. En considérant, en outre, la formation des sapeurs-pompiers comme une mission d'intérêt général et donc de la compétence d'une SEM, l'exploitation d'une école interdépartementale aurait pu entrer dans le champ de compétence d'un tel groupement.

Mais en l'état actuel de la rédaction des textes, les SDIS sont à considérer comme des actionnaires du deuxième groupe et les départements pourraient ne pas pouvoir les rejoindre au sein d'une SEM. Un important scepticisme entoure donc la possibilité pour un SDIS de créer une SEM pour gérer une activité relevant de sa compétence. Dans le cadre de leur projet de regroupement, les SDIS du Bas et Haut-Rhin envisagent pourtant la possibilité de création d'une SEM pour la construction et la gestion d'un plateau technique commun de formation. Le choix des actionnaires à intégrer à la SEM, la définition de leurs rôles, le dimensionnement de leur apport et, par la suite, les modalités de mise à disposition des équipements et surtout les fondements juridiques envisagés pour justifier de la création d'une SEM nécessiteront, de la part des SDIS concernés, une réflexion approfondie et attentive.

### 2.3.5.2 Les sociétés publiques locales et sociétés locales de partenariat

L'article 20 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, codifié à l'article L. 327-1 du Code de l'urbanisme, prévoit la création des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)<sup>105</sup>.

C'est en effet la nécessaire harmonisation européenne qui a conduit à l'introduction en droit français de ce nouvel outil juridique qui permet aux collectivités locales de recourir à une société commerciale sans publicité et mise en concurrence.

Les sociétés d'économie mixtes et sociétés publiques locales d'aménagement se distinguent, en outre, dans la composition du capital social et des relations contractuelles avec leurs collectivités locales actionnaires. Dans le cas des SEM, le capital est mixte (de 50% à 85% pour le capital public et de 15% à moins de 50% pour le capital dit privé) alors que pour les SPL, les collectivités (au moins au nombre de 2) détiennent la totalité du capital.

Pour l'heure limité à l'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme<sup>106</sup> et par voie de conséquence bien loin des prérogatives des SDIS, le champ de compétence des SPL

<sup>104</sup> Courrier de réponse de Monsieur RESERA, Conseiller référendaire à la Cour des comptes au Président de la Société d'économie mixte et de gestion des Côtes d'Armor (SEMIG 22) fondée en 1984 pour assurer principalement l'informatisation de la gestion départementale puis reconstituée en 1998 pour poursuivre le développement d'un produit destiné aux centres d'incendie et de secours : « *Même si sur le plan formel, les SDIS ne sont ni une collectivité publique ni un de leur groupement, au sens de l'article 2 de la loi de 1983 sur les SEM, la comptabilisation des SDIS dans le collège des actionnaires privés est artificielle et peu conforme à l'esprit de la loi* ». La SEMIG était constituée du Conseil général des Côtes d'Armor, de quatre SDIS, du Crédit mutuel de Bretagne et de la société Révis Communication.

<sup>105</sup> Art. L. 327-1 du Code de l'urbanisme : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, prendre des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital. Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement détient au moins la majorité des droits de vote* ».

<sup>106</sup> Art L.300-1 du Code de l'urbanisme « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti et les espaces naturels* ».

pourrait s'ouvrir à d'autres secteurs d'activités d'intérêt général<sup>107</sup> et devenir dans un avenir proche<sup>108</sup> un nouvel outil possible de mutualisation entre SDIS.

Pour autant, ces sociétés exerceront, contrairement aux SEM, leurs activités « exclusivement pour le compte de leurs actionnaires ». La future société, dont l'actionariat devra être exclusivement public, n'aura donc comme clients que les SDIS membres, ce qui limitera l'attrait pour cet outil administratif. Dans le cas d'une école de formation professionnelle, une SPL ne pourra ainsi dispenser de la formation à d'autres SDIS non membres ou à des personnes privées.

Afin de dynamiser le recours au partenariat public/privé (PPP), une proposition de loi a, en outre, été récemment enregistrée à la présidence du Sénat en vue de permettre la création de nouvelles formes de coopération entre les collectivités publiques et le secteur privé. Cette proposition de loi présente l'originalité de permettre aux actionnaires privés de détenir de 51% à 66% du capital des Sociétés Locales de Partenariat (SLP) contre seulement de 15% à 50% actuellement dans le cadre des SEM. Ces sociétés seraient compétentes pour « *réaliser des opérations d'aménagement, de construction ou pour exploiter des services publics industriels et commerciaux ou toutes autres activités d'intérêt général* »<sup>109</sup>.

En tout état de cause, le recours à une organisation administrative incluant des partenaires privés, potentiellement détenteurs de la majorité du capital, ne pourrait pas concerner certaines missions régaliennes des SDIS assurées pour le compte des Maires et des Préfets. Bien qu'à considérer comme une mission de service public, la formation des sapeurs-pompiers relève, quant à elle, d'un domaine qui pourrait, à l'avenir, être délégué, sous réserve d'une mise en concurrence, à une entreprise publique locale.

### 2.3.6 La délégation de service public, le marché de service public et le contrat de partenariat

Les possibilités administratives qui permettent d'associer un SDIS à un prestataire privé n'ont pas été, dans le présent mémoire, spécifiquement développées. La possibilité d'association de plusieurs SDIS en vue de déléguer, de confier la gestion d'un service public ou de créer et exploiter un ouvrage et son exploitation par un partenaire privé n'est pourtant pas à exclure des possibilités administratives offertes dans un souci de mutualisation.

Outre pour le marché de service public, les procédures décrites par les textes sont conçues pour une seule personne publique et pourraient ainsi conduire à devoir créer, en pratique, un établissement supra départemental du type EPIDIS.

### 2.3.7 Un nécessaire développement des outils administratifs disponibles

Etablissement public administratif, les SDIS sont à considérer comme des personnes morales juridiquement autonomes. Pour autant, force est de constater que les outils de mutualisation disponibles et susceptibles d'être utilisés sans risque juridique par les SDIS restent peu nombreux.

Si certaines collectivités territoriales, comme les établissements de santé, disposent de nombreuses possibilités administratives pour encadrer une démarche de mutualisation, aucun texte législatif ou réglementaire, outre la création d'EPIDIS et la constitution de groupement de commande, rien dans le CGCT ne permet en effet de fonder juridiquement les pratiques de mutualisation entre SDIS.

En conséquence et face à un projet de mutualisation, les SDIS sont tenus d'examiner systématiquement la nature de l'opération envisagée, de la qualifier juridiquement, de mesurer les

<sup>107</sup> Article intitulé « Naissance de la Fédération des entreprises publiques locales » de Thomas Beurey pour Projets publics : « *Quant à l'extension du concept des sociétés publiques locales à d'autres secteurs que l'aménagement, la fédération y est ouvertement favorable* ». Avril 2008.

<sup>108</sup> Une proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales a été adoptée par le Sénat le 4 juin 2009

<sup>109</sup> Proposition de loi tendant à créer des sociétés locales de partenariat présentée par le Sénateur Jean-Léonce DUPONT enregistrée à la présidence du Sénat en date du 27 juillet 2009.

obligations de chacune des parties, de s'assurer des conditions dans lesquelles elle est ou non réalisable avant d'adopter le régime juridique, s'il existe, qui doit lui être affecté. Le premier des points à étudier reste l'aspect financier de l'accord, car bien qu'il puisse être considéré comme non onéreux, l'avantage procuré peut s'analyser en prix déguisé<sup>110</sup>.

Une évolution réglementaire serait alors de nature à protéger voire à encourager les différentes formes de mutualisation entre SDIS<sup>111</sup>. Sur les thèmes où le recours au privé ne représente pas une nécessité, l'introduction dans une loi de la possibilité de création de GIP, sur des thèmes précis et intéressant les SDIS, pourrait représenter une première mesure<sup>112</sup>.

Pour autant, 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. La rédaction d'un contrat d'engagement réciproque établissant un véritable projet de mutualisation au sens de la Cour de justice de la communauté européenne<sup>113</sup> est à considérer comme une nouvelle piste administrative d'organisation de la mutualisation que certains SDIS pourraient dans un proche avenir retenir.

## 2.4 Quels initiateurs pour impulser la mutualisation ?

Au-delà des réflexions sur les limites territoriales de la mutualisation et sur la nature des segments concernés, émerge la nécessité d'identifier l'organisation ou la catégorie d'individus, élus, sapeurs-pompiers qui pourrait agir comme médiateur ou initiateur d'une démarche de mutualisation.

Une telle fonction peut ou non être officielle et mandatée.

### 2.4.1 L'Etat et la Direction de la sécurité civile

Les sapeurs-pompiers, dans leur histoire, ont toujours été ancrés et gérés localement. Outre une hypothétique « nationalisation » des services d'incendie et de secours<sup>114</sup>, il apparaît ainsi à ce jour peu probable que l'Etat s'immisce dans la gestion des SDIS. Il a semblé d'ailleurs peu actif dans la promotion des EPIDIS (Cf. Chapitre 2.3.3 page 22).

L'intérêt de l'exécutif à se déclarer comme un médiateur pour faciliter la mutualisation entre SDIS semble donc être conditionné par l'hypothèse selon laquelle celle-ci pourrait s'inscrire dans un mouvement de réforme plus vaste intéressant le territoire national. Les suites données aux prescriptions du comité Balladur, notamment en ce qui concerne le regroupement potentiel de départements, ainsi que les enjeux de mutualisation développés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques devront à ce titre être attentivement étudiées.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile dispose que « *L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. [Il] en définit la doctrine et en coordonne les moyens* ». La DSC définit ce rôle assigné par la loi à la mise en œuvre de moyens nationaux. Cette dernière inclut la gestion de l'ensemble des personnels, mais aussi l'acquisition, la maintenance et la définition des conditions d'emploi des matériels. Cette action s'exerce sur les SDIS

<sup>110</sup> En droit des sociétés, le caractère lucratif est retenu dès lors qu'il s'agit, pour les parties, de faire des économies.

<sup>111</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du jeudi 12 mars 2009. Madame Elisabeth MARAVAL-JARRIER, chef du service juridique à l'Assemblée des départements de France : « *La mutualisation concerne non seulement les achats de matériel, par le biais de groupements d'achat, mais également les fonctions et les personnels dans les secteurs comme l'informatique, les services juridiques ou les services immobiliers, ou encore l'organisation des ateliers au sens large du terme. Or il existe des obstacles juridiques à leur réalisation parce que les dispositions du code général des collectivités territoriales concernant les SDIS n'ont été conçues que dans la relation SDIS/Communes et EPCI. Il y a manifestement un toilettage à faire en la matière* ».

<sup>112</sup> Proposition d'article à insérer à la loi de modernisation de la sécurité civile « *Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des services départementaux d'incendie et de secours, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de la sécurité civile, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités* ». Dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait favoriser la création de GIP au-delà même des SDIS, les termes « *entre des services départementaux d'incendie et de secours, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé* » pourraient être remplacés par « *entre des personnes de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne morale de droit public* ».

<sup>113</sup> CJCE. Arrêt C-480/06 du 9 juin 2009. Commission contre République fédérale d'Allemagne.

<sup>114</sup> Proposition de loi rétablissant les compétences de l'Etat en matière d'incendie et de secours présentée par Monsieur Jean Francois MENCEL, député. Document mis en distribution le 12 janvier 2009.

pour l'ensemble des sujets. Cependant, « *la DSC estime que cette cohérence se limite au développement d'outils permettant la diffusion des informations nécessaires au pilotage et à la gestion locale des services d'incendie et de secours* »<sup>115</sup>. Face au principe de libre administration des collectivités locales, la DSC doit ainsi s'afficher comme un soutien juridique des acteurs locaux qui souhaitent s'engager dans une démarche de mutualisation.

La DSC, tutelle administrative et réglementaire des sapeurs-pompiers, représente ainsi un médiateur et un facilitateur potentiel.

#### 2.4.2 Les Etats-majors de zone de défense et de sécurité

Depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959, un chef d'état-major, dans chacune des zones de défense, détient les pouvoirs nécessaires notamment à la « *réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité du territoire* ». Pendant de nombreuses années, les zones de défense sont considérées comme des états-majors de sécurité civile dont les préoccupations sont surtout tournées vers les sapeurs-pompiers et quelques associations. Leur domaine d'action est alors spécifiquement celui de la sécurité civile.

La dernière réforme relative à la mise en place de la structure zonale instaurée par le décret n°2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs du Préfet de zone désigne alors ce dernier comme responsable des « *mesures de défense non militaire, de sécurité civile, de gestion des crises et de coordination en matière de circulation routière* ». L'organisation des états-majors de zone devient alors différente. Leurs compétences sont alors élargies. Les termes « *secrétariat général de zone de défense* » et « *état-major de zone de sécurité civile* » sont remplacés par les termes « *états-majors de zone* »<sup>116</sup>. Leurs compétences ne sont alors plus seulement liées aux sapeurs-pompiers et leurs prérogatives s'éloignent de celles de la DSC et des SDIS (Entretien E1 : « La DSC ne peut donc donner des ordres aux zones que dans des secteurs limités. Elle n'a plus la paternité exclusive des états-majors de zone »). Le Préfet de zone et le Préfet délégué sont enfin souvent accaparés par d'autres missions que celles spécifiques à la zone, (Entretien C1 : « Le Préfet de zone est également Préfet de département et de région et le Préfet délégué est souvent utilisé comme un directeur de cabinet par le Préfet et non dédié donc à la zone ») conduisant de fait ces derniers à ne pas pouvoir s'attacher à explorer de nouvelles pistes de mutualisation.

La loi de modernisation de la sécurité civile aurait pu être l'occasion de donner un nouvel élan au niveau zonal. Le premier ministre, à l'occasion du congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France à Saint-Brieuc en 2001, en avait manifesté l'intention<sup>117</sup>. Pour autant, la loi du 13 août 2004 n'a pas repris l'idée d'unités de renfort zonales placées directement sous l'autorité du Préfet de zone. Le gouvernement a renoncé, de même dans le projet de loi soumis au vote des députés et sénateurs, à créer des établissements publics zonaux d'incendie et de secours<sup>118</sup>, pour ne maintenir qu'une version allégée de l'établissement interdépartemental d'incendie et de secours (Cf. chapitre 2.3.3 p 22).

Dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, dont les conclusions ont été adoptées en juin 2008, un nouveau rôle est donné au niveau zonal dont la dénomination devient « *zones de défense et de sécurité* ». Les zones voient ainsi leur champ de compétence élargi, leurs missions et moyens renforcés et adaptés à la gestion des crises majeures. Elles représentent alors chacune un « *niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité du*

<sup>115</sup> GINESTA, G. 2008, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009.

<sup>116</sup> Art 24 du décret n°2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des Préfets de zone.

<sup>117</sup> Pour Monsieur Lionel JOSPIN, premier ministre de l'époque, « *la sécurité civile doit être coordonnée au bon niveau opérationnel, celui de la zone de défense dont nous conforterons les moyens* » ; ajoutant qu' « *un établissement public d'incendie et de secours sera donc institué au niveau de chacune des sept zones de défense* » et prévoyant le renforcement du rôle du Préfet de zone qui « *devra disposer de moyens propres, susceptibles de répondre aux besoins d'une crise importante et de longue durée – et notamment de sapeurs-pompiers. A cet effet, une unité d'intervention et de secours sera placée sous son autorité* ».

<sup>118</sup> Projet de loi VAILLANT-JOSPIN instituant un EPIDIS avec pour contour géographique la zone de défense.

terrain et celle de la mutualisation des moyens<sup>119</sup> ». La régionalisation de la coordination des politiques de sécurité civile ne semble donc pas être l'orientation donnée à la réorganisation des services de l'Etat. Si au sein des zones les démarches de mutualisation des moyens opérationnels se multiplient<sup>120</sup>, les états-majors de zone doivent encore être dotés des équipements nécessaires à la coordination en temps réel des moyens disponibles<sup>121</sup> afin d'assurer leur rôle de coopération interdépartementale et de coordination supra départementale.

Mais les missions des états-majors de zone de défense et de sécurité pourraient encore évoluer notamment en y renforçant la dimension interministérielle<sup>122</sup> et éloignant de fait encore plus les états-majors de zones des préoccupations des sapeurs-pompiers.

Au vu de l'évolution de ses missions et du renoncement à constituer un EPIDIS au sein de chacune d'entre elles, la zone de défense et de sécurité pourrait ne pas devoir être considérée comme un échelon d'avenir pour conduire les expériences de mutualisation entre SDIS.

Pour autant, il appartient à ces mêmes zones de se faire reconnaître par leur rôle d'impulsion, d'entraînement et d'initiative<sup>123</sup> des démarches de mutualisation entre SDIS. Au-delà des compétences inhérentes à l'attribution du fonds d'aide à l'investissement (Cf. Chapitre 3.2.3 page 39), les zones de défense et de sécurité doivent encourager les différentes démarches de mutualisation entre SDIS<sup>124</sup> en se proposant comme coordinateur. Notons que les limites des zones ne doivent pas constituer en l'espèce un frein à la mutualisation avec des SDIS extérieurs à la zone initiatrice du projet.

En outre, le positionnement même des états-majors de zone à l'interface entre structures territoriales et étatiques font que ces derniers doivent être identifiés comme des lieux de dialogue et d'échange d'expériences qui permettent de réunir, autour d'un thème commun, les sapeurs-pompiers issus de différents SDIS (Entretien E7 : « Les états-majors de zone sont des lieux neutres d'échanges »). Tout d'abord dans un souci de mutualisation des ressources humaines et matérielles spécialisées, ont ainsi été créées, au sein de chacun des états-majors de zone, des commissions réunissant les conseillers techniques départementaux de chacune des spécialités. Au-delà des problématiques opérationnelles traditionnelles, et en conformité avec les compétences zonales dans le domaine de la formation des sapeurs-pompiers<sup>125</sup>, les états-majors de zone réunissent régulièrement les responsables des services formation de leur zone<sup>126</sup>.

Dans le cadre des pouvoirs des Préfets de zone, est également envisagée la réalisation d'un schéma zonal d'analyse et de couverture des risques qui, loin d'un simple recueil des différents SDACR, résulterait d'une analyse des risques supra-départementaux dans une perspective de mutualisation<sup>127</sup> mais également d'acquisition par l'Etat, de moyens complémentaires.

<sup>119</sup> Odile Jacob/La documentation française, juin 2008, « *Défense et sécurité nationale, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* », p 180.

<sup>120</sup> Projet d'ordre zonal d'opérations (OZD) initié par l'état-major de zone de défense et de sécurité Sud-est.

<sup>121</sup> Un cahier des charges a été rédigé pour équiper les centres opérationnels de zone (COZ) d'outils de gestion opérationnelle performants (informatique et radio) permettant une interopérabilité informatique entre plusieurs CODIS et entre COZ et CODIS. Ce projet, financé par la DSC, est en cours d'expérimentation entre l'état-major de zone Sud-est et trois SDIS (01, 03 et 69).

<sup>122</sup> Allocution de Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales au colonel Richard Vignon, Président de la FNSPF, le samedi 4 octobre 2008. 115e congrès national des sapeurs-pompiers de France - Rennes. : « *L'échelon zonal a prouvé toute efficacité en matière opérationnelle. J'en renforcerai la dimension interministérielle tout en confortant le rôle des sapeurs-pompiers par une adaptation des emplois supérieurs* ».

<sup>123</sup> GINESTA, G. 2008, « Loi de finances pour 2009 », Rapport parlementaire enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 octobre 2008 : « *Le renforcement des pouvoirs des Préfets de zone devra s'accompagner d'un véritable retour de l'Etat au cœur du dispositif de sécurité civile, qui constitue une fonction régaliennne. Il incombera aux Préfets de zone, qui disposent maintenant d'un support juridique solide, de véritablement coordonner les SDIS en jouant leur rôle d'impulsion et d'initiative* ».

<sup>124</sup> En 2007, les 12 SDIS de la zone de défense et de sécurité Sud-est, avec 4 autres SDIS, ont organisé, sous convention, et sous l'égide de l'état-major de zone, un concours de sapeurs-pompiers professionnels de 2<sup>ème</sup> classe. Cette expérience pourrait être reconduite en 2010.

<sup>125</sup> Article 7 du décret n°2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des Préfets de zone : « *Il coordonne la formation des sapeurs-pompiers* » et article 2 du décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers : « *L'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les Préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles* ».

<sup>126</sup> Arrêté n°2007-2118 du 13 mars 2007 portant nomination de conseillers techniques de zone et création de groupe de travail zonaux au sein de la zone de défense et de sécurité Sud-est.

<sup>127</sup> L'état-major de zone Est a rédigé il y a plusieurs années un ordre d'opérations zonal à partir d'une analyse des risques supra-départementale.

Timidement annoncée, ce même souci d'échanges pourrait enfin utilement permettre de réunir les Présidents de conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours au sein d'une commission zonale<sup>128</sup> (Correspondance C1 : « Cette nouvelle instance serait de nature à permettre des synergies et donc des mutualisations de moyens ou de crédits »).

Bien que les préoccupations des états-majors de zone de défense et de sécurité, dans le cadre des missions dévolues, semblent peu à peu s'éloigner des prérogatives des SDIS, il apparaît enfin important, afin que la DSC puisse continuer à assurer leur pilotage, d'attacher une attention particulière à maintenir une forte représentation du statut de sapeur-pompier et à conforter leur rôle<sup>129</sup> au sein de ces états-majors de zone de défense et de sécurité<sup>130</sup> (Entretien E1 : « La DSC doit s'appuyer sur des statuts proches de sa culture »). Les démarches de mutualisation entre SDIS ne pourront en effet être encouragées et mises en œuvre que par des cadres proches de la culture des dirigeants de SDIS.

### 2.4.3 Les élus locaux

L'impulsion peut également venir du décideur politique qui constitue l'élément moteur le plus constant et important du paysage administratif français. Pour conduire une démarche de mutualisation, une volonté politique d'impulser la démarche et de la conduire à son terme est en effet une condition nécessaire<sup>131</sup>. Décider d'une orientation est une décision qui n'a de valeur que si elle est portée par le politique et non par le technicien. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette condition, avec une maîtrise d'ouvrage bien identifiée et motivée, qu'elle peut avoir des chances de mobiliser et de durer.

Dans le cadre de la problématique de la mutualisation, sont concernés les élus représentant les communes, les EPCI et les départements au sein des conseils d'administration des SDIS<sup>132</sup> ainsi que les élus siégeant à la Conférence Nationale des services d'Incendie et de Secours (CNSIS).

A la différence des fonctionnaires territoriaux ou d'Etat, ces élus disposent, sur la démarche de mutualisation, d'une expérience incontestée acquise depuis plusieurs années au sein des intercommunalités et qui conduit, de fait, à les considérer potentiellement comme des initiateurs des démarches de mutualisation entre SDIS. Ces mêmes élus sont, en outre, sensibilisés à la démarche de mutualisation des moyens et des services supports avec les conseils généraux initiée dans de nombreux départements<sup>133</sup>.

Si le portage institutionnel constitue une condition nécessaire à la démarche de mutualisation, il n'en demeure pas moins que les élus locaux semblent dans les faits peu intéressés par l'idée même d'une structure administrative interdépartementale (Entretien E12 : « C'est le besoin qui permet de conduire à la mutualisation, créer quelque chose sans besoin particulier est toujours dangereux ! »). Dans un contexte politique peu favorable à toute tentative de remise en cause des compétences locales, l'élu ne semble pouvoir être le médiateur attendu pour la constitution d'EPIDIS. Instituer une gestion interdépartementale pour les services d'incendie et de secours les priverait assurément d'une vitrine. Elle réveillerait en outre de profonds traumatismes liés à l'instauration de l'organisation départementale en 1996.

Le manque de soutien politique donné à la mutualisation doit donc être identifié comme un frein à la démarche. Cette même frilosité est parfois observée dans le cadre de la répartition des compétences au sein des intercommunalités<sup>134</sup>.

<sup>128</sup> Cette commission se réunit actuellement dans le seul objectif de répartition du FAI.

<sup>129</sup> ALLIOT-MARIE, M - Op. cit. Note n°122.

<sup>130</sup> Les derniers avis de vacance pour les postes de chefs d'états-majors de zone de défense et de sécurité ont été ouverts à d'autres statuts que celui d'officier de sapeurs-pompiers.

<sup>131</sup> Article « *Services financiers, La mutualisation entre en phase opérationnelle* » paru dans La Gazette n° 1996 de septembre 2009 : « *Au commencement est la volonté politique. La mutualisation s'inscrit alors d'avantage dans un projet de territoire que lorsqu'elle est promue et réalisée sous l'impulsion des seuls directeurs généraux* ».

<sup>132</sup> Art. L. 1424-24. et 1424-1 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>133</sup> Op. cit. Note n°7.

<sup>134</sup> Jean LAVERSANNE : « *Il faut faire un vrai travail de sensibilisation pour que les Maires et les élus intercommunaux passent à leurs DGA la commande d'examiner la manière dont ils peuvent mutualiser certains services* ».

Les enjeux territoriaux et le contexte national peuvent cependant venir ponctuellement infirmer ce manque d'initiative de mutualisation de la part des élus locaux<sup>135</sup>. Une convention cadre entre les départements du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort, au sein de laquelle la sécurité civile figure parmi les axes listés de collaboration, a ainsi été signée en septembre 2007 par les conseils généraux respectifs. La convention de partenariat entre les SDIS du Bas Rhin et du Haut Rhin, signée à Ribeauvillé le 15 juin 2006 sous l'égide des deux conseils généraux, a également fixé comme objectif le partage de leurs compétences, de leurs savoirs et de leurs moyens et a conduit à envisager la fusion des deux services formation.

Malgré le problème de la couleur politique des collectivités locales en présence qui peut constituer un frein significatif pour les démarches de mutualisation, les élus locaux représentent donc, à bien des titres, un niveau important de médiation pour faciliter les échanges et regroupements entre SDIS. Leur représentation au sein de la CNSIS<sup>136</sup> pourrait en outre permettre de valoriser les démarches entreprises et favoriser ainsi toutes évolutions réglementaires favorables aux expériences de mutualisation.

Le principe de libre administration des collectivités locales conduit cependant l'Etat à rester tributaire des positions prises par le conseil d'administration. (Courrier C1 : « Il me semble judicieux de vous rappeler le principe de libre administration des collectivités. Les SDIS n'échappent pas à ce principe. Tant qu'aucune orientation nationale ou zonale ne sera acceptée, il sera difficile d'imposer quoique ce soit aux Présidents de CASDIS »).

Au-delà du rôle important que peuvent tenir les élus des conseils d'administration dans le cadre des projets de mutualisation, ce mémoire est également l'occasion de s'autoriser à réfléchir au rôle potentiel des élus régionaux.

Il est ainsi possible d'imaginer les élus régionaux se saisir des services d'incendie et de secours dans le cadre de la suppression du département. En quête de représentation institutionnelle et territoriale, les élus régionaux trouveraient ici une formidable opportunité en prenant à leur charge la gestion des SDIS. Leur organisation et leur connaissance des départements constituant la région seraient alors un atout majeur pour faciliter les démarches de mutualisation.

Mais le concept de département est encore présent et mis à part le domaine important de la formation professionnelle, la Région ne dispose pour l'heure d'aucune prérogative en matière de services d'incendie et de secours<sup>137</sup>.

Pour autant, les recherches menées dans le cadre de ce mémoire ont permis d'identifier plusieurs expériences de mutualisation où le conseil régional s'est identifié comme partenaire de la démarche.

Intéressé par le SDIS au titre d'un réseau susceptible de relayer la politique de santé environnementale, le conseil régional de Rhône-Alpes a ainsi subventionné le réseau d'échanges, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail initié par le SDIS 26 pour les huit services d'incendie et de secours de la région (Cf. Chapitre 0 page 8). Ce même conseil régional de Rhône-Alpes avait déjà subventionné la démarche de développement durable initiée par le SDIS 26<sup>138</sup>.

Dans le domaine de la formation et notamment dans le cadre du projet d'école interdépartementale du Bas et Haut Rhin, la société IECI Développement évoque l'intérêt pour la Région Alsace de ce projet<sup>139</sup> et peut laisser à imaginer l'implication de cet échelon régional dans le projet.

Outre un intérêt stratégique calculé, les conseils régionaux peuvent également partager avec les SDIS des préoccupations communes. Pour mémoire, les régions territorialement concernées

<sup>135</sup> Op. cit. Note n°80.

<sup>136</sup> Art 44 de la loi n°2004-811 de modernisation de sécurité civile.

<sup>137</sup> Seules les régions n'ont pas de compétence directe en matière de sécurité civile alors qu'il s'agit de dépenses obligatoires pour les communes et les départements.

<sup>138</sup> Rencontre avec des « faiseurs de développement durable » sur la thématique de la sensibilisation. Mercredi 1<sup>er</sup> avril 2009. Intervention du Lieutenant Colonel Jean Luc BECCARI. Intégration des principes du développement durable dans les pratiques du SDIS, diffusion auprès des SDIS de Rhône-Alpes.

<sup>139</sup> Société IECI Développement : « Ce projet sait tirer profit des spécificités de la région Alsace pour construire un pôle d'attraction qui valorise la région, le savoir faire pompier et peut constituer un autre pôle d'excellence complémentaire à côté des pôles universitaires par exemple ».

peuvent décider, par délibération de leurs assemblées délibérantes, d'adhérer au même titre que les services départementaux d'incendie et de secours à l'Entente, établissement public œuvrant pour la protection de la forêt méditerranéenne et de son environnement<sup>140</sup>.

Dans le cadre de l'organisation territoriale de l'Etat sur fond de révision générale des politiques publiques, le niveau régional devient le niveau de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques et de pilotage de leur adaptation aux territoires.

Pour ne citer, à titre d'exemple, que des problématiques proches des compétences de sécurité civile, la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) constituées des DRE, DIREN et DRIRE a été engagée par circulaire du Premier ministre avec un projet de neuf directions en 2009, puis onze en 2010 pour un déploiement complet en 2011.

Au titre d'une régionalisation des politiques de santé, de nombreuses structures et dispositifs régionaux (URCAM, MRA, ARH, ...) intégreront ainsi prochainement les futures agences régionales de santé (ARS)<sup>141</sup>.

Les conseils régionaux pourront ainsi prochainement et légitimement se positionner comme coordinateur de gestion interdépartementale et concurrencer sur ce thème les états-majors de zone de défense et de sécurité qui, parallèlement, semblent s'éloigner des missions spécifiques des sapeurs-pompiers.

Dans le cadre de la recherche de subventions pour favoriser les démarches de mutualisation entre SDIS, les demandes de subventions européennes sont enfin étudiées au sein des conseils régionaux (Cf. 3.2.3 chapitre page 41).

#### 2.4.4 L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers

L'ENSOSP doit conduire, par la formation des cadres, à favoriser le principe même de mutualisation en évitant, par méconnaissance, les réticences individuelles. L'ENSOSP s'est ainsi positionnée, au titre de ses objectifs 2009, en « mutualisateur » des ressources et des savoirs<sup>142</sup>.

Au titre de son rôle d'« animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers<sup>143</sup> », cette dernière se doit ainsi et avant tout de promouvoir la mutualisation des informations à caractère pédagogique (Cf. chapitre 2.1.1 page 8). Le portail national des ressources et savoirs (PNRS) devrait permettre de faciliter ces échanges.

Dans son domaine de compétence, l'ENSOSP doit, en outre, piloter la mutualisation de certaines formations. La formation des officiers et des conseillers techniques fait déjà souvent l'objet de démarches de mutualisation.

#### 2.4.5 Les sapeurs-pompiers

Les directeurs départementaux d'incendie et de secours participent à la stratégie de conduite des établissements publics. Ils sont à ce titre à considérer comme des assistants à maître d'ouvrage des politiques publiques territoriales. Au même titre que les directeurs généraux des services<sup>144</sup> au sein des collectivités territoriales et des EPCI, c'est à ce titre qu'ils peuvent initier une démarche de mutualisation.

Les directeurs départementaux développent depuis plusieurs années des dispositions intellectuelles favorables et propices à la mutualisation et à la coopération interdépartementale. Bien qu'ils regrettent que la démarche de mutualisation ne soit encouragée qu'au sein de leurs structures (Entretien E8 : « Les SDIS n'ont pas l'exclusivité des expérimentations. Il faut que leurs grands frères

<sup>140</sup> Article L1424-59 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>141</sup> La création des ARS contribue à l'organisation territoriale de la santé. Elles se substitueront aux sept organismes chargés actuellement de mettre en œuvre les politiques sanitaires et médico-sociales. Les ARS auront pour mission de mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé publique arrêté au niveau national.

<sup>142</sup> Le sabre et la plume. Numéro 6. Mai 2009.

<sup>143</sup> Art 2 du décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers : « L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers a pour missions : [...] L'animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers, et notamment la coordination, en liaison avec les Préfets de zone, des formations, des recherches et des actions de coopération assurées par ces écoles ».

<sup>144</sup> Jean Pierre PAPE, DGS de Clermont Communauté « Nous avons rédigé une note commune posant la problématique de la mutualisation en faisant des propositions au politique qui les a validées ».

que sont les conseils généraux montrent l'exemple»), ils paraissent ainsi convaincus que l'isolationnisme départemental a vécu<sup>145</sup>. Leur adhésion, pour certains d'entre eux, à l'ANSDIS qui, par essence, a vocation à faciliter les échanges entre DDSIS et qui, par le passé, a déjà favorisé le développement d'outils partagés<sup>146</sup>, entretient ces prédispositions naturelles.

Les enseignements dispensés au sein des formations d'adaptation aux emplois de direction dispensées à l'ENSOSP et la multitude des sujets de mémoire relatifs à la mutualisation entre SDIS (annexe 10) proposés au sein de ces cursus participent en outre au développement de ces prédispositions.

Dans le cadre de la création d'un EPIDIS, l'article L 1424-51 prévoit désormais que les représentants de l'Etat dans les départements concernés et les Présidents des conseils d'administration de ces mêmes départements ne soient consultés que pour avis. Il revient donc aux SDIS eux-mêmes, et non plus aux départements, d'instituer une forme de coopération entre eux. De même, l'article L 1424-52 définit les compétences de l'EPIDIS tout en laissant aux SDIS les choix des attributions de l'établissement qui peuvent lui être transférées. Il y a lieu enfin de noter que la création d'EPIDIS constitue enfin, pour les cadres dirigeants, une possibilité d'évolution professionnelle source potentielle d'encouragement dans le cadre d'une nouvelle relation hiérarchique et fonctionnelle. C'est d'ailleurs, dans le texte de loi, l'une des seules modalités qui ait été définie par les parlementaires.

Les services départementaux d'incendie et de secours sont désormais des acteurs territoriaux responsables de taille adaptée et dotés d'une capacité d'expertise reconnue.

Les démarches de mutualisation, si elles apparaissent nécessaires localement, reposent sur le bon vouloir de quelques décideurs, voire même d'amitiés personnelles les liant. Si le temps passé sur un même emploi de direction pourrait ainsi, à tort, être considéré comme un facteur favorable à l'émergence de ce type de dynamique en ce sens qu'il garantit la connaissance de ses homologues des SDIS voisins, il conduit souvent, dans les faits, à ne pas rechercher l'innovation ou la conduite du changement. Les DDSIS, en poste à l'époque de la « départementalisation » qui ont, pour certains, depuis peu achevé la mise en place d'une structure départementale et autonome peuvent, en outre, être peu enclins à engager une démarche de mutualisation et redéfinir ainsi une nouvelle organisation et un nouveau périmètre de leur activité. La mobilité des cadres induite par une possible étatisation des sapeurs-pompiers<sup>147</sup> ou une possible évolution du statut des directeurs vers un emploi fonctionnel<sup>148</sup> ne peut alors apparaître comme un frein à la démarche de mutualisation.

La dynamique n'est en tout état de cause en aucun cas collective, elle reste locale voire localisée et sporadique.

Les DDSIS doivent donc être les initiateurs des démarches de mutualisation qui doivent reposer sur une véritable stratégie politique afin de conduire à son développement et à son application.

---

<sup>145</sup> Formulation extraite du mémoire « *Dix ans après la loi de départementalisation, les EPIDIS ont-ils un avenir ?* ».

<sup>146</sup> L'ANSDIS est à l'origine de la signature d'une convention avec Orange Business Services pour la dématérialisation des marchés publics et d'un accord cadre pour l'acquisition par les SDIS de licences Windows Sélect 6.

<sup>147</sup> Op. cit. 114.

<sup>148</sup> Un projet de décret modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif aux emplois de direction des services départementaux d'incendie et de secours fixe à 5 ans la durée de nomination d'un directeur et directeur départemental adjoint au sein d'un même département.

### **3 PROPOSITION D'AXES STRATEGIQUES DE PROMOTION ET DE FACILITATION DE LA DEMARCHE DE MUTUALISATION**

Le chapitre précédent proposait des éléments de diagnostic qui doivent à présent permettre d'envisager des orientations et prescriptions de nature à promouvoir et à faciliter les démarches de mutualisation.

Il s'agit désormais d'envisager le développement d'outils et de procédures de nature à décloisonner les SDIS poursuivant les mêmes objectifs en assurant la transversalité de l'information et le partage d'initiatives performantes.

#### **3.1 Choix d'orientations stratégiques pour la DSC et responsabilité associée**

##### **3.1.1 Positionnement de la DSC**

La DSC s'est engagée dans une démarche d'encouragement à la mutualisation entre SDIS. La proposition du sujet du présent mémoire en est une première et évidente illustration.

Au titre des missions régaliennes de l'Etat, il lui incombe de recenser les actions positives menées localement, d'impulser de nouvelles initiatives et de promouvoir les procédures réussies de mutualisation.

La DSC se doit également d'accompagner les SDIS dans la mise en œuvre opérationnelle de la mutualisation, d'animer le partage d'outils et de bonnes pratiques et de produire, en concertation avec les SDIS engagés dans cette démarche, des recommandations stratégiques et méthodologiques.

Cette démarche d'encouragement est également l'occasion pour la DSC de répondre aux attaques de certains élus qui l'accusent de se désintéresser des finances locales<sup>149</sup>, de préparer des réponses aux critiques que ne manqueront pas d'émettre les rapports annoncés<sup>150</sup> et enfin de mettre en œuvre les recommandations parlementaires<sup>151</sup>.

Il s'agit au travers de ce mémoire de proposer à la DSC des axes stratégiques pour faciliter les démarches de mutualisation entre SDIS.

Seront ainsi qualifiées d'opportunités et de menaces les éléments extérieurs à la DSC sur lesquels il paraît difficile d'agir, et de forces et de faiblesses les caractéristiques sur lesquelles il pourra être possible de s'appuyer pour juger de la pertinence des orientations stratégiques à poursuivre.

##### **3.1.2 Matrice et orientations stratégiques**

L'analyse des besoins et des attentes présentées au chapitre précédent doit conduire à proposer une segmentation des actions à mener pour faciliter la mutualisation entre SDIS.

La matrice stratégique, proposée en annexe 4, a été élaborée en croisant les résultats de l'environnement avec les résultats de l'analyse des moyens de la DSC. Les résultats de cette analyse exprimés en stratégies de développement, de renforcement, de rempart ou de dégagement, ont été hiérarchisés et ont permis de structurer les chapitres suivants du présent mémoire.

---

<sup>149</sup> Séance ordinaire du 12 novembre 2008 de l'assemblée nationale relative au projet de loi de finances pour 2008. GINESTA : « *On ne peut pas parler de pilotage, si l'on se contente de définir la doctrine d'emploi et de coordonner les moyens opérationnels en se désintéressant du coût qu'ils représentent pour nos concitoyens. L'Etat semble se désintéresser de la dépense des SDIS alors qu'il a un rôle essentiel de régulateur, notamment pour la gestion des personnels, et que la maîtrise des dépenses publiques est une priorité nationale.* ».

<sup>150</sup> Rapport de la Cour des comptes annoncé pour l'année 2011.

<sup>151</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. p. Note n°41. Proposition n°17 : « *Promouvoir toute forme de coopération entre SDIS permettant la mutualisation de certaines fonctions comme les achats ou la formation* ».

Les orientations stratégiques décrites ci-après peuvent être engagées simultanément ou successivement :

- Prendre la position de chef de file : Même si cette position doit mobiliser des ressources internes importantes, une posture « offensive » dans cette démarche d'encouragement à la mutualisation représente une opportunité pour la DSC de s'affirmer dans sa mission de pilotage des SDIS,
- Développer un partenariat : Dans le respect du principe de libre administration des collectivités, la DSC pourrait s'inscrire dans une démarche d'accompagnement des SDIS qui souhaitent s'engager dans une démarche de mutualisation. Cet accompagnement ne pourra cependant être reconnu que s'il apporte aux différents protagonistes une réelle valeur ajoutée dans le cadre de la connaissance des possibilités administratives et juridiques,
- Se positionner en suiveur avec initiative : L'action de la DSC serait ici postérieure à l'engagement de la démarche de mutualisation. Il s'agirait en effet de valoriser les expériences de mutualisation reconnues comme pertinentes et abouties,
- Se positionner en suiveur sans initiative : Il s'agirait ici de communiquer sur les expériences de mutualisation menées localement dans un souci d'encouragement de la démarche.

#### 3.1.3 Responsabilité engagée

Avant toute proposition stratégique d'action, il apparaît opportun de s'interroger sur la responsabilité de la DSC susceptible d'être engagée à l'occasion d'actions visant à faciliter la mutualisation entre SDIS.

La promotion d'axes stratégiques pour les SDIS ne doit pas être perçue comme une entrave au principe de libre administration des collectivités locales.

La DSC doit se positionner en soutien juridique des acteurs locaux en vue de faciliter la mutualisation entre SDIS<sup>152</sup>. Cette mission intègre le « *développement d'outils permettant la diffusion des informations nécessaires au pilotage et à la gestion locale des services d'incendie et de secours* »<sup>153</sup>. Il revient ainsi à la DSC de recommander et non d'imposer<sup>154</sup> aux SDIS de s'engager dans la voie de la mutualisation.

Dans un souci de protection juridique de la DSC, une attention particulière devra donc être donnée à la présentation des recommandations. Les publications devront ainsi toutes explicitement proposer une formule de réserve justifiant de l'objectif de la DSC à opposer à toute nouvelle directive réglementaire<sup>155</sup>. Le titre des documents publiés enfin devra être suffisamment explicite pour être considéré à sa juste valeur d'orientation. Dans le cadre de la promotion des démarches de mutualisation entreprises, un titre comme « *Recueil des pratiques* » devra ainsi être préféré à « *Guide des bonnes pratiques* » pouvant être considéré comme trop directif et emprunt de jugement de valeur (Cf. Chapitre 3.3.1 page 43).

---

<sup>152</sup> D'après un entretien réalisé auprès d'un chef de service à la DSC par le Commandant Franck MACHINGORENA. « Dix ans après la départementalisation, les EPIDIS ont-ils un avenir ? ». Mémoire FAE DDA n°5 – ENSOSP, mai 2007. 50 pages.

<sup>153</sup> GINESTA, G - Op. cit. Note n°115.

<sup>154</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du mardi 9 juin 2009. Madame Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités : « *On n'a sans doute pas réfléchi à toutes les mutualisations possibles, comme pour ce qui concerne les écoles, qu'on me demande souvent d'inaugurer et dont les départements sont très fiers. Sans doute serait-il plus sage de mettre en place des établissements plus complets offrant des services à plusieurs départements. C'est une recommandation parmi d'autres* ».

<sup>155</sup> Dans le cadre de travaux sur les atmosphères explosives, l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) avait, dans une démarche similaire, utilisé dans un compte rendu de réunion les termes suivants : « *Le ministère chargé du travail précise que ce document n'a pas de valeur réglementaire et que l'application de la directive sociale est de la représentation de l'employeur. [Les rédacteurs] précisent que les avis formulés n'ont pas de valeur réglementaire. Ils synthétisent des points de vue d'experts interrogés sur des questions précises et visent à clarifier, les modalités pratiques d'application des textes en vigueur. Les réponses données ne sont pas les seules possibles. Elles ne complètent ni ne remplacent les textes réglementaires qui seuls s'imposent* ».

La démarche de mutualisation une fois initiée, l'implication de la DSC dans un rôle d'accompagnement à la démarche de mutualisation est à préciser.

L'hypothèse selon laquelle la DSC pourrait participer activement au montage administratif de mutualisation est tout d'abord à écarter. Ce rôle ne pourrait en effet s'exercer qu'au travers d'un marché de service de prestations intellectuelles et de conseil juridique soumis à publicité et mise en concurrence avec engagement possible de la responsabilité de l'Etat. S'il est vrai que de nombreux organismes para-administratifs dispensent parfois de tels services, la légalité de leurs interventions au regard du droit communautaire et du droit des marchés publics français peut être considérée comme douteuse sauf à remplir les conditions strictes du « in house » imposées par la Cour de justice de la communauté européenne. Par essence même, la DSC est indépendante de l'organisation des SDIS et ne saurait alors remplir les conditions du « in house ».

L'implication de la DSC pour faciliter les démarches de mutualisation ne peut alors s'exercer qu'au travers de la formulation d'avis sur les projets annoncés de mutualisation. Si dans le cadre de sa mission de pilotage, il apparaît opportun que la DSC formule, sur le fond et fort des retours d'expérience connus et analysés, un avis sur la pertinence même du sujet de mutualisation, le choix du montage administratif, quant à lui, ne devra faire l'objet d'aucun commentaire. La complexité des procédures et les incertitudes juridiques associées (Cf. chapitre 2.3 page 21) sont en effet telles qu'un avis formulé par la DSC sur la pertinence du support administratif envisagé par les SDIS engagerait inévitablement la responsabilité de l'Etat. En théorie, il incombe en outre aux seuls services des Préfectures d'assurer un contrôle sur la légalité d'un montage administratif.

## **3.2 Inciter à la mutualisation**

### **3.2.1 La formation des cadres dirigeants**

La formation initiale et continue des cadres dirigeants des SDIS représente sans aucun doute une occasion incontestable d'encourager et de valoriser des démarches de mutualisation entre SDIS.

Les séquences pédagogiques relatives à la culture administrative dispensées lors des formations aux emplois de direction<sup>156</sup> devraient ainsi présenter explicitement les différentes opportunités et possibilités de mutualisation ainsi que les différents outils administratifs disponibles.

En outre, les mémoires de stage réalisés à l'occasion des cursus supérieurs de formation aux emplois de direction sur le thème de la mutualisation (Cf. Annexe 10) doivent être valorisés et aisément accessibles par les initiateurs et médiateurs potentiels de ce type de démarche. Le projet de revue scientifique édité par l'ENSOSP qui proposera prochainement un résumé des mémoires primés représentera à ce titre un vecteur de communication intéressant.

### **3.2.2 La communication des pratiques locales de mutualisation**

Dans un souci d'incitation et avant toute communication de procédures spécifiques, la DSC doit en outre pouvoir se faire l'écho d'initiatives de mutualisation menées sur le territoire national ou international.

Pour ce faire, il est proposé de publier un support de communication dédié spécifiquement aux expériences abouties de mutualisation.

Sur la base d'exemples innovants, cet outil pourrait présenter des réponses concrètes à la fois méthodologiques et stratégiques au plus proche des attentes des acteurs du terrain.

Pour autant et afin de présenter la démarche de mutualisation comme un mode de management des organisations à opposer à une restrictive recherche d'économies, il est recommandé d'exclure de ce support de communication toutes références à des économies chiffrées dont auraient pu bénéficier les SDIS partenaires. Seuls les montants des subventions potentiellement perçues à l'occasion du montage administratif de la démarche pourraient y être précisés.

---

<sup>156</sup>Guide National de Référence des emplois, des activités et des formations de tronc commun des sapeurs pompiers professionnels et volontaires, annexé à l'arrêté du 9 décembre 2009 : CAD 5 et 6 respectivement pour la formation de chef de groupement et de directeur départemental adjoint.

Les SDIS initiateurs et les SDIS partenaires devront y être explicitement identifiés afin de rendre concrètes les démarches présentés et de présenter la DSC comme un organisme en capacité d'identifier et de valoriser les démarches innovantes menées.

Ce vecteur de communication qui n'aurait d'autre but que de valoriser les SDIS engagés dans une démarche de mutualisation doit en outre encourager ces derniers à souhaiter communiquer et à vouloir partager leur expérience. Pour autant et de manière paradoxale, le sentiment de fierté qui peut naître lors de la communication d'une démarche aboutie de mutualisation peut s'accompagner d'une prise de conscience de l'intérêt de l'expérience et d'une frilosité à communiquer à l'avenir sans contrepartie.

Au vu de l'effet recherché la DSC pourrait opter pour un support d'édition original et peu utilisé au sein de la DSC.

Une plaquette de communication de quelques pages pourrait ainsi être proposée. Une maquette de ce que pourrait représenter ce support de communication est proposée en annexe 5.

Ce support de communication pourrait utilement être diffusé aux élus impliqués dans la conduite des SDIS par l'intermédiaire de la CNSIS.

La fréquence des publications reste à définir. Si l'objectif est avant tout d'amorcer un cycle de nature à faciliter les démarches de mutualisation, il n'en demeure pas moins qu'une attention particulière devra être portée à la pertinence et à la nouveauté des procédures valorisées.

#### 3.2.3 L'incitation financière

##### 3.2.3.1 Une nécessaire évolution du fonds d'aide à l'investissement

Institué par l'article 129 de la loi de finances pour 2003, codifié à l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, en remplacement de la majoration exceptionnelle de la DGE des SDIS mise en place pour trois années, le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS, financé par l'Etat, a été ensuite pérennisé pour aider au financement d'opérations « *correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques*<sup>157</sup> ». Les règles d'application de cette loi ont été précisées par le décret n°2003-883 du 16 septembre 2003.

Représentant entre 8% et 10% des investissements annuels des SDIS<sup>158</sup>, les thèmes éligibles à ce fonds sont précisés chaque année par voie de circulaire et amènent de fait à considérer le FAI comme un levier d'orientation important sur les investissements des SDIS.

La circulaire du 5 février 2007 a eu pour objet de réorienter l'utilisation du FAI vers le financement de moyens lourds dédiés à la couverture des risques majeurs et l'encouragement à la mutualisation.

La circulaire de 2008<sup>159</sup> s'est inscrite dans la continuité de celle de 2007.

Au fil des années, le FAI a ainsi permis aux SDIS d'acquérir notamment des équipements de protection contre les menaces NRBC puis de participer à la mise en place du dispositif d'interopérabilité ANTARES.

Force est de constater que le soutien à des investissements mutualisés est cependant resté très marginal<sup>160</sup>.

Depuis quelques années, le fonctionnement du FAI a attiré de nombreuses critiques émanant tant de la représentation nationale, du ministère de l'économie et des finances, que de la Cour des comptes<sup>161</sup> et devrait conduire le législateur à une réforme du dispositif<sup>162</sup>. Cette évolution réglementaire pourrait utilement être utilisée pour favoriser la mutualisation entre SDIS.

<sup>157</sup> Article L. 1424-36-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>158</sup> Le FAI, inscrit au titre VI du budget du ministère de l'intérieur, chapitre 67-50, article 80 (subventions d'équipement aux SDIS) a été doté de 45 millions d'euros en AP en 2003, de 54 millions en 2004, 61,45 millions en 2005, 64,5 millions en 2006, 37,5 millions en 2007, 28 millions en 2008 et de 24,4 millions en 2009.

<sup>159</sup> Circulaire du 15 février 2008 relative à la répartition des crédits 2008 par zone de défense du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours.

<sup>160</sup> Conférence nationale des services d'incendie et de secours. Réunion du 10 mars 2005.

<sup>161</sup> Cour des comptes 2005.

<sup>162</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du jeudi 12 mars 2009. Monsieur Bernard NIQUET, Préfet de la région Lorraine et de la Moselle, Préfet de la zone de défense Est : « *Son objectif était de mettre à disposition des SDIS des*

La première évolution pourrait expressément désigner toutes les opérations de mutualisation comme éligibles au titre du FAI. L'objectif de cette proposition est de donner pleinement au FAI son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS et de permettre à l'Etat d'imposer des priorités sur un thème choisi. Si la circulaire du 5 février 2007 a eu pour objectif de réorienter l'utilisation de ces fonds vers le financement « *de moyens lourds et structurants couvrants les risques majeurs et d'encourager la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels* », la référence au principe de mutualisation pourrait être élargie pour favoriser les investissements communs autres que matériels ou spécifiques, par exemple, au domaine de la formation. Une des propositions de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des SDIS<sup>163</sup> vise ainsi à mettre le FAI au service de toute forme de mutualisation entre SDIS. Un projet de décret destiné à imposer aux Préfets de zone des priorités d'acquisition de matériel recensées par l'Etat au titre du FAI devrait être prochainement examiné par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).

La deuxième proposition vise à perpétuer la possibilité pour la DSC d'investir dans des infrastructures mutualisées à partir d'une partie des fonds du FAI. C'est ainsi que depuis 2006, l'Etat a instauré un préciput<sup>164</sup> et a ainsi conservé une somme de l'ordre de 20% à 23% de l'ensemble des sommes réparties pour financer le programme ANTARES<sup>165</sup> destiné à moderniser les réseaux de communication de tous les services concourant à la sécurité civile (SDIS, SAMU, police ...) à partir du réseau ACROPOL de la Police Nationale<sup>166</sup>. Les quelques 80% restants ont été répartis entre les zones de défense et de sécurité. La « sanctuarisation » d'une partie des fonds du FAI avant répartition zonale pour le financement d'infrastructures nationales est à considérer comme une forme de mutualisation qui, à budget constant, permet d'éviter des modes différents de répartition du FAI entre zones de défense et de sécurité. (Entretien E1 : « Il est difficile de trouver la clé de répartition pour subventionner les SDIS. La DSC en captant une partie du FAI pour assurer cette charge évite ainsi une problématique aux zones de défense. C'est une forme de mutualisation qui ne coûte rien et qui simplifie le fonctionnement des zones et des SDIS »). Si certains proposent la suppression du préciput<sup>167</sup>, d'autres quant à eux préconisent l'utilisation d'une part encore plus importante du FAI pour financer des actions complètes et directes de l'Etat sur les dossiers stratégiques liés à des risques exceptionnels et majeurs<sup>168</sup>.

La dernière proposition vise à préserver une dernière part nationale du FAI pour soutenir et encourager les expériences de mutualisation<sup>169</sup>. Le montant de la part réservée pourrait être déterminé chaque année, après avis de la conférence nationale des services d'incendie et de secours, au vu des prévisions d'investissements innovants et des projets zonaux ou interdépartementaux de mutualisation. Cette part du FAI, désignée par les termes « *FAI-Orientation* » par la CNSIS, serait

---

*matériels utilisables par tous et donc susceptibles d'être mutualisés, mais il a été utilisé différemment selon les zones. Pour le répartir, certaines se sont appuyées sur les quotas de population, d'autres ont préféré soutenir les investisseurs ou encore, comme la zone Est, prendre en compte les aspects fiscaux de chaque départementaux [...]. Le FAI n'a pas donné ce que l'Etat et la représentation nationale souhaitent. Il n'a pas évité le saupoudrage alors que l'objectif était de mettre à disposition des zones et des SDIS des matériels susceptibles de servir à tout le monde, d'être mutualisés et projetés. [...] « La procédure administrative est tellement lourde que les délais sont très souvent dépassés, rendant impossible l'achat des équipements. [...] Il serait plus simple de déléguer cette responsabilité au Préfet de zone, qui pourrait effectuer cette répartition en s'appuyant sur les SDIS. [...] Le FAI, dont le Préfet de zone est en quelque sorte le répartiteur doit évoluer ».*

<sup>163</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI, – Op. cit. Note n°41. Proposition n°5.

<sup>164</sup> Le montant du préciput national a été fixé à 6M€ pour l'année 2008.

<sup>165</sup> Adaptation Nationale des Transmissions Aux Risques Et Aux Secours (Réseau national de radiocommunications numériques pour les sapeurs-pompiers).

<sup>166</sup> 10 millions d'euros et 14,8 millions d'euros inscrits respectivement dans les lois de finances 2008 et 2009.

<sup>167</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du jeudi 12 mars 2009. Monsieur Bernard NIQUET, Préfet de la région Lorraine et de la Moselle, Préfet de la zone de défense Est : « Une autre formule consisterait à supprimer le préciput ».

<sup>168</sup> Séance ordinaire du 12 novembre 2008 de l'assemblée nationale relative au projet de loi de finances pour 2008. Christophe GUILLOTEAU : « L'exemple d'ANTARES est intéressant puisque l'Etat a pris en charge l'infrastructure, pour un investissement de l'ordre de 100 millions d'euros, tandis que les SDIS assumaient celle de leurs équipements départementaux. Dans le cas du Rhône, cela représentera 1,2 million d'euros pour l'Etat et 4,5 millions d'euros pour le SDIS mis en place en 2009. Il me paraît intéressant que l'Etat aille jusqu'au bout de la démarche et n'envisage pas de faire payer aux SDIS une location à ce réseau, à l'instar du ministère de la santé qui prend à sa charge cette location, au profit des hôpitaux sièges des SAMU ».

<sup>169</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du jeudi 12 mars 2009. Monsieur Bernard NIQUET : « Pourquoi ne pas accorder une prime à ceux qui s'associent avec un département voisin pour mutualiser l'acquisition de matériels ? ».

donc attribuée à des opérations individualisées<sup>170</sup>. Le Décret n°2003-883 du 16 septembre 2003 majorait de 10%<sup>171</sup>, dans le même esprit, les subventions destinées à des opérations « revêtant un intérêt zonal ou départemental ». Les sommes attribuées à ce titre pourraient utilement être précisées et communiquées, pour incitation à la mutualisation, dans le livret édité chaque année par la DSC et relatif aux statistiques financières des services d'incendie et de secours. Les opérations de mutualisation ainsi subventionnées devraient en outre faire l'objet de conventions entre les SDIS et la DSC pour fixer et garantir les conditions d'emploi des matériels mutualisés<sup>172</sup>.

### 3.2.3.2 Vers une possible évolution du mode de financement des SDIS ?

Afin de favoriser les démarches de mutualisation, il pourrait en outre être imaginé un principe d'incitation basé sur une évolution du mode de financement des SDIS.

Les principes actuels de financement n'ont pas permis au travers de ce mémoire de proposer une règle précise d'incitation. Pour autant, des pistes ont pu être développées.

Dans un souci de pertinence, il apparaît tout d'abord plus judicieux de retenir dans les modes de calcul qui pourraient être envisagés les sommes engagées dans une opération de mutualisation plutôt que les sommes économisées, et par nature même évaluées, du fait d'une mutualisation. Ces sommes mutualisées entre SDIS pourraient être utilisées comme indicateur dans les calculs d'attribution du FAI (Cf. 3.2.3 page 39) par les états-majors de zone de défense et de sécurité.

Ce principe d'incitation à la mutualisation pourrait en outre s'imaginer dans le cadre d'une déduction de sommes à déclarer et soumises à impôts. Ce principe s'apparenterait alors à la proposition d'utilisation du Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) pour inciter les communes à mutualiser des moyens.

En l'absence d'autres incitations financières que le FAI, il est à craindre que l'engouement pour le principe de mutualisation entre SDIS reste mesuré. (Entretien E11 : « Si les élus se sont engagés dans l'intercommunalité, c'est bien parce qu'il y avait un intérêt fiscal »)

### 3.2.3.3 La recherche de subventions

Si les démarches de mutualisation entre SDIS ne doivent avoir pour seule finalité la recherche d'économies, il n'en demeure pas moins que l'attribution possible d'une subvention peut être de nature à encourager l'expérience.

Dans le cadre de la mise en commun des bonnes pratiques pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers et limiter les frais générés par les accidents (chapitre 2.1.1 page 8), une subvention de 50 000 euros a ainsi été versée par le Fonds national de Prévention<sup>173</sup> au profit des services d'incendie et de secours de la Région Rhône Alpes (SDIS 01, 07, 26, 38, 42, 69, 73 et 74).

Un crédit d'investissement d'un montant de 2 190 000 € (30% du financement du projet) a en outre été attribué au GIP ATGéri par le conseil régional d'Aquitaine.

---

<sup>170</sup> Sur ce même principe, la zone de défense Sud Est a fait financer par la DSC sur des reliquats du FAI national du matériel de désincarcération ferroviaire réparti sur l'ensemble de la zone. Environ 600 000 euros ont ainsi été pris en charge par la DSC pour un budget total d'1 million d'euros. Ces budgets n'ont pas été prélevés sur l'enveloppe de la zone de défense.

<sup>171</sup> Art. D. 1424-32-5 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>172</sup> GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI – Op. cit. Note n°41. Audition du jeudi 12 mars 2009. Monsieur Bernard NIQUET, Préfet de la région Lorraine et de la Moselle, Préfet de la zone de défense Est : « *Il faut mutualiser plusieurs départements à condition de mettre en place une convention entre l'Etat et le SDIS qui utilise le matériel, une convention qui fixe la part d'engagements de chacun pour dépasser le simple engagement moral. [...] Lorsque se sont produits les feux de forêt il y a deux ans, seuls vingt véhicules de feu ont pu être utilisés sur les quatre-vingts véhicules existants, du fait du nombre de sapeurs-pompiers en vacances pendant cette période estivale* ».

<sup>173</sup> Le Fonds National de Prévention finance les démarches de prévention engagées par les collectivités territoriales. Cette aide porte sur le temps mobilisé par l'ensemble des acteurs, prestataires inclus, qui concourent au projet : préparation du dossier, élaboration d'un plan d'actions, mise en œuvre des changements, évaluation des résultats. Attribuée sous forme de subvention, elle repose sur le principe de cofinancement. Le montant de l'aide est plafonné à 200 000 euros et s'échelonne en trois paiements (30% à la signature de la convention, 50% à la présentation du plan d'actions, 20% à la remise du bilan de la Démarche de Prévention).

En marge du principe de mutualisation entre SDIS du territoire national, le projet de mutualisation d'une structure de formation avec un pays voisin peut être éligible à l'attribution d'une subvention de la communauté européenne<sup>174</sup>.

#### 3.2.4 Vers une obligation réglementaire ?

Pour forcer les EPCI à économiser sur leurs frais de personnel, Pierre RICHARD, dirigeant de Dexia, propose dans son rapport sur « *Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* » présenté en décembre 2006, de rendre obligatoire l'adoption par ces établissements d'un plan de rationalisation entre structures. Il va même jusqu'à suggérer de soumettre l'évolution des dotations d'Etat à l'existence de ce plan.

Dans le domaine hospitalier, le Directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) pourra désormais demander à des établissements publics de santé de conclure une convention de coopération ou de communauté hospitalière de territoire, de créer un groupement de coopération sanitaire ou un groupement d'intérêt public ou enfin de prendre une délibération tendant à la création d'un nouvel établissement public de santé par fusion des établissements concernés<sup>175</sup>.

Une évolution réglementaire de nature à conduire à une mutualisation imposée entre SDIS est elle pour autant envisageable et souhaitable ? Il y a en effet lieu de s'interroger, dans l'hypothèse d'une telle obligation réglementaire, sur le respect du principe de libre administration des collectivités.

Dans l'hypothèse d'une possible évolution réglementaire, le texte de loi devra imposer, à l'instar du principe de départementalisation et à l'inverse de celui d'un regroupement au sein d'un EPIDIS, un échéancier ainsi qu'une date à ne pas dépasser pour répondre à cette obligation.

Pour autant, et dans le domaine même de l'intercommunalité, certains soulignent la difficulté à parvenir à un encadrement juridique tenant compte de la grande diversité des histoires et des configurations intercommunales<sup>176</sup>.

### 3.3 Faciliter les démarches de mutualisation

#### 3.3.1 L'animation d'un réseau de mutualisation

La mise en place d'un réseau de partage représente la première forme de mutualisation.

L'objectif est de permettre à chacun, à titre individuel et sans représenter officiellement la structure qui l'emploie afin de garantir une certaine liberté d'expression (Entretien E10 : « le caractère politisé et contrôlé de certaines plateformes d'échanges aujourd'hui disponibles est un frein à la mutualisation »), d'échanger sur un thème précis au sein d'un même métier et de tirer profit de l'expérience acquise par ses pairs.

Bien qu'il représente l'exigence minimale de nature à garantir le sérieux des propos tenus, l'identification nominative, quant à elle, peut constituer, par simple timidité, un frein à l'enregistrement au sein d'une communauté<sup>177</sup>.

La sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours (SDSPAS) anime en ce sens, depuis novembre 2005, plusieurs forums ouverts à la communauté sapeurs-pompiers élargie aux services d'aide médicale d'urgence (SAMU), aux militaires de la sécurité civile et aux personnels administratifs et techniques des SDIS. Ces forums sont thématiques et seulement accessibles par les membres autorisés à rejoindre la communauté concernée (forum des DDSIS, des médecins chefs, des services informatiques, ..., forums dédiés à la pandémie grippale, à Antares, ...). Ces forums ne

<sup>174</sup> Les Orientations Stratégiques Communautaires et les règlements des Fonds Structurels adoptés en juillet 2006 précisent que les objectifs de la coopération transfrontalière visent notamment à approfondir, intensifier et améliorer la coopération en vue de supprimer l'effet frontière qui persiste encore actuellement à des degrés divers en fonction des caractéristiques territoriales.

<sup>175</sup> Art. L.6131-1 du Code de la santé publique

<sup>176</sup> Pascal HEYMES, consultant à Stratorial Conseil au sujet d'une obligation réglementaire de mutualiser au sein des EPCI « *La diversité des situations rend difficile une loi-cadre indiquant qui doit faire et comment* ».

<sup>177</sup> De novembre 2005 à août 2009, 5141 consultations des conditions d'enregistrement sur les forums de la SDSPAS ont conduit à seulement 2367 enregistrements finalisés.

concernent pour autant que les sujets traités au sein de la sous-direction gestionnaire du réseau de partages<sup>178</sup>.

Afin de faciliter les échanges d'information et de procédures entre responsables d'un même métier au sein de différents SDIS, la SDSPAS pourrait créer autant de communautés qu'il existe de fonctions exercées au sein des SDIS, et ce, également pour des thèmes suivis par d'autres sous-directions de la DSC. La mutualisation révélant d'enjeux identitaires, l'utilisation sur les forums d'une signalétique symbolisant chacun des métiers pourrait utilement renforcer le sentiment d'appartenance au réseau et favoriser la réussite de la mutualisation.

Un courrier adressé à chacun des DDSIS les informant de l'existence de ces forums et invitant les agents concernés à s'inscrire pourrait être envisagé.

En outre, un forum dédié au principe de mutualisation entre SDIS pourrait permettre d'échanger librement sur ce thème. Pour autant et relevant par définition d'une mutualisation inter réseaux, ce forum pourrait ne pas connaître, dans un premier temps, la même fréquentation que les forums spécifiques à un même métier. La mutualisation entre communautés est en effet, par expérience, optimisée et plus efficace si les membres d'un même réseau ont développé préalablement des pratiques de mutualisation dans leur propre famille d'appartenance.

Sans s'opposer au principe de libre échange, une attention particulière devra néanmoins être portée au suivi des propos tenus sur les forums mis à disposition. Le partage d'expériences et de savoir faire entre experts ou sachants peut en effet craindre ponctuellement l'émergence d'une doctrine non contrôlé ou validée par les décideurs.

#### 3.3.2 L'édition d'un recueil des procédures de mutualisation

L'objectif n'est plus ici de permettre l'échange de bonnes pratiques mais de proposer des outils de mutualisation.

##### 3.3.2.1 Les attentes et finalités

L'édition d'un recueil des procédures vise à proposer à l'ensemble des décideurs en charge de la conduite des SDIS des exemples d'outils utilisés dans le cadre d'une démarche de mutualisation. Ce catalogue de procédures, classé par thèmes, représenterait une base de données exploitable dans un objectif pédagogique mais également un outil pouvant être consulté à titre d'information avant d'initier toute démarche de mutualisation.

Dans le même esprit et suite à la publication de la loi de départementalisation, la DSC avait édité un guide en publiant toutes les réponses qu'elle avait pu adresser à des SDIS qui l'avaient questionnée sur des problématiques rencontrées<sup>179</sup>.

Pour être identifié comme un outil de nature à faciliter les démarches de mutualisation, le recueil proposé devra être présenté officiellement aux élus et cadres dirigeants.

##### 3.3.2.2 La récupération des données

La pertinence de ce type de recueil ne sera pour autant reconnue que s'il est régulièrement enrichi de nouvelles expériences menées sur le territoire national.

Il s'agit donc pour la DSC d'initier la démarche mais également d'encourager la mise à disposition sans contrepartie des procédures utilisées localement. La reconnaissance de la pertinence et de l'intérêt d'un recueil des procédures par les DDSIS doit donc être un préalable (Entretien E9 : « Entre DDSIS, les procédures sont aujourd'hui mises à disposition d'autant plus facilement qu'il existe un lien de sympathie entre interlocuteurs et dans le cas contraire, il s'agit parfois d'échanges »).

La DSC devra également pouvoir compter, dans le cadre de cette remontée d'informations, sur ses propres services susceptibles d'être informés de la mise en œuvre d'expériences innovantes

<sup>178</sup> La prévention incendie dont la compétence relève de la sous direction de la gestion des risques (SDGR) ne fait l'objet d'aucun forum dédié.

<sup>179</sup> L'esprit des lois du 3 mai 1996. Les réponses aux questions posées. Numéro 1 de décembre 1996 au Numéro 11 de Mai 1999.

et intéressantes de mutualisation. L'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC), au titre de ses missions<sup>180</sup>, représente à ce titre une source d'informations importante.

#### 3.3.2.3 Un contenu contrôlé et formalisé

Ce recueil des procédures ne doit pas pour autant se réduire à une simple mise à disposition d'outils administratifs ou juridiques. Son contenu devra être contrôlé, formalisé et commenté afin de représenter pour le décideur une réelle valeur ajoutée (Entretien E7 : « Ce principe de recueil des procédures ne doit pas être une simple bourse d'échanges qui donnerait l'impression de récupérer le travail déjà fait, la DSC doit s'afficher comme chef de file et proposer une réelle plus value »).

Un exposé du contexte local et les limites du concept de mutualisation retenu devront ainsi être systématiquement annexés à la procédure mise à disposition. Ces précisions permettront aux cadres dirigeants d'évaluer la pertinence et la recevabilité de ce type de démarche dans le cadre de leur environnement administratif et des spécificités locales.

Outre le contrôle juridique de la procédure, souvent assuré au sein même des SDIS initiateurs, la DSC devra enfin s'assurer de la pertinence du concept et de la validité des effets produits. La cohérence nationale et le respect des missions qui incombent aux SDIS devront être particulièrement contrôlés.

Ce contrôle pourrait être assuré par le bureau des services d'incendie et de secours (BSIS) qui s'appuierait, dans le cadre de cette mission, sur un réseau de compétences auquel seraient associés l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC), les bureaux compétents de la Sous direction des sapeurs-pompiers et des acteurs des secours pour les procédures spécifiques (formation, matériels, ...) et l'ENSOSP.

Au vu du nécessaire contrôle et effort de formalisation et afin d'éviter le risque de « foisonnement », il peut être proposé de procéder, dans un premier temps, au partage des seules procédures en lien avec un thème identifié (principe du « *step par step* ») et reconnu comme devant être favorisé dans le cadre de mutualisation entre SDIS. Les procédures spécifiques à la mutualisation dans le domaine de la formation pourraient ainsi être privilégiées en première intention.

#### 3.3.3 Le choix du support de communication et d'échange

Le choix du support des échanges et de la mise à disposition des procédures doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

Si l'utilisation d'une plateforme informatique d'échanges accessible via le réseau internet semble devoir être retenue, il n'apparaît pas opportun, au vu des outils aujourd'hui disponibles, de s'engager dans la conception d'un nouvel outil.

Accessibles et déjà utilisés au sein des SDIS, trois réseaux d'échanges coexistent à ce jour.

Outre le réseau Idéal Club des SDIS non institutionnel et présenté précédemment (Cf. chapitre 2.1.1 page 8), la DSC et l'ENSOSP assurent respectivement la gestion d'un site spécifique.

Le site Infosdis ([www.infosdis.fr](http://www.infosdis.fr)) dédié aux décideurs locaux (élus et équipes de direction des SDIS) permet de recenser au niveau national les données statistiques des SDIS, d'offrir aux SDIS des outils de pilotage et de comparaison par des synthèses nationales, zonales et par catégories de département et enfin d'accéder à une base documentaire thématique regroupant tous les textes actualisés.

L'ENSOSP ([www.ensosp.fr](http://www.ensosp.fr)) a, quant à elle, récemment créé le Portail National des Ressources et des Savoirs (PNRS), centre d'information et de ressources en ligne concernant les sapeurs-pompiers. Ce portail a été initié pour créer un réseau de partage et d'enrichissement de l'information et de la connaissance pour l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Il a également

---

<sup>180</sup> Article 3 de l'arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attributions de la DDSC : « [L'IDSC] propose en tant que de besoin toutes mesures propres à augmenter l'efficacité de ces services en matière d'organisation, d'instruction, d'équipement et d'engagement opérationnel de leurs moyens ».

pour vocation l'encouragement et la diffusion de bonnes pratiques<sup>181</sup> en proposant aux acteurs de l'incendie et de secours des informations fiables. Décliné en onze réseaux de mutualisation des connaissances professionnelles, le PNRS devrait dans un avenir proche constituer un outil indispensable d'aide et d'échanges au quotidien pour l'ensemble des sapeurs-pompiers. D'accès gratuit pour l'ensemble des officiers de sapeurs-pompiers, ce réseau est à considérer comme un vecteur privilégié de l'information au profit des SDIS.

Avant même son lancement, une demande d'accès au PNRS pour échanger des informations et procédures entre cadres d'une même fonction ou d'un même métier a été enregistrée auprès des services de l'ENSOSP. La possibilité de développer ce portail pour faciliter la mutualisation des connaissances et savoirs entre cadres dirigeants des SDIS est ainsi actuellement à l'étude mais se trouverait, par cette fonctionnalité, en directe concurrence avec les forums animés par le bureau des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours de la DSC.

Dans un avenir proche et bien que le champ de compétence de chacune de ces plateformes animées par le Réseau Idéal et l'ENSOSP ait été défini par voie de convention<sup>182</sup>, cette dernière évolution pourrait conduire à une baisse de la fréquentation du Club des SDIS par ses adhérents.

Le site internet animé par le ministère de l'Intérieur ([www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)), s'il permet d'assurer une information générale sur la sécurité civile, ne constitue pas en tant que telle une plateforme d'échanges et ne peut à ce titre être envisagé pour participer à l'échange de procédures.

Le choix de la plateforme d'accueil d'échanges thématiques et du recueil des procédures spécifiques à la démarche de mutualisation doit relever d'une identification du niveau de communication recherché et des publics visés. Si le site proposé par l'ENSOSP a vocation à être accessible, dans un souci de formation, à l'ensemble des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, le site de la DSC ne s'adresse qu'aux cadres dirigeants et à certaines fonctions spécifiques désignées par les DDSIS<sup>183</sup>.

Chacun de ces deux sites, selon l'effet recherché, pourrait donc être utilisé.

En conformité avec son objectif d'aide décisionnelle à la conduite des SDIS, le site INFOSDIS pourrait utilement assurer la sensibilisation des décideurs au principe même de mutualisation. A ce titre la mise en ligne du support de communication des pratiques locales de mutualisation pourrait être envisagée (Cf. chapitre 3.2.2 page 38).

En complément et dans une démarche d'échange mais également d'apprentissage aux différents outils de mutualisation, le PNRS de l'ENSOSP pourrait être exploité pour assurer la mise en relation de cadres sur un thème précis et l'échange de procédures spécifiques<sup>184</sup>. La plateforme « Gestion fonctionnelle des SDIS » apparaît être la plus pertinente pour disposer d'un onglet dédié au principe de mutualisation.

Pour faciliter l'accès à ces différents niveaux d'informations, des hyperliens permettant le passage d'un site à l'autre pourraient être intégrés à chacun de ces réseaux d'échanges (Cf. Annexe 6).

L'annexe 4 du présent mémoire propose une matrice stratégique liée à l'utilisation par la DSC du PNRS comme plateforme d'accueil des procédures de mutualisation. L'une des stratégies identifiées consiste pour la DSC à développer, dans ce cadre, une relation de partenariat avec l'ENSOSP. En conformité avec sa mission régalienne de pilotage des SDIS, la DSC devra en effet

<sup>181</sup> Le Sabre et la Plume. Le Magazine de l'ENSOSP. Numéro 5. Janvier 2009.

<sup>182</sup> Convention de partenariat signée entre l'ENSOSP et le Club des SDIS signée le 28 mars 2008. Article 6 : « Cet article vise à éviter une possible redondance dans les sollicitations d'expertise offerte par le pôle des experts du Club des SDIS et le projet de plateforme juridique initié par l'ENSOSP. Il est entendu que l'ENSOSP apporte une expertise sur des points à visée généraliste d'étude et de recherche dans le cadre du droit de la sécurité civile, et que le pôle experts du Club des SDIS apporte des précisions sur des questions pragmatiques issues d'expériences réelles ».

<sup>183</sup> La désignation des niveaux d'accès au site et l'attribution des codes d'accès correspondants sont assurées par chacun des DDSIS.

<sup>184</sup> Dans le même esprit, les dossiers techniques d'intervention (DTI) relatifs aux modalités d'intervention en cas d'accident sur le matériel ferroviaire et les fiches de désincarcération des véhicules mis actuellement en ligne sur le site INFOSDIS pourraient être enregistrés, sous réserve de l'accord de la SNCF et des différents constructeurs automobiles, en accès libre sur le PNRS.

pouvoir garantir la pertinence des procédures mises en ligne. Pour se faire, une charte devra être conclue entre la DSC et l'ENSOSP pour définir les modalités de pilotage de la plateforme<sup>185</sup> et d'accueil des informations spécifiques. La participation du BSIS au groupe référent de la plateforme « Gestion fonctionnelle des SDIS » représente à ce titre une première nécessité. L'opportunité devra également pouvoir être offerte à la DSC de labelliser certaines procédures jugées comme les plus performantes et intéressantes stratégiquement. Ces dernières pourraient alors être identifiées sur le PNRS par un label spécifique et être enregistrées parallèlement, à des fins de sensibilisation des cadres dirigeants, sur le site INFOSDIS.

L'annexe 7 illustre ce circuit de validation d'une procédure de mutualisation avant enregistrement sur le PNRS et de labellisation possible par la DSC.

#### 3.3.4 Un accompagnement personnalisé des démarches de mutualisation

Conformément à son rôle d'accompagnement des SDIS, le bureau des services d'incendie et de secours de la DSC pourrait en outre assurer l'animation d'un service d'information aux collectivités souhaitant s'engager dans une démarche de mutualisation. Ce « service de la mutualisation » serait alors chargé d'informer les SDIS des différents retours d'expérience connus et analysés sur le même thème de mutualisation sans formuler, dans un souci de protection juridique (Cf. Chapitre 3.1.3 page 37), d'avis sur le montage administratif envisagé.

Sur ce même principe, la Fédération des Etablissements publics locaux (EPL) propose un service d'appui aux collectivités territoriales visant à orienter, faciliter et sécuriser les projets de Sem et de Spl émergents en établissant un diagnostic de faisabilité et en formulant des recommandations sur la conduite du projet. Un site "boîte à outils" ([www.creerunesem.fr](http://www.creerunesem.fr)) accompagne ce service.

Créée dans le cadre de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médicaux-sociaux (ANAP) aura pour objet d'aider ces établissements à améliorer le service rendu aux patients, « *en élaborant et en diffusant des recommandations et des outils dont elle assure[ra] le suivi et la mise en œuvre*<sup>186</sup> » et en proposant appui et conseils opérationnels. Dans le cadre d'une démarche de Benchmarking, la DSC devra être attentive à la nature des services proposés et des outils mis à disposition ainsi qu'aux modalités de diffusion des bonnes pratiques visant à favoriser la coopération souhaitée entre établissements de santé.

### 3.4 Piloter et valoriser les démarches de mutualisation

#### 3.4.1 La labellisation des mutualisations les plus performantes

La DSC pourrait également s'engager sur un principe de labellisation des démarches de mutualisation les plus performantes.

Le principe d'enregistrement d'une procédure de mutualisation sur le PNRS proposé précédemment intègre la possibilité, pour la DSC, de faire figurer une signalétique particulière valant label sur certaines procédures abouties particulièrement identifiées comme intéressantes.

Une autre forme de labellisation pourrait, en outre, être développée en partenariat avec l'Association des Départements de France pour valoriser les actions efficaces et réussies de mutualisation. Il serait également l'occasion de mettre à l'honneur les agents territoriaux ayant personnellement contribué au succès du projet.

Sur le même principe, la Garantie Mutuelle des Fonctionnaires (GMF) et La Gazette des Communes récompensent annuellement les meilleures réalisations interservices au sein des

<sup>185</sup> Dans le même esprit, le groupe de travail sur le retour d'expérience est piloté par un binôme constitué par un officier supérieur de la DSC et un officier supérieur de l'ENSOSP.

<sup>186</sup> Article 18 de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

collectivités territoriales. La Gazette des Communes publie ensuite un dossier complet sur chacune des initiatives primées et sur les équipes qui ont contribué à leur succès. Parmi les quarante trois collectivités à avoir été récompensées depuis la création des Prix Territoriaux en 2000, le SDIS de la Drôme, en collaboration avec l'ensemble des huit SDIS de la région Rhône-Alpes, a ainsi été le premier SDIS, en 2007, à être primé pour la création pérenne du système d'échanges et de formation en sécurité et santé entre les huit établissements publics de cette région.

Dans le domaine des achats, les Trophées de la Commande Publique, organisés par le site Achatpublic.com et le groupe Moniteur sous le patronage du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ont, quant à eux, pour vocation de récompenser les personnes publiques qui cherchent à améliorer l'efficacité de leurs politiques d'achats notamment dans une optique de meilleure gestion des deniers publics ou de la mise en place d'une organisation plus performante. A l'occasion de la première édition de ces trophées en 2008, le SDIS des Alpes Maritimes avait fait acte de candidature pour valoriser l'organisation de son service achats. Ce nouveau label pourrait, à l'avenir, permettre de valoriser des démarches innovantes de groupement d'achats entre SDIS.

#### 3.4.2 La promotion des expériences abouties de mutualisation

La promotion des expériences abouties de mutualisation au sein des états-majors de zone de défense, au travers de l'examen à posteriori des démarches entreprises, peut représenter un premier niveau d'analyse et de promotion. Cet examen des démarches par les représentants d'autres SDIS issus de la même zone de défense et considérés comme des pairs (principe du « Peer Review ») pourrait ainsi constituer en une analyse de chacune des expériences de mutualisation et de leurs performances. L'exercice aurait pour objectif d'améliorer les termes de chacun des accords conclus et d'adopter les pratiques optimales. Il reposerait sur la confiance mutuelle des parties qui y participent, et sur leur confiance commune dans le processus. IL s'agirait d'un échange de points de vue entre parties qui se situent sur un pied d'égalité, et non d'une audition par une instance supérieure rendant un jugement contraignant. Ces examens pourraient donner lieu à la publication d'un rapport qui évaluerait les réalisations obtenues, mettrait en évidence les points faibles et formulerait des recommandations. A partir des données récoltées, les états-majors de zone de défense et de sécurité seraient invités à rédiger un rapport d'analyse des expériences abouties de mutualisation au sein de leur zone. Ce document permettrait de surveiller régulièrement les évolutions, les progrès et les difficultés rencontrées. Il permettrait de rendre compte, auprès des acteurs concernés, des actions engagées et de leurs impacts sur le territoire. Il contribuerait à la transparence des politiques publiques et constituerait la base d'un document de communication dont pourrait se faire écho la DSC.

Le bulletin d'information des SDIS édité par la DSC représente un autre vecteur de promotion intéressant auquel pourrait être associée une présentation des démarches abouties de mutualisation (principe de promotion des « success stories » propre au benchmarking) à l'occasion des différents colloques des DDSIS.

Outre la valorisation des démarches menées dans le cadre d'une mutualisation, cette communication aurait un effet incitateur de nature à inciter les cadres dirigeants à la mutualisation entre SDIS (Cf. Chapitre 3.2 page 38).

## CONCLUSION

Les outils techniques, les procédures administratives et juridiques pour encourager et faciliter les démarches de mutualisation entre SDIS existent et peuvent être encore développés dans un souci d'efficacité et de rationalisation des structures.

Leur libre accès et leur partage sur le territoire national répond à la première nécessité d'information et de mise en commun des expériences pour accroître l'efficacité des actions de sécurité civile.

Pour autant et si le principe de mutualisation passe par l'identification de valeurs communes, les outils diffusés ne doivent pas imposer un nécessaire modèle commun d'organisation mais proposer un modèle suffisamment ouvert pour que chacun préserve sa spécificité, y trouve un intérêt et apporte à la communauté.

Les SDIS, dans leur configuration actuelle, existent depuis plus d'une dizaine d'année et ont, à ce titre, développé des différences et s'affirment désormais au travers une réelle personnalité. Dans le cadre d'une démarche de mutualisation et au delà de la définition même du projet, des oppositions entre SDIS peuvent parfois apparaître et justifient en amont la nécessité de définir une convention de gouvernance au travers de laquelle le périmètre du partage et le mode de fonctionnement en réseau doivent être discutés et établis.

Si la naissance avortée des EPIDIS pourrait être interprétée comme un manque d'intérêt actuel et partagé pour une mutualisation durable, les finalités recherchées et les économies attendues au travers une démarche de mutualisation doivent justifier, à elles seules, les efforts consentis pour lutter contre les résistances identifiées et encourager l'émergence de nouvelles expériences. Les cadres dirigeants de SDIS doivent donc être invités à juger sans cesse de l'opportunité d'engager une des démarches identifiées de mutualisation mais également à être imaginatifs pour explorer toutes nouvelles pistes de mutualisation.

De nombreux SDIS présentent désormais une expérience dans la méthodologie de conduite d'une expérience de mutualisation comme dans l'évaluation de ses premiers résultats concrets. Des effets déclencheurs d'une nécessaire réforme des pratiques au sein même de ces collectivités y sont parfois observés. Dans un souci d'encouragement de la démarche de mutualisation et outre les outils développés pour constituer de grands groupes aux mêmes aspirations, le développement d'outils managériaux constitue ainsi une marge de progrès dans la conduite des SDIS. En dépit de leur taille, ce sont en effet ces outils qui désormais font la force de toute organisation. Certains d'entre eux font d'ailleurs l'objet de standards de normalisation internationaux et pourraient être adaptés aux champs de compétence spécifiques des SDIS.

Outre le nécessaire et utile investissement de la DSC dans la démarche d'encouragement, de facilitation et de promotion des expériences de mutualisation entre SDIS, il pourrait enfin être imaginé une nouvelle structure de tutelle à même de piloter ces démarches au plus près des territoires. Des incertitudes quant aux attentes et à la désignation d'une telle organisation apparaissent aujourd'hui. Qu'elle soit existante ou émergente à ce jour ou qu'elle reste à imaginer et à développer, cette structure ne devra pas pour autant devenir une collectivité de plus. C'est alors l'organisation nationale de la sécurité civile qui pourrait ainsi devoir être reconsidérée afin que la mutualisation apparaisse comme un principe inéluctable au sein de l'organisation territoriale de sécurité civile.

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME</b> .....	
<b>SOMMAIRE</b> .....	
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1 PROBLEMATIQUE POSEE ET CONDUITE DE L'ETUDE</b> .....	<b>2</b>
1.1 CONTEXTE ET CONDUITE DE L'ETUDE .....	2
1.1.1 <i>Choix du sujet</i> .....	2
1.1.2 <i>Problématique et reformulation</i> .....	2
1.1.3 <i>Contexte et champ de l'étude</i> .....	2
1.2 CONCEPT ET DEMARCHE DE MUTUALISATION DES SDIS .....	4
1.2.1 <i>Définition du concept de mutualisation</i> .....	4
1.2.2 <i>Finalités de la mutualisation</i> .....	5
1.2.3 <i>Conditions de réussite de la mutualisation</i> .....	6
1.2.4 <i>Outils de pilotage stratégique de la mutualisation</i> .....	7
<b>2 DIAGNOSTIC DES ATTENTES ET IDENTIFICATION DES INTERETS STRATEGIQUES DE MUTUALISATION</b> .....	<b>8</b>
2.1 POUR QUELS PROJETS MUTUALISER ? .....	8
2.1.1 <i>Mutualisation des savoirs</i> .....	8
2.1.1.1 <i>Partage d'informations et de bases de données</i> .....	8
2.1.1.2 <i>Partage de procédures</i> .....	9
2.1.2 <i>Mutualisation de projets</i> .....	10
2.1.2.1 <i>Mutualisation dans le domaine des achats</i> .....	11
2.1.2.2 <i>Mutualisation dans le domaine de la formation</i> .....	15
2.1.2.3 <i>Mutualisation dans le domaine de la réception des appels d'urgence</i> .....	16
2.1.3 <i>Mutualisation de services</i> .....	17
2.2 SUR QUEL TERRITOIRE PERTINENT FAIRE REPOSER LA MUTUALISATION ? .....	19
2.3 QUELS OUTILS JURIDIQUES DE MUTUALISATION DISPONIBLES ? .....	21
2.3.1 <i>Les conventions</i> .....	21
2.3.2 <i>Les associations</i> .....	22
2.3.3 <i>Les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours</i> .....	22
2.3.4 <i>Les groupements d'intérêt public</i> .....	24
2.3.5 <i>Les entreprises publiques locales</i> .....	26
2.3.5.1 <i>Les sociétés d'économie mixte</i> .....	26
2.3.5.2 <i>Les sociétés publiques locales et sociétés locales de partenariat</i> .....	27
2.3.6 <i>La délégation de service public, le marché de service public et le contrat de partenariat</i> .....	28
2.3.7 <i>Un nécessaire développement des outils administratifs disponibles</i> .....	28
2.4 QUELS INITIATEURS POUR IMPULSER LA MUTUALISATION ? .....	29
2.4.1 <i>L'Etat et la Direction de la sécurité civile</i> .....	29
2.4.2 <i>Les Etats-majors de zone de défense et de sécurité</i> .....	30
2.4.3 <i>Les élus locaux</i> .....	32
2.4.4 <i>L'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers</i> .....	34
2.4.5 <i>Les sapeurs-pompiers</i> .....	34
<b>3 PROPOSITION D'AXES STRATEGIQUES DE PROMOTION ET DE FACILITATION DE LA DEMARCHE DE MUTUALISATION</b> .....	<b>36</b>
3.1 CHOIX D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LA DSC ET RESPONSABILITE ASSOCIEE .....	36
3.1.1 <i>Positionnement de la DSC</i> .....	36
3.1.2 <i>Matrice et orientations stratégiques</i> .....	36
3.1.3 <i>Responsabilité engagée</i> .....	37
3.2 INCITER A LA MUTUALISATION .....	38
3.2.1 <i>La formation des cadres dirigeants</i> .....	38
3.2.2 <i>La communication des pratiques locales de mutualisation</i> .....	38
3.2.3 <i>L'incitation financière</i> .....	39
3.2.3.1 <i>Un nécessaire évolution du fonds d'aide à l'investissement</i> .....	39
3.2.3.2 <i>Vers une possible évolution du mode de financement des SDIS ?</i> .....	41
3.2.3.3 <i>La recherche de subventions</i> .....	41
3.2.4 <i>Vers une obligation réglementaire ?</i> .....	42

3.3	FACILITER LES DEMARCHES DE MUTUALISATION .....	42
3.3.1	<i>L'animation d'un réseau de mutualisation</i> .....	42
3.3.2	<i>L'édition d'un recueil des procédures de mutualisation</i> .....	43
3.3.2.1	<i>Les attentes et finalités</i> .....	43
3.3.2.2	<i>La récupération des données</i> .....	43
3.3.2.3	<i>Un contenu contrôlé et formalisé</i> .....	44
3.3.3	<i>Le choix du support de communication et d'échange</i> .....	44
3.3.4	<i>Un accompagnement personnalisé des démarches de mutualisation</i> .....	46
3.4	PILOTER ET VALORISER LES DEMARCHES DE MUTUALISATION .....	46
3.4.1	<i>La labellisation des mutualisations les plus performantes</i> .....	46
3.4.2	<i>La promotion des expériences abouties de mutualisation</i> .....	47
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>48</b>
	<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	

## **ANNEXE 8 : SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS VISANT À FACILITER LA MUTUALISATION ENTRE SDIS**

### **Inciter à la mutualisation**

**Proposition 1** : encourager au sein des Etats-majors de zone de défense et de sécurité la mutualisation des plans et calendriers de formation départementaux (chapitre 2.1.2 page 10)

**Proposition 2** : diffuser auprès des Présidents de conseil d'administration des SDIS un support de communication visant à promouvoir les expériences finalisées de mutualisation (chapitre 3.2.2 page 38 et annexe 5)

**Proposition 3** : intégrer aux formations supérieures de l'Ecole nationale supérieure des officiers de Sapeurs-pompiers (ENSOSP) une séquence pédagogique spécifique aux intérêts de la mutualisation et aux outils administratifs disponibles (chapitre 3.2.1 page 38)

**Proposition 4** : afficher toute action de mutualisation comme éligible au Fonds d'aide à l'investissement (FAI) (chapitre 3.2.3 page 39)

**Proposition 5** : communiquer sur l'existence des différentes subventions pouvant être versées au titre de la mutualisation entre SDIS (chapitre 3.2.3 page 39)

**Proposition 6** : encourager l'ensemble des DDSIS à faire adhérer leurs responsables aux forums d'échanges animés par le Bureau des Services d'Incendie et de Secours (BSIS) (chapitre 3.3.1 page 42)

**Proposition 7** : organiser le BSIS de manière à permettre à chaque SDIS d'accéder au descriptif de l'ensemble des expériences menées (chapitre 3.3.4 page 46)

**Proposition 8** : Utiliser le site INFOSDIS pour sensibiliser les DDSIS au principe de mutualisation et proposer des exemples de procédures abouties et pertinentes de mutualisation (chapitre 3.3.3 page 44)

### **Faciliter les démarches de mutualisation**

**Proposition 9** : poursuivre les travaux de rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) pour les engins de secours les plus courants (chapitre 2.1.2 page 10)

**Proposition 10** : encourager l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) à développer son catalogue et à s'engager dans une démarche commerciale visant à promouvoir les produits proposés aux SDIS (chapitre 2.1.2 page 10)

**Proposition 11** : inclure dans la loi de modernisation de sécurité civile la possibilité pour les SDIS de constituer des groupements d'intérêt public (GIP) sur le domaine de la sécurité civile (chapitre 2.3.7 page 28)

**Proposition 12** : utiliser le Portail National des Ressources et des Savoirs (PNRS) comme plateforme d'échanges des procédures finalisées dans le domaine de la mutualisation entre SDIS (chapitre 3.3.3 page 44)

### **Piloter et valoriser les démarches de mutualisation**

**Proposition 13** : développer toute forme de valorisation des expériences de mutualisation (label DSC, Prix territoriaux, ...) (chapitre 3.4.1 page 46)

**Proposition 14** : afficher les Etats-majors de zone de défense et de sécurité comme des lieux privilégiés d'échange et d'étude des démarches de mutualisation menées (chapitres 2.4.2 page 30 et 3.4.2 page 47)

Ces propositions ne sont pas exhaustives et ne peuvent être considérées comme une synthèse du mémoire produit.

Aussi, seule une lecture complète du document peut permettre de définir la finalité et les conditions de réussite d'une démarche de mutualisation ainsi que d'identifier l'ensemble des outils et procédures proposés de nature à faciliter la mutualisation entre SDIS.

## **ANNEXES**

Annexe 1 : Glossaire.....	1
Annexe 2 : Principes méthodologiques retenus et planning rédactionnel.....	2
Annexe 3 : Cartographies de quelques exemples de mutualisation.....	3
Annexe 4 : Matrices stratégiques.....	4
Annexe 5 : Proposition d'un support de communication visant à promouvoir des expériences finalisées de mutualisation.....	5
Annexe 6 : Présentation des forums et plateformes numériques d'échanges et propositions d'interactions.....	7
Annexe 7 : Proposition de circuit de validation d'une procédure de mutualisation avant enregistrement sur le PNRS.....	11
Annexe 8 : Synthèse des principales propositions visant à faciliter la mutualisation entre SDIS.....	12
Annexe 9 : Chronologie des entretiens et échanges .....	13
Annexe 10 : Sources bibliographiques et documentaires.....	14



## **Annexe 1 : Glossaire**

**AACT** : Association des Acheteurs de Collectivités Territoriales

**ACMO** : Agent Chargé de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

**AACT** : Association des Acheteurs de Collectivités Territoriales

**ACMO** : Agent Chargé de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

**ACTU** : Association des Collectivités Territoriales et établissements publics utilisateurs de Civitas

**ANDSIS** : Association Nationale des Directeurs des Services d'Incendie et de Secours. C'est une association de loi 1901 ayant pour but de sauvegarder les intérêts moraux et matériels des officiers supérieurs de sapeurs-pompiers directeurs départementaux (DDISIS) et directeurs départementaux adjoints (DDA), affectés sur un emploi de direction, exerçant ou ayant exercé cet emploi ou un emploi assimilé, à l'échelon du département, de la zone de défense ou de l'Etat – <http://www.andsis.org/accueil.php>

**ANTARES** : Adaptation Nationale des Transmissions aux Risques et aux Secours

**CASDIS** : Conseil d'Administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours

**CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales

**CIAM** : Convention Interdépartementale d'Assistance Mutuelle

**CNSIS** : Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours

**CODIS** : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours. Il est l'organe de décision et de gestion en temps réel des moyens engagés par les sapeurs-pompiers sur une intervention.

**CTA** : Centres de Traitement de l'Alerte. Ce sont des structures de transmission, de centralisation et de traitement de l'alerte.

**DDA** : Directeur Départemental adjoint des Services d'Incendie et de Secours

**DDISIS** : Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours

**DSC** : Direction de la Sécurité Civile – <http://www.interieur.gouv.fr>

**EMZ** : Etat-major de Zone de défense et de sécurité.

**ENSOSP** : Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers. L'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers est aujourd'hui un établissement public national à caractère administratif créé par le décret du 7 juin 2004. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile et est dotée d'un conseil d'administration. Elle a pour missions la mise en œuvre de la formation initiale et continue des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires – <http://www.ensosp.fr>

**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.

**EPIDIS** : Etablissement Public Interdépartemental d'Incendie et de Secours

**EPL** : Entreprise Publique Locale

**FAI** : Fond d'aide à l'investissement

**FNP** : Fond national de prévention

**GIP** : Groupement d'Intérêt public

**GTR** : Groupe Technique Régional

**IDSC** : Inspection de la défense et de la sécurité civile

**INFOSDIS** : Site de recueil et de consultation de données relatives aux SDIS. Le site Infosdis est dédié aux décideurs locaux (élus et équipes de direction des SDIS) et permet de recenser au niveau national les données statistiques des SDIS, d'offrir aux SDIS des outils de pilotage et de comparaison par des synthèses nationales, zonales et par catégories de département et enfin d'accéder à une base documentaire thématique regroupant tous les textes actualisés – <http://www.infosdis.fr>

**INSIS** : Indicateurs Nationaux des Services d'Incendie et de Secours

**LMSC** : Loi de modernisation de la sécurité civile du 13 juillet 2004

**LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances

**MEC** : Mission d'évaluation et de contrôle

**NRBC** : Nucléaire, radiologique, biologique et chimique

**PCA** : Président de conseil d'administration

**PNRS** : Portail national des ressources et des savoirs. Ce centre d'information et de ressources en ligne concernant les sapeurs-pompiers a été initié pour créer un réseau de partage et d'enrichissement de l'information et de la connaissance pour l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Il a également pour vocation l'encouragement et la diffusion de bonnes pratiques

**RGPP** : Révision générale des politiques publiques

**SDACR** : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (article L 1424-7 du Code Général des Collectivités Territoriales). Il est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le Service Départemental d'Incendie et de Secours et dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens et détermine les objectifs de couverture de chacun de ces risques

**SDIS** : Service Départemental d'Incendie et de Secours

**SEM** : Société d'économie mixte. Il s'agit d'une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat ou par des collectivités territoriales. Une SEM permet d'assurer l'aménagement, la construction ou l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou de toute autre activité d'intérêt général. **SIG** : Système d'Information Géographique

**SIVOM** : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

**SIVU** : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

**SPP** : Sapeur Pompier Professionnel

**SPV** : Sapeur Pompier volontaire

**UGAP** : Union des groupements d'achats publics. L'UGAP est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale. Cet établissement constitue une centrale d'achat au sens de l'article 9 du code des marchés publics et constitue l'un des leviers des politiques de rationalisation des achats publics de l'Etat identifié dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

## **ANNEXE 2 : PRINCIPES METHODOLOGIQUES RETENUS ET PLANNING REDACTIONNEL**

L'étude menée dans le cadre de la rédaction de ce mémoire a été organisée sous la forme d'une conduite de projet.

Outre la méthodologie spécifique de nature à respecter le calendrier préalablement établi avec le directeur de mémoire, cette organisation du travail a conduit à organiser un dossier de gestion de projet qui a réuni les correspondances et courriels échangés dans le cadre des recherches ainsi que les différents documents, textes réglementaires et productions intellectuelles intéressant le sujet d'étude.

Les sources d'information exploitées dans le cadre de la réalisation de ce mémoire ont été les suivantes :

### *La recherche réglementaire et documentaire*

Elle a porté sur des exemples de mutualisation à ce jour concrétisés pour lesquels il a fallu s'attacher à récupérer les rapports et études techniques, les délibérations de CASDIS, les conventions ou actes de portée juridique équivalente mais également sur les différentes formes de coopération institutionnelle existantes et disponibles.

Ce recensement a également concerné les projets qui, pour des raisons conjoncturelles ou faute d'impulsion décisionnelle, n'ont pu aboutir.

La recherche enfin de publications promouvant la mutualisation dans d'autres domaines que la sécurité civile ou entre autres acteurs que les SDIS eux-mêmes a enfin permis de disposer d'un certain nombre d'outils et de méthodes de communication susceptibles d'être utilisés sur le thème concerné.

### La lecture des débats parlementaires

La lecture des débats parlementaires auxquels la loi de modernisation de sécurité civile a donné lieu et des débats d'orientation budgétaires a permis de s'imprégner du contexte et des aspirations exprimées.

Le choix a ainsi été fait de proposer quelques extraits de ces débats au travers de ce mémoire afin d'illustrer les propos tenus.

### Les entretiens

Par téléphone parfois mais souvent par contact direct, plus d'une trentaine d'entretiens ont été réalisés. L'ambition affichée a été avant tout de recueillir l'avis et les aspirations de tous ceux dont les projets de mutualisation des SDIS pouvaient concerner. Si les entretiens ont souvent dans un premier temps semi directifs, ils se sont souvent transformés en véritables échanges de point de vue et en discussions ouvertes. Les thèmes abordés ont quant à eux souvent évolués selon le profit mais également selon les préoccupations et propositions de chacun des interlocuteurs.

Il reste que j'espère avoir pu retranscrire aussi fidèlement que possible les différents points de vue évoqués et par voie de conséquence décrire les aspirations ou solutions avancées sinon de manière exhaustive au moins de manière la plus complète.

Le choix de l'anonymat le plus complet a été retenu pour pouvoir utiliser les propos tenus à l'occasion des entretiens dans le corps de ce mémoire. Seul dans le développement est fait état d'un code (E1, E2, ..., C1, C2, ...), le nombre important d'entretiens mettant à mal ici toute possibilité de rattacher ces propos à une personne ayant été rencontrée ou contactée.

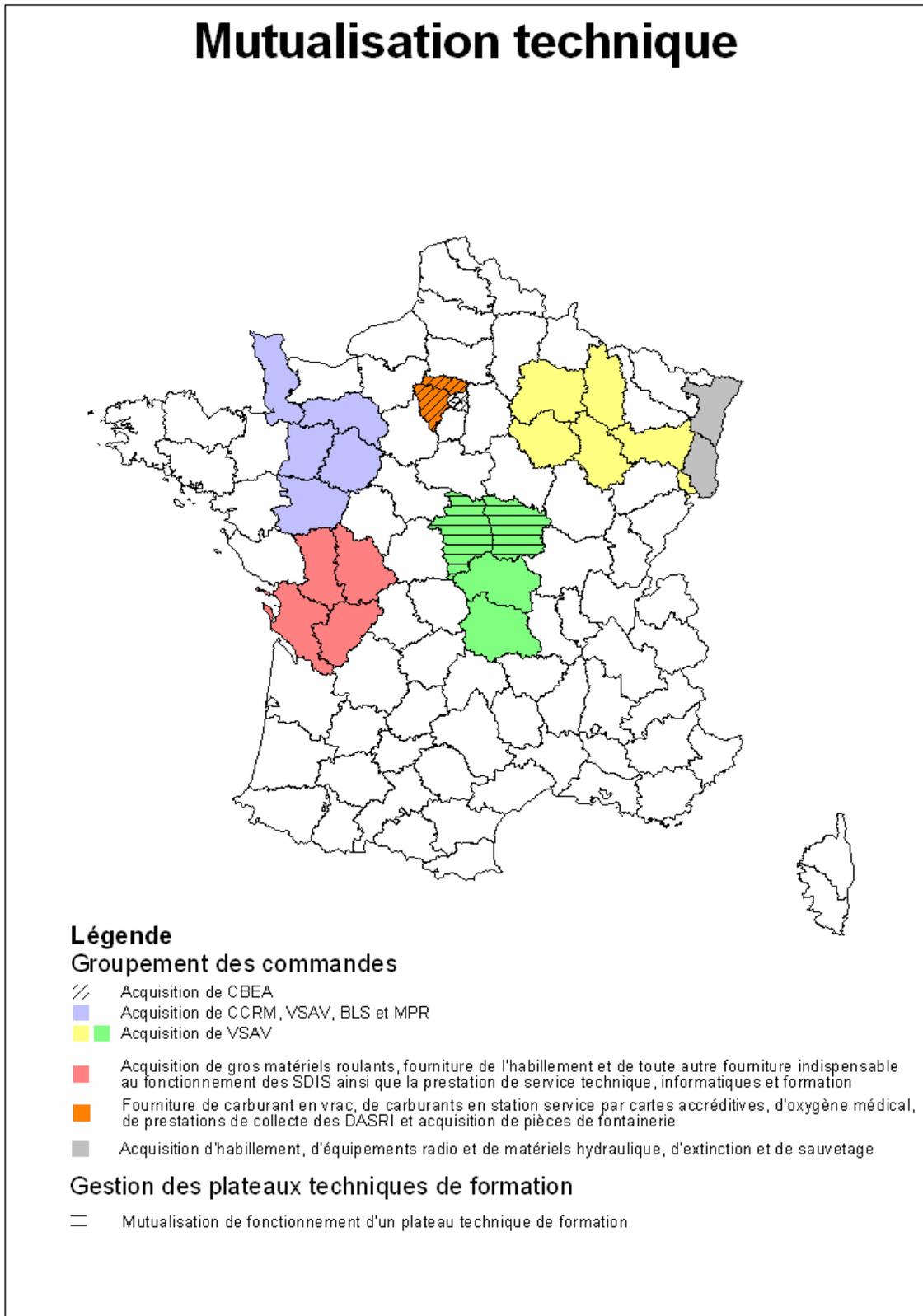
### Les correspondances

La sollicitation écrite d'un nombre important d'interlocuteurs a également été retenue dans le cadre de ces travaux. Nombreuses sont les correspondances qui ont conduit à une réponse écrite ou à une prise de contact sous une autre forme.

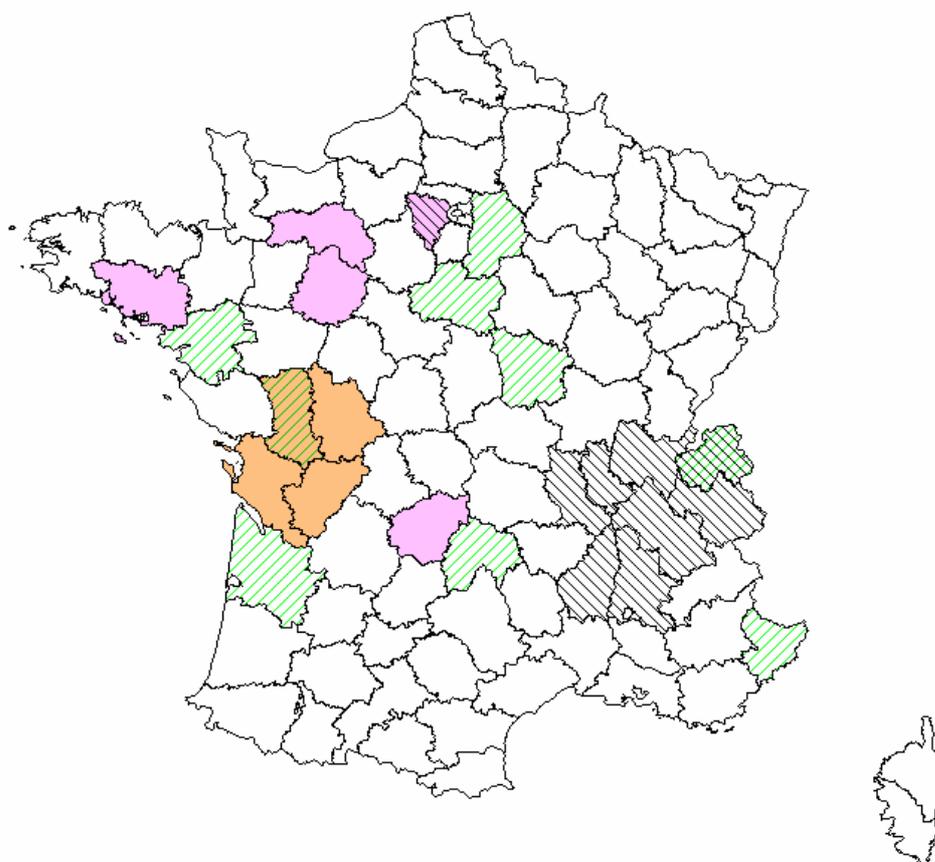
Comme pour les entretiens, certaines expressions utilisées sont citées dans le mémoire de manière anonyme.

	févr-09	mars-09	avr-09	mai-09	juin-09	juil-09	août-09	sept-09	oct-09	nov-09	
Planning de rédaction du mémoire	Choix du sujet	Prise en compte et reformulation du sujet									
		Synthèse et analyse stratégique									
		Rescencement des pratiques et des expériences de mutualisation									
		Conduite des entretiens									
		Travail sur le plan du mémoire									
			Réflexion et rédaction								Restitution des travaux
									Participation à la formation de l'IFET " <i>Quels outils pour la mutualisation SDIS / Conseils généraux</i> "	Participation à la formation de l'Ecole des Ponts " <i>SDIS-CG, mutualisation, espaces de coopération et retours d'expérience</i> "	
Interface ENSOSP								Rédaction d'une note de synthèse pour l'ENSOSP			
Interface DSC		Commande du directeur de mémoire			Stage d'immersion à la DSC du 8 au 10 juin - Validation du plan du mémoire		Présentation des propositions	Validation des propositions			

## ANNEXE 3 : CARTOGRAPHIES DE QUELQUES EXEMPLES DE MUTUALISATION



# Mutualisation des savoirs



## Légende

-  Etude épidémiologique sur les accidents liés à la pratique des activités physiques et sportives
-  Réseau d'échange de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail
-  Utilisation partagée d'une plate forme d'enseignement à distance (DIDASKEO)
-  Utilisation partagée d'une plate forme d'enseignement à distance (DISEGNO)

## ANNEXE 4 : MATRICES STRATEGIQUES

### Initiation d'une démarche de mutualisation avec un ou plusieurs autres SDIS

Externe/Interne	<b>Opportunités</b> Encouragement de l'état Sensibilisation du PCASDIS à la démarche de mutualisation Recherche d'économies	<b>Menaces</b> Risque d'émergence d'un nouveau niveau de gouvernance
<b>Forces</b> Volonté politique affirmée Expérience en mutualisation du PCASDIS Equipe dirigeante acquise à la démarche de mutualisation	<b>Choix 1 : développement</b> <i>Recherche et choix des SDIS partenaires partageant les mêmes valeurs</i> <i>Choix des secteurs à mutualiser</i>	<b>Choix 2 : défensive</b> <i>Engager la démarche de mutualisation avec rédaction d'une convention de pilotage stratégique du projet</i>
<b>Faiblesses</b> Absence d'incitation Absence de communication sur les expériences menées de mutualisation Manque d'information interne sur la démarche de mutualisation	<b>Choix 3 : renforcement</b> <i>Intégrer une démarche de mutualisation existante sur un secteur peu stratégique</i>  <i>Se faire accompagner dans la démarche de mutualisation</i>	<b>Choix 4 : dégageant</b> <i>Préparer en interne une prochaine démarche de mutualisation</i>

### Identification de la DSC comme acteur principal de promotion et de facilitation de la démarche de mutualisation

Externe/Interne	<b>Opportunités</b> Publication de rapports parlementaires relatifs au financement des SDIS Annonce d'un nouveau rapport de la Cour des comptes sur le financement des SDIS Invitation réglementaire à mutualiser avec les conseils généraux Propension des dirigeants de SDIS au principe même de mutualisation	<b>Menaces</b> Perception de la démarche de promotion de la mutualisation comme une nouvelle directive régaliennne Absence d'intérêt de certains SDIS à la démarche par peur d'un partage de gouvernance ou par attachement à l'échelon départemental Proposition d'outils non adaptés à tous les SDIS
<b>Forces</b> Capacité d'innovation et d'évolution réglementaires Capacités d'échanges interministériels Capacité à mutualiser les expériences locales Mission réglementaire de développement d'outils à destination des SDIS Mission de secrétariat auprès de la CNSIS	<b>Choix 1 : prendre la position de chef de file</b> <i>Former spécifiquement les cadres dirigeants (Chapitre 3.2.1)</i> <i>Inciter financièrement à la mutualisation (Chapitre 3.2.3)</i> <i>Editer un guide des procédures de mutualisation (Chapitre 3.3.1)</i> <i>Labelliser les mutualisations les plus performantes (Chapitre 3.4.1)</i>	<b>Choix 2 : développer un partenariat</b> <i>Proposer un accompagnement personnalisé aux démarches de mutualisation (Chapitre 3.3.2)</i>
<b>Faiblesses</b> Eloignement des SDIS Nombre limité de relais territoriaux dédiés Etrangère aux choix politiques de conduite des SDIS	<b>Choix 3 : se positionner en suiveur avec initiatives</b> <i>Promouvoir les expériences labellisées de mutualisation (Chapitre 3.4.2)</i>	<b>Choix 4 : se positionner en suiveur sans initiative</b> <i>Communiquer sur les pratiques locales de mutualisation (Chapitre 3.2.2)</i>

## Utilisation par la DSC du PNRS comme plateforme d'accueil des procédures de mutualisation

Externe/Interne	<p><b>Opportunités</b></p> <p>Accès à tous les officiers de sapeurs-pompiers et cadres des SDIS</p> <p>Maintenance de la plate forme d'échange assurée par l'ENSOSP</p> <p>Mise en réseau récente du PNRS</p> <p>Utilisation des procédures comme supports pédagogiques</p>	<p><b>Menaces</b></p> <p>Dépendance de l'ENSOSP pour les mises à jour</p> <p>Perte du pilotage et du contrôle des informations mises en ligne</p>
<p><b>Forces</b></p> <p>Tutelle réglementaire de l'ENSOSP par la SDSPAS</p>	<p><b>Choix 1 : prendre la position de chef de file</b></p> <p><i>Contrôle et exploitation par la DSC d'un onglet spécifique</i></p>	<p><b>Choix 2 : développer un partenariat</b></p> <p><i>Rédaction d'une charte d'exploitation de la plateforme</i></p>
<p><b>Faiblesses</b></p> <p>Faiblesse des ressources internes à la DSC</p> <p>Absence d'implication de la SDSPAS dans le développement du PNRS</p>	<p><b>Choix 3 : se positionner en suiveur avec initiatives</b></p> <p><i>Mise à disposition sans contrôle des procédures</i></p>	<p><b>Choix 4 : se positionner en suiveur sans initiative</b></p> <p><i>Observation du mode d'utilisation du PNRS</i></p>

## ANNEXE 5 : PROPOSITION D'UN SUPPORT DE COMMUNICATION VISANT A PROMOUVOIR DES EXPERIENCES FINALISEES DE MUTUALISATION



*Exemple de 34 SDIS engagés  
dans une démarche de mutualisation*

2

1617867964  
6768  
72781956  
2433404764  
0107263842697374  
0615334445587779  
16177986  
1858

3

**Afin d'inciter à la mutualisation, la Direction de la sécurité civile souhaite faire communication d'initiatives de mutualisation menées sur le territoire national.**

Sur la base d'exemples innovants, ce support de communication dédié spécifiquement à la mutualisation entre SDIS et destinés aux élus et cadres dirigeants, a pour objectif de proposer des solutions concrètes à la fois méthodologiques et stratégiques au plus proche des attentes des acteurs du terrain.

Les SDIS initiateurs et les SDIS partenaires y sont explicitement identifiés afin de valoriser les expériences menées.

**NOTER** La liste des mutualisations présentées n'est pour autant pas exhaustive et ne saurait représenter une quelconque appréciation de la pertinence des différentes démarches entreprises sur le territoire national.

**NOTER** Enfin, les expériences présentées ne trouvent leur pertinence que dans un contexte local défini. Elles ne représentent pas à ce titre un exemple à suivre sans analyse critique du contexte géographique, opérationnel et politique que doit conduire, préalablement à chaque démarche de mutualisation, chacun des SDIS.

Le bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile est à la disposition des SDIS pour la conduite de toutes les démarches de mutualisation.



### Mutualisation dans le domaine opérationnel

4

#### Le PC de site : un outil commun aux sapeurs-pompiers du Haut-Rhin et du Bas-Rhin

Les SDIS du Bas (SDIS 67) et Haut-Rhin (SDIS 68) ont mutualisé le fonctionnement de leur poste de commandement de site.

Les fonctions nécessitant une connaissance du département (chef PC, action et moyens) sont ainsi accueillies dans le PC du SDIS 68 et assurées par le SDIS siège du sinistre tandis que le poste de commandement du SDIS 67 accueille la cellule anticipation armée par le SDIS voisin ainsi qu'un espace dédié à l'accueil des autorités.



Mutualisation du PC de site

### Une gestion commune du système d'information géographique dédié aux risques en Aquitaine

5

Les services départementaux d'incendie et de secours de la Dordogne, de la Gironde, des Landes, du Lot et Garonne et des Pyrénées Atlantiques (SDIS 24, 33, 40, 47 et 64) adhèrent à un GIP dénommé Aménagement du Territoire et Gestion des Risques (GIP ATGéR).

Afin de favoriser la cohérence de la description du territoire sur le plan stratégique et opérationnel le GIP ATGéRi met en place une Plateforme de l'Information Géographique Mutualisée en Aquitaine (PIGMA) ayant pour objet la gestion commune et le développement du système d'information géographique dédié aux risques en Aquitaine.

#### Le GIP ATGéRi a pour principales missions :

- Le maintien et l'évolution du Système d'Information Géographique partagé en réseau sur 16 sites par les différents acteurs,
- L'édition d'atlas pour les différents partenaires. Cette action permet aux acteurs de terrain de partager des informations identiques. Aujourd'hui plus de 100 000 cartes ont été distribuées sous forme d'atlas,
- La réalisation de cartographies, les relevés de données, l'intégration et la mise en cohérence des informations,
- L'apport méthodologique pour la constitution de SIG, la collecte de données,
- La négociation avec les fournisseurs,
- La mutualisation (logiciels, données, IGN),
- L'animation terrain et des relevés (GPS) pour la mise à jour de la cartographie et aider les services dans la collecte et l'intégration de nouvelles infrastructures,
- L'administration quotidienne de la base de données pour les partenaires avec la maintenance téléphonique pour tous les utilisateurs,
- La maintenance et la consolidation du parc informatique du réseau (20 postes),
- La formation des différents partenaires à l'utilisation du Système d'Information Géographique DFCI et du GPS. Un crédit d'investissement d'un montant de 2 190 000 € (30% du financement du projet) a été attribué au GIP ATGéRi par le conseil régional d'Aquitaine.



Mutualisation du système d'information géographique

Le Groupement d'Intérêt Public Aménagement du Territoire et Gestion des Risques (GIP ATGéRi) constitué le 28 octobre 2005 a notamment pour mission la mutualisation des logiciels et des données informatiques.



### Mutualisation dans le domaine de la formation

6

#### L'utilisation des nouvelles technologies multimédia et de l'Internet pour améliorer la qualité de l'apprentissage

L'utilisation des nouvelles technologies multimédia et de l'Internet pour améliorer la qualité de l'apprentissage

Dans le domaine de la formation, la coopération entre les SDIS Pictou-charentais (SDIS 16, 17, 86 et 79) a conduit à la création et à la mise en ligne d'une plate forme d'enseignement à distance dénommée DISEGNO et désignée communément par les termes « e-learning ». Ce dispositif de téléenseignement, accessible depuis le réseau internet apporte aux sapeurs-pompiers de Poitou-Charentes une réponse adaptée pour le volet théorique des formations inscrites au guide national de référence. Cette plate forme d'enseignement est accessible à d'autres SDIS à la condition de fournir au réseau créé de nouvelles applications de nature à enrichir les bases de données d'enseignement.

Les SDIS de la Sarthe, des Yvelines, du Cher, de la Corrèze et du Morbihan (SDIS 72, 78, 19 et 56) partagent également un site d'enseignement à distance au profit de leurs sapeurs-pompiers.



Utilisation partagée d'une plateforme d'enseignement à distance (DISEGNO)

Utilisation partagée d'une plateforme d'enseignement à distance (DISEGNO)

#### Un plateau technique de formation pour les sapeurs-pompiers de deux SDIS

Une convention de fonctionnement du plateau technique implanté à Saincoins (Cher) a ainsi été signée fin 2000 entre le SDIS du Cher (SDIS 18) et celui de la Nièvre (SDIS 58).

Cette convention permet de fixer les contraintes budgétaires et d'organisation entre les deux services. Les grands principes sont les suivants :

- la clé de répartition des charges est fixée à 60% pour le SDIS 18 et 40% pour le SDIS 58,
- Le SDIS 18, propriétaire de la structure, inscrit et réalise l'ensemble des dépenses et des recettes liées au plateau technique de formation dans le cadre de son budget,
- Un calendrier prévisionnel est établi en fin d'année N pour les stages dispensés au cours de l'année N+1,
- Les sessions de formation peuvent être réservées exclusivement soit à des sapeurs-pompiers du SDIS 58, soit à des sapeurs-pompiers du SDIS 18 soit à des stagiaires extérieurs (autres SDIS, personnel d'entreprises publiques ou privées ou autres collectivités, ...).



Mutualisation de fonctionnement d'un plateau technique de formation



### Mutualisation dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité

#### Réseau d'échange, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail

Enquête et démarche de sensibilisation dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité

Neuf services départementaux d'incendie et de secours (SDIS 06, 15, 33, 44, 45, 58, 74, 77 et 79) prêtent actuellement leur concours à une étude épidémiologique sur les accidents liés à la pratique des activités physiques et sportives.

Cette étude s'inscrit dans le plan d'accompagnement du programme d'action du fond national de prévention mis à disposition par la caisse des dépôts et consignations en charge de la réduction du nombre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Dans le cadre d'un plan de prévention des accidents de sport chez les sapeurs-pompiers, ce partenariat porte sur l'étude de l'accidentologie et l'élaboration de recommandations spécifiques à la pratique des activités physiques et sportives. Ce partenariat est réalisé en étroite collaboration avec la DSC qui coordonne le projet, assure la mutualisation des résultats obtenus à l'ensemble des SDIS et assure la diffusion des recommandations issues de cette mise en réseau.



#### Réseau d'échange, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail

Depuis 2005, les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours de la Région Rhône Alpes ont installé et encouragé un réseau d'échanges, de sensibilisation et de formation en sécurité et santé au travail entre les huit services d'incendie et de secours de la région (SDIS 01, 07, 26, 38, 42, 69, 73 et 74) à destination des 31000 agents salariés et sapeurs-pompiers volontaires. L'objectif de la démarche consiste à mettre en commun les bonnes pratiques pour améliorer la sécurité des pompiers et limiter les frais générés par les accidents. Un référentiel commun aux huit SDIS a d'abord été établi et a donné naissance au document unique. Les agents du SDIS de la Drôme ont rédigé le volet opérationnel spécifique aux sapeurs-pompiers du document et l'ont soumis à l'approbation des autres SDIS. La rédaction des volets non opérationnels (tâches administratives...) a été laissée à l'initiative de chaque SDIS concerné.

Une campagne de formation des personnels ACMO a ensuite été engagée et s'est poursuivie par un séminaire destiné à la sensibilisation de tous les cadres des huit SDIS aux questions d'hygiène et de sécurité. Une vaste campagne d'information est actuellement en cours comportant notamment un film destiné aux 33 000 agents concernés, un livret de sensibilisation individuel et des affichettes apposées dans les locaux. Chaque SDIS conserve une autonomie dans la mise en œuvre de la démarche hygiène et de sécurité et peut faire le choix de développer plus particulièrement un domaine de prévention par rapport à un autre.



Dans le cadre de ce projet, une subvention de 50 000 euros a été versée par le Fonds national de Prévention au profit des services d'incendie et de secours de la Région Rhône Alpes.

En 2007, le SDIS de la Drôme, en collaboration avec l'ensemble des huit SDIS de la région Rhône-Alpes, a été le premier SDIS, parmi les 43 collectivités à être récompensé dans le cadre des Prix Territoriaux en 2000, à être primé par la Garantie Mutuelle des Fonctionnaires (GMF) et la Gazette des communes pour la création de ce système d'échange

et de formation sur le thème de l'hygiène et de la sécurité des sapeurs-pompiers.



### Mutualisation dans le domaine de l'achat public

#### Une reconnaissance du statut de coordonnateur dans le cadre d'un groupement de commande

Rappel : Les groupements de commandes ont pour but la coordination et le regroupement des achats de plusieurs acheteurs. Ils visent ainsi tout à la fois à permettre des effets d'économie d'échelle et une mutualisation des procédures de passation des marchés.

Le principe de mutualisation, réglementairement prévu et dont les outils juridiques nécessaires sont disponibles dans le code général des collectivités territoriales et dans le code des marchés publics, est souvent cité comme un axe privilégié de mutualisation entre SDIS.

Le groupement de commande constitué par les SDIS de Charente, Charente maritime, Deux Sèvres et Vienne (SDIS 16, 17, 79 et 86) présente une spécificité liée au statut de coordonnateur unique. Ce coordonnateur unique, qui engage les autres SDIS, est indemnisé des frais occasionnés par la gestion des procédures du groupement de commande, notamment les frais de publication, de reproduction et d'affranchissement. Le temps de travail administratif passé par le coordonnateur est également évalué. Ces frais sont répartis à part égale entre chaque membre du groupement. Chaque année le coordonnateur établit un état faisant apparaître les frais engagés et la répartition par adhérent qui mandate le montant qui le concerne.

- Groupement des commandes
- Acquisition de CBIA
  - Acquisition de CCMA, VSAV, BCS et MPE
  - Acquisition de VSAV
  - Acquisition de gros matériels roulants, fourniture de l'équipement et de tous autres fournitures indispensables au fonctionnement des SDIS ainsi que la prestation de service technique, informatiques et formation
  - Fourniture de carburant en vase, de carburants en station service par cartes agréées, d'hygiène médicale, de prestations de collecte des DASRI et acquisition de pièces de rechange.
  - Acquisition d'équipement, d'équipements radio et de matériel hydraulique, d'extincteurs et de sauvetage.

Décret n° 2004-975 du 1er août 2004 portant Code des Marchés Publics, notamment son article 8 relatif aux groupements de commandes et circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics



- ACMO : Agent Chargé de la Mise En Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité
- BLS : Bateau Léger de Sauvetage
- CBEA : Camion à Bras Élévateur
- DSC : Direction de la Sécurité Civile
- ENSOSP : École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
- GIP : Groupement d'Intérêt Public
- PC : Poste de Commandement
- SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
- SIG : Système d'Information Géographique
- VSAV : Véhicule de Secours Aux Asphyxiés et Victimes



Pour plus de renseignements, le Portail National des Ressources et des Savoirs (PNRS), centre d'information et de ressources en ligne, accessible via le site [www.ensosp.fr](http://www.ensosp.fr) propose à l'ensemble des acteurs de la sécurité civile de nombreux exemples d'outils et de procédures utilisés dans le cadre d'une mutualisation entre SDIS.



Document conçu par le Lt Col MAIRESSÉ, chef du groupement Centre au SDIS 14

Conception graphique : Logotype Photos : SDIS14 et Logotype



## ANNEXE 6 : PRESENTATION DES FORUMS ET PLATEFORMES NUMERIQUES D'ECHANGES ET PROPOSITIONS D'INTERACTIONS

### Les forums de la Sous direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours (SDSPAS)

Depuis janvier 2006, la Sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours anime des forums qui visent, à partir du site internet <http://www.direction-securite-civile.fr>, au partage d'informations entre communautés identifiées de sapeurs-pompiers.

Pour pouvoir accéder à ces forums, l'utilisateur doit être nommément identifié et ses droits d'accès doivent avoir été autorisés par l'administrateur (principe d'« accès privé»).

Ces forums regroupaient, en août 2009, 2369 membres et avaient permis l'échange de 1782 messages sur 454 sujets.

**Direction de la Sécurité Civile: SDSPAS**  
Les forums de la sous direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours

Recherche... Rechercher  
Recherche avancée

Index du forum

SDSPAS FAQ M'enregistrer Connexion

Nous sommes le Ven 28 Aoû 2009 14:02

Voir les messages sans réponses • Voir les sujets récents

FORUMS	SUJETS	MESSAGES	DERNIER MESSAGE
<b>Informations (consultable par tous)</b> <b>Sur ces différents forums la SDSPAS publie des informations consultables par tous, mais en lecture seulement.</b> Sous-forums: <a href="#">Demande d'inscription aux forums</a> , <a href="#">Informations et publications</a> , <a href="#">Évolution des forums, logiciels signalés</a>	12	13	de <b>Dominique NOEL</b> le Lun 9 Mar 2009 20:06
<b>Forums du SSSM</b> <b>Ils sont uniquement réservés aux membres du:</b> - Service de santé et de secours médical, - Service de santé des armées - Service d'aide médicale urgente Sous-forums: <a href="#">L'agora du SSSM</a> , <a href="#">Forum des médecins-Chef</a> , <a href="#">Forum des médecins</a> , <a href="#">Forum des pharmaciens</a> , <a href="#">Forum des infirmiers</a> , <a href="#">forum des vétérinaires</a>	105	508	de <b>Dominique NOEL</b> le Lun 24 Aoû 2009 13:05
<b>Forums thématiques</b> <b>Ces forums sont strictement réservés à la communauté des sapeurs-pompiers, volontaires, professionnels ou militaires ainsi qu'aux personnels administratifs et techniques des Sdis.</b> Sous-forums: <a href="#">Forum des directeurs</a> , <a href="#">Administration - finances</a> , <a href="#">Recrutement, carrières et formation</a> , <a href="#">Concours 2009</a> , <a href="#">Concours 2010</a> , <a href="#">Infosdis et statistiques</a> , <a href="#">Pandémie grippale</a> , <a href="#">Doctrines et techniques professionnelles</a> , <a href="#">Matériels, équipements et ressources techniques</a> , <a href="#">Antarès</a> , <a href="#">Volontariat</a> , <a href="#">Associations et réserves</a> , <a href="#">Forum des services informatiques</a> , <a href="#">Techniciens transmissions SDIS</a>	212	1072	de <b>Dominique NOEL</b> le Mar 25 Aoû 2009 12:14

### Le site de recueil et de consultation de données relatives aux SDIS de la SDSPAS

Le site [www.infosdis.fr](http://www.infosdis.fr) est un extranet sécurisé réservé aux Services Départementaux d'Incendies et de Secours et aux structures assimilées (BSPP, BMPM, FORMISC, ENSOSP, EMZ et DSC).

INFOSDIS est géré par la Sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours de la Direction de la sécurité civile. Il a été réalisé en collaboration avec la société SOFT CONCEPT, spécialiste des outils de collecte et d'analyse de données ([www.soft-concept.com](http://www.soft-concept.com)).

Le site INFOSDIS permet, à partir de la page d'accueil, de renseigner des enquêtes et d'accéder, selon le niveau et le domaine de compétence, aux données.

### Les objectifs

- Recenser au niveau national les données statistiques des SDIS,
- Offrir aux SDIS des outils de pilotage et de comparaison par des synthèses nationales, zonales et par catégories de département,
- Accéder à une base documentaire thématique regroupant tous les textes actualisés,
- Permettre aux utilisateurs de donner leur avis sur des propositions techniques.

### Le public visé

En territorial :

- Les décideurs locaux (élus, équipes de direction des SDIS) qui accèdent à l'ensemble du site (niveau 1) dont les directeurs départementaux qui valident les questionnaires.
- Les officiers et responsables de services qui consultent les données concernant leur(s) domaine(s) (niveau 2).
- Les agents chargé de la saisie des données (niveau 3) qui peuvent consulter des données et des textes généraux.

A l'échelon zonal et en centrale :

- L'ensemble des personnels qui consultent tous les textes et les données disponibles.

### **Le portail national club des SDIS du réseau Idéal**

Bien que non institutionnel mais parrainé par l'ENSOSP et l'ANSDIS, le réseau Idéal (Club des SDIS), en créant et animant des réseaux de professionnels, permet aux SDIS adhérents sous réserve d'un abonnement annuel d'un montant de 2300 euros, de tirer parti de la mutualisation des connaissances et du travail collectif disponible sur ce réseau pour optimiser leur action au quotidien.

Un site internet thématique et dédié aux problématiques rencontrées au sein des SDIS s'articule autour :

- d'un forum de gestion des connaissances qui permet aux membres d'activer une véritable démarche collective de recherche de solutions aux problèmes rencontrés,

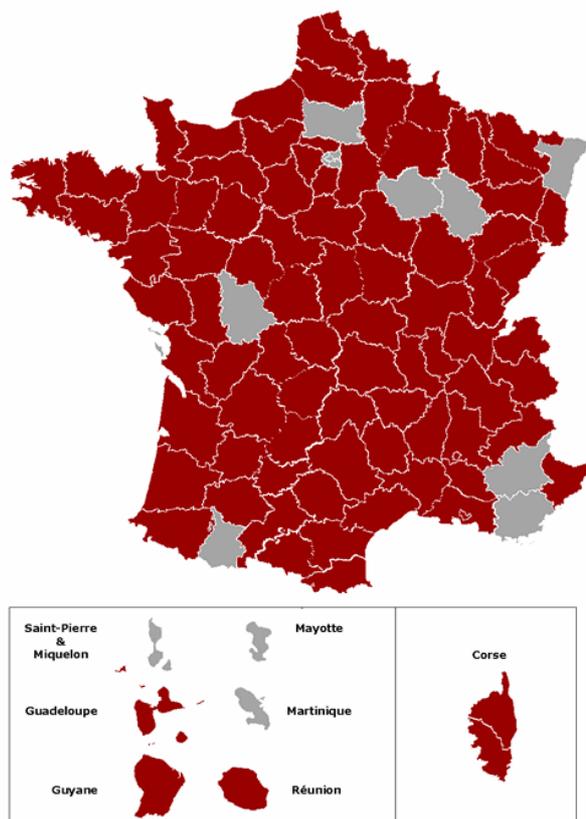


- d'une bibliothèque de documents téléchargeables qui capitalise et valorise les documents non publiés et communiqués par les membres de la communauté,



- et d'une fonction « profil » qui donne la possibilité à chaque abonné de recevoir par e-mail les informations relatives à ses propres centres d'intérêts.

A la date du 6 janvier 2009, 87 SDIS étaient abonnés au Club des SDIS :



## **Le portail national des ressources et des savoirs (PNRS) de l'ENSOSP**

Le 15 septembre 2009, l'ENSOSP a officiellement mis en ligne le Portail National des Ressources et des Savoirs (PNRS), centre d'information et de ressources en ligne concernant les acteurs de sécurité civile.

Le projet de PNRS a été initié pour créer un réseau de partage et d'enrichissement de l'information et de la connaissance pour l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Il a pour vocation de constituer un lieu de réflexion et d'échanges d'envergure nationale et notamment de :

- Montrer que la profession a évolué vers un besoin d'être polyvalent en proposant des connaissances dans les domaines du risque, du secours à personne, en prévention/prévision, dans le domaine juridique ...,
- Fédérer les spécialistes dans chacun des domaines touchant à l'environnement des sapeurs-pompiers,
- Alimenter les acteurs de l'incendie et du secours en informations fiables.



The screenshot shows the website for ENSOSP (Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers). The header features a navigation menu with items: Accueil, Présentation, Formation, Recrutement, Marchés-Publics, Documentation, P.N.R.S., Médiathèque, Liens, and Contacts. The main content area is titled "Le Portail National des Ressources et des Savoirs (P.N.R.S.)" and includes a grid of icons representing various resources. Below the title, it states: "L'ENSOSP crée le «PNRS», un Portail National des Ressources et des Savoirs, centre d'information et de ressources en ligne concernant les sapeurs-pompiers. Cette création répond à une triple nécessité :". To the right, under "Plus d'informations", it mentions Bruno BEAUSSÉ, Responsable du projet PNRS au sein du Département PRODEV de l'ENSOSP, and offers to answer any questions about the project. At the bottom of the main content area, there are three bullet points summarizing the project's goals.

**Le Portail National des Ressources et des Savoirs (P.N.R.S.)**  
L'ENSOSP crée le «PNRS», un Portail National des Ressources et des Savoirs, centre d'information et de ressources en ligne concernant les sapeurs-pompiers. Cette création répond à une triple nécessité :

- Montrer que la profession a évolué vers un besoin d'être polyvalent. Avoir des connaissances dans les domaines du risque, du secours à personne, en prévention/prévision... mais aussi dans le domaine juridique est devenu aujourd'hui indispensable.
- Fédérer les spécialistes dans chacun des domaines touchant à l'environnement des sapeurs-pompiers.
- Alimenter les acteurs de l'incendie et du secours en informations fiables.

**Plus d'informations**  
Bruno BEAUSSÉ, Responsable du projet PNRS au sein du Département PRODEV de l'ENSOSP répond à toutes vos interrogations concernant le projet P.N.R.S.

### Les objectifs

- Promouvoir une approche solidaire du partage des connaissances.
- Encourager et diffuser de bonnes pratiques.
- Contribuer à accroître l'efficacité des personnels grâce aux veilles, informations, fiches pratiques et groupes de travail actifs et permanents sur chacune des plateformes.

### Le public visé

Le PNRS est accessible à l'ensemble des officiers de sapeurs-pompiers.

## Le mode de fonctionnement

La page d'accueil personnalisée conduit à un environnement de travail permettant l'information à distance par le biais des technologies du web. L'internaute peut ainsi visiter 11 plateformes distinctes à thématique identifiée (juridique, activité physique et sportive, retour d'expérience, risques, gestion fonctionnelle des SDIS, recherche et innovation, prévention, histoire et tradition, secours aux personnes, activités et spécialités opérationnelles et formation).

Sur chacune des plateformes, sont ou seront accessibles les informations suivantes :

- Une veille documentaire/juridique et technique.
- Le cadre légal.
- L'actualité en la matière.
- Les ressources disponibles au sein du Centre de Ressources Documentaires de l'ENSOSP.
- Des supports de cours mis en ligne.
- Des fiches pratiques.
- Les mémoires primés d'officiers stagiaires.
- Les colloques de l'ENSOSP sur le sujet.
- Un forum animé par des experts.
- Un lien question-réponse avec un expert.

Au sein de chacune des plateformes, le département Prospective et Développement de l'ENSOSP est chargé de favoriser et d'encourager la circulation des connaissances entre les personnels d'encadrement des SDIS, les intervenants professionnels ou universitaires, les experts et référents nationaux de la spécialité. Pour se faire, le médiateur identifié du portail est en contact régulier avec chaque expert, référent et correspondant départemental et est à l'écoute des suggestions, problématiques et échange des apports documentaires ou informatifs. Il met enfin les membres du réseau en relation avec des experts et référents et organise les groupes de travail.

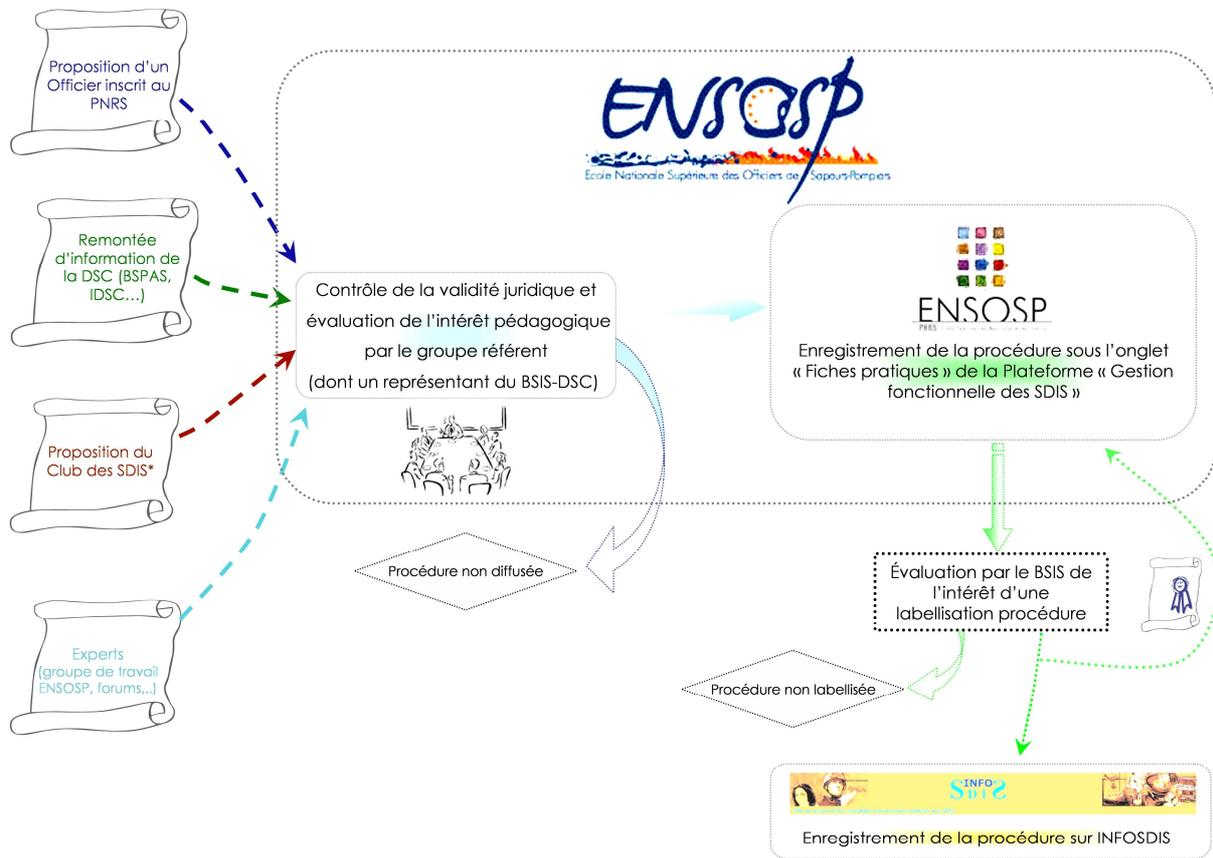
## Tableau de synthèse et propositions d'interaction

	Objectifs visés	Forum d'échanges	Base documentaire	Public visé	Animateur	Outil de mutualisation des savoirs entre SDIS	Outil de diffusion de procédures de mutualisation entre SDIS	Liens informatiques proposés	
<b>Forum SDSPAS</b>	Visé au partage d'informations entre communautés identifiées de sapeurs-pompiers.	Oui	Non	Sapeurs-pompiers et personnels administratifs des SDIS sous réserve d'enregistrement préalable	BSPAS	oui	non	Infosdis / PNRS	
<b>Infosdis</b>	Permet de recenser au niveau national les données statistiques des SDIS, d'offrir aux SDIS des outils de pilotage et de comparaison par des synthèses nationales, zonales et par catégories de département, d'accéder à une base documentaire thématique regroupant tous les textes actualisés et enfin de permettre aux utilisateurs de donner leur avis sur des propositions techniques.	Non	Oui	Décideurs locaux (élus et équipes de direction des SDIS)	BSPAS	oui	oui	PNRS	
<b>Club des SDIS</b>	Visé à créer un réseau de partage et d'enrichissement de l'information et de la connaissance pour l'ensemble des cadres de SDIS. A également pour vocation l'encouragement et la diffusion de bonnes pratiques	Apporte des précisions sur des questions pragmatiques issues d'expériences réelles	Oui	Oui	Cadres dirigeants adhérents	Réseau Idéal	oui	oui	PNRS*
<b>PNRS</b>		Apporte une expertise sur des points à visée généraliste d'étude et de recherche	Oui	Oui	Officiers de sapeurs-pompiers	ENSOSP	oui	oui	Infosdis/ Club des Sdis*

\* Conforme à l'article 2 de la convention de partenariat signée le 28 mars 2008 entre l'ENSOSP et le Club des SDIS



## ANNEXE 7 : PROPOSITION DE CIRCUIT DE VALIDATION D'UNE PROCEDURE DE MUTUALISATION AVANT ENREGISTREMENT SUR LE PNRS



\* Conforme à l'article 2 de la convention de partenariat signée le 28 mars 2008 entre l'ENSOSP et le Club des SDIS



**ANNEXE 8 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS VISANT À FACILITER LA MUTUALISATION ENTRE SDIS**



## **ANNEXE 9 : CHRONOLOGIE DES ENTRETIENS ET ECHANGES**

25 mars 2009	Entretien avec le Colonel Stéphane SADAK, Chef d'état major de la zone de défense et de sécurité Sud Est
3 avril 2009	Entretien téléphonique avec le Commandant Bertrand WECKEL, Chef du service formation du Service départemental d'incendie et de secours du Haut-Rhin
8 avril 2009	Entretien téléphonique avec Monsieur Sandy BASILE, Chef du service juridique de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents et maladies professionnelles (INRS)
21 avril 2009	Entretien avec le Lieutenant Colonel Bruno BEAUSSE, Directeur par intérim du département prospective et développement de l'ENSOSP
22 avril 2009	Entretien avec Madame Audrey SENATORE, Expert juridique du département prospective et développement de l'ENSOSP
11 mai 2009	Entretien téléphonique avec Monsieur Jean Emmanuel VASNIER, Directeur financier de la Mairie de Cabourg
12 mai 2009	Entretien téléphonique avec le Colonel Jean-Yves DELANNOY, Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Val d'Oise
13 mai 2009	Entretien téléphonique avec Madame Nathalie MOUSSET, Chef de la direction des achats à l'UGAP
14 mai 2009	Entretien téléphonique avec Monsieur Dominique DESSE, Responsable du service achats du Service départemental d'incendie et de secours de l'Isère
15 mai	Entretien téléphonique avec le Lieutenant Colonel Jean Luc BECARI, Chef de groupement recherche et prospective du Service départemental d'incendie et de secours de la Drôme
15 mai 2009	Entretien avec Maître Henri ALLAIN, Avocat au Barreau de Caen
15 mai 2009	Entretien téléphonique avec le Colonel Michel MARLOT, Directeur départemental des services d'incendie et de secours de Saône et Loire
15 mai 2009	Entretien téléphonique avec Madame PROUST-DESBONNET, Responsable du service juridique et du service d'appui aux collectivités territoriales de la Fédération des entreprises publiques locales
25 mai 2009	Entretien avec le Colonel Francis MENE, Chef d'état-major de la zone de défense et de sécurité Sud
28 mai 2009	Entretien téléphonique avec le Colonel (ER) Jean-François SCHMAUCH
9 juin 2009	Entretien avec Monsieur Bruno DOUSSINEAU, Responsable de la section matériels de sécurité civile de la Direction de la sécurité civile
9 juin 2009	Entretien avec Monsieur Arnaud LAUGA, Chef du bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile
10 juin 2009	Entretien avec le lieutenant-colonel Marc VERMEULEN, Adjoint au chef du bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile
8, 9 et 10 juin 2009	<b>Stage d'immersion au bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile</b>

17 juin 2009	Echange de correspondances avec le Commandant Eric DEBOUTROIS du Service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres
26 juin 2009	Echange de correspondances avec Madame Josiane LE FRESNE du groupement analyse projets du Service départemental d'incendie et de secours de l'Isère
30 juin 2009	Entretien avec le Colonel Daniel HAUTEMANIERE, Chef d'état major et le Commandant Thierry ZUKOWSKI de la zone de défense et de sécurité Ouest
30 juin 2009	Entretien téléphonique avec le Colonel Dominique MATHIEU, Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours de la Gironde
30 juin 2009	Echange de correspondance avec le Colonel Christophe DULAUD, Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Tarn
3 juillet 2009	Echange de correspondances avec le Colonel Jacques CARRER, Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours du Morbillan
15 juillet 2009	Entretien avec le Colonel Noël STOCK, Directeur départemental des services d'incendie et de secours de l'Orne et le Lieutenant-colonel Hervé BERTHOUIN, Directeur départemental adjoint
24 août 2009	Entretien téléphonique avec le Lieutenant LOYAU, Chef du service formation-sport du Service départemental des services d'incendie et de secours de la Nièvre
26 août 2009	Entretien avec le Colonel Olivier PINCEMAILLE, Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Calvados
27 août 2009	Entretien avec Monsieur Arnaud LAUGA, Chef du bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile
27 août 2009	Entretien avec le Colonel Bruno FLEURY, Chef du service de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles
31 août 2009	Entretien téléphonique avec Monsieur Jean François PUTOT, Directeur du centre hospitalier de l'Estran (Pontorson) et Capitaine de sapeurs-pompiers volontaires
24 septembre 2009	Entretien avec Madame Sabrina CERVERA, Responsable du service Portail national des ressources et des savoirs et médiateur de la Plateforme nationale juridique de l'ENSOSP
1 <sup>er</sup> octobre 2009	<b>Participation à la formation organisée par l'IFET « <i>Les outils juridiques de la mutualisation SDIS / Conseils généraux</i> »</b>
5 octobre 2009	Entretien avec Messieurs Frédéric BAROT et Joël RASSCHAERT, Acheteurs au pôle « Incendie et secours » et Monsieur Philippe GUINARD, Chef de produits véhicules incendies de l'UGAP
5 octobre 2009	Entretien avec Monsieur Arnaud LAUGA et le Lieutenant-colonel Marc VERMEULEN, bureau des services d'incendie et de secours de la Direction de la sécurité civile
7 octobre 2009	Entretien avec Monsieur Michel GRANGER, Président du Conseil d'Administration du Service départemental d'incendie et de secours de Calvados et membre suppléant de la CNIS
8 octobre 2009	Entretien avec Monsieur Philippe LECHAT, responsable du service Achat et Marchés publics du Service départemental d'incendie et de secours de la Sarthe
13 octobre 2009	Entretien avec le Lieutenant Colonel Bruno BEAUSSE, Directeur par intérim du département prospective et développement de l'ENSOSP et Madame Sabrina CERVERA, Responsable du service Portail national des ressources et des savoirs et médiateur de la Plateforme nationale juridique
25 novembre 2009	<b>Participation à la formation organisée par l'Ecole des Ponts « <i>SDIS-CG : mutualisation, espace de coopération et retours d'expérience</i> »</b>

## ANNEXE 10 : SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES ET DOCUMENTAIRES

### ➤ Ouvrages

- LARUE, M – SINDRES, G. 2008, *Observations et contrôle des chambres régionales des comptes*, Territorial éditions.
- MENU, S. 2009, *Interco : Eloge de la mutualisation*, Paris, Territorial éditions.
- REYNAUD, JL – VANOLI, J. 2004, *Réaliser un guide de procédures : enjeux, méthode, outils*, Territorial éditions.
- VIRET, J – QUEYLA JL. 2008, *Sécurité civile en France : organisation et missions*, Paris, Les Editions des pompiers de France.
- European Foudation for Quality Management et Institut Qualité et Management. 1999, *Le modèle EFQM d'Excellence*.
- Fédération des SEM. 2005, *SEM, mode d'emploi*.
- DSC – DGFP. 2008, *Les statistiques financières des services d'incendie et de secours*

### ➤ Périodiques

- « *Le sabre et la plume* » Le magazine de l'ENSOSP. Numéro 5 – Janvier 2009.
- « *Le sabre et la plume* » Le magazine de l'ENSOSP. Numéro 6 – Mai 2009.

### ➤ Articles

- 2007, « *Mutualiser ? Oui, mais comment ?* », La Lettre du cadre territorial, n°331.
- 2008, « *Le PC de site : un outil commun aux sapeurs-pompiers du Haut-Rhin et du Bas-Rhin* », SDIS67.com, n°7.
- 2008, « *Mutualisation : c'est pas la taille qui compte !* », La Lettre du cadre territorial, n°362.
- 2009, « *La mutualisation, il suffisait d'y penser ?* », La Gazette n°1975.
- 2009, « *Intercommunalité, Comment diriger des services mutualisés ?* », La Gazette n°1990.
- 2009, « *Mutualisation des plans de formation en Indre-et-Loire* », La Gazette n°1996.
- 2009, « *Services financiers, La mutualisation entre en phase opérationnelle* », La Gazette n° 1996.
- HAEUW, F – GARNIER, B. 2006, « *La mutualisation de ressources pédagogiques ou la théorie du maçon. Mutualiser est-il un pari impossible ?* ».
- RIVIERE, JP. 2005, « *L'échange de bonnes pratiques : pourquoi cela ne fonctionne pas ?* ».
- ROSIN, A. 2009, « *Achats mutualisés : chacun peut y gagner* », La Lettre du cadre territorial n°384.

## ➤ Rapports

- GINESTA, G – DEROSIER, B – MARIANI, T. 2009, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement 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 d'incendie et de secours (SDIS).
- GINESTA, G. 2008, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009. Rapport parlementaire enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 octobre 2008.
- MARIANI, T. « Loi de modernisation de la sécurité civile ». Rapport parlementaire enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 6 juillet 2004. 421 pages.
- Cour des comptes. 2005, « Rapport public annuel. Les Services départementaux d'incendie et de secours »
- IECI Développement. SDIS 67 et 68. Formation Synthèse de l'audit et recommandations. Septembre 2008.

## ➤ Mémoires

- BECCARI, JL. 2008, « *A partir de l'exemple du département du Jura, quelles conséquences tirer de la régionalisation d'un centre 15 pour le fonctionnement d'un Service Départemental d'Incendie et de Secours ?* », Mémoire FAE DDA n°6- ENSOSP.
- BARTHET, G. 2004, « *Proposition de principe destinés à guider la création et les modalités de fonctionnement d'un EPIDIS* », Mémoire FAE DDA n°2- ENSOSP.
- COLOMES, F. 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 ».
- CRESCIONI, JP – LARATTA, A. 2005 « *Mise en place d'une coopération interdépartementale dans le cadre du risque technologique* », Mémoire RCH4 – ENSOSP.
- FENECH, JF. 2007, « *Interdépartementalité des SDIS picto-charentais : bilan, perspectives et hypothèses d'évolution* », Mémoire FAE DDA n°5 – ENSOSP.
- HARDY, J. 2008, « *L'EPIDIS, cet ectoplasme. Entre absence de pression étatique et aspirations locales : retour sur une naissance avortée* », Mémoire IEP Lyon.
- LANGLAIS, JM. 2007, « *Le regroupement de moyens : une solution pour optimiser la couverture opérationnelle sur un territoire commun à deux SDIS. Exemple d'application sur l'avant-pays savoyard* », Mémoire FAE DDA n°5 – ENSOSP.
- LAURE, B – TOURASIN, L – FREDY, D – MOREL, E. 2008, « *Définition d'une méthodologie pour la mise en place d'une politique de développement durable au sein d'un SDIS dans le cadre d'une mutualisation interdépartementale* », Mémoire FAE CDG – ENSOSP.
- MACHINGORENA, F. 2007, « *Dix ans après la loi de départementalisation, les EPIDIS ont-ils un avenir ?* », Mémoire FAE DDA n°5 – ENSOSP.
- MOSSE, M. 2005, « *Opportunité et faisabilité de la création d'un EPIDIS entre les SDIS des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Atlantiques et du Gers* », Mémoire FAE DDA n°3 – ENSOSP.

- PIERI, P – LEMEUR, JP. 2004, « *Les conventions interdépartementales d'assistance mutuelle* ». Mémoire FAE CDG n°3 – ENSOSP.
- SCHMAUCH, JF. 2007, « *Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence. Analyse et comparaison de rationalité, de l'efficacité et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale  $f(\text{Risques}, \text{Moyens opérationnels}, \text{Délai d'intervention})$*  ». Thèse de doctorat en Sciences de gestion. Université d'Evry.
- TASSILE, N – TIERCE, S – TERSEN, P – RIGAUD, X. 2008 « *Les conventions interdépartementales d'assistance mutuelle du service départemental d'incendie et de secours de l'Yonne* ». Mémoire FAE CDG n°10 – ENSOSP.

➤ Sites Internet

- [www.ansdis.org](http://www.ansdis.org)
- [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [www.clubdis.net](http://www.clubdis.net)
- [www.creerunesem.fr](http://www.creerunesem.fr)
- [www.direction-securite-civile.fr](http://www.direction-securite-civile.fr)
- [www.ensosp.fr](http://www.ensosp.fr)
- [www.entente-foret.com](http://www.entente-foret.com)
- [www.infodis.fr](http://www.infodis.fr)
- [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)
- [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- [www.leselp.fr](http://www.leselp.fr)
- [www.pompiersdefrance.org](http://www.pompiersdefrance.org)