



Faculté de Droit



## ***MEMOIRE MASTER 2***

### ***Droit et management de la Sécurité Civile et des risques Université Montpellier I***

***« La politique de mutualisation engagée par les SDIS,  
perspectives, enjeux et mise en œuvre »***

*Directeur de mémoire : Colonel Jean Yves DELANNOY*

*Auteur : Capitaine Romain TETART  
SDIS du Val d'Oise  
Septembre 2009*





# **Remerciements**

Je remercie le Colonel Jean Yves DELANNOY, tout d'abord pour m'avoir permis de suivre le master « droit et management de la sécurité civile et des risques » et ainsi avoir pu m'enrichir par le biais de l'enseignement dispensé, des heures passées sur ce travail de recherche, et par ailleurs pour ses conseils avisés quant à la rédaction dans l'accomplissement des objectifs du mémoire.

Je remercie sincèrement et humblement le professeur Jean VIRET pour l'attention particulière qu'il porte à ses élèves ainsi qu'aux sapeurs pompiers, pour sa disponibilité humaine, sa compréhension et son engagement dont nous bénéficions tous, nous, sapeurs-pompiers.

Je remercie Mathieu SCHWOERHER, capitaine de sapeurs-pompiers professionnels, mon adjoint pendant mon retour à la vie scolaire, sans qui partir de mon centre de secours en toute sérénité n'aurait pas été possible.

Je remercie Sylvia mon épouse, pour avoir assumé seule pendant mes absences, l'éducation de notre fils adoré Thomas, ainsi que pour son absolu soutien.

Enfin, je remercie ma famille qui est à l'origine de mon parcours et qui aujourd'hui l'influence encore, mes parents Jean, Jacqueline, mon frère Guillaume et ma sœur Delphine



# **TABLE DES MATIERES**

<i>Remerciements</i> .....	3
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	5
<b>PREAMBULE</b> .....	7
<i>Propos introductifs</i> .....	7
<i>Analyse et exposé du sujet</i> .....	9
<b>1ère PARTIE – Les enjeux d’une mutualisation croissante</b> .....	11
<b>Chapitre 1 - Les fondements de la mutualisation des SDIS</b> .....	11
Section 1 – Des fondements issus de la politique générale de l’Etat .....	11
Sous section 1 - Des fondements politiques et économiques .....	11
1/ Les fondements politiques : une volonté constante .....	11
2/ Les fondements économiques et financiers : une nécessité réaffirmée .....	13
Sous section 2 – Les fondements managériaux : vers une transversalité grandissante .....	13
1/ La nature transversale de la mutualisation .....	13
2/ L’utilisation du procédé transversal de mutualisation comme outil de management .....	14
Section 2 – Les SDIS acteurs de la mutualisation, une volonté du législateur.....	15
Sous section 1 – L’évolution des SDIS obéissant à une mutualisation des moyens. ....	15
1/ La mutuelle, forme originelle des SDIS .....	15
2/ La départementalisation, mutualisation des moyens et transfert de gestion.....	16
Sous section 2 – La continuité de la mutualisation dans la démarche de départementalisation.....	17
1/ Le pilotage des SDIS à l’issue du transfert de gestion .....	17
2/ La continuation d’une mutualisation par l’ouverture vers d’autres partenaires.....	18
<b>Chapitre 2 – Les acteurs bénéficiaires d’une mutualisation par les SDIS</b> .....	19
Section 1 - Les mutualisations obligatoires.....	19
Sous section 1 – Les fondements juridiques obligeant la mutualisation, le conseil général, partenaire principal .....	19
1/ La départementalisation par le transfert de compétences, une mutualisation obligatoire.....	19
2/ Les conventions pluriannuelles .....	19
Sous section 2 – La mise en œuvre de ces mutualisations .....	20
1/ Le rôle prépondérant du conseil d’administration et de son président. ....	20
2/ L’objet des conventions SDIS/Conseil général .....	20
Section 2 – Les mutualisations facultatives ou optionnelles .....	21
Sous section 1 – Les mutualisations entre SDIS .....	21
1/ les différents objets effectifs de mutualisation entre SDIS.....	21
2/ Les terrains à explorer .....	22
Sous section 2 – Les différents objets de mutualisation avec d’autres partenaires .....	23
1/ Mutualiser avec les collectivités territoriales .....	23
2/ Mutualiser avec les administrations .....	25
3/ Les autres personnes physiques ou morales. ....	26
<b>2ème PARTIE – La mise en œuvre de la mutualisation par les SDIS</b> .....	29
<b>Chapitre 1 - Les outils juridiques de mise en œuvre des mutualisations</b> .....	29
Section 1 – Les contrats et conventions .....	29
Sous section 1 – Nature juridique des contrats .....	29
1/ Un rappel nécessaire de la théorie générale des contrats et conventions.....	29
2/ Les contrats administratifs.....	30
3/ Les évolutions jurisprudentielles touchant le domaine de la mutualisation. : Le respect du droit de la concurrence .....	32
Sous section 2 – La mise en œuvre des contrats et conventions par les SDIS. ....	34
1/ L’existence des contrats et conventions dans le contexte des SDIS.....	34
2/ Les contrats administratifs ayant pour objet la mutualisation .....	35
Section 2 – Les autres solutions juridiques .....	37

Sous section 1 - Les EPIDIS .....	37
1/ Nature juridique des EPIDIS .....	37
2/ Faut il revoir les EPIDIS ? .....	38
Sous section 2 – Les associations .....	39
1/ Nature juridique et statut .....	39
2/ Une solution émergente d’avenir ou un substitut de transfert de compétences? .....	40
Sous section 3 – Les Groupements d’Intérêt Public .....	41
1/ Nature juridique des GIP .....	41
2/ Un choix effectué par plusieurs SDIS .....	42
<b>Chapitre 2 – Une mise en œuvre soumises aux contraintes et objectifs opérationnels .....</b>	<b>45</b>
Section 1 – Les contraintes posées par la nature même de l’activité des SDIS .....	45
Sous section 1 – Les missions des SDIS .....	45
1/ Des missions exclusives et partagées légitimant le principe de spécialité.....	45
2/ La continuité de Service Public et l’autonomie des SDIS .....	46
Sous section 2 – La gestion et la logistique, nouveau terrain des politiques de mutualisation des SDIS .....	47
1/ Une limitation de la mutualisation aux fonctions supports ?.....	47
2/ Une position de l’Etat peu favorisante sur le terrain des mutualisations nationales.....	48
Section 2 – Un contexte politico-administratif instable .....	49
Sous section 1- Une position des SDIS observée par les institutions.....	49
1/ Une veille critique et exigeante du pouvoir législatif.....	49
2/ Les projets de réformes du pouvoir exécutif et leurs incidences sur les SDIS .....	50
Sous section 2- Les conséquences prévisionnelles sur la gouvernance des SDIS.....	52
1/ Une intégration au sein de la collectivité de rattachement .....	52
2/ Un transfert supplémentaire de compétences au bénéfice de l’Etat .....	52
3/ Le statu quo ou les solutions intermédiaires.....	53
<b>Conclusion :</b> .....	<b>55</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>57</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>59</b>

# **PREAMBULE**

**Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin**

## **Propos introductifs**

La mutualisation est le fait de mutualiser, selon une définition communément admise par beaucoup de dictionnaires. Cela va bien sûr sans le dire, c'est pourquoi il est intéressant de définir le verbe « mutualiser ». Et à ce titre, nous sommes en présence de différentes approches, influences et acceptions du terme mutualisation. Pour certains, cela signifie regrouper les moyens, les savoirs et savoir-faire afin d'effectuer des économies ; pour d'autres, cela consiste à faire passer quelque chose à la charge d'une collectivité solidaire. D'autres approches se fondent sur la notion de risque pour définir la mutualisation, ainsi on peut étendre la précédente définition en énonçant que la mutualisation, c'est faire passer un risque, une dépense, à la charge d'une collectivité solidaire (approche de la définition de mutualiser du LAROUSSE), et répartir cette charge selon le principe de la solidarité entre membres. En abordant la mutualisation, on se rapproche rapidement du domaine du risque et par la même, du domaine des assurances.

Après des premières méthodes de transfert de risques chez les babyloniens, reprises dans le bien connu code d'Hammourabi, qui consistaient à contracter une assurance contre le vol de marchandises, plus tard, les habitants de Rhodes inventent « la mutualisation ». Les marchands dont les biens arrivent à destination remboursent ceux dont les biens ont été détruits lors d'une tempête. Dans cette continuité et avançant un peu dans le temps, l'assurance moderne verra le jour après le grand incendie de Londres de 1666, qui détruisit 13200 bâtiments et à la suite duquel, Nicolas Barbon ouvrit un bureau pour assurer les bâtiments (notion de risque bâtementaire et d'assurance contre l'incendie).

Mutualisation, mutualiser, parlons du mutualisme, défini en économie comme un système d'assurance par répartition, ou en biologie comme une collaboration entre individus d'espèces différentes. (Arrivera-t-on à définir plus loin si les Service Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et les conseils généraux sont de la même espèce ?). Le mutualisme est en France un mouvement politique et historique qui a conduit à la création des formes mutualistes ou coopératives d'association dans les domaines de l'assurance, de la banque, de la construction, de l'instruction, et en général de toutes formes de production ou de commerce. Ce mouvement a conduit à la création d'un secteur économique non marchand régi par le code de la mutualité.

Quant à l'adjectif mutuel, il désigne le caractère réciproque d'un droit ou d'une obligation. Ainsi on retrouve dans ces définitions des points communs qui sont le regroupement de personnes obligées réciproquement, (d'où l'intérêt de déterminer comment se sont-elles liées) ; un objet de rencontre et des paramètres d'économie au sens pécuniaire. Il s'agit donc de mettre en commun une dépense qui peut être par exemple un risque (car un risque est égal à

une dépense), et cette dépense devant être la plus minime possible, et donc en finalité de se grouper afin de rationaliser les dépenses en faisant des économies.

Il y a de toute évidence toujours un ou des intérêts à la mutualisation, mais au-delà des intérêts, un autre paramètre important reste de mise, c'est le consentement mutuel. Ce consentement des parties à une mutualisation est indispensable à la naissance et la pérennité de celle-ci. Il est soumis au contexte dans lequel il doit prendre effet.

En ce qui nous concerne, le contexte est celui des collectivités territoriales, des conseils généraux qui sont encadrés par le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales<sup>1</sup>, et bien entendu de celui du SDIS (service départemental d'incendie et de secours), établissement public administratif local rattaché au conseil général depuis la loi de 1996. La volonté de maintenir une autonomie tant de la part de collectivités que d'établissements publics constitue un frein au consentement. Il faudra donc soit imposer cette mutualisation, soit la concevoir sur la base de bonnes volontés. Ainsi, tout en ayant pour objectif de satisfaire l'intérêt général, les collectivités doivent sans cesse s'adapter aux besoins et mutations sociales et à un environnement commercial grandissant dans lequel règne les principes de la concurrence pouvant menacer facilement la continuité du service public parce qu'obéissant à des règles et priorités différentes qui ne prennent pas en compte l'intérêt général mais les intérêts particuliers.

Le contexte qui nous intéresse dans lequel la mutualisation s'installe a bien sûr pour élément central le Service Départemental d'Incendie et de Secours, établissement public soumis à une double tutelle constituée du conseil d'administration, émanation du conseil général et des communes, et du préfet. L'un pour la gestion de l'établissement, l'autre pour la direction opérationnelle.

Le SDIS est donc à la croisée des chemins, inscrit dans le processus de décentralisation, car rattaché au conseil général, mais faux service déconcentré car sous tutelle du préfet dans la pratique de son cœur de métier (les opérations et la prévention).

Voici donc le contexte dans lequel les SDIS, en tant qu'établissement public rattaché au conseil général que nous approfondirons plus loin, peuvent s'engager dans la mutualisation considérant les contraintes liées à sa double tutelle, mais qui n'échappe pas à une propension des collectivités à mutualiser pour des raisons d'économie générale que nous avons abordé précédemment.

Cette mutualisation se voit même être un parallèle de la gouvernance en ce sens qu'elle institue une mise en commun, un partage entre les acteurs, ce que l'on peut comparer aux propos de Joseph Carles, selon qui, dans les composantes de la gouvernance, « la mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques ». Pourrait on se laisser aller à dire qu'il y a dans la gouvernance, une mutualisation du management ou une mutualisation de la prise de décision ?

---

<sup>1</sup> La libre administration des collectivités territoriales reconnue par l'article 72 de la constitution dispose dans son alinéa 2 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »



# **Analyse et exposé du sujet**

Abordons plus avant le sujet du mémoire en nous attachant sur l'intitulé du sujet : « La politique de mutualisation engagée par les SDIS, perspectives, enjeux et mise en œuvre. »

Ici, le mot politique s'entend comme la manière de mener un dossier, une affaire, ou encore comme la conduite calculée pour atteindre un but précis qui est en l'occurrence la mutualisation. Le terme mutualisation a déjà fait l'objet d'un décryptage ci-dessus et nous entendrons ce terme comme le fait de se grouper pour assurer une dépense en commun afin de faire des économies tout en restant efficace (dans un esprit de rationalisation).

Les termes « engagée par les SDIS » signifient bien que nous sommes soucieux de traiter de la mutualisation en plaçant le SDIS en position émergente afin de le préserver en maintenant notamment son autonomie, même si la position dominante du conseil d'administration, émanation du conseil général est évidente. Il y aura des atténuations à ce principe puisque nous aborderons plus loin les mutualisations obligatoires qui mêmes si les services d'incendie peuvent les approuver, (et peut être les initier), peuvent être perçues dans ce cas, comme engagées par d'autres entités.

Quant aux « perspectives, enjeux et mise en œuvre », cela consiste en une démarche visant à explorer le champ de la mutualisation dans lequel peut s'engager le SDIS. Partant du constat d'un engouement pour les politiques de mutualisation, il s'agit de présenter les conditions générales d'existence de celle-ci tout en précisant le cadre juridique qui s'y rattache afin de le mettre en œuvre dans des conditions satisfaisantes voir favorisantes.

Nous verrons dans la mise en œuvre de cette mutualisation, qu'elle peut prendre effet par le biais d'outils juridiques différents présentant chacun des limites juridiques et stratégiques. Des limites de la mutualisation elle-même peuvent apparaître car si elle commence par la volonté de partenaires à se mutualiser sur un objet en commun, elle peut ne pas aboutir et laisser place à une externalisation. Une autre alternative consiste à utiliser la fusion pour rationaliser une administration, fusion qui peut être relativement aisée à mettre en œuvre notamment lorsqu'elle concerne des services publics gérés en régie.

L'action de mutualiser semble ne pas répondre à une époque en particulier parce qu'elle répond toujours à un souci d'économie. Elle peut aussi par exemple sur le fondement de la transversalité apporter plus d'efficacité. En un demi-siècle, les services d'incendie ont été, et continuent d'être aujourd'hui, l'objet d'une évolution constante et rapide dans laquelle la mutualisation au sens large, a pris toute sa place en étant un des modes d'action de cette progression. Quel est donc le rôle précis qu'a joué la mutualisation dans l'évolution des SDIS, pourquoi, avec quels acteurs et dans quelles perspectives ? C'est ce que nous aborderons dans une première partie dans laquelle nous traiterons des fondements de cette démarche ainsi que des divers acteurs et des terrains de mutualisation.

Dans une seconde partie, nous traiterons de la mise en œuvre en exposant les outils juridiques utilisables dans cette démarche et leurs limites, ainsi que le contexte local et national dans lequel intervient la mutualisation.



# 1ère PARTIE – Les enjeux d’une mutualisation croissante

## *Chapitre 1 - Les fondements de la mutualisation des SDIS*

### **Section 1 – Des fondements issus de la politique générale de l’Etat**

Sous section 1 - Des fondements politiques et économiques

1/ Les fondements politiques : une volonté constante

#### *Décentralisation et mutualisation*

La volonté de réformer de la part des gouvernements successifs est une constante. La mutualisation est un corollaire du processus de décentralisation engagé à l’époque de la révolution (qui divisait « girondins et jacobins » à ce moment) qui n’a cessé d’évoluer pendant 200 ans et qui a pris une consistance institutionnelle très importante à partir de la « loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions du 2 mars 1982 ». Depuis cette date, passant par les statuts de la fonction publique territoriale de 1984, la loi ATR du 6 février 1992, la loi du 27 février 2002 dite démocratie de proximité jusqu’à l’acte II, de la décentralisation constitué de plusieurs textes<sup>2</sup>, la décentralisation telle que voulue par les pouvoirs publics s’est précisée. Pendant les années 2000, parallèlement, des élans de rationalisation concernant les politiques publiques se sont développés.

#### *Influences de la LOLF sur les politiques publiques*

Dans le paysage institutionnel, la mise en œuvre de la LOLF<sup>3</sup>, qui est entrée en vigueur en plusieurs étapes et s’applique à toute l’administration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, nous permet de lire par l’esprit de son approche faite de missions découpées en programmes, eux-mêmes déclinés en actions, les objectifs poursuivis par l’action gouvernementale. On peut ainsi discerner la stratégie générale et les moyens qui y sont consacrés. C’est un changement d’approche qui bouleverse la culture de l’administration française qui voyait l’affectation des moyens se faire auparavant par ministère. Ce changement de culture repose en partie concernant la LOLF, sur une mutualisation des fonds, notion de fongibilité qui est centrale dans la LOLF. On peut considérer que la mutualisation est un état d’esprit servant d’outil à la mise en œuvre de politiques publiques qui elles mêmes incitent à la mutualisation. C’est

---

<sup>2</sup> L’acte II de la décentralisation est constitué de plusieurs textes qui ont été impulsés par le gouvernement. D’abord **la révision constitutionnelle du 28 mars 2003** sur l’organisation décentralisée de la République étend les responsabilités des collectivités et leur reconnaît notamment un droit à expérimentation. Elle renforce leur autonomie financière et élargit la démocratie locale. Ensuite, la mise en œuvre de cette réforme a nécessité l’adoption de **3 lois organiques** relatives à l’expérimentation par les collectivités, aux référendums locaux et à l’autonomie financière des collectivités territoriales. Enfin, la **loi relative aux libertés et responsabilités locales, du 13 août 2004**, est présentée par le gouvernement comme la dernière étape législative de ce nouvel « Acte » de la politique de décentralisation. Ce texte énumère l’ensemble des nouvelles compétences transférées par l’Etat aux collectivités locales. Il définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétence et il organise les modalités de **transferts des personnels** de l’Etat vers les collectivités ainsi que les garanties apportées aux fonctionnaires transférés.

<sup>3</sup> loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

d'ailleurs, rappelons le, de cette réforme, que découle les missions d'évaluation et de contrôle, puisque les programmes menés doivent être contrôlés et on peut démontrer ainsi, malgré la libre administration des collectivités territoriales reconnue par la constitution, l'existence des effets indirects de la mise en œuvre de la LOLF sur le fonctionnement des collectivités.

#### *La réforme de l'administration départementale de l'Etat*

Les réformes du fonctionnement de l'administration engagées par l'Etat se sont aussi portées sur les administrations. Si la LOLF a installé en amont de toutes les politiques, une nouvelle philosophie dans l'utilisation des deniers de l'Etat, l'effort de réforme s'est aussi porté sur les administrations déconcentrés, les administrations départementales ont fait l'objet d'expérimentations appelées souvent « mutualisation de moyens » depuis une initiative de monsieur Raffarin<sup>4</sup>.

La circulaire du 28 juillet 2005 dite RADE, réforme de l'administration départementale de l'Etat, met en place une politique de fusion appelée par moment « mutualisation », mais même si mutualisation et fusion ont en commun le regroupement, la mutualisation semble mieux préserver l'autonomie des entités regroupées en faisant perdurer une indépendance alors que la fusion, qu'elle soit dans le secteur privé ou public (régie), institue un regroupement total sous une même enseigne. (Ce qui peut être le cas des mutualisations obligatoires, transferts de compétences, de gestion..). En tout état de cause, les fusions opérées à titre expérimental et en passe d'aboutir telles que celles des DDE et DDAF, témoignent d'une démarche concrète de mutualisation des moyens et des personnels.

#### *Effets engendrés par la RGPP (révision générale des politiques publiques)*

La RGPP engagée en 2007, s'attaque au schéma étatique et à ses administrations afin de rationaliser leur fonctionnement et notamment rationaliser le personnel. La révision générale des politiques publiques qui se place dans les actions gouvernementales de réforme, et à ce titre motivée par un souci d'économies budgétaires, a fait de la mutualisation un de ses enjeux majeurs. Ainsi, concernant l'Etat territorial, la fusion de directions a déjà engagé une forme de mutualisation des services opérationnels (devant permettre de s'inscrire dans l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux de fonctionnaires).

Cette action politique de RGPP dévoile un volet secondaire qui se place dans sa continuité et qui est la réforme des collectivités locales. Le souhait d'un renforcement de la mutualisation déjà engagé dans plusieurs structures territoriales ainsi que l'étude de la genèse de la RGPP, peuvent permettre de mieux comprendre le processus engagé de réforme des collectivités territoriales<sup>5</sup> dans lequel la mutualisation est toujours un des outils primordiaux et notamment celui de la mutualisation des acteurs publics.

Nous savons donc qu'à la lecture du budget obéissant aux principes de la LOLF, nous pouvons examiner l'affectation de budgets par politiques (déclinées en missions, programmes et actions). Sous l'influence des orientations de réforme permanentes impulsées par les gouvernements, on s'aperçoit que la mutualisation est utilisée, pour mener des politiques publiques en rationalisant le fonctionnement des administrations et en effectuant des économies. La mutualisation destinée à mener une politique publique peut avoir un coût, notamment lorsqu'elle s'effectue pour mener une politique de sécurité civile telle que par

---

<sup>4</sup> circulaire du 16 novembre 2004 qui demandait aux préfets de présenter des projets de réforme des services de l'Etat dans les départements

<sup>5</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur et qui a rendu ses conclusions au mois de mars 2009.

exemple, faire de chaque citoyen un acteur de la sécurité civile (voir supra) et voulu par la loi MOSC du 13 août 2004<sup>6</sup>. Dans ces cas, c'est bien aux organes délibérants de décider d'affecter des moyens à la réalisation d'une politique de sécurité civile.

## 2/ Les fondements économiques et financiers : une nécessité réaffirmée

Par fondements économiques et financiers, on entend ici, souci d'économie et de rationalisation qui permettent d'avoir une comptabilité correcte et ainsi disposer de financements à la hausse. Il est bien évident que l'Etat et les collectivités ont des comptes à rendre sur l'utilisation des fruits de l'imposition, il s'agit bien de passer du stade de l'efficacité à celui de l'efficience. Nous avons vu précédemment que les réformes se succèdent pour améliorer l'efficacité de l'administration qu'elle soit centrale, décentralisée ou déconcentrée. La mutualisation est donc bien destinée à mettre en œuvre des politiques publiques et à rationaliser les dépenses pour effectuer des économies (objectif économique et financier).

Abordons donc maintenant pour préciser ces fondements, deux notions essentielles qui s'ajoutent à celle de « compétence partagée » identifiée dans la mutualisation : les économies d'échelles et l'existence de doublons sur lesquels peuvent aussi se fonder la mutualisation. L'économie d'échelle est la baisse du coût unitaire d'un produit qu'obtient une entreprise en accroissant la vente de sa production (ou encore c'est lorsque chaque bien produit coûte moins cher si on produit plus). Une mutualisation peut consister dans ce but, à regrouper différents partenaires ayant les mêmes besoins de production (ou d'autres besoins afin d'augmenter les « quantités à produire »). Quant à la chasse aux doublons, qui sont en fait des fonctionnalités sur des objets en commun effectuées par plusieurs personnes alors que l'on pourrait par une mutualisation de moyens humains ou matériels, les faire effectuer par une personne ou une entité.

Pour exemple de mutualisation réussie, l'enlèvement et le traitement des déchets et ordures ménagers, qui sont déjà depuis bien longtemps à la charge de regroupements de commune pour la plus grande satisfaction des maires des communes concernées.

Ces fondements étaient d'ailleurs énoncés par des élus locaux comme par exemple dans les propos du président de l'association des maires de France en 2007, Mr Jacques Péliissard qui commentait « .. La spirale inflationniste des effectifs intercommunaux, les doublons de personnels et les redondances administratives. La majorité des rapports sur l'intercommunalité, et notamment celui de la Cour des comptes ... soulignent la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de gestion et d'administration des structures intercommunales et de leurs membres. De façon générale, ils mettent l'accent sur la nécessaire recherche d'économie d'échelle et l'amélioration à court terme de la mutualisation des services ».

## Sous section 2 – Les fondements managériaux : vers une transversalité grandissante

### 1/ La nature transversale de la mutualisation

Nous avons abordé le procédé de mutualisation (voir infra, propos introductifs), en expliquant qu'il constituait en un regroupement de personnes afin de mettre en commun une charge ou une dépense. Cette notion de partage horizontal se retrouve dans l'esprit de la transversalité qui, s'opposant à la verticalité, fait en sorte « que la main droite n'ignore plus ce que fait la main gauche ». Ces procédés sont de plus en plus intégrés dans les méthodes de travail françaises qui, il faut le dire, ont toujours fonctionné sur un schéma d'influence

---

<sup>6</sup> Loi 2004-811 dite de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004

« Napoléonienne » qui avait pour support une pyramide très hiérarchisée. La recherche de l'amélioration aujourd'hui ne tend pas forcément à éliminer ce modèle, mais elle intègre d'autres principes susceptibles de compléter des méthodes souvent rigidifiées. La transversalité traduit un changement car elle bouscule ces logiques verticales et sectorielles de la culture administrative traditionnelle. En promouvant le management de projet ou par projet, elle heurte la culture du management hiérarchique. Le développement de la transversalité suppose une prise de conscience collective des interdépendances entre les interventions des uns et des autres, une capacité à s'extraire des logiques d'approbation sectorielles (« mon service », « mes agents », « mon métier », « mes objectifs »...), pour s'engager dans des projets partagés, autour d'enjeux et d'objectifs fédérateurs.

L'influence anglo-saxonne dans le développement des approches par transversalité est essentielle et dans une Europe en pleine construction, il est évident que des méthodes douces comme mutualisation et transversalité sont de bons augures. L'actuelle construction de l'Europe ne se fonde-t-elle pas sur une mutualisation des Etats ?

## 2/ L'utilisation du procédé transversal de mutualisation comme outil de management

La réforme des collectivités territoriales en réflexion, le Secrétaire d'Etat aux Collectivités territoriales a affiché récemment son souhait d'obtenir un maillage total de l'Hexagone d'ici 2014 dans le domaine de l'intercommunalité. Dans le cadre de cette réforme, tous les managers territoriaux sont et seront au cœur de la mutualisation. La mutualisation est une solution managériale pour la conduite des services et des projets. Ses apports pour la gestion des ressources humaines sont réels et concrets : optimisation de l'utilisation du personnel, transversalité facilitée donc meilleure condition de la conduite de projets globaux, disponibilité accrue des compétences pour des collectivités dont les moyens sont initialement assez limités, économies d'échelle à qualité de service inchangée avec des dépenses mutualisées et une bien meilleure lisibilité pour les usagers (réduction des interlocuteurs).

Au sein même des méthodes utilisées pour mener la RGPP, la direction générale de la modernisation de l'Etat s'articule autour de services et de missions transversales<sup>7</sup>, ce qui atteste d'une adoption de plus en plus constante voir incontournable de ces principes horizontaux dans le monde d'aujourd'hui qui viennent compléter les méthodes hiérarchiques verticales pour s'assurer d'un maximum d'efficacité. La recherche du niveau pertinent d'action publique demeure, et ces changements de culture ne sauraient remettre en cause l'organisation administrative de la république mise en place et les compétences des collectivités territoriales reconnues par la constitution. La subsidiarité, influée par le traité de Maastricht<sup>8</sup>, qui consiste à donner au plus petit échelon possible une mission qu'il peut effectuer, n'est pas empêchée par le développement des outils de management horizontaux que nous avons évoqué. D'autant que les collectivités territoriales ont vocation à prendre des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> La direction générale de la modernisation s'articule autour de trois services (innovation, conseil et projets), et de trois missions transversales (soutien, relations internationales et communication)

<sup>8</sup> Art 5 du traité de Maastricht qui a introduit ce principe

<sup>9</sup> Art 72 de la constitution de la V<sup>ème</sup> république

## Section 2 – Les SDIS acteurs de la mutualisation, une volonté du législateur

Sous section 1 – L'évolution des SDIS obéissant à une mutualisation des moyens.

### 1/ La mutuelle, forme originelle des SDIS

#### *La construction des SDIS avant 1955*

L'objectif n'est pas ici de retracer toute la genèse des SDIS mais de s'arrêter sur les étapes significatives durant lesquelles la mutualisation a pris une place. Si les « services départementaux d'incendie » ont bien été créés en 1938<sup>10</sup>, c'est par le décret n°55-612 du 20 mai 1955 que le service départemental de protection contre l'incendie est consacré établissement public départemental doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créé par arrêté du préfet sur avis conforme du conseil général. Parallèlement aux procédés de décentralisation, qui consistent à transférer des compétences de manière verticale de l'Etat aux collectivités territoriales, le socle recherché des services de lutte contre l'incendie a été depuis très longtemps le département, qui semble avoir l'échelle adéquate pour assurer efficacement ce service public de proximité. L'existence d'inspecteurs du service des sapeurs pompiers remonte à 1875 ou on prévoyait de pouvoir les créer auprès des préfets dans le cadre du département.

Mais ce qui est intéressant en 1938, c'est la direction prise qui sera confirmée en 1955, de mettre en commun une contribution des communes afin de financer les dépenses des services d'incendie et notamment les dépenses imprévues. On retrouve bien ici la notion de regroupements de personnes ainsi que la dépense (ou le risque) que l'on fait supporter solidairement par cette collectivité, ce regroupement. Ce décret de 1955 installe une mutuelle, qui va faire en sorte de répartir le fruit des contributions communales du département au bénéfice de ceux qui en ont besoin<sup>11</sup>. Il faut noter qu'à cette époque, le coût d'un incendie pouvait engendrer un gouffre énorme dans le budget d'une commune. Nous retrouvons donc aussi comme nous l'avons abordé dans l'introduction, la notion d'assurance qui reste toujours un corollaire de la mutualisation.

On assiste au fil de l'histoire à une construction locale qui peu à peu tend toujours à s'élever au niveau supérieur. Le besoin d'un service de lutte contre l'incendie a toujours été l'objet d'une initiative et d'une construction locale puisqu'il s'agit typiquement d'un service public de proximité, mais en parallèle, l'Etat a toujours voulu exercer un contrôle et une coordination des ces services communaux et intercommunaux. Cette construction locale s'est effectuée donc par les communes qui créaient des services de lutte contre l'incendie ou optaient pour une alternative qui était fondée sur l'intercommunalité<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Décret du 12 novembre 1938 (décret-loi), qui met en place un embryon d'organisation départementale, à la suite de l'incendie des nouvelles galeries de Marseille (création d'un service d'incendie en application de l'article 8 du décret du 12 novembre 1938 complétant l'article 136 de la loi du 5 avril 1884. On peut noter à ce moment qu'un article de ce décret rendra obligatoire pour les communes, les dépenses de personnel et de matériel relatives à la lutte contre l'incendie. Ce décret venait donc instituer des « services départementaux d'incendie », chargés d'assurer « la protection contre l'incendie, dans le cadre géographique du département, au moyen de centres de secours soigneusement répartis, les dépenses d'équipement et de fonctionnement de ces centres étant ventilées entre toutes les communes sous forme de cotisations communales. »

<sup>11</sup> Même si dans les recettes de ce service, on retrouve des contributions de l'Etat et du département (art 8). Notons par ailleurs que les dépenses peuvent comprendre, lorsque le règlement du service le prévoit, des subventions dans les domaines de l'achat de matériels, des indemnités..

<sup>12</sup> Voir notamment dans l'évolution de ces services, le décret du 29 décembre 1875, le décret du 10 novembre 1903 et le décret du 13 août 1925.

### *Un esprit de mutualisation toujours présent dans l'évolution après 1955*

A partir de 1955, le service départemental de protection contre l'incendie qui est un établissement public peut assumer ce rôle de mutuelle entre toutes les structures locales de lutte contre l'incendie. Mais les corps de sapeurs pompiers restaient en tant que tel, sous la responsabilité des communes et intercommunalités (ainsi que par la suite les districts et communautés urbaines qui constituaient une particularité). Malgré cela, le principe recherché de départementaliser demeure, et l'on assistera jusqu'en 1996 à une gradation vers ce schéma départemental avec bien sûr une disparité de progression entre tous les départements de France. Dans les premières formes réussies, le Val d'Oise, La Seine et Marne, l'Essonne, profitant du découpage géographique que connaît l'île de France et notamment, de la disparition de la Seine et Oise, vont accélérer le mouvement gagnant ainsi du temps sur l'histoire en procédant à la mutualisation des moyens départementaux, généralement facilitées par des chefs de corps communaux conscients de l'enjeu et de son inéluctable évolution.

Il est intéressant de constater que le principe de subsidiarité s'appliquant, le mouvement de transfert des moyens et de la gestion s'opère du bas (communes) vers le haut (département), concernant les SDIS, alors que parallèlement, celui de la décentralisation, accéléré en 1982 par les lois Deferre, consistait à transférer vers le bas des compétences de l'Etat aux collectivités locales, pour rendre plus efficaces la gestion des tâches administratives de proximité. Cela présage t il d'une inévitable continuité vers le haut du transfert de gestion des SDIS ou sommes nous arrivés au stade de l'équilibre qu'il serait souhaitable de maintenir ?

### **2/ La départementalisation, mutualisation des moyens et transfert de gestion**

L'article 89 de la loi ATR<sup>13</sup> avait déjà posé des bases de la départementalisation, il transférait au SDIS la gestion de « tous les moyens en personnel, matériel et financier, consacrés par les communes , les établissements publics intercommunaux et le département à la lutte contre les incendies et les autres accidents, sinistres et catastrophes », cependant, ce n'est qu'en 1996 que cela pu prendre effet. Le processus de départementalisation entamé par plusieurs départements auparavant a été consacré par la loi du 3 mai 1996<sup>14</sup>. Par la publication de ce texte, la création du SDIS en tant qu'établissement public est donc de valeur législative. Créé par une loi, désormais, le statut d'établissement public doté d'une autonomie administrative et financière conféré aux SDIS et qui se substitue de plein droit au statut défini par le décret du 20 mai 1955, ne peut être retiré que par une loi, ce qui est capital en termes de portée juridique, il s'agit bien d'un principe admis par le pouvoir législatif. Cette création était une étape légitime de par l'évolution de ce service public dans son contexte historique français, mais elle se justifiait bien sûr également par la spécialité de l'activité, définie par ses missions<sup>15</sup>.

Nous assistons donc à ce moment, à un transfert de compétences installé par la loi de 96, ou encore transfert de gestion, qui oblige dans les cinq ans, chaque département à effectuer le transfert des moyens communaux de lutte contre l'incendie vers le service départemental par convention. Certains directeurs proposeront à leur conseil d'administration d'effectuer les transferts en plusieurs conventions (sans compter les problèmes rencontrés lorsqu'il s'agissait d'intégrer des districts ou des communautés urbaines). Cette départementalisation opérée au moyen de ces transferts à effectuer, constitue donc une étape primordiale dans l'effort de mutualisation des moyens humains et matériels permettant ainsi au SDIS d'atteindre ce

---

<sup>13</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR).

<sup>14</sup> Loi 96-369 du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, intégrée dans le code générale des collectivités territoriales.

<sup>15</sup> Les missions des SDIS définies à l'article L1424-2 du code général des collectivités territoriales



niveau d'organisation départementale. Tout cela ne s'est pas fait sans mal et a eu des incidences sur la gouvernance des SDIS, qui ont engendré des corrections à la loi de 96 en 2002<sup>16</sup>. En effet, la loi démocratie de proximité a provoqué une crise du statut juridique des SDIS, en modifiant l'équilibre de la loi de 96 et donnant une possibilité au conseil d'administration après une délibération concordante du conseil général et du conseil d'administration du SDIS, d'intégrer le SDIS aux services du conseil général. Disposition qui a été supprimée par la loi MOSC de 2004<sup>17</sup>.

## Sous section 2 – La continuité de la mutualisation dans la démarche de départementalisation

### 1/ Le pilotage des SDIS à l'issue du transfert de gestion

Cette mutualisation obligatoire ne se fait pas sans mal, et la dualité de pilotage des SDIS<sup>18</sup>, élément caractéristique de ceux-ci, est en permanence un sujet à débat opposant les collectivités territoriales d'un côté, et l'Etat de l'autre. Néanmoins, la démarche de mutualisation des moyens est toujours active. L'intérêt de l'Etat pour les missions des sapeurs pompiers appartenant au domaine régalien de la sécurité, et la gestion effectuée par les conseils d'administration, émanations des conseils généraux sont deux entités se superposant, (l'une « commandant », l'autre « payant.. »).

Le code général des collectivités territoriales dans son article L1424-35, précise que les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du SDIS constituent des dépenses obligatoires. Les contributions communales étant quasi gelées, la contribution du conseil général est la seule à assumer les hausses budgétaires, sachant que le but est de mettre le conseil général en position majoritaire.

Concernant le représentant de l'Etat, dans le département, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, réaffirmait que la direction des opérations de secours appartenait à l'autorité détenant le pouvoir de police et par ailleurs confortait l'existence d'établissements publics dirigés par un conseil d'administration. On peut en déduire qu'après avoir laissé s'installer la départementalisation, le législateur a pensé que la forme d'établissement public était juridiquement adaptée pour assurer le rôle de mutualisation des moyens départementaux, et être une interface efficace entre les aspirations de l'Etat (politiques publiques) et les contraintes locales et de proximité. Malgré le pilotage par le préfet d'un certain nombre d'actes structurants des SDIS<sup>19</sup>, le conseil général reste dominant dans la gestion générale du SDIS. Le président du CASDIS étant l'ordonnateur des dépenses, toute orientation ou choix budgétaire, passe par l'approbation du conseil d'administration qui est une émanation du conseil général et des communes<sup>20</sup>.

Malgré la double tutelle exercée sur les SDIS par les préfets (Etat) et le conseil d'administration, le SDIS pour assurer la conduite de politiques publiques, est dépendant des orientations prises par le conseil général, et dans ce cadre, pour le développement par la mutualisation de partenariats qui se réaliseraient sous forme de conventions.

---

<sup>16</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, dit « démo prox » pour démocratie de proximité.

<sup>17</sup> Loi n° 2004-811, du 13 août 2004, dite de modernisation de la sécurité civile.

<sup>18</sup> L'article L1424-24 du CGCT dispose que chaque SDIS est administré par un conseil d'administration élu pour trois ans par les collectivités locales. Le SDIS est placé sous la double autorité du président du conseil général, qui préside le conseil d'administration, et du préfet, responsable de la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours du département.

<sup>19</sup> Les actes structurants tels que le SDACR, le règlement opérationnel..

<sup>20</sup> Voir l'article L1424-24 DU CGCT

## 2/ La continuation d'une mutualisation par l'ouverture vers d'autres partenaires

Nous avons abordé la mutualisation dont ont fait l'objet les services départementaux d'incendie et de secours pendant le processus long de départementalisation consacré législativement par la loi du 3 mai 1996, et observé quelles ont été les conséquences quant à leurs fonctionnement et gouvernance. Mutualiser les moyens des services d'incendie et de secours, opérer le transfert de gestion complet issu de la loi de 96, sont des actions qui ont été opérées au sein même du milieu des sapeurs pompiers, orchestrées bien sûr par de multiples conventions avec les collectivités de tutelle. Mais l'objectif de la mutualisation se fondant sur la rationalisation, effectuant des économies en regroupant des entités, ne s'arrête pas à des actions internes.

Confrontées à la difficulté constante de gérer les budgets, à des hausses de leurs charges qu'elles ne peuvent pas toujours contrôler<sup>21</sup>, les conseils généraux sont toujours à la recherche de marges de manœuvre sur le plan financier et ont dû travailler sur plusieurs plans, hausse de la pression fiscale (déjà très saturée), et autres gestions plus rigoureuses par la performance tout en installant de nouveaux outils tels que le contrôle de gestion. Mais ils ont aussi recherché de nouveaux partenariats qui leur permettraient de toujours mutualiser davantage. Cette recherche de nouveaux partenaires pour mettre en œuvre d'autres mutualisations se différencie par son externalité. Ainsi après avoir opéré des mutualisations des SDIS que l'on pourrait qualifier de verticale (regroupement de moyens et transfert vers une autorité supérieure), les SDIS, en liaison étroite avec leurs conseils d'administration, doivent chercher à se mutualiser de manière horizontale en opérant un regroupement qui ne verrait pas dans son application de transfert des compétences.

C'est là une notion importante marquant le clivage entre mutualisation avec transfert de compétences (souvent en application d'une politique publique), et mutualisation sans transfert de compétences, voir avec partage des compétences, qui pour cette dernière, s'opère de manière transversale sans perte réelle d'autonomie (pour peu que la convention de réalisation prévoit des modalités d'extinction aisées). Reste à observer si les mutualisations opérées dans ce cadre ne sont pas que des outils favorisant de petits opérateurs économiques, développant une économie parallèle de personnes morales (ou opérateurs économiques) de petites tailles (telles que des entreprises locales) et qui finalement ne serait que l'expression de bonnes volontés sans réel enjeu. Les nombreuses collectivités du paysage français tendent à penser qu'il y a nécessité évidente de mutualiser, mais cela doit-il se faire de manière verticale, horizontale ou les deux à la fois.

---

<sup>21</sup> D'autant que la crise économique touchant toute la planète depuis 2008 a eu pour effet indirect de réduire les recettes des collectivités locales, baisse de la taxe professionnelle prévisible du fait d'une baisse d'activité.

## ***Chapitre 2 – Les acteurs bénéficiaires d’une mutualisation par les SDIS***

### **Section 1 - Les mutualisations obligatoires**

Sous section 1 – Les fondements juridiques obligeant la mutualisation, le conseil général, partenaire principal.

**1/ La départementalisation par le transfert de compétences, une mutualisation obligatoire.**

Les notions de compétences obligatoires et choisies (ou facultatives) qui s’imposaient aux collectivités locales, étaient nettement évoquées dans la loi ATR de 1992<sup>22</sup> qui définissaient celles-ci. Par ailleurs, c’est dans son article 89 qu’était amorcé le principe de la réforme souhaitée par les pouvoirs publics<sup>23</sup>. Mais pour les SDIS, c’est bien la loi du 3 mai 1996<sup>24</sup> qui confirme le principe de la nouvelle organisation territoriale. Le transfert des personnels et des biens doit être effectué dans les cinq ans suivants la parution de la loi<sup>25</sup> et l’on assiste à ce moment à une mutualisation obligatoire dont les acteurs sont les services d’incendie composés de moyens humains et matériels et les collectivités telles que communes, regroupements de commune d’un côté et conseil général de l’autre. Il s’agit bien là d’une mutualisation verticale qui doit, s’effectuer par convention, et ce dans tous les départements de France avec des situations très disparates. A noter en termes de mutualisations obligatoires, la convention entre les SDIS des Bouches du Rhône et le bataillon des marins pompiers de Marseille<sup>26</sup>.

L’utilisation de la convention, (nous y reviendrons en abordant les outils), a servi à mettre en œuvre des mutualisations obligatoires voulues par le législateur. Nous pouvons donc dire que la convention a été utilisée comme instrument juridique d’organisation du service public, en se substituant pratiquement fréquemment à l’acte unilatéral usuellement utilisé par l’administration, (se fondant notamment sur l’article L5111-1 du CGCT<sup>27</sup>).

**2/ Les conventions pluriannuelles**

L’article L1424-35 du code général des collectivités territoriales dispose : « La contribution du département au budget du service départemental d’incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l’évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l’année à venir, adopté par le conseil d’administration de celui-ci. Et dans son 2<sup>ème</sup> alinéa, 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 ». Il faut bien noter le « notamment », le législateur a voulu être explicite concernant cette convention pluriannuelle, mais il laisse un large champ de possibilités concernant « les relations entre le département et le SDIS » qui, doivent absolument toutes, être le sujet d’une convention pluriannuelle. Le législateur impose donc le procédé juridique de relations entre les deux et impose qu’il se fasse pour une durée

---

<sup>22</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République (ATR).

<sup>23</sup> L’article 89 annonçait la compétence de droit commun, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (délai non respecté), des SDIS pour la gestion de tous les moyens en personnel, matériel et financiers affectés par les communes, les EPCI, et le département à la lutte contre les incendies, et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes.

<sup>24</sup> Loi n°96-369 du 3 mai 1996 (JO du 4 mai 1996, p. 6728)

<sup>25</sup> Articles L1424-13 et 1424- 17 et suivants du Code général des collectivités territoriales

<sup>26</sup> Article L1424-49 du code général des collectivités territoriales

<sup>27</sup> Article L5111-1 du CGCT, « les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l’une d’elle s’engage à mettre à la disposition d’une autre collectivité, ses services et moyens afin de lui faciliter l’exercice de ses compétences.. »

supérieure à un an. Le conseil général, par l'approbation de cette convention va donc valider les propositions du SDIS dans ses choix de conduite de politiques publiques en autorisant des programmes pour au moins les deux années à venir, ce qui donnera aux deux parties une visibilité financière sur la période à venir. Certains commentaires dont je partage en partie la vision voient dans cette convention un acte structurant du SDIS du fait de son importance stratégique dans la conduite de la politique des SDIS.

## Sous section 2 – La mise en œuvre de ces mutualisations

### 1/ Le rôle prépondérant du conseil d'administration et de son président.

Le service départemental d'incendie et de secours est administré par un conseil d'administration composé d'élus représentant le département, les communes et les établissements de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie<sup>28</sup>. Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires relatives à l'administration du SDIS<sup>29</sup>. Le droit positif énonce donc très clairement la place prépondérante du conseil d'administration qui est l'autorité de tutelle en matière de gestion administrative et financière du SDIS.

Le SDIS doit, comme nous l'avons évoqué précédemment, utiliser de plus en plus le conventionnement et obéit ainsi au droit des contrats, dans la conduite de sa politique qui doit elle-même, être autorisée par le conseil d'administration qui est l'assemblée délibérante. Ce conventionnement (ne pouvant s'effectuer sur des sujets relevant de la gestion opérationnelle<sup>30</sup>), est soumis à autorisation de cette assemblée, ainsi s'applique un partage des compétences entre l'assemblée délibérante, le CASDIS, et l'exécutif, le président du CASDIS. La capacité du président à signer une convention doit avoir été préalablement autorisée par l'assemblée délibérante, ce qui signifie bien sûr qu'une convention signée par le président du CASDIS sans l'autorisation du conseil d'administration serait entachée d'incompétence donc d'illégalité.

### 2/ L'objet des conventions SDIS/Conseil général

A la lecture des conventions qui lient le conseil général et le SDIS, on peut discerner la volonté des acteurs du rôle mutuel qu'ils veulent tenir, et notamment leur volonté de se lancer dans des politiques publiques déterminées. Les engagements destinés à limiter la dépense sont constants alors que s'engager dans une politique publique pouvant être coûteuse peut constituer un frein dans la démarche de conventionnement et engendre des disparités sur le plan national entre les approches départementales rencontrées, mais évidemment aussi pour des mutualisations dont le bénéfice financier ne serait pas évident.

Concernant notamment les conventions pluriannuelles, elles comportent des engagements destinés à limiter la dépense et l'on remarque que le rythme de réélection des membres du conseil d'administration a servi de repère à la pluri annualité qui a engendré des conventions triennales. Il s'agit bien de reconnaître dans ces conventions un objet financier constituant une pièce stratégique pour que les SDIS s'engagent sur leurs futures dépenses. Le deuxième objectif rencontré consiste à énoncer réellement les intentions de conduire des politiques publiques telles que : développer des synergies dans la politique des secours, développer la

<sup>28</sup> Article L1424-24 du code général des collectivités territoriales

<sup>29</sup> Article R1424-16 du code général des collectivités territoriales

<sup>30</sup> Article L424-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>32</sup> Article 2 de la convention conseil général du Val d'Oise/ SDIS : « Dans le respect de leurs compétences propres, le département et le SDIS se porteront assistance réciproque dans les domaines relevant notamment de l'opération, la prévention, les infrastructures et les transports, les ressources humaines, les systèmes d'information, la communication, l'administration, les finances. »

sécurité civile sur le domaine départemental. Le département du Val d'Oise illustre cet aspect dans l'article 2 de sa convention en ouvrant le champ d'application des partenariats mis en place par ladite convention (ces thèmes ne sauraient être exhaustifs)<sup>32</sup>. Le contenu peut apparaître général dans certaines conventions qui ont été effectuées en France mais il doit être entendu comme une expression de la volonté réciproque de mettre en œuvre des partenariats et des mutualisations, donc d'un consentement, mais une rédaction trop générale risque d'atténuer la portée et les effets de ladite convention, (notamment compte tenu des restrictions budgétaires permanentes rendant difficile la conduite de politiques publiques).

## **Section 2 – Les mutualisations facultatives ou optionnelles**

Nous mettrons délibérément de côté les mutualisations facultatives ou choisies énoncées dans la loi ATR de 1992 qui concernent les collectivités, et mettrons au centre du sujet le SDIS dans ses terrains de mutualisations facultatives.

### **Sous section 1 – Les mutualisations entre SDIS**

#### **1/ les différents objets effectifs de mutualisation entre SDIS**

*Les conventions interdépartementales d'assistance mutuelle.*

Un certain nombre de mutualisations fonctionnent déjà dans le paysage des services d'incendie et de secours dans lesquels nous retrouvons les notions de regroupement de plusieurs personnes (des SDIS), mettant en commun une charge (dépense ou risque) dans un but d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Tout d'abord, une des plus fréquentes s'étant développée largement entre les SDIS de France, la mutualisation des moyens de secours par le biais de conventions interdépartementales d'assistance mutuelle. L'article R1424-47 du CGCT interdit à un SDIS d'intervenir sur un autre département sauf si le préfet de son département le décide en application d'une convention interdépartementale<sup>33</sup>. Les SDIS « peuvent donc, avec l'autorisation des préfets, conventionner avec les autres SDIS des départements limitrophes, afin de mutualiser les moyens et assurer ainsi une entraide en cas de carence et un meilleur maillage territorial. Quel rôle doit jouer le président du CASDIS dans cette démarche ? L'objet de cette convention aura nécessairement des aspects financiers, car même si l'aspect mutuel de l'assistance fait, que les deux parties doivent assurer une distribution des secours sur demande de l'autre partie qui pourrait s'équilibrer, la fréquence de part et d'autre peut être inégale et avoir donc un impact financier pour l'un ou pour l'autre nécessitant bien l'accord du CASDIS. Ces conventions sont d'ailleurs par leur nature en liaison étroite avec le SDACR<sup>34</sup> et le règlement opérationnel.

Elles pourront par ailleurs servir à une analyse du maillage des centres de secours sur le plan national (dans le cas d'une « fusion de tous les SDACR de France ... »)

---

<sup>33</sup> Les services d'incendie et de secours ne peuvent intervenir en dehors des limites de leur département que sur décision :

1° Du préfet de leur département, notamment en application d'une convention interdépartementale ;

2° Du préfet de la zone de défense ou du préfet désigné par le Premier ministre en application des articles 7, 8 et 9 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;

3° Du ministre de l'intérieur en application de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

<sup>34</sup> Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques, cf article L1424-7 du CGCT

### *Les groupements de commandes*

L'article 8 du code des marchés publics énonce que des groupements de commandes peuvent être constitués entre des établissements publics locaux et qu'une convention constitutive doit être signée entre les membres du groupement<sup>35</sup>. Ce procédé est une méthode de mutualisation des achats proposés par ce code afin que les parties à la convention puissent effectuer des achats en commun et réaliser ainsi des économies d'échelle. Ce procédé existe bel et bien et a déjà vu bon nombre d'applications entre SDIS ou entre collectivités et SDIS dans le domaine des achats de fournitures et de matériels (groupement d'achats pour acquérir des fournitures de bureau, ou en encore des véhicules). C'est un système qui fonctionne bien mais qui repose sur la volonté des présidents de conseil d'administration de le mettre en œuvre.

### *Les actions de mutualisations en matière de formation*

On connaît déjà en France des actions dans le domaine de la formation menées en commun. Elles touchent notamment l'organisation de formations de spécialité<sup>36</sup> (souvent à partir de niveau 3), qui de par le nombre réduit d'agents à former par département nécessite une mutualisation des candidatures. Ces démarches fournissent les avantages d'une mutualisation, regroupement, économie, transversalité des compétences, croisement des savoirs, unicité de culture et dispense pour un département de devoir prévoir des moyens importants pour un nombre de candidats restreints.

Aussi lors de l'organisation des concours de sapeur pompier professionnel de 2<sup>ème</sup> classe, la mutualisation des moyens humains et matériels est très fréquente, l'exemple de la grande couronne d'Ile de France en atteste. La formation est un domaine où la mutualisation pourrait se développer de manière exponentielle car le terrain y est favorable, notamment dans la mutualisation des plateaux techniques, les charges de fonctionnement étant très importantes. Nous connaissons d'ailleurs l'exemple existant du plateau technique commun entre les départements de la Nièvre et du Cher qui s'est mis en place en 2000. Malgré ces quelques expériences de mutualisations existantes, il est évident que le domaine de la formation est amené à être un des vecteurs dans la mutualisation. Les EPIDIS<sup>37</sup>, encore inexploités, seraient des outils indéniablement appropriés à une mutualisation dans ce domaine si tant est que l'on franchisse le pas.

### *L'entente pour la forêt méditerranéenne*

La lutte contre les incendies de forêt a depuis longtemps été l'objet d'une mutualisation des moyens contrainte par une nécessité évidente. Dans le sud de la France, la prise en compte de ce risque, a donné naissance en 1963, à l'Entente Interdépartementale. La loi MOSC du 13 août 2004, a permis la création d'un établissement public ouvert aux collectivités, SDIS et EPCI. C'est donc dans une continuité de mutualisation que l'entente se dirige actuellement vers ce statut d'établissement public obéissant au rythme des réunions qui se tiennent pour le mettre en œuvre.

## **2/ Les terrains à explorer**

Nous pourrions revenir longtemps sur la mutualisation dans le domaine de la formation, mais dans la lignée de ce que nous abordions précédemment, c'est un domaine déjà concerné par la démarche mais qui reste encore sous développé en terme de mutualisation de plateaux

---

<sup>35</sup> Article 8 du code des marchés publics (I et II, 2°)

<sup>36</sup> Risques chimiques et radiologiques ; sauvetage déblaiement ; GRIMP ; plongée ; transmissions ; feux de forêt ; etc..)

<sup>37</sup> Article 62 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile intégré au CGCT : Art 1424-51 et suivants.

techniques ou d'écoles sur le plan interdépartemental voire régional. Il constitue donc un terrain privilégié d'avenir pour la mise en œuvre de mutualisations.

La logistique que nécessite le secteur de la formation est conséquente et il est donc un objet sur lequel des économies d'échelles peuvent s'effectuer sur les dépenses de fonctionnement.

#### *La mutualisation des effectifs de garde*

Il serait hypocrite de ne pas aborder ce terrain qui en termes de rationalisation des effectifs, constitue un point sensible de l'organisation des SDIS. La plus grosse dépense des budgets de SDIS est celle des frais de personnel, la rémunération des professionnels, personnels administratifs et techniques ainsi que les vacations de sapeurs pompiers volontaires. Dans la majorité des cas, les collectivités publiques et les SDIS en particulier obtiennent les économies les plus substantielles à partir du pilotage de la masse salariale.

Nous n'avons pas pour idée ici de remettre en cause les schémas actuels de formatage des effectifs qui sont d'ailleurs issus directement des SDACR validés par les préfets et qui opèrent des analyses objectives, cependant il existe encore une marge d'évolution intéressante dans la répartition des effectifs de sapeurs pompiers. Ainsi, rien que le fait de favoriser la prise de garde dans plusieurs structures d'agents disposés à le faire, constitue une approche de la mutualisation dans l'utilisation des agents qui répond tout à fait à l'esprit de corps, ainsi qu'à l'attachement à la continuité de service public. Il faut bien évidemment veiller au maintien des compétences et notamment des compétences de proximité qui font qu'un agent maîtrise parfaitement son secteur avec ses particularités. La recherche de mutualisation dans ce domaine ne doit pas menacer une qualité opérationnelle en dépersonnalisant à outrance la fonction occupée. Si on ajoute à cela un redéploiement du temps de travail à disposition sur des plages horaires de forte sollicitation comme cela existe dans certains départements, on pourrait obtenir des pistes intéressantes et viables.

#### *La mutualisation du parc automobile par la création de pools de véhicules.*

Dans les domaines à explorer, il est fréquemment constaté que des progrès pourraient être effectués dans la gestion du parc automobile en développant notamment l'utilisation des véhicules au moyen de pools. Les pools de véhicules seraient donc une mutualisation de leur utilisation. Ce regroupement de véhicules automobiles constituerait un complément ou une alternative aux véhicules affectés à un service ou un agent. Ainsi, l'objectif serait de favoriser une utilisation plus rentable et rationnelle de ces véhicules en planifiant leur utilisation par le procédé des réservations. Aussi, des plannings d'utilisation de ces véhicules pourraient permettre de prioriser l'utilisation de ces véhicules et en finalité, déterminer précisément quel est le vrai besoin du service sur la base de ces sollicitations et de leur motif.

### Sous section 2 – Les différents objets de mutualisation avec d'autres partenaires

#### 1/ Mutualiser avec les collectivités territoriales

Lors de la conduite de projets sur des mutualisations avec des collectivités territoriales, il apparaît que le SDIS comme nous l'avons dit précédemment, a dans le conseil général un partenaire essentiel puisque celui-ci est son autorité de tutelle en matière de gestion. Toute mutualisation par convention avec d'autres collectivités comme la commune, la région, les EPCI ou encore des établissements publics, doit obligatoirement passer par une autorisation du conseil d'administration du SDIS, émanation du conseil général et des communes. Dans le but de rechercher les effets de synergie, la mutualisation doit s'opérer de sorte que la prestation auprès de la population locale (au travers des collectivités) des services mutualisés soit supérieure à la somme de chacun d'eux, que l'on mette au maximum à la disposition de nos

concitoyens (et réciproquement du SDIS et du conseil général) des biens, des équipements et des services qui soient de la meilleure qualité au meilleur coût.

#### *La mutualisation des installations sportives*

Mutualisation nécessaire pour les sapeurs pompiers puisque la place occupée par l'entraînement physique et sportif est un paramètre intrinsèque à la condition de sapeur pompier. Sur ce terrain nombre de conventions d'utilisation d'installations telles que stades, piscines, sont couramment mises en place. La mutualisation s'opérant par un échange de bons procédés dans lequel ces mises à disposition d'infrastructures ont pour retour la mise à disposition de formateurs dans des domaines liés à l'activité des SDIS (formations de secourisme par exemple).

#### *Les transferts des parcs de l'équipement et la mutualisation avec les conseils généraux et les SDIS.*

Le transfert du parc de l'équipement vers le conseil général est en pleine effervescence car il devrait être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>38</sup>. Selon des propos recueillis sur des études du cabinet Lamotte, qui est intervenu à plusieurs reprises lors des séminaires de l'ADF<sup>39</sup>, la mutualisation entre l'établissement SDIS et les collectivités reste à construire. Plusieurs projets de mutualisation à géométrie variable se sont, sont et vont s'engager. Pour y parvenir, les projets définissent dans leur déroulement, les secteurs ou activités qu'ils ont en commun afin d'évaluer l'opportunité d'une mutualisation et d'une synergie.

Prenant l'exemple du Rhône, du Loir et Cher, du Val d'Oise, pour ne citer que ceux-ci car beaucoup d'autres départements se sont aussi engagés dans le même processus, dont l'objectif est, dans le cadre de l'intégration des services de l'équipement au conseil général, d'opérer une mutualisation en examinant les activités d'exploitation, atelier magasin, qui sont communes aux deux entités auxquelles s'ajoute le conseil général. Ces projets permettraient de faire la jonction entre trois entités détenant toutes les trois un parc véhicule à entretenir. Il est bien sûr beaucoup plus difficile d'évoquer une mutualisation des cœurs de métier<sup>40</sup> voire impossible, que d'évoquer la mutualisation de la logistique et de la maintenance, mais ces paramètres sont identifiés dans les études qui opèrent une nette délimitation, et l'on distingue notamment, plates formes logistique (magasin), ateliers (gestion de la flotte des véhicules légers ou lourds), et l'exploitation (qui représente le plus de disparités).

#### *La mutualisation des fonctions support*

Les fonctions support que l'on retrouve dans les collectivités ainsi que dans les SDIS, (ou autres établissements publics) sont les fonctions d'Etat major et de gestion des moyens, telles que la gestion immobilière, la gestion financière et comptable, la gestion des ressources humaines, la logistique et ateliers de réparation, les systèmes d'information (NTIC<sup>41</sup>), les services d'achat... Elles constituent un intéressant domaine d'expression des démarches de mutualisation, mais certains posent plus de problèmes que d'autres, comme par exemple les ressources humaines. Les achats trouvent un terrain favorable étant donné que comme nous l'avions précisé précédemment, le code des marchés publics donnent la possibilité de constituer des groupements d'achat qui sont un outil efficace de mutualisation. Essayer de

---

<sup>38</sup> Le procédé avait été initié par la loi n°2004-809 du 13 août 2004, transférant des compétences aux collectivités locales, et notamment l'essentiel du réseau routier au département

<sup>39</sup> Assemblée des départements de France

<sup>40</sup> Exploitation pour l'Équipement, opérationnelle pour les SDIS (en plus des dispositions de l'article L1424-1 du CGCT).

<sup>41</sup> Nouvelles technologies de l'information et de la communication



fusionner des services d'achat du conseil général et du SDIS pourrait peut être constituer une atteinte à l'indépendance de l'établissement SDIS à laquelle il faut veiller.

### *Les systèmes d'information géographique (SIG).*

Un SIG est un outil informatique permettant d'organiser et présenter des données alphanumériques spatialement référencées, ainsi que de produire des plans et cartes. Il apparaît évident que de tels systèmes sont d'une importance capitale pour la préparation opérationnelle puisque la cartographie est un outil incontournable pour que les sapeurs pompiers puissent assurer leurs missions, comme pour tous les acteurs de défense et de sécurité. C'est aussi un outil très important pour les collectivités dans la conduite de leurs politiques, aménagement, urbanisme, etc.. Voici donc un domaine à absolument mutualiser car il représente un besoin totalement commun et souffre difficilement des doublons.

## **2/ Mutualiser avec les administrations**

### *Les mutualisations avec le SAMU, les plates formes de réception des appels*

La mutualisation entre SAMU et SDIS n'en est pas à ses débuts, mais cela a toujours été chaotique en France, des compétences qui s'entrelacent et se superposent, des cultures différentes, on engendré nombre de débats passionnés depuis les années 70 sur un domaine partagé : le secours à victimes.

Un bon nombre de conventions entre SAMU et SDIS ont vu le jour afin de convenir d'un mode de fonctionnement commun. Aujourd'hui, nous sommes au lendemain de la signature par les ministères de la santé et de l'intérieur de l'arrêté interministériel portant validation du référentiel SAP/AMU<sup>42</sup>. Ce référentiel se découpe en trois grands volets. Après un bref rappel du cadre législatif et réglementaire en vigueur encadrant le SDIS et le SAMU, le document s'intéresse au parcours de la personne en détresse (du traitement de l'appel à la réponse médicale adaptée). La dernière partie s'apparente davantage à une évaluation des structures existantes et de leurs modes de fonctionnement et formule un certain nombre de propositions de modernisation, dont notamment l'interopérabilité des services publics concourant aux missions de sécurité civile.

Ainsi, dans ce contexte, il apparaît qu'une nécessité de mutualisation est évidente mais elle se heurte encore à un manque de clarification des compétences que le référentiel SAP/AMU s'est efforcé de rendre plus clair. Le rôle des ambulanciers privés dans le secours à victimes reste à intégrer, car écarté des travaux du référentiel SAP/AMU, ces prestataires ont encore à démontrer qu'ils peuvent proposer une réponse aux besoins beaucoup plus régulière.

Concernant la mutualisation entre le SAMU et les SDIS, la création de plates formes de réception des appels constitue un des plus importants terrains de mutualisation. Aujourd'hui, une quinzaine de départements en France ont pris l'option de créer une plate forme commune de réception des appels 15/18 et une quinzaine d'autres sont en projet. Il semble inéluctable que ce phénomène se multiplie doucement mais sûrement avec pour outil juridique encore la convention. L'Etat reste plutôt discret dans ce domaine et laisse les initiatives locales s'effectuer là où une coordination de sa part serait bienvenue et nécessaire pour qu'une uniformisation des pratiques s'effectue.

---

<sup>42</sup> Arrêté interministériel du 24 avril 2009 officialisant le référentiel d' « organisation du secours à personnes et de l'aide médicale d'urgence ».

### *Les mutualisations avec les administrations de l'éducation nationale*

Nombreuses sont les possibilités de mutualisation avec l'éducation nationale mais elles reposent en majeure partie sur le souhait de s'engager dans une politique publique déterminée. La loi MOSC du 13 août 2004 avait dans ses objectifs de mettre le citoyen au cœur de la sécurité civile en lui faisant jouer un rôle dans celle-ci (acteur de la sécurité civile)<sup>43</sup>. L'éducation nationale a donc vu ses programmes modifiés pour assurer cet objectif et notamment dans l'enseignement des « gestes qui sauvent », afin d'inciter réellement à la culture de sécurité civile. La nécessité d'avoir recours aux sapeurs pompiers pour assurer ces missions peut être décidée si tant est que le conseil d'administration souhaite s'engager dans cette voie qui est une politique publique à part entière. D'autres pistes sont intéressantes comme le fait d'assurer un partenariat avec des universités par lequel des étudiants qui logés par le SDIS pendant la période de leurs études supérieures, contracteraient un engagement de sapeur pompier volontaire. On associerait ainsi recrutement de sapeur pompier volontaire, expérience correspondant au rôle d'acteur de la sécurité civile, et assistance d'étudiants dans le déroulement de leurs études (expérience étudiée par le SDIS du Pas de Calais).

### *Les forces de l'ordre*

Aucune mutualisation n'existe à proprement parler avec la police et la gendarmerie tant concernant les fonctions support que les fonctions opérationnelles, dans laquelle l'Etat n'est pas l'initiateur. La définition des missions de chacun et le principe de spécialité font que les uns et les autres mettent en œuvre conjointement leurs équipes lors des opérations et œuvrent en collaboration sous la responsabilité de l'autorité de police et la limite des compétences est assez claire entre les forces de l'ordre et les services d'incendie et de secours. L'opérationnel ne le pouvant, les fonctions support seraient un terrain à explorer et notamment concernant la logistique, les ateliers, la maintenance des parcs véhicule de chacun. Les SIG sont aussi un objet de mutualisation intéressant, mais ce qui domine concernant le débat d'une mutualisation sur un objet en commun, des forces de l'ordre et des services d'incendie et de secours, c'est le clivage Etat/ collectivité territoriale.

L'exemple du déploiement d'ANTARES sur les bases du réseau ACROPOL en atteste. C'est bien l'Etat qui a la main sur ce projet (sans forcément en assurer le financement). Les SDIS relevant des départements (collectivité territoriale), les forces de l'ordre relevant de l'Etat sont au carrefour du domaine régalién de la sécurité mais sont gérés indépendamment les uns des autres. ANTARES représente un domaine, celui des transmissions, qui atteste d'une possibilité de mutualiser les techniques au bénéfice de services publics de la sécurité mais la forme reste inadaptée puisque l'Etat garantit théoriquement de la continuité des services publics relevant de la sécurité devrait être plus présent. Notamment dans le financement (en évitant un saupoudrage au moyen du FAI<sup>44</sup>), lorsqu'il s'agit d'exiger une uniformité du fonctionnement stratégique des transmissions, pour la continuité de ces services publics. Notons la démarche engagée de mutualisation des services de police et de gendarmerie qui attestent elles aussi, d'un souhait de mutualiser à fin d'efficacité les deux services sous la tutelle du ministère de l'intérieur

### **3/ Les autres personnes physiques ou morales.**

Petit paragraphe pour rester attentif sur le fait que les mutualisations s'effectuent entre plusieurs personnes qui ont un intérêt commun, la liste des personnes de droit privé ou public

<sup>43</sup> Article 4 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (ainsi que préambule de l'annexe « orientations de la politique de sécurité civile »)

<sup>44</sup> Fond d'aide à l'investissement, article L1424-36-1 du CGCT

pouvant se mutualiser avec un SDIS ne peut être exhaustive. Simplement il reste à préciser que toute mutualisation ne peut raisonnablement se faire avec des personnes qui pourraient de par leur précarité existentielle, porter atteinte à la continuité de service public. Le partenariat pourrait être une solution mais la relation avec le milieu privé se fait très généralement dans le cadre de l'externalisation. Une mutualisation ou partenariat pourrait s'effectuer par exemple avec des SEM<sup>45</sup> dans le domaine de la gestion immobilière, (exemple du Morbihan), mais comme nous le savons, une SEM est constituée en partie par des capitaux privés, ce qui stabilise son fonctionnement.

---

<sup>45</sup> Société d'économie mixte.



# **2ème PARTIE – La mise en œuvre de la mutualisation par les SDIS**

## ***Chapitre 1 - Les outils juridiques de mise en œuvre des mutualisations***

### **Section 1 – Les contrats et conventions**

#### Sous section 1 – Nature juridique des contrats

##### **1/ Un rappel nécessaire de la théorie générale des contrats et conventions**

Le contrat est un acte juridique de droit privé, de la famille des obligations, et de la catégorie des conventions. Par exception, il existe des contrats de droit public dits contrats administratifs.

Il possède deux composantes théoriques qui sont le « negotium » (substance de l'accord des parties), et l'« instrumentum » (support de cet accord ayant également valeur de preuve en cas de litige). Le droit commun des contrats est défini par le code civil. Il repose sur le principe de la liberté contractuelle et de la force obligatoire des contrats. Un troisième principe est celui de la justice contractuelle.

##### *Le consensualisme*

« Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose »<sup>46</sup>. Le contrat est une convention, c'est-à-dire un accord de plusieurs volontés (par opposition à l'acte unilatéral) qui est à la base d'obligations. L'analyse classique du contrat repose sur le processus d'échange des consentements<sup>47</sup>. Le contrat crée des obligations de donner<sup>48</sup>, c'est-à-dire de transférer la propriété ou tout autre droit réel, de faire ou de ne pas faire. Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation.

Le principe de la force obligatoire des contrats veut que : « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi. »<sup>49</sup>.

Concernant l'utilisation des termes de convention ou contrat, ils sont utilisés de manière indistincte dans le code civil, convention désigne souvent le document alors que contrat désigne son contenu. En pratique, convention et contrat ont un sens identique. Le code civil

---

<sup>46</sup> Article 1101 du code civil.

<sup>47</sup> L'échange des consentements est réalisé par la concordance de l'offre et l'acceptation (il faut qu'il y ait existence du consentement et qualité du consentement)

<sup>48</sup> Article 1136 du code civil

<sup>49</sup> Article 1134 du code civil.

définit le contrat comme une convention<sup>50</sup>, les parties tenues par les termes de la convention comme les parties contractantes, contractants, ou encore signataires. Préciser comme nous l'avons fait que le contrat est une catégorie de convention est adapté. Selon le lexique des termes juridiques du Dalloz, la convention est un accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque, le contrat est une convention faisant naître une ou plusieurs obligations ou bien créant ou transférant un droit réel. Il est important de noter que l'utilisation des termes contrat ou convention n'emporte pas de conséquences juridiques. Ceci étant, l'utilisation du terme contrat est beaucoup plus forte que convention qui peut être assimilé à une charte, une déclaration d'intention. Le terme contrat induit bien lui, un accord de volonté sur un objet donné, des partenaires qui s'engagent avec des devoirs et obligations réciproques et qui attendent des bénéfices de cette relation et ayant pour conséquence, en cas d'inexécution de l'objet du contrat, une demande en réparation, le contrat étant opposable en justice.

### *La convention, outil correspondant à la mutualisation*

Compte tenu de tous ces éléments et considérant la mutualisation comme nous l'avons défini, c'est-à-dire un regroupement de personnes mettant à la charge de leur groupe formé solidairement, une dépense, le contrat ou la convention est donc l'outil approprié pour mettre en œuvre ces démarches de mutualisations. Cependant, on s'aperçoit que le consentement est très malmené notamment lors des mutualisations obligatoires car malgré qu'il soit un des critères incontournable du conventionnement, dans le cadre par exemple des transferts de compétences issues de la loi de 1996, le législateur impose les conventions comme méthode de mise en œuvre. Il s'agit donc en quelque sorte d'« une obligation d'exprimer son consentement ». Il y a bien sûr derrière cela un intérêt général mais le cas constitue une exception au principe de base de la liberté contractuelle, même si ce principe n'est effectivement pas constitutionnel et qu'il appartient bien au législateur de préciser ses limites et ses exceptions.

Notons aussi que le contrat fait passer les parties d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, mais cela ne saurait concerner le domaine opérationnel pour le SDIS qui en qualité de partie à une convention ou à un contrat ne peuvent être signataire que dans des domaines qui excluent les compétences opérationnels.

## **2/ Les contrats administratifs**

En droit français, il n'existe pas de définition légale du contrat administratif. Selon Gaston Jèze<sup>51</sup>, qui mettait en évidence que les effets des contrats administratifs diffèrent des contrats de droit civil, la personne concluant un contrat administratif prend l'obligation non seulement de ne pas gêner le fonctionnement du service public, mais encore de le faciliter. Ce qui installe une inégalité entre les contractants.

Concernant la définition, La loi peut définir un contrat d'administratif<sup>52</sup>, mais c'est plus généralement à partir du critère jurisprudentiel que cet élément est déterminé. Selon la jurisprudence, le contrat administratif est un contrat conclu par au moins une personne publique (ou pour le compte d'une personne publique), et qui soit comporte des clauses exorbitantes du droit commun, soit fait participer le cocontractant à l'exécution même du service public. Le juge fait donc appel à deux critères : le critère organique qui est important et le critère matériel qui est nécessaire.

---

<sup>50</sup> Article 1101 du code civil

<sup>51</sup> Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics (1927 – 1934)

<sup>52</sup> Selon la loi du 28 pluviôse an VIII relative au contentieux des marchés de travaux publics et le décret – loi du 17 juin 1938 relatif aux contrats portant occupation du domaine public.

Concernant l'élément organique, pour qualifier un contrat d'administratif, on s'intéressera à l'organe duquel il provient. Est administratif ce qui provient de l'administration. Il faut qu'une des parties possède la qualité de personne morale de droit public. A contrario, des contrats conclus entre personnes privées sont normalement des contrats de droit privé<sup>53</sup>. Les contrats passés entre deux personnes publiques sont présumés être des contrats administratifs<sup>54</sup>.

Concernant l'élément matériel du contrat, il est alternatif. Soit il consiste dans l'exercice d'une clause exorbitante du droit commun, soit il associe le cocontractant à la gestion du service public. On parle alors de lien avec le service public, ce qui dans le cas d'une personne privée, peut supposer que cette dernière se trouve investie de prérogatives de puissance publique, en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général. Dans le cas présent, on qualifiera le contrat d'administratif par rapport à sa matière, à son contenu : est administratif ce qui relève des fonctions de l'administration, quel qu'en soit l'auteur.

Sur la clause exorbitante de droit commun, la convention revêt un caractère administratif si, outre le respect du critère organique, elle contient une clause exorbitante du droit commun. Cette clause doit avoir « ..pour objet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations, étrangers par leur nature, à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales.. »<sup>55</sup>

Pour exemple de clause exorbitante, la clause qui permet à l'administration de résilier un contrat<sup>56</sup>.

On peut distinguer plusieurs types de contrats administratifs, notamment:

- Les marchés publics
- Les offres de concours
- Les contrats d'emprunt public
- Les contrats d'occupation du domaine public
- Les contrats de délégation de service public
- Les contrats de partenariat public-privé
- Les contrats de prestations intégrées ou « in house »

#### *Un rappel sur le respect des lois de Rolland*

A ce titre toute démarche de mutualisation sera tenue de ne pas entraver les fondements du service public que sont les lois de Rolland<sup>57</sup>, c'est-à-dire la mutabilité (ou l'adaptabilité), la continuité, l'égalité et la gratuité des services publics. Rappelons comme précédemment que comme le précise le code général des collectivités territoriales, le SDIS ne peut passer de convention que dans des domaines ayant trait à la gestion non opérationnelle du service d'incendie et de secours.

---

<sup>53</sup> T.C, 3 avril 1969, Sté interprofessionnelle du lait et de ses dérivés, le Tribunal des conflits présente cette solution comme « une règle de valeur législative » sauf si une des parties agit pour le compte d'une personne publique : T.C, 26 juin 1989, Cie générale d'entreprise de chauffage.

<sup>54</sup> Voir T.C, 21 mars 1983, UAP, Lebon p 537, et concl. Labetoulle.

<sup>55</sup> CE 20 octobre 1955, Stein ; CE, 31 juillet 1912, société des granits porphyroïdes des Vosges.

<sup>56</sup> CE, 26 février 1965, Sté du Vélodrome du Parc des Pines.

<sup>57</sup> Dont l'existence est rappelée par la loi n°659 du 26 juillet 1996 relative au service public des télécommunications (art8) et, à propos du service des postes, par la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999. Aussi loi du 10 février 2000.

Concernant le champ de la mutualisation, il est intéressant de s'attarder sur le principe de la mutabilité/adaptabilité qui impose la poursuite de l'évolution du besoin d'intérêt général. Il justifie pour partie les évolutions qui interviennent dans les services publics, devant s'adapter à l'évolution de la demande sociale et aux progrès techniques. Ce qui se traduit le plus souvent par l'édition de normes juridiques, ainsi dans le droit des contrats, cela lui confère le droit d'user de clauses exorbitantes du droit commun, et l'administration peut donc apporter des modifications au contrat unilatéralement. Par ailleurs, les agents des services publics ne peuvent s'opposer au nom de droits acquis, à la mutation du service et les usagers du service n'ont aucun droit acquis à sa modification ou maintien dès lors que la nécessité du service n'existe plus.

### 3/ Les évolutions jurisprudentielles touchant le domaine de la mutualisation. : Le respect du droit de la concurrence

Au fur et à mesure que les collectivités locales grandissaient, l'Etat se désengageait laissant progresser la décentralisation vers une acquisition grandissante de compétences. Etant une administration et se trouvant face à la gestion de multiples marchés, les collectivités ont du adapter le fonctionnement de leurs structures, trouvant notamment dans le contrat (externalisation, contrats de prestation), une alternative à l'action unilatérale, demeurant parallèlement garant de l'intérêt général. Cette contractualisation de leurs moyens d'actions a eu pour effet de les immerger dans un environnement concurrentiel qui ne fait aucune distinction entre la qualité publique (assurant une mission d'intérêt général) et la qualité privée de l'acteur économique, et qui plus, évolue par ailleurs dans un contexte européen de plus en plus influent.

Les mutualisations peuvent revêtir plusieurs formes juridiques et cela est une composante essentielle de ce mémoire. Quelque soit la forme choisie de l'outil juridique, le contrat ou la convention de mutualisation ne pourra porter atteinte au droit de la concurrence qui s'applique pour tous les contrats à titre onéreux<sup>58</sup>. La mutualisation qui est une mise en commun de personnes destinée à assumer une charge solidairement, ne ressemble pas a priori à une prestation à titre onéreux et donc semble ne pas avoir à s'inquiéter de ce risque. Néanmoins il serait simpliste de penser que nous pouvons nous en tenir là, si l'on prend le domaine de l'intercommunalité qui à l'heure ou nous parlons est en pleine ébullition dans le domaine de la mutualisation, une solution appropriée semble s'implanter.

Dans une communauté de communes, il existe en général une ville centre. Elle dispose de moyens inaccessibles aux plus petites communes. La mutualisation leur permet d'en profiter. Mais dans l'application par la Commission Européenne du droit de la concurrence, la ville centre ne peut mettre ses moyens à la disposition des autres communes de l'intercommunalité, vidée de son sens.

Evoquant ce domaine en ébullition, on sait que l'article L5211-4-1 du CGCT relatif aux mises à disposition des services des EPCI vers les communes membres (qui est une forme de mutualisation), est au cœur d'un bras de fer entre la Commission Européenne et la France. Ce texte a en effet donné lieu à un avis motivé de la Commission dans le cadre d'une procédure d'infraction de la France ; la Commission considère que cette mise à disposition, dont les modalités et notamment la rémunération, sont fixées par une convention, revient à attribuer de gré à gré un marché public de service sans respecter les procédures de passation prévues par le droit communautaire.

---

<sup>58</sup> Voir à cet égard, l'arrêt CE, 20 mai 1998 communauté de communes du Piémont-de-Barr, une prestation de service impose des règles de publicité et de mise en concurrence.



Le professeur Jean Davis DREYFUS développait un argumentaire<sup>59</sup> permettant de répondre à celui de la Commission par lequel il proposait d'essayer de dépasser l'analyse qui voit dans les collectivités mettant à disposition leur services des opérateurs économiques, et d'affirmer l'émergence d'une nouvelle catégorie de convention entre personnes publiques : la convention d'organisation interne. C'est le point de vue sur lequel se fonde d'ailleurs la circulaire du 23 novembre 2005, relative au renforcement de l'intercommunalité qui estime que les mises à disposition de services entre les EPCI et communes membres relèvent du fonctionnement interne des collectivités et n'entrent donc pas dans la sphère des marchés publics. (Une motion de l'AMF et de l'ACUF du 27 mars 2007 allant dans le même sens).

La question a connu quelques évolutions récentes allant dans un sens plutôt favorable à la mutualisation. L'AJDA<sup>60</sup> du 11 mai 2009, page 929 et suivantes rapporte deux décisions du tribunal administratif de Pau du 14 Octobre 2008 et du 9 janvier 2009 qui jugent que si les conventions par lesquelles un EPCI se voit confier une mission d'assistance à la réalisation de travaux pour le compte de communes membres sont des marchés publics, elles échappent cependant à l'application des règles du code des marchés publics en raison de l'existence d'une relation *in house*<sup>61</sup> entre les cocontractants.

Plus récemment, le conseil d'Etat, dans un arrêt du 4 mars 2009<sup>62</sup>, a jugé que : « Si plusieurs collectivités publiques décident d'accomplir en commun certaines tâches et de créer à cette fin, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, un organisme dont l'objet est de leur fournir les prestations dont elles ont besoin, elles peuvent librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de leur activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, un tel organisme ne pouvant en effet être regardé, alors, comme un opérateur sur un marché concurrentiel ».

Cette jurisprudence se situe également dans le cœur de la problématique de la mutualisation, la création d'une entité *ad hoc* n'étant qu'une des formes qu'elle peut prendre.

Enfin, le 9 juin 2009 la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), vient de rendre un arrêt important pour l'avenir des contrats en quasi-régie dans le cadre des intercommunalités (aff. C 480/06). A propos d'un contrat relatif à l'élimination de leurs déchets dans la nouvelle installation de valorisation thermique de la ville conclue entre quatre *landkreise* et la ville de Hambourg la CJCE a en quelque sorte transcendé l'exception *in house* dont les conditions n'étaient pas remplies, en jugeant que : « le contrat passé entre les services de voirie de la ville de Hambourg et les *landkreise* concernés doit être analysé comme l'aboutissement d'une démarche de coopération intercommunale entre les parties à celui-ci et

---

<sup>59</sup> AJDA du 28 octobre 2007, p.1865, « mutualisation des services et mise en concurrence - autour des notions de bonne organisation des services et de prestations hors marché »

<sup>60</sup> Revue périodique de l'Actualité Juridique du Droit Administratif

<sup>61</sup> On désigne par ces termes les contrats passés entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement juridique de l'autre. Concrètement, les contrats « *in house* » permettent aux collectivités locales d'acquiescer et de faire exécuter des prestations auprès de leurs propres services. Cette solution autorise d'une part la gestion directe d'un service public et, d'autre part, permet de ne pas avoir à se soumettre aux obligations de mise en concurrence. En l'absence d'une réglementation communautaire, les critères des contrats « *in house* » ont été en réalité progressivement bâtis par la jurisprudence de la CJCE. De ce fait, ils donnaient lieu à des interprétations instables.

<sup>62</sup> CE 4 mars 2009, n° 300481, « Syndicat national des industries d'information et de santé »

qu'il comporte des exigences propres à assurer la mission d'élimination des déchets. Il a, en effet, pour objet de permettre à la ville de Hambourg de construire et de faire exploiter une installation de traitement de déchets dans les conditions économiques les plus favorables grâce aux apports en déchets des *landkreise* voisins, ce qui permet d'atteindre une capacité de 320 000 tonnes. La construction de cette installation n'a, pour cette raison été décidée et réalisée qu'après l'accord es quatre *landkreise* concernés d'utiliser la centrale et leur engagement correspondant. »

La cour de justice estime finalement que la coopération entre les autorités publiques pour but de faire en sorte qu'une des tâches publiques qui leur incombe soit remplie et qu'une autorité publique doit pouvoir remplir les tâches d'intérêt général qui lui sont confiées en utilisant ses propres ressources, sans qu'il y ait d'obligation de procéder à un appel externe, et qu'elle peut légalement remplir sa tâche en coopération avec d'autres autorités publiques.

La Cour conclut donc que le droit communautaire n'impose pas aux autorités publiques de recourir à une forme juridique particulière afin de remplir conjointement leur mission de service public et qu'une telle coopération entre autorités publiques ne va pas à l'encontre du principal objectif de la réglementation communautaire en matière de marché public.

Sous section 2 – La mise en œuvre des contrats et conventions par les SDIS.

#### 1/ L'existence des contrats et conventions dans le contexte des SDIS

Le contexte du SDIS est celui d'un établissement public administratif répondant au principe de spécialité destiné à remplir des missions d'intérêt général<sup>63</sup> et donc assurer une mission de service public.

Les SDIS sont amenés dans leur exercice à utiliser les contrats administratifs d'autant que le SDIS personne morale de droit public, assurant une mission relevant de l'intérêt général, détient donc d'emblée deux critères prépondérants. C'est pourquoi nous pouvons dire que les conventions passées par les SDIS sont supposées être des contrats administratifs relevant de la juridiction administrative en cas de litige.

De fait, le contrat administratif qui peut être une convention, est bel et bien l'outil premier des SDIS dans le cadre d'une mutualisation, qui constitue d'ailleurs une alternative aux prérogatives de puissance publique dans le choix de la relation avec les autres parties en faisant appel au consensus et au consentement des deux parties, ce qui comme nous l'avons abordé, permet d'assouplir la conduite d'une politique publique et qui est un vrai choix de management pour parvenir au résultat escompté.

L'épisode jurisprudentiel relatant les dernières évolutions de droit de la concurrence évoqué en fin de la sous section précédente, est très nécessaire et l'on peut maintenant se demander quelle en est l'application au SDIS. Nous ne reviendrons pas sur les caractéristiques de l'établissement public SDIS avec sa double tutelle, mais il est important de faire un rapport avec le contrat *in house* de quasi régie qui si on analyse le contexte est de plus en plus reconnu et qu'il peut s'appliquer entre le SDIS et le conseil général à défaut de voir le SDIS intégré au CG et fonctionné par la même en régie directe.

---

<sup>63</sup> Les missions des SDIS définies à l'article L1424-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>70</sup> Article L1424-35 al 2 du CGCT

### *La liberté contractuelle*

La liberté contractuelle est depuis maintenant un bon moment un principe existant dans le contexte des SDIS. Il n'apparaît pas judicieux, en rapport avec le sujet, de développer l'opposition entre la démarche contractuelle et l'utilisation de l'acte unilatéral. Plus simplement, la pratique du conventionnement s'est bel et bien installée, notamment depuis les années 80, et bien avant que le Conseil d'Etat n'érige la liberté contractuelle des collectivités en principe, le Conseil Constitutionnel avait retenu sa licéité de façon générale. Appliquée au SDIS dotée de la personnalité juridique, la pratique du conventionnement trouve un terrain fertile pour un nombre important de matières ou d'activités issues du fonctionnement et de l'organisation de l'établissement public. Gestion relative aux personnels, aux biens et matériels, aux règles d'administration, aux moyens financiers qui pourront être l'objet de mutualisation.

### **2/ Les contrats administratifs ayant pour objet la mutualisation**

Les SDIS, dans leurs démarches de mutualisation, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, qu'elles aient un objectif financier ou de politique publique, ont plusieurs outils à leur disposition qui sont dépendants de l'objet recherché. Mais il est évident que de par la définition même que nous avons donné à la mutualisation, ce regroupement de personnes basé sur un consentement mutuel, s'engageant réciproquement afin d'assumer en commun une charge échappe naturellement à l'usage de l'acte unilatéral puisque la mutualisation est basée sur un regroupement transversal. De fait l'outil omni utilisé du SDIS dans son action de mutualisation est le contrat, la convention, qui plus précisément est un contrat administratif que nous avons étudié (infra, nature juridique des contrats et convention). Nous verrons en section 2 des solutions alternatives mais qui jusqu'à aujourd'hui sont embryonnaires ou inappliquées.

Dans le domaine de la politique de mutualisation menée par les SDIS, plusieurs conventions ou contrats administratifs existent avec en premier lieu la convention pluriannuelle rendue obligatoire par le CGCT<sup>70</sup>. Cette convention est destinée comme nous l'avons précisé dans la première partie (voir infra, l'objet des conventions SDIS/CG), à déterminer pour les années à venir (pluriannuelle), les politiques et les partenariats à mener par les deux cosignataires. Notamment, on pourra retrouver dans cette convention les objectifs de politique de sécurité civile à mener en reprenant les objets que nous avons balayé précédemment dans la section traitant des mutualisations facultatives. Ayant deux personnes publiques à la convention s'accordant sur la manière de gérer une mission de service public, il s'agit bien d'une convention contenant les objectifs de mutualisation et répondant aux critères des contrats administratifs. Concernant la jurisprudence, aucun contentieux n'est à recenser pour le moment à propos de ces conventions, notons que certaines convention pluriannuelles en France (Var pour exemple), prévoient dans leur article le recours au tribunal administratif en cas de litige.

### *Les contrats de mise à disposition*

Dans les contrats administratifs permettant la mise en œuvre de démarches de mutualisation, on retrouve les contrats de mise à disposition, qu'ils soient de mise à disposition des personnels (regroupement d'agents au sein d'une même entité), ou mise à disposition de biens matériels (transferts de biens mobiliers ou immobiliers d'une personne publique vers une autre). Cette mise à disposition peut s'effectuer à titre gratuit, dans ce cas, lorsqu'elle est utilisée comme outil de mutualisation, notamment entre le conseil général et le SDIS, elle est très encadrée par la loi qui dispose que cette pratique doit principalement s'intégrer à un

processus de transfert de compétences. La mise à disposition est dans ce cas, décidée par le législateur et non par voie conventionnelle<sup>71</sup>. La substitution du bénéficiaire au propriétaire a lieu de plein droit, le propriétaire ne pouvant que constater et mettre en œuvre une convention, ce qui d'ailleurs apparaît comme un accord de volontés dirigés voir forcé<sup>72</sup>.

Concernant les mises à disposition de personnels dans le cadre d'une mutualisation des agents, elles obéissent à des règles statutaires<sup>73</sup>.

Il est important d'avoir à l'esprit que les contrats de mise à disposition de services<sup>74</sup> peuvent se confondre avec des conventions ou contrats de prestation de service<sup>75</sup>. La distinction doit absolument s'effectuer afin de ne pas soumettre la convention aux règles du droit de la concurrence car une prestation de service ne pouvant s'opérer à titre gratuit est donc soumis aux règles des marchés publics. Il s'agira donc de bien différencier les deux car la mise en œuvre d'une mutualisation ne peut se traduire par une relation verticale entre le prestataire et l'autorité demandeuse de la prestation. Au contraire, la convention de mutualisation visera à organiser les rapports entre les personnes publiques (donc entre le SDIS et l'autre partie). Il est donc nécessaire de prendre la précaution de justifier, de manière explicite, lors de la rédaction des conventions, de l'organisation et de la rationalisation de gestion des services issues de la mutualisation afin de prévenir le risque d'une éventuelle requalification du contrat en prestation de service.

#### *Les marchés publics au cœur des démarches de mutualisation à objectif économique*

Le SDIS, personne morale de droit public, est amené sans cesse à mettre en œuvre des procédures de marchés publics qui devront s'examiner dès qu'une mutualisation aura pour outil un contrat rémunéré. Mais la mutualisation n'intervient elle pas en amont ?

Revenons à notre définition de base, aux objectifs de rationalisation et d'économie d'échelle. Dans le cadre des marchés publics, le pouvoir adjudicateur sera tenu de respecter les principes de la commande publique, et le réel intérêt ou la valeur ajoutée de la mutualisation, s'effectuera au moment du regroupement en amont de personnes pour effectuer un achat en commun. L'essence même de la mutualisation est dans l'accord même de volonté de se regrouper, lorsque cette étape est franchie, le choix de l'outil comporte une difficulté réduite. Le code des marchés publics prévoit lui-même le groupement de commande consistant en une mutualisation des achats entre plusieurs pouvoirs adjudicateurs pour n'en faire en quelque sorte qu'un (voir infra, objets de la mutualisation). C'est ainsi que les personnes (en l'occurrence les présidents de conseil d'administration, ordonnateurs des dépenses), auront à signer une convention<sup>76</sup> qui sera, la convention de mutualisation, et qui est destinée à constituer le groupement dans son fonctionnement et ses modalités.

---

<sup>71</sup> exemple des transferts de la loi de du 3 mai 1996. Voir aussi possibilités des transferts de l'Etat aux collectivités issues de la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, le départements, les régions et l'Etat.

<sup>72</sup> L'article L1311-7 du CGCT disposant que l'utilisation d'équipements locaux donne lieu à versement d'une participation financière. Cette participation est une dépense obligatoire pour l'utilisateur.

<sup>73</sup> Article 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984, voir aussi article 14 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction Publique Territoriale.

<sup>74</sup> Article L5211-4-1 paragraphe 2, al 1, du CGCT

<sup>75</sup> Article L 1516 -71 du CGCT

<sup>76</sup> Article 8 du code des marchés publics

### *L'externalisation par la mutualisation*

Comme nous le disions précédemment, la mutualisation est une démarche en amont. On pourrait se dire que lorsque les limites de la mutualisation sont atteintes, on passe à l'externalisation. Mais nous avons bien montré que l'exécution d'un marché public peut avoir en amont une mutualisation qui sera elle prévue de manière conventionnelle entre plusieurs personnes. Ainsi nous pouvons rencontrer par exemple des externalisations de services fonctionnels comme les marchés publics, des baux emphytéotiques administratifs (qui peuvent d'ailleurs être eux-mêmes une mutualisation entre les SDIS et le conseil général), qui sont le fruit d'une mutualisation située en amont.

## **Section 2 – Les autres solutions juridiques**

### Sous section 1 - Les EPIDIS

#### 1/ Nature juridique des EPIDIS

le cadre réglementaire des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours est la loi n°2004-811 du 13 août 2004 portant modernisation de la sécurité civile, notamment dans son chapitre 3 – coopération interdépartementale- article 62 (annexe n°2) qui modifie les articles du code général des collectivités territoriales qui lui-même est modifié dans son livre IV, titre II, chapitre IV rédigé comme suit : Section 5 : Dispositions relatives aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours.

Un établissement public est une personne morale de droit public, rattachée à l'Etat ou à une collectivité territoriale chargée de la contrôler. Cet établissement, contrairement à une administration centrale de l'Etat, dispose d'une certaine autonomie financière dans le cadre des missions qui lui sont confiées. Cet établissement va donc se voir confier une activité de service public. Le législateur a défini de nombreux types d'établissements publics : à caractère scientifique et technologique (EPST) ; locaux d'enseignement (EPL), d'enseignement supérieur et de recherche ; de coopération culturelle ; à caractère économique ; de coopération intercommunale ; interdépartementaux d'incendie et de secours. La jurisprudence administrative ne distingue elle que deux catégories d'établissements, les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

L'EPIDIS est un établissement public administratif qui donc est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et dispose à ce titre de ses propres moyens d'action. Son président peut passer des conventions en son nom et ester en justice. Il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion. Ses décisions sont administratives et relèvent donc du contrôle de légalité exercé par le préfet puis par la juridiction administrative. Il peut acquérir, louer et gérer les biens nécessaires à son fonctionnement soumis aux règles de la domanialité publique. Les dispositions afférentes au contrôle budgétaire s'appliquent<sup>77</sup>. Les travaux qu'il réalise sont des travaux publics effectués selon les mêmes règles applicables aux personnes publiques et dans les mêmes conditions. Les compétences que les SDIS créant un EPIDIS peuvent transférer sont les suivantes :

---

<sup>77</sup> Article L 1612-20 du CGCT

- 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 ;
- La formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en liaison avec les organismes compétents en la matière ;
- La prise en charge des dépenses afférentes aux opérations de secours dans les conditions fixées par l'article 27 de la loi MOSC du 13 août 2004.
- L'information et la sensibilisation du public aux risques affectant la sécurité des personnes et des biens ;
- La réalisation d'études et de recherches

L'EPIDIS est régi par les principes de spécialité et de l'exclusivité. Le principe de spécialité fait que l'établissement ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et à l'intérieur de son périmètre et n'a pas la compétence générale d'une collectivité territoriale. L'exclusivité fait que la création de l'EPIDIS enlève immédiatement et totalement aux SDIS les compétences transférées. Le choix en faveur de la coopération interdépartementale engage 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 les règles juridiques s'ils désirent s'en retirer ultérieurement. Les compétences transférées à l'EPIDIS doivent être décrites précisément dans ses statuts lors de sa création ou lors d'une modification statutaire. Le périmètre de l'EPIDIS peut être ultérieurement étendu, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans les départements concernés, par adjonction de SDIS nouveaux, sous réserve de l'absence d'opposition des conseils d'administration des SDIS membres. Sachant que la couverture géographique de ces établissements doit obligatoirement s'inscrire à l'intérieur du territoire d'une seule zone de défense.

## 2/ Faut il revoir les EPIDIS ?

L'EPIDIS est par essence une mutualisation. Il s'agit de regrouper plusieurs SDIS de manière transversale afin de mettre à la charge du groupe une des missions ou toutes les missions autorisées par la législation<sup>78</sup> (voir infra paragraphe 1). Nous sommes en pleine mutualisation des moyens et des compétences, mais aujourd'hui, cinq ans après la publication du texte fondateur, aucun EPIDIS n'a vu le jour. Des études et plusieurs projets ont pris naissance mais aucune concrétisation de cette possibilité offerte par le législateur. Quelle en est la raison ? On peut observer simplement, (et la départementalisation issue de la loi de 1996 en atteste), que chaque transfert de compétences (qui comporte forcément des pertes de prérogatives) se fait avec des difficultés.

Le transfert de la loi de 1996, était obligatoire, celui des EPIDIS est facultatif. L'un s'est effectué l'autre ne s'est pas effectué. Une des plusieurs raisons à cette absence de concrétisation tient dans la perte d'autonomie des SDIS contractants ainsi que de leurs conseils d'administration. Le fait de s'engager dans la création d'un EPIDIS est bel et bien un acte politique décidé par plusieurs présidents de conseils d'administration en vue de mutualiser par transfert de compétences. Il faut bien reconnaître que si l'objet de la formation représente une activité dont l'intérêt de la mutualisation est évident sur le plan régional ou zonale, d'autres thématiques exigent une réponse nationale comme le déploiement ANTARES ou l'élaboration de logiciels de gestion de l'alerte.

---

<sup>78</sup> Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Rappelons et le propos est très important, que cet établissement public devait prendre à l'origine une forme zonale<sup>79</sup>, qui aurait permis de mutualiser certains moyens lourds ou spécialisés trop onéreux pour les SDIS et de regrouper les coûts de création ou de fonctionnement des structures de formation en créant des écoles zonales.

Aussi soyons conscient de l'effet sur la réponse des opérateurs économiques qu'engendrerait le développement des EPIDIS. En effet, un EPIDIS selon sa taille pourrait tendre en termes de marchés publics à faire répondre de plus gros opérateurs, ce qui reviendrait à défavoriser les petits prestataires. L'utilisation faite de l'EPIDIS doit obéir à l'idée des politiques locales menées par les conseils généraux qui pourraient voir dans la création d'EPIDIS un élément supplémentaire (s'ajoutant au SDIS), pour lesquels la contribution ne serait pas à la hauteur de la marge décisionnelle.

L'objectif de cet établissement est pourtant légitime et noble, alors l'EPIDIS compte tenu de son existence théorique (malgré les études effectuées), ne doit-il pas être modifié ? Ou si l'on se place dans la continuité de l'utilisation de mutualisations obligatoires ou forcées, ne représente-t-il pas le cadre du prochain transfert de compétences (ou de gestion) ?

## Sous section 2 – Les associations

### 1/ Nature juridique et statut

L'article 1 de la loi 1901<sup>80</sup> définit l'association comme « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». Ainsi trois éléments constituent l'association : l'accord contractuel, la mise en commun et le but désintéressé. On y retrouve d'ores et déjà des principes de la mutualisation.

L'article 1 de la loi 1901 précise que l'association « est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ». Dès lors, le droit des associations est régi par le Code Civil et doit se soumettre aux droits des contrats : il y a accord de volonté, c'est un contrat. Le consentement des parties ne doit pas être vicié<sup>81</sup>. Les parties doivent avoir la capacité à contracter. De plus, l'association doit avoir un objet certain fondé sur une cause licite. L'association est une personne morale de droit privé.

Concernant la mise en commun de moyens, tout comme en droit de sociétés, il s'agit d'un apport, mais on préfère parler d'apport de connaissance qui se définit comme un certain savoir faire. En entrant dans une association, le sociétaire ne gagne pas de droit patrimonial comme dans les sociétés, mais il peut tout de même retirer de son appartenance à l'association des avantages matériels. L'association n'a pas de capital social.

Le but de l'association est désintéressé, en principe elle doit avoir un but non lucratif. Il s'agit de l'interdiction de partager des bénéfices. La cour de Cassation a défini le bénéfice comme un gain pécuniaire ou matériel accroissant la fortune des associés. Le non-partage caractérise le but non lucratif d'une association. Si celle-ci veut avoir un but lucratif, elle doit se transformer en société commerciale. Toutefois l'association peut permettre des avantages

---

<sup>79</sup> Intervention du ministre de l'intérieur au congrès de la fédération des sapeurs-pompiers de France de St Brieuc en 2001

<sup>80</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901

<sup>81</sup> Article 1108 du code civil

matériels à ces adhérents dès lors que ces avantages ne constituent pas une augmentation de leur patrimoine.

Dans les associations prévues par la loi de 1901, on distingue les associations déclarées, c'est-à-dire les associations qui ont déposé une déclaration en préfecture. Dès lors, celles-ci ont la personnalité morale ainsi que la capacité juridique (contrairement aux associations non déclarées). Toutefois cette capacité se restreint aux actes nécessaires à la réalisation de leur objet. Elles peuvent passer des contrats, agir en justice, posséder un patrimoine, ouvrir un compte bancaire ou postal, employer du personnel, recevoir des cotisations et des subventions, réaliser des actes de commerce mais que ceux-ci ne revêtent pas un caractère habituel.

On distingue par ailleurs les associations reconnues d'utilité publique qui se définissent par la reconnaissance au niveau national de la capacité de ses membres à porter sur la place publique la défense d'une cause déterminée. Reconnaissance qui est attribuée par le Premier Ministre au moyen d'un décret de manière discrétionnaire. Ces associations pourront recevoir de plein droit des dons et legs.

Aussi les associations non prévues par la loi de 1901 qui sont les associations agréées auxquelles on décerne un label lui permettant d'obtenir plus facilement des subventions, de coopérer avec des services publics (éducatifs, culturels ou sociaux), de collaborer avec des agents publics. L'agrément doit être demandé par l'association à l'administration qui le délivre de manière discrétionnaire comme elle peut le retirer. Enfin, les associations habilitées qui ont reçu par l'Etat l'autorisation d'organiser un service public. L'Etat détermine des objectifs, et l'association aura la liberté des actions qu'elle entreprendra pour les atteindre, elle a dès lors des prérogatives de puissance publique

## 2/ Une solution émergente d'avenir ou un substitut de transfert de compétences?

L'utilisation du statut d'une association pour la mise en œuvre d'une mutualisation est un fait nouveau à l'image du département de l'Oise qui a eu recours récemment<sup>82</sup> à ce procédé. En effet le SDIS de l'Oise ou son conseil d'administration, a adhéré à une association dénommée « centrale d'achat public de l'Oise », qui est la première centrale d'achat public locale de France à statut associatif, donc indépendant. Son objectif « annoncé » est de mutualiser les moyens pour faire baisser les coûts, tant pour l'achat de matériels, de fournitures et de travaux, que de services ou de prestations intellectuelles, et ceci avant tout pour toutes les communes et groupements de communes de l'Oise. Cette centrale d'achats a pour vocation la passation de marchés publics ou la conclusion d'accords-cadres de travaux, de fournitures ou de service pour le compte de tout organisme public et organisme privé en charge d'une mission d'intérêt général et présent dans l'Oise, elle peut le cas échéant, acquérir des fournitures ou des services (mission d'achats pour revente).

L'argument avancé est d'aider les communes à sécuriser juridiquement les procédures de marchés et réaliser des économies d'échelle, par un système d'achats groupés. Elle représente pour le coup une nette volonté de la part du conseil général de voir cette mutualisation s'effectuer notamment au bénéfice de petites communes, car même si des économies d'échelle sont toujours possibles, le SDIS a dans le domaine des achats d'autres alternatives telles que le groupement de commandes, notamment avec d'autres SDIS. La valeur ajoutée quant à une sécurisation des procédures doit s'analyser au vu des qualités existantes déjà dans le domaine au sein de la direction administrative et financière ou service achats du SDIS lui-

---

<sup>82</sup> Mois d'avril 2009



même. Il n'en reste pas moins que la démarche est émergente et correspond, malgré la tutelle déterminante exercée par le conseil d'administration sur les SDIS, à une démarche de mutualisation compte tenu du consentement transversal des parties à la convention d'association.

Il serait intéressant de déterminer si l'Etat ou une collectivité, considérant les mutualisations obligatoires, pourraient de la même manière procéder au transfert de compétence par l'utilisation d'une convention associative puisque l'usage de la contractualisation dirigée a déjà fait école et que la mutualisation des fonctions support comprend notamment les achats. Le lien de tutelle entre le SDIS et le conseil d'administration peut tout à fait être suffisant pour influencer sur l'adhésion du SDIS à une telle association si tant est qu'aucune manifestation syndicale hostile ne se manifeste. On trouve dans l'article 1 de la convention SDIS et Conseil Général, une mise à disposition des services de la direction générale au SDIS, ce qui correspond bien à une mutualisation de fonctions support par le biais d'une convention répondant aux objectifs d'une association.

### Sous section 3 – Les Groupements d'Intérêt Public

#### 1/ Nature juridique des GIP

Institué pour la première fois par l'article 21 de la loi 82-610 du 15 juillet 1982 pour les besoins d'un secteur spécifique, la recherche, les Groupements d'Intérêt Public (GIP) ont connu ces dernières années un développement très rapide dans tous les domaines de l'action publique.

En créant un GIP dans le cadre de la loi du 15 juillet 1982 pour la recherche et le développement technologique, le législateur a souhaité institutionnaliser la 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 nécessaire à ces activités ».

Inspiré des GIE<sup>83</sup>, le GIP est un cadre juridique récent formalisant un partenariat entre les personnes publiques et les personnes privées mais n'étant pas automatiquement soumis aux règles de droit privé, à mi-chemin entre les associations et les établissements public. Cette coopération peut en effet s'effectuer par le biais de convention, par le biais d'une association qui peut a priori paraître plus souple mais elle dispose parfois d'inconvénients dénoncés par la cour des comptes (démembrement de l'administration ; affranchissement des contrôles de l'administration) et dès lors qu'il y a nécessité d'instaurer une coopération stable entre plusieurs organismes chargés d'une mission de service public, le GIP semble être plus adapté. (le ministère de l'économie et des finances précisant même qu'il doit être préféré).

Le GIP peut aussi s'effectuer par le biais d'un GIE mais dès lors qu'une mission de service public est en jeu, cette formule ne semble plus adaptée. Selon l'argumentaire tenu par le ministère des finances, chaque fois qu'une coopération présente un intérêt public, ou est engagée par des personnes morales de droit public mais fait appel à des personnes morales de droit public, le GIP doit être préféré. La volonté d'instituer un GIP répond à une volonté de créer une personne morale soumise à un régime juridique plus souple que celui des établissements publics. Le Conseil d'Etat dans son avis du 15 octobre 1985 a déduit qu'en tant que nouvelle catégorie de personne morale de droit public, la création des GIP était du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution ; la jurisprudence et

---

<sup>83</sup> Groupements d'Intérêt Economique, créé par l'ordonnance 67-821 du 23 septembre 1967.

notamment celle issue des dernières décisions du tribunal des Conflits<sup>84</sup>, a précisé que l'ensemble des règles applicables aux établissements publics n'étaient pas automatiquement transposable aux GIP.

Le GIP est donc une personne morale de droit public à régime spécifique, cette personnalité juridique n'est acquise qu'à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté d'approbation par l'autorité administrative compétente désignée par le décret d'organisation qui l'intéresse et c'est aussi l'acte de naissance du GIP (sauf mention contraire). Les GIP sont créés :

- Pour développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés en assurant la représentation majoritaire des intérêts publics dans les instances de délibération ;
- Pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun ;
- Pour mettre en commun des moyens émanant de partenaires différents (partenariat adapté avec la présence d'au moins une personne morale de droit public) ;
- En fonction d'un périmètre géographique défini ;
- Pour une durée déterminée (avec possibilité de prorogation) ;
- Avec un contrôle précis par la présence d'un commissaire de gouvernement, d'un contrôleur d'État et la compétence de la Cour des comptes sur sa gestion.

En conclusion : le GIP fournit l'instrument juridique d'une coordination et d'une concentration de moyens provenant d'un panel ouvert d'acteurs publics et privés essentiels, tout en garantissant, eu égard aux modes d'organisation et de fonctionnement propre à cette structure juridique, la préservation de l'intérêt public.

Il n'existe pas de texte unique fixant les règles applicables à tous les GIP et pas davantage de statut type général, quel que soit leur objet mais des réglementations par catégorie de GIP. C'est pour cette raison que coexistent actuellement une trentaine de lois créant diverses catégories de GIP dans des domaines très variés. La création d'un GIP peut réclamer l'intervention de 4 sortes de textes : loi, décret, convention constitutive et arrêté d'approbation, mais lorsque le GIP s'inscrit dans le cadre d'une loi qui en autorise la création et d'un décret existant qui en fixe les principes directeurs d'organisation et de fonctionnement, la création d'un GIP résulte simplement de la conclusion d'une convention constitutive approuvée par arrêté de l'autorité administrative compétente.

A noter que les juridictions administratives compétentes pour connaître des litiges afférents au contrat constitutif du GIP sont déterminées par application des articles R312-11 et 312-15 du code des juridictions administratives.

## 2/ Un choix effectué par plusieurs SDIS

Le choix d'opter pour l'adhésion à un groupement d'intérêt public a déjà été effectué par plusieurs SDIS. On peut citer pour premier exemple l'adhésion des SDIS des Landes, de la Gironde, de la Dordogne, du Lot et Garonne, des Pyrénées Atlantiques, qui ont rejoint l'office national des forêts, les ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de l'écologie, la DFCI<sup>85</sup> Aquitaine, l'union des ASSA de DFCI, dans un « groupement d'intérêt public aménagement du territoire et gestion des risques » (GIP ATGERI).

---

<sup>84</sup> TC 16 mars 1996 Berkani et TC 20 février 2000 Habitats et interventions sociales c/ Verdier

<sup>85</sup> Défense de la Forêt contre l'incendie.

Ce GIP, constitué le 28 octobre 2005 regroupe ces acteurs<sup>86</sup>, avec pour objet le développement de tous moyens propres à répondre aux missions de prévention, de prévision, de protection des milieux dans le cadre du développement durable et de la gestion des risques ; la fourniture de données aux utilisateurs ; la mise en place de terminaux et leur maintenance ; la formation des personnels utilisateurs ; l'étude et l'expérimentation de développements de produits (logiciels ou bases de données) ; le conseil-ingénierie pour des tiers dans le domaine de la mise en place et de l'exploitation de SIG ; et la publication de rapports et d'études. Voici donc une nouvelle illustration d'une mutualisation facultative regroupant plusieurs personnes publiques sur des intérêts communs.

Un autre exemple que celui de E-Bourgogne, GIP d'administration électronique auquel ont adhéré les SDIS de la Côte d'Or, de la Nièvre et de la Saône-et-Loire. La loi du 9 décembre 2004 portant simplification du droit dispose qu'un Groupement d'Intérêt Public est un groupement de moyens qui a pour objet de mutualiser des équipements informatiques pour favoriser le déploiement de l'administration électronique. Comparativement à l'association ou la société d'économie mixte, cette structure apparaît comme très adaptée aux besoins de développement de l'administration électronique, en raison de sa souplesse de gestion et des garanties qu'apportent la présence d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'Etat, et la possibilité d'un contrôle par la cour des comptes. Par ailleurs le système de gouvernance convient car il permet une juste représentativité des collectivités qu'elles que soient leur taille, dans le processus décisionnel.

Rappelons que l'administration électronique est l'ensemble des technologies et des usages liées à la possibilité de s'informer, d'être orienté mais aussi de réaliser des démarches administratives, via les services en ligne (internet, centres d'appels).

---

<sup>86</sup> Arrêté du 18 novembre 2005



## ***Chapitre 2 – Une mise en œuvre soumises aux contraintes et objectifs opérationnels***

### **Section 1 – Les contraintes posées par la nature même de l’activité des SDIS**

#### Sous section 1 – Les missions des SDIS

##### **1/ Des missions exclusives et partagées légitimant le principe de spécialité**

###### *La définition des missions des SDIS*

Les Services Départementaux d’Incendie et de Secours sont chargés de la prévention, de la protection des personnes, des biens et de l’environnement, et de la lutte contre les incendies. Ils concourent avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, et à l’évaluation et à la prévention des risques technologiques et naturels ainsi qu’aux secours d’urgence. Dans le cadre de leurs compétences ils exercent les missions de prévention et d’évaluation des risques de sécurité civile ; de préparation des mesures de sauvegarde et d’organisation des moyens de secours ; la protection des personnes, des biens et de l’environnement ; les secours d’urgence aux personnes victimes d’accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation<sup>87</sup>.

Les missions des SDIS sont donc scindées en missions exclusives et missions facultatives selon la formule « ils concourent avec les autres services et professionnels concernés », notamment concernant le secours à personnes. La spécificité technique de ces missions relevant du domaine de la prévention, du secours et plus généralement de la sécurité civile, à laquelle répond un savoir faire des sapeurs pompiers, a légitimé la nécessité d’avoir recours à la forme de l’établissement public.

###### *Le recours à la forme de l’établissement public SDIS*

Légitimé par la technicité, la spécificité de ses missions qui expliquent le principe de « la spécialité » de l’établissement, le SDIS est un établissement public. A ce titre, il constitue une personne morale de droit public à part entière et dispose de ce fait, comme nous avons déjà pu l’aborder, de l’autonomie juridique et de l’autonomie financière, au même titre que les collectivités territoriales. Il se distingue néanmoins de celles-ci par deux traits. Comme tous les établissements publics, les SDIS sont soumis à ce principe de spécialité mais alors que les collectivités territoriales ont, sauf exception, une compétence générale sur leur territoire, les établissements publics ne peuvent poursuivre que l’objet en vue duquel ils ont été créés. Dans le cas des SDIS, c’est le législateur qui détermine cet objet à travers les missions qui leur a assignées (voir infra). Le principe de spécialité du SDIS est encadré par les articles 1424-1 et 1424-2 du CGCT. Et rappelons, élément très important, que dans l’article 1424-1 al 2 du CGCT, l’établissement public SDIS, peut passer avec les collectivités locales ou leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du service d’incendie et de secours. Cet article détermine donc précisément la capacité de recours au conventionnement du Président du Conseil d’Administration.

Cet élément est capital concernant le sujet de la mutualisation qui nous intéresse, ces termes posent les frontières d’un domaine réservé, celui de l’opérationnel qui ne peut faire l’objet d’une convention. Ceci s’explique par le fait que les missions de sécurité civile dévolues aux SDIS sont en même temps qu’une activité de service public, une activité de police

---

<sup>87</sup> Article L1424-2 du CGCT

administrative et que la police administrative ne se délègue ou ne se concède pas. La mise en œuvre opérationnelle est une prérogative de puissance publique attribuée au préfet autorité de police administrative, il ne saurait y avoir d'autre alternative d'action que par l'acte unilatéral (ou conventions dont il est signataire), et inversement, les présidents de CASDIS ont leurs prérogatives de gestion qui ne peuvent pas être ratifiés par le représentant de l'Etat dans le département respectant ainsi le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cela constitue donc clairement une limite à la mutualisation dans les objets possibles que nous avons traités infra (section 2, chapitre 2, 1<sup>ère</sup> partie).

Les conventions d'assistance interdépartementales qui ont un objet opérationnel sont l'illustration type de ce principe. L'implantation des unités opérationnelles n'est pas toujours parfaite et l'intervention d'un centre d'incendie et de secours d'un département voisin peut s'avérer dans les faits plus adapté compte tenu d'une meilleure proximité que des centres du département demandeur. Seulement, selon la législation en vigueur<sup>88</sup>, les services d'incendie et de secours ne peuvent intervenir en dehors des limites de leur département que sur décision du représentant de l'Etat, autorité de police administrative exerçant la fonction de « directeur des opérations de secours » :

1. Du préfet du département, notamment en application d'une convention interdépartementale.
2. Du préfet de la zone de défense ou du préfet désigné en application des articles 17 à 20 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la Sécurité Civile.
3. Du ministre chargé de la Sécurité Civile en application de l'article 21 de la même loi.

Ces conventions ont en général le même objet qui est de faciliter et officialiser les procédures d'engagement des personnels et matériels d'un département A sur le territoire limitrophe du département B et réciproquement.

Dans la pratique, ces conventions qui sont signées par le préfet le sont aussi par le président du SDIS concerné car elles ont un lien de dépendance avec le règlement opérationnel et le SDACR, ce dernier ne pouvant être arrêté par le préfet qu'après avis conforme du Conseil d'Administration du SDIS. Il est donc nécessaire que ce type de convention soit mentionnée dans le SDACR ce qui explique la co-signature, d'autant que ces conventions peuvent normalement avoir des conséquences financières issues du dédommagement entre SDIS, en cas d'intervention effectuée.

On pourrait pour rester dans l'esprit du texte, intégrer les dispositions de l'arrêté préfectoral fixant le règlement opérationnel et prévoir une convention destinée uniquement à préciser les modalités de compensation financière.

En conclusion l'exercice de l'autorité de tutelle par le préfet est une réalité et constitue, puisque touchant le domaine opérationnel, un verrou supplémentaire.

## 2/ La continuité de Service Public et l'autonomie des SDIS.

*Les mutualisations ne doivent pas porter atteinte au principe de continuité*

C'est sans doute le principe pour lequel la doctrine classique a eu le plus de considération (le seul explicitement qualifié de loi de Rolland) et la jurisprudence en a consacré très vigoureusement les exigences : fonctionnement régulier des services sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur (continuité n'est pas permanence). L'exigence de permanence ne joue qu'à l'égard de certains services qui doivent être assurés

---

<sup>88</sup> Article L1424-47 du CGCT

24 heures sur 24, 365 jours par an. Notre époque est tout aussi sensible à son importance, d'ailleurs chaque évènement naturel catastrophique est toujours l'occasion de rappeler à quel point une disponibilité rapide des services et acteurs de la Sécurité Civile, est attendue de la part des administrés. (Encore dernièrement l'exemple de la tempête KLAUS).

Comme on le sait, le Conseil Constitutionnel en a fait un principe de valeur constitutionnelle<sup>89</sup>, et le Conseil d'Etat l'a qualifié de « principe fondamental »<sup>90</sup>. Les conséquences de ce principe sont nombreuses sur le fonctionnement régulier des SDIS, ainsi les usagers sont en mesure d'exiger un fonctionnement régulier du service public. Les cocontractants du SDIS (ou d'un SP permanent) sont tenus d'assurer la continuité de l'activité quelles que soient les difficultés rencontrées, si besoin avec l'aide de l'administration lorsque l'on est en présence d'une situation soumise à la théorie de l'imprévision<sup>91</sup>.

### *L'autonomie des SDIS*

Nous évoquions précédemment les justifications du choix de la forme « établissement public » pour que le SDIS assure ses missions de service public. L'établissement public SDIS créé par la loi détient comme nous l'avons précisé l'autonomie juridique et financière et n'obéit pas dans ses relations avec le conseil général au principe de la régie qui était prévue par la loi démocratie de proximité en 2002. Cette autonomie du SDIS lui donne dans la conduite de son budget une autonomie à partir du moment où le budget est voté et qu'il reste dans les limites déterminées par la convention pluriannuelle, la maîtrise de la gestion étant bien assurée par le CASDIS<sup>92</sup>. C'est donc bien dans le contenu de cette convention que le conseil général peut afficher ses intentions toute en étant conscient que tout engagement dans une politique quel quelle soit revêt un coût certain. La mutualisation doit donc pour s'effectuer, faire l'objet d'études stratégiques afin de mettre en œuvre ses politiques avec souplesse et efficacité. Mais une fois le budget voté par le conseil d'administration, le SDIS aura tout de même une certaine autonomie et liberté de gestion. Ces propos ne sous entendent pas qu'une mutualisation aura pour contrainte l'autonomie du SDIS du fait de son statut d'établissement public, mais en revanche, elle ne saurait s'entreprendre au risque de porter atteinte à cette autonomie si le jeu n'en vaut pas la chandelle.

La représentation syndicale des agents de la structure est à observer dans ce contexte car les possibilités de manifestations de refus ou de conflits sont à considérer, ce qui est d'ailleurs une des raisons du recours fréquent au conventionnement destiné à assouplir les relations. N'oublions pas que l'autonomie budgétaire et des personnels restent au cœur de l'atteinte à l'indépendance.

## Sous section 2 – La gestion et la logistique, nouveau terrain des politiques de mutualisation des SDIS

### 1/ Une limitation de la mutualisation aux fonctions supports ?

Les démarches de mutualisation connaissent deux objectifs bien identifiés qui sont financiers et de politique publique. Les politiques publiques si elles ont très souvent une noble raison d'être, peuvent être coûteuses et ne comportent pas toujours d'intérêt économique tels que les investissements dans des travaux qui contribuent à la vie économique locale. Le conseil d'administration, émanation du conseil général, exerce une tutelle administrative et financière

---

<sup>89</sup> CC 25 juillet 1979 et 27 janvier 1994

<sup>90</sup> CE 13 juin 1980, Mme Bonjean.

<sup>91</sup> CE 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux

<sup>92</sup> Article 1424-35 du CGCT

sur le SDIS. De ce fait, il détient un champ d'action qu'il doit gérer au mieux en adéquation avec ses objectifs de politique générale, en ayant malgré tout, l'« interdiction » d'interférer dans le domaine opérationnel du SDIS, tenant compte de la qualité d'établissement public administratif. Exploitant ce champ dans un contexte où la mutualisation est sans cesse encouragée, les fonctions supports apparaissent pratiquement comme les plus évidentes à explorer. La SDIS ne peut donc pas fermer les yeux sur ce phénomène et malgré l'utilité de maintenir une autonomie liée à son statut d'EP nécessaire à la bonne conduite des missions, la relation avec le conseil général, partenaire quotidien doit trouver des points de rencontre dans ces démarches de mutualisation.

Les démarches en cours montrent bien, notamment à l'occasion des transferts de parcs de l'équipement que les fonctions supports (voir infra 1ère Partie, Chap 2, sect° 2, S/sect° 2 § 1) sont les points communs les plus évidents entre collectivités concernant les différents terrains ou objets de mutualisation. Les fonctions supports représentent des dépenses de fonctionnement importantes, notamment en frais de personnel et constituent donc, avec certaines limites, le champ inévitablement explorable de la mutualisation ayant pour limite, celle de la spécialité, principe s'imposant à l'établissement public SDIS. Pour exemple la gestion et l'entretien d'un parc de véhicules à usage polyvalent est plus facilement mutualisable qu'un parc de véhicules spécialisés tels que des échelles aériennes de sapeurs-pompier ou encore des véhicules d'intervention de l'équipement. Les projets de mutualisation engagés par les SDIS semblent trouver un terrain actif dans le créneau des fonctions supports qui même si elles ne sont pas les seules pistes de mutualisation, sont celles qui semblent apparaître comme prioritaires.

A noter que font partie de ces fonctions supports, les services d'achat qui sont bien évidemment convoités puisqu'ils constituent l'outil gestionnaire des procédures de marchés publics, terrain de prédilection des mutualisations, les regroupements d'achats pouvant être générateurs d'économies d'échelles importantes.

## 2/ Une position de l'Etat peu favorisant sur le terrain des mutualisations nationales.

Sur des sujets de mutualisation à échelle nationale, les SDIS ne peuvent en tant qu'établissement public rattachés aux départements, être décideurs. Les sapeurs-pompier possèdent une représentativité par le biais d'entités associatives (telles que la fédération des sapeurs pompiers de France, les syndicats représentant le personnel, l'association des directeurs départementaux...), qui leur permettent de s'exprimer sur les projets à caractère nationaux, ou encore d'en débattre au sein de la CNSIS<sup>93</sup> constituée à cet effet. Mais cela reste limité et le maître d'œuvre reste l'Etat. Un paradoxe existe, la sécurité civile est une compétence partagée mais l'Etat a toujours considéré la distribution des secours comme une mission relevant d'un service public d'urgence et de proximité à la charge des collectivités territoriales. Il suffit de constater l'effort consenti des collectivités au financement des missions de sécurité civile essentiellement assurées par elles, pour illustrer cette considération<sup>94</sup> par laquelle l'Etat laisse agir la démocratie locale pour gérer ce service et n'est réellement interventionniste que pour accélérer les processus qu'il veut voir émerger en mettant par exemple en œuvre des transferts de compétences, pour, il est vrai parfaire l'effort de décentralisation.

---

<sup>93</sup> Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours, créé par l'article 44 de la loi 2004-811 du 13 out 2004 MOSC. Constituée pour être consultée sur toutes les mesures de caractère national susceptibles d'avoir des effets sur l'organisation, les missions et les budgets des SDIS.

<sup>94</sup> Rapport de 1 à 5 entre l'Etat et les collectivités territoriales



L'Etat veut garder le pouvoir dans le domaine régalien de la sécurité civile, il est pour autant plutôt discret voire absent dans le pilotage des évolutions concernant ce secteur d'activités. La sécurité civile serait-elle un appendice de la sécurité nationale que l'on veut laisser aux collectivités territoriales ou en fait-elle partie intégrante ?

Cette absence est notable sur des projets qui ont clairement un intérêt national tels qu'ANTARES ou encore le développement de logiciels de traitement de l'alerte mis en place dans le cadre de créations de plates formes communes de réception d'appel de secours 15/18. Un positionnement clair et précis de l'Etat contribuerait à rendre plus uniforme le traitement de l'appel dans une période où la nécessité de mutualiser les moyens de réception d'appels entre SDIS et SAMU est plus que jamais incontournable et a besoin d'être installé en ayant pour fil directeur une conception unitaire de la sécurité civile en France.

De la même manière le projet ANTARES souffre aussi d'une absence de l'Etat qui s'est contentée de saupoudrer un fond d'aide à l'investissement<sup>95</sup> (FAI) par l'intermédiaire des préfetures de zone de défense qui elles mêmes répartissaient le fruit du FAI selon des règles qui différaient d'une zone à l'autre. Les conséquences étant que les projets ne se développent pas à la même vitesse et leur coût reste encore une fois dans la durée supporté en grande partie par les collectivités obligées de répondre à la sollicitation. Il s'agit bien d'une adaptation « nationale » des transmissions et comme tous les objectifs de sécurité civile d'envergure nationale liés à la politique générale de sécurité civile, elles seraient mieux digérées par les collectivités territoriales si la contribution de l'Etat correspondait précisément au coût de la mise en œuvre et du suivi de ces projets.

## **Section 2 – Un contexte politico-administratif instable**

### Sous section 1- Une position des SDIS observée par les institutions

#### **1/ Une veille critique et exigeante du pouvoir législatif**

##### *Les rapports de la mission d'évaluation et de contrôle*

Le constat d'une augmentation durant les dix dernières années du coût des services départementaux d'incendie et de secours a engendré de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la mise en place d'une mission d'évaluation et de contrôle sur leur financement dont le dernier rapport a été déposé le 8 juillet 2009 par ses auteurs<sup>96</sup> (les députés Georges GINESTA, Bernard DEROSIER, Thierry MARIANI). Ce rapport étudie successivement : la gouvernance des SDIS ; les relations entre les SDIS, les services d'aide médicale d'urgence et les ambulanciers privés ; les conditions d'un financement qualifiées de « soutenable » des SDIS ; la gestion des ressources humaines et la formation des sapeurs-pompier. Il constate que la départementalisation issue de la loi du 3 mai 1996 sur les SDIS qui devait être le cadre de la mutualisation des moyens, a été un important facteur d'accroissement des coûts. Alors qu'elle devait s'effectuer de façon budgétairement neutre, le constat énonce des dépenses qui auraient augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007. De plus, le système institutionnel actuel de gestion à deux, avec l'Etat (qui définit une politique nationale) et les conseils d'administration représentant les élus locaux, n'est manifestement pas jugé satisfaisant (on qualifie même ce système de gestion d'« à trois » avec pour troisième partie, les sapeurs-pompier eux-mêmes). 38 propositions sont issues des observations des rapporteurs.

---

<sup>95</sup> Voir le projet de loi de finances pour 2009, origine du FAI institué par la loi de finances de 2003

<sup>96</sup> En application de l'article 145 du règlement de l'assemblée

Concernant la gouvernance, elle est selon le rapport caractérisée par une complexité administrative et financière et un enchevêtrement des compétences. Le rapport contient donc des propositions destinées à clarifier les compétences de l'Etat, s'interrogeant sur le maintien de la sécurité civile dans le cadre des pouvoirs de police administrative dévolues aux préfets et maires ainsi que rendre les conseils généraux responsables des SDACR, et bien d'autres propositions dans lesquelles le conseil général auraient des prérogatives à la hausse.

Notons les propositions par lesquelles<sup>97</sup> il est préconisé de faciliter les mutualisations entre les SDIS et les conseils généraux, ainsi qu'au sens large, promouvoir toute forme de mutualisation entre les SDIS.

Le rapport aborde aussi le souhait d'établir une meilleure coordination entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers. L'examen des auditions préliminaires à la sortie du rapport de la MEC démontre que le sujet n'est pas forcément bien abordé par les rapporteurs de la commission des finances, néanmoins, un point semble être partagé, c'est une clarification des tâches entre ambulanciers et sapeurs-pompiers.

#### *Les propositions de réforme de la fiscalité*

La crainte annoncée de la part des élus locaux est que le financement des SDIS ne continue d'augmenter, or il est apparent sur les deux dernières années que les augmentations des budgets des SDIS commencent à se stabiliser pour avoisiner les taux de l'inflation. En moyenne sur le plan national, les SDIS représentent une dépense de 79 euros par habitant. Dans le cas avéré d'un gel des contingents communaux, on aboutira à un report de charge sur les départements. Dans cette ambiance inquiète, de nombreux élus se prononcent à nouveau, (car le sujet est un serpent de mer), pour une fiscalisation des dépenses des SDIS, soit par l'indication des dépenses sur les feuilles d'impôts locaux, soit par la création d'une taxe spécifique (sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Au-delà, la réflexion pourrait porter sur la recherche d'autres sources de financements comme les compagnies d'assurances, les concessionnaires d'autoroutes ou les entreprises à risque.

Le libellé de la proposition (n°25 du rapport) étant : Création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait en déduction des prélèvements des départements, intercommunalités et communes.

Les velléités de réforme à l'égard des SDIS et plus largement du secteur de la sécurité civile sont à l'image de l'Etat français qui allie intérêt pour la sécurité civile, qui est de plus en plus proportionnelle à l'attente qu'on les français en la matière, avec la continuité d'une démarche de décentralisation dans laquelle chacun cherche sa place tout en étant en mouvement et en activité.

## **2/ Les projets de réformes du pouvoir exécutif et leurs incidences sur les SDIS**

### *Le comité pour la réforme des collectivités territoriales*

Dans le sillon de la RGPP, monsieur Edouard Balladur a été missionné par la présidence de la République pour présider le comité sur la réforme des collectivités territoriales qui a rendu ses conclusions au mois de mars 2009, constituée de vingt propositions. Ces propositions sont destinées à réformer le « mille feuilles » territorial par lequel un trop grand nombre de collectivités s'enchevêtrant les unes dans les autres, selon les propos mêmes des membres du pouvoir exécutif, nécessitent de se voir appliquer des fusions, des redéfinitions des clauses générales de compétence. Sont donc en question la suppression de la clause de compétence

---

<sup>97</sup> Propositions n°14 à 17 du rapport de la MEC sur le financement des SDIS

générale pour les départements et les régions, l'affirmation des compétences à exercice exclusif, fusion des départements ou des régions et création des métropoles.

Les conséquences d'une telle réforme auront fatalement des incidences sur la gouvernance des SDIS qui sont sous la tutelle financière des collectivités territoriales et notamment du département, et il faudra attendre les conclusions définitives de ce projet de loi qui sera assurément mis à rude épreuve lors de sa présentation au Parlement pour s'en faire une idée plus précise si tant est qu'elle ne le soit déjà. Les éléments concernant les SDIS sont à la lecture, favorables au statu quo, c'est-à-dire au maintien de la tutelle du département. Néanmoins, il faut noter le transfert prévu des compétences<sup>98</sup> du département aux métropoles dans lequel se situent les services d'incendie et de secours, ce qui pourrait correspondre à un retour en arrière compte tenu de l'historique transfert vers le haut de la gestion des services d'incendie et de secours. Ou alors, on pourrait y voir une appréciation des métropoles qui seraient l'équivalent d'un département aux yeux des membres de la commission et qui ferait qu'un SDIS aurait pour autorité de tutelle administrative et financière un département ou une grande métropole.

Les mutualisations dans ce contexte peuvent apparaître comme secondaires mais on peut observer que les études de mutualisation en cours ne vont pas à contre courant de cette actualité politique et qu'elles apparaissent même souvent comme le corollaire des objectifs nationaux. Ces projets de réformes n'ont-ils pas néanmoins pour conséquence de mettre en suspens les démarches de mutualisation en cours ?

#### *La réforme de la taxe professionnelle*

Cette réforme qui sera discutée lors de la loi de finances pour 2010, a pour principale conséquence une baisse des recettes des collectivités territoriales qui se répartissent le fruit de cet impôt. Baisse des recettes car le projet de réforme prévoit la suppression de la taxe professionnelle destinée à améliorer la compétitivité des entreprises. La taxe professionnelle est actuellement la principale ressource des collectivités, (soit 44% du produit des quatre taxes directes locales et 17% des recettes réelles de fonctionnement en 2007). C'est une recette dynamique et stable, mais aussi une source importante de flexibilité fiscale permettant aux collectivités locales d'ajuster le niveau de leurs recettes et leurs dépenses.

Les ressources envisagées pour la remplacer ne sont pas encore tout à fait déterminées, mais les pistes explorées (taxe carbone, transfert de recettes fiscales existantes, valeur ajoutée des entreprises..) ne se substitueront peut être pas de manière équivalente aux recettes engendrées par la taxe professionnelle.

Cette situation ne peut manifestement qu'inciter les collectivités à entreprendre des démarches de mutualisation car toujours vouées à rechercher des partenariats, à éliminer les doublons et à faire des économies d'échelle. (On peut donc s'attendre à voir fleurir dans les prochaines conventions pluriannuelles ce type de démarches).

#### *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*

Un livre blanc sur la défense a été rendu au moi de juin 2008. Ce livre expose une stratégie de défense mais aussi de sécurité nationale avec pour objet de parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation, sujet qui concerne par conséquent les acteurs de la sécurité civile. Certaines préoccupations existent sur le rôle attribué dans ce cadre à chacun et notamment aux sapeurs pompiers. Ce livre annonce clairement une montée

---

<sup>98</sup> Voir les pages 81 et 93 du rapport sur la réforme des collectivités territoriales.

en puissance du niveau zonal, l'ensemble de ces zones représentant un niveau de coordination et d'action équilibrée entre les exigences de la proximité du terrain et celle de la mutualisation des moyens<sup>99</sup>. Le développement de la coordination civilo-militaire est préconisé, mais les SDIS ne sont pas mentionnés. A quoi correspond donc réellement la sécurité nationale ? Que représente la sécurité civile par rapport à la sécurité intérieure ? A ce propos, le livre aborde la sécurité civile tantôt comme une composante de la sécurité nationale, tantôt comme une subdivision du dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile<sup>100</sup>. Finalement des interrogations subsistent sur la qualification de politique nationale de la sécurité civile. Le pouvoir exécutif en considérant ce livre blanc dévoile-t-il une vision par laquelle les sapeurs-pompiers, service public local, ne seraient pas vraiment intégrés à la sécurité nationale ? Pourtant la sécurité civile est de fait, au cœur de la sécurité nationale et les sapeurs pompiers sont au premier rang dans la conduite d'une politique de sécurité civile, dans la prévention des risques et dans la distribution des secours. Nous pourrions voir dans ce livre le signe concret par lequel l'Etat ne compte pas réserver de place dans une approche nationale et zonale de la sécurité civile aux sapeurs-pompiers et par la même l'exclure des mutualisations de moyens zonaux, ce qui semble difficilement concevable.

## Sous section 2- Les conséquences prévisionnelles sur la gouvernance des SDIS.

Les institutions sont en plein mouvement et les SDIS ne sont pas épargnés par les contrôles, évaluations et mises en cause quant à leur gestion et leur mode de gouvernance. Quelle seront donc les modifications qui seront apportées ?

### 1/ Une intégration au sein de la collectivité de rattachement

La loi démocratie de proximité avait en 2002 initiée la solution d'intégration des SDIS aux services du conseil général. L'approche est contestée et la loi du 13 août 2004 avait abrogé cette possibilité juridique. Cela reste néanmoins relancé très souvent par les élus territoriaux par le biais de l'ADF<sup>101</sup> qui revendiquent une cohérence tendant à faire décider celui qui paye. Or la double tutelle que nous connaissons bien institue une gouvernance à deux têtes avec un Etat imposant ses politiques publiques en faisant supporter le coût aux collectivités. L'intégration du SDIS au conseil général le mettrait en position de régie mais ne réglerait pas le problème du transfert du pouvoir de police administrative (de la sécurité civile) détenu actuellement par les maires et préfets. Il s'agit surtout de savoir si l'on veut transférer une compétence régaliennne au Président du conseil Général qui pour le moment appartient au corps préfectoral.

### 2/ Un transfert supplémentaire de compétences au bénéfice de l'Etat

La deuxième solution si elle est défendue par de nombreux élus ne semble pas se dessiner. Mr Mauroy, membre du comité sur la réforme des collectivités territoriales en est le témoin puisqu'il s'agit là d'un des points de désaccord avec les conclusions du comité qui a rendu ses propositions en mars 2009, notamment en auditionnant les représentants des départements qui plaidaient pour cette solution. En effet, celui-ci regrettait que le comité ne se positionne pas en faveur d'une centralisation des SDIS, puisque relevant d'une mission régaliennne. Si le comité préconise le statu quo (hormis pour les grandes métropoles), cette étape devra encore attendre d'autres évolutions pour amorcer un tel changement.

---

<sup>99</sup> Livre blanc, page 180.

<sup>100</sup> Livre blanc, page 71.

<sup>101</sup> Association des départements de France

### 3/ Le statu quo ou les solutions intermédiaires

C'est bien un statu quo qui semble se dessiner avec malgré tout, quelques retouches qui semblent inévitables. Les propos du Directeur de la Sécurité Civile lors des auditions de la mission d'évaluation et de contrôle faisaient état d'une acceptation par l'Etat de rendre les présidents de CASDIS seuls décideurs après avis du préfet de la nomination des directeurs départementaux, ce qui permettrait notamment de resserrer les liens de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales. Aussi, Mr Perret évoquait bien les solutions intermédiaires, (en notant le contenu d'un projet de décret sur le sujet), telles que la « création d'un corps de Sapeurs pompiers d'Etat, qui intégrerait la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, le Bataillon des marins-pompiers de Marseille et les officiers supérieurs de sapeurs-pompiers, avec un centre de gestion, l'objectif étant que le président d'un CASDIS ait à tout moment la possibilité de demander la remise à disposition du directeur du SDIS auprès de ce centre.

D'autres approches tendraient aussi vers la création d'une entité nationale comme par exemple une « agence nationale de protection/sécurité civile » qui assurerait la gestion de carrière des emplois dits supérieures avec éventuellement à sa tête, un conseil d'administration. (Idée proposé par le professeur Jean VIRET, responsable du master droit et management de la sécurité civile et des risques).



# **Conclusion :**

La mutualisation est un regroupement de personnes réciproquement obligé destiné à transférer au groupe solidairement constitué, une charge ou une dépense qui sera, de manière consentie, assumer par ce groupe. Qu'en est-il pour les SDIS ? La mutualisation, procédé transversal parfois verticalisé, qu'elle soit de moyens, de compétences, destinée à atteindre des objectifs de politique publique ou purement financiers, reste un procédé qualifiable de noble et collectif, mais qui est dans notre système toujours destiné à rationaliser afin de faire baisser les coûts. Etant l'outil d'une politique vis-à-vis des SDIS, constitue-t-elle pour les conseils généraux une alternative ou un début d'intégration aux conseils généraux. A l'heure où nous parlons, l'intention d'élus locaux de rendre leur qualité de décideur pleine et entière, obéissant au principe continuellement remis sur la table de « qui paye décide », est récurrente. Il peut apparaître dommage que la double tutelle, qui quelque part, est une application de la séparation des pouvoirs, ne se traduise pas par une collaboration transversale visant à lier les objectifs de l'Etat avec une dépense consentie objectivement par les collectivités parce que consultés, satisfaisant les deux parties. On assiste au contraire à un cloisonnement entre l'Etat et les collectivités qu'il serait préférable de traiter plutôt que de cultiver puisque la sécurité civile est condamnée à être à la fois « de proximité » et de compétence « régaliennne ».

Par ailleurs, le mot mutualisation est très souvent cité dans les discussions de différents groupes et collectifs ; il fait également partie du langage institutionnel, voire des lignes de financement de l'Etat et des collectivités ainsi que des conventions pluriannuelles SDIS/CG. Il existe un paradoxe, c'est que la mutualisation se développe entre deux extrêmes : soit en tant que solution de secours imposée par l'ajustement structurel et l'injonction de réduction des coûts ; soit en tant qu'affaire de conviction et de convaincus des projets collectifs et des finalités partagées. Certains sont ainsi poussés à s'asseoir à table ensemble et y arrivent à reculons, tandis que d'autres se basent sur des histoires communes, des liens et des utopies, pour approcher leurs chaises et bâtir l'avenir.

La mutualisation est quelque fois un outil faussé parce qu'elle peut être destinée à favoriser une forme de capitalisme négative en étant détournée à seule fin d'alimenter des groupes importants. Le regroupement ayant pour objet la recherche d'économies, peut effectivement avoir pour effet de ne faire répondre que les gros opérateurs économiques et ainsi défavoriser les opérateurs de petite taille.

La coopération revêt toujours en partie une part de mutualisation notamment des moyens, le traité de Lisbonne encourage ces démarches et énonce les actions de coopération des services de protection civile auxquelles chaque Etat doit contribuer.

Les SDIS n'échappent, et n'échapperont pas, à l'étude et la mise en œuvre de ces démarches de mutualisation qu'elles soient entre SDIS ou avec des partenaires extérieurs. A défaut d'une centralisation des SDIS, quelle peut être la forme d'une mutualisation ou de mutualisations sur le plan national ? Peut-on par exemple rêver d'une mutualisation nationale des assurances des SDIS. Jusqu'où ira la mutualisation dans le domaine de la formation, des achats de matériels en adéquation avec une uniformisation sur le plan national ?

Les mutualisations engagées par les SDIS sont bel bien aujourd'hui, un outil confirmé de la conduite de politiques publiques par la voie du conventionnement (dirigé ou libre), qui doit avoir pour socle l'intérêt du service à travers la recherche de l'intérêt général.



# Bibliographie

## Ouvrages consultés :

- Droit appliqué aux services d'incendie et de secours ; 3<sup>ème</sup> édition ; par Marc GENOVESE - Editions du Papyrus
- Sécurité civile en France : organisation et missions ; par le professeur Jean VIRET et le lieutenant-colonel Jean-Luc QUEYLA - Les éditions des pompiers de France.
- Droit administratif général ; 24<sup>ème</sup> édition ; G. PEISER – Dalloz
- Droit administratif général ; 15<sup>ème</sup> édition ; René CHAPUS – Montchrestien
- Lexique des termes juridiques Dalloz, 2009
- Bibliothèque de l'université de Montpellier I par internet.

## Sites internet consultés :

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) ; [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr) ; [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr) ;  
[www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr) ; [www.santé.gouv.fr](http://www.santé.gouv.fr) ; [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) ;  
[fr.wikipedia.org](http://fr.wikipedia.org) ; [www.territorial.fr](http://www.territorial.fr) ; [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com) ;  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ; [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) ; [www.departement.org](http://www.departement.org) ;  
[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) ; [www.senat.fr](http://www.senat.fr) ; [www.cabinet-lamotte.fr](http://www.cabinet-lamotte.fr) ;  
[www.lettreducadre.fr](http://www.lettreducadre.fr) ; [www.lhemicycle.com](http://www.lhemicycle.com) ; [www.localtis.info.fr](http://www.localtis.info.fr) ;  
[www.pompiersdefrance.org](http://www.pompiersdefrance.org) ; [www.colloc.bercy.gouv.fr](http://www.colloc.bercy.gouv.fr) ;  
[www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr) ; [www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr) ;  
[www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr) ;

Et bien d'autres encore...

## Mémoires consultés :

- « Les actes juridiques structurants du service départemental d'incendie et de secours et leurs interactions » - Col Christophe RISDORFER – université Montpellier I. 2003-2005 master II droit et management e la sécurité civile et des risques
- « 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, l'article L1424-2. » - François COLOMES – université d'Avignon 2001-2004 master II droit et management e la sécurité civile et des risques
- « Opportunité et faisabilité de la création d'un EPIDIS entre les SDIS du Gers, des Pyrénées Atlantiques, des Hautes Pyrénées » - année 2005 - formation des DDA Lcl MOSSE
- « la mutualisation des services du SDIS et du Conseil Général du loir et Cher » formation des DDA-2008 – Lcl DUBOUE
- « Le contrat *in house* » Master II de droit public économique – Université Paris I par Nicolas SAGNE.



# **GLOSSAIRE**

**ACROPOL** : Automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de police

**ADF** : Association des départements de France

**AJDA** : Actualité juridique du droit administratif (revue)

**ANTARES** : Adaptation nationales des transmissions aux risques et à la sécurité

**AMF** : Association des maires de France

**AMU** : Aide médicale d'urgence

**ATR** : Administration Territoriale de la République

**BMPM** : Bataillon des marins pompiers de Marseille

**BSPP** : Brigade des sapeurs pompiers de Paris

**CASDIS** : Conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours

**CE** : Conseil d'Etat, abréviation pour désigner un arrêt de celui-ci

**CG** : Conseil général

**CGCT** : Code général des collectivités territoriales

**CJCE** : Cour de justice des Communautés européennes

**DSC** : Direction de la sécurité civile (DDSC direction défense et SC)

**DDAF** : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

**DDE** : Direction départementale de l'équipement

**DDISIS** : Direction départementale des services d'incendie et de secours

**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale

**EPA** : Etablissement public administratif

**EPIDIS** : Etablissement public interdépartemental d'incendie et de secours

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

**GIP** : Groupement d'intérêt public

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

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

**MOSC** : Modernisation de la sécurité civile

**RADE** : Réforme de l'administration départementale de l'Etat

**RGPP** : Révision générale des politiques publiques

**SAMU** : Service d'aide médicale d'urgence

**SAP** : Secours à personnes

**SDACR** : Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

**SDIS** : Service départemental d'incendie et de secours

**SEM** : Société d'économie mixte

**TC** : Tribunal des conflits