

REGARDS CROISÉS

Regards dans le rétroviseur : la décentralisation 30 ans après, la départementalisation 15 ans après.

Cette nouvelle rubrique a pour objet, au travers de points de vue différents, d'éclairer le lecteur, et particulièrement nos stagiaires, sur un thème donné, dans une démarche à la rétrospective et prospective. Le trentième anniversaire de la décentralisation et les 15 ans de la départementalisation des services d'incendie et de secours nous donnent aujourd'hui l'opportunité de recueillir le regard, empreint de recul mais aussi visionnaire, de certains de ses protagonistes :

Jean-Paul Kihl, Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (ci-après J.-P. K).

Claudy Lebreton, Président de l'Assemblée des départements de France (ci-après C. L.).

Richard Vignon, Président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France lors de l'interview (désormais Préfet délégué pour la sécurité et la défense auprès du préfet de la région Lorraine), (ci-après R. V.).

1. Quels ont été selon vous, les éléments forts qui ont présidé à la genèse de la départementalisation des SDIS ?

J.-P. K : Il est clair que l'organisation communale des services d'incendie et de secours n'était plus en adéquation avec l'augmentation croissante des demandes de secours et que la répartition des moyens pour y répondre était inéquitable sur le territoire. D'un autre côté

l'organisation devait garder un maillage le plus fin possible pour prendre en compte les exigences de proximité. Il apparaissait donc que seul l'échelon départemental était adapté à ces exigences. Dans le même temps, il faut rappeler que l'État a dû s'organiser, notamment au sein de la direction de la sécurité civile, pour garantir la cohérence nationale de la sécurité civile.

C. L. : Les étapes sont multiples. L'élément déclencheur, chacun en convient, a été le décret de 1955, notamment parce qu'il ouvrait la possibilité de créer, au niveau départemental, un établissement préfigurant le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Mais là encore, c'est le transfert du préfet au président du conseil général de la présidence de cet établissement prévu dans la première loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui marque la genèse de la départementalisation.

Ensuite, tout un faisceau de textes de loi est venu compléter l'architecture juridique, mais c'est bien la reconnaissance politique de la place du département en 1982 qui est le marqueur.

R. V. : Observons que ce mouvement vient de loin, avec la création des SDIS par le décret du 22 mai 1955. Mais sous ce nom impropre de départementalisation se cache la prise de conscience par l'État de la nécessité de faire évoluer le cadre communal des services d'incendie et de secours, trop disparate, pour rattacher ces services à un échelon, celui du département, plus propice à une organisation mutualisée et homogène permettant à la fois de mieux assurer le secours quotidien et la solidarité nationale en cas de crise.

2. Quel rôle avez-vous joué dans ce processus ?

C. L. : L'investissement des présidents de conseils généraux pour les services d'incendie et de secours s'est constamment accru depuis 1982 et gageons que cet engagement a joué un rôle majeur dans le processus de départementalisation. D'ailleurs aujourd'hui, 30 ans après les lois de décentralisation, un tiers des SDIS est présidé par les présidents de conseils généraux eux-mêmes.

Personnellement, depuis que je suis conseiller général, je suis convaincu que l'exercice de la compétence secours incendie est assurée au mieux par le partenariat entre les communes et les départements.

Comme Président de l'ADF, j'ai participé chaque année au Congrès de la Fédération pour dire combien, en matière de secours et d'incendie comme ailleurs, aucune politique publique structurante ne peut aujourd'hui être mise en œuvre sans les collectivités territoriales. La décentralisation a fait des collectivités des acteurs majeurs et incontournables.

R. V. : Ce processus vient en premier lieu d'initiatives locales, une dizaine de départements ayant librement choisi ce cadre d'organisation avant l'intervention du législateur. Cependant, les sapeurs-pompiers de France ainsi que leur Fédération nationale ont joué un rôle moteur a

chaque étape de cette réforme, revendiquée lors du mouvement de décembre 1990 : son principe, annoncé en 1992 par un amendement du député HUEST puis confirmé en 1993 au congrès de Nancy par le ministre de l'Intérieur, Charles PASQUA ; son élaboration par une commission nous associant à l'État, aux maires et aux conseillers généraux; son vote au Parlement le 3 mai 1996 ; puis ses évolutions successives, avec la consécration en 2002 du département comme chef de file, la confirmation des SDIS comme établissements publics autonomes des SDIS et la suppression de la faculté d'intégration au sein des conseils généraux en 2004, jusqu'au maintien des contributions communales en 2009.

J.-P. K : J'ai été nommé sous-directeur des sapeurs-pompiers à la DDSC en 1998 et j'y suis resté 3 ans. J'ai donc été particulièrement impliqué dans cette réforme puisqu'il a fallu décliner l'ensemble des textes réglementaires liés aux lois de 1996 (départementalisation et loi SPV) permettant d'organiser les nouveaux établissements publics tant sur le plan opérationnel qu'administratif. Par ailleurs, j'ai participé à la rénovation statutaire du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels et à la mise en œuvre du volet formation.

3. Selon vous cette départementalisation est-elle arrivée au bon moment par rapport à la décentralisation ?

R. V. : On ne refait pas l'histoire. Néanmoins, la départementalisation, processus lent et complexe, a accompagné chacune des grandes étapes de la décentralisation : la création de la contribution du conseil général par la loi du 2 mars 1982, la généralisation de la départementalisation par la loi administration territoriale de la République de 1992, la loi Démocratie de proximité de 2002 ou la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, contemporaine et distincte de l'Acte II de la décentralisation. En mutualisant les moyens à l'échelle du département, la réforme s'apparente toutefois à une concentration, d'où probablement certaines incompréhensions.

J.-P. K. : Je répondrai positivement parce que la décentralisation était arrivée à maturité et permettait d'aborder cette réforme de manière sereine sur l'ensemble du territoire.

C. L. : La départementalisation des SDIS c'est l'aboutissement du phénomène de décentralisation appliqué à la compétence secours incendie.

La maturation a été lente mais c'est tout à fait normal. Le partenariat avec les communes, l'intégration des centres d'intervention, la coopération avec les préfets, la complémentarité des sapeurs-pompiers volontaires, professionnels, sont des sujets qui nécessitent un processus d'imprégnation.

4. Ce processus tel qu'il a été établi et tel qu'il a évolué est-il conforme à l'esprit de la décentralisation ?

J.P.K. : Absolument. Ce processus a permis de mettre en place un principe simple: celui de la subsidiarité. Concrètement, le niveau départemental est devenu l'échelon le plus pertinent pour organiser le secours dans nos territoires et, d'autre part, l'État est apparu comme le mieux à même d'agréger les forces locales lorsqu'il y a nécessité de mise en œuvre de moyens qu'aucun département ne peut, à lui seul, déployer. A mon sens, ce principe de subsidiarité est l'essence même de la décentralisation.

C.L. : La décentralisation c'est l'autonomie et la démocratie locale, c'est la mise en œuvre des responsabilités au plus près de nos concitoyens pour plus d'efficacité à un meilleur coût. La décentralisation c'est enfin la prise en compte de la diversité des territoires et l'acceptation que des réponses différentes puissent être mises en œuvre en fonction des enjeux, des spécificités et des choix locaux.

Aussi, sur le plan de l'organisation oui le processus de la départementalisation répond à l'esprit de la décentralisation. Il est normal que nous ayons aujourd'hui des SDIS différents d'un département à l'autre. Parce qu'ici le volontariat est très développé, là parce que les communes ont beaucoup investi, etc.

Sur le plan de la décision, je ne dirai pas la même chose. Si, sur le terrain, la coordination avec le Préfet en charge de l'opérationnel se fait normalement, il y a encore des progrès à faire dans les relations entre l'État et les départements, notamment parce qu'il arrive encore trop fréquemment que le gouvernement ou l'administration d'État discute et négocie avec les représentants des sapeurs-pompiers sans que les départements soient associés.

Dernièrement encore, les discussions sur l'avenir de la catégorie B se sont déroulées sans la présence des départements. Or, le financement des SDIS est assuré pour 56% par les budgets des départements. Dans ces conditions il ne faut pas s'étonner de l'agacement manifesté par les employeurs qui sont in fine les payeurs.

R. V. : Non, si l'on se contente de mettre en parallèle l'encouragement des libertés locales, qui est au cœur du principe de décentralisation, et le mouvement de normalisation des moyens et de leur gestion inhérent à la création d'une organisation départementale.

Oui, à l'inverse, si l'on considère d'une part la part prépondérante des élus locaux dans la gestion administrative et financière et la définition du niveau de couverture opérationnelle des risques, d'autre part la faiblesse du rôle de normalisation de l'État, comparé à celui de nos principaux partenaires, qui conduit à une très forte hétérogénéité entre les SDIS.

5. Comment envisagez-vous l'évolution des SDIS dans la nouvelle organisation administrative du territoire et des collectivités territoriales ?

C. L. : La réforme territoriale organise à terme la fusion département région. C'est un non-sens, mais le président de la République et son gouvernement l'ont voulu ainsi.

Dans ces conditions, l'avenir des SDIS se déclinera au niveau local ou régional. Notre organisation des services de secours sera-t-elle ainsi améliorée. Je n'y crois pas. Mon choix, en matière de secours incendie, je le redis, se porte sur le niveau départemental comme niveau optimum d'organisation et de mutualisation.

Reste que les grands électeurs, le dimanche 25 septembre, ont désapprouvée la réforme territoriale du gouvernement lors des élections sénatoriales. Aussi, une question demeure : la réforme sera-t-elle appliquée ? Je ne le pense pas.

R. V. : La réforme de l'administration territoriale de l'État a conforté les prérogatives du préfet de département en matière de sécurité, et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a pas modifié les équilibres de la loi de 2004 dans l'organisation des SDIS : probablement en raison de leurs mérites ! Malgré l'incertitude politique qui pèse sur la mise en œuvre de la réforme des collectivités, l'achèvement de l'intercommunalité ou l'émergence des agglomérations et des métropoles impacteront nécessairement les politiques conduites par les SDIS. La création du conseiller territorial favorisera une mutualisation renforcée des moyens. Il est difficile pour le reste de prévoir son impact sur les SDIS, tant les avis divergent quant à ses effets pour les départements et les régions... Pour notre part, nous restons fermement attachés à ce que les SDIS restent des établissements publics autonomes.

J.-P. K. : Tout d'abord, il ne faut pas toucher à l'équilibre global existant. Dans ce cadre, il existe cependant une véritable nécessité de prendre en compte la problématique de la mutualisation des moyens à une échelle qui dépasse parfois le cadre départemental. C'est pourquoi je milite pour le développement, notamment, des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours prévus par le CGCT.

6. Si la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la sécurité civile devait demain évoluer comment verriez-vous les choses ?

R. V. : Si des adaptations juridiques (établissements publics régionaux, agence...) restent possibles, personne ne remet réellement en cause aujourd'hui le principe de compétence partagée, réaffirmé par le Président de la République le 17 mars à l'ENSOSP. Qui, d'ailleurs, y aurait intérêt ? Et pour faire quoi ? Un transfert intégral de gestion aux collectivités territoriales, à travers la dévolution du pouvoir de police aux élus locaux ? Ce serait remettre en cause le caractère

régalien de la sécurité civile, que le renforcement des crises conduit plutôt à réaffirmer. Une étatisation ? Le gouvernement a rejeté cette hypothèse en 2010 au Parlement, et cela semble fort improbable, alors que l'État s'appuie de plus en plus, dans le secours à personne ou dans la gestion des crises, sur les moyens territoriaux des SDIS. La création d'une direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, avec comme colonne vertébrale une direction des sapeurs-pompiers, consacre cette évolution.

J.-P. K. : Vous comprendrez bien qu'il ne m'est pas possible de répondre à ce type de question qui relève de la compétence et des orientations souhaitées par les élus.

C. L. : Il fut un temps où le futur président de la République, alors ministre de l'intérieur disait : « Les élus aiment les pompiers. Ce qu'ils n'aimaient pas à l'époque, /en 2003/ c'était l'impression que l'État se moquait d'eux. Ils estimaient que l'État prenait toutes les décisions en laissant aux collectivités locales le soin d'en assumer la responsabilité financière. C'est pourquoi, lors du congrès d'octobre 2003, l'ADF avait été jusqu'à souhaiter une étatisation des services d'incendie et de secours. » Nicolas SARKOZY s'exprimait aussi lors du Congrès de Bourges, en 2005.

Il n'est pas incongru de dire que la situation faite aux départements par le gouvernement actuel interroge les présidents de conseils généraux et qu'aucun de mes collègues se demandent si ce n'est pas la solution de la sagesse.

Pour ma part, je n'y suis pas favorable. Je pense que l'équilibre actuel est bon. Mais, cela signifie aussi que nos partenaires, et au premier rang le gouvernement et les représentants des sapeurs-pompiers, n'oublient pas que les départements sont l'interlocuteur pivot en matière de secours et d'incendie et pas de simples tiroirs caisses...