

LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

par

Mickaël SOTTO

DESS Administration des collectivités locales de l'Université de Paris V - René Descartes

L'industrialisation et l'urbanisation ont nécessité la création de structures performantes et modernisées pour parer à toutes sortes de catastrophes ou d'accidents et en limiter les conséquences. Cependant, toute organisation, aussi sûre soit-elle, ne saurait garantir une sécurité absolue (incendie du tunnel du Mont-Blanc, séisme en Turquie). Conscients que le « risque zéro » n'existe pas, les citoyens réclament une sécurité optimale qui, au-delà de la protection des populations, protège également l'environnement et les biens. L'État et les collectivités territoriales, chacun dans leurs domaines respectifs, se présentent alors comme les garants de cette sécurité. Sur le terrain, la pluralité d'intervenants ne permet pas de différencier ceux qui dépendent des services de l'État de ceux qui relèvent des collectivités territoriales. En effet, peu sont capables de les rattacher à une autorité précise, qu'ils soient sapeurs-pompiers, médecins, pilotes, militaires ou volontaires. L'organisation de la sécurité civile en général, celle des services d'incendie et de secours en particulier soulève certaines interrogations quant à la répartition des compétences opérationnelles entre l'État et les collectivités territoriales.

L'État, pour sa part, coordonne et uniformise sur l'ensemble du territoire les moyens locaux mis en œuvre en cas de sinistres aux conséquences nationales. Les collectivités territoriales, quant à elles, et notamment les communes et les départements, assument la tâche de délivrer les secours par le biais de structures locales et d'établissements publics locaux (services communaux de lutte contre l'incendie, hôpitaux, service départemental d'incendie et de secours). Toute l'action locale est menée en concertation avec le représentant de l'État dans le département : le préfet. Ce dernier pourra s'appuyer sur les services d'incendie et de secours qui sont les premiers intervenants en cas de sinistre ou d'accident. De plus, à la différence de nombreux services publics qui sont parfois

décriés, les services d'incendie et de secours dont les agents sont les sapeurs-pompiers, bénéficient de la sympathie des usagers.

Fondés sur une organisation communale, les services d'incendie et de secours, créés par la loi municipale du 5 avril 1884, doivent répondre promptement aux sinistres locaux et suppléer ainsi les services compétents de l'État dont l'action est lourde à mettre en œuvre. Cette charge qui pèse depuis 1884 est difficile à assumer pour les communes car elles doivent fournir de nombreux efforts financiers pour garantir l'efficacité de leurs services, notamment compte tenu de l'évolution des risques et des moyens nécessaires pour y faire face. Le risque domestique, par exemple, progresse avec le développement de la société industrielle et requiert des moyens matériels et humains plus nombreux et mieux adaptés. Face à cette situation et conséquemment à de nombreux incidents (incendie des nouvelles galeries à Marseille en 1938), le législateur a été amené à envisager une refonte de l'organisation locale des services d'incendie et de secours. La loi n°96-369 du 3 mai 1996 est l'aboutissement d'une réforme amorcée depuis plus d'un demi siècle.

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

La loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours consacre une évolution importante dans l'organisation des services d'incendie et de secours. Cette loi prolonge et concrétise un long cheminement amorcé depuis plusieurs années pour faire face à la montée croissante des risques et à leur évolution. Comme tout service public, le service public d'incendie et de secours doit s'adapter et se moderniser afin d'optimiser son action. Il n'est pas exagéré de parler de réforme tant les modifications sont substantielles.

La première difficulté pour traiter une telle question est de pouvoir ménager les susceptibilités de ceux qui exercent normalement

les compétences en matière de sécurité contre l'incendie. En l'occurrence et conformément à la loi municipale du 5 avril 1884, ce sont les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. De plus, comme la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, organise de nombreux transferts de compétences au bénéfice des collectivités territoriales, toute intervention de l'Etat sur ces domaines constitue une atteinte aux droits et libertés de ces dernières. Donc, lorsque le législateur aborde un problème aussi sensible que celui de la sécurité locale, il doit composer avec les institutions en place et faire comprendre que la question de la sécurité collective n'est pas une préoccupation exclusivement locale mais nationale : elle affecte autant l'Etat que les collectivités territoriales. Ainsi l'objectif de la réforme est de réussir à réunir ces intervenants autour d'un objectif commun : moderniser les services d'incendie et de secours et les adapter aux contraintes nouvelles qui pèsent sur leur organisation.

Dans le but de ne pas bouleverser un édifice complexe relatif à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il est important que soit établi un compromis entre les intérêts légitimes de l'Etat relatifs à la sécurité de ses administrés et les intérêts locaux quant à la direction des opérations de secours. Pour limiter toutes les réticences et afin de mobiliser les élus locaux autour d'un tel projet, c'est l'argument de la solidarité locale qui a été avancé.

Le but est de lutter contre les inégalités communales qui existent en matière de secours contre les incendies en établissant une coopération entre les communes. Cela consiste à choisir un cadre géographique de référence pour établir une organisation supra-communale des secours. Le choix de l'échelon départemental semble approprié puisqu'il répond à deux conditions. D'une part, il dépasse le niveau communal et permet une gestion et une organisation plus générales des secours. D'autre part, il permet de conserver l'élément de proximité qui avait motivé le législateur de 1884 lors du choix de la commune pour gérer les services d'incendie et des secours. Sachant qu'une organisation administrative est déjà en place dans le département, collectivité territoriale, cela permet d'envisager la création d'une structure cohérente susceptible de superviser et de coordonner l'action des services communaux et intercommunaux d'incendie et de secours. Le

décret n°55-612 du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie prévoit la possibilité de création d'un service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.) dans chaque département. Le S.D.I.S. est un établissement public qui a pour vocation de coordonner l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours dans le département. Cependant, ce dernier n'a été pendant un certain temps, qu'un organisme déconcentré de conseil, regroupant un état-major d'officiers au service du Préfet. Mais, l'article 56 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 a modifié cette situation en consacrant la participation financière et matérielle du conseil général au bon fonctionnement du S.D.I.S., impliquant de fait le département dans l'organisation et la planification des secours aux côtés du préfet.

En conséquence, cet établissement public a complété l'organisation antérieure fondée sur les structures communales ou intercommunales : les centres de secours principaux, les centres de secours et les centres de première intervention. Le S.D.I.S. a pris alors une participation active aux opérations de secours dans le département ce qui a jeté un certain trouble quant à sa nature et à ses fonctions. Le service départemental est-il un établissement public déconcentré ou est-il un établissement public au service du département, collectivité territoriale et qui agit au même titre que les centres communaux et intercommunaux ?

Soucieux de clarifier cette situation administrative et juridique plutôt ambiguë, le législateur et le gouvernement ont tenté de préciser la nature et le statut du S.D.I.S. au sein de l'organisation départementale des secours grâce à deux textes : d'une part, 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 et d'autre part le décret n°88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours.

La loi du 22 juillet 1987 maintient le caractère hybride du S.D.I.S. dont le conseil d'administration (appelé commission administrative) est présidé de droit par le président du conseil général¹ mais qui, pour la direction opérationnelle des secours, relève d'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, en l'occurrence un officier de sapeurs-pompiers. Ce texte demeure remarquable par la volonté qu'il

¹ Disposition de la loi du 2 mars 1982.

exprime de planifier et d'organiser les secours et la prévention des risques au niveau du département (création des plans O.R.S.E.C., des plans rouges). En revanche, il ne propose pas une répartition claire et équilibrée des compétences entre le S.D.I.S. et les centres de secours communaux ou intercommunaux.

Le décret du 6 mai 1988, pris pour l'application de cette loi, est spécifiquement relatif à l'organisation des services d'incendie et des secours. De ce fait, il aborde plus précisément la situation du S.D.I.S. et son positionnement dans l'organigramme local des secours. La disposition la plus intéressante est de permettre à des élus locaux et des représentants des sapeurs-pompiers de participer au conseil d'administration du S.D.I.S.². Elle est complétée par une autre mesure qui autorise les élus locaux à créer un corps départemental de sapeurs-pompiers, placé sous l'autorité du S.D.I.S. et qui se distinguerait alors des personnels des centres de secours communaux ou intercommunaux. Le service départemental évolue et se présente comme un établissement fédérateur des moyens et personnels des centres de secours du département.

Ce décret appelle à la rédaction d'un futur texte législatif ou réglementaire susceptible de modifier en profondeur l'organisation départementale des services d'incendie et de secours. Etrangement, à défaut d'une loi spécifique, les fondements de la réforme sont énoncés dans la loi n°92-125 du 6 février 1992. L'article 89 de celle-ci dispose que : *« le service départemental d'incendie et de secours est seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers, consacrés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département, à la lutte contre les incendies et les autres accidents, sinistres et catastrophes »*.

De façon très directive et assez surprenante, le législateur propose un transfert total des compétences communales et intercommunales en matière de services d'incendie et de secours au profit du service départemental. L'entrée en vigueur de ce texte, prévue initialement pour janvier 1993, a été reportée à janvier 1995 du fait des difficultés politiques, matérielles et humaines qu'elle soulevait. En fait, chacun a attendu du législateur qu'il approfondisse son projet et qu'il établisse un système complet et applicable, issu

d'une réelle concertation avec les élus locaux. Après plusieurs années de débats parlementaires la loi a été votée. La loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours³ institue alors une nouvelle organisation territoriale et administrative de ce service public. L'application progressive de la loi sur une durée de cinq ans (jusqu'en janvier 2001), constitue une approche prudente et raisonnable de cette réforme.

Or, plus de trois ans après la publication de cette loi, les inquiétudes et les doutes sont toujours présents, notamment chez les sapeurs-pompiers et les élus locaux. Comme toute réforme structurelle, la loi du 3 mai 1996 bouleverse profondément des acquis et donc des certitudes. Les principaux changements dans l'organisation et la gestion départementale des secours caractérisent une sensible adaptation du service public aux impératifs d'une gestion moderne et optimale.

II. LE S.D.I.S., STRUCTURE PIVOT DE L'ORGANISATION DES SECOURS DANS LE DÉPARTEMENT

La loi du 3 mai 1996 organise la gestion des secours dans le département autour d'une structure pivot : le service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.). Cet établissement public avait pour vocation initiale en 1955, de coordonner les interventions des centres de secours communaux et intercommunaux. Le S.D.I.S. n'avait point de rôle autoritaire ou directif et intervenait pour optimiser l'action des communes, sachant que la direction des opérations de secours et le commandement des corps communaux ou intercommunaux de sapeurs-pompiers relevait de la compétence exclusive des maires ou du préfet (par substitution).

L'innovation de la loi du 3 mai 1996 est de conférer à cet établissement public un rôle directeur et des compétences décisionnelles en matière de gestion et d'organisation des secours. D'une part, le S.D.I.S. n'est plus un simple établissement public départemental créé par le conseil général⁴ et d'autre part, il est le gestionnaire unique de tous les matériels, personnels et biens immobiliers affectés aux services d'incendie et de secours du département.

2 L'article 5 du décret du 6 mai 1988 accorde à 8 représentants des sapeurs-pompiers une place au conseil d'administration du S.D.I.S. avec voix délibérative.

3 JO. 4 mai 1996, p. 6728.

4 La création du S.D.I.S. est désormais automatique par l'effet même de la loi (article L.1424-1 du C.G.C.T.).

Cette décision opère une mutualisation des charges et des moyens sous la direction du service départemental.

Il est possible de qualifier de rationalisation la politique mise en place par le législateur avec la loi du 3 mai 1996. En revanche, soucieuse de ne pas contrarier les élus locaux, la réforme mise en place essaye de concilier les compétences respectives tout en restructurant le système en place. Ce que l'on peut appeler communément la « réforme des pompiers » est en réalité l'illustration d'un subtil équilibre politique, administratif et juridique.

2.1 L'organisation des services d'incendie et de secours après la loi du 3 mai 1996 (aspects organiques)

Les tout d'abord l'organisation interne de l'établissement public qui a été profondément modifiée. Avant la loi du 3 mai 1996, le S.D.I.S. présentait un caractère assez curieux : tout en étant un établissement public local, il ne comportait aucune instance délibérative locale, si ce n'est une commission administrative composée paritairement d'élus départementaux et de fonctionnaires de l'État⁵. Le décret du 6 mai 1988 prévoyait la participation avec voix délibérative des élus locaux et des fonctionnaires de l'État aux séances de la commission. Le service départemental était placé sous l'autorité du conseil général⁶ et du préfet qui disposait d'une voix délibérative.

La loi du 3 mai 1996 réorganise complètement les organes du S.D.I.S. et supprime la commission remplacée par un conseil d'administration. Le régime juridique du S.D.I.S. est aligné sur celui des autres établissements publics locaux.

Le conseil d'administration est composé de représentants des élus locaux (communaux, départementaux et intercommunaux) avec voix délibérative et de représentants des sapeurs-pompiers avec voix consultative. Il exerce le pouvoir délibérant. Le président du conseil d'administration n'est plus de droit le président du conseil général. Il est élu pour une durée de trois ans, à la majorité absolue, par les membres du conseil d'administration et il est assisté d'un vice-président désigné selon les mêmes modalités. Il exécute les décisions du conseil et

en est l'ordonnateur. La répartition des sièges entre les élus est assez complexe puisqu'elle s'effectue d'une part à raison de huit d'entre eux, à parts égales entre le département, les communes et les E.P.C.I. et, d'autre part, pour les sièges restants, proportionnellement aux contributions versées par le département, l'ensemble des communes et l'ensemble des E.P.C.I.

Ce qui est remarquable dans cette composition, c'est le rôle que le législateur confère aux communes et aux E.P.C.I., peu sollicités jusqu'alors pour la gestion du S.D.I.S. En réalité, dans un souci de faire accepter aux élus locaux la nécessité de recentraliser les compétences en matière de service d'incendie et de secours, le législateur confie à ces derniers la charge de diriger ensemble le S.D.I.S. Il est certain qu'il ne pouvait pas imposer un transfert de charges et de moyens des communes ou des E.P.C.I. au bénéfice du S.D.I.S. sans impliquer les élus quant à la gestion du service départemental. Cette approche est essentielle puisque les élus locaux abandonnent, selon la loi, leurs prérogatives exclusives sur les centres de secours⁷.

Néanmoins, alors qu'il apparaît, de prime abord, que la loi privilégie le rôle des collectivités locales, le préfet n'est pas dépourvu de moyens de contrôle et de régulation des décisions prises par les élus locaux. L'article 25 de la loi du 3 mai 1996 dispose que le préfet assiste de plein droit aux séances du conseil d'administration et peut, dans la mesure où une délibération dudit conseil lui paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du S.D.I.S. ou la bonne distribution des secours, demander une nouvelle délibération. Cette disposition est importante puisqu'elle écarte le représentant de l'État de la prise de décision (il ne vote pas), tout en lui conférant néanmoins un rôle de garant de la qualité du service public et du respect des lois. Les délibérations du conseil d'administration et les décisions de son président sont soumises au contrôle de légalité selon les dispositions de la loi du 2 mars 1982. Il convient de rappeler qu'il conserve ses prérogatives en matière de police, qu'il partage avec les maires. Le préfet est compétent lors de la direction des opérations de secours dans le département. Le législateur a donc établi un compromis qui s'illustre ici par la suppression du droit de vote du préfet compensée

⁵ Article 5 du décret du 6 mai 1988.

⁶ L'article 4 du décret du 6 mai 1988 dispose que le S.D.I.S. a un statut d'établissement public départemental et qu'il est de ce fait créé par une délibération du conseil général.

⁷ Ces dispositions ne concernent que les pouvoirs de gestion des centres. Les élus locaux conservent leurs pouvoirs de police et les moyens dont dispose le S.D.I.S. sont placés à la disposition du maire lors des interventions.

par sa capacité à garantir l'efficacité de l'activité opérationnelle.

Afin de diriger l'établissement public, le président du conseil d'administration est assisté d'une administration. L'article 32 de la loi maintient le poste de directeur départemental dont le rôle existait depuis la loi du 2 mars 1982 (article 56). Il est le chef administratif et opérationnel du S.D.I.S. Nommé par arrêté du ministre de l'Intérieur, après avis du préfet et accord du président du conseil d'administration, le directeur départemental exerce sous l'autorité du président du conseil d'administration, la direction financière et administrative du S.D.I.S. et sous l'autorité du maire ou du Préfet, la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours. Ainsi, lorsqu'il assure la direction opérationnelle, il a autorité sur tous les personnels des services du S.D.I.S. et il est le chef du corps départemental dont il coordonne et organise les actions de prévention et les interventions.

Le directeur départemental est un officier supérieur du corps des sapeurs-pompiers, du grade de commandant au moins. Le directeur départemental est une autorité dépendant à la fois hiérarchiquement du ministre de l'Intérieur et administrativement du conseil d'administration pour ce qui concerne les moyens de son action. Dans l'exercice de ses missions, il se trouve dans une position délicate car il agit sous le contrôle de quatre autorités différentes : le préfet, auquel sont dévolues des compétences opérationnelles et de police spéciale, les maires des communes qui exercent une autorité de police générale, le président du conseil d'administration et le ministre de l'Intérieur qui l'a nommé. Il a donc en face de lui plusieurs interlocuteurs, tous convaincus de la légitimité de leurs compétences et donc persuadés de pouvoir exercer sur lui une certaine autorité.

De plus, dans l'exercice de ses fonctions de chef de corps départemental, il est la cible des critiques et des récriminations des personnels sapeurs-pompiers ou administratifs. Le directeur départemental est l'indispensable trait d'union entre les décideurs politiques et les intervenants opérationnels et il engage sa responsabilité sur les actions menées.

Par ailleurs, alors que la loi du 3 mai 1996 réduit le nombre de représentants de sapeurs-pompiers au sein du conseil d'administration (anciennement huit représentants avec voix délibérative, actuellement quatre avec simple voix

consultative), le législateur institue une commission administrative et techniques des services d'incendie et de secours, composée de sapeurs-pompiers. La C.A.T.S.I.S., visée par l'article 31 de la loi (article L1424-31 du C.G.C.T.), est placée auprès du conseil d'administration, émet des avis et conseille les élus sur les questions d'ordre technique ou opérationnel. L'influence et les pouvoirs d'une telle commission sont limités.

2.2. L'activité opérationnelle

En ce qui concerne l'activité opérationnelle, la loi du 3 mai 1996 comporte plusieurs dispositions qui renforcent les aspects d'une gestion unitaire des secours.

En premier lieu, l'article 44 de la loi du 3 mai 1996 prévoit que dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la loi, le S.D.I.S. doit comporter un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (C.O.D.I.S.) et d'un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte (C.T.A.). Ces deux structures ne sont pas nouvelles puisqu'elles ont été créées par le décret n°88-623 du 6 mai 1988. Leur rôle est de centraliser et de traiter les alertes et la gestion des interventions dans tout le département. Le C.O.D.I.S. est l'organe de montée en puissance : il est chargé de la coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours au niveau du département. Il représente le quartier général des opérations au sein duquel vont se coordonner toutes les interventions sollicitées (S.A.M.U., S.M.U.R., gendarmerie, police nationale).

Le C.T.A., quant à lui, est un central de sécurité qui réceptionne l'ensemble des alertes dans le département et organise les départs des secours. En fonction du nombre d'alertes à traiter, un département peut en compter plusieurs.

En second lieu, la loi prévoit la conception d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (S.D.A.C.R.)⁸. Si l'article 7 alinéa 2 de la loi du 22 juillet 1987 dispose que le représentant de l'État établit après avis de la commission administrative du S.D.I.S. un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours, l'article 45 de la loi du 3 mai 1996 crée le S.D.A.C.R. et en fait l'instrument de référence à l'organisation

⁸ Article 45 de la loi codifié à l'article L 1424-45 du C.G.C.T.

générale des services d'incendie et de secours dont la portée est beaucoup plus large et générale.

L'élaboration du schéma départemental est confiée au directeur départemental sous l'autorité du préfet. En revanche, la loi du 3 mai 1996 impose un avis conforme du conseil d'administration. Une telle disposition se justifie par l'importance du S.D.A.C.R. Celui-ci planifie les zones à risques, les délais d'intervention requis, les matériels et le personnel sollicités. Ces données représentent autant d'enjeux essentiels pour les communes qui seront classées en zones auxquelles sont affectés des moyens précis. Le S.D.A.C.R. permet d'établir un bilan de la situation du département et justifie la mise à disposition de moyens. Le risque pour certaines communes est de ne pas pouvoir justifier la présence d'un centre de secours sur son territoire compte tenu de la proximité d'un centre plus important et mieux équipé pour intervenir.

Le constat est fort simple : dans un souci de rationaliser l'organisation opérationnelle des secours, le législateur impose la mise en place de structures cohérentes qui vont réorganiser la répartition des hommes et des matériels sur le département.

Le second apport de la loi est le plus délicat à mettre en œuvre. En effet, le législateur a souhaité optimiser l'utilisation des moyens et ainsi améliorer les performances du service public. La remise en cause de l'hétérogénéité communale et la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers poursuivent un seul objectif : pouvoir gérer la mise en place des secours dans le département. Pour que l'efficacité soit totale il est également prévu un rattachement des moyens matériels et humains sous l'autorité du S.D.I.S.

III. LA MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le terme de mutualisation est emprunté à de nombreux auteurs qui ont qualifié ainsi la mise en commun des moyens des services d'incendie et de secours au profit d'une seule entité, le S.D.I.S. Pour reprendre quelques éléments de définition énoncés par M. Stéphane SAUREL, chargé de mission au ministère de l'Intérieur, « *la mutualisation des services d'incendie et de secours, c'est la mise en commun des ressources humaines, financières et matérielles au niveau départemental qui a pour objectif d'assurer une*

meilleure répartition des secours et une sécurité identique pour tous. »⁹.

Cette mise en commun des moyens est l'expression de la volonté du législateur de créer un cadre départemental de solidarité. La consécration par les lois antérieures à la loi du 3 mai 1996 de la commune comme structure de base de la gestion des services d'incendie et de secours a généré de fortes disparités entre les centres de secours et a favorisé l'émergence d'inégalités entre les communes selon les centres dont elles pouvaient bénéficier. L'application des principes de libre administration connaît donc ses propres perversions. Il est certain que le service public d'incendie et de secours ne peut tolérer l'existence de secours à plusieurs vitesses selon la localité où se situe l'usager. La départementalisation affiche donc ses ambitions : remédier à cette situation inégalitaire.

Si, jusqu'en 1996, la gestion des secours était communale ou intercommunale, la départementalisation modifie une nouvelle fois les modes de gestion des secours.

La gestion par le S.D.I.S. est unitaire et centralisée : l'établissement public dispose de toutes les prérogatives en matière de gestion des matériels et des biens et peut ainsi coordonner plus aisément la desserte des secours.

3.1. La création du corps départemental

Selon les termes de l'article 5 de la loi du 3 mai 1996¹⁰, la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers permet de regrouper sous une même autorité opérationnelle « *des sapeurs-pompiers professionnels, les sapeurs-pompiers volontaires relevant des corps communaux ou intercommunaux et desservant des centres de secours principaux ou des centres de secours et ceux, relevant d'un centre de première intervention, ayant demandé leur rattachement au corps départemental* ».

L'article 33 de la loi du 3 mai 1996 précise que le directeur départemental est le chef opérationnel du corps départemental.

Par ces deux articles, la loi impose le rattachement de ces personnels à l'autorité du S.D.I.S. ce qui représente un changement substantiel dans le déroulement de la carrière de tous ces sapeurs-pompiers, volontaires ou

⁹ Stéphane Saurel, « S.D.I.S. : le feu couve ! », *La lettre du cadre territorial*, 1er avril 1999, pp. 18 à 23.

¹⁰ Article codifié à l'article L.1424-5 du C.G.C.T.

professionnels, qui dépendaient de l'autorité hiérarchique des maires des communes auxquelles ils étaient affectés.

Jusqu'à présent, la création d'un corps départemental sur la base de l'article 19 du décret du 6 mai 1988 était facultative. Le président de l'ancienne commission administrative du S.D.I.S., en l'occurrence le président du conseil général, se voyait reconnaître la possibilité de demander au Préfet la création de ce corps départemental¹¹. La décision du préfet, si elle était favorable, organisait le corps en centres de secours principaux (C.S.P.), centres de secours (C.S.), centres de première intervention (C.P.I.) sous réserve que le corps départemental entraîne la dissolution des corps communaux et intercommunaux. De plus, l'organisation du corps départemental était fluctuante selon les départements. Il pouvait, ici, regrouper seulement les professionnels, là, des officiers, ailleurs, il comportait des volontaires.

Pour simplifier, la loi propose une classification des centres de secours en deux catégories : d'un côté, les centres d'incendie relevant du service départemental répartis en centres de secours principaux (C.S.P.), centres de secours (C.S.) et centres de première intervention (C.P.I.) rattachés au corps départemental ; d'un autre côté, les centres de première intervention composés de volontaires qui n'ont pas demandé leur rattachement ou dont le rattachement n'a pas été accepté.

En réalité cette dernière solution n'est pas souhaitable. En effet, la sociologie de l'organisation des secours met en avant l'implication des volontaires et la fierté avec laquelle ils remplissent leurs missions. Si ces derniers étaient exclus d'un corps départemental regroupant tous les autres sapeurs-pompiers¹², la crise du volontariat et le manque de bonnes volontés ne seraient que plus accentués par cette situation inégalitaire¹³.

11 Le Préfet en décidait seul. Mais le président de la C.A.S.D.I.S. ne pouvait saisir le Préfet qu'après qu'aient délibéré sur la question le conseil général et les organes délibérants des communes et E.P.C.I. compétents en matière d'incendie et de secours.

12 Selon les termes de l'article 5 de la loi du 3 mai 1996, c'est l'organe délibérant de la commune qui demande le rattachement au corps départemental.

13 Le législateur a d'ailleurs pris l'initiative en votant une autre loi le 3 mai 1996. La loi n° 96-370 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, publiée au *J.O.R.F.* du 4 mai 1996, p. 6735, aborde ces difficultés.

Les objectifs de la création du corps départemental sont multiples et sont mieux réalisés du fait de l'intégration de tout sapeur-pompier, volontaire ou professionnel, voire simple auxiliaire. Le regroupement des sapeurs-pompiers au sein d'une même formation opérationnelle doit faciliter leur gestion. Le cloisonnement qui pouvait exister antérieurement entre les corps créait des disparités de situation, notamment en matière de régime de travail et de régime indemnitaire et constituait un frein à la mobilité des sapeurs-pompiers. D'un point de vue budgétaire, les sapeurs-pompiers du département n'auront plus qu'un seul employeur : le S.D.I.S. Le renforcement du professionnalisme constitue le second objectif de la création du corps départemental. La loi du 3 mai 1996 prévoit en son article 37 « un droit à la formation des sapeurs-pompiers volontaires » qui sera pris en charge selon les modalités de l'article 38 de la loi¹⁴.

Les conséquences sont multiples. Un sapeur-pompier qui connaît des difficultés en raison de la pression opérationnelle peut être muté au sein du corps départemental dans un centre de secours où l'intensité est moindre. L'appartenance au corps départemental peut lui permettre d'accéder à une formation complémentaire qui lui donnera accès au centre de traitement de l'alerte et à la coordination des secours dans le département. La création du corps départemental ne correspond donc pas seulement à une volonté de rationaliser la gestion des personnels mais également à une volonté d'optimiser la situation des sapeurs-pompiers, leur formation, leur reclassement en cas d'inaptitude opérationnelle. Le corps départemental est la structure d'accueil de tout un personnel qui peut permettre à l'action opérationnelle de conserver sa cohérence et son efficacité.

3.2. Les transferts de charges : une mise en œuvre conventionnelle et progressive

La mutualisation est réalisée selon des procédures strictes et rigoureuses qui caractérisent un transfert de charges.

La mise en œuvre de la départementalisation impose un certain nombre de changements dans la gestion des moyens des services d'incendie et de secours. Si le S.D.I.S. était jusqu'en 1996 un établissement public de coordination des secours dans le département, la loi du 3 mai 1996 a

14 Financement assuré par le S.D.I.S.

considérablement accentué ses compétences au point d'en faire le gestionnaire départemental des services de secours et d'incendie. Ce changement de statut fait de l'établissement public le bénéficiaire des contributions des communes et du département ainsi que le gestionnaire de tous les biens meubles et immeubles qui appartiennent aux communes qui ont un centre de secours.

Le S.D.I.S. devient gestionnaire des biens qui sont mis à sa disposition par les communes par l'intermédiaire d'une convention. Il peut y avoir une cession en pleine propriété si la commune le souhaite ¹⁵.

Ces transferts de biens constituent la base de la départementalisation et la motivation qui a conduit à recommander une application progressive (sur cinq ans) de la loi.

Organiser un transfert de compétences ou d'autorité est délicat car il s'agit de ne pas froisser certaines sensibilités, mais transférer des biens, en perdre la jouissance, est beaucoup plus difficile. D'un point de vue juridique tout d'abord, il s'agit d'une procédure contractuelle puisque les communes signent des conventions avec le S.D.I.S. D'un point de vue financier ensuite, ce transfert de biens alourdit considérablement les charges du S.D.I.S. Le transfert des compétences en matière de gestion des biens des communes et E.P.C.I. du département au bénéfice du S.D.I.S. s'effectue selon une procédure contractuelle.

Si la loi du 3 mai 1996 est originale sur de nombreux points, le recours à une telle procédure s'inscrit dans la continuité des rapports État/collectivités territoriales que le législateur a souhaité instaurer avec les lois de décentralisation ¹⁶. L'application de ces procédures a été utilisée pour réaliser des transferts de compétences verticaux et horizontaux. L'objectif est de garantir l'autonomie locale en mettant en place une procédure contractuelle qui place les cocontractants sur un pied d'égalité.

Tous les biens affectés par les communes, les E.P.C.I. ou le département au fonctionnement des centres de secours sont mis à la disposition du service départemental à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1996. Le S.D.I.S. succède dans l'ensemble des droits et obligations

des collectivités concernées à l'égard de ces biens. Dès lors qu'un bien cesse d'être affecté au fonctionnement du S.D.I.S., sa mise à disposition prend fin. En ce qui concerne les emprunts contractés au titre des biens mis à disposition, c'est la convention de transfert qui fixe les conditions dans lesquelles est assurée la prise en charge de leur remboursement ¹⁷.

Cette mise à disposition s'effectue par l'intermédiaire de conventions signées entre le service départemental et la commune qui va transférer ses biens. La loi prévoit des dispositions pour faciliter la signature de telles conventions, notamment en créant une commission consultative départementale chargée d'aider à la conclusion de ces conventions ¹⁸. Cette commission, sur saisine de l'une des parties à une convention de transfert, donne un avis sur les questions juridiques ou financières. En effet, la rédaction de telles conventions peut se révéler très complexe selon l'importance des centres de secours et des biens à transférer (surtout dans le cas où il y a un transfert en pleine propriété).

La composition de cette commission est également remarquable puisqu'elle associe à la fois des élus locaux qui n'exercent pas de mandat au sein du conseil d'administration du S.D.I.S. ¹⁹ et des experts tels le trésorier payeur général, le directeur des services fiscaux du département et une personnalité désignée par le Préfet. La commission comprend en outre les quatre sapeurs-pompier qui siègent au conseil d'administration du S.D.I.S. Il est possible de remarquer la compétence financière des membres de la commission qui ne comprend ni expert juridique, pour les questions liées à la nature du contrat de mise à disposition ou de cession de propriété, ni expert technique susceptible d'évaluer la qualité et la valeur opérationnelle des biens qui font l'objet de la convention de transfert.

La loi prévoit quand même qu'en cas de différend sur un projet de convention, les parties peuvent désigner un arbitre qu'elles choisiront en commun

¹⁷ Voir les dispositions de l'article 17.5 de la loi du 3 mai 1996. Cet article est essentiel car de nombreuses collectivités se sont endettées pour investir dans le matériel du centre de secours. Le remboursement des emprunts est le gage qu'il ne s'agit pas d'une spoliation des biens communaux.

¹⁸ Selon les termes de l'article 20 de la loi du 3 mai 1996.

¹⁹ Cela s'applique par le fait que le S.D.I.S. étant partie à la convention, il ne peut y avoir plusieurs de ses membres au sein d'une commission consultative.

¹⁵ Articles 17 à 19 de la loi du 3 mai 1996.

¹⁶ Ces procédures contractuelles entre l'État et les collectivités locales ont déjà été mises en œuvre lors des transferts de compétences prévus dans les lois n° 83-8 et 83-663 des 7 janvier et 22 juillet 1983.

sur une liste de personnes qualifiées arrêtée par le président de la chambre régionale des comptes²⁰.

Si les conventions ne sont pas signées dans un délai de six mois avant le délai maximum imparti (soit le 4 novembre 2000), une commission nationale présidée par le ministre de l'Intérieur pourra être saisie par le Préfet et réglera la situation des biens et des personnels transférés au S.D.I.S.²¹.

Cette procédure ne peut pas être qualifiée de rigide puisqu'elle laisse une grande capacité aux cocontractants pour mettre en place ces conventions. La limite se situe au niveau des délais de réalisation de ces conventions puisque le législateur a imposé une réalisation complète des transferts pour janvier 2001.

Pour ces différentes raisons, la procédure de transfert de biens est progressive car elle bouleverse un équilibre économique fragile.

Les procédures de transferts sont difficiles à mettre en œuvre, notamment pour les transferts de biens et de matériels. La réalisation de ces transferts ne se limite pas au respect des procédures financières et juridiques car elle nécessite un ensemble de démarches analytiques et de recensement de l'ensemble des matériels susceptibles d'être transférés au S.D.I.S. Tous ces matériels qui seront mis à la disposition du service départemental étaient soumis au contrôle et à l'entretien des services communaux. L'obsolescence et la vétusté des matériels apparaissent au moment de ces transferts.

A ces difficultés deux solutions sont possibles : soit le transfert des pièces défectueuses est refusé avec le risque qu'elles puissent être malencontreusement utilisées lors d'une intervention au niveau de la commune, soit le transfert est effectué afin que tout matériel défectueux soit sous contrôle et donc détruit.

De nombreuses communes considèrent un camion de trente ans, hors normes, comme un véhicule opérationnel du seul fait qu'il roule encore. Or, en matière de secours, les imprévus sont à bannir en raison des responsabilités qui sont engagées. La mise en œuvre matérielle est donc confrontée à des réalités qui dépassent le simple cadre administratif pour s'inscrire dans une logique opérationnelle qui ne peut souffrir aucun aléa.

D'autre part, en ce qui concerne les transferts de biens immobiliers, un aspect demeure incertain. Comme souvent dans les petites communes, certains immeubles sont voués à plusieurs utilisations. Lors du transfert et de la mise à disposition du S.D.I.S. de l'immeuble, il y a un problème de mixité. En effet, l'utilisation multiple des locaux ne permet pas de les classer en caserne ou centre de secours au sens matériel du terme. Cette utilisation plurielle des locaux remet en cause une gestion centralisée de ce dernier par le service départemental qui risque de porter atteinte à l'intégrité administrative de la commune en s'arrogeant un droit d'occupation de locaux communaux qui n'ont pas vocation à être transférés.

Le cumul des différentes difficultés rencontrées pour la mise en œuvre effective de ces transferts de biens soulève donc beaucoup d'interrogations et de doutes quant à la capacité du S.D.I.S. à réaliser ces opérations. Il serait réducteur de limiter les contraintes de transfert aux seules conventions et à la complexité de la procédure contractuelle. Le conseil d'administration du S.D.I.S. se réserve le droit de ne pas retenir et de transférer les biens défectueux et inutilisables.

L'optimisation de la gestion des moyens des services d'incendie et de secours impose une complète réorganisation matérielle et humaine. Celle-ci ne se déroule pas sans heurts du fait des particularités locales consécutives à la gestion antérieure. Néanmoins, la mise en place de la réforme, même si elle demeure imparfaite, se développe et laisse espérer que les objectifs fixés par le législateur seront atteints à la date prévue.

La loi de 1996 est une loi de conciliation entre les intérêts étatiques et les compétences locales qui permet en définitive à l'État de contrôler plus rigoureusement la gestion locale des secours sans porter une trop grande atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales. Ceux qui ont cru voir dans la loi du 3 mai 1996 une réponse limitée aux attentes des sapeurs-pompiers et des élus locaux ne mesurent pas à quel point cette loi est moderne et soucieuse de son efficacité.

²⁰ Selon les termes de l'article 20, al. 2 de la loi du 3 mai 1996.

²¹ La composition et les compétences de cette commission nationale sont détaillées aux articles 22 et 23 de la loi du 3 mai 1996.

Alors même que certaines déviations des lois de décentralisation sont mises en avant par l'actualité juridique et politique, la loi du 3 mai 1996 apparaît comme une innovation, une nouvelle voie pour la gestion de services publics locaux, fondée sur la collaboration étroite des services de l'État et des collectivités locales dans le respect de l'intérêt général. Elle renforce les solidarités locales face aux risques par une meilleure répartition des hommes et des moyens et une harmonisation des structures d'un département à l'autre. En revanche, cette réforme a un coût et celui-ci est intégralement supporté par les collectivités territoriales. Or, la loi confère au préfet de larges prérogatives lors de la direction des activités opérationnelles et il domine sur ce point les élus du conseil d'administration du S.D.I.S. En se préservant un domaine réservé, l'État s'est garanti un contrôle permanent sur les décisions locales en matière de services d'incendie et de secours. En conséquence, certains auteurs affirment que l'État commande mais ne paye pas et critiquent cette rationalisation sous contrôle étatique. Le législateur impose selon eux une réforme brutale et contraint les collectivités territoriales à la financer sans leur accorder les compétences opérationnelles, déterminantes lors de la gestion du service public d'incendie et de secours.

La réforme des services d'incendie et de secours s'inscrit néanmoins dans une logique de modernisation de la gestion des services publics. L'État ne disposant pas des moyens financiers pour mener cette politique, il sollicite les collectivités territoriales pour le suppléer et la financer. Ce financement représente peut-être la contrepartie aux transferts de compétences et à l'autonomie dont les collectivités territoriales vont devoir désormais s'acquitter.

M. S.