



**Inspection générale
des Finances**

N°2007-M-104-01

**Inspection générale
de l'Administration**

N°08-016-01

RAPPORT

sur

la contribution des communes au financement des services
départementaux d'incendie et de secours

Établi par

Eric GISSLER
Inspecteur général des Finances

Dominique LEPIDI
Inspecteur des Finances

Avec le concours de
Marie VERRANDO
Assistante à l'IGF

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de l'administration

- MARS 2008 -

SYNTHESE

Conformément à la lettre de mission du 17 novembre 2007, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances ont procédé à « l'évaluation du dispositif de suppression des contingents communaux aux services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) - c'est-à-dire, en définitive, à une analyse de l'importance, des modalités et de l'évolution possible de la participation des communes au financement des SDIS.

Naguère encore organisés et financés dans un cadre communal ou intercommunal, les centres de secours, (leur personnel, leur matériel, etc.), relèvent aujourd'hui, pour l'essentiel, des services départementaux qui se sont développés depuis les années 1950, et qui ont été consacrés par la loi du 3 mai 1996 comme les gestionnaires de droit commun des moyens et des missions des sapeurs-pompiers. Cette évolution traduit la mutualisation de l'organisation des secours, qui ne trouvait plus dans le cadre communal toutes les compétences et les techniques diverses et fortement spécialisées auxquelles on recourt aujourd'hui, ni un échelon pertinent pour la gestion des moyens correspondants.

Pour autant, les communes continuent à jouer un rôle essentiel dans l'action de sécurité civile, à travers la compétence de police municipale du maire, responsable juridique des secours, et avec des contributions financières (les « contingents ») versées aux SDIS, qui représentent toujours une part déterminante du financement de ces établissements.

Parallèlement, le choix de l'échelon départemental, pour organiser et gérer les moyens de secours, a conduit les conseils généraux à s'impliquer davantage dans les SDIS, en prenant en charge une part croissante des dépenses.

Les SDIS se sont trouvés ainsi relever d'autorités et de financeurs multiples : le préfet et les maires pour la responsabilité juridique et « l'opérationnel », les maires et le conseil général pour les principales ressources. Dans ce cadre complexe, le souci de renforcer la cohérence de l'organisation et de l'action, pour des services qui connaissaient une modernisation relativement coûteuse, a amené à confier encore plus complètement le contrôle des SDIS aux conseils généraux : parmi les mesures prévues par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la suppression des contingents communaux obéissait à cette logique. Il devait s'agir d'organiser un prélèvement correspondant aux contributions communales, sur la DGF de ces collectivités, et de le reverser sur la DGF des départements. Initialement envisagée pour 2006, la mise en œuvre de cette réforme des contingents a dû être reportée à deux reprises ; la loi prévoit maintenant qu'elle interviendra au 1^{er} janvier 2010, mais les difficultés qui ont motivé ses deux reports d'application demeurent. L'objet précis de la mission confiée aux inspections générales consistait à faire le point sur ce problème.

De fait, la suppression de contingents communaux, telle que prévue par la loi de 2002, se heurte à trois types de difficultés :

- Plus de 4 000 communes et 300 établissements de coopération intercommunale ne disposent pas d'une DGF suffisante pour assurer le prélèvement correspondant à leur contribution aux SDIS ; il conviendrait donc de prévoir un prélèvement complémentaire sur leurs autres ressources, suivant des modalités complexes et pour un montant total supérieur à 140 M €. Il s'agit d'une difficulté technique, comme telle pas insurmontable, mais gênante et susceptible d'accroître l'opacité d'un financement déjà complexe.
- Les contributions communales demeurent disparates, rapportées à la population, avec des écarts très significatifs (pouvant aller jusqu'à un rapport exceptionnel de 1 à 389 dans le Nord !). Intégrés dans la DGF, les contingents se trouveraient définitivement figés, interrompant des efforts de péréquation souvent engagés au sein des SDIS, qui ne sont pas allés à leur terme et qui constituent, au surplus, un autre objectif non abouti de la loi de 2002. L'intérêt de poursuivre ces péréquations entre les contributions communales amène donc à ne pas faire disparaître les contingents.

- Enfin, et surtout, l'ensemble des institutions et responsables consultés à l'occasion de cette mission a déploré une certaine « distanciation » des maires par rapport à leur responsabilité de police. Dans le prolongement de la loi d'août 2004 de modernisation de la sécurité civile, il convient, au contraire, de réaffirmer cette compétence de police municipale, au cœur de l'organisation de la sécurité civile, en France. La disparition, même formelle, des contingents communaux éloignerait le maire de l'organisation des secours dans des conditions de plus en plus jugées excessives.

Face à cette situation, une solution consensuelle semblait bloquée par l'attachement de l'Association des maires de France aux équilibres définis à l'occasion de la loi de 2002 : en contrepartie d'un pilotage départemental renforcé et d'un certain effacement de la position des maires au sein des conseils d'administration des SDIS, l'AMF avait obtenu le « gel » des contributions communales, préalable à leur disparition. Jusqu'à la fin de l'année 2007, l'AMF s'en est tenue aux arbitrages de 2002, sans doute largement pour préserver les finances communales de la participation aux dépenses supplémentaires des SDIS, qui croissent régulièrement et relativement fortement (plus de 40% entre 2001 et 2006).

Toutefois, la mise en place d'un groupe de travail conjoint entre l'AMF et l'ADF, le développement des arguments relatifs aux difficultés d'application de la réforme de 2002, qu'il s'agisse des aspects techniques ou des questions de principe, ont conduit, ces dernières semaines, à un rapprochement des idées, à un consensus autour du maintien formel des contingents communaux. Cette position, encouragée par la Mission des inspections générales, a été entérinée par le Bureau de l'AMF, le 31 janvier 2008.

La voie est donc ouverte pour une modification, au PLF 2009, des dispositions de 2002 qui prévoyaient la suppression des contingents communaux et leur intégration dans un mécanisme de DGF.

Pour autant, deux questions au moins subsistent :

- La progression éventuelle des contingents communaux, pour l'avenir, au-delà du « gel » défini en 2002 et qui est en réalité une indexation sur l'inflation. L'AMF a réaffirmé, à cet égard, son attachement au « gel ». Mais la légitimité du financement communal comme la nécessité de continuer à assumer la modernisation des SDIS amènent à recommander un système moins « verrouillé » : la Mission propose ainsi de laisser aux représentants des maires, au sein de chaque conseil d'administration de SDIS, la possibilité d'accepter une progression des contingents allant au-delà du « gel » (par la réintroduction d'un vote à la majorité qualifiée sur cette question).
- Les déterminants de la dépense des SDIS demeurent difficiles à analyser, pour les dix dernières années. Le sentiment de devoir faire face à une croissance peu maîtrisable est souvent exprimé par les élus qui disposent pourtant de la majorité aux conseils d'administration des SDIS et qui votent les budgets à la quasi unanimité. De fait, la dépense de ces services est apparue trop largement « auto-prescrite », sans contre-expertise suffisante, ni contrôle assez poussé. Le développement d'outils de maîtrise de la dépense constitue donc un accompagnement indispensable au maintien des contingents communaux. Quelques propositions peuvent être faites, à cet égard, qui reposent sur une plus grande implication de l'administration centrale (DDSC) en appui à la préparation des plans et schémas qui déterminent la dépense future des SDIS, dans chaque département. Ces pistes devront être approfondies par l'administration.

Au total, avec le maintien des contingents communaux, il s'agit de réaffirmer le rôle indispensable et la légitimité du maire en matière de sécurité, sans remettre en cause le pilotage départemental des SDIS. Ce pilotage doit au contraire être appuyé par l'État, s'agissant de services qui demeurent de réels enjeux de pouvoir et de dépenses qui sont sensibles pour nos concitoyens.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LE PROBLEME DES « CONTINGENTS COMMUNAUX » RESULTE D'UNE EVOLUTION DES ORGANISATIONS QUI A PU FAIRE PERDRE DE VUE QUE LA DISTRIBUTION DES SECOURS DEMEURE UNE COMPETENCE FONDAMENTALEMENT COMMUNALE	3
A. LA NECESSITE D'ORGANISER LES SECOURS A UN ECHELON PERTINENT DE GESTION ET DE CONCEPTION TEND A REDUIRE LE ROLE APPARENT DU NIVEAU COMMUNAL.....	3
1. <i>L'intérêt de mutualiser les moyens inspire les intercommunalités puis la création et le développement des SDIS</i>	<i>3</i>
2. <i>La départementalisation, en 1996, amène les conseils généraux à s'impliquer encore davantage dans les SDIS</i>	<i>4</i>
3. <i>La réforme de 2002, ouvrant la voie à un pilotage départemental renforcé, ne peut être complètement mise en œuvre.....</i>	<i>6</i>
B. L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ABOUTIT A UNE SITUATION FINANCIERE QUI, AU PLAN NATIONAL, APPARAIT COMPLEXE ET OPAQUE.....	7
1. <i>Il demeure difficile de prendre une vision claire et complète du paysage financier des SDIS.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Leur poids relatif et la persistance de disparités locales maintiennent les contingents communaux au cœur de la problématique du financement des secours.....</i>	<i>8</i>
C. QUOI QU'IL EN SOIT DE LA COMPLEXITE ADMINISTRATIVE OU FINANCIERE ACTUELLE, LA DISTRIBUTION DES SECOURS DEMEURE UNE RESPONSABILITE DU MAIRE.....	11
II. VERS UN CONSENSUS POUR LE MAINTIEN DES CONTINGENTS.....	13
A. LES DIFFICULTES TECHNIQUES PORTANT SUR LA DGF SONT GENANTES ; CELLES QUI TOUCHENT AUX PEREQUATIONS ENGAGENT L'AVENIR.....	13
1. <i>Une DGF insuffisante pour 4 191 communes et 300 EPCI (pour 142 M € au total).....</i>	<i>13</i>
2. <i>La diversité persistante des situations locales ne constitue pas un contexte approprié pour figer les contributions</i>	<i>14</i>
B. IL Y A SURTOUT DES OBSTACLES DE PRINCIPE DE PLUS EN PLUS GENERALEMENT ADMIS	15
1. <i>Il ne faut pas fragiliser l'organisation des compétences de police</i>	<i>15</i>
2. <i>Le rôle du maire en faveur du volontariat paraît moins établi aujourd'hui</i>	<i>16</i>
C. LES INSTITUTIONS ET LES « ACTEURS » CONVERGENT POUR MAINTENIR LES CONTINGENTS.....	17
1. <i>Les prises de positions récentes</i>	<i>18</i>
2. <i>Les grandes lignes du consensus : maintien des contingents et financement maîtrisé.....</i>	<i>20</i>

III. LE MAINTIEN DES « CONTINGENTS COMMUNAUX » NE SE CONÇOIT QUE DANS LE CADRE PLUS COMPLET DE DISPOSITIFS DE CONTROLE ET DE MAITRISE DE LA DEPENSE	21
A. CE QUE L'ON PEUT APPRECIER DE LA PROGRESSION DE LA DEPENSE DES SDIS RENFORCE L'EXIGENCE D'OUTILS DE MAITRISE ; IL FAUT SORTIR D'UN SYSTEME TROP « AUTO-PRESCRIPTEUR »	21
1. <i>L'effort pour les SDIS s'est notablement accru ces dernières années</i>	21
2. <i>Les dépenses des SDIS sont trop « auto-prescrites »</i>	29
3. <i>Il faut en sortir : pistes de maîtrise, à approfondir par l'administration</i>	30
B. DU COTE DES RECETTES : DIVERSIFIER LE CAS ECHEANT LES PARTENAIRES, MAIS SURTOUT REAFFIRMER LA PLACE DU FINANCEMENT COMMUNAL ET PERMETTRE DE FAIRE EVOLUER LES CONTINGENTS COMMUNAUX AVEC L'ACCORD DES REPRESENTANTS DES MAIRES	31
1. <i>Il ne faut pas surestimer les recettes nouvelles</i>	31
2. <i>Surtout, il faut réaffirmer la place légitime et naturelle du financement communal</i>	34
 CONCLUSION.....	36
 ANNEXES.....	38

INTRODUCTION

Par une note du 15 novembre 2007 (cf. Annexe 1), les ministres chargés de l'Intérieur et du Budget ont demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration une « *évaluation du dispositif de suppression des contingents communaux aux services d'incendie et de secours* », prévu par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et non appliqué à ce jour.

Ce dispositif consiste à remplacer les contributions (dites aussi « *contingents* ») que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) versent aux services départementaux d'incendie et de secours, par un prélèvement définitif venant amputer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et dont le produit devrait être attribué aux conseils généraux, par abondement de leur propre DGF.

Initialement fixée à 2006, la suppression des contingents communaux a dû être reportée à 2008, puis à 2010. En effet, le débat s'est trouvé relancé à la fois sur des aspects techniques de la réforme envisagée, et sur des questions de principe touchant à une répartition plus équitable des contributions communales, nécessairement préalable à leur intégration dans la DGF des départements, et au maintien d'un lien fort entre les SDIS et les maires, responsables de la police municipale et des secours.

Constituée début décembre 2007, la Mission s'est attachée à approfondir les questions soulevées par la mise en œuvre de la réforme de 2002 et à favoriser la convergence des analyses développées par les principaux partenaires intéressés. A ce titre, elle a notamment consulté :

- les directions d'administration centrale les plus concernées : Direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) Direction générale des collectivités locales (DGCL), Direction générale de la comptabilité publique (DGCP),
- l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF), qui ont mis en place sur ce sujet, à la fin de l'année dernière, un groupe de travail conjoint,
- le président de la Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France (FNSPF), et le président de l'Association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours (ANDSIS),
- en outre, ont été visités les SDIS des Bouches-du-Rhône, du Loiret, de l'Essonne, de la Gironde, de l'Aube, et de la Drôme.

On doit constater, d'emblée, le rapprochement des positions des institutions, dessinant un consensus autour du maintien des contingents. Cette évolution a été illustrée par les avancées du groupe de travail AMF-ADF et par la réunion du Bureau de l'AMF, le 31 janvier 2008.

La voie est ouverte, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2009, à une révision des dispositions qui prévoyaient la suppression des contingents communaux. La question de la progression éventuelle des financements communaux demeure néanmoins à approfondir, pour contribuer à faire face à l'accroissement de la dépense. L'AMF a souligné son attachement au « gel ».

Le problème des contingents, qui semble *a priori* technique et restreint, est apparu, en définitive, non seulement complexe mais aussi lié à des questions majeures : la maîtrise de la dépense publique et la réaffirmation des compétences des maires, « *alors que la loi de modernisation de la sécurité civile met le maire au cœur du dispositif de sécurité civile* », comme le rappelle la lettre de mission du 17 novembre 2007. Aussi, le maintien des contingents ne se conçoit pas seul ; il doit être accompagné d'un ensemble de mesures touchant aux problématiques fondamentales ainsi dégagées.

Il a paru nécessaire de reposer, en premier lieu, le cadre juridique et économique de la question des contingents (I).

Les analyses et les consultations auxquelles on a pu procéder révèlent une évolution des positions institutionnelles tendant à un consensus pour le maintien des contingents communaux ; la Mission soutient pleinement cette orientation (II).

Mais il faut souligner combien la question des contingents se place dans un cadre plus vaste qui est celui de la progression et de la maîtrise des dépenses consenties pour les services de secours. Les outils qui pourront être développés, à cet égard, sont essentiels à un aboutissement apaisé de la départementalisation des SDIS (III).

I. LE PROBLEME DES « CONTINGENTS COMMUNAUX » RESULTE D'UNE EVOLUTION DES ORGANISATIONS QUI A PU FAIRE PERDRE DE VUE QUE LA DISTRIBUTION DES SECOURS DEMEURE UNE COMPETENCE FONDAMENTALEMENT COMMUNALE

Poser la question des contingents communaux revient à se demander si les communes doivent contribuer de façon significative et directe au financement du service – aujourd'hui organisé dans le cadre départemental – chargé d'assurer les secours.

Si on s'en rapporte aux principes d'organisation des pouvoirs publics, en France, cette question apparaît surprenante : la distribution des secours est une compétence du maire, sans changement depuis la loi de 1884. On voit mal, dans ces conditions, pourquoi la disparition, même formelle, du financement communal a pu être envisagée. L'explication semble devoir être cherchée dans une réelle complexité de la situation présente, aboutissement de réformes successives qui conduisent à un enchevêtrement de compétences (A) et de financements (B). Cette évolution a pu contribuer à brouiller la perception des responsabilités de police administrative, qui doivent d'autant plus être rappelées et précisées (C).

A. La nécessité d'organiser les secours à un échelon pertinent de gestion et de conception tend à réduire le rôle apparent du niveau communal

1. L'intérêt de mutualiser les moyens inspire les intercommunalités puis la création et le développement des SDIS

a) La commune, échelon « naturel » et historique de l'organisation des secours

On attend de la vie en communauté qu'elle assure une certaine solidarité face aux périls et aux catastrophes. Au cœur du « contrat social », cette exigence se concrétise d'abord au sein de la collectivité « de base » : le bourg, la commune ou la ville. C'est à cet échelon que s'organisent, de tous temps, les gardes pompes, vigiles et autres secours.

Les services d'incendie et de secours étaient, à l'origine, uniquement organisés au niveau de la commune. Ce dispositif s'appuyait sur le pouvoir reconnu au maire, autorité de police municipale, chargé de pourvoir à la prévention des incendies, accidents, sinistres, fléaux de toute nature et aux mesures propres à en limiter les effets. Ainsi, le décret du 29 décembre 1875 fixe l'organisation des corps de sapeurs-pompiers communaux. Le service d'incendie et de secours est un service public communal et les frais correspondants (personnel, matériel) font partie des dépenses obligatoires de la commune.

b) Une organisation supra-communale se met en place dans un esprit de mutualisation ; le choix de l'échelon départemental amène les conseils généraux à s'investir dans les SDIS

L'organisation des services d'incendie et de secours s'est progressivement accommodée d'une gestion intercommunale, par des syndicats, des districts (dont c'est une compétence obligatoire), et des communautés urbaines. Le renforcement de cette solidarité locale a été concrétisé, à partir de 1938, par la création des premières structures départementales. Cet échelon est consacré par le décret du 22 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie, qui constitue l'étape essentielle d'où ces services, généralisés à l'ensemble du territoire, tirent leurs origines et leur statut d'établissement public.

La vocation du SDIS est clairement posée en termes de mutualisation de moyens, d'appui à la gestion. Le SDIS ne fait pas disparaître les corps communaux ou intercommunaux de sapeurs-pompiers ; il se superpose à l'organisation locale qu'il a vocation à compléter et à renforcer. A l'origine, ce sont des structures d'état-major composées de quelques officiers chargés de conseiller les préfets, les maires et les responsables des centres communaux, dans la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours. Les SDIS se développent dès avant 1996 :

- en prenant une place croissante dans le financement des dispositifs communaux et dans l'organisation générale des corps (formation des hommes, emploi des moyens),
- voire en créant eux-mêmes leurs propres corps départementaux de sapeurs-pompiers,
- l'implication croissante de la collectivité départementale s'affirme à l'occasion de la décentralisation. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions attribue la présidence du conseil d'administration du SDIS au président du conseil général, le préfet conservant ses attributions opérationnelles.

2. La départementalisation, en 1996, amène les conseils généraux à s'impliquer encore davantage dans les SDIS

a) La loi du 3 mai 1996 étend le champ de la mutualisation départementale

Le SDIS devient, pour le département, les communes et les EPCI compétents, le cadre commun et obligatoire de la gestion des moyens de secours dont la loi de 1996 a cherché à clarifier et préciser le financement. C'est un établissement public relevant d'une nouvelle catégorie spécifique, chargé de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies et concourant à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes. La réforme emporte deux conséquences essentielles :

- les personnels sapeurs-pompiers des centres de secours principaux (CSP), des centres de secours (CS) et de certains centres de première intervention (CPI) sont intégrés dans un « *corps départemental* » géré par le SDIS,
- le service départemental a vocation à recevoir, sur son budget, la plus grande partie des financements destinés aux sapeurs-pompiers, et à réaliser les dépenses correspondantes.

Il faut signaler que la départementalisation « administrative » s'accompagne d'une analyse raisonnée des risques et des moyens nécessaires pour y faire face. L'article 7 de la loi de 1996 lance une démarche nouvelle de planification : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Le processus d'élaboration des SDACR contribue à l'affirmation de l'échelon départemental, auquel il donne une cohérence opérationnelle (affectation rationnelle des moyens, renforcement des solidarités locales face aux risques). C'est aussi un élément important de détermination de la dépense future des services, puisqu'il vise explicitement à moderniser et adapter les moyens. Il pouvait ainsi, en principe, constituer un facteur d'accroissement de la dépense, puis de stabilisation à terme. Mais ses conditions d'élaboration, peu encadrées par la réglementation et l'administration centrale, favorisent surtout la diversification croissante des situations locales dans le domaine des secours (cf. III).

b) Départements et communes sont appelés à financer le SDIS, dans des conditions largement déterminées au plan local

La loi de 1996 pose le principe de la participation obligatoire des départements, des communes et des EPCI compétents au financement des SDIS. La mise en place de ces financements appelle des observations sur trois aspects au moins :

➤ l'appréciation de la situation de référence, pour les communes et EPCI, dont les contributions sont fixées par délibération du CASDIS sur des bases diverses, dès l'origine :

- globalement, d'abord, l'effort demandé aux communes varie en fonction de l'importance des fonctions d'ores et déjà mutualisées et pour lesquelles le conseil général apportait une contribution dès avant 1996,
- ensuite, pour les communes ne disposant pas d'un centre de secours, on se base sur l'ancienne « capitation », qui évolue le plus souvent en fonction de la population et du potentiel fiscal,
- enfin, pour les communes dotées d'un centre de secours, on analyse les dépenses réalisées au cours des années précédentes. Cet exercice s'avère difficile, nombre d'opérations ne pouvant être isolées au sein des budgets communaux ; il tend également à figer des efforts qui étaient très variables d'une commune à l'autre. De fait, les contingents communaux n'ont pas été partout déterminés de la même manière. Dans le cadre prévu par la loi de 1996, on a pu soit réaliser un audit approfondi destiné à identifier au plus près les dépenses communales réelles (Bouches-du-Rhône, Aube), soit procéder de façon plus forfaitaire, et quelquefois même retenir des contributions « avantageuses » pour les collectivités, dans un souci de consensus autour de la réforme (Gironde).

➤ l'évolution des contingents après les transferts au SDIS. Les contingents ont pu connaître des évolutions diverses, portant sur leur masse globale (avant leur « gel », ces contributions ont pu être réduites au minimum – Essonne, dans la continuité d'une orientation prise dès 1972 – ou encore maintenues quasiment inchangées – Gironde – ou au contraire augmentées pour supporter une part des dépenses nouvelles – Bouches-du-Rhône). Ces évolutions des contingents ont également affecté leur répartition entre les communes : les CASDIS ont pu rechercher de nouvelles clés, souvent fondées sur une combinaison de la population, du potentiel fiscal et de l'activité opérationnelle, permettant de réduire les écarts entre communes (Loiret, Bouches-du-Rhône, Aube), ou au contraire ne pas réviser les conditions de l'accord établi lors de la départementalisation (Gironde).

➤ le calendrier de la départementalisation. La départementalisation est réalisée de façon contractuelle et progressive, en principe jusqu'à l'échéance butoir de 2001. A l'intérieur d'un même département, les transferts des différentes responsabilités peuvent s'effectuer ensemble ou au contraire s'étaler sur plusieurs années. Si la majorité des transferts apparaissent avoir été réalisés entre 1999 et 2001, des opérations de départementalisation ont été étalées sur une période plus longue.

3. La réforme de 2002, ouvrant la voie à un pilotage départemental renforcé, ne peut être complètement mise en œuvre

La loi de 2002 engage une départementalisation plus poussée des SDIS. En contrepartie de cette évolution, dont on attend un pilotage resserré des services, les maires acceptent une réduction de leur influence dans des établissements qu'ils financent pourtant majoritairement et, avec le « gel » des contingents, mettent les budgets communaux à l'abri des évolutions de la dépense réalisée pour l'exercice d'une compétence qui reste fondamentalement la leur... C'est dire que l'équilibre de la réforme de 2002 est complexe. Mais l'option en faveur d'une départementalisation accrue réunit alors un consensus : les conseils généraux affichent leur primauté sur les SDIS et les maires se dégagent plus complètement d'une gestion de plus en plus exigeante, coûteuse, nécessitant davantage de technicité.

a) Les conseils généraux prennent le pilotage des SDIS, les contributions communales étant « gelées » avant de disparaître

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à travers quelques amendements parlementaires relatifs aux SDIS, donne un rôle prépondérant aux conseils généraux, modifiant l'équilibre antérieur des pouvoirs et des financements :

- le conseil d'administration, composé de 22 membres, compte 14 représentants au moins du conseil général, le nombre de représentants des communes/EPCI ne pouvant être inférieur à 4.
- les contributions des communes et EPCI doivent être supprimées à compter du 1^{er} janvier 2006. En contrepartie, le montant de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation d'intercommunalité doit faire l'objet d'une réfaction à due concurrence, tandis que doit être instituée, au sein de la DGF des départements, une dotation équivalente dont le montant sera réparti entre les départements.
- les contingents communaux et intercommunaux sont « gelés » jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme (en réalité, la progression est indexée au maximum sur l'indice des prix à la consommation). Ce mécanisme est toujours en vigueur.
- enfin, on renvoie à une loi ultérieure l'organisation des péréquations entre communes, à l'intérieur d'un même département, et entre les départements.

b) Des dispositions essentielles ne peuvent être mises en œuvre

Les transferts de DGF et les péréquations n'ayant pas été précisément définis, la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile reporte la disparition des contingents au 1^{er} janvier 2008. Tout en confirmant le pilotage départemental des SDIS, la loi prévoit par ailleurs, que :

- la possibilité d'une « conseil généralisation », c'est-à-dire l'intégration des SDIS dans les services du conseil général, ouverte par la loi de 2002, est supprimée,
- la présidence du CASDIS revient de droit au président du conseil général ou à un membre du CA désigné par lui,
- la contribution financière du département est déterminée par le conseil général lui-même, sur proposition du CASDIS.

La situation n'ayant pas évolué sur la question des contingents, et conformément au souhait émis par la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS), la loi de finances rectificative pour 2006 reporte à nouveau leur suppression, désormais fixée au 1^{er} janvier 2010.

A ce jour, les conditions de financement des SDIS ne sont donc pas stabilisées et les conseils généraux supportent l'essentiel de la progression de la dépense.

B. L'évolution institutionnelle aboutit à une situation financière qui, au plan national, apparaît complexe et opaque

1. Il demeure difficile de présenter une vision claire et complète du paysage financier des SDIS

Trois sources concourent à retracer les dépenses des SDIS :

- sur la base des comptes administratifs des SDIS, la DDSC mène, depuis une vingtaine d'années, des enquêtes qui lui permettent de publier, pour chaque exercice, les « *statistiques des services d'incendie et de secours* »,
- les comptes des comptables publics, agrégés par l'infocentre de la DGCP, ont permis pour la première fois en 2007, de procéder à une publication conjointe DDSC-DGCP des « *statistiques financières des services d'incendie et de secours* »,
- enfin, sur la base des déclarations des SDIS, le cabinet François Lamotte pour le compte de l'ADF réalise des enquêtes annuelles ou spécifiques. Même si ces informations sont plus fragiles puisqu'elles reposent sur le volontariat (taux de réponse sensiblement inférieur à 100%) et sur du « déclaratif » (délicat à apprécier quand il concerne des exercices vieux de plusieurs années), elles remplissent néanmoins une lacune regrettable.

Les éléments disponibles sont cependant difficiles à interpréter : la somme des dépenses enregistrées par les SDIS ne représente pas la dépense totale réalisée au bénéfice des services d'incendie et de secours. D'autres opérations directement destinées aux missions des sapeurs-pompiers, demeurent inscrites sur les budgets des communes et des départements, sans passer par la comptabilité des SDIS :

- pour les communes, ce sont tout d'abord les Centres de Première Intervention (CPI) non intégrés qui demeurent totalement à leur charge. Il en reste aujourd'hui 1 926 contre 2 798 intégrés (en 2007) ;
- pour les autres centres de secours, il semble que, fréquemment, les communes mettent au moins à disposition le terrain en cas de construction de nouveaux bâtiments, et peuvent participer pour une fraction au financement de ce type d'investissement (50% par exemple en Gironde ou dans l'Aube). L'héritage de quelques prestations en nature des services communaux qui n'ont pas fait l'objet de transferts financiers lors de la départementalisation a pu subsister, certaines étant parfois, et depuis peu, refacturées aux SDIS quand d'autres ne le sont pas ;
- les communes peuvent continuer à financer les amicales et l'école des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) ;
- certains départements ont repris la maîtrise d'ouvrage des bâtiments des SDIS, dans un souci de professionnalisation en la confiant à leur direction spécialisée. Après leur réception, les bâtiments sont gratuitement mis à disposition des SDIS ;
- enfin, des personnels départementaux peuvent consacrer une partie de leur temps de travail aux SDIS : ce sont, par exemple, les forestiers-sapeurs des départements corses ou de l'Ardèche.

Des choix de gestion différents rendent moins pertinentes les comparaisons de ratios financiers entre les départements : ceux qui ont privilégié l'unité de trésorerie au niveau du conseil général vont limiter voire faire disparaître la dette de leurs SDIS. A dépenses égales, certains départements demandent aux SDIS de réduire leurs amortissements, diminuant le financement des investissements issu du report de la section de fonctionnement et privilégiant des subventions directes d'investissement.

Quant aux comparaisons dans le temps, que ce soit au sein d'un même SDIS ou sur l'ensemble des SDIS, elles sont entachées par les changements de pratiques. La Mission a pu ainsi rencontrer des SDIS qui ont abandonné à leur conseil général la maîtrise d'ouvrage de leurs bâtiments, diminuant optiquement leurs dépenses d'investissement, quand d'autres les augmentaient par le phénomène inverse (passage d'une maîtrise d'ouvrage du conseil général à une maîtrise d'ouvrage du SDIS dans l'Essonne, par exemple).

2. Leur poids relatif et la persistance de disparités locales maintiennent les contingents communaux au cœur de la problématique du financement des secours

Les observations relatives à la progression d'ensemble de la dépense pour les missions des services d'incendie et de secours seront abordées en III. Il s'agit ici de faire ressortir, dans la mesure du possible, la place toujours importante des contributions communales, d'une part, et la persistance de fortes disparités locales, d'autre part.

a) La part des contributions communales au financement des SDIS demeure encore majoritaire dans près de la moitié des départements

La persistance d'une place très importante tenue par les contributions des communes et EPCI, dans le financement des SDIS, constitue une première caractéristique majeure du paysage financier actuel.

Au total, pour 2006, outre l'emprunt et quelques autres ressources propres, les budgets des SDIS ont été alimentés par :

- les conseils généraux, à hauteur de 1 906 M€ (1 866 M€ au titre de la contribution de fonctionnement, auxquels il faut ajouter 40,2 M€ de subventions d'investissement) ;
- les contributions des communes et EPCI, à hauteur de 1 662 M€ (1 647 M€ au titre des contingents, auxquels il faut ajouter 15 M€ de subventions d'investissement).

Rapportées aux financements des conseils généraux, les contributions des communes et EPCI occupent une place essentielle et sont demeurées majoritaires :

- dans les recettes des SDIS, consolidées au plan national, jusqu'en 2005 ;
- jusqu'en 2005 également, en nombre de SDIS où leur apport était prépondérant, comme le montre une rétrospective de l'évolution de ces financements, depuis 2001.

Évolution des parts respectives des communes/EPCI et des départements dans le financement des SDIS, depuis 2001 (en nombre de départements, hors outre-mer)

Année	Financement départemental majoritaire	Egalité des financements	Financement communes/EPCI majoritaire
2001	17 départements	-	75 départements
2002	19 départements	4 départements	69 départements
2003	23 départements	3 départements	66 départements
2004	26 départements	5 départements	61 départements
2005	33 départements	4 départements	55 départements
2006	44 départements	7 départements	41 départements

Source : DDSC, Statistiques financières, d'après les comptes administratifs des établissements. Ces données intègrent les contributions de fonctionnement des communes, EPCI et du conseil général, ainsi que les recettes d'investissement provenant de ces différents partenaires.

b) Les disparités locales demeurent très fortes – voire s'accroissent

La principale mesure des écarts est issue d'un rapprochement de la dépense et de la population. Même s'il n'est pas idéalement adapté à la spécificité des risques ou des situations locales (effets de saisonnalité, proximité éventuelle de moyens de renfort, etc.), cet indicateur fournit néanmoins une base de comparaison et montre que, dans l'ensemble, la disparité des situations locales constatée en 2001 se retrouve, voire s'accroît, en 2006.

Il convient de distinguer :

- les écarts entre les départements (écarts de dépense globale entre départements de même type, écarts dans la répartition de la charge entre financeurs) ;
- les écarts entre les contributions des communes, dans l'absolu et à l'intérieur d'un même département.

➤ Les écarts entre les départements peuvent être appréciés, par habitant, en fonction de la dépense totale, de la contribution du département au budget du SDIS, de la contribution des communes au budget du SDIS. On peut également tenter de mesurer la dispersion des situations départementales en rapprochant ces trois données de la moyenne constatée pour les SDIS d'une même catégorie de départements (au sens de la DDSC)¹.

L'ensemble fait ressortir un maintien, sinon un accroissement des disparités entre les SDIS (en particulier pour la dépense totale par habitant).

(hors outre-mer et Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise, Corse du Sud et Haute-Corse)

Années	2001 (€ par habitant)	2006 (€ par habitant)
Dépense totale / écart maximum constaté	Vienne : 33,53 Territoire de Belfort : 87,6	Aube : 41,25 Gard : 135,54
Dépense totale / SDIS au-delà de + ou - 10 € de la moyenne de leur catégorie	23 départements	43 départements
Contributions des communes et EPCI / écart maximum constaté	Haute-Saône : 11,4 Alpes-Maritimes : 52,4	Haute-Saône : 12,69 Bouches-du-Rhône : 58,76
Contribution des communes et EPCI / nombre de SDIS au-delà de + ou - 5 € de la moyenne de leur catégorie	37 départements	37 départements
Contribution des départements / écart maximum constaté	Loiret : 4,36 Cher : 35,63	Ariège : 11,36 Alpes-Maritimes : 55,75
Contribution des départements / SDIS au-delà de + ou - 5 € de la moyenne de leur catégorie	35 départements	47 départements

Source : Statistiques financières, DDSC.

➤ Les écarts entre les communes (à l'intérieur de chaque département).

Le traitement des écarts de contribution entre communes n'a pu être approché qu'à partir de quelques exemples.

¹ Les catégories de SDIS, utilisées dans les statistiques de la DDSC, sont définies en fonction des critères fixés par l'arrêté du 2 août 2001 : population, ressources (contributions, participations et subventions), effectif du corps départemental (SPP et SPV).

Parmi les départements visités par la Mission, on a pu retracer des évolutions significatives de l'effort de mise en place de péréquations et de réduction des écarts entre les contributions communales par habitant. Ainsi :

- dans les Bouches-du-Rhône, la réduction des écarts est continue : de 1 à 117 en 1997, de 1 à 32 en 2000, de 1 à 7 en 2004, et enfin de 1 à 5,5 pour 2008. Elle résulte d'une volonté du CASDIS qui a fait progresser les contingents, traditionnellement faibles, des communes sans centre de secours, puis a défini deux systèmes successifs de péréquation fondés sur une combinaison du potentiel fiscal et de la population (avec une répartition en strates démographiques). La péréquation a été poursuivie (et modifiée) après le « gel » des contingents ;
- dans le Loiret, on a mis en œuvre une péréquation fondée sur la population et le potentiel fiscal. Les écarts entre contributions communales ont ainsi pu être ramenés de 1 à 10 en 1997 à 1 à 4 aujourd'hui.

Le rapport de M. Thierry Mariani, sur le projet de loi de modernisation de la Sécurité civile, donne un relevé des 15 départements où les disparités des contributions communales sont les plus fortes. Le tableau ci-dessous reprend, dans cet échantillon qui remonte à 2004, les six écarts maximaux.

Département	Contribution communale la plus faible (€ par habitant)	Contribution communale la plus forte (€ par habitant)	Ecart
Nord	0,18	70	1 à 389
Alpes-Maritimes	3,14	119,75	1 à 38
Deux-Sèvres	3,15	77,49	1 à 24
Bas-Rhin	2,36	50,06	1 à 21
Var	8,53	168,74	1 à 20
Gard	7,5	139,03	1 à 18

Source : Rapport n° 1712 de M. Thierry Mariani, Assemblée Nationale, commission des lois (2004), repris à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2006 (rapport AN 1^{ère} lecture 3469).

Sur les quinze départements où les disparités étaient les plus fortes, à la date des informations recueillies dans ce rapport, le dernier SDIS concerné, celui de la Haute-Marne, présente :

- une contribution communale la plus faible à 7,57 € par habitant ;
- une contribution communale la plus forte à 69,65 € par habitant ;
- et donc un écart de 1 à 9.

Donc, pour les autres départements, l'écart entre les contributions communales est égal ou inférieur à celui de la Haute-Marne. Comme il est légitime de considérer que les écarts initiaux, issus des conventions de transfert passés en application de la loi de 1996, étaient le plus souvent relativement forts, il apparaît qu'une majorité de départements a réduit ces disparités au cours des dix dernières années. Deux types de situations semblent se rencontrer :

- les départements où les péréquations entre communes ont été lancées dès les transferts (quelquefois même avant), et qui ont été poursuivies à l'intérieur de l'enveloppe gelée des contingents (Bouches-du-Rhône, Loiret) ; les écarts semblent se situer entre 1 à 4 et 1 à 6 ;
- des départements où la péréquation a été engagée, mais dont le CASDIS a décidé la fin, lors du « gel » intervenu en 2002, ou qui n'ont pas ou peu fait évoluer les contributions après les transferts, parce que les bases de l'accord obtenu alors semblent durables et que le sujet est trop complexe (Gironde). Il peut alors subsister des écarts plus importants, de l'ordre de 1 à 7, 8 ou 9.

C. Quoi qu'il en soit de la complexité administrative ou financière actuelle, la distribution des secours demeure une responsabilité du maire

La compétence « historique » de la « collectivité de proximité », pour secourir ses membres dans l'urgence, dicte toujours le principe fondamental qui fait de la commune le niveau par excellence de l'organisation et plus encore de la mise en œuvre des dispositifs destinés à garantir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. **C'est dans ce cadre que la « loi municipale » du 5 avril 1884 fonde le pouvoir de police du maire. La formulation actuelle, figurant au Code général des collectivités territoriales, en est directement issue.**

a) La compétence de police municipale couvre l'organisation concrète et matérielle des secours

Il faut d'abord souligner la clarté des termes de la loi lorsqu'elle attribue et définit le pouvoir de police municipale : « Le maire est chargé (...) de la police municipale (...). Elle comprend notamment : (...) le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations (...) » -arts. L 2212-1 et 2212-2 du CGCT.

Cette police administrative se traduit par l'édiction de normes, la prise de décisions, mais aussi par « l'accomplissement d'actes matériels, c'est-à-dire d'opérations sur le terrain » (Chapus), qu'il s'agisse de prévention (mise en place de barrières, balisage de pistes de ski dangereuses) ou d'action (surveillance de baignade). Il n'y a pas, fondamentalement, de différence dans l'organisation de ces actes matériels destinés à assurer la sécurité, qui sont coûteux pour la commune, et sa contribution au financement des services de secours. Dans tous les cas, le maire et la commune s'engagent afin de disposer des moyens nécessaires pour assurer le secours.

b) La police est une compétence propre du maire ; sa mise en œuvre engage les finances communales

La compétence de police administrative générale du maire ne s'exerce pas « au nom de l'État », ou comme « agent de l'État » ; il s'agit d'une compétence propre du maire, ce qui se traduit dans son régime juridique et financier :

- dans l'exercice de cette compétence, le maire ne reçoit pas d'instructions du préfet, il n'est pas placé sous son autorité hiérarchique, mais il est soumis à un « *contrôle administratif* ». Si le préfet estime devoir intervenir sur une affaire de police municipale, il doit se substituer au maire, après une mise en demeure infructueuse. Ses décisions engagent alors les finances communales ;
- les dommages causés à l'occasion de l'exercice de la police municipale – y compris les dommages liés à l'action de moyens de secours extra communaux – entraînent la responsabilité du maire et engagent également les finances communales.

c) Aucune réforme d'organisation (1955, 1996, 2002) n'a eu d'incidence sur les compétences de police

L'institution du SDIS ne remet pas en cause l'exercice des pouvoirs de police reconnus respectivement au maire et au préfet. L'article 3 de la loi de 1996 rappelle que « *les services d'incendie et de secours sont placés, pour emploi, sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police* » (art. L 1424-3 du CGCT).

Au total, les évaluations qui ont pu être faites sur la départementalisation des services d'incendie et de secours soulignent qu'elle a incontestablement renforcé la mutualisation et la modernisation des moyens dans le but d'offrir de meilleures garanties en termes de sécurité et de distribution des secours. Mais la réorganisation laisse un paysage financier marqué par chaque histoire locale. Face à cette relative complexité institutionnelle et financière, la loi de modernisation de la sécurité civile, d'août 2004, a réaffirmé les compétences des maires en matière de police administrative et leur place dans la « chaîne opérationnelle » des secours.

II. VERS UN CONSENSUS POUR LE MAINTIEN DES CONTINGENTS

Les dispositions de la loi de 2002, relatives à la mise en place de péréquations et à la suppression des contingents communaux, se heurtent à deux types de difficultés, qui expliquent leur non application à ce jour :

- il y a, en effet, d'abord, des problèmes techniques, mis en évidence par l'administration, qui ne sont pas insurmontables, mais néanmoins gênants et qui risquent d'engager les collectivités dans des mécanismes de plus en plus opaques (A) ;
- il y a surtout des questions de principe, liées à l'implication des maires dans l'organisation des secours (B).

Dans ce cadre, le débat sur les orientations de 2002 se ranime, et la discussion entre les partenaires institutionnels et les « acteurs » de la sécurité civile fait apparaître des convergences récentes, en faveur d'un maintien des contingents communaux (C).

A. Les difficultés techniques portant sur la DGF sont gênantes ; celles qui touchent aux péréquations engagent l'avenir

Les problèmes techniques concernent, d'une part, l'intégration des contingents dans la DGF et, d'autre part, l'impossibilité de poursuivre des péréquations après la disparition de ces contingents.

1. Une DGF insuffisante pour 4 191 communes et 300 EPCI (pour 142 M € au total)

Les simulations réalisées par la DGCL montrent, en effet, que la DGF² de 4 191 communes et de 300 EPCI est inférieure au montant de leur contribution actuelle au SDIS. Il s'agit d'un problème d'une ampleur soulignée par les caractéristiques suivantes.

➤ Pour les 4 191 communes, une insuffisance de DGF de 88 M € :

- tous les départements sont concernés, allant d'une seule commune touchée (Cantal, Creuse, Lozère) à plus de 200 (Eure-et-Loir, Côte d'Or) ou plus de 100 (Isère, Meuse, Jura, Aube, Ardennes, Calvados, Haute-Marne, Vosges). Dans 49 départements, on dénombre plus de 30 communes concernées par l'insuffisance de DGF ;
- les prélèvements à prévoir sur les ressources propres des communes sont inférieurs à 5 000 € dans 2 206 cas, mais supérieurs à 100 000 € pour 145 communes (on trouve, dans cette dernière catégorie 15 communes pour lesquelles une reprise sur fiscalité devrait être envisagée à hauteur de plus de 0,5 M €, avec notamment, dans les Bouches-du-Rhône : Martigues (4,6 M €), Aix-en-Provence (3,4 M €), Fos-sur-Mer (1,2 M €) et Vitrolles (1,1 M €) ;

➤ Pour les 300 EPCI, une insuffisance de DGF de 54 M € :

- le prélèvement potentiel couvre moins de la moitié du montant des contingents ;
- les EPCI sont répartis sur 59 départements (souvent à raison de un à trois établissements par département, mais jusqu'à 28 dans la Manche, 23 dans l'Orne et la Marne, 17 en Charente), et couvrent une population totale (DGF) de 3,16 M d'habitants ;

² Par commodité de langage, on utilise l'appellation générale « DGF ». Pour les communes, le prélèvement correspondant aux contingents doit s'opérer sur le « complément de garantie » de la dotation forfaitaire, l'un des sous-ensembles de la DGF ; pour les EPCI, le prélèvement doit s'effectuer sur la partie « dotation de compensation ».

- il s'agit, en règle générale, d'EPCI ruraux : 106 ont une population inférieure à 5 000 habitants ; 35 ont une population supérieure à 20 000 habitants ;
- les reprises sur fiscalité sont non négligeables : supérieures à 100 000 € pour 108 établissements (et supérieures à 0,5 M€ pour 19 EPCI, avec un maximum de 1,3 M€ pour la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne).

En outre, la loi de 2002 prévoit seulement les transferts financiers concernant les communes et groupements de communes à fiscalité propre, qui bénéficient de la DGF. Or, 34 EPCI qui ont pris en charge le financement du SDIS sont constitués sous la forme de syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocation multiple (SIVOM et SIVU) ; leurs ressources proviennent des contributions de leurs adhérents, ils ne disposent pas de fiscalité propre et, dans ces conditions, ne bénéficient pas de la DGF.

Le traitement de ces situations imposerait donc de prévoir :

- un transfert aux conseils généraux de l'intégralité de la part concernée de la DGF des communes et EPCI en cause ; cette dotation n'apparaîtrait donc plus dans leurs ressources ;
- un prélèvement complémentaire sur leurs autres ressources (leur fiscalité) ;
- pour les EPCI sans fiscalité propre, soit un prélèvement sur la DGF des communes membres (la base de calcul de ce prélèvement restant à déterminer : la contribution au syndicat, la population de chaque commune, la part antérieurement consacrée au SDIS ou aux missions d'incendie et de secours, un autre critère combinant population, potentiel fiscal et interventions des secours...), soit un prélèvement sur les budgets de ces établissements.

Ces difficultés techniques ne sont pas insurmontables ; il ne s'agirait, en tout état de cause, que de prélever une somme qui est payée aujourd'hui par les communes et établissements concernés. Mais ces problèmes apparaissent suffisamment sérieux parce qu'ils imposeraient :

- de faire vivre, de façon prolongée, un système à plusieurs composantes distinctes : le prélèvement sur DGF et celui qui toucherait la fiscalité ;
- un peu plus de technicité, de complexité et d'opacité dans le domaine des finances publiques locales, qui n'en a pas besoin.

2. La diversité persistante des situations locales ne constitue pas un contexte approprié pour figer les contributions

a) Les contributions intégrées dans la DGF sont figées ; de nouvelles péréquations ne peuvent plus y être appliquées

La diversité persistante des situations locales ne constitue sans doute pas la base la plus équitable ou la plus cohérente pour figer définitivement les contingents communaux. En effet, à compter de la départementalisation, on a pu mieux prendre conscience de l'inégalité des financements entre la commune chef lieu ou l'agglomération chef-lieu, sur laquelle pesait une bonne partie de la dépense, parce qu'elle entretenait un centre de secours, et les communes sans centres de secours, qui ne supportaient pas la charge correspondante et dont la « capitation » pouvait être symbolique.

Comme on l'a vu, les écarts demeurent forts, aujourd'hui, entre les départements et entre les communes. C'est pourquoi la loi de 2002 prévoyait des péréquations à définir et à appliquer :

- celle qui tend, à l'intérieur d'un département, au rapprochement des contributions des communes, en fonction de critères que l'on estime pertinents et justes ;
- celle qui vise à compenser les écarts de dépense entre départements, en tenant compte du niveau de couverture face aux risques.

Si ces deux types de péréquations constituent des objectifs légitimes, on doit constater que le second pose des problèmes encore plus complexes que le premier : il faudrait, par exemple, apprécier, outre ce qui relève de la richesse de chaque département, les choix qui y ont été faits pour l'organisation des secours, pour la mobilisation des moyens locaux, et les autres dispositifs de solidarité entre départements et régions.

La mise en œuvre des péréquations intra-départementales impose d'abord d'en définir les conditions (soit norme nationale, soit orientations à adapter par les CASDIS). Ces mécanismes doivent ensuite être mis en place et fonctionner, jusqu'à l'obtention de l'harmonisation recherchée, avant transfert des contributions communales à la DGF des départements. On peut estimer que plusieurs années seront nécessaires pour atteindre l'équilibre souhaité. Il est donc peu réaliste d'envisager un aboutissement de la réforme des contingents d'ici 2010. **Un report technique de la réforme, jusqu'en 2014 ou 2015, la placerait dans un contexte lointain, qui sera par nature renouvelé, et qui la rendra très vraisemblablement anachronique.**

Ces éléments poussent à renoncer purement et simplement au mécanisme de suppression des contingents tel qu'il a été défini en 2002.

b) Le « modèle » de péréquation des contingents communaux d'aide sociale n'est pas applicable

L'exemple de la réforme des contingents communaux d'aide sociale a été avancé, pour envisager une péréquation rapide des contributions communales.

Ce « modèle » correspond, dans son principe, aux situations rencontrées avec les contingents d'incendie et de secours. Toutefois, pour l'aide sociale, il s'est agi de traiter, par exception, la situation de 46 communes, pour une insuffisance de DGF d'un montant de 2,3 M€. C'est dire que l'exemple des contingents communaux d'aide sociale ne peut être repris pour les contributions aux SDIS, au regard à la fois du nombre de communes et de l'ampleur des prélèvements sur la fiscalité directe locale.

B. Il y a surtout des obstacles de principe de plus en plus généralement admis

Ces questions plus fondamentales touchent au moins deux thèmes :

- le maintien d'un lien fort entre le SDIS et les maires, responsables de la police administrative municipale ;
- l'encouragement au volontariat.

1. Il ne faut pas fragiliser l'organisation des compétences de police

La quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par la Mission a déploré une « distanciation » croissante des maires, en particulier parmi les moins anciens, avec leurs compétences de police générale et leur rôle dans l'organisation des secours

a) Il ne faut pas « distancier » les maires et leurs responsabilités de police

Le lien entre les communes et les services de secours pourrait être mis en cause, ou sa pertinence moins clairement perçue, en fonction d'une analyse de la compétence de police, qui tend à souligner que :

- cette compétence serait, en quelque sorte, fictive : le maire n'exerce pas le commandement des opérations, il n'en est parfois pas même informé ; les moyens propres d'intervention de la commune ne correspondent, ni en technicité ni en termes financiers, aux exigences des opérations de secours ;

- il y aurait, par conséquent, une « *distanciation* » croissante entre le maire et sa compétence de police municipale dont les applications concrètes apparaîtraient davantage de nature réglementaire (commissions de sécurité, stationnement, circulation, autorisations ou interdictions particulières...), au détriment d'une implication plus « opérationnelle ».

Pour autant, la « distanciation » entre le maire et ses attributions de police ne correspond ni à l'état du droit ni à une juste appréciation du contenu de cette compétence fondamentale ; c'est à tort qu'elle pourrait être considérée comme fictive (cf. I-A).

La situation que la Mission a pu constater sur le terrain, à cet égard, est nuancée : il y a, dans le prolongement de la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile, des initiatives que les préfets ont dû prendre pour sensibiliser les maires aux questions de sécurité générale. Le commandement des SDIS doit également veiller à ce que les maires soient systématiquement prévenus pour les interventions notables sur le territoire communal. Les élus rencontrés ont réaffirmé ce souhait légitime et le maire ou un adjoint se déplace souvent pour un sinistre sérieux (Aube, Drôme, par exemple).

Il n'en reste pas moins que la perception de cette « distanciation » doit être prise en considération et qu'il convient d'y répondre, notamment par la réaffirmation des liens entre les communes et les services de secours. Les contingents communaux apparaissent ainsi comme emblématiques de la relation commune/SDIS. Rendre ces contingents moins visibles, les intégrer dans un mécanisme financier et n'exigeant ni mention au budget communal, ni débat ni vote, serait sans doute préjudiciable, *a fortiori* dans un contexte où la compétence de police peut être moins clairement comprise.

b) La compétence obligatoire de police municipale légitime la dépense communale pour l'organisation des secours

Dans le même esprit, l'orientation selon laquelle les finances communales pourraient se trouver déchargées, une fois pour toutes, de la contribution au SDIS et ne devraient même plus être sollicitées pour concourir à la préparation et à l'exercice des missions de secours apparaît contraire aux fondements des compétences des autorités publiques, dans un domaine essentiel pour la vie de la population, composante incontestable du « contrat social » et d'un service d'urgence et de proximité.

L'appréciation brouillée de la compétence de police transforme l'attitude du maire à l'égard du SDIS, au point que l'on a pu qualifier cette attitude de « *consommériste* ». Le maire ne doit en aucun cas apparaître comme un consommateur ou un bénéficiaire des secours, sur sa commune : il en demeure le prescripteur.

Tant que le maire sera l'autorité de police de droit commun, il devra assumer sa compétence et sera tenu de prendre les mesures appropriées – et de financer ces mesures sur le budget communal.

2. *Le rôle du maire en faveur du volontariat paraît moins établi aujourd'hui*

La problématique qui associe l'engagement des maires en faveur du volontariat et un lien aussi tangible que possible entre les communes et le SDIS a été mise en avant, à plusieurs reprises, en faveur du maintien des contingents communaux. C'est notamment le cas dans l'argumentaire développé par la FNSPF, qui considère que « *la suppression des contingents communaux (...) porterait une atteinte irrémédiable au volontariat, déjà très fragilisé, étroitement dépendant, quant à ses effectifs et à sa disponibilité, du lien avec les communes (...)* », notamment en affectant « *gravement la mise à disposition par les maires durant leur temps de travail de leurs agents SPV* ».

a) Volontariat et personnel communal ?

Il y a, d'abord, le plus souvent évoqué, le personnel communal SPV. Les rapports sont historiques, entre les corps communaux et les maires, et la départementalisation les a nécessairement distendus. Dans le cadre d'une gestion communale – ou au moins très locale – le maire, responsable direct du fonctionnement du centre de secours, pouvait souhaiter disposer de volontaires employés sur place, disponibles et motivés pour assurer la protection des personnes et des biens, notamment pendant les heures de travail. **Mais aujourd'hui, le maire n'est plus l'employeur, ni le supérieur hiérarchique, ni l'autorité de gestion, et il n'est pas établi que le problème du volontariat continue à se poser dans les mêmes termes :**

- les SPV issus de la fonction publique territoriale (connue sur la base d'une enquête de 1997, prochainement réactualisée) sont estimés à 10,6% des volontaires – soit de l'ordre de 21 000. On peut considérer que ces volontaires sont proportionnellement plus nombreux dans les 1 900 CPI non intégrés, qui emploient aujourd'hui environ 12% des SPV. Dans les corps départementaux, la part des SPV issus de la fonction publique territoriale devrait être nettement inférieure à 10% ;
- on peut douter également du recrutement prioritaire de SPV dans le personnel communal. Cet aspect d'un éventuel engagement des maires pour le volontariat ne figure pas dans le « *Plan d'actions relatif à la disponibilité des SPV pendant leur temps de travail* » signé par l'État, la FNSPF, les organisations patronales, l'ADF et l'AMF, le 7 octobre 2006. Les employeurs, publics ou privés, déclarent seulement leur intention de développer l'information sur les questions de secours et de volontariat, et de faciliter le suivi des formations spécifiques aux SPV ;
- enfin, dans les départements visités par la Mission, la part des agents communaux dans les SPV est apparue soit mal identifiée (ce qui est significatif), soit faible, et sans lien avec le développement du volontariat. Ainsi, en Gironde, la politique en faveur du volontariat s'est traduite par un doublement des effectifs depuis 1996 (parallèlement à une forte professionnalisation), et par un allongement de la durée moyenne d'engagement. Le SDIS 33 compte aujourd'hui 2 650 SPV, dont seulement 100 personnels communaux. Le développement du volontariat n'a pas reposé d'abord sur l'action des employeurs publics, mais sur les conditions de formation et d'emploi opérationnel, accordant des responsabilités aux SPV, plutôt en dehors des heures de travail.

b) Volontariat et magistrature d'influence du maire ?

Il y a, ensuite, un lien moins précisément défini, mais sans doute réel, entre le volontariat et la reconnaissance, l'estime, que les autorités publiques lui témoignent. Le maire peut jouer, dans cet esprit, un rôle d'encouragement, d'influence, de « sollicitude de proximité ». Les SPV sont conviés aux manifestations locales, honorés à l'occasion, etc. Le maire peut également aider le SPV dans ses contacts avec le SDIS.

Au total, le lien entre le maintien de contingents communaux visibles et le volontariat n'apparaît pas nettement établi, parce que, de façon générale, la départementalisation ne donne plus de place au maire dans le recrutement des personnels du SDIS. De plus, dans la société moderne, les déterminants du volontariat ont changé. Mais le maire conserve une capacité d'influence, une sollicitude, qui doivent continuer à se manifester à l'égard des SPV ; et il est normal que les communes et les administrations publiques soient exemplaires dans ce domaine.

C. Les institutions et les « acteurs » convergent pour maintenir les contingents

Dans l'esprit de la lettre de mission du 15 novembre 2007, il convenait de recueillir les positions des autorités publiques, des institutions compétentes et des « acteurs » concernés par les modalités de financement des services d'incendie et de secours. Ces positions ont évolué récemment et traduisent une convergence nette pour le maintien des contingents.

1. Les prises de positions récentes

a) L'État

L'exécutif s'est prononcé à deux reprises, au plus haut niveau, sur les contingents communaux. Si l'évolution de ces contingents doit d'abord être définie, dans toute la mesure du possible, par la concertation entre les représentants des collectivités intéressées, on retiendra **que le lien entre les maires et les services de secours est réaffirmé** :

- à l'occasion du congrès national des sapeurs pompiers, à Pau, le 6 octobre 2006, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le report à 2010 de la disparition des contingents communaux devait être exploité pour « *réfléchir sereinement* » sur la problématique qui s'attache à ce « *que le transfert des contributions financières communales et intercommunales ne compromette pas le rôle et la place* » des maires ;
- plus précisément encore, le Président de la République a déclaré, au congrès de la FNIS de Clermont-Ferrand, le 29 septembre 2007 : « *Cette relation à la commune, cette attention de la commune pour le service départemental d'incendie et de secours, je sais qu'il faut les identifier de façon visible (...)* ». Sur la question de savoir s'il faut que « *ce lien se retrouve dans le financement du service* », et tout en renvoyant à la concertation entre les associations des départements et des maires de France, le Chef de l'État a indiqué que la « *sortie de cette situation d'interrogation* » devrait prendre en compte « *la place des communes dans le dispositif* ».

b) Les collectivités, les élus locaux et leurs associations

Les associations représentant les départements et les communes ont engagé une concertation qui traduit une évolution et un rapprochement des idées, qui permet de « dépasser » la question de la suppression des contingents.

➤ Les départements

Le président de l'ADF avait déclaré, au congrès de Pau (octobre 2006) que si les conseils généraux étaient « prêts » à aborder « *l'échéance de la départementalisation complète des SDIS, à travers la disparition (...) des contingents communaux* », il était « *profondément convaincu que le maire est et doit rester un acteur de la sécurité civile et ne pas devenir un simple consommateur de prestations de secours. C'est pourquoi nous devons mettre à profit ensemble un étalement éventuel du calendrier, dû à des raisons techniques, pour nous en assurer* ». A cette occasion, le président de l'ADF réaffirmait l'attachement « *à la formule de l'établissement public SDIS* », par opposition à la « *conseil généralisation* », terme « *ni élégant ni pertinent* ».

Les représentants de l'ADF que la Mission a pu consulter ont d'abord mis l'accent sur la nécessité de faire face aux dépenses à venir. Constatant à la fois les difficultés techniques à l'effacement des contingents et l'absence de consensus sur une telle évolution, ils ont tourné leur réflexion vers la mobilisation et le contrôle des moyens nécessaires au futur financement des SDIS. Cette analyse conduit à n'écarter aucune ressource ni aucun financeur et, par conséquent, à envisager le maintien des contingents, tout en cherchant à y adjoindre des ressources nouvelles et à mieux encadrer la progression de la dépense.

➤ Les communes

L'AMF avait, de façon relativement paradoxale, conservé jusqu'à ces derniers jours la position la plus départementaliste. Issue des arbitrages réalisés en 2002, au moment de la discussion de la loi relative à la démocratie de proximité, cette position était fondée sur l'acceptation du « leadership » départemental, devant favoriser un véritable pilotage des SDIS, en contrepartie de la protection des finances communales assurée par le « gel » des contingents. C'est en ce sens que le Bureau de l'AMF s'est encore prononcé, le 17 octobre 2007. Cette délibération n'a pas suscité le consensus à l'intérieur même de l'Association ; en particulier, plusieurs représentants de l'AMF, au sein du groupe de travail avec l'ADF, s'en sont démarqués. De fait, l'évolution du débat, notamment sur les points de principe relatifs aux compétences de police générale des maires, a conduit l'AMF à soumettre à nouveau la question des contingents communaux à son Bureau, le 31 janvier 2008. Cette instance a infléchi sa position, en acceptant le maintien des contingents, tout en soulignant son attachement au « gel ».

Le groupe de travail mis en place conjointement par l'ADF et l'AMF, à l'automne 2007, a procédé à une analyse de la situation des SDIS, avec l'appui d'un cabinet de conseil (François Lamotte, à Grenoble) mandaté par l'ADF pour réaliser une étude d'ensemble sur « 10 ans de départementalisation » et sur « les SDIS et les services d'incendie et de secours en Europe ». Le groupe de travail n'a pas encore formulé ses propositions, attendues pour le printemps. Mais on peut dire d'ores et déjà qu'il a été le lieu du rapprochement des idées, autour d'un maintien des contingents communaux et de la non application des dispositions de la loi de 2002 à cet égard.

On peut également évoquer la lettre écrite à l'ADF par les présidents des CASDIS des départements de Midi-Pyrénées, le 17 décembre 2007 : « A l'unanimité nous nous prononçons pour le maintien des contributions des communes et EPCI au budget des SDIS. En effet, nous estimons qu'il serait dangereux de réduire encore, voire de couper définitivement toutes relations des maires avec les SDIS ». Les arguments évoqués à l'appui de cette position touchent au caractère « illusoire » d'un mécanisme de transfert entre les DGF des collectivités, à la « dérive » possible des maires « vers un positionnement plus consumériste que gestionnaire », à la « fragilisation du maillage territorial ». Tirant les conséquences de leur engagement, les présidents de Midi-Pyrénées évoquent même le « déplafonnement » des contributions des communes et EPCI.

Enfin, la Mission a rencontré des responsables de 8 départements – dont 6 visites de terrain – représentant des SDIS des différentes catégories, originaux par leur histoire, leurs caractéristiques, leurs effectifs et leurs moyens, les risques auxquels ils sont confrontés, etc. Si les responsables ainsi consultés n'ont vocation ni à s'exprimer au nom de leurs collègues, ni à constituer un « échantillon représentatif » au sens strict, l'impression qui se dégage de ces échanges est claire et va dans le sens du maintien formel des contingents communaux. Les autorités d'un SDIS de la région parisienne, où la départementalisation a été engagée dès les années 1970, avec une très forte réduction des contingents, ont indiqué que « si c'était à refaire aujourd'hui », on conserverait les contributions communales.

c) *Les experts et « acteurs »*

A côté des autorités qui s'expriment avec une légitimité institutionnelle et électorale sur l'évolution des financements des SDIS, il faut mentionner l'analyse d'experts et des « acteurs » essentiels des secours, que sont les sapeurs-pompiers.

Leur position a été exposée par deux associations :

- la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), qui a remis à la Mission, le 9 janvier 2008, une note en faveur du maintien des contingents, et dont on retiendra (au-delà du rappel des données techniques) que leur suppression serait « contraire aux équilibres institutionnels des SDIS, au modèle français de sécurité civile, (...) conduirait à instaurer une césure totale entre les autorités responsables du pouvoir de police (maires, préfets) et les autorités responsables de la gestion administrative et financière » avec « un risque d'effets pervers considérables (...) opérationnels (et) financiers (...) ». **La FNSPF considère donc que « toute rupture du lien financier entre les SDIS et les communes et EPCI doit impérativement être évitée » ;**
- l'Association nationale des directeurs de SDIS (ANDSIS), consultée en la personne de son président, le 23 janvier 2008, a développé des arguments conduisant à la même conclusion, soulignant la nécessité de renforcer l'implication des maires dans la gestion des secours et donc de maintenir leur lien administratif et financier avec le SDIS.

2. Les grandes lignes du consensus : maintien des contingents et financement maîtrisé

Au total, la consultation des autorités publiques et des « acteurs » du domaine des secours fait apparaître des évolutions et des nuances récentes ; elle permet de faire émerger et d'encourager une orientation qui semble pratiquement consensuelle aujourd'hui, notamment depuis l'infléchissement de la position du Bureau de l'AMF, le 31 janvier. Cette conclusion peut se décliner comme suit :

- le maintien formel des contingents communaux s'impose, au regard de difficultés techniques de mise en place du mécanisme DGF, mais surtout, pour la majorité des interlocuteurs, pour des raisons de principe tenant à la fois à l'hétérogénéité des situations locales et au lien à garantir entre les compétences des maires et la gestion des services de secours ;
- parallèlement, l'accent est mis sur une meilleure mobilisation de certaines recettes potentielles (cf. III) ;
- la question de la progression des contingents, au-delà du « gel » dans ses conditions actuelles, n'est pas approfondie ; la Mission propose une piste d'évolution sur cet aspect important et sensible (cf. III) ;
- pour renforcer sa pertinence et son acceptabilité au regard d'une gouvernance départementalisée qui n'est pas remise en cause, le maintien des contingents communaux est à placer dans un cadre plus large qui contribuera à définir, à assurer et à maîtriser la dépense de sécurité civile à l'avenir.

III. LE MAINTIEN DES « CONTINGENTS COMMUNAUX » NE SE CONÇOIT QUE DANS LE CADRE PLUS COMPLET DE DISPOSITIFS DE CONTROLE ET DE MAITRISE DE LA DEPENSE

Le maintien formel des contingents est une réponse ponctuelle à une question technique.

Les interlocuteurs rencontrés par la Mission ont généralement replacé ce problème dans le cadre plus large de l'avenir du financement des SDIS : évolution de la dépense, coût de cette politique publique, effort pour une prévision, un contrôle renforcé, une stabilisation. Une future réforme du financement des SDIS y trouverait un contexte apaisé, nécessaire pour réorganiser les différentes contributions, si cela paraît alors souhaitable.

Cette approche impose des approfondissements dépassant le cadre et les moyens de la présente Mission. On s'en tiendra à des observations et à des préconisations de principe qu'il reviendra à l'administration de préciser, qu'il s'agisse :

- de l'évolution de la dépense et des coûts, avec les outils de leur maîtrise (A) ;
- de l'évolution des recettes, en posant de strictes conditions à la progression éventuelle des contingents (B).

A. Ce que l'on peut apprécier de la progression de la dépense des SDIS renforce l'exigence d'outils de maîtrise ; il faut sortir d'un système trop « auto-prescripteur »

Le thème de la maîtrise de la dépense a été évoqué :

- dès 2001, on relève, dans le rapport d'information du Sénat, sur l'évaluation de l'action des services d'incendie et de secours³, qui dresse un premier bilan de la départementalisation, des appréciations critiques sur la dépense : « *alors que la réforme était censée être financièrement neutre, puisqu'il ne s'agissait que de mettre en commun des moyens existants, elle s'est avérée coûteuse car la mise en commun a suscité des besoins nouveaux (...)* », « *les charges explosent* ». Le rapport signale « *des risques persistants de dérapage* » et préconise un ensemble de mesures pour assurer une gestion rigoureuse ;
- plus récemment, par le Président de la République, évoquant, au congrès de Clermont-Ferrand, « *la nécessaire maîtrise des dépenses des SDIS* » ;
- par le président de l'ADF, au congrès de Pau, le 6 octobre 2006 : « *Donner aux établissements publics SDIS les moyens humains et financiers de répondre aux exigences toujours croissantes de nos concitoyens et à la progression de l'activité opérationnelle, constitue une lourde tâche. (...) (Les élus départementaux) souhaitent une pause réglementaire et budgétaire (...)* ».

1. L'effort pour les SDIS s'est notablement accru ces dernières années

a) Un accroissement de la dépense de près de 42% sur la période 2001/2006

L'analyse de l'évolution des dépenses à partir de 1996 (au-delà des difficultés techniques énoncées en I) est brouillée par les transferts liés à la départementalisation. Les données financières de 1996 reflètent les dépenses des petites structures qu'étaient alors les SDIS, l'essentiel étant retracé dans les budgets communaux. Or il s'avère impossible de distinguer précisément l'augmentation de dépense due aux transferts des budgets communaux vers les SDIS, et les dépenses supplémentaires. En effet, la départementalisation n'a été réalisée ni la même année pour l'ensemble SDIS, ni en une seule année pour chacun, et n'était pas achevée en 2001, contrairement à ce que⁴ la loi prévoyait.

³ Rapport de MM. Alain Lambert, Philippe Marini et Michel Charasse, Sénat, session ordinaire 2001/2002, n°116.

⁴ Cependant les dépenses des SDIS étaient très différentes d'un département à l'autre puisque certains avaient anticipé la départementalisation par mutualisation.

BUDGETS DES SDIS - RECETTES DE FONCTIONNEMENT

En M €	1996	2001	2006
Contribution conseil gal (82 SDIS, 48millions d'habitants)	487	852	1 611
Contribution communes et EPCI	310	1 405	1 566
Autres recettes	72	171	236

Source : cabinet François Lamotte⁵

Sur cette base non exhaustive, mais néanmoins significative, le cabinet François Lamotte a cherché à reconstituer la dépense totale en Euros par habitant, pour les missions d'incendie et de secours (c'est-à-dire, pour 1996, en ajoutant aux contributions versées aux SDIS une estimation des dépenses communales directes).

RECONSTITUTION DES DEPENSES REELLES GLOBALES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT

En Euros par hab.	1996	2001	2006
Conseils généraux	10,1	17,7	33,5
Communes et EPCI	24,1 (17,5 de dépenses directes +6,6 aux SDIS)	26,1	29,2
Autres	1,5	3,1	4,1

Source : cabinet François Lamotte

Ces éléments mettent en évidence une progression sensible depuis 1996 (ici en fonctionnement), liée, à périmètre constant reconstitué, aux dépenses supplémentaires. **Il faut également observer qu'avant même le « gel » des contingents, l'augmentation supportée par les conseils généraux apparaît très supérieure à celle à la charge des communes (pour 1996-2001, respectivement + 75,2% et + 8,3%).**

Cette reconstitution pour 1996, qui n'est pas déclinée pour les années suivantes, demeure fragile ; pour compléter une vue d'ensemble, on peut se reporter à deux séries de statistiques :

- celles de la DDSC, à partir de 2001, en considérant avec les réserves déjà mentionnées que l'essentiel de la départementalisation est réalisé à cette date ;
- celles des payeurs départementaux (comptes de gestion des SDIS), qui démarre en 2003.

Nombre de départements concernés par la mutualisation

	Avant 1980	Entre 80 et 92	Entre 93 et 96	Entre 97 et 2001	Après 2001
Matériels	11	4	8	52	3
SPP	5	2	7	67	1
SPV	4	2	8	66	1
Bâtiments	1	1	2	65	6

Source : cabinet François Lamotte

⁵ La Mission reproduit des données déclaratives et partielles fournies par le cabinet François Lamotte dans le cadre de ses travaux pour l'ADF. Elle n'a pas été en mesure avec la DDSC de réconcilier dans les statistiques dont cette direction dispose pour 1996 les montants des contributions des départements et des communes avec celui des dépenses totales.

RECETTES ET DEPENSES DES SDIS - 2003 / 2006, EN M € (d'après les comptes de gestion)

Exercice	1	2	3	4	5	6 (=1+5)
	CFR	Dont personnel	Contribution des départements	Contribution des communes et des EPCI	DIRE	Total
2003	2 713	1 939	1 169	1 672	626	3 339
2004	2 878 (+6,1%)	2 236 (+15,5%)	1 491 (+27,5%)	1 574 (-5,9%)	688 (+9,9%)	3 566 (+6,8%)
2005	3 047 (+5,9%)	2 389 (+6,8%)	1 678 (+12,5%)	1 616 (+2,7%)	798 (+16%)	3 845 (+7,8%)
2006	3 317 (+8,9%)	2 609 (+9,2%)	1 866 (+11,2%)	1 663 (+2,9%)	816 (+1,9%)	4 133 (+7,5%)
2006/2003	+22,3%	+34,6%	+59,6%	-0,5%	+30,3%	+23,8%

CFR : charges de fonctionnement réelles

DIRE : dépenses d'investissement réel

Seules les dépenses de fonctionnement des départements et par construction des communes sont prises en compte

EPCI : établissement publics de coopération intercommunale

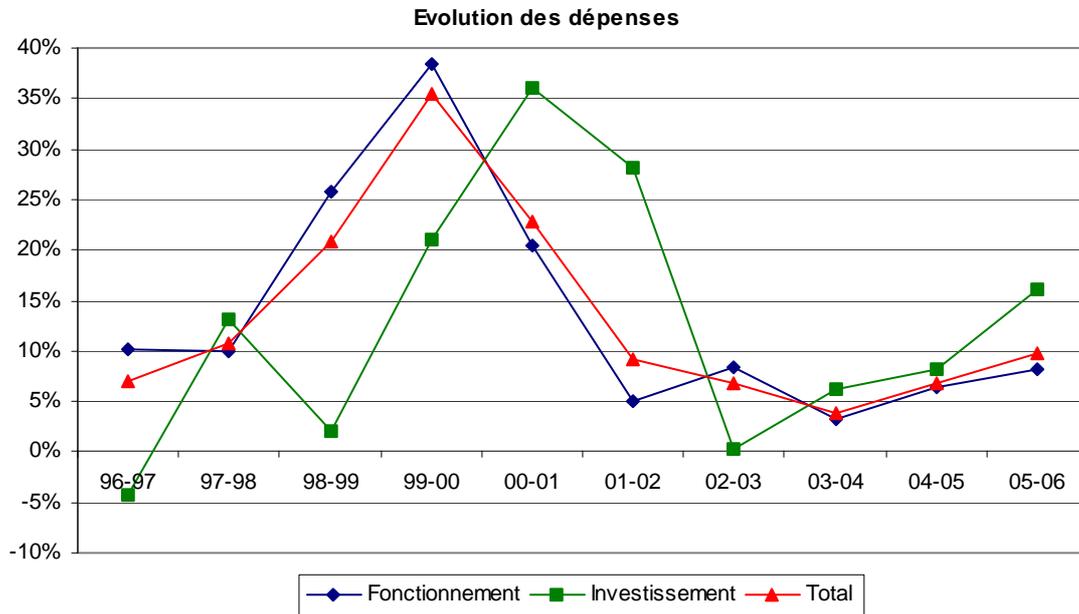
Source infocentre DGCP

DEPENSES DES SDIS DEPUIS 1996

Comptes administratifs	1996	Fonctionnement	968 102 427,62	
		Investissement	285 541 018,41	
		Total	1 253 643 446,03	
	1997	Fonctionnement	1 066 865 441,74	10%
		Investissement	273 560 107,39	-4%
		Total	1 340 425 549,13	7%
	1998	Fonctionnement	1 173 903 413,95	10%
		Investissement	309 488 491,99	13%
		Total	1 483 391 905,94	11%
	1999	Fonctionnement	1 477 265 703,65	26%
		Investissement	315 860 546,03	2%
		Total	1 793 126 249,68	21%
	2000	Fonctionnement	2 046 128 957,24	39%
		Investissement	382 433 716,16	21%
		Total	2 428 562 673,40	35%
	2001	Fonctionnement	2 463 847 000,25	20%
		Investissement	519 932 152,80	36%
		Total	2 983 779 153,05	23%
	2002	Fonctionnement	2 589 380 425,60	5%
		Investissement	666 365 422,07	28%
		Total	3 255 745 847,67	9%
	2003	Fonctionnement	2 806 832 230,62	8%
		Investissement	667 640 294,93	0%
		Total	3 474 472 525,55	7%
2004	Fonctionnement	2 898 993 262,69	3%	
	Investissement	708 955 871,34	6%	
	Total	3 607 949 134,03	4%	
2005	Fonctionnement	3 086 845 934,33	6%	
	Investissement	766 865 923,60	8%	
	Total	3 853 711 857,93	7%	
2006	Fonctionnement	3 341 674 672,24	8%	
	Investissement	889 647 045,74	16%	
	Total	4 231 321 717,98	10%	

Source : DDSC

Si on considère 2001 comme l'année où la départementalisation est pratiquement terminée, l'augmentation des dépenses des SDIS aura été, sur la période 2001/2006, de 35,6% en fonctionnement, de 71,2% en investissement, soit 41,8% au total.



Source : DDSC

A partir de cette évolution globale, on tente d'approcher au plus près l'augmentation nette des dépenses des SDIS, en neutralisant les transferts liés à la départementalisation. Une telle estimation s'avère difficile et nécessiterait de réexaminer l'histoire de chaque service ; en l'état des statistiques nationales, rien ne peut être documenté de manière certaine. Sur cet aspect essentiel, on peut néanmoins citer l'étude réalisée par le cabinet François Lamotte qui a cherché à mesurer l'augmentation des dépenses en fonction de la date de la départementalisation :

- pour les six SDIS entièrement départementalisés avant 1996, le taux est de 9,7% entre 1996 et 2001 et 12,4% entre 2001 et 2006 ;
- pour les vingt cinq départements ayant achevé leur départementalisation avant 2001 le taux est de 28% entre 2001 et 2006 ;
- il passe à 46% pour les 79 SDIS ayant répondu à l'enquête.

Le consultant conclut que « l'évolution des charges correspond essentiellement à la modification du périmètre des charges des SDIS, lié à la départementalisation ». Cependant quand on examine la situation dans l'Essonne, départementalisé dès sa création au début des années 70, les taux de progression sont beaucoup plus élevés : 37,9% entre 1996 et 2001 ; 76,8% entre 2001 et 2006, ce qui constitue au moins un contre-exemple, voire remet en cause l'interprétation proposée.

b) *L'accroissement de la dépense traduit une modernisation d'ensemble au sein de laquelle la part destinée aux personnels (effectifs, masse salariale) constitue le déterminant principal*

A partir des comptes administratifs des SDIS, on a recherché les facteurs explicatifs de la dépense depuis 2001. Les déterminants suivants ont ainsi été envisagés, en classant les départements en fonction de leur population⁶.

➤ La part relative du financement départemental a-t-elle influé sur l'évolution des dépenses ?

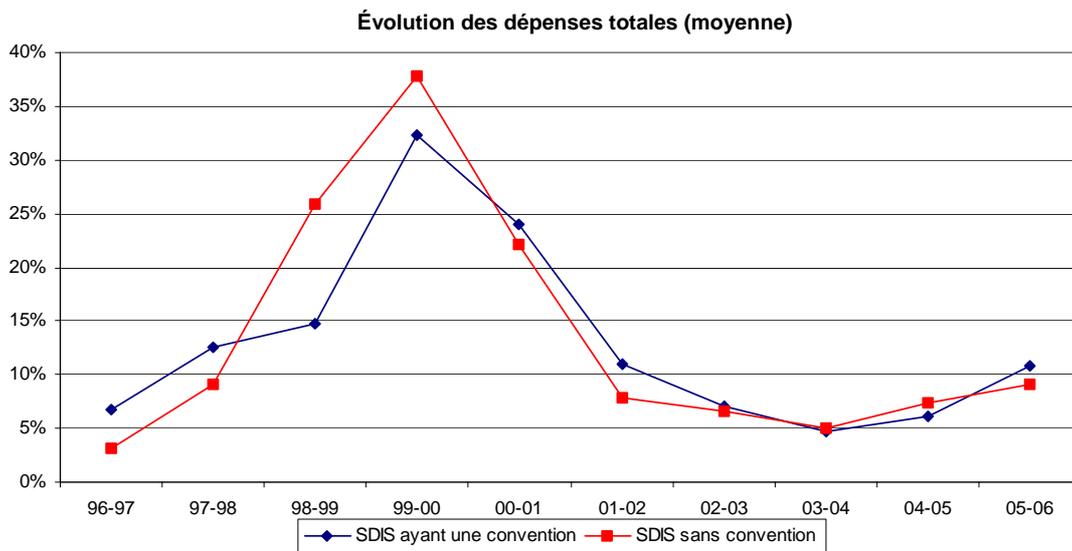
Lorsque la part du département est initialement faible et que les contingents communaux sont gelés, la contribution du conseil général doit supporter l'essentiel de l'augmentation, ce qui aurait pu entraîner une modération de la dépense à la demande du département. Or, parmi les départements de classe 1, les augmentations les plus importantes de la dépense concernent les deux SDIS pour lesquels la contribution du conseil général est proportionnellement la plus et la moins importante (l'Essonne et le Nord, cf. Annexe 3).

➤ L'approbation des SDACR a-t-elle entraîné un accroissement des investissements et du fonctionnement (embauche de SPP) ?

L'examen des dépenses d'investissement ne permet pas de réponse tranchée. On observe une forte augmentation de ces dépenses, peu après l'approbation du SDACR, dans le Nord, en Loire-Atlantique, dans le Bas-Rhin. Mais on trouve des départements où la dépense augmente régulièrement, sans marquer d'à-coup consécutif à l'approbation du schéma (Meurthe-et-Moselle, Vendée, cf. Annexe 4).

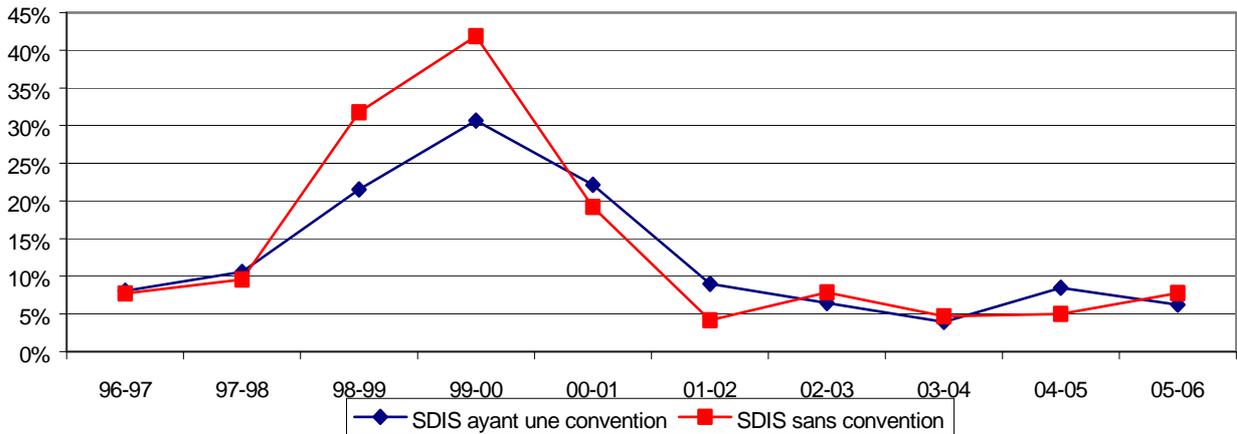
➤ La convention entre le SDIS et le conseil général (en principe obligatoire) a-t-elle permis de maîtriser la dépense ?

Le graphique ci-après ne fait pas apparaître de différence d'évolution de la dépense entre les SDIS, suivant qu'ils ont, ou non, établi une convention pluriannuelle avec le département. Contrairement à certains espoirs, ces conventions n'apparaissent pas, aujourd'hui au moins, comme un frein à la dépense.

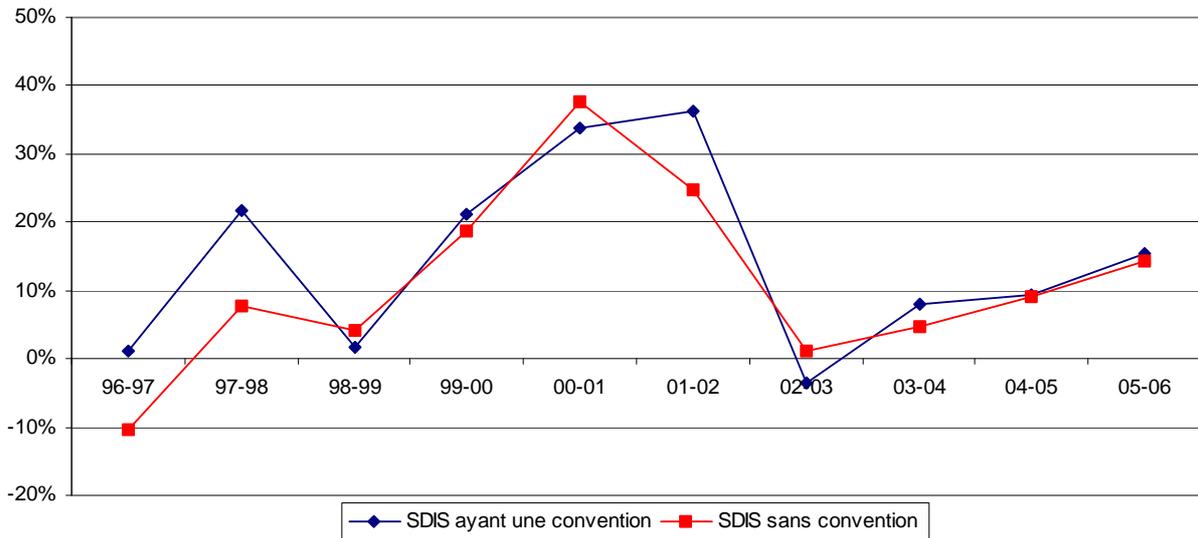


⁶ La classe 1 correspond aux départements de plus de 1,1M habitants,
la classe 2 entre 700 000 et 1,1M habitants,
la classe 3 entre 500 et 700 habitants,
la classe 4 entre 300 et 500 habitants,
la classe 5 moins de 300 000 habitants.

Évolution des dépenses de fonctionnement (moyenne)



Évolution des dépenses d'investissement (moyenne)



Source : DDSC.

➤ Dans la mesure où les dépenses de personnel représentent l'essentiel du budget de fonctionnement des SDIS (76 à 79%, entre 2002 et 2006), quelle est la part de l'évolution des effectifs SPP dans l'accroissement de la dépense ?

La part des vacances des sapeurs-pompiers volontaires (400 M euros en 2006⁷) est minoritaire dans la masse salariale. Pour autant, le rapprochement de l'évolution des dépenses et de l'effectif professionnel ne dégage pas d'enseignement clair : l'Essonne connaît une augmentation des charges de plus de 70% et un accroissement de ses effectifs de 10%, alors qu'en Isère ces taux sont respectivement de 30% et 50% (classe 1). En classe 4, l'Aube et l'Ardèche ont des dépenses qui progressent de l'ordre de 40%, sans recrutement pour l'Aube mais avec 40% de recrutement supplémentaire en l'Ardèche. Seul le retard des transferts de départementalisation, réel dans le département de l'Aube, peut expliquer ces écarts (cf. Annexe 5).

⁷ Source cabinet François Lamotte et statistiques des SDIS.

➤ Quelle est la part du renchérissement du coût unitaire du sapeur-pompier dans l'accroissement de la dépense ?

L'augmentation de la masse salariale explique une bonne partie de l'accroissement des dépenses :

En M Euros

1996	2001	2006
Non significatif	1 584	2 632
		+66%

L'évolution parallèle des effectifs est la suivante :

	2001	2006
Sapeur pompiers professionnels	31 700	38 100 (+20,2%)
Personnel administratif technique et spécialisé	5 800	10 200 (+75,8%)
Sapeur pompiers volontaires	191 500	201 800 (+5,4%)
Total	229 000	250 100

Source : DDSC

On peut estimer que le coût unitaire des vacances SPV est passé de 1 385 € à 2 039 € sur la période⁸, soit une masse salariale qui passe de 265 M€ à 411 M€. Le reste de l'augmentation (902 M€) serait donc à répartir entre le quasi doublement des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS), l'augmentation significative du nombre de professionnels et l'amélioration de la rémunération des personnels déjà en place.

Le rapprochement de deux pourcentages d'augmentation (68% pour la masse salariale hors vacances, 29% pour le nombre d'emplois hors volontaires) montre un très important renchérissement du coût unitaire⁹.

D'un point de vue macro économique, l'INSEE, en novembre 2006, sur des rémunérations de 2004, a montré que le salaire moyen dans les SDIS (PATS inclus) était de 25 000 € soit autant que la fonction publique d'État : dans un cas la catégorie A représente 52% des effectifs, dans l'autre à peine 14%.

Alors qu'à sa création, la filière des sapeurs-pompiers, était calée sur la filière technique de la fonction publique territoriale (FPT), elle a depuis engrangé beaucoup d'avantages, et notamment :

- pour ce qui est des sapeurs et des sous-officiers, alors que la filière des adjoints techniques nécessite au moins un examen professionnel pour parcourir l'ensemble de la catégorie C, les sapeurs-pompiers peuvent atteindre le grade d'adjudant linéairement. Par ailleurs, le grade de major a été créé en 2001 ;
- pour ce qui est des officiers, le double niveau de recrutement prévu à l'origine a été abandonné et les carrières ont été accélérées. Le nombre de colonels et de lieutenants-colonels a plus que doublé depuis 1997 et la répartition entre lieutenants et capitaines s'est inversée (2 000 lieutenants et 600 capitaines en 1997, 1600 capitaines et 900 lieutenants aujourd'hui).

⁸ Source : cabinet François Lamotte.

⁹ De façon tout à fait inattendue, aucune des directions qui ont la charge dans l'administration de l'État de négocier avec les représentants des sapeurs-pompiers ou de contrôler les grands équilibres entre filières et entre fonctions publiques n'a été en mesure de produire des documents retraçant l'évolution des coûts depuis quelques années. On ne peut donc que produire un faisceau d'éléments montrant que l'évolution de la rémunération des SPP a été plus favorable que dans les autres filières de la FPT.

Compte tenu du poids de la masse salariale, la Mission a cherché à examiner comment les SDIS déterminent leurs recrutements. Elle n'a trouvé aucune relation entre les recrutements supplémentaires et l'état du volontariat, pas plus qu'avec l'effectif des PATS.

Il apparaît néanmoins que :

- certains SDIS ont limité le recrutement de professionnels, entre 2001 et 2006, en dépit de la mise en place des 35 heures. Il semble qu'il y ait un modèle de gestion, privilégiant la maîtrise de la dépense, fonctionnant par normes de progression, résistant aux demandes ou revendications ;
- le nombre de PATS semble largement dimensionné ;
- enfin, il semble qu'il y ait une véritable « politique de l'offre » nécessairement coûteuse, dans un certain nombre de départements. En particulier, l'implication des SDIS dans les secours à victime et aides à personne, très différente d'un lieu à un autre, paraît largement influencée par le nombre de SPP.

Département	Population DGF 2006	Nb SPP/ 10 000 hab.	Nb PATS/ 10 000 hab. (2005)	Nb interventions/ 10 000 hab.	Secours à victime + aides à personnes/ 10000 hab.
Alpes-Maritimes	1 165 850	13,00	3,78	1 039	611,87
Bouches-du-Rhône	1 051 559	10,90	3,31	1 176	662,03
Gard	684 943	10,00	2,20	638	430,46
Var	1 085 755	9,40	1,65	767	464,97
Hérault	1 039 768	7,10	1,51	551	355,99
Loire	759 007	7,10	1,28	569	321,25
Ille et Vilaine	951 941	6,80	1,40	464	309,19
Meurthe et Moselle	724 278	6,70	1,02	510	336,45
Oise	783 028	6,20	1,07	712	463,88
Maine et Loire	755 542	6,00	1,51	412	258,86
Calvados	729 128	5,90	1,07	535	332,75
Moselle	1 045 858	5,90	0,53	582	410,42
Somme	578 861	5,60	1,38	590	357,08
Bas-Rhin	1 046 657	5,60	1,02	505	219,83
Saône et Loire	574 931	5,60	1,37	197	62,42
Indre et Loire	582 047	5,20	1,84	391	258,81
Finistère	921 635	5,00	0,48	441	301,08
Haut-Rhin	726 327	4,90	0,96	488	191,57
Morbihan	745 188	4,40	1,27	486	346,84
Eure	569 908	4,20	1,90	650	417,54
Ardennes	296 574	3,90	1,99	399	219,10
Côtes d'Armor	599 963	3,90	1,78	508	362,44
Aube	377 303	3,80	0,53	366	155,10
Ardèche	327 809	3,80	1,68	582	361,09
Mayenne	301 092	3,80	1,43	429	273,84
Orne	310 989	2,80	1,32	387	216,44

Source : Inspection de la défense et de la sécurité civiles et Mission – cf. également Annexe 6

2. Les dépenses des SDIS sont trop « auto-prescrites »

a) Peu de tutelle ou de contrôles externes

Etablissement public autonome, le SDIS n'est soumis à aucune tutelle particulière. Ses actes sont exécutoires de plein droit, il n'y a ni « commissaire du gouvernement », comme dans les établissements de l'État, ni approbation de certains actes (en particulier les budgets ou les emprunts) par une autorité de contrôle. La décision du conseil d'administration est souveraine. Toutefois, dans la mesure où l'effort financier nouveau, compte-tenu du « gel » des contingents communaux, tend à être supporté par les départements, les budgets du SDIS et du conseil général doivent être en cohérence. Ceci ne doit, en principe, pas poser de difficultés au regard de la composition des CASDIS.

Au-delà de cette harmonie avec le département, force est de constater que les budgets des SDIS ou les décisions qui ont des impacts financiers sont arrêtés dans un cadre où se retrouvent peu des principes de base du contrôle ou de l'exercice de la tutelle publique, tels qu'ils sont généralement enseignés et recommandés.

Il est communément admis, en effet, que la tutelle se développe selon un double axe, l'un financier, l'autre technique. Le contrôle s'exerce en dehors de l'établissement, en ayant recours à des spécialistes. Ainsi, la tutelle hospitalière assurée par les agences régionales d'hospitalisation (ARH) associe des gestionnaires et des médecins à même d'engager avec leurs pairs un dialogue susceptible d'aboutir à des économies.

Dans les SDIS, l'encadrement supérieur du service (le directeur et ses principaux collaborateurs), joue plusieurs rôles. Il prépare les budgets, il conseille le président du conseil d'administration, il argumente auprès du président du conseil général et du préfet. Maîtrisant l'élaboration de la planification, il légitime « en amont » les dépenses futures. Certes, le SDACR est approuvé par le préfet, sur avis conforme du CASDIS et du conseil général. Mais sa préparation technique repose sur l'équipe du SDIS (ni la DDSC, ni la zone de défense, ni le service de défense et de protection civile de la préfecture n'interviennent réellement, pas plus en tant que conseil que pour validation). Or ce schéma détermine, directement ou indirectement, les recrutements à venir, les implantations des centres de secours ou l'achat de matériel.

b) Une limitation volontaire des références nationales

Le rôle d'autoprescription des SDIS est accentué par la faiblesse du parangonage. De fait, les références manquent.

Il n'y pas de contre expertise réelle au sein des conseils généraux ou des préfectures, et s'il s'en trouvait une, elle hésiterait sans doute à s'ériger en « contre pouvoir ».

Il n'y a pas d'approbation préalable, ou même d'examen systématique par la DDSC des organigrammes, règlements d'emploi, plans, etc. Les préfets peuvent certes recourir à l'administration centrale pour un avis, mais ils le font rarement.

La DDSC produit des références nationales et locales, des éléments de comparaison. Chaque département se trouve ainsi en mesure de se « situer » de façon assez globale, en termes d'effort financier, d'effectifs, d'équipement, d'activité opérationnelle. Deux outils sont à signaler à ce titre :

- les « *statistiques nationales* » (données financières, description des situations, des moyens...), produites depuis une vingtaine d'années, accessibles à tous pour les dernières années ;
- au-delà des statistiques financières, la définition d'indicateurs nationaux de sécurité civile, pertinents pour mieux guider l'action des services, est en cours (démarche dite « INSIS »).

En matière de planification, la politique développée en particulier depuis 1996, laisse l'appréciation des risques et des moyens correspondants à une analyse locale. Ainsi, le SDACR est défini au plan national dans son « esprit », mais les réalisations départementales sont d'une précision, voire d'une architecture, variables. Il est significatif, à cet égard, de constater que le seul « bilan national » de la réalisation des SDACR émane de l'Association des directeurs de SDIS, et remonte à 2002. On y lit que, dès 1997, « *l'administration centrale a réduit les ambitions initiales du SDACR à un simple document d'orientation sans normes ni obligations* ». Constatant la relative diversité des méthodes et de la précision des schémas, mais surtout les écarts dans les choix portant sur les déterminants des opérations de secours (délais d'intervention, choix des équipements et de leur implantation, importance et composition des effectifs de garde), l'étude souligne que « *les SDIS ont été totalement livrés à eux-mêmes* » pour finaliser leurs SDACR, et que « *l'abandon de toute idée d'échelles de risques et de niveaux de réponse (...) conduit à renoncer de fait aux comparaisons entre départements et à l'intégration zonale et nationale* ».

L'inspection de la défense et de la sécurité civile passe tous les cinq ans dans chaque SDIS. Ses rapports s'attachent au respect des nombreuses réglementations, aux relations internes, aux conditions d'emploi ; sauf exception, cette approche conduit logiquement à des dépenses de mise aux normes.

Enfin, on connaît la popularité traditionnelle des sapeurs pompiers et la sensibilité du thème de la sécurité, auprès de la population ; ce contexte favorise naturellement la dépense.

3. Il faut en sortir : pistes de maîtrise, à approfondir par l'administration

a) Des consolidations statistiques nationales plus parlantes

Les difficultés rencontrées pour broser le paysage financier des SDIS, même depuis 2001, amènent d'abord à envisager une mise à jour des informations collectées par l'administration. Il s'agirait de cerner, chaque année, l'ensemble des dépenses et de mieux identifier les déterminants de leurs évolutions, département par département, afin de disposer de consolidations nationales interprétables. **L'administration devrait pouvoir expliquer, pour chaque exercice, au plan national, les accroissements de la dépense, fournissant une base objective aux débats de la CNIS.**

Au-delà, il convient surtout de travailler à la mise en place d'outils de contrôle et de maîtrise de la dépense. Trois pistes principales se dégagent :

- le développement des indicateurs et références ;
- un recours plus fréquent à l'expertise nationale, un certain encadrement de la planification ;
- une prise de conscience partagée de l'ampleur de l'effort consenti pour la modernisation des SDIS.

b) Intérêt et limites des indicateurs et références

La réflexion sur les indicateurs amène à envisager d'aller plus loin que l'existant, vers des « référentiels » touchant l'équipement, le fonctionnement, les « standards » d'organisation des secours. Cette piste justifierait des approfondissements, mais présente aussi des difficultés :

- ces références ne sont ni des moyennes (ce ne seraient que des statistiques), ni des objectifs, ni des « plafonds », ni des « planchers », notions malaisées à appliquer aux situations locales, plutôt incitatives à un accroissement de dépense (incitant à dépasser l'objectif), ou susceptibles d'engager la responsabilité pénale de nombreux acteurs... Mais si la référence se limite à une appréciation abstraite de l'effort qui pourrait être consenti raisonnablement, face à tel ou tel risque, dans des conditions standard, elle est peu opérationnelle et délicate à « décliner » ;

- il faut éviter que les références se transforment en normes précises, qui sont plutôt des facteurs de dépense. Il ne semble pas souhaitable de revenir à ce qui s'apparentait, jusque dans les années 1980, à des tableaux détaillés d'effectifs et de dotations ;
- enfin, les références doivent s'intégrer dans un système qui, depuis la définition des SDACR au moins, laisse une marge d'appréciation importante à l'échelon local, confronté aux risques. Pour des raisons tenant notamment à la diversité des situations (types de risques, infrastructures, répartition de la population, moyens spécifiques,...), on ne remet pas en cause l'appréciation locale – mais on propose de l'améliorer par un appui et une expertise nationale.

c) Une planification mieux encadrée : solliciter davantage l'expertise de l'administration centrale

On peut envisager une planification mieux encadrée, stabilisatrice, avec :

- un renforcement des éléments de définition nationale des principaux documents et de leur révision : SDACR, organigrammes, règlements d'emploi. **L'encadrement réglementaire des plans serait alors à revoir et compléter, ouvrant un important chantier pour la sécurité civile ;**
- une expertise nationale sur les documents départementaux. Cette expertise consisterait soit en une consultation facultative de l'administration centrale, soit en une saisine systématique, préalable à l'adoption des textes d'organisation et de planification. **L'expertise porterait sur l'analyse des situations, les orientations opérationnelles et l'adaptation des moyens ; elle devrait être faite dans un esprit de promotion de la qualité des secours, mais aussi de maîtrise de la dépense – la CNIS pourrait contribuer à définir les conditions de ces consultations.**

d) Une prise de conscience partagée de l'ampleur de l'effort réalisé

Il s'agirait de faire valoir, collectivement et solennellement, l'importance de l'effort réalisé ces dernières années et la qualité de la modernisation entreprise. Sur cette base, et au regard de la situation des finances publiques, les « gestionnaires » de la sécurité civile pourraient prendre, chacun pour ce qui le concerne et dans la mesure de sa maîtrise des déterminants de la dépense, la résolution de porter une attention particulière à sa modération, dans les années qui viennent. Cette démarche doit être à la fois consensuelle et formalisée dans un cadre approprié : une CNIS au rôle renforcé, le Conseil supérieur de la sécurité civile, une conférence *ad hoc*...

C'est sans doute dans cet état d'esprit que le président de l'ADF appelait à une « *pause réglementaire et budgétaire* », dans l'objectif de parfaire la départementalisation dont les « acteurs » de la sécurité civile sont « *collectivement comptables* » (congrès de la FNSPF, Pau, octobre 2006).

Au-delà de la question des contingents communaux, le présent rapport doit contribuer à cette prise de conscience.

B. Du côté des recettes : diversifier le cas échéant les partenaires, mais surtout réaffirmer la place du financement communal et permettre de faire évoluer les contingents communaux avec l'accord des représentants des maires

1. Il ne faut pas surestimer les recettes nouvelles

a) Travailler sur les recettes ne doit pas être assimilé à de la résignation sur la dépense

La récente réflexion conjointe ADF-AMF met en avant l'attente de recettes nouvelles, reportant une part au moins de la charge des dépenses supplémentaires sur des acteurs extérieurs. Le groupe de travail semble en avoir identifié trois : l'assurance maladie, les sociétés d'autoroute, les assurés notamment contre l'incendie.

Ce choix repose-t-il sur une hypothèse implicite de hausse continue des dépenses des SDIS ? La participation de nouveaux financeurs ne paraît pas perçue comme un moyen de diminuer les contributions des collectivités, mais conduirait plutôt à l'arbitrage de dépenses nouvelles.

Parallèlement à des arbitrages de court terme, la Mission insiste sur le nécessaire effort de maîtrise de la dépense et la recherche de références et de justifications pour le niveau de service qui sera choisi, à l'avenir. Certes, les comparaisons internationales, pour autant qu'elles soient pertinentes au regard de la diversité des organisations dans chaque pays, montrent que le coût des secours, en France, est plus proche de celui de l'Italie et de l'Espagne que du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Mais il ne doit pas s'agir de s'aligner, dans chaque secteur, sur la dépense la plus forte des pays membres de l'Union européenne, sauf à accepter que le taux des prélèvements obligatoires français augmente encore. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que des risques de dépenses supplémentaires potentielles demeurent. Le coût actuel est sans aucun doute minoré par l'importance du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Il ne peut être exclu que, dans les décennies à venir, une partie doive être remplacée par des sapeurs-pompiers professionnels. Une éventuelle marge de manœuvre apportée par des recettes nouvelles doit donc être regardée avec beaucoup de précaution.

b) L'assurance maladie ?

Ni la Mission, ni le groupe de travail AMF-ADF ne peuvent se substituer au comité mis en place par les ministres chargés de l'Intérieur et de la Santé, sur ce thème. On peut toutefois observer que pour le secours à personne, l'intervention des sapeurs-pompiers est globalement plus coûteuse que celle des ambulanciers, pour des raisons liées à l'armement des véhicules et au coût salarial¹⁰. Dans la mesure où ce surcoût correspond à des choix ou des contraintes propres au monde des sapeurs-pompiers, on ne voit pas de raison pour que l'assurance-maladie accepte de remettre en cause le principe actuel d'alignement sur le moins disant : le versement de 100 € environ est égal à la moyenne des montants versés aux ambulanciers privés.

Il faut également relativiser la question des carences hospitalières. Sur ce sujet, le rapport IGA / Inspection de la défense et de la sécurité civiles¹¹ (juin 2004) rappelle que :

- les quelque 200 000 sorties pour carence ne représentent que 11,6% des sorties de véhicules d'assistance et de secours aux victimes (VSAV) et 6,6% des interventions des sapeurs-pompiers ;
- elles équivalent à une très faible part des transports des ambulances privées (2,5%) ;
- le montant attendu de l'assurance-maladie ne correspond qu'à 0,56% des contributions des collectivités locales.

Sur le terrain, la Mission a rencontré des situations contrastées :

- stabilité de ces interventions et accord de paiement forfaitaire d'interventions par un centre hospitalier d'ailleurs incapable de suivre le nombre précis de sorties demandées ;
- diminution du nombre de carences enregistrées et donc payées à la suite de ce que le SDIS considère comme des « requalifications » contestables ;
- importante augmentation des carences et de leur remboursement, les médecins du SMUR étant également médecins de sapeurs-pompiers...

Le financement complémentaire à attendre semble donc relativement modeste.

¹⁰ Les véhicules des SDIS sont armés par trois ou quatre personnels là où deux ambulanciers suffisent. L'argument présenté pour défendre ce suréquipement est que l'équipage appelé à procéder à un simple transport peut être en raison de l'urgence détourné de sa mission initiale au profit d'un accident de la route.

¹¹ Rapport sur les carences ambulancières supportées par les SDIS (X. Prétot, C. Desforges, S. Escande-Vilbois, colonel B. Fleury).

c) Les interventions sur autoroutes ?

Chaque SDIS signe une convention avec les concessionnaires pour les autoroutes passant sur le département. La règle est le remboursement lorsque les sapeurs-pompiers interviennent le long de la bande roulante (c'est à dire à la suite d'accidents de la circulation) : il s'agit généralement d'un remboursement forfaitaire, sauf intervention de moyens importants (plan rouge, par exemple). En revanche, sur les aires de service et de repos (il s'agit plutôt de secours à personne), les interventions sont gratuites – mais pas toujours...

Il est difficile d'avoir une idée précise de l'activité concernée. L'information n'était disponible dans aucun SDIS visité par la Mission. Selon les lieux, l'intervention gratuite est plus ou moins importante que l'activité rémunérée.

Là aussi quel que soit le résultat d'une négociation où les concessionnaires tenteront de limiter leurs charges, le supplément de financement pour les SDIS sera faible.

d) Les assurances ?

Certains considèrent que les assurances bénéficient de l'efficacité des secours, notamment en cas d'incendie, et qu'elles pourraient cofinancer les SDIS, à ce titre. Au mieux cependant, elles n'admettraient sans doute de contribuer que pour l'amélioration des performances actuelles. On peut imaginer qu'en contrepartie, elles formuleraient des exigences de délais, de qualité des interventions, etc. On peut redouter la mise en place de mécanismes complexes, pas nécessairement à l'avantage global des SDIS, et sans doute peu rémunérateurs. **Quant à une taxe sur les contrats d'incendie, elle impose au consommateur (qui le plus souvent n'a pas le choix) un prélèvement obligatoire supplémentaire.**

e) Un impôt ou une taxe affectée ?

Plusieurs modalités de mise en œuvre peuvent correspondre à cette orientation pour une meilleure identification des ressources (et donc aussi des dépenses) destinées aux SDIS :

- à fiscalité locale inchangée, une meilleure présentation de l'action des collectivités, faisant mieux apparaître l'effort réalisé pour les services et missions de secours. Si une description détaillée des politiques publiques et des dépenses qui y sont associées ne peut qu'être encouragée, on peut néanmoins douter de son efficacité pratique et rapide pour contribuer à la maîtrise de la dépense ; au contraire, la popularité des sapeurs-pompiers, conjuguée à l'attention portée aux questions de santé et de sécurité, **pourrait faciliter un accroissement consensuel de la dépense ;**
- une taxe nouvelle et spécifique, affectée aux SDIS, dont on rappellera simplement qu'il n'est pas souhaitable de les multiplier, pour la bonne gestion des finances publiques et la préservation du rôle social de l'impôt général.

f) L'État ?

Enfin, la « tentation » peut être forte d'un recours à l'État pour contribuer à couvrir une progression de dépenses dont un bon nombre est, en partie au moins, déterminé par des normes nationales.

Les « contraintes » législatives ou réglementaires pèsent, en effet, sur les SDIS, comme sur l'ensemble des « destinataires » de ces textes de portée générale qui n'ouvrent pas de droit à compensation financière.

Plus généralement, le recours à l'État, sans même rappeler la situation des finances publiques, serait en contradiction avec les principes d'organisation des compétences en matière de secours :

- le secours « local », associé à la police municipale, n'a jamais été de la compétence directe de l'État ; il ne s'agit pas d'une décentralisation, où les conditions financières des transferts peuvent donner lieu à débat avec la collectivité nationale. Au contraire, la police municipale est une compétence propre et obligatoire du maire, et engage le budget communal. Le préfet intervient dans le souci de l'intérêt général et pour l'efficacité opérationnelle (mise en demeure ou sinistre dépassant les limites d'une commune) ;
- les missions de prévention (commissions de sécurité) ne sont pas à imputer à l'État, mais relèvent également, pour l'essentiel, des compétences des maires ;
- enfin, en matière de sécurité civile, un certain partage des rôles s'opère entre les collectivités. Si l'État n'intervient pas dans la mise en place des moyens locaux de secours, il supporte des charges qui correspondent à l'expression de la solidarité entre les territoires (colonnes de renfort, par exemple), ou encore à des enjeux majeurs (moyens nationaux de lutte contre les feux de forêts, moyens spécialisés), ou même à certaines opérations de modernisation (FAI pour la mise en place du réseau de transmissions, etc.). L'effort national pour la sécurité civile est important ; il est rappelé en Annexe 7.

2. Surtout, il faut réaffirmer la place légitime et naturelle du financement communal

Les positions institutionnelles comme les éléments de fait et de droit recueillis par la présente Mission conduisent au maintien formel des contingents communaux, et plus généralement à la réaffirmation du rôle des maires dans l'organisation des secours (dans le prolongement de la loi d'août 2004). Parallèlement, la nécessité d'un pilotage administratif clair et fort des SDIS amène à confirmer, de façon consensuelle également, la majorité départementale au CASDIS et le rôle du président du conseil général ou de son délégué. La conciliation de ces orientations passe par une série de dispositions relatives à l'évolution du financement communal et au fonctionnement des CASDIS.

a) Généraliser un cofinancement communal pour l'immobilier des centres de secours

La réalisation des projets immobiliers de centres de secours obéit à des schémas divers, allant d'une absence totale de participation de la commune (voire la vente du terrain au SDIS, au prix fort - Essonne) à la mise à disposition du terrain ou même à un cofinancement de la construction (Gironde, Aube).

L'intérêt que la commune doit conserver pour l'implantation d'un équipement de sécurité, sur son territoire, dont ses habitants bénéficieront dans les meilleures conditions opérationnelles, amène la Mission à **recommander un alignement sur une procédure incluant une participation communale, pour la mise à disposition des terrains et pour la construction des centres de secours.**

b) Laisser la possibilité de faire évoluer les contingents, en fonction des besoins, et avec l'accord des représentants des maires

Le souci de ménager les finances communales, à l'avenir, a conduit le Bureau de l'AMF à insister sur son attachement au « gel » des contingents.

Cette position compréhensible rigidifie toutefois un système qui doit s'adapter aux besoins locaux. Il paraît donc, au terme d'une mission qui a été l'occasion de réaffirmer la compétence communale en matière de secours, qu'une certaine évolution de ces contingents devrait demeurer possible, dans des conditions restrictives et protectrices des finances et de la volonté communales.

La loi de 1996 imposait la majorité qualifiée pour les délibérations relatives au budget du CASDIS. La loi de 2002 a abrogé cette disposition. Si le maintien des contributions communales s'accompagne de leur dégel, et **dans la perspective d'une meilleure maîtrise de la dépense, il serait souhaitable de réintroduire une règle spécifique de majorité. Les délibérations relatives aux contingents pourraient ainsi être prises à la majorité qualifiée, suivant des modalités à approfondir (majorité des 2/3, majorité spécifique parmi les représentants des maires...).**

c) Mieux représenter les communes et EPCI au CASDIS

Parallèlement à la réintroduction d'une majorité qualifiée pour les votes relatifs aux contingents, la réaffirmation du rôle des maires devrait se traduire dans le fonctionnement des CASDIS.

Après les derniers aménagements, le nombre des membres du CASDIS peut varier de 15 à 30. Les représentants du département disposent d'au moins 3/5 du nombre total des sièges, tandis qu'au moins 1/5 des sièges revient aux communes et EPCI dont la représentation est modulée en fonction de la population (et non plus du montant de leurs contributions). La loi confie de droit la présidence du CASDIS au président du conseil général ou à un membre du CA désigné par lui. Un au moins des trois vice-présidents est élu parmi les représentants des maires et des EPCI. Aujourd'hui, 22 présidents de conseils généraux ont pris eux-mêmes la responsabilité du CASDIS. Pour l'ensemble des CASDIS (moins cinq départements), les membres sont répartis de la manière suivante :

- 1 302 représentants des départements ;
- 428 représentants des communes ;
- 270 représentants des EPCI.

On constate, après application des règles de dévolution des sièges fixées par la loi de 2004, que le dernier cinquième des membres est composé majoritairement, mais pas exclusivement, par des représentants des communes et EPCI (298, et 102 pour les représentants des départements).

Dans ce cadre, plusieurs pistes peuvent être évoquées, à approfondir entre l'administration et les élus :

- sans mettre en cause la majorité départementale à 3/5 des membres du CASDIS, le nombre de représentants des maires et des présidents d'EPCI pourrait être systématiquement porté à 2/5. Le nouvel équilibre ainsi créé entre le département et les communes ne pourrait qu'encourager les maires à s'engager davantage dans la vie de l'établissement comme dans l'exercice de leurs responsabilités opérationnelles. Par ailleurs, elle serait plus conforme à l'importance du financement communal dans les budgets des SDIS ;
- on peut également envisager la présence au CASDIS, dans des conditions à préciser, de représentants des maires spécialement concernés ou représentatifs (association départementale des maires, collèges de maires en fonction de la répartition des centres de secours,...) ;
- on peut encore évoquer un éventuel « premier vice-président » qui serait choisi parmi les représentants des maires, etc.

CONCLUSION

La réforme de 2002 est intervenue alors que la départementalisation issue de la loi de 1996 venait officiellement de s'achever un an auparavant. Elle a tenté de déplacer une nouvelle fois le fragile équilibre entre l'État, le conseil général et le maire. En échange d'une main-mise possible du département sur les SDIS (dont on espérait aussi une maîtrise des dépenses), les communes ont obtenu d'être protégées des conséquences financières de mesures décidées en dehors d'elles.

Devenu une direction comme une autre du conseil général, le SDIS aurait connu une authentique tutelle qu'il était possible de mettre en place. Mais ce choix impliquait la remise en cause du rôle de maire, relégué au mieux à ses seules compétences de sauvegarde. Les présidents de conseils généraux ont eux-mêmes abandonné cette solution qui exigeait pour être efficace une réforme de la loi et des mentalités trop lourde par rapport aux avantages escomptés.

Ces déplacements de barycentre ont dû composer avec les histoires locales, ce qui explique la variété des situations auxquelles on aboutit.

De ces configurations à chaque fois particulières où finalement les « décideurs » locaux manquaient de points de comparaison, les sapeurs-pompiers ont tiré parti : en modernisant les capacités d'intervention grâce à la place qu'ils occupent dans la technostructure des SDIS, et en améliorant la situation des personnels par le partage des rôles entre les syndicats représentant les SPP et la FNSP qui étend sa défense aux intérêts des volontaires.

Dès lors, à partir du moment où personne ne souhaitait remettre en cause le rôle du maire dans la prévention et la gestion des sinistres de toute nature qui peuvent affecter sa commune, le maintien des contingents communaux, témoignage tangible de l'articulation possible entre un service départemental et une compétence communale est indispensable. Il s'est trouvé a contrario justifié par l'incapacité d'organiser dans des délais brefs la péréquation inter et intra départementale préalable, destinée à éviter de figer des inégalités criantes.

Si tout le monde s'accorde y compris les représentants des communes pour considérer que les contingents communaux doivent être maintenus, le rythme de leur progression à l'avenir fait débat. Tout naturellement les communes souhaitent en rester à un schéma d'augmentation minimale, proche du rythme actuel calé sur l'inflation. Les conseils généraux ne peuvent se satisfaire de cette prise de position qui les condamne à supporter toute l'augmentation à venir au-delà des euros constants. Pour ne pas mettre un terme prématuré aux discussions, les uns et les autres recherchent d'autres financeurs possibles.

A priori rien ne permet d'espérer une contribution extérieure sensiblement différente de ce qu'elle est déjà. Il faut donc que les communes participent plus largement le cas échéant à la progression du financement des SDIS. Pour ce faire, l'organisation de la manifestation d'une volonté librement exprimée par elles est nécessaire. Sa manifestation est évidemment plus difficile que pour le département : le nombre de communes (jusqu'à presque mille dans le Pas de Calais) nécessite une représentation indirecte que ses conditions d'élection doivent légitimer.

La nouveauté de la mise en place des SDIS à peine achevée en 2001 pour être remise en cause par la loi de 2002 dont le volet concernant la disparition des contributions communales n'a jamais pu être mis en œuvre a sans doute donné lieu à une forme d'attentisme. Faute de pressentir le futur équilibre qui émergerait, les rôles ambiguës se sont multipliés. Les conseils généraux se sont rendu compte que la liberté dont ils disposaient était essentiellement celle de financer. L'État s'est accommodé au nom d'une opportune liberté d'administration des collectivités locales pour ne pas intervenir. Les représentants des sapeurs-pompiers ont excellé à tirer parti, pour les activités des SDIS et pour eux-mêmes, de la multiplicité des décideurs.

La réintroduction de cette triade fragile doit s'accompagner d'un retour de l'État et d'une prise de conscience. Si les dépenses en faveur des SDIS sont malgré tout à peu près connues, nul n'est en mesure de dire si elles sont judicieusement réparties en fonction des risques réels. La seule computation comptable ne permet pas de répondre à cette question. Il faut donc que la DDSC au-delà de la mise en commun d'indications statistiques prenne position. De même, producteur de normes ou négociateur d'avantages catégoriels, l'État doit associer l'ensemble des financeurs. La sécurité de nos concitoyens et la situation des finances publiques globalement peuvent légitimer ce retour à plus d'État.

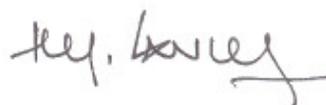
Fait à Paris, le 26 mars 2008

L'inspecteur général des finances



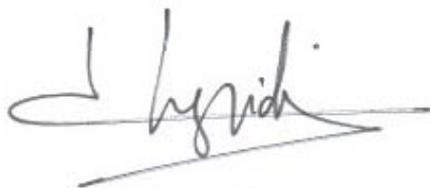
Eric GISSLER

L'inspecteur général de l'administration



Philippe SAUZEY

L'inspecteur des finances



Dominique LEPIDI

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU 15 NOVEMBRE 2007

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 3 : PARTICIPATION FINANCIERE DU CONSEIL GENERAL ET VARIATION DES CHARGES (2001-2006)

ANNEXE 4 : ÉVOLUTION DES CHARGES D'INVESTISSEMENT ET DES EFFECTIFS SPP EN FONCTION DE LA DATE D'APPROBATION DU SDACR (ENTRE 1998 ET 2006)

ANNEXE 5 : VARIATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET VARIATION DES EFFECTIFS DE SPP (2001-2006)

ANNEXE 6 : EFFECTIFS DE SPP ET NOMBRE D'INTERVENTIONS POUR 10 000 HABITANTS

ANNEXE 7 : ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES SDIS (2003-2008)

ANNEXE 8 : SIGLES ET ABREVIATIONS

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION DU 15 NOVEMBRE 2007



Liberté . Égalité . Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 15 NOV 2007

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales
Le ministre du budget, des comptes publics
et de la fonction publique

à

Monsieur le chef de l'inspection générale de
l'administration
Monsieur le chef de l'inspection générale des"
finances

Objet : Mission inter-inspections d'évaluation du dispositif de suppression des contingents communaux aux services départementaux d'incendie et de secours.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, modifiée par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, a prévu la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2006, des contingents d'incendie et de secours versés par les communes et EPCI au SDIS de leur département et à leur substituer une contribution unique versée par le département. La neutralité budgétaire de la mesure est assurée par un prélèvement sur la DGF des communes et des EPCI, et une majoration à due concurrence de la DGF des départements.

Cette suppression, reportée dans un premier temps, 1^{er} janvier 2008, a été reportée une nouvelle fois par la loi de finances rectificative pour 2006, au 1^{er} janvier 2010. En effet, plusieurs difficultés sont apparues :

En premier lieu, le législateur a posé le principe d'une double péréquation verticale entre les départements et horizontale entre les communes sans en définir ni les modalités, ni le financement.

.../...

En second lieu, pour plus de 4.000 communes et 300 EPCI, le montant, respectivement, de leur garantie de DGF et de leur dotation de compensation est inférieur à celui du contingent incendie ; l'opération de prélèvement/debasage est donc difficile. Ces dotations constituent les variables d'ajustement de la réforme et assurent sa neutralité budgétaire. Si elles sont insuffisantes, il faudra chaque année, en compensation de la suppression des contingents incendie, opérer un prélèvement sur les ressources fiscales de ces communes et EPCI, ce qui est techniquement difficile et politiquement délicat.

Aux difficultés intrinsèques du mécanisme prévu, vient se greffer la problématique de la modification prévue des modalités de diminution de la DGF des communes et d'augmentation de la DGF des départements, compte tenu de l'architecture de la DGF mise en place par la réforme de 2004 et 2005.

En outre, la mise en oeuvre de ce dispositif pose un problème politique : en effet, la fédération nationale des sapeurs pompiers ainsi que nombre d'élus estiment désormais que la suppression des contingents communaux n'est pas souhaitable, car cette mesure conduirait à un désengagement des maires pour les services d'incendie et de secours, alors qu'ils détiennent, comme autorité de police, un rôle de premier plan envers la population, dans les situations de crise.

Alors que la loi de modernisation de la sécurité civile met le maire au cœur du dispositif de sécurité civile, on peut craindre que l'éviction des maires du dispositif de financement de ces services à travers la disparition des contingents communaux au profit de la réfaction de la DGF soit un facteur affaiblissant de l'implication des élus communaux dans la couverture des risques et la politique de développement du volontariat.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la suppression des contingents communaux avait pour objectif de mettre fin au financement croisé des SDIS, et de faire du département l'unique financeur de ces établissements publics. Paradoxalement, la suppression des contributions communales et leur remplacement par un prélèvement sur la DGF des collectivités, quelles que soient les conditions dans lesquelles ce remplacement sera effectué, ne met pas fin de facto au financement de ces services par les communes et EPCI, mais se borne à modifier le mécanisme de ce financement, et à transférer leur contribution au conseil général à travers la DGF.

L'État, en l'absence d'enjeu réel pour lui dès lors que le financement des SDIS est en toute hypothèse assuré par les collectivités, a souhaité attendre l'émergence d'un consensus entre les élus. Toutefois, il paraît désormais indispensable de prendre position sur un dispositif manifestement inapplicable en l'état et dont l'application a été reportée à deux reprises. A cet égard, il convient de rappeler que M. Nicolas SARKOZY, président de la République, a demandé lors du dernier congrès national de la fédération nationale des sapeurs-pompiers, qu'une concertation s'engage, avec les associations des départements et des maires de France, afin d'étudier les modalités de sortie de cette situation d'interrogation de la façon la plus large prenant en compte, outre la nécessaire maîtrise des dépenses des SDIS, la place des communes dans le dispositif.

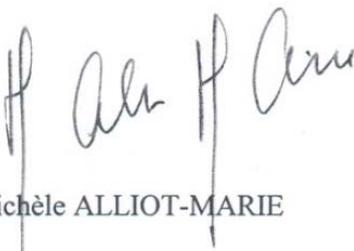
Dans ces conditions, il nous semble souhaitable de vous saisir pour mener une mission d'évaluation du dispositif de mise en oeuvre des articles 121 et 122 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et notamment de définir les objectifs de la suppression des contingents communaux aux SDIS, d'en énoncer les contraintes et les difficultés. Sur la base de cette évaluation, la mission devra formuler une doctrine de nature à obtenir un consensus des élus sur cette question.

Elle examinera en particulier :

- 1) la cohérence entre les responsabilités respectives des maires et des conseils généraux en cas d'accident ou de sinistre, leur participation au conseil d'administration des SDIS et leur participation au financement de ces SDIS,
- 2) l'intérêt qui s'attache, compte tenu des analyses précédentes, à aller ou pas, vers un financement intégral par les conseils généraux,
- 3) les questions politiques et techniques posées par le principe de double péréquation,
- 4) la situation particulière de certains départements d'outre-mer (Guyane) au regard des difficultés financières des communes.

Vous veillerez à composer cette mission à parité de membres de l'Inspection générale des finances et de membres de l'Inspection générale de l'administration.

Vous voudrez bien nous remettre mi-décembre les conclusions de la mission.



Michèle ALLIOT-MARIE



Eric WOERTH

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

► **ADMINISTRATIONS CENTRALES**

■ DDSC

- Henri MASSE, directeur de la défense et de la sécurité civiles
- Colonel Bruno FLEURY, chef de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles
- Bertrand CADIOT, sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours
- Philippe DESCHAMPS, adjoint au sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours
- Didier LAUGA, chef du bureau des services d'incendie et de secours
- Mehdi KHEDHIRI, statisticien
- Bernard DELEPLANCQUE, sous-directeur de la gestion des risques
- Lieutenant-colonel Philippe BLANC,

■ DGCL

- Edward JOSSA, directeur général des collectivités locales
- Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur

■ DGCP

- Adèle LIEBER, chef du bureau 5A
- Christophe BERTHELIN, bureau 5A, chef du secteur Valorisation

► **ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**

- Alain DAVID, maire de Cenon, président du CASDIS de la Gironde (membre du groupe AMF/ADF)
- Jean-Paul BACQUET, maire de Coudes, député du Puy-de-Dôme (membre du groupe AMF/ADF)

- Geneviève CERF, responsable du département « administration et gestion communale »

► **ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

- Eric DOLIGE, sénateur, président du conseil général et du CASDIS du Loiret (membre du groupe AMF/ADF)
- Etienne CHAUFOUR, président du CASDIS de l'Essonne (membre du groupe AMF/ADF)

- Michel ROUZEAU, directeur général
- Elisabeth MARVAL-JARRIER, chef de service
- Letizia MURRET-LABARTHE, chargée de mission

- Arnaud MANDEMENT, consultant, cabinet François LAMOTTE

► **DEPARTEMENTS ET SDIS**

■ Aube

- Lieutenant-colonel Pascal BELHACHE, directeur du SDIS
- Lieutenant-colonel PERRY, directeur-adjoint du SDIS

■ Bouches-du-Rhône

- Paul BOULVRAIS, sous-préfet chargé de la défense et de la sécurité civiles
- Colonel Luc JORDA, directeur du SDIS
- Lieutenant-colonel Jean KHALFI,

■ Drôme

- Jean-Claude BASTION, préfet de la Drôme
- Didier GUILLAUME, président du conseil général
- Pascal PERTUSA, président du CASDIS
- Joël CREMIEUX, directeur général des services du conseil général
- Colonel Olivier BOLZINGER, directeur du SDIS
- Lieutenant-colonel JURY, directeur-adjoint du SDIS

■ Gironde

- Alain DAVID, président du CASDIS de la Gironde
- Thierry ROGELET, directeur de cabinet du préfet
- Colonel Jean-Paul DECELLIERES, directeur du SDIS
- Lieutenant-colonel LINCHENEAU

■ Loiret

- Eric DOLIGE, sénateur, président du conseil général du Loiret (et du CASDIS)
- Hubert FREMY, vice-président du conseil général du Loiret
- Colonel Jean-François ROCHE, directeur du SDIS
- Colonel Vasseur, directeur-adjoint du SDIS
- Martial Drignon, directeur général-adjoint chargé du SDIS

■ Essonne

- Gérard MOISSELIN, préfet de l'Essonne
- Jean-François RAFFY, directeur de cabinet du préfet de l'Essonne
- Etienne CHAUFOUR, président du SDIS de l'Essonne
- Laurent BETEILLE, sénateur, président de l'association départementale des maires

- Colonel Pierre PATET, directeur du SDIS

► **SAPEURS-POMPIERS**

■ FNSPF

- Colonel Richard VIGNON, directeur du SDIS de Seine-et-Marne, président de la FNSPF
-

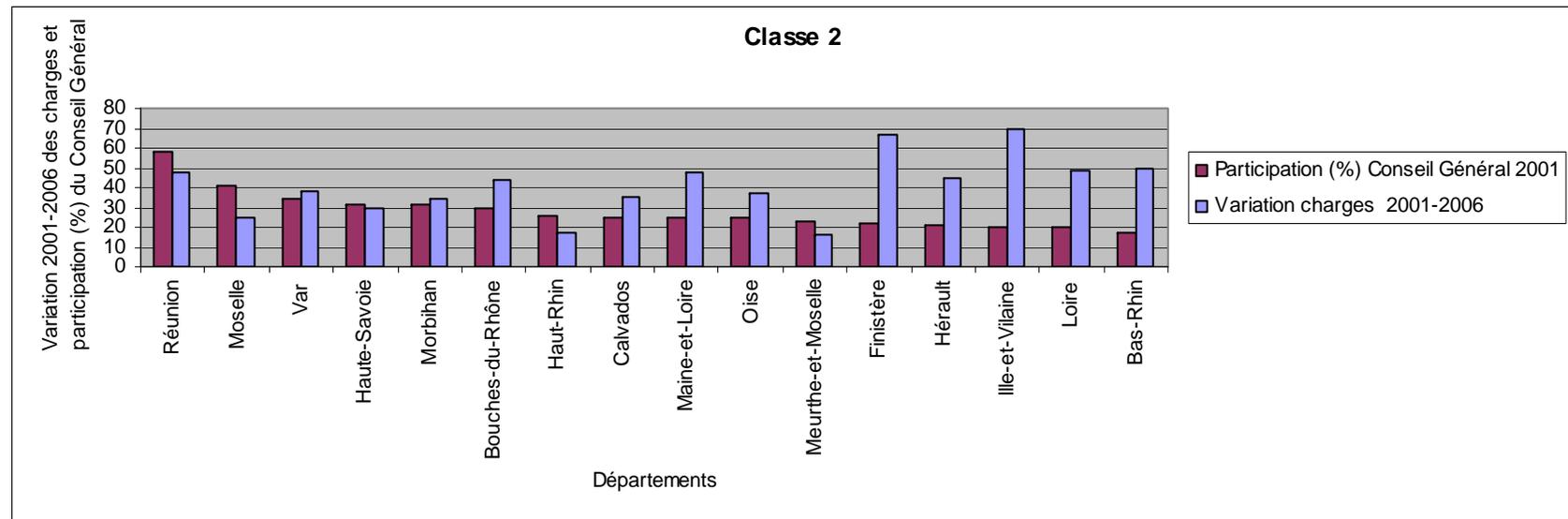
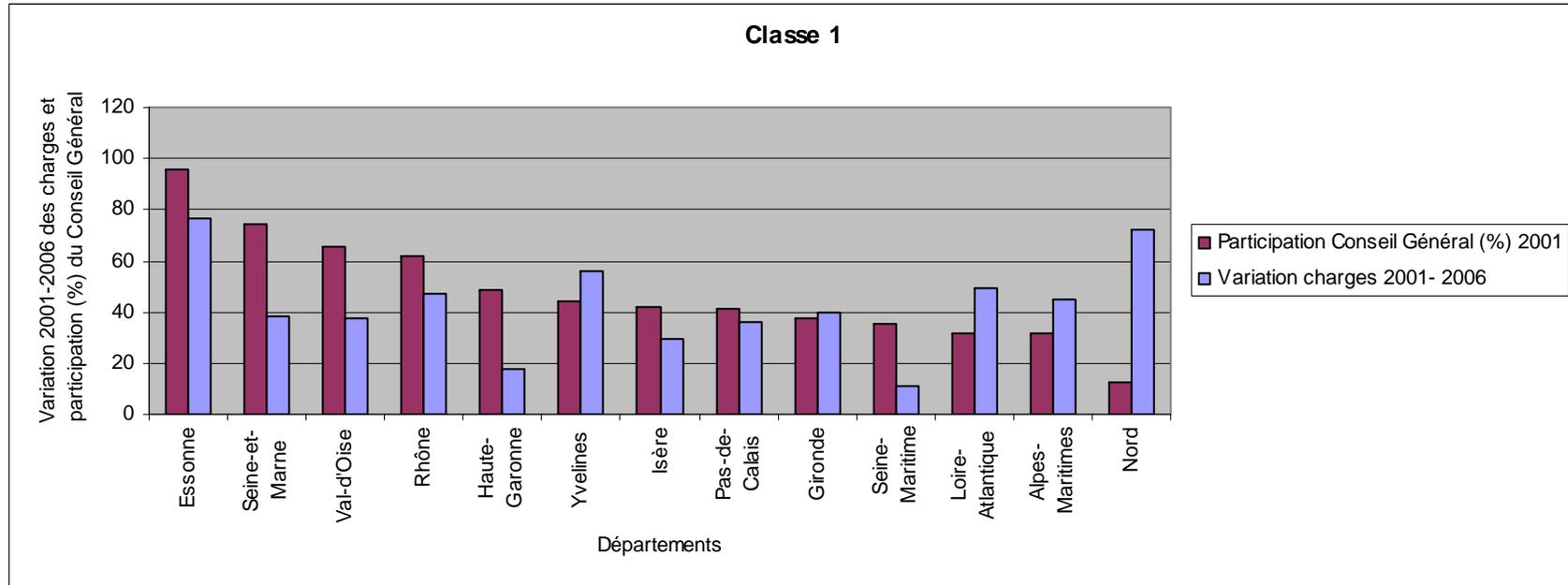
■ ANDSIS

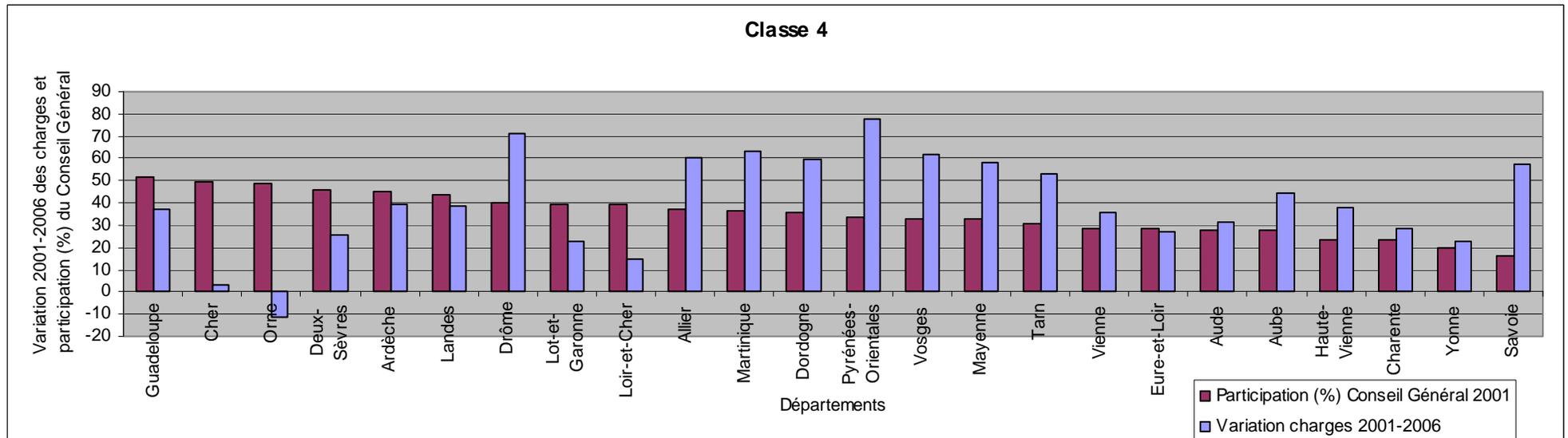
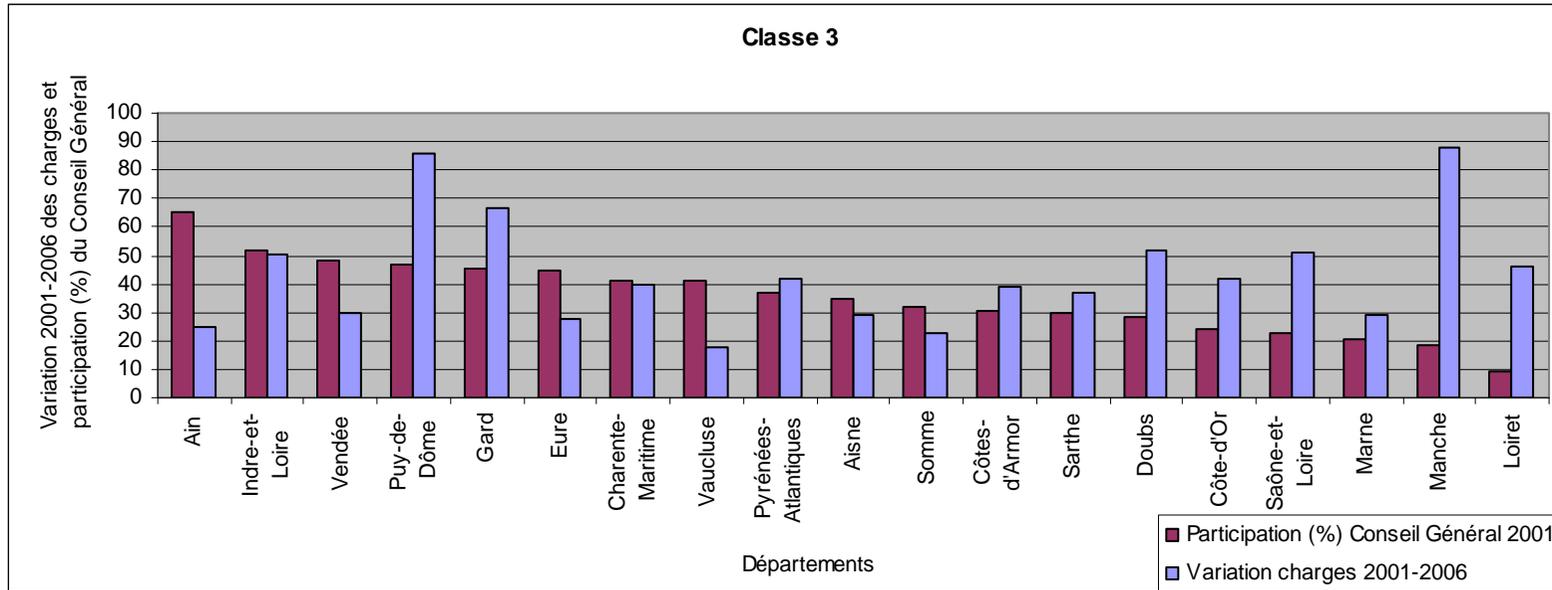
- Colonel Philippe BERTHELOT, directeur du SDIS de Loire-Atlantique, président de l'ANDSIS

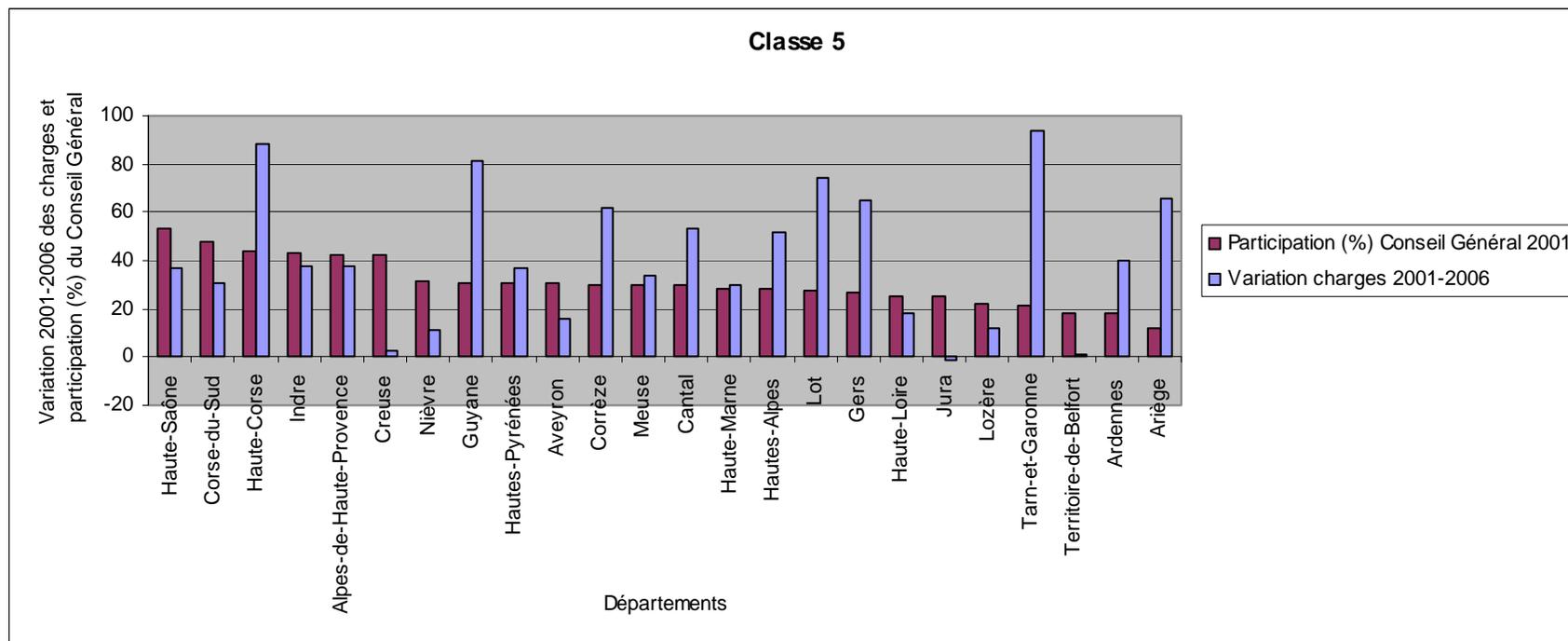
ANNEXE 3

PARTICIPATION FINANCIERE DU CONSEIL GENERAL ET VARIATION DES CHARGES (2001-2006)

(Source : DDSC et mission)



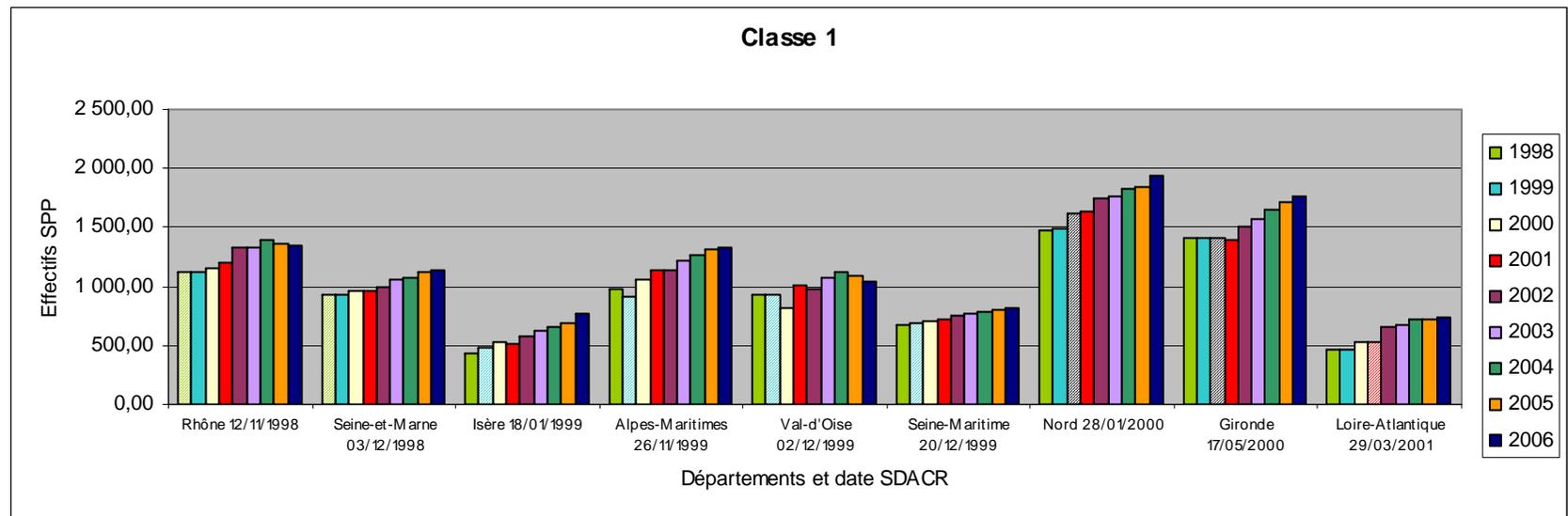
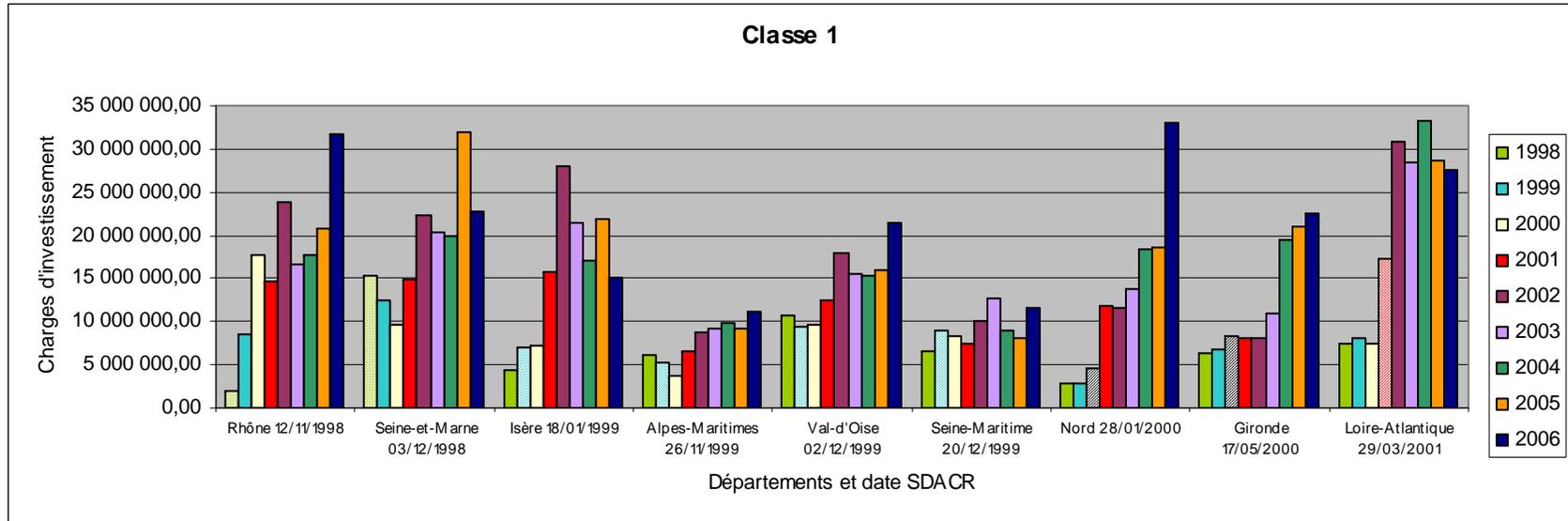


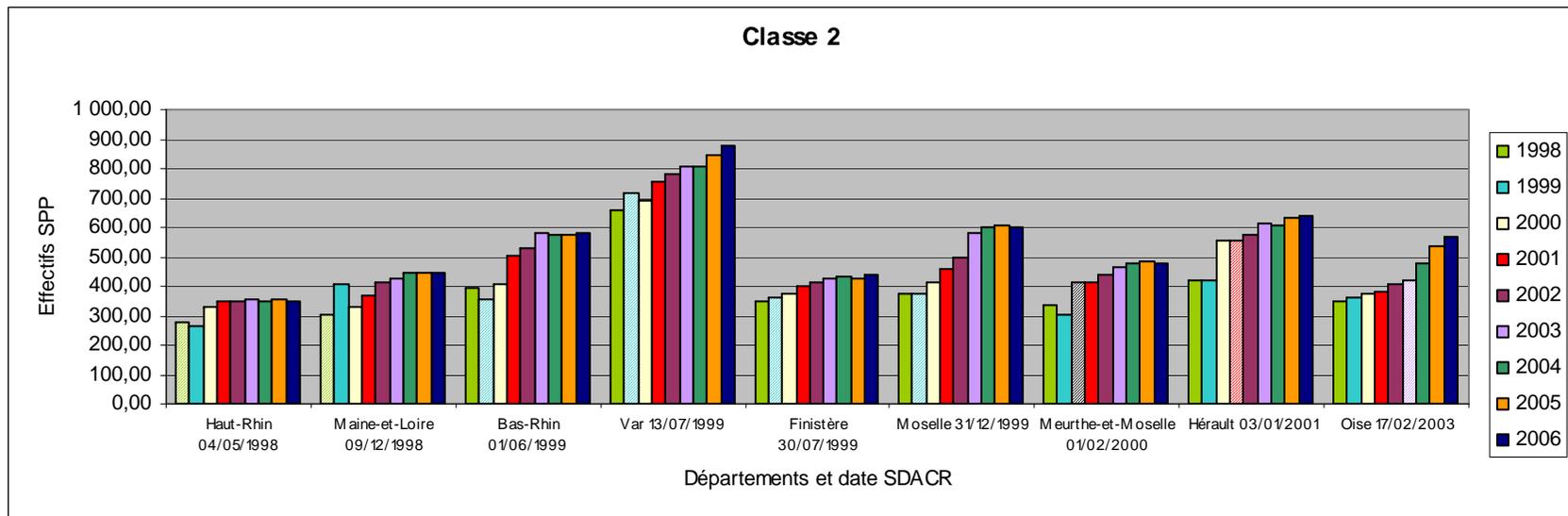
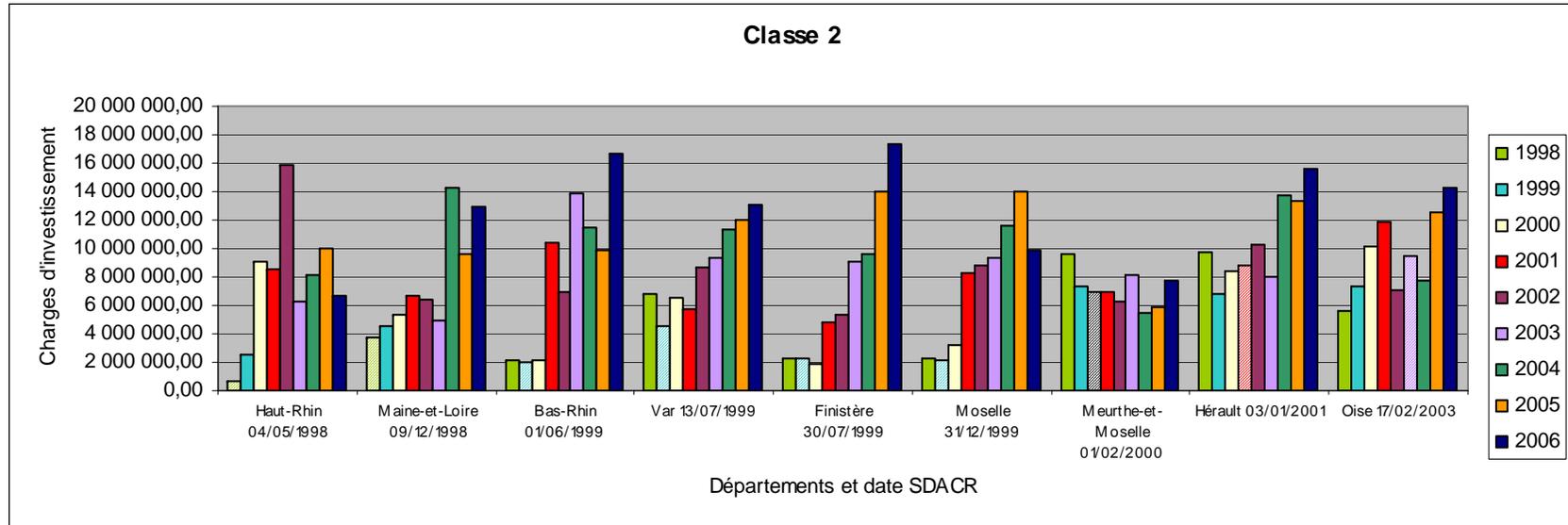


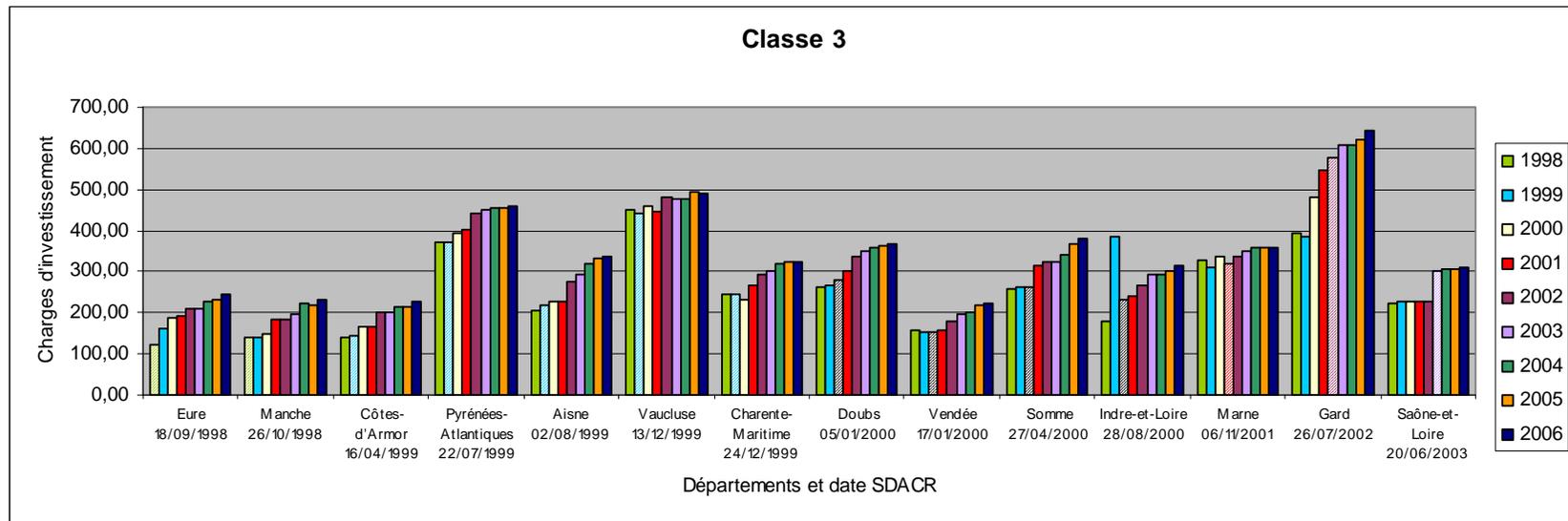
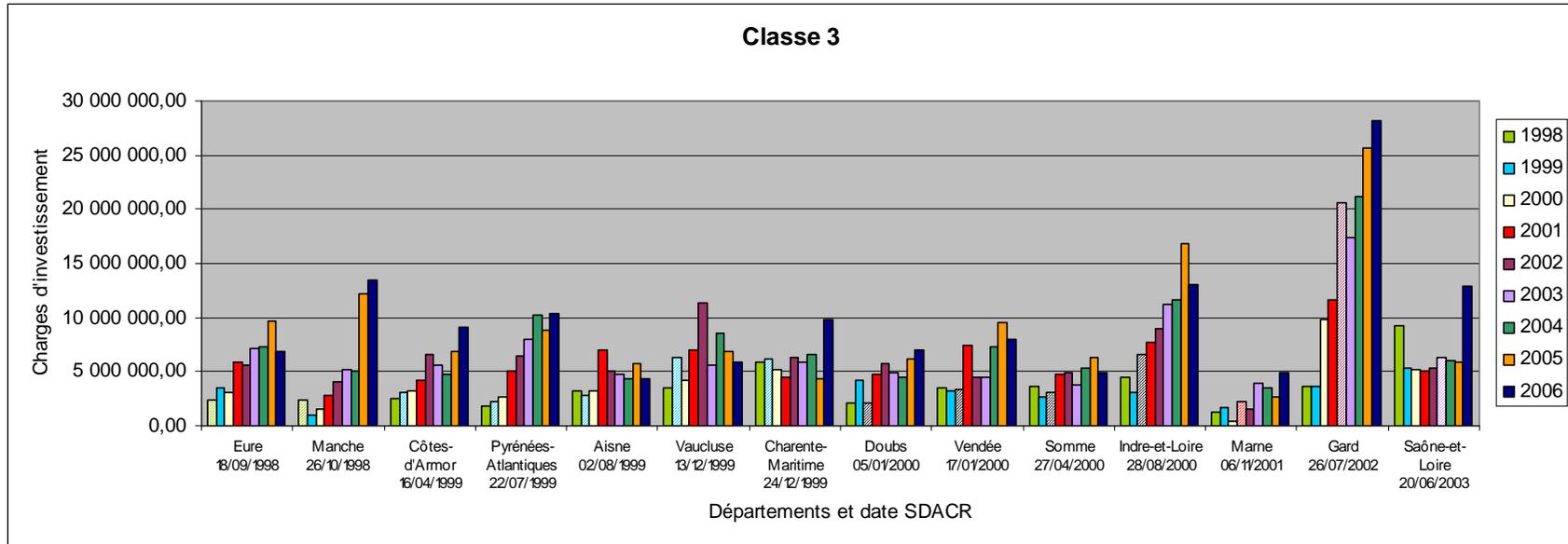
ANNEXE 4

ÉVOLUTION DES CHARGES D'INVESTISSEMENT ET DES EFFECTIFS SPP EN FONCTION DE LA DATE D'APPROBATION DU SDACR (ENTRE 1998 ET 2006)

(Source : DDSC et mission)



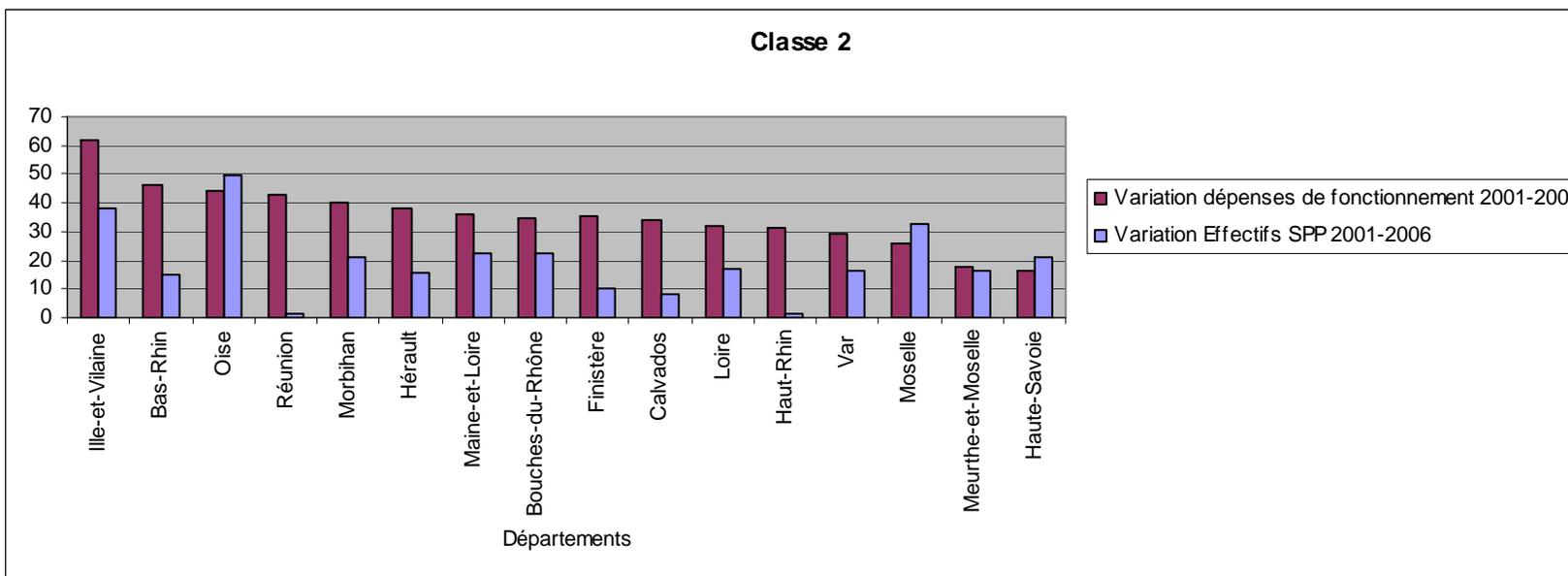
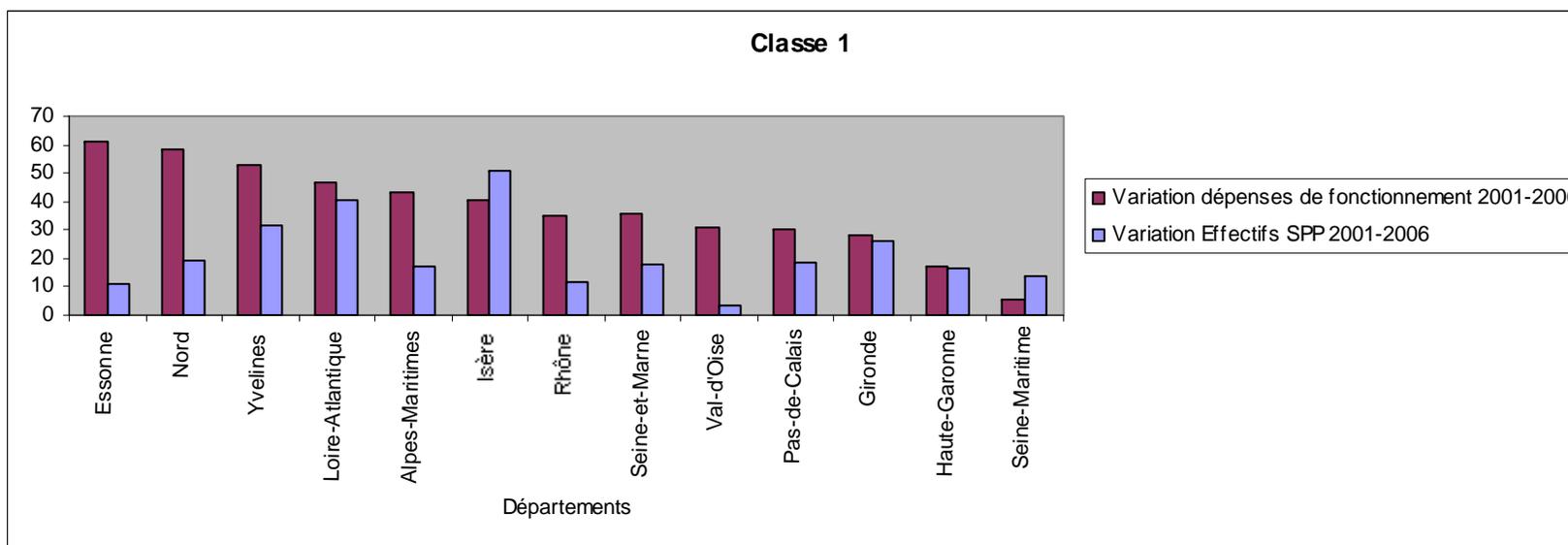


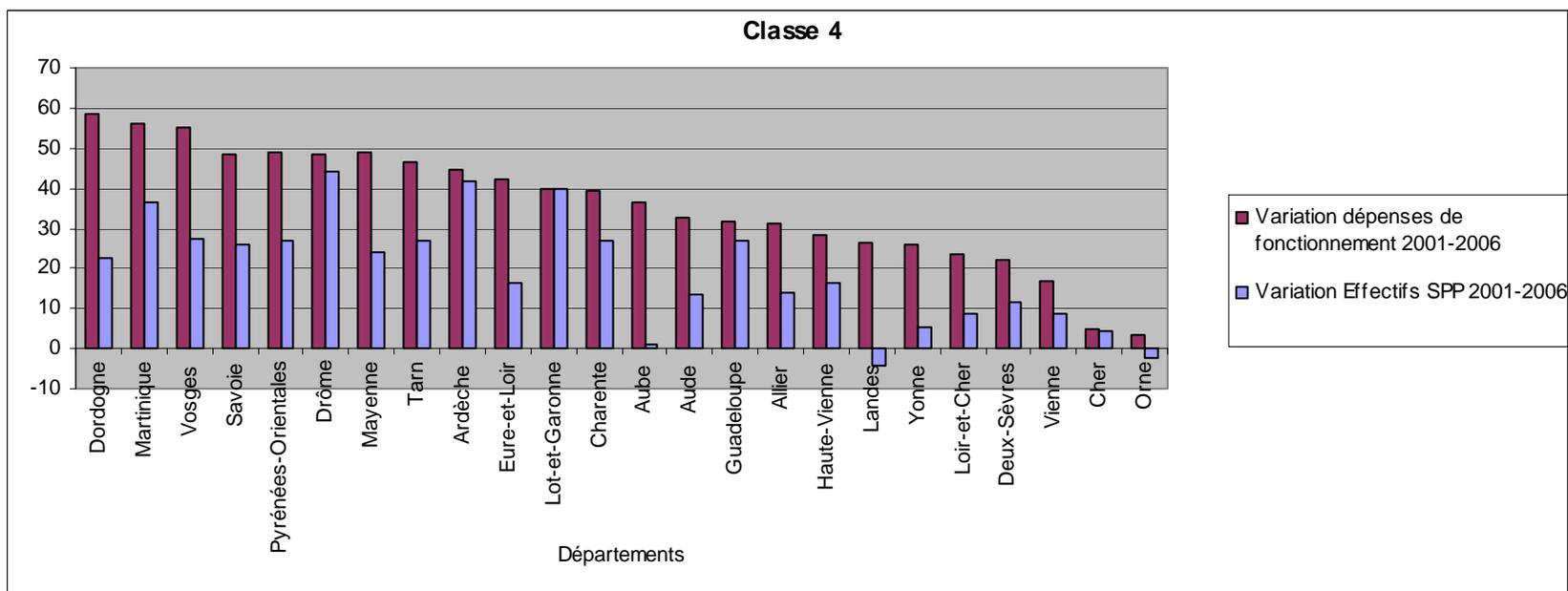
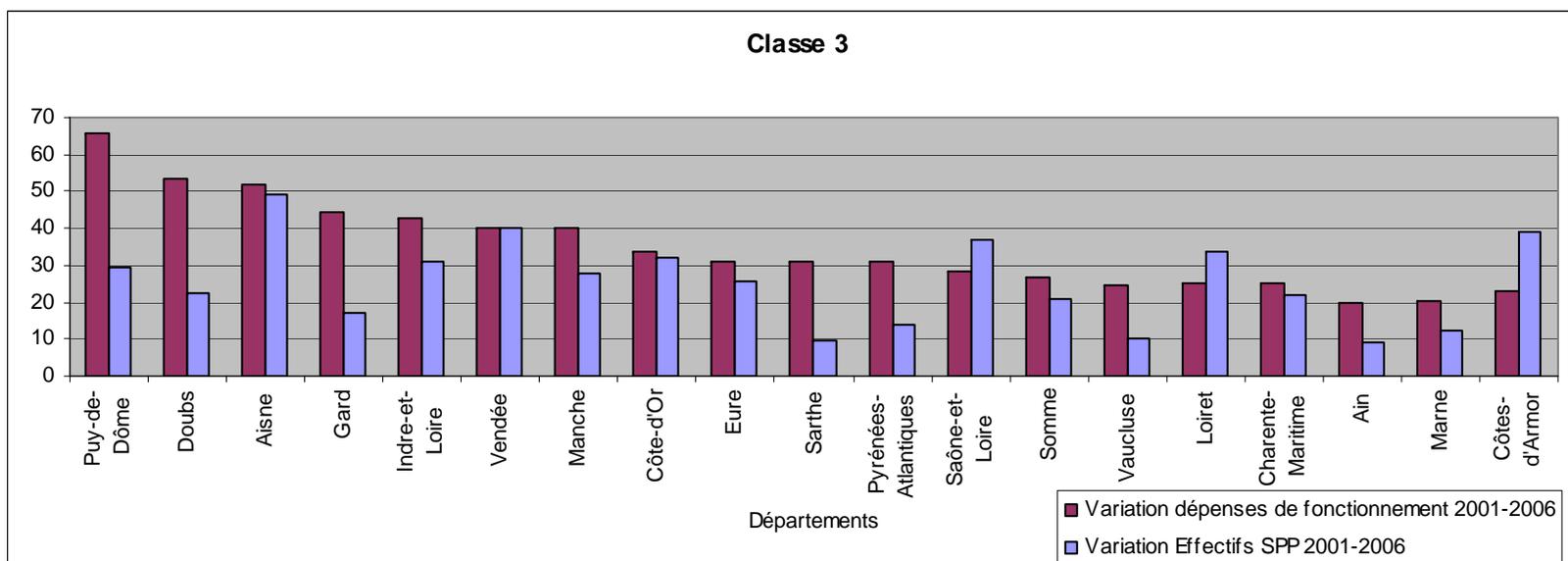


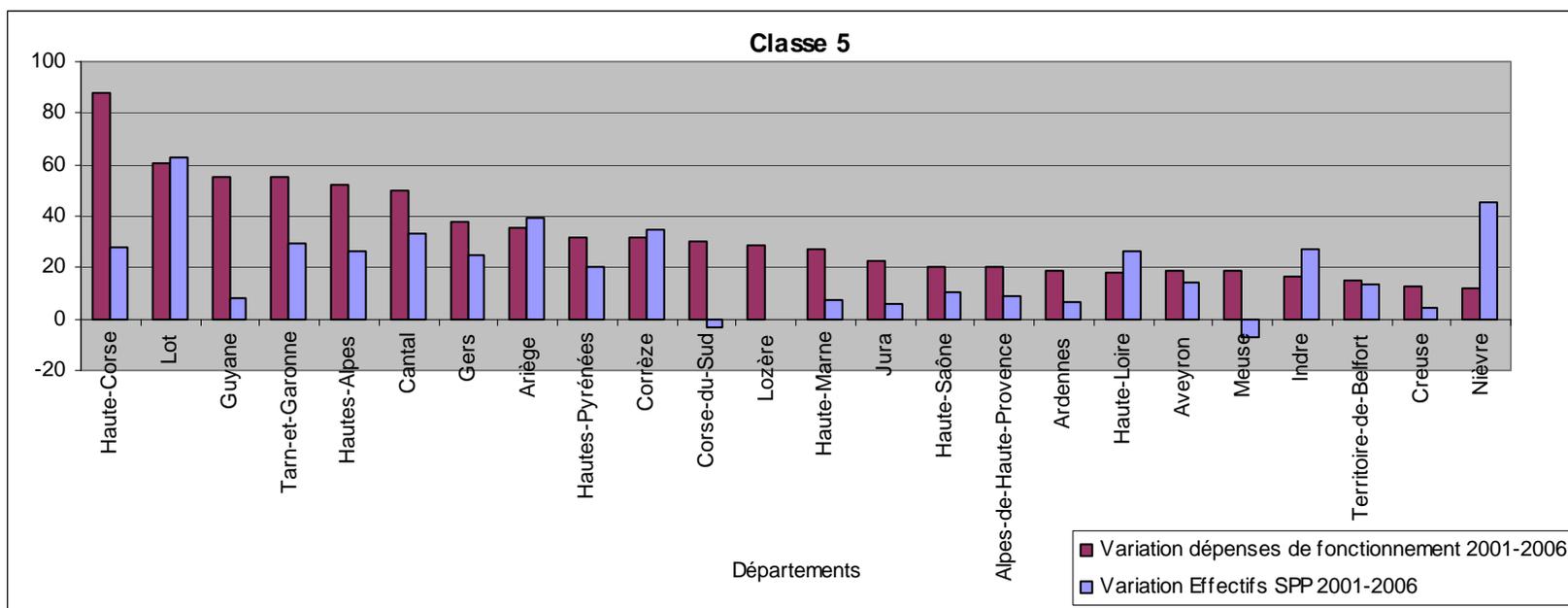
ANNEXE 5

VARIATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET VARIATION DES EFFECTIFS DE SPP (2001-2006)

(Source : DDSC et mission)



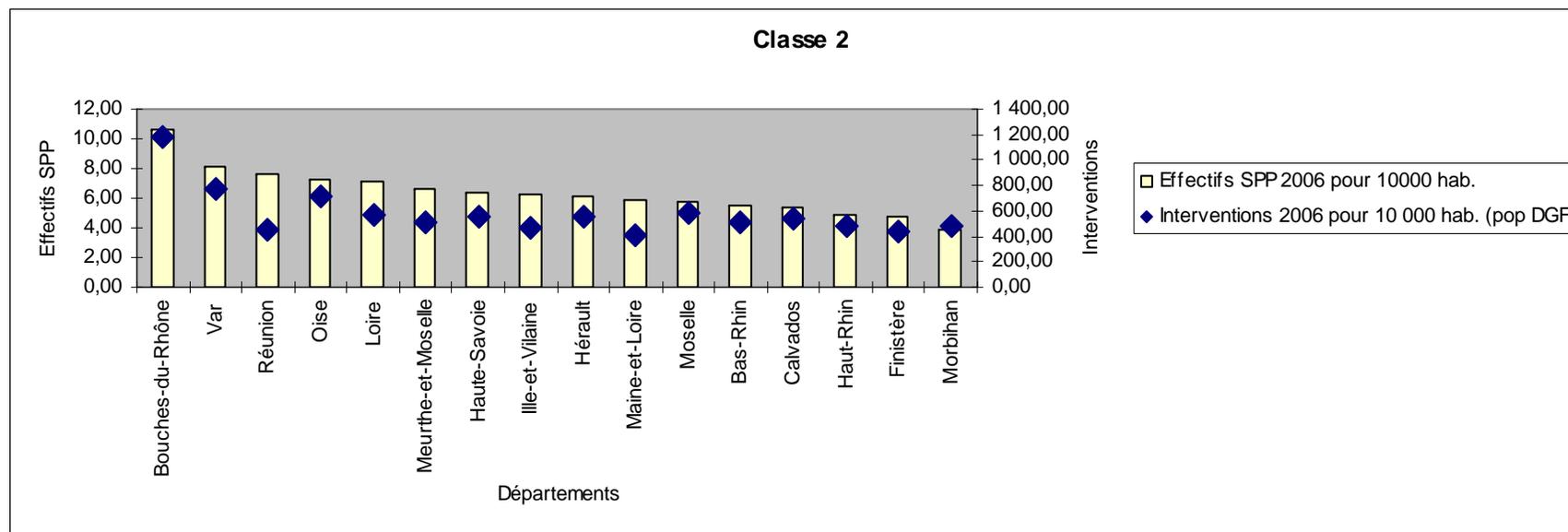
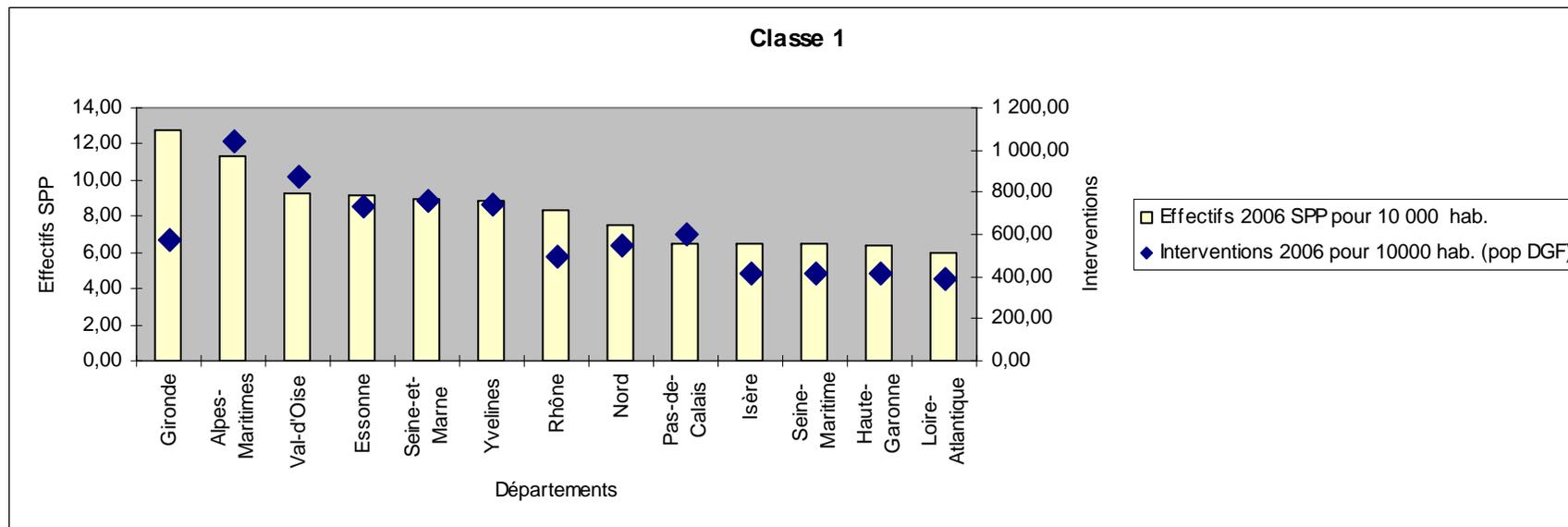


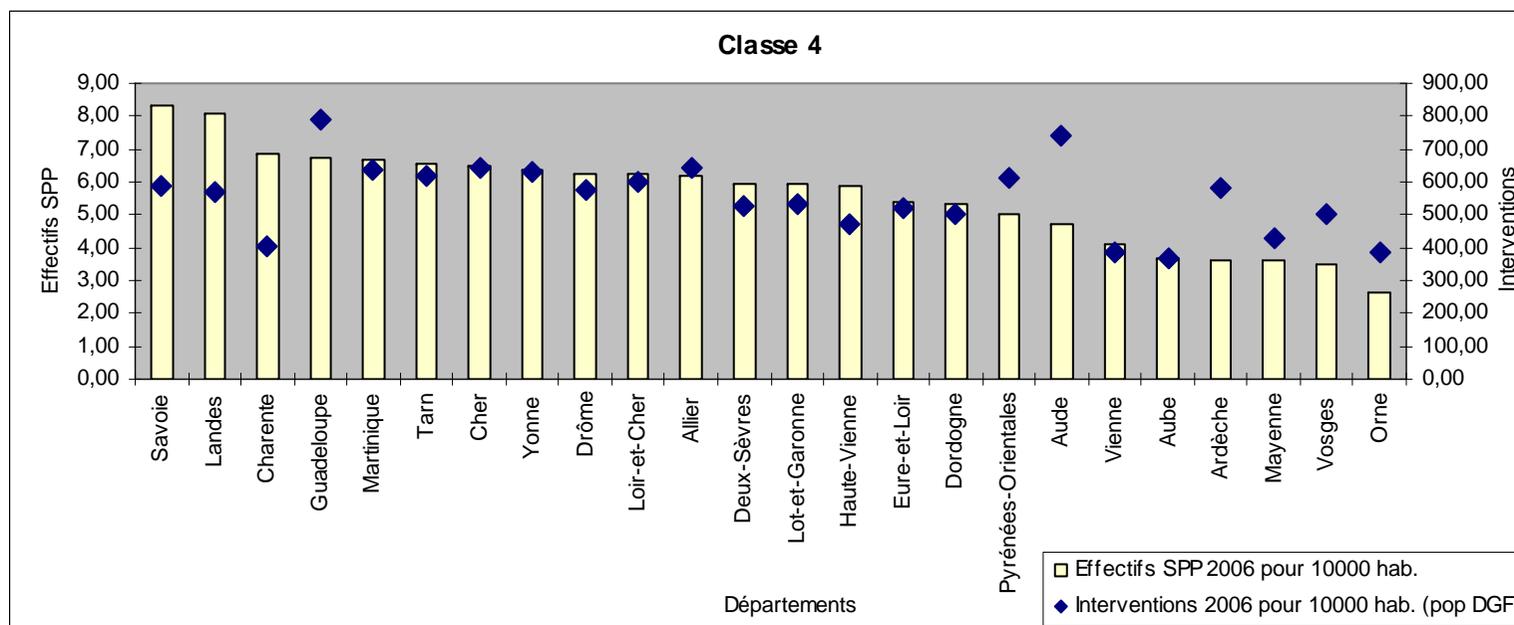
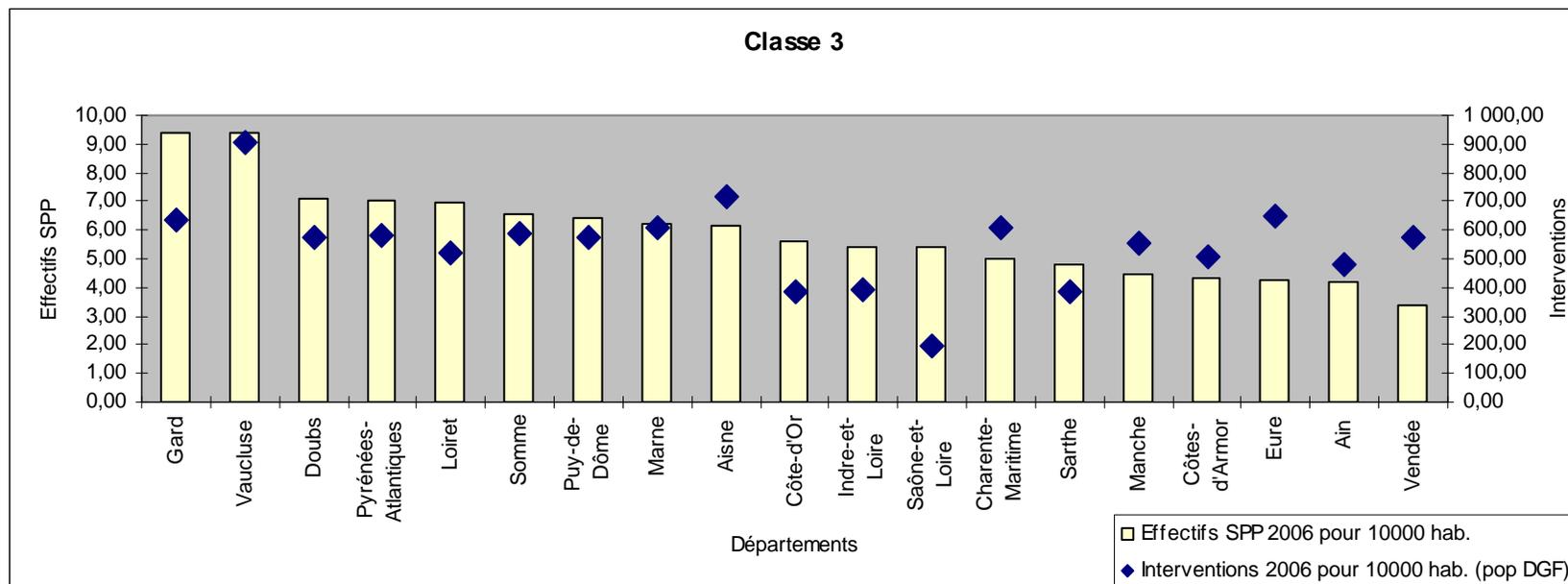


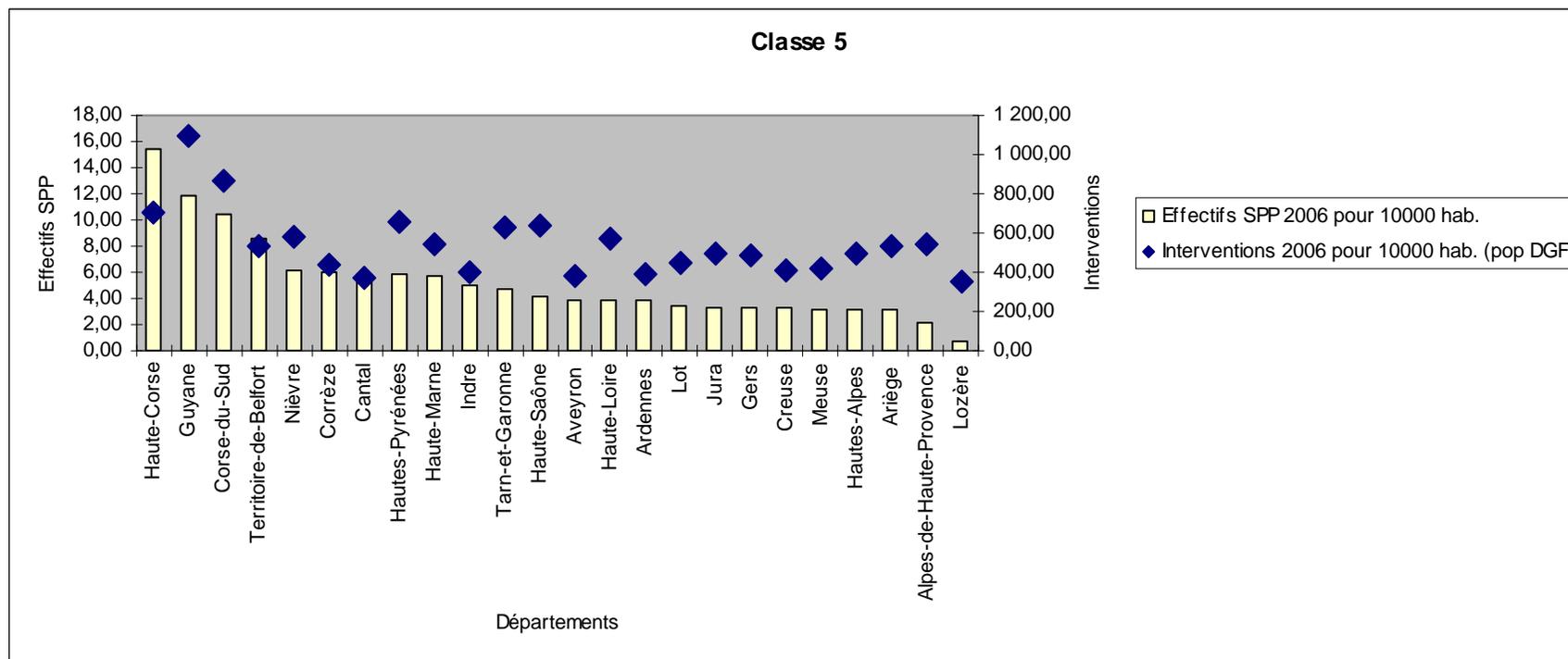
ANNEXE 6

EFFECTIFS DE SPP ET NOMBRE D'INTERVENTIONS POUR 10 000 HABITANTS

(Source : DDSC et mission)







ANNEXE 7

**ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT
AU FINANCEMENT DES SDIS (2003-2008)**

(Source : DDSC)

**ÉVOLUTION 2003-2008 DE LA PARTICIPATION
DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES SDIS**

	Situation 2003	Situation 2008	Observations
Soutien de l'État à l'investissement (FAI)	0	28 + 10 M€ (ANTARES) Pour mémoire : 2003 : 45 M€ (AE/CP) 2004 : 54 M€ (AE) 45 M€ (CP) 2005 : 61,45 M€ (AE) 65 M€ (CP) 2006 : 67 M€ (AE) 64,85 M€ (CP) 2007 : 37,56 M€ (AE/CP)	Avant 2003 : majoration DGE : financement par un reliquat de l'ancienne 1 ^{ère} part de la DGE des communes
Prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires (PFR)	0	32 M€	Cette « prestation retraite » des SP volontaires a été créée par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. La participation de l'État représente 50% du coût total et est financée par abondement de la DGF des départements.
RISP	9,87 M€	12,66	RISP : régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires, financé par l'État (art.16 de la loi n°91-1389 du 31 décembre 1991 en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.
Remboursement colonnes de renfort	4,8 M€ (chiffre 2004)	Dotation LFI : 1,76 M€ Pour mémoire : 2005 : 5,9 M€ 2006 : 2,75 M€ 2007 : 2,53 M€	- 2008 : montant dotation peut être différent de l'exécution. - depuis 2004 : remboursement des renforts extra départementaux.
DGE des SDIS	15 M€ (directement versés aux budgets des SDIS)	15 M€ (abondement de la DGF des départements)	NB : LFI 2006 : suppression DGE, transfert aux départements d'un montant équivalent par abondement de la DGF.
TOTAL	29,67 M€	99,42 M€	

ANNEXE 8

SIGLES ET ABREVIATIONS

- Annexe 8, page 1 -

ADF	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
ANDSIS	Association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
CASDIS	Conseil d'administration du SDIS
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNIS	Conférence nationale des services d'incendie et de secours
CPI	Centre de première intervention
CS	Centre de secours
CSP	Centre de secours principal
DDSC	Direction de la défense et de la sécurité civiles
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FAI	Fonds d'aide à l'investissement
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
FPT	Fonction publique territoriale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSIS	Indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours
JSP	Jeune sapeur-pompier
PATS	Personnels administratifs, techniques et spécialisés
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SMUR	Service mobile d'urgence et de réanimation
SPP	Sapeur-pompier professionnel
SPV	Sapeur-pompier volontaire
VSAB	Véhicule de secours aux asphyxiés et blessés
VSAV	Véhicule de secours et d'assistance aux victimes