



Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers

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

FAE 7

Session 2009

LE MAINTIEN DES CONTRIBUTIONS COMMUNALES, UNE DECISION A LA HAUTEUR DES ENJEUX D'EVOLUTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS ?

Lieutenant-colonel François GROS
Service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques

Tuteur : Colonel Olivier BOURDIL
Directeur départemental des services d'incendie et de secours des Landes



Remerciements

A Monsieur le colonel **Olivier BOURDIL**, directeur du Service départemental d'incendie et de secours des Landes, auteur du sujet et directeur de ce mémoire, pour le temps qu'il m'a consacré et pour les fructueux échanges que nous avons eus au cours de sa rédaction.

A Monsieur **Robert CABE**, président du Conseil d'administration du Service départemental d'incendie et de secours des Landes et membre de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, de m'avoir reçu pour échanger sur l'évolution des services d'incendie et de secours.

A Monsieur **Pierre BROULHET**, directeur administratif et financier du Service départemental d'incendie et de secours des Landes, pour son approche juridique, sa rigueur et la richesse des échanges que nous avons eus.

A Monsieur **David HABIB**, député de la 3^{ème} circonscription des Pyrénées Atlantiques et membre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, de m'avoir reçu pour échanger sur le rapport de Mission d'évaluation de contrôle sur le financement des Services départementaux d'incendie et de secours.

A l'ensemble des Services départementaux d'incendie et de secours qui ont bien voulu consacrer du temps au traitement de mon questionnaire, me transmettre de nombreux documents et échanger sur ce sujet.

A mes **parents** qui m'ont toujours soutenu dans mes choix.

A **Florence**, pour son soutien indéfectible et son rôle essentiel à mes côtés et nos enfants **Gaëtan**, **Mélissa** et **Maxime** pour leur patience, le bonheur et la joie qu'ils m'apportent au quotidien.

A ceux et celles qui m'ont apporté leurs compétences, connaissances et leur concours pour réaliser ce document.

Sommaire

Titre 1	DE LA PERENNITE DU SYSTEME DES CONTRIBUTIONS COMMUNALES	7
Section 1.1	Du maintien du lien communal malgré les évolutions normatives.....	7
A)	L'évolution du cadre législatif des services d'incendie et de secours.....	7
B)	La multitude et le télescopage temporel des réformes.....	10
Section 1.2	... A des tentatives de consolidation des recettes.....	13
A)	Le report mécanique des évolutions de charge sur la seule collectivité départementale	13
B)	Essai de typologie des critères de répartition des contributions communales	16
Titre 2	... A LA PERENNITE DU FINANCEMENT DES SDIS.	23
Section 2.1	Les possibles évolutions du système de financement	23
A)	Le maintien du système de contributions sur des bases fiabilisées.....	23
B)	Des évolutions qui préservent le lien communal.....	29
Section 2.2	...Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques	35
A)	La mise en place d'un pilotage de l'organisation.....	35
B)	Le développement des coopérations	40

Introduction

La protection du citoyen contre les fléaux calamiteux, sinistres ou catastrophes est une mission de l'Etat. Pour étayer cette affirmation, remontons aux sources de notre droit moderne. Ainsi, dès 1789, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, intégrée¹ à la Constitution du 04 octobre 1958 disposait que : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* »². Le préambule de la Constitution de la V^{ème} République complété³ par celui de la Constitution du 27 octobre 1946 faisait directement référence au caractère régalien de cette mission : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Historiquement, la naissance des premiers services publics communaux date de l'affranchissement des serfs à la fin du système féodal. Dégagés du joug de leur seigneurs, ils ont dû s'organiser pour faire face à la perte de la protection que ces derniers leur offraient en échange de leur asservissement. Dès le moyen âge, des communautés se sont donc organisées pour se prémunir des incendies⁴. C'est donc bien d'une volonté communale, renforcée par le droit issu de la Révolution française⁵, puis la loi municipale du 05 avril 1884 aujourd'hui codifiée dans le CGCT⁶, que naîtra l'organisation des corps de sapeurs pompiers. Tout au long de leur structuration, la recherche de « l'agrément communal »⁷ manifeste la quête du consensus par le pouvoir central qui ne souhaite récupérer ni la charge, ni la responsabilité du fonctionnement des services d'incendie et de secours. Les sapeurs pompiers, à travers leur fédération, prônent eux aussi, le maintien du lien communal, notamment avec l'intégration des centres de première intervention, garant d'un maillage territorial fin, concourant ainsi à l'équité entre les citoyens face à la distribution des secours⁸.

Sociologiquement, les corps de sapeurs pompiers se trouvent « *au carrefour de l'activité opérationnelle et du monde associatif* »⁹. Très tôt, ils ont constitué un mouvement associatif fort et dynamique¹⁰, qui subsiste aujourd'hui malgré le développement des activités sportives ou culturelles périphériques. Leur engagement citoyen leur vaut également la reconnaissance

¹ Constitution du 04 octobre 1958 – Préambule « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 ...* »

² Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art 2, 1789

³ Constitution du 04 octobre 1958 – Préambule « *...confirmé et complété par le préambule de la Constitution de 1946 ...* »

⁴ Droit appliqué aux services d'incendie et de secours - Marc GENOVESE – p. 18

⁵ Décret révolutionnaire du 16/24 août 1790 confiant à l'autorité municipale : « *...le soin de prévenir, par les précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties...* »

⁶ CGCT, art 2212-2

⁷ Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? - Laurent DERBOULLES – p. 70

⁸ Défense et sécurité civiles : appel pour un projet politique global au niveau national – FNSPF

⁹ Histoire des sapeurs pompiers français, Patrick DALMAZ, p.5

¹⁰ Société de gymnastique, de tir ou de musique

de la société et des édiles locaux¹¹. Le chef de corps, maintenant chef de centre compte souvent parmi les « notables » de la ville et assiste aux festivités. Le corps dont il a la charge contribue souvent à leur animation.

Enfin, un lien technique unit les maires aux devenirs des services incendie. Que ce soit au travers de l'exercice des pouvoirs de police administrative qu'ils détiennent, de leurs contributions au SDIS qui représentent encore 46% des recettes des SDIS¹² ou de leur rôle d'ambassadeur local favorisant le développement du volontariat¹³.

Aujourd'hui, c'est le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), un établissement public administratif regroupant le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'incendie et de secours, qui détermine la politique publique en matière de distribution des secours. Cette forme d'organisation encouragée par les pouvoirs publics dès 1938 est finalement imposée en 1996¹⁴ par le législateur.

La protection des personnes, des biens et de l'environnement relève donc en France de plusieurs acteurs : l'Etat, au titre de la cohérence nationale et de la garantie constitutionnelle de disposer en tout temps et en tous lieux d'un service public adapté, et les collectivités territoriales, au titre de la proximité et de la réactivité. De plus, l'exercice de cette compétence par le SDIS, placé sous la double tutelle de l'Etat et des collectivités territoriales, masque une multiplicité d'acteurs aux valeurs et finalités différentes qu'une politique publique se devrait de fédérer au sein de l'établissement public SDIS.

Les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le Conseil d'administration de celui-ci (CASDIS). La contribution du département est quant à elle fixée, chaque année, par une délibération du Conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le CASDIS. Ces dépenses constituent pour ces collectivités et établissements publics, des dépenses obligatoires.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002, codifiée, relative à la démocratie de proximité (DEMOPROX) est venue plafonner le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au montant global des contributions de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental.

Ce dispositif était assorti d'une suppression des contributions communales et intercommunales au budget du SDIS, en 2006. Elles étaient compensées par le prélèvement

¹¹ A relativiser toutefois compte tenu du apport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009 : « Treize ans après la loi de 1996, le mode de gouvernance des SDIS doit à l'évidence être revu. Le rapport de mars 2008 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration parle à juste titre d'une « complexité administrative et financière », d'un « enchevêtrement des compétences » et de « l'exigence d'outils de maîtrise de la dépense », et l'on ne peut que faire un lien entre ces constats. Le statu quo ne peut que conduire à l'imposition de charges nouvelles (personnel, matériel, investissement...). Il constitue une solution de confort tant pour l'Etat, qui régleme et laisse les collectivités territoriales supporter le financement, que pour les sapeurs-pompiers, qui tirent parti de la multiplicité des décideurs et s'appuient sur leur popularité auprès de la population pour pousser à la dépense. »

¹² Statistiques DSC 2008, p.51

¹³ Discours du colonel Richard VIGNON au 113^{ème} congrès de la FNSPF le 04 octobre 2007 à Pau

¹⁴ Art L1424-1 du CGCT : « Il est créé dans chaque département, un établissement public dénommé service départemental d'incendie et de secours ... »

d'un montant équivalent sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par ces collectivités, et qui viendraient abonder la DGF des départements¹⁵.

Reporté¹⁶, puis finalement annulé¹⁷, ce dispositif pérennise le financement des SDIS par les communes et EPCI, dans un carcan qui conduit à faire supporter à la seule collectivité départementale la totalité des efforts complémentaires de financement que serait susceptible de solliciter le SDIS. Pour autant depuis 1997¹⁸, aucun dispositif réglementaire n'est venu préciser la nature des critères à prendre en compte pour réaliser, dans un cadre juridique fiable, la répartition des contributions prévue par l'article L1424-35¹⁹ du CGCT entre les communes et les EPCI.

Dans un contexte socio économique de plus en plus contraint, qui conduit l'Etat, avec la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)²⁰ ou la Loi organique des lois de finances (LOLF)²¹ et les collectivités territoriales à rationaliser leurs moyens pour tendre vers un concept général d'efficience, le SDIS doit faire face à trois enjeux majeurs :

- Dégager des critères juridiquement fiables pour répartir équitablement les contributions entre communes et EPCI ;
- Nouer de nouveaux liens avec le Conseil général qui devient de fait un acteur incontournable de la politique publique de sécurité civile ;
- Disposer des recettes nécessaires et suffisantes pour faire face d'une part à l'accroissement du spectre²² et du volume de ses missions²³, mais également pour absorber les réformes qui lui sont le plus souvent imposées.

La construction des SDIS s'est faite sur la base d'une mise en commun des structures communales à l'échelle du département plutôt que sur l'émergence d'une politique publique de sécurité civile portée par le département, sans pour autant emporter transfert de la responsabilité en matière de police administrative.

Partant du constat que malgré le mouvement de balancier législatif opéré entre 1996 et 2004, les contributions des communes et EPCI au budget du SDIS ont été pérennisées par la loi de finances rectificative de 2008²⁴ (Titre 1), il convient d'envisager les évolutions possibles du système de financement dans un contexte budgétaire contraint afin de stabiliser les finances du SDIS (Titre 2).

¹⁵ Art L2334-7-3 du CGCT et réponse du ministre de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales à la question n°40716 – JORF du 27 janvier 2009.

¹⁶ En 2008 par loi 2004-811 du 13 août 2004 dite de modernisation de la sécurité civile et en 2010 par l'article 162 de la loi de finances rectificative

¹⁷ Art 116 de la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008

¹⁸ Décret n°97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, art 32

¹⁹ Dans les six mois suivant le renouvellement des conseils d'administration prévu à l'article 126 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours organise un débat portant sur la répartition des contributions entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du département

²⁰ Discours de M. François Fillon, Premier ministre, réunion de lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 10 juillet 2007 : « *Parce que le Gouvernement entend créer les conditions d'une croissance durable et saine, il ne peut se permettre de voir nos dépenses publiques dérapier sans réagir ... J'attends de vous des propositions très ambitieuses pour maîtriser dans la durée les dépenses publiques ...* »

²¹ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

²² En particulier celles de protection générale des populations dans le cadre la défense civile (NRBC, Terrorisme ...)

²³ Les interventions sont passées de 3 559 495 en 2004 à 3 966 900 en 2008 soit plus 11,44% en 4 ans – Source DDSC – Enquête annuelle

²⁴ Art 116 de la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008

Titre 1 DE LA PERENNITE DU SYSTEME DES CONTRIBUTIONS COMMUNALES ...

La pérennisation des contributions communales au budget du SDIS puise ses sources dans l'ancrage historique que ces derniers entretiennent avec l'échelon local malgré la réforme historique de départementalisation (section 1). Le plafonnement de l'évolution des contributions au taux de l'inflation ne doit cependant pas masquer l'importance des critères de répartition (section 2).

Section 1.1 Du maintien du lien communal malgré les évolutions normatives

La construction du modèle de financement, sur lequel repose notre système de sécurité civile, s'est lentement construit au gré d'évolutions législatives (A) qui se sont heurtées à la multitude des réformes statutaires (B) qui ont souvent accentué le sentiment de dérive du coût des SDIS.

A) L'évolution du cadre législatif des services d'incendie et de secours

Les contributions communales trouvent leur source dans le décret-loi du 12 novembre 1938²⁵. Il institue notamment, la notion de dépense obligatoire en matière de service incendie pour les communes. C'est la création d'un véritable service public de secours financé par la solidarité communale alors même que seulement 30%²⁶ des communes se sont engagées à cette époque dans la création, l'équipement et l'entretien d'un corps de sapeurs pompiers. Ils sont chargés d'assurer « *...la protection contre l'incendie, dans le cadre du département, au moyen de centres de secours soigneusement répartis, les dépenses d'équipement et de fonctionnement de ces centres étant ventilés entre toutes les communes sous forme de cotisations communales* ». ²⁷

Ainsi avant 1996, les dépenses du service incendie, bien que constituant une dépense obligatoire²⁸ pour l'ensemble des communes, connaissent des variations importantes notamment basées sur le caractère volontariste de la création et donc de l'entretien d'une telle structure. Apparaissent donc deux catégories de communes, celles qui créent un centre de secours et en supportent à la fois le coût de manière directe²⁹ et indirecte au travers de leur contribution au SDIS et celles qui assument la seule contribution obligatoire au SDIS.

Les bases juridiques de l'organisation départementale des services d'incendie et de secours trouvent sans aucun doute leur source dans le décret de 1955, même si le décret-loi de 1938 laisse aux maires le choix d'une organisation communale, intercommunale ou départementale. Une succession de circulaires parues au moment de la seconde guerre mondiale va clairement indiquer aux Préfets, véritables artisans de l'organisation départementale, de privilégier le mode d'organisation³⁰ départemental. Est-ce la période troublée qui a motivé cette profusion de textes qui visent à recentrer la gestion et la

²⁵ Décret relatif à l'administration départementale et communale, JORF du 13 novembre 1938, p. 12924

²⁶ Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? - Laurent DERBOULLES - p. 29

²⁷ Décret relatif à l'administration départementale et communale, JORF du 13 novembre 1938, p. 12924, complétant l'article 186 de la loi du 05 avril 1884

²⁸ La loi du 11 frimaire An VII a fait du service incendie, une affaire communale. La loi des 16-24 août 1790 confie au maire le soin de veiller à la sécurité sur sa commune, pour autant ce n'est que par la loi municipale du 5 avril 1884 que cette dépense devient obligatoire – Le financement des services d'incendie et de secours – Jean Michel BOYER - 1999

²⁹ Financement de l'opération immobilière et coûts de fonctionnement

³⁰ Circ-Int. n°39-5 relative à l'application des décrets-lois du 12 novembre 1938 – Circ-Int. n°39-169 portant observations relatives au service départemental de défense contre l'incendie - Circ-Int. n°42-215 relative à la création des services départementaux de défense et de secours contre l'incendie - Circ-Int. n°44-67 relative à l'organisation des services départementaux de protection contre l'incendie.

coordination des moyens de secours entre les mains du représentant de l'Etat plutôt qu'entre celles des élus locaux ? Il semble que l'enjeu soit double : accroître l'efficacité et maîtriser les coûts³¹. Ce mode de gestion sera d'ailleurs encouragé par le ministre de l'intérieur en 1947 « ...arriver à un véritable service départemental géré par le Conseil général – et non plus un service sous le contrôle du préfet qui échappe à l'autorité du Conseil général... ».

La parution du décret de 1955³² fait suite à un référé de la Cour des comptes en date du 08 août 1953³³ qui attire l'attention du Gouvernement sur le fonctionnement irrégulier des services départementaux de protection contre l'incendie. Disposant d'un compte hors budget, alimenté par d'importantes ressources provenant des contributions communales, départementales et des subventions de l'Etat, ce service ne dispose ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Le Gouvernement décide de régulariser le fonctionnement d'une organisation éprouvée sans entraîner aucune dépense nouvelle³⁴. La construction s'organise en définitive, en réaction à une contrainte réglementaire.

A compter de cette date, le service départemental de protection contre l'incendie évolue inexorablement vers un cadre de gestion départemental. Toutefois rien n'est imposé par l'administration centrale, les expériences réussies sont encouragées, mais l'autonomie financière et la personnalité juridique conférées à ce service que la jurisprudence de l'époque a elle-même du mal à qualifier, lui donnent-elles les moyens de ses missions exercées dans le cadre et pour le compte d'une structure communale ?

Cet établissement a donc pour objet de mettre à disposition des communes les moyens pour faire face à la lutte contre l'incendie³⁵. S'agissant d'une compétence d'essence communale, la création n'est bien entendu pas réalisée ex-nihilo. S'appuyant sur l'existant, dans une recherche permanente de rationalisation des coûts, le Gouvernement a prévu, sans en préciser les modalités, la mise à disposition des personnels et des matériels des centres de secours, dès lors que leur existence aura été validée par l'établissement public³⁶.

Le rattachement de l'établissement public au département est surprenant. En effet, un établissement public est traditionnellement une émanation d'une collectivité territoriale, qui le crée pour assurer plus efficacement la compétence dont il a la charge. Or le décret de 1955 confirme bien que le pouvoir de police administrative relève des maires, tel que le prévoyait la loi du 5 avril 1884³⁷, modifiée par l'article 8 du décret du 12 novembre 1938. L'établissement public a donc vocation à mutualiser dans le cadre géographique du département la mission de protection des populations contre l'incendie en préservant toutes les prérogatives des maires tant dans le domaine de la police administrative que dans celui de l'administration des centres de secours³⁸.

³¹ Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? - Laurent DERBOULLES – p. 55

³² Décret n°55-612 du 20 mai 1955, JORF, 22 mai 1955

³³ La sécurité civile du temps de paix et le droit - Jean Marion – Xavier Prétot – p. 79 – « ...Encore a-t-il fallu pour cela que le gouvernement y soit poussé par un référé de la Cour des comptes du 08 août 1953. »

³⁴ Décret n°55-612 du 20 mai 1955, JORF, 22 mai 1955, p. 5145

³⁵ Ibid – art 1 : « Le service départemental de protection contre l'incendie a pour objet de mettre, par l'intermédiaire des centres de secours, des moyens en personnels et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de protection contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs pompiers, pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres du temps de paix »

³⁶ Ibid – art 2 : « ...les centres de secours ainsi désignés sont tenus de mettre leur personnel et leur matériel à la disposition du service départemental de protection contre l'incendie. »

³⁷ Cette loi revêt une importance particulière dans la mesure où, tout en consacrant les acquis antérieurs, elle constitue le véritable point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central. Sa caractéristique principale est qu'elle crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Ce choix ne sera jamais remis en cause par la suite. Il n'avait pourtant pas un caractère évident compte tenu de l'extrême disparité des communes françaises et, en particulier, du nombre et de la spécificité des petites communes – source www.senat.fr

³⁸ Décret n°55-612 du 20 mai 1955 – JORF, 22 mai 1955, p 5145 « ...les maires conservent leur pouvoir de police et d'administration sur leur corps de sapeurs-pompiers ».

Le décret de 1955 organise une compétence communale, le service incendie, dans le cadre juridique d'un établissement public départemental, sur la base d'un modèle intercommunal. La représentativité et le mode de nomination au sein de la commission administrative, son rôle essentiellement consultatif et le rôle déterminant du Préfet au sein de l'établissement public, place le service de protection contre l'incendie, de fait, sous la haute main de l'Etat.

Basé sur un mode de construction atypique par rapport aux établissements publics de « droit commun », les services d'incendie et de secours vont mettre de nombreuses années avant d'identifier leur collectivité de rattachement³⁹.

Tenant compte des expériences positives en matière de gestion départementale des services d'incendie et de secours, le législateur impose ce modèle, tout d'abord par voie d'amendement⁴⁰ en 1992. Avant de l'adopter en y consacrant une loi en 1996, créant un établissement public dans tous les départements qui se substitue de plein droit aux structures existantes⁴¹, il comporte un corps départemental organisé en centres d'incendie et de secours et un service de santé et de secours médical. Le corps départemental est composé de l'ensemble des sapeurs pompiers relevant des centres de secours principaux, des centres de secours, des centres de première intervention ayant sollicité leur transfert et des auxiliaires de sécurité civile⁴².

La réforme poursuit quatre objectifs majeurs⁴³ :

- Moderniser l'organisation territoriale dans le respect des compétences locales, grâce à l'élaboration de conventions ;
- Optimiser et développer les moyens, en structurant les services et en formant les personnels ;
- Renforcer les solidarités locales, en permettant une représentation proportionnelle aux contributions financières des différents partenaires ;
- Respecter le lien historique entre collectivités locales et les sapeurs pompiers, notamment au travers des dispositions relatives à la création ou la suppression des corps communaux ou encore au libre choix d'intégration laissé aux collectivités disposant d'un corps de première intervention.

Au terme des cinq ans prévus par le législateur pour mettre en œuvre le dispositif de départementalisation, une première évaluation conduite par le député Fleury a été rendue en juin 2000. Elle débouchera en matière de financement sur l'introduction d'un dispositif qui se voulait progressif, d'intégration des SDIS aux Conseils généraux.

Partant du constat que la part du département dans le financement des SDIS est très largement minoritaire, M.Fleury propose dans un premier temps de plafonner les

³⁹ La décision du conseil constitutionnel du 17 mars 1964, stipule qu'il appartient au législateur de préciser notamment, s'agissant de la création d'établissement public, « ...leurs rapports, tant avec l'Etat du point de la tutelle, qu'avec la collectivité de rattachement »

⁴⁰ Art 89 - Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 08 février 1992

⁴¹ Loi n°96-369 du 03 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JORF du 04 mai 1996, art 1

⁴² Ibid, art 5

⁴³ Rapport du député Jacques Fleury, relatif au bilan de la mise en œuvre de la réforme de la loi n°96-369 du 03 mai 1996

contributions des communes et EPCI⁴⁴, avant de donner aux conseillers généraux la majorité des sièges⁴⁵ et de limiter les écarts entre les collectivités dans un souci d'équité⁴⁶.

Un certain nombre de ces propositions ont été reprises par la loi DEMOPROX⁴⁷, sans toutefois aller jusqu'au bout puisque le dispositif de péréquation entre les collectivités territoriales n'a jamais vu le jour. Le mouvement d'intégration des sapeurs pompiers au Département, amorcé avec la loi de 1996, semblait définitivement adopté avec les dispositions de l'article 129 qui permettaient l'intégration des SDIS au Conseil général⁴⁸.

Cette disposition aurait du permettre l'élaboration d'une véritable politique publique de secours en identifiant au-delà de l'aspect financement un véritable chef de file en matière d'incendie et de secours et plus largement, de Sécurité civile.

C'était sans compter sur les modifications introduites par la loi MSC, qui, dans un mouvement de balancier porté par un important lobbying de la profession, vient corriger le dispositif législatif en supprimant la possibilité d'intégration des SDIS aux Conseils généraux⁴⁹ et en introduisant un nouveau dispositif contractuel entre le SDIS et le Département afin de mieux encadrer l'évolution des charges que le plafonnement de l'évolution du montant des contributions des communes et EPCI au taux maximum de l'inflation n'a pas réussi à endiguer⁵⁰.

B) La multitude et le télescopage temporel des réformes

Les cinq années d'élaboration du processus de départementalisation sont marquées par un foisonnement législatif et réglementaire sans équivalence dans aucune profession. Ce ne sont pas moins de cinq lois, vingt huit décrets, soixante dix huit arrêtés et vingt deux circulaires qui sont intervenus entre 1996 et 2001⁵¹. L'évolution du coût des services d'incendie et de secours doit ainsi être analysée notamment à travers le prisme des réformes qui sont venues s'empiler durant cette période. D'autant que cette agitation est le fait de l'Etat, prescripteur de mesures dont il n'assume pas le financement et interlocuteur auto

⁴⁴ Rapport du député Jacques Fleury, relatif au bilan de la mise en œuvre de la réforme de la loi n°96-369 du 03 mai 1996, proposition n°18 : « *La première étape consisterait à plafonner la part globale des communes et des EPCI au niveau atteint dans les budgets 2000 (cotisations et dépenses encore assumées avant transferts). Toute dépense supplémentaire serait donc prise en compte par le Conseil Général.* »

⁴⁵ Ibid : proposition n°19 : « *Dès cette première étape, puisque les dépenses nouvelles seraient à la charge du conseil général, la majorité du CADSIS serait donnée aux représentants du conseil général. Cette disposition devrait intervenir dès le prochain renouvellement des conseils d'administration. Cette disposition me semble à la fois cohérente, équitable et efficace, car les présidents de CADSIS ne peuvent continuer de rechercher à chaque budget une majorité aléatoire* »

⁴⁶ Ibid : proposition n°20 : « *Les CASDIS devraient déterminer à l'intérieur de l'enveloppe des contributions supportée par les communes et les EPCI, le montant des cotisations de chacune de ces collectivités afin de réduire progressivement les écarts injustifiés. L'objectif à atteindre, dans un délai de six ans, serait de limiter les écarts des contributions rapportées au nombre d'habitants à un maximum de 1 à 3, cet écart ne pouvant être justifié que par l'application d'un nombre limité de critères objectifs (potentiel fiscal, population, éloignement...) qu'il me paraît utile d'inscrire dans la loi.* »

⁴⁷ Art 119 : composition du CASDIS – Art 121 et 122 : contributions communales et DGF – Art 124 et 125 : interventions payantes SAMU et autoroutes

⁴⁸ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF n°50 du 28 février 2002, Art 129 : « *Art. L. 1424-1-1. - I. - A compter du 1er janvier 2006, l'établissement public mentionné au premier alinéa de l'article L. 1424-1 peut être intégré aux services du conseil général par délibération concordante du conseil général et du conseil d'administration du service d'incendie et de secours. Le conseil général lui est substitué dans l'ensemble de ses droits et obligations. Il constitue un service doté de l'autonomie financière.* »

⁴⁹ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art 48 : « *L'article L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales est abrogé.* »

⁵⁰ Dans son rapport pour avis au nom de votre commission des Finances sur la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, M. Michel Mercier dressait le constat suivant : « *Le bilan de cinq ans d'existence des établissements publics tend à montrer que le regroupement des moyens humains et matériels a davantage renforcé le pouvoir des pompiers, constitués en groupe de pression, que celui des collectivités locales qui constituent le conseil d'administration. La logique institutionnelle (un établissement public fonctionnant comme une entité de plus en plus autonome) a prévalu sur la logique politique (un établissement public commun aux communes et au département)* »

⁵¹ Rapport d'information n°116, Sénat : SDIS, l'explosion financière, p.8

désigné auprès des partenaires sociaux pour négocier des évolutions statutaires dont il n'aura pas à supporter les conséquences.

La mise en place du régime indemnitaire fut certainement la première source de tension alors que de nombreux départements tentaient de planifier la montée en charge progressive des budgets sur plusieurs exercices. Le décret du 05 juin 1998⁵², dont l'impact n'a pas été évalué par l'Etat, eut le mérite de clarifier les primes attribuées aux sapeurs pompiers professionnels et de les harmoniser sur l'ensemble du territoire. Toutefois les effets cumulatifs d'application de ces nouvelles mesures et le maintien des avantages acquis individuellement par les agents avant leur transfert au SDIS vont globalement engendrer une augmentation de la masse salariale de 5%⁵³.

Ensuite les dispositions relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail ont été transposées chez les sapeurs pompiers au travers d'un décret incomplet⁵⁴, surprenant tous les partenaires, qui assimile à du temps de travail effectif les temps d'habillage, de déshabillage ou de repas et en écartant paradoxalement, les heures dites de « stationnaire » dudit temps de travail effectif⁵⁵. En fixant des bornes hautes et basses, dégressives dans le temps, le législateur impose mathématiquement des recrutements aux collectivités dont le temps de travail était généralement plus élevé⁵⁶. Il est cependant important de noter que l'harmonisation du temps de travail fut demandée au moment des débats sur la loi de départementalisation⁵⁷. Ce sera une source de tension importante qui aura pour avantage de conduire les décideurs à disposer d'une plus grande visibilité sur leur masse salariale qui représente en moyenne 75% de leurs charges de fonctionnement.

De plus, la refonte de la filière engagée dès 1998 puis 1999⁵⁸ sous un angle indemnitaire, prend son plein essor en 2001⁵⁹ avec la modification des conditions d'accès au grade de sergent⁶⁰, la création du grade de major⁶¹ et les modifications des taux d'encadrement du service⁶² qui vont conduire à créer un véritable appel d'air tant pour l'encadrement intermédiaire que supérieur.

L'inflation des budgets peut s'analyser sous l'angle de ces réformes, en se combinant avec la diversité des situations communales, les retards pris en termes de mise à niveau des équipements et l'attentisme de certains élus, durant la longue période de gestation de la loi. Le volet le plus sensible est sans doute constitué par les casernements qui durant les cinq ans qui précèdent la loi, auquel se rajoutent les cinq années de négociation des conventions,

⁵² Décret n°98-442 du 05 juin 1998 pris pour l'application de l'article 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier et modifiant le décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes aux sapeurs pompiers professionnels

⁵³ Propos du député Jean Antoine Léonetti, rapporteur du budget de la sécurité civile, La Gazette des communes, 26 avril 1999

⁵⁴ Décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels

⁵⁵ Jugement n°0503456,0800277 en date du 4 septembre 2008, TA de Rennes, Eric DUBOS c/SDIS du Finistère

⁵⁶ Pour les non logés la moyenne s'établit à 109,5 garde de 24h avec un mini à 95 et un maxi à 130 alors que le décret prévoit une fourchette de 95 à 105, réduite à 90 / 100 au 01 janvier 1995

⁵⁷ Débat au Sénat, intervention de M. Charles de Courson, le 15 février 1996 : « ...il conviendrait – c'est un point qu'ont soulevé nombre d'intervenants – que le régime de travail de ces derniers (les SPP) soit progressivement unifié »

⁵⁸ Décret n°99-799 du 16 septembre 1999, modifiant certaines dispositions statutaires relatives aux SPP, ouvre la possibilité aux caporaux assurant les fonctions de chef d'agrès VASB de porter leur prime de responsabilité de 8,5% à 11,5%

⁵⁹ Décrets n°2001-680 modifiant le décret 90-851 du 25 septembre 1990 portant statut particulier des SPP non officiers, 681 portant statut particulier du cadre d'emploi des majors et lieutenants de SPP, 682 portant statut particulier du cadre d'emploi des capitaines, commandants, lieutenants colonels et colonels de SPP – Arrêté du 02 août 2001 fixant les critères de classement des services départementaux d'incendie et de secours

⁶⁰ Suppression du concours pour accéder au grade de sergent qui constituait une exception dans la fonction publique territoriale

⁶¹ C'est le positionnement de ce grade (premier grade de la catégorie B plutôt que dernier grade de la catégorie C) et le caractère obligatoire des nominations à l'issue de l'examen exceptionnel d'intégration qui vont faire débat

⁶² Décret n°2001-683 modifiant le CGCT et relatif aux emplois de direction des services départementaux d'incendie et de secours

vont souffrir d'investissements insuffisants, dont les conséquences vont influencer massivement sur la capacité de désendettement des SDIS et contraindre de façon considérable leur marge de manœuvre en section de fonctionnement compte tenu de l'augmentation des frais financiers et des dotations aux amortissements.

La mise en œuvre de la « départementalisation » a été différente dans chaque département, tenant compte de son histoire et de ses moyens. Il est donc difficile de chiffrer en années, le temps nécessaire à la mise à niveau des équipements, des personnels et de la formation. Cependant force est de constater que les départements qui se sont engagés très tôt dans le dispositif en exploitant les possibilités offertes par le décret de 1955 et qui avaient donc totalement terminé leur mise à niveau avant 1996, ont connu une progression mesurée de leurs dépenses entre 2001 et 2006 (+12,4%). A contrario, ceux qui ont terminé ce processus avant 2001 ont vu leurs dépenses progresser de 28%. En observant les dépenses des 79 SDIS ayant répondu à l'enquête en 2006, le montant de l'augmentation passe alors à 48%⁶³.

Cette situation est à mettre en perspective avec l'évolution du contexte économique marqué par une raréfaction des ressources qui conduit à une tension inéluctable sur les budgets des SDIS et ce malgré l'introduction du volet contractuel du financement des SDIS par les Conseils généraux⁶⁴. Ainsi, les SDIS qui se sont engagés dans le processus de départementalisation le plus tardivement sont confrontés à un besoin de financement pour faire face au nouveau périmètre de l'exercice de leurs missions et ils ne disposent plus des ressources nécessaires souvent consommées par la remise aux normes des équipements, à leur mise à niveau compte tenu des orientations du SDACR ou sous la pression sociale, et enfin à la mise en œuvre des dispositions statutaires évoquées.

Conscient des dérives observées et décriées par de nombreux observateurs politiques et institutionnels, l'Etat a cherché une solution, notamment en instaurant une instance de concertation visant à réguler la gouvernance des SDIS : la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS)⁶⁵.

La CNIS est composée de membres des assemblées parlementaires, pour un quart au moins de représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, de représentants de l'État et, en majorité, de représentants des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours. Elle est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Elle peut émettre des vœux.

Sa mise en œuvre souhaitée par l'actuel Président de la République alors qu'il occupait les fonctions de ministre de l'Intérieur était destinée à rapprocher les décideurs des payeurs. Cependant, il semblerait que l'évolution du dispositif initialement prévu, de la seule présence des élus et de l'Etat, au lobbying des sapeurs pompiers⁶⁶ soit venu contrarier la pertinence du dispositif⁶⁷. Plusieurs exemples illustrent d'ailleurs un fonctionnement imparfait, tel que

⁶³ Réunion des Présidents et des Directeurs de SDIS au congrès de la FNSPF, 28 septembre 2007, Clermont Ferrand – Cabinet LAMOTTE, p36

⁶⁴ Art 59 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004, JORF du 17 août 2004

⁶⁵ Décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004 relatif à la composition et au fonctionnement de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours

⁶⁶ Propos recueillis lors d'un entretien avec M.Habib, député de la 3^{ème} circonscription des Pyrénées Atlantiques et membres de la MEC, le 6 novembre 2009 : « *Ce n'est pas tant le lobbying des sapeurs pompiers, que la gouvernance du SDIS qui est aujourd'hui en cause. L'Etat son pouvoir réglementaire (SDACR, nomination ...) et le Préfet n'a pas sa place au sein du CASDIS, dans la mesure où il ne finance pas l'établissement public* »

⁶⁷ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009 : « *La décision d'y intégrer des représentants des différentes administrations et les sapeurs-pompiers a constitué une dérive, qui a vidé le dispositif d'une partie de son sens puisqu'il n'offre plus la possibilité de négocier d'égal à égal, sans interférence* »

celui de l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux chefs d'agrès SPP⁶⁸ ou le plus récent retrait de l'arrêté relatif à la mise en œuvre du référentiel sur le secours à personnes et l'aide médicale urgente⁶⁹.

Section 1.2 ... A des tentatives de consolidation des recettes

Le plafonnement de l'évolution des contributions communales au montant maximum de l'inflation induit une montée en charge des Conseils généraux (A) qui n'empêche pas une grande variété des critères de répartition au plan national (B).

A) Le report mécanique des évolutions de charge sur la seule collectivité départementale

La situation actuelle, en termes de financement est la résultante d'une mécanique combinatoire des dispositions légales introduites dès 2002 par la loi DEMOPROX, modifiées en 2004 par la loi de modernisation de la Sécurité civile, parachevées par la loi de finances rectificative de 2008 (§1) ainsi que de la faiblesse de l'intervention étatique (§2).

§ 1 - Le dispositif de financement actuel

Dès 2002, deux articles majeurs de la loi DEMOPROX⁷⁰ annoncent la suppression des contributions communales⁷¹, le plafonnement du montant global de leur évolution à celui de l'indice des prix à la consommation⁷² et la nécessité d'organiser un débat relatif à la répartition de ces contributions⁷³. Les modalités de financement sont assurées par un transfert de la dotation globale de fonctionnement des communes⁷⁴ ou EPCI⁷⁵ au Département⁷⁶.

⁶⁸ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale (attribution à certains chefs d'agrès SPP) et Décret n° 2006-951 du 31 juillet 2006 modifiant le décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale (Retrait)

⁶⁹ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009 : « *Les problèmes liés à l'élaboration du référentiel commun pour l'organisation du secours à personne ont révélé que les mécanismes de dialogue et de concertation ne fonctionnaient pas de manière satisfaisante* »

⁷⁰ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF n°50 du 28 février 2002, art 121

⁷¹ Ibid, Art 121 : « *A compter du 1er janvier 2006, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sont supprimées. Leur participation au financement des services d'incendie et de secours est réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-3.* »

⁷² Ibid, Art 121 : « *Pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation.* »

⁷³ Ibid, Art 121 : « *Dans les six mois suivant le renouvellement des conseils d'administration prévu à l'article 126 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours organise un débat portant sur la répartition des contributions entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du département.* »

⁷⁴ Ibid, Art 122 : « *La dotation forfaitaire mentionnée à l'article L. 2334-7 est diminuée, à compter de 2006, d'un montant égal à la contribution de la commune pour la gestion du service départemental d'incendie et de secours au titre de l'année 2005 et revalorisé comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition.* »

⁷⁵ Ibid, Art 122 : « *L'attribution versée au titre de la dotation d'intercommunalité mentionnée à l'article L. 5211-28 est diminuée, à compter de 2006, d'un montant égal à la contribution de l'établissement public de coopération intercommunale pour la gestion du service départemental d'incendie et de secours au titre de l'année 2005 et revalorisé comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition* »

⁷⁶ Ibid, Art 122 : « *Art. L. 3334-7-2. - Il est créé, au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements, une dotation dont le montant est égal à la diminution de la dotation mentionnée à l'article L. 2334-7-2 et des attributions mentionnées à l'article L. 5211-28. A compter de 2007, cette dotation évolue, chaque année, comme la dotation forfaitaire mise en répartition.* »

Dans le cas où le montant de la DGF des communes ou EPCI ne couvre pas le montant des contributions versées au SDIS, la différence est prélevée sur la fiscalité qu'ils perçoivent⁷⁷. Nous verrons plus loin que cette difficulté d'ordre technique sera pour partie à l'origine du dispositif de pérennisation des contributions communales. D'autant plus que la loi permettant d'introduire un double dispositif de péréquation entre les communes d'une part et les départements d'autre part, n'a jamais été promulguée.

Ces constats ont amené les élus à encadrer la progression du budget du SDIS dont la quasi totalité des augmentations est supportée par le Département⁷⁸ depuis la loi DEMOPROX, par un double dispositif législatif⁷⁹. C'est ainsi qu'une convention portant notamment sur la contribution financière du département et un rapport relatif à la progression des ressources et charges ont été introduits dans le processus d'élaboration budgétaire des SDIS. Bien qu'obligatoire, la contribution du Conseil général au SDIS passe aujourd'hui par ces deux documents.

Le choix de la voie contractuelle traduit la volonté de consensus qui se dégage de la loi et une pratique nouvelle des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qu'a pu par certains aspects introduire le mouvement de décentralisation. Une circulaire du 28 mai 1988, de Michel Rocard alors premier ministre est à ce titre éloquent « *Nous devons préférer, toutes les fois que c'est possible, aux arguments d'autorité, des négociations réelles, loyales, méthodiques et, s'il y a lieu, formalisées dans des conventions* ».

La pratique du conventionnement, notion pouvant être assimilée à celle de contrat⁸⁰, est bénéfique pour les parties en ce qu'elle les conduit à mieux se connaître au travers de l'état des lieux préalable qu'elles ont à conduire pour l'élaborer. Les liens tissés peu à peu entre SDIS et Conseil général permettent de mieux appréhender les contraintes de ces institutions et ainsi de dégager des axes stratégiques de mise en œuvre d'une véritable politique publique de secours.

Cependant, il convient de s'interroger sur la portée effective d'un tel dispositif dont l'objet était de nouer de nouveaux équilibres et de fournir au principaux bailleurs de fonds un outil de maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS, dans la mesure où en 2007 seulement 41 départements disposaient d'une convention.

Par ailleurs, la délibération préalable du Conseil général sur le montant de sa contribution au SDIS, contrairement aux dispositions de la loi de 96, porte atteinte au principe fondateur, d'autonomie financière de l'établissement public administratif.

§ 2 - La faiblesse de l'intervention étatique

Nous l'avons vu, la compétence « Incendie et Secours » est en France historiquement partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Son caractère régalien, évoqué dans le

⁷⁷ Ibid, Art122 « *Dans le cas où la contribution de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale mentionnée au I ou au II est supérieure à la dotation forfaitaire ou à l'attribution au titre de la dotation d'intercommunalité, la différence est prélevée sur le produit des impôts directs locaux visés aux 1°, 2°, 3° et 4° du I de l'article 1379 du code général des impôts.* »

⁷⁸ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF n°50 du 28 février 2002, Art 121 alinéa 4 : « *Pour les exercices suivant ..., le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions ... de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation* »

⁷⁹ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art 59 : « *La contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci. Les relations entre le département et le service départemental d'incendie et de secours et, notamment, la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle* »

⁸⁰ Code civil, art 1101 : « *Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose* »

préambule de la Constitution et son rattachement à la police administrative ne permettent pas d'en douter.

Cependant, le partage des financements reste d'inspiration territoriale. Il n'est qu'à observer la ventilation du montant global des crédits affectés à ces missions ou l'évolution du montant des crédits affectés au Fonds d'aide à l'investissement (FAI) pour le constater.

Le montant annuel des dépenses de sécurité civile s'élève en France à 5,5 Mds€⁸¹, qui se décomposent de la manière suivante :

- 4,2 Mds de dépenses des SDIS dont le financement est assuré à 55% par les départements et 45% par les communes et EPCI⁸² ;
- 1,3 Mds de dépenses de l'Etat ventilés de la manière suivante :
 - (a) 415 M€ pour la mission sécurité civile de ministère de l'Intérieur qui sont essentiellement consacrés au financement des moyens aériens ;
 - (b) 523 M€ de crédits affectés aux autres ministères (Agriculture, Ecologie, Santé)
 - (c) 400 M€ affectés au financement de la BSPP et du BPPM.

Le FAI est un dispositif introduit par la loi de finances pour 2003⁸³, il vise à remplacer la majoration de la Dotation globale d'équipement (DGE) accordée aux SDIS à titre exceptionnel en 1999⁸⁴ pour une durée limitée aux trois exercices budgétaires suivants, afin de matérialiser le soutien de l'Etat dans la démarche imposée de « départementalisation ». Le FAI a été doté de 45, 54 et 61M€ en autorisation de programme sur les exercices 2004, 2005 et 2006, il visait à pérenniser le soutien de l'Etat à l'investissement des SDIS et à éviter le phénomène de saupoudrage observé avec la DGE majorée, par une attribution des subventions principalement sur des opérations zonales et nationales. Dans les faits, le FAI est un mécanisme complexe au plan administratif, qui est majoritairement réparti entre les départements sur la base du seul critère de population et dont le fléchage par l'Etat a pour objet de favoriser le déploiement de projets nationaux (ANTARES, NRBC). Par ailleurs, le montant des crédits de paiement accordés à ce fonds est en net recul, passant de 55 à 30 M€ (-45,3%) entre 2006 et 2007⁸⁵.

Cette situation n'est cependant pas une exception en Europe. Il n'est guère qu'au Royaume Uni où l'Etat participe lourdement au financement du dispositif⁸⁶. En Allemagne, l'Etat fédéral intervient pour des matériels spécifiques⁸⁷, en Suisse l'Etat est absent⁸⁸ et en Finlande, les communes doivent consacrer 1% de leur budget au fonctionnement des services d'incendie.

⁸¹ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009

⁸² Statistiques DSC 2008

⁸³ Loi n°2002-1575 du 30 décembre 2002, art 129 – JORF du 31 décembre 2002

⁸⁴ Loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999, art 24

⁸⁵ Les statistiques financières de la sécurité civile 2008 – Direction générale des finances publiques / Direction de la sécurité civile

⁸⁶ Col (e.r.) Jean François Schmauch – Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence – Analyse et comparaison de la rationalité, de l'efficacité et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale f(risques, moyens opérationnels, délais d'intervention) - Le Revenue Support Grant représente 40 à 55% des ressources à côté des impôts locaux, des impôts sur le travail et des opérations payantes

⁸⁷ Ibid, 25% du financement des hélicoptères

⁸⁸ Ibid, 46% des recettes proviennent de la taxe d'exemption (ceux qui ne sont pas SPV payent une taxe), 19% de subventions des assureurs et 30% des budgets communaux

B) Essai de typologie des critères de répartition des contributions communales⁸⁹

L'enquête réalisée dans le cadre de ce mémoire met en évidence la prépondérance des critères classiques introduits par le décret de 1997 (§1), sur les critères plus novateurs qui doivent être maniés avec précaution (§2), malgré l'apparition timide de dispositions spécifiques de minoration des contributions (§3).

§ 1 - La prépondérance des critères classiques

Avec la loi de 96, naissent ce que nous pouvons appeler, les critères classiques de répartition des contributions entre collectivités. Ainsi, la population et le potentiel fiscal se trouvent au cœur du dispositif⁹⁰. Le décret du 26 décembre 1997, précise les modalités de répartition des contributions en cas d'absence de délibération du CASDIS⁹¹. Il met en avant les mêmes critères de population et de richesse en introduisant un rapport entre la richesse de la commune et celle des communes d'une même strate.

Sur les 37 SDIS qui ont retourné le questionnaire ou fourni des documents susceptibles d'être exploités, il apparaît que le critère population est cité 27 fois, en premier ou deuxième critère. Celui du potentiel fiscal ou d'une de ses composantes l'est quant à lui 20 fois. Les critères traditionnels représentent donc près de 70%⁹² des critères utilisés pour calculer la répartition des contributions entre communes.

D'un abord simple et pragmatique, la prise en compte de ces critères dits classiques mérite tout de même d'être précisée afin de prévenir les risques de contentieux.

Quelle population prendre en compte pour s'approcher de quelle réalité ? Le recensement de la population est une mission confiée à l'INSEE, il a notablement évolué depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, avec comme premier objectif la publication annuelle des chiffres des populations légales : population municipale⁹³,

⁸⁹ Cf annexes 1 et 2

⁹⁰ Loi n°96-369 relative aux services d'incendie et de secours, JORF n°105 du 4 mai 1996, art. 35 : « *La contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est ensuite calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de sa population, de son potentiel fiscal par habitant ainsi que de la part de sa contribution dans le total des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constatée dans le dernier compte administratif connu.* »

⁹¹ Décret 97-1225 du 26 décembre 1997, JORF n°301 du 28 décembre 1997, art 32 : « *En application du quatrième alinéa de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, lorsque le conseil d'administration n'a pas fixé le montant prévisionnel des recettes du service départemental d'incendie et de secours le 15 octobre de l'année précédant l'exercice, celui-ci est égal, compte tenu, le cas échéant, des opérations de transfert intervenues dans l'année, au montant des contributions de ces collectivités et établissements PUBLICS constatées dans le dernier compte administratif connu, corrigé par l'évolution, à cette date, du dernier indice INSEE de la moyenne annuelle des prix à la consommation et augmenté des dépenses liées au glissement vieillesse-technicité. Lorsque, le 1er novembre de l'année précédant l'exercice, aucune délibération du conseil d'administration ne permet de fixer les modalités de calcul des contributions du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, la contribution de ces collectivités et établissements au montant prévisionnel des recettes est répartie dans les conditions suivantes :*

La contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est égale :

a) Pour 80 % de son montant à la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale dans le total des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constaté dans le dernier compte administratif du service départemental d'incendie et de secours, corrigé, le cas échéant, pour tenir compte des opérations de transfert intervenues dans l'année ;

b) Pour 20 % de son montant, au produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. »

⁹² L'auteur n'a retenu pour l'étude que 4 critères maximum par SDIS

⁹³ La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. Elle inclut les personnes sans abri ou résidant habituellement dans des habitations mobiles recensées sur le territoire de la commune ainsi que les détenus dans les établissements pénitentiaires de la commune. C'est la population statistique comparable à la population sans double compte des précédents recensements.

population comptée à part⁹⁴ et population totale⁹⁵. La population DGF reprend la population INSEE, qu'elle majore, à hauteur d'un habitant supplémentaire, de la population vivant dans les résidences secondaire et les caravanes⁹⁶. L'activité des services incendie étant, notamment dans sa dimension de couverture des risques courants, largement conditionnée par le critère population, il convient de bien appréhender celle qui sera retenue pour le calcul de répartition.

En matière de jurisprudence, nous pouvons citer l'arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille en date du 02 septembre 2008⁹⁷ qui déboute le SDIS du Var qui sollicitait l'annulation du jugement du Tribunal administratif (TA) de Nice tendant à faire annuler les titres de recettes du SDIS émis à l'encontre de la commune du Lavandou. Le SDIS du Var avait basé son dispositif de répartition des contributions sur plusieurs paramètres dont l'évaluation de la population estivale basée sur une enquête adressée aux communes et reprise comme annexe du SDACR. Malgré l'ancrage législatif du dispositif (le SDACR) et la réponse erronée fournie par la commune, puisque la population déclarée (120 000) et la population réelle (44 932) présentait « *...une forte divergence ...* », le SDIS a vu ses titres de recettes annulés.

Il convient donc en matière de population, de prendre en compte des données représentatives et fiables. La population DGF semble donc plus adaptée. Cependant elle ne prend pas totalement en compte la population saisonnière des régions touristiques, aussi il convient de les intégrer sur la base de solides références réglementaires telles que le Code du tourisme⁹⁸.

Cependant, face au plafonnement du taux d'évolution des contributions communales, le critère population est-il toujours pertinent ? Le département de Charente Maritime⁹⁹, est composé de communes littorales peu peuplées à l'année mais qui connaissent un regain de population et donc d'activité l'été, ce qui nécessite une adaptation de la réponse opérationnelle, que le critère population a tendance à limiter. Le CASDIS a donc décidé de retirer le critère population depuis 2001, pour ne se fonder que sur la richesse fiscale et l'activité opérationnelle. Un département tel que celui de la Haute Garonne qui connaît une croissance démographique importante avec 104 246 habitants de plus en six ans et une nécessité d'adapter son dispositif de secours, creuserait les inégalités entre communes par la seule prise en compte du critère démographique. Une réflexion autour d'un groupe d'élus est en cours pour corriger le dispositif¹⁰⁰.

Le critère de richesse fiscale d'une commune est apprécié à partir du produit des quatre taxes¹⁰¹. Elles constituent les trois quart des ressources fiscales des collectivités locales.

⁹⁴ La population comptée à part comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui gardent un lien de résidence avec la commune. Elle comprend, par exemple, les élèves ou étudiants majeurs qui logent pour leurs études dans une autre commune mais dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune ou les personnes résidant dans une maison de retraite située dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence familiale sur le territoire de la commune. Il est important de dénombrer à part de telles situations, d'abord pour clarifier quelle est véritablement la commune de résidence mais aussi pour ne pas produire des doubles comptes entre deux communes quand on additionne leurs populations.

⁹⁵ La population totale est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

⁹⁶ Ou de 2 habitants si la commune est éligible à la DSU ou à la fraction bourg-centre de la DSR

⁹⁷ Arrêt n°07MA00676 en date du 02 septembre 2008, CAA de Marseille, SDIS du Var c/ commune du Lavandou

⁹⁸ Code du tourisme, art D131-60 : « *Les règles relatives au sur classement démographique au bénéfice des communes, ayant obtenu le classement mentionné à l'article L. 133-17, accueillant une population touristique, sont fixées par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret n° 99-567 du 6 juillet 1999 pris pour l'application de l'article 88 de la même loi* »

⁹⁹ Réseau Idéal – Avril 2009 et enquête dans le cadre du présent mémoire

¹⁰⁰ Enquête dans le cadre du présent mémoire

¹⁰¹ La taxe d'habitation, payée par les particuliers et les entreprises ; la taxe sur le foncier bâti, payée par les propriétaires du terrain ; la taxe sur le foncier non bâti ; la taxe professionnelle, acquittée par les entreprises.

Cependant, ces dernières sont très dépendantes des services de l'Etat qui déterminent les bases sur lesquels s'appliquent les taux que maîtrisent les collectivités locales. Outre les ressources fiscales dont elles disposent les collectivités locales sont de plus en plus dépendantes des dotations de l'Etat. En effet depuis la crise de 1991, l'Etat a substitué les dotations aux impôts indirects que percevaient les collectivités locales, par nature plus vulnérables aux aléas de l'activité économique. Ce mouvement s'est amplifié à la fin des années 90 pour que l'Etat prenne à sa charge 30% de la fiscalité locale au lieu de 10 il y a vingt ans. La suppression de la taxe professionnelle va encore accentuer ce phénomène.

La richesse fiscale semble donc être un critère fondamental dans le dispositif, dans la mesure où il permet d'introduire un critère de péréquation au moins au niveau départemental. Le dispositif peut encore être amélioré par l'introduction d'un paramètre relatif à l'effort fiscal qui permet de corriger les effets du taux d'imposition communal dans un sens comme dans l'autre. Le SDIS des Vosges a engagé une réflexion dans ce sens. Cependant quel va être le devenir de la fiscalité locale ? Un consensus semble s'être dégagé sur la nécessité de réformer le système¹⁰², cependant la suppression pure et simple de l'impôt local paraît peu probable dans un Etat décentralisé sans porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales¹⁰³. Une modernisation des bases d'imposition et la spécialisation des taxes locales peuvent en constituer quelques voies¹⁰⁴.

L'analyse de la jurisprudence sur ce critère fait état de peu de contentieux, le jugement du TA de Clermont Ferrand en date du 2 décembre 2008¹⁰⁵ dans un litige opposant la commune de Riom au SDIS du Puy de Dôme au motif d'une fin de non recevoir, d'une demande d'abrogation du règlement de répartition des contributions communales basé sur le potentiel fiscal de la commune alors que cette dernière adhère à un EPCI et qu'elle relève de la taxe professionnelle unifiée depuis la date de son adhésion. La décision du TA se fonde sur un vice de forme caractérisé par l'absence des mentions légales des noms, prénoms et qualité de l'ordonnateur sur le titre exécutoire.

<i>Critères</i>	<i>Nombre</i>
Potentiel fiscal	19
Population DGF	18
Population INSEE	11
Potentiel fiscal corrigé par l'effort fiscal	1
Taxe professionnelle	1
Taxe d'habitation	1

§ 2 - Les critères plus novateurs restent combinés avec des bases traditionnelles et classiques

Certains SDIS ont choisi d'intégrer des critères plus novateurs dans leur formule de calcul, qu'il s'agisse de prendre en compte le niveau de service rendu, l'activité opérationnelle constatée, le niveau de risque ou encore l'effort des communes en matière de mise à disposition de SPV. Pour autant leur introduction reste homéopathique compte tenu de leur fiabilité juridique et parfois de leur « volatilité ».

¹⁰² <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques>

¹⁰³ Constitution, art 72, alinéa 3 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

¹⁰⁴ Pierre Mauroy, Refonder l'action publique locale, propositions n°135/145

¹⁰⁵ Jugement n°080561 en date du 02 décembre 2008, TA de Clermont Ferrand, commune de Riom c/ SDIS du Puy de Dôme

Les critères dits « classiques » ont été introduits par la loi de 1996. Or dès 1955, date de création des établissements publics « SDIS », un critère que nous pouvons qualifier de « traditionnel » a vu le jour. Il s'agit de la catégorisation des communes. Il s'agissait pour la commission administrative du SDIS de déterminer une contribution par communes qui était en général¹⁰⁶ inversement proportionnelle à l'effort consenti par celle-ci pour exercer la compétence incendie¹⁰⁷. Beaucoup de départements ont conservé au moment de la départementalisation, ce critère de catégorisation des communes en inversant cependant le rapport de proportionnalité compte tenu du transfert total de compétence opéré au profit du SDIS. Ainsi, la commune siège d'un centre de secours professionnalisé est aujourd'hui celle qui contribue le plus au SDIS, compte tenu des charges que ce centre représente.

Le département de la Drôme classe ses communes en sept catégories auxquelles est affecté un montant allant de 15,36 à 47,01 euros par habitant¹⁰⁸. Il combine cependant des critères à l'assise juridique discutable. Certaines catégories reposent sur la taille des communes, d'autres sur l'activité du centre ou encore sur la défense de la commune par une catégorie de centre. La source d'insécurité juridique réside dans le caractère aléatoire de l'activité opérationnelle d'une année sur l'autre et sur le traitement différencié d'une commune pouvant apparaître sur d'autres critères comme relevant d'une strate différente. Si pour l'heure aucun contentieux n'est à relever dans cet établissement, ce n'est pas le cas du département de la Dordogne qui a vu sa notification de contingent incendie 2003 à la commune de Ribérac, annulé par jugement du TA de Bordeaux en date 14 décembre 2004¹⁰⁹. Le juge relève, « ... qu'il est constant qu'au 7 mars 2003 [date de la délibération portant répartition des contributions aux communes], le CIS de Ribérac, ne disposait pas de 7 sapeurs pompiers professionnels ... » alors que le SDIS avait classé cette commune en catégorie 3, c'est-à-dire une catégorie de commune qui devait disposer de 7 à 10 SPP. Il semble que depuis, le SDIS de la Dordogne ait corrigé son dispositif en classant ses communes en fonction du nombre de départs simultanés que sont en mesure d'assurer ses CIS¹¹⁰.

Le département des Landes opère lui aussi une distinction risquée entre les communes sièges de CSP qui se répartissent 15% de la base contributive, soit environ 34€ par habitant, alors que les autres communes payent un coût moyen d'environ 17€ par habitant¹¹¹. Or le rayonnement d'un CSP dépasse bien souvent le cadre de la commune siège et parfois les communes limitrophes sont mieux desservies que certains quartiers de la commune siège.

¹⁰⁶ Guide de l'officier de sapeur-pompier – Colonels BELTRAMELLI et GREGY – P.89 : « C'est le cas particulier des communes limitrophes des villes pourvues d'un corps de sapeurs pompiers professionnels à effectif suffisant. Leur protection est quasiment équivalente à celle dont bénéficie la ville elle-même, les délais d'intervention étant parfois même de plus courte durée dans ces communes que dans les quartiers de la ville les plus éloignés du lieu de stationnement du centre de secours ou d'intervention »

¹⁰⁷ Ibid : « Communes sans moyens de secours, communes pourvues d'un corps motorisé de première intervention, centres de secours, centre de secours principaux, communes ayant un corps professionnel »

¹⁰⁸ Délibération 73/2008 du 5 novembre 2008 : « Valence : 47,01€, Romans et Montélimar : 42,68€, CIS avec SPP : 30,73€, CIS >800 sorties : 26,60, communes desservies par un CIS de cat 4 : 23,05€, CIS >400 sorties : 19,63€, autres communes 15,36€ »

¹⁰⁹ Jugement n°0301844 en date du 14 décembre 2004, TA de Bordeaux, commune de Ribérac c/ SDIS de Dordogne

¹¹⁰ Délibération 2004/11 du 21 décembre 2004 : « Communes de 1ère catégorie : Communes du département de la Dordogne ne disposant pas d'un Centre d'Incendie et de Secours sur leur territoire à l'exception de la commune de MUSSIDAN (classée en 2ème catégorie) - Communes de 2ème catégorie : Communes du département de la Dordogne disposant d'un Centre d'Incendie et de Secours (CIS) sur leur territoire avec ou sans sapeur-pompier professionnel n'assurant aucune garde au Centre à l'exception de la commune de Saint Médard de Mussidan (classée en 1ère catégorie) ; ces CIS ayant l'obligation d'assurer de 1 à 2 missions au plus au sens du règlement opérationnel. - Communes de 3ème catégorie : Communes disposant d'un Centre d'Incendie et de Secours sur leur territoire avec des sapeurs-pompiers professionnels assurant une garde au Centre pendant les jours œuvrés ; CIS dits "renforcés" assurant 2 missions simultanées au moins au sens du règlement opérationnel - Communes de 4ème catégorie : Communes disposant d'un CIS sur leur territoire avec des sapeurs-pompiers professionnels assurant une garde permanente 365 jours/365 et 24 h/24 ; CIS dits "renforcés" assurant 3 missions simultanées au moins au sens du règlement opérationnel »

¹¹¹ Délibération n°2008-071 en date du 16 décembre 2008

« Le transfert de la compétence incendie de la commune à l'intercommunalité peut être une piste de réflexion pour lisser les efforts des plus petites communes »¹¹².

Le département des Pyrénées-Atlantiques a quant à lui distingué une part fixe et une part variable. La part fixe constituant en quelque sorte un ticket d'entrée au service public délivré par le SDIS à l'ensemble des communes, il varie en fonction du type de centre implanté sur le territoire communal¹¹³. La part variable comporte trois critères : le délai d'intervention, le potentiel fiscal et le niveau de service offert par le centre de secours auquel la commune est rattachée¹¹⁴. La combinaison du critère « niveau de service » de la part variable peut paraître redondant avec le critère « catégorie » de la part fixe qui est progressif en fonction du type de CIS implanté sur la commune. Il semble logique que le niveau de service offert par un CSP soit plus élevé que celui offert par un CPI. Cependant en répartissant ce critère sur l'ensemble des communes défendues en première appel par le CIS, on obtient une péréquation de l'effort supporté par les communes sièges de CIS.

Le critère de délai d'intervention, pourtant pris en compte par six départements¹¹⁵ est éminemment discutable en fonction des interprétations auxquelles il peut conduire. La référence du délai est-elle fondée sur le centre géographique de la commune, la densité de la population des ilots INSEE ou la mairie de la commune¹¹⁶ ? Ce délai peut également être notablement affecté par les conditions de circulation, le vecteur d'intervention choisi ou tout simplement par les outils de simulation et la qualité des référentiels retenus pour les calculs¹¹⁷.

Les approches étudiées précédemment ne prennent que peu en compte, si ce n'est au travers du critère population, le fait générateur du risque. Le SDIS de l'Isère¹¹⁸ prend en compte le facteur risque en intégrant le ratio « hommes x heures » engagés sur la commune en opération. Compte tenu du caractère fluctuant de l'activité opérationnelle, le SDIS prend en compte l'activité moyenne sur cinq ans et limite l'impact de l'évolution à 10% d'une année sur l'autre en cas d'accroissement important de ce ratio. Le SDIS des Landes a ainsi mis en œuvre depuis 1994¹¹⁹ un critère adapté au risque « feux de forêts » en prenant en compte à hauteur de 5%¹²⁰, la superficie boisée pour effectuer la pondération de ses contributions. C'était sans compter sur la tempête Klaus du 24 janvier 2009 qui a conduit le SDIS à retirer sa délibération¹²¹ pour ne pas faire peser un peu plus de contraintes sur les communes qui venaient de subir de plein fouet un événement météorologique exceptionnel mettant à terre la filière bois du département.

Cet exemple illustre le caractère volatile de nombreux critères qui sont fortement impactés par les variations d'activités opérationnelles ou économiques.

¹¹² Propos recueillis lors d'un entretien avec M.Cabé, président du SDIS des Landes le 9 octobre 2009

¹¹³ Absence de CIS : 5€, CIS uniquement SPV : 8€, CIS mixte : 12€, CIS mixte de 6^{ème} catégorie : 18€

¹¹⁴ Astreinte ou garde

¹¹⁵ Allier, Doubs, Haute Marne, Pyrénées Atlantiques, Haute Saône, Sarthe

¹¹⁶ En l'occurrence c'est la distance du CIS à la Mairie qui a été retenu dans les Pyrénées Atlantiques

¹¹⁷ Vitesse moyenne de déplacement, sinuosité, sens interdit, limite de gabarit ...

¹¹⁸ Circulaire 2008 de calcul des contributions communales

¹¹⁹ Délibération du 4 janvier 1994

¹²⁰ 3,5% calculé en fonction de la superficie des parcelles plantées en bois résineux appartenant à la commune et 1,5% calculé en fonction de la superficie forestière globale constatée sur la commune considérée

¹²¹ Délibération n°2009-012 du 4 mars 2009

Critères	Nombre
Délai d'intervention	6
Dépenses de transfert	6
Catégorisation des communes	5
Dégrèvement SPV	4
Activité opérationnelle	3
Effectif SPP	2
Superficie forestière	1
SCOTT	1

§ 3 - Les dispositifs spécifiques de minoration des contributions

a) *Le soutien au volontariat*

Ce système de décote est accordé aux communes qui entretiennent un centre de secours communal dans le département de l'Aube¹²² ou aux collectivités qui accordent des heures de décharges de services à leurs employés communaux pour assurer les missions opérationnelles.

Le dispositif est plus ou moins élaboré selon le département, ainsi l'Indre accorde une réfaction sur le montant des contributions de 2,28%. Celui de la Meuse¹²³, accorde une réduction de 1000 à 1500€¹²⁴ par SPV en fonction d'une disponibilité organisée de manière conventionnelle. Celui des Landes¹²⁵ a précisé son dispositif de décote de 2002 en la portant à 1500€ par agent et en scindant ce montant en deux : une part forfaitaire de 750€ et une part variable assise sur la réelle disponibilité de l'agent constatée au regard de son engagement opérationnel. Quel que soit le dispositif retenu la réfaction globale est répartie sur l'ensemble des autres communes. Le SDIS des Vosges s'est également engagé dans cette voie pour 2010.

Ce dispositif fait l'objet d'une des pistes de réflexion du rapport « ambition volontariat »¹²⁶.

b) *L'effort immobilier*

Le deuxième grand domaine de compensation vient de l'immobilier. La prise en compte de l'état du patrimoine au moment des transferts a été reléguée au second plan compte tenu des enjeux en matière de transfert des personnels. Il fait aujourd'hui l'objet de vives critiques en matière d'inflation budgétaire qui obère les capacités financières futures des SDIS.

Le SDIS de la Haute Saône a mis en place un dispositif de minoration des contributions en fonction de l'état du bâtiment ou de l'effort consenti par la commune pour construire un

¹²² 2,29€ par habitant dans la limite de 2286,74€

¹²³ Délibération 2008-4.7 du 8 octobre 2008 : « Cette disponibilité doit être organisée par voie de convention pour au moins 20 jours ouvrables par mois, 11 mois sur 12 pendant les heures ouvrables où le pompier est à son poste de travail. Si la disponibilité est inférieure, cette part est réduite au prorata temporis de la disponibilité programmée »

¹²⁴ 1000€ pour les caporaux et sapeurs, 1200€ pour les sous officiers, 1500€ pour les officiers

¹²⁵ Délibération n°2008-049 du 14 octobre 2008

¹²⁶ Rapport de la commission ambition volontariat, Luc Ferry, 15 septembre 2009 : « Pour inciter les maires à recruter des volontaires, deux approches sont possibles : soit une réduction de la contribution financière de la commune au budget du SDIS, en fonction du nombre de sapeurs-pompiers volontaires qu'elle fournit ; soit l'utilisation des possibilités ouvertes par la loi sur la subrogation ... »

centre de secours sur son territoire ou participer à la construction sur un territoire voisin¹²⁷. Celui du Puy de Dôme majore la contribution dès lors que le SDIS procède à des investissements immobiliers et a pris en compte la vétusté des bâtiments sur la base d'une évaluation conduite par les Domaines lors du transfert.

Certains SDIS ont mis en œuvre des dispositions spécifiques relatives au financement des opérations immobilières sans pour autant agir sur le montant des contributions, c'est le cas des Landes¹²⁸ qui demandent une participation de 35% aux communes défendues en 1^{er} appel en sus de la cession du terrain d'assiette à titre gratuit ou de la Gironde¹²⁹ qui sollicite la prise en charge de 50% du coût des travaux de construction, là aussi en plus de la cession d'un terrain viabilisé. Il convient cependant de vérifier le montage juridique de la solution de financement qui devrait selon toute logique prendre la forme d'un fonds de concours versé à l'une ou l'autre des entités juridiques selon le choix réalisé en matière de maîtrise d'ouvrage de l'opération¹³⁰.

<i>Dispositions spécifiques</i>	<i>Nombre</i>
Soutien au volontariat	4
Construction	2
Mesures diverses	3

¹²⁷ Délibération du 11 octobre 2000 : « 3,35 euros par habitant pour les collectivités ayant une caserne en état et fonctionnelle, 1,68 euros par habitant pour les collectivités où une caserne sera à construire, 1,52 euros par habitant pour les collectivités ayant volontairement contribué à la construction de la caserne d'une autre collectivité »

¹²⁸ Délibération n°98-04 du 9 février 1998, modifiée par la délibération n°98-66 qui met en place un plancher de montant de travaux à 100 000€ HT

¹²⁹ Délibération CASDIS du 8 octobre 2002

¹³⁰ CGCT, art L1424-18 : « Sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département »

Titre 2 ... A LA PERENNITE DU FINANCEMENT DES SDIS.

Malgré le foisonnement législatif et réglementaire qu'ont connu les SDIS, le lien historique et juridique qui lie les communes à l'exercice du pouvoir de police administrative n'a pas été remis en cause. Pour autant l'évolution des besoins de financement des SDIS doit trouver de nouvelles solutions (section 1), dans un cadre rénové de maîtrise des dépenses publiques et de management de l'organisation (section 2).

Section 2.1 Les possibles évolutions du système de financement

Le maintien des contributions communales et intercommunales au budget du SDIS doit s'effectuer sur la base de critères de répartition juridiquement fiabilisés (A). Pour autant, le maintien de la participation des communes ne doit pas priver le SDIS d'évolutions qui préservent ce lien (B).

A) Le maintien du système de contributions sur des bases fiabilisées

§ 1 - Les sources du maintien des contributions communales

a) *Les sources avouées*

La suppression des contributions communales ou intercommunales pose tout d'abord un problème technique rapidement identifié par les services du ministère des Finances. Le mécanisme de réfaction de la DGF des communes pour abonder celle des conseils généraux ne peut être mis en œuvre dans plus de 4191 communes et 300 EPCI car le montant de leur contribution au SDIS est supérieur à celui de la DGF. Par ailleurs, 34 de ces EPCI sont constitués sous la forme de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, ils ne disposent donc pas d'une fiscalité propre et ne sont par conséquent pas éligibles à la DGF. Il serait donc nécessaire pour environ 4500 collectivités ou établissements, de recourir à une majoration de leur fiscalité locale. Le montant de cette majoration varie suivant les analystes, de 88¹³¹ à 142M€¹³².

Au-delà des difficultés techniques que la mission inter-inspection d'évaluation du dispositif¹³³ n'a pas qualifiées « d'insurmontables », elle souligne la problématique du gel du processus de péréquation entrepris dans de nombreux départements¹³⁴. En effet, une fois intégré à la DGF, le montant des contributions communales ne peut plus évoluer. Or de nombreuses disparités existent encore¹³⁵ et le modèle appliqué aux contingents communaux d'aide

¹³¹ Question orale n°1832 de M. Bernard Brochand, réponse de M. Christian Estrosi pour le Ministre de l'Intérieur – JO du 17 janvier 2007

¹³² Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p13

¹³³ Lettre de mission IGA/IGF du 15 novembre 2007

¹³⁴ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p10 : « *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 ... Dans le Loiret ... les écarts entre contributions communales ont ainsi pu être ramenés de 1 à 10 en 1997 à 1 à 4 aujourd'hui* »

¹³⁵ Question écrite n°92547 de M. Bernard Brochand, JO du 5 septembre 2006 : « *Or la situation actuelle se caractérise toujours par une plus grande hétérogénéité : les écarts de contribution communale moyenne par habitant variant dans les proportions pouvant aller de 1 à 38 d'une commune à l'autre* » - Arrêt de la CAA de Marseille n°07MA01802 – SDIS de Corse du Sud c/ commune d'Ajaccio : « *...fixé la participation due par chaque groupe en retenant une participation par habitant variant de 5,21€ ... à 53,45€ ...* » - Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, synthèse : « *Les contributions communales demeurent disparates, rapportées à la population, avec des écarts significatifs (pouvant aller jusqu'à un rapport exceptionnel de 1 à 389 dans le Nord !)* »

sociale ne peut être envisagé compte tenu du montant de fiscalité à percevoir et du nombre de collectivités impactées¹³⁶.

La suppression des contributions communales risque ensuite d'accroître la dissension des liens que la loi MSC a tenté de renouer en développant le concept des acteurs de la Sécurité civile, au rang desquels le maire de la commune joue un rôle prépondérant. Tout d'abord, le maire reste en France l'autorité de proximité investie du pouvoir de police administrative¹³⁷, ce qui lui confère, compte tenu du lien que le service incendie entretient avec elle¹³⁸, une responsabilité particulière en matière de distribution des secours et ce malgré le transfert de ses modalités de mise en œuvre à l'établissement public SDIS. « *Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi auprès du maire et du préfet, agissant dans le cadre de leur pouvoir de police respectifs* »¹³⁹.

Le phénomène d'éloignement de l'ex-employeur de sapeurs pompiers, ne doit pas le conduire à s'inscrire uniquement dans une dimension de « consommateur » qui exigerait du SDIS des efforts en matière de recrutement, d'équipements ou de formation.

Ensuite, le maire demeure malgré la dissension des liens avec le SDIS depuis la départementalisation et le faible taux des effectifs SPV dans la fonction publique, un ambassadeur de choix et un fort vecteur d'intégration des SPV¹⁴⁰. L'engagement citoyen est essentiellement communal. Le SPV s'engage pour défendre sa commune, son voisin. Son employeur est d'ailleurs dans la même logique et facilitera d'autant plus sa disponibilité, qu'elle sera mise à disposition de la collectivité locale. M.Cabé, président du SDIS des Landes me confiait d'ailleurs que le choix de maintenir soixante centres d'incendie et de secours correspond à : « *un choix politique d'aménagement du territoire et de soutien à l'engagement citoyen des SPV* »¹⁴¹.

Enfin, la police administrative se distinguant de la police judiciaire par son caractère préventif, le maire contribue par son action quotidienne auprès de la population ou par la réalisation d'équipements collectifs à la prévention des risques de toute nature.

b) Les sources inavouables

Stigmatisée par les rapports successifs du rapporteur spécial, le député Ginesta¹⁴², l'évolution des dépenses des SDIS, intimement dépendante de l'évolution des effectifs¹⁴³, qui représentent une charge structurelle de près de 75% des dépenses de fonctionnement, est

¹³⁶ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p15

¹³⁷ Art L2212-1 du CGCT : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* »

¹³⁸ Droit administratif général – Tome 1- René CHAPUS, §.897 : « *... Il [le terme de police administrative] désigne une fonction ou une activité : l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public dans les différents secteurs de la vie sociale et cela, autant que possible, en préservant les troubles qui pourraient l'atteindre, sinon, en y mettant fin* » L'auteur précise en note que : « *...Il importe enfin de mentionner les personnels des centres départementaux d'incendie et de secours, établissements publics institués par la loi du 3 mai 96* », au rang des personnels chargés de cette activité... », après les fonctionnaires d'Etat (policiers, gendarmes), les fonctionnaires territoriaux (gardes champêtres, police municipales)

¹³⁹ CGCT, art L1424-3

¹⁴⁰ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p15/17

¹⁴¹ Propos recueillis lors d'un entretien le 9 octobre 2009

¹⁴² Rapport n°276 fait au nom de la commission de finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189), annexe 40, Sécurité civile - Rapport n°1198 fait au nom de la commission de finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°1127), annexe 42, Sécurité civile

¹⁴³ Ibid : « *...En 2007 les budgets primitifs de ces derniers ont augmenté de 20 % par rapport aux comptes administratifs de 2006. En moyenne nationale les dépenses des SDIS représentent un coût de 82 euros par habitant. En septembre 2007, a été dépassé le nombre de 38 000 sapeurs pompiers professionnels, ... Le nombre de sapeurs pompiers professionnels a augmenté de 10 000 en dix ans.* »

au cœur du débat. Mais les rythmes de travail¹⁴⁴, le taux d'encadrement¹⁴⁵ ou la problématique des doubles statuts ne sont pas épargnés¹⁴⁶.

La légitimité de l'évaluation des politiques publiques est sans conteste une source de transparence et de bonne gestion de l'argent public. Elle est incontestable et incontestée. Cependant certains comparatifs restent tendancieux ou inexacts. Ainsi, en comparant le coût agrégé de 5,5Mds€ entre l'Etat et les collectivités territoriales, des dépenses de Sécurité Civile à celui des seules dépenses de l'Etat pour la Culture (2,8Mds€), l'Agriculture (3,5Mds€) ou le Logement (5,9Mds€)¹⁴⁷, le rapporteur introduit une distorsion du réel, sans objet avec l'évaluation des politiques publiques ou les enjeux de la nécessaire maîtrise des dépenses. En effet, à y regarder de plus près, les dépenses des collectivités locales pour la Culture s'élèveraient à 7Mds€¹⁴⁸, soit le double de ce qu'y consacre l'Etat.

Par ailleurs, comparer l'exercice d'une compétence telle que la Culture avec l'Incendie et le Secours traduit une méconnaissance du caractère aléatoire de nos missions et de la diversité des caractéristiques géophysiques du territoire. Ainsi, le développement de l'art lyrique à Marseille ou à Brest est similaire, alors que les moyens de lutte contre les feux de forêts dans ces deux villes sont aux antipodes et génèrent des frais dont l'intérêt de la comparaison est limité.

La comparaison avec d'autres états Européen n'est pas plus exacte dès lors qu'elle n'intègre pas le périmètre des missions, la diversité des organismes en charge de la réponse aux situations d'urgence ou la diversité des statuts. En effet, certains pays comme l'Allemagne intègrent les sapeurs pompiers privés au dispositif de lutte, en Angleterre le secours à personne relève d'un service différent de celui de la lutte contre les incendies¹⁴⁹.

Malgré le consensus politique qui se dégageait des auditions de la mission d'évaluation à propos du maintien des contributions des communes au financement du SDIS, deux positions plus clivées se font jour : il s'agit de l'intégration totale du SDIS aux conseils généraux en vertu du principe « Qui paye, commande »¹⁵⁰ ou du transfert à l'Etat de la

¹⁴⁴ Rapport n°276 fait au nom de la commission de finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189), annexe 40, Sécurité civile - Rapport n°1198 fait au nom de la commission de finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°1127), annexe 42, Sécurité civile : « *Les casernes sont encore organisées sur la base de gardes de 24 heures, alors qu'il y a peu de demandes d'intervention entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs pompiers professionnels effectuent en moyenne 95 gardes par an, ce qui leur libère 270 jours hors de leur lieu de travail. Ce rythme de travail devra à l'évidence être revu ; on pourrait penser à des gardes de 12 ou 8 heures, ce qui, avec 1 607 heures de travail par an, donnerait respectivement 134 ou 200 jours ouvrés.* »

¹⁴⁵ Ibid : « *Il y a un colonel ou un lieutenant-colonel pour près de 70 sapeurs-pompiers en 2007, soit un taux d'encadrement extrêmement élevé si on le compare à celui de l'armée.* »

¹⁴⁶ Ibid : « *Un très grand nombre de sapeurs-pompiers professionnels exerce des vacations – exonérées d'impôt – en tant que sapeurs-pompiers volontaires...* »

¹⁴⁷ Rapport n°1198 fait au nom de la commission de finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°1127), annexe 42, Sécurité civile

¹⁴⁸ La Gazette des communes, 22 juin 2009, p19 selon un rapport du ministère de la Culture : « Les dépenses culturelles des collectivités locales », Culture chiffres n°2009-3

¹⁴⁹ Col (e.r.) Jean François Schmauch – Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence – Analyse et comparaison de la rationalité, de l'efficacité et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale $f(\text{risques, moyens opérationnels, délais d'intervention})$

¹⁵⁰ Déclaration de M. Cabé, président du CASDIS des Landes devant la MEC le 12 mars 2009 : « *J'irai droit au but et parlerai avec franchise : je pense que les SDIS ont besoin d'émancipation, c'est-à-dire que les présidents de conseil généraux-présidents de SDIS ne doivent pas se soumettre aux seuls volontés de la direction de la Sécurité civile ... autrement dit, la DSC décide et les SDIS payent* »

compétence incendie et secours en vertu de la réciprocité du principe « Qui commande, paye »¹⁵¹.

On pourrait donc lire dans la volonté affichée de la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France¹⁵² (FNSPF) ou de l'Association nationale des directeurs de SDIS¹⁵³ (ANDSIS), le moyen de faire barrage aux tentatives d'intégration totale au conseil général ou à la menace de transfert de la compétence incendie à l'Etat. C'est en tout cas l'analyse faite par les rapporteurs de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)¹⁵⁴ : « *Il est troublant que la FNSPF, qui d'habitude met en avant le caractère spécifique de l'activité des SDIS, soit un ardent défenseur du rattachement de la sécurité civile à la police administrative générale... Serait-ce parce que la « double tutelle » engendrée par ce rattachement permettrait aux sapeurs-pompiers de jouer sur l'enchevêtrement des compétences, et donc d'affirmer leur rôle ?* »

§ 2 - La fiabilité des critères, un maître mot : l'égalité de traitement

Comme cité précédemment, le rapport Fleury prévoyait l'introduction légale de critères de répartition des contributions entre les communes et EPCI dans une double logique de réduction des écarts entre contributeurs et de sécurisation juridique du dispositif. Aucune loi n'ayant été promulguée à cet effet, ce n'est qu'au travers de l'observation des pratiques et une analyse de la jurisprudence que nous pouvons tenter de dégager des critères fiables, qui préserve le principe d'égalité de traitement devant les charges publiques.

La jurisprudence administrative a eu à de nombreuses reprises l'occasion de préciser cette notion très générale d'égalité. Nous retiendrons que l'égalité de traitement doit être appréhendée face à des situations semblables et que son appréciation par les différentes juridictions ne peut échapper à toute subjectivité¹⁵⁵. Il convient donc, s'agissant de l'activité des services d'incendie et de secours de parler plutôt d'équité.

Ces critères doivent être limités en nombre pour favoriser la transparence et fiabiliser le dispositif de calcul. Ils doivent ensuite être basés sur des sources fiables et facilement accessibles. En cela, les données provenant du ministère de l'Intérieur¹⁵⁶ pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) semblent pertinentes.

¹⁵¹ Proposition de loi n°357 – Assemblée nationale, 07 novembre 2002 « ... le dispositif juridique échafaudé au fil des ans pour répondre à cet impératif (la sécurité des citoyens) se caractérise par un enchevêtrement complexe et ambigu des compétences au point de rendre leur exercice contradictoire. Ainsi, si le maire et le préfet exercent leur autorité sur les services d'incendie et de secours dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transfère au département d'ici le 1er janvier 2006 la totalité du financement des moyens humains, matériels et immobiliers des SDIS alors que la mise en œuvre opérationnelle de ces moyens lui échappe totalement, notamment en matière d'organisation, de choix des matériels ou de gestion des carrières. Une seule voie peut permettre de corriger les imperfections que sont la séparation entre le prescripteur des dépenses et le payeur, source de dilution des responsabilités ; l'inégalité de traitement pour le citoyen consécutive au mode de financement des services d'incendie et de secours. Cette solution consiste à rendre à l'Etat la responsabilité et l'exercice d'une compétence régaliennne ». Il importe de noter qu'une proposition de loi identique est déposée à l'Assemblée nationale sous le n°1355 – Assemblée nationale, 18 décembre 2008

¹⁵² Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p20 : « La 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 (...) »

¹⁵³ Ibid : « L'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. »

¹⁵⁴ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009, p18

¹⁵⁵ Droit administratif général – Tome 1- René CHAPUS, §.789

¹⁵⁶ Ministère de l'Intérieur D.G.C.L S/D des finances locales Bureau des concours financiers de l'Etat

Au regard des éléments jurisprudentiels évoqués, je vous propose de ne retenir que trois critères : la population, la richesse fiscale et le niveau de service.

Malgré le changement de méthode de calcul de population légale¹⁵⁷ qui risque d'affecter le montant de la DGF des communes¹⁵⁸ le critère **population**, et notamment celle dite population DGF, reste très pertinent en ce qu'il caractérise le mieux le risque courant qui dimensionne la structure du SDIS en matière d'effectif, de matériels et d'implantation des centres d'incendie et de secours. Il conviendra cependant d'être particulièrement vigilant lors du premier recueil de données, afin d'anticiper les fortes variations qui pourraient se produire. Cependant la mise à jour annuelle devrait permettre de ne pas figer les situations. Les SDIS comportant des communes soumises à de fortes variations de population en raison de l'activité touristique devront évaluer si les dispositions du décret relatif à l'évaluation forfaitaire de la population touristique à partir des capacités d'accueil¹⁵⁹ est pertinent ou s'il faut, comme le département du Calvados vient de le faire dans le cadre de la révision de son SDACR, corrélérer les informations avec celles de la consommation d'eau potable ou de poids des ordures ménagères.

Le calcul des contributions communales au SDIS ne peut faire abstraction, au titre de la solidarité intercommunale qui prévaut en matière de distribution des secours, de la **richesse fiscale** de la commune. Celle-ci est souvent appréciée par son potentiel fiscal qui correspond au produit des bases locales par un taux moyen des communes de la même strate. Le libre choix du taux d'imposition par la commune conduit à ce que la notion de potentiel fiscal ne traduise qu'incomplètement la richesse de celle-ci. Il semble préférable de prendre en compte le potentiel financier qui intègre la DGF perçue et donc qui introduit une péréquation entre communes riches et pauvres. Mais la suppression de la taxe professionnelle (TP) jusqu'alors prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal ou financier peut nous conduire à retenir la notion d'effort fiscal qui lui ne prend pas en compte la TP. Il mesure le ratio entre ce que la commune prélève comme impôt et ce qu'elle aurait pu prélever si elle avait appliquée le taux moyen de sa strate. Ce bouleversement de la fiscalité locale pourrait induire des effets sur le financement des SDIS, comme me le confiait le député Habib¹⁶⁰ « ... car après avoir été frileux sur le transfert de la compétence au SDIS et in fine aux conseils généraux en matière de financement, les incertitudes qui entourent aujourd'hui la fiscalité locale et l'organisation territoriale de notre pays pourraient conduire les collectivités à chercher comment faire pour ne plus contribuer au financement des SDIS, quitte à ne plus disposer des pouvoirs de police administrative, au moins elles seront à l'abri des nouveaux à coups financiers relatifs à l'évolution des SDIS ».

¹⁵⁷ A partir de 2008, la nouvelle méthode de recensement basée sur des enquêtes de recensement annuelles permet de calculer chaque année des populations légales actualisées. Ainsi, fin 2008 sont publiées les populations légales qui entrent en vigueur le 1er janvier 2009. Ces populations légales sont millésimées 2006 car elles sont calculées à partir des informations collectées lors des enquêtes de recensement de 2004 à 2008 et ramenées à une même date : celle du milieu de la période. L'égalité de traitement entre les communes est ainsi assurée. Le nouveau dispositif de recensement qui actualise les populations légales chaque année se substitue aussi aux recensements complémentaires.

¹⁵⁸ Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 30/10/2008 - page 2184 « *L'ensemble des dotations composant la dotation globale de fonctionnement (DGF) prennent en compte, pour leur répartition, le critère de population. ... Cette méthode permettra ainsi de fournir chaque année, dès la fin du premier cycle de collecte, une population légale actualisée, ainsi qu'une description statistique du territoire. Les populations légales issues des nouvelles procédures de recensement ne seront toutefois authentifiées, en vertu de l'article 156 de la loi de démocratie de proximité, qu'à partir de la fin du premier cycle quinquennal d'enquêtes, soit à partir de fin 2008, pour être applicables à partir de 2009. Dans un souci d'égalité de traitement, les communes qui ont bénéficié d'un recensement complémentaire de confirmation, postérieur au 1er janvier 2006 reviendront de fait, pour la répartition des dotations 2009, à la valeur de référence de leur population au 1er janvier 2006. La perte de population qui pourrait être occasionnée sera toutefois vite résorbée puisque l'actualisation de la population sera désormais annuelle.... »*

¹⁵⁹ Décret n°99-567 du 6 juillet 1999 pris pour l'application de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹⁶⁰ Propos recueillis lors d'un entretien avec M.Habib, député de la 3^{ème} circonscription des Pyrénées Atlantiques et membres de la MEC, le 6 novembre 2009

Concernant le **niveau de service**, il traduit les efforts faits par le SDIS pour assurer une réponse opérationnelle à une situation à risque en adéquation avec les objectifs de couverture. On pourrait ainsi envisager de comptabiliser le nombre d'hommes x heures engagés en opération en moins de dix minutes, moins de vingt minutes et plus de vingt minutes. Cette caractérisation présuppose de disposer d'un système d'information adapté pour renvoyer des données fiables chaque année. Afin d'éviter les effets « dents de scie », il convient de mesurer l'activité opérationnelle sur une moyenne glissante basée sur les trois ou cinq dernières années.

Concernant les critères relatifs au niveau de risque, tels que le nombre d'installations classées, au nombre de lits d'hébergement, à la superficie boisée, je vous propose de ne pas les retenir. Ils connaissent en effet de trop fortes fluctuations liées à l'activité économique ou aux événements climatiques.

Le maître mot de la mise en œuvre de ces critères reste cependant celui de l'égalité de traitement des citoyens devant les charges publiques. Principe fondamental du service public, il n'en demeure pas moins, qu'il tolère des différenciations de traitements des usagers du service public lorsque des différences de situations appréciables existent¹⁶¹. Nous devons donc nous attacher pour appliquer ce principe à traiter les communes se trouvant dans des situations semblables, de la même manière. Ce qui veut dire à l'inverse que lorsque des différences notoires existent, il n'est pas anormal que le coût d'accès au service public soit modulé et ce même dans d'importantes proportions.

En la matière la jurisprudence est relativement conséquente, nous citerons l'arrêt de la CAA de Douai en date du 5 avril 2005¹⁶² qui déboute la Communauté d'agglomération (CA) de Valenciennes Métropole qui sollicitait l'annulation du jugement du TA de Lille tendant à demander l'annulation d'une délibération du CASDIS du Nord fixant le montant des contributions communales. La Communauté d'agglomération arguait du fait que le SDIS avait violé le principe d'égalité devant les charges publiques en majorant ses contributions par six d'une année sur l'autre. La Cour observant que le SDIS avait appliqué de manière identique à toutes les communes les deux critères (potentiel fiscal et niveau dépense), il n'y avait pas lieu de retenir que le SDIS avait contrevenu au principe d'égalité.

Il en est de même dans l'arrêt de la CAA de Marseille en date du 09 septembre 2005¹⁶³ qui déboute la Communauté d'agglomération de St Raphaël. On peut noter que dans ce cas, le SDIS du Var avait fait usage de critères plus novateurs que ceux proposés ci-avant en pondérant la population par un critère de service rendu basé sur les travaux préparatoires au SDACR, de risque potentiel basé sur la taxe professionnelle réellement perçue et de solidarité basé sur le potentiel fiscal. Le juge ne s'arrête pas au formalisme puisqu'il étaye sa décision sur les travaux préparatoires du SDACR¹⁶⁴ et ne tient aucun compte des fortes variations d'une année sur l'autre ou entre collectivité dans la mesure où les critères choisis

¹⁶¹ Arrêt CE Sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques

¹⁶² Arrêt n°02DA00846 en date du 05 avril 2005, CAA de Douai, Communauté d'agglomération de Valenciennes métropole c/ SDIS du Nord

¹⁶³ Arrêt n°01MA01267 en date du 9 septembre 2005, CAA de Marseille, SDIS du Var c/ communauté d'agglomération de Fréjus – St Raphaël

¹⁶⁴ Ibid, « ...déterminés [le niveau de service], non d'après les données issues du SDACR qui n'a été arrêté que le 5 juillet 1999, mais d'après les éléments ayant servi à son élaboration qui avaient été portés à la connaissance des membres du CASDIS lors de la réunion du 2 mars 1998 ... »

s'appliquent de manière identique à toutes les communes ou à toutes les communes d'une même catégorie¹⁶⁵.

Le SDIS de l'Hérault a, dans le même type d'affaire connu une issue moins favorable. La CAA de Marseille l'a en effet débouté au motif d'un vice de forme sur le titre de recettes alors qu'il demandait l'annulation du jugement du TA de Montpellier qui avait à tort annulé un titre de recettes au motif que le SDIS avait violé le principe d'égalité. Ce n'était donc pas le cas, mais la Cour saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel a dû annuler le titre qui ne comportait pas le nom, le prénom et la qualité du signataire en application des dispositions légales¹⁶⁶.

L'arrêt de la CAA de Marseille en date du 12 novembre 2008¹⁶⁷ illustre le principe selon lequel « ...l'appréciation du caractère semblable ou différent des situations ne peut échapper à toute subjectivité, il ne faut pas s'étonner si, dans l'application du principe, des divergences de vues se manifestent »¹⁶⁸. Le SDIS est en effet débouté de sa demande d'annulation du jugement du TA de Bastia au motif : « ...qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, le caractère fortement progressif de cette participation serait lié à de tels motifs [d'intérêts généraux] ; qu'en particulier les données relatives à la seule commune d'Ajaccio invoquées par le SDIS dans ses écritures, faisant notamment ressortir que le service exerce une importante activité sur son territoire, ne suffisent pas à justifier les mécanismes de répartition sus analysés, lesquels régissent les modalités de répartition des contributions de l'ensemble des communes du département ». Cet arrêt met en lumière la nécessité de motiver ses décisions et d'asseoir ses choix sur des données objectives, fiables et transparentes. Ce qui permet en cas de contentieux de fiabiliser sa défense.

B) Des évolutions qui préservent le lien communal

§ 1 - La suppression du gel des contributions communales

C'est une chose que d'affirmer qu'il est important de ne pas rompre le lien entre les SDIS et les communes au motif que le transfert des pouvoirs de police administrative au Président du Conseil général remettrait en cause l'équilibre qui prévaut en la matière ou que les maires risquent de s'inscrire en consommateurs d'un service public duquel ils se sentiraient exclus ; c'en est une autre que de trouver le moyen de mieux répartir les efforts budgétaires entre contributeurs du SDIS, même si l'évolution des dépenses de ce service devront à l'avenir être mieux maîtrisées.

Le dégel des contributions communales est une piste. Mais elle ne pourra être explorée que lorsqu'elle fera l'objet d'un consensus politique entre les présidents de conseil généraux regroupés au sein de l'assemblée des départements de France (ADF) et les maires regroupés au sein de l'Assemblée des maires de France (AMF).

¹⁶⁵ Ibid, « ...qu'en appliquant ces critères de façon identique à l'ensemble des communes et EPCI du département, nonobstant la circonstance que les contributions aient pu varier dans des proportions importantes par rapport à celles de l'année précédente et enregistrer des divergences sensibles d'une collectivité à l'autre, le CA du Var n'a pas violé le principe d'égalité devant les charges publiques qui exige seulement que les collectivités qui se trouvent dans une même situation soient soumises aux mêmes règles »

¹⁶⁶ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art 4 : « Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »

¹⁶⁷ Arrêt n°07MA01802 en date du 12 novembre 2008, CAA de Marseille, SDIS de Corse du Sud c/ commune d'Ajaccio

¹⁶⁸ Droit administratif général – Tome 1- René CHAPUS, §.789

Bien que le bureau de l'AMF ait fait connaître son souhait de voir maintenu le dispositif protecteur mis en place par la loi DEMOPROX, du gel des contributions communales en échange d'une sur représentation de la majorité départementale au CASDIS, cette disposition doit être réévaluée.

La mission d'inspection diligentée par le gouvernement préalablement à sa prise de décision ouvre deux voies majeures : la meilleure représentation des maires et présidents d'EPCI au CASDIS et la modification des modalités de vote des contributions communales.

S'agissant de la représentation au CASDIS : il est composé de 15 à 30 membres dont au moins les 3/5^{ème} au département et au moins 1/5^{ème} aux communes et EPCI¹⁶⁹ ; au moins un des vice-présidents est élu au bureau parmi les maires ou présidents d'EPCI¹⁷⁰. Sans remettre en cause la légitime prépondérance des membres de la majorité départementale, compte tenu des évolutions de charges auxquelles elle doit faire face, il apparaît nettement que le 1/5^{ème} des postes restant pourrait être affecté de droit aux maires ou présidents d'EPCI¹⁷¹. De même on pourrait sans difficultés majeures désigner en raison de leur compétence ou de leur représentativité, des maires particulièrement impliqués ou concernés par la gestion du SDIS¹⁷² et donner à titre purement symbolique le poste de 1er vice président à un maire, bien que juridiquement ce ne soit pas possible, sauf à les cantonner à un rôle consultatif.

Concernant les modalités de vote des contributions communales, la mission d'inspection propose de revenir aux modalités qui prévalaient en 1996¹⁷³ : « *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, ...)* ».

Le déplafonnement des contributions communales permet également de « responsabiliser » le maire et d'éviter le risque de schizophrénie dont il pourrait être atteint s'il était à la fois « consommateur » en temps que maire et porteur d'une politique de maîtrise de l'évolution des charges en temps que conseiller général.

§ 2 - La fiscalisation

Le débat sur la fiscalisation des SDIS est presque aussi ancien que celui de la participation des sociétés d'assurance à leur financement.

Le rapport Fleury, en faisait état, il s'agissait de fiscaliser le surplus de dépenses liées aux charges nouvelles. Pour le rapporteur, la vertu pédagogique du dispositif était amoindrie par

¹⁶⁹ CGCT, art L1424-24-1

¹⁷⁰ CGCT, art L1424-27

¹⁷¹ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p35

¹⁷² Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p35 : « *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, collège de maires en fonction de la répartition des CIS, ...)* »

¹⁷³ Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JORF n°105 du 4 mai 1996, art 29 : « *Les délibérations du conseil d'administration relatives au budget du service départemental d'incendie et de secours et au montant des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents* »

l'effet partiel de la mesure¹⁷⁴ ; et la fiscalisation des recettes du SDIS ne pouvait se faire que par l'intermédiaire de la collectivité départementale eu égard au mode d'élection des membres du CASDIS qui ne les rendait pas légitimes à lever l'impôt¹⁷⁵. Cette position est reprise dans l'avis rendu par la commission des finances de l'Assemblée nationale au sujet de la loi DEMOPROX¹⁷⁶, sur fond de débat entre les partisans et les détracteurs de la départementalisation¹⁷⁷ ou de l'intégration totale des SDIS aux Conseils généraux¹⁷⁸. Deux options ressortent de ces débats, soit une fiscalisation spécifique des SDIS et donc une spécialisation des crédits, soit une majoration de la fiscalité des départements pour faire face à l'accroissement des charges.

La logique de départementalisation telle qu'elle prévalait en 2002 aurait du conduire à la majoration des bases d'imposition locale pour faire face à l'exercice d'une nouvelle compétence. Mais le mode de construction des SDIS, véritable agglomération de compétences communales exercées dans le cadre du département, et la volonté farouche pour les maires de se protéger de toute évolution des charges, vont conduire au gel des contributions communales et à l'abandon de la piste de la fiscalisation.

Pour autant, l'idée n'est pas abandonnée et au Sénat, c'est M. Marini qui évoque à nouveau le sujet lors de l'examen du rapport du comité d'évaluation des politiques publiques¹⁷⁹.

La fiscalisation des SDIS revêt deux dimensions, la première purement « pédagogique » et la seconde strictement « politique ».

Au plan pédagogique, il s'agit de mentionner sur l'avis d'imposition des français, le montant du coût des SDIS. L'objectif avoué est de faire prendre conscience à la population du coût du service public pour que le recours soit plus mesuré et donc contribue à en juguler l'augmentation. L'objectif caché est certainement plus démagogique, en pointant du doigt les dérives d'un système plébiscité par la population, auxquels les élus ont du mal à résister. Le président du CASDIS des Landes reste d'ailleurs dubitatif sur la portée effective d'une telle mesure au regard des résultats obtenus sur les ordures ménagères et croient plus « ... *en la pertinence d'un rapport d'activité des SDIS susceptible de rendre compte aux élus et à la population de l'utilisation des crédits alloués au SDIS eu égard aux objectifs qu'ils se sont fixés en matière de politique publique* »¹⁸⁰.

Au-delà de cette polémique, il semble que les difficultés techniques de mise en œuvre de cette option soient réelles et que compte tenu des bénéfices attendus au regard des effets

¹⁷⁴ Rapport du député Jacques Fleury, relatif au bilan de la mise en œuvre de la réforme de la loi n°96-369 du 03 mai 1996 : « *L'idée d'une fiscalisation du budget du SDIS est défendue par les membres de la commission. Il est vrai que l'idée d'individualiser la dépense liée aux secours, comme on le fait pour les dépenses de traitement des ordures ménagères ou de l'eau et l'assainissement, est tentante par son effet "pédagogique". Elle ne pourrait cependant se limiter pratiquement, au moins dans un premier temps, qu'aux dépenses nouvelles, ce qui limiterait son impact et réduirait sérieusement son aspect "pédagogique"* ».

¹⁷⁵ Ibid, « *Le vote de l'impôt par des élus dont certains le sont au deuxième voire au troisième degré, ne me paraît pas un système acceptable, et il risquerait de maintenir l'absence de transparence dont il y a lieu aujourd'hui de se plaindre.* »

¹⁷⁶ Avis n°3112 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n°3089)

¹⁷⁷ Déclaration de M. Jean Rigal devant la commission des finances : « *la réforme des SDIS constituait un problème très important, compte tenu notamment des disparités entre les différents départements. La loi de 1996, qu'il est aujourd'hui proposé de corriger, contenait trois orientations : l'homogénéisation des matériels et des équipements, l'harmonisation des statuts des personnels, enfin la recherche d'une certaine mutualisation des dépenses entre les collectivités locales concernées, -objectif qui, cependant, paraît loin d'être atteint.* »

¹⁷⁸ Déclaration de M. Charles de Courson devant la commission des finances : « *La logique de décentralisation n'a alors pas été menée à son terme. C'est pourquoi les SDIS doivent désormais être transformés en services des Conseils généraux, dotés de budgets annexes* »

¹⁷⁹ Rapport d'information n°116, Sénat : SDIS, l'explosion financière : « *... la dérive des dépenses des SDIS était inquiétante pour les années à venir. Il a jugé qu'il convenait d'expertiser l'idée d'une fiscalisation des ressources des SDIS, si celle-ci était accompagnée de l'envoi d'une feuille spécifique aux contribuables* »

¹⁸⁰ Propos recueillis lors d'un entretien avec M. Cabé, président du SDIS des Landes le 9 octobre 2009

produits par l’affichage de la taxe sur les ordures ménagères, les services de la direction générale des finances soient réservés¹⁸¹.

Sur un plan plus politique, il convient de choisir entre la création d’une taxe supplémentaire ou le transfert de produits fiscaux existants entre collectivités. Envisager le transfert d’un impôt prélevé aujourd’hui par l’Etat conduirait à aggraver un peu plus le déficit public et ce transfert n’est obligatoire que lors du transfert d’une compétence de l’Etat vers une collectivité territoriale¹⁸². Or la compétence « incendie et secours » n’est pas détenue par l’Etat et le SDIS n’est pas une collectivité territoriale. Par ailleurs, il semble qu’en cette période d’incertitude sur le devenir de la fiscalité locale, la prudence demeure de mise¹⁸³.

§ 3 - Les autres contributeurs

Il ne s’agit pas, nous le verrons dans la section suivante, de chercher de nouveaux contributeurs pour justifier l’évolution, qualifiée par certains de dérapage¹⁸⁴, des dépenses du service. Par contre, il semble utile de s’interroger sur la nécessité d’associer au financement du SDIS d’autres acteurs que les communes, les EPCI et l’Etat.

Avant d’explorer de nouvelles pistes, interrogeons nous sur le sens qu’il convient de donner aux dispositions de l’article L1424-42 du CGCT qui permet aux SDIS de demander « *...aux personnes bénéficiaires [des interventions ne relevant pas directement des missions prévues à l’article L1424-2] une participation aux frais...* ».

Cet article ouvre la possibilité de facturer trois types de mission : les missions effectuées par le SDIS ne relevant pas de ses missions obligatoires (service de sécurité, destructions d’hyménoptères, mise en sécurité d’ascenseurs ...), les interventions par carence de transporteurs sanitaires privés et les interventions sur le réseau routier et autoroutier concédé.

La première catégorie de missions ne pose pas de problème majeur dès lors que le SDIS ne demande aux bénéficiaires de la mission, qu’une participation aux frais et non pas la totalité des coûts engagés, ce qui est juridiquement interdit. Cette disposition introduite par la loi de 96 n’avait pour autre objet que de faire baisser le nombre de missions indues au titre des missions d’assistance et de confort. Son application reste cependant incomplète car le délicat problème des hyménoptères fait souvent débat en milieu rural où la présence du SDIS est souvent la dernière manifestation du service public, alors que l’offre du secteur privé est inexistante. Mais au moment où les effectifs se tendent¹⁸⁵ et où la sollicitation des SPV pour des missions de confort désorganise le tissu socio-économique, le débat mérite d’être posé et mis en perspective avec le risque de concurrence déloyale du secteur privé ou de l’impact environnemental de la destruction des hyménoptères.

¹⁸¹ Déclaration de M. Bruno Rousselet, sous directeur de direction générale des finances publiques devant la MEC le 7 mai 2009 : « *L’hypothèse d’une mention du coût du SDIS sur l’avis de taxe d’habitation, dans un objectif de responsabilisation des usagers, ne me semble pas opportune. Tout d’abord, il s’agirait d’une opération extrêmement complexe. Nous la réalisons bon gré mal gré pour la contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île de France, mais l’effectuer sur la France entière serait bien plus lourd, et les risques d’erreur s’en trouveraient accrus. Par ailleurs, les avis d’imposition étant déjà surchargés, il faut considérer qu’une mention supplémentaire en chasserait automatiquement une autre.* »

¹⁸² Constitution, art 72-2

¹⁸³ Déclaration de M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales devant la MEC le 7 mai : « *S’agissant de la mise en place d’une fiscalité spécifique, de deux choses l’une : soit l’on crée un impôt supplémentaire, et il faut l’assumer ; soit les prélèvements obligatoires restent stables, et il s’agit d’opérer un simple transfert de ressources. Dans ce cas, le déficit de l’État est aggravé si le transfert porte sur un impôt dont il dispose actuellement. Je ne vois pas ce que l’on y gagnerait en lisibilité. En outre, en raison de la perspective d’une réforme en profondeur de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, il serait préférable d’attendre.* »

¹⁸⁴ Rapport d’information n°116, Sénat : SDIS, l’explosion financière

¹⁸⁵ La destruction des hyménoptères dans les seuls centres mixtes des Pyrénées Atlantiques représente 3,12 équivalent temps plein

La facturation des opérations pour carence des ambulanciers privés est bien plus problématique et les enjeux financiers sans commune mesure. Nous touchons là à la clarification des missions entre services, que nous aborderons en détail dans la section suivante.

Quant à la possibilité introduite par la loi DEMOPROX de facturer aux concessionnaires des secours, et non pas au bénéficiaire, les frais de l'intervention des SDIS sur le domaine routier et autoroutier concédé, elle ouvre le débat sur la gratuité des secours. Autant dans les deux premiers cas, il est clair que la mission ne relève pas d'une mission du SDIS et peut donc faire l'objet d'une participation aux frais de secours tel que le prévoit la jurisprudence¹⁸⁶. Mais dans le cas du réseau concédé on peut s'interroger, comme le faisait Xavier Prétot sur une : « *entorse au principe de la gratuité des secours que ne justifie pas la nature de l'intervention* »¹⁸⁷. En effet, pourquoi faire payer les sociétés concessionnaires et pas les industries à risques, les compagnies aériennes ... Toutes génèrent un risque et contraignent le SDIS à s'équiper de matériels spécifiques, de personnels formés et en nombres suffisants, donc contribuent à l'inflation des coûts.

D'autant que l'application de la loi reste imparfaite en ce qu'elle ne s'applique pas à l'ensemble du domaine routier ou autoroutier concédé. Le décret du 1^{er} mars 2002 en donne une définition précise¹⁸⁸, alors que la convention type introduite par l'arrêté du 7 juillet 2004¹⁸⁹, introduit une restriction d'éligibilité du remboursement à la seule section courante. Ce problème soulevé par les parlementaires¹⁹⁰ est resté à ce jour sans réponse, le gouvernement renvoyant aux négociations locales, ladite définition¹⁹¹. Les rapporteurs de la mission d'inspection sur le maintien des contributions communales sont eux aussi dans l'incapacité de déterminer la part des interventions gratuites et payantes sur le domaine concédé¹⁹².

Au titre des nouvelles sources de financement envisageables, nous pouvons citer les entreprises générant un risque particulier et les compagnies d'assurances.

¹⁸⁶ Principe de gratuité des secours et interventions des SDIS sur le réseau routier et autoroutier, veille par Alain Ondoua professeur à l'université de Poitiers, La Semaine Juridique Edition Générale n° 48, 26 Novembre 2008, act. 690 : Sauvetage de chiens (TA Lyon, 13 juin 1995, Boileau : Rec. CE 1995, tabl., p. 686), désincarcération de personnes bloquées dans un ascenseur affecté par un défaut de fonctionnement (CAA Douai, 14 déc. 2004, SDIS Eure : JCP A 2005, 1111, note J. B. ; AJDA 2004, p. 959, concl. J. Michel. - CAA Douai, 5 juill. 2005, SDIS Eure c/ Sté Otis : JCP A 2005, 1351, chron. O. Mesmin), interventions en dehors des cas d'urgence en cas de carence des ambulanciers pendant la grève du secteur privé (CAA Lyon, 30 mars 2006, SDIS Saône-et-Loire : RFD adm. 2006, p. 862)

¹⁸⁷ X. Prétot : RD publ. 2002, p. 1009

¹⁸⁸ Décret du 1er mars 2002 approuvant des avenants aux cahiers des charges annexés aux conventions passées entre l'Etat et la Société des autoroutes Estereil, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) et la Société des autoroutes du sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, J.O n° 53 du 3 mars 2002 page 4080, annexe, art 2 : « *La concession s'étend à tous les terrains, ouvrages et installations nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de chaque autoroute ou section d'autoroute mentionnée à l'article 1er et de ses installations accessoires, y compris les raccordements aux voiries existantes, les dépendances et installations annexes directement nécessaires au service des usagers ou réalisées en vue d'améliorer l'exploitation, telles que les aires de stationnement, les aires de service, les aires de repos, les stations-service, les restaurants, les motels, les hôtels, les centres d'entretien, les hangars et les logements de service.* »

¹⁸⁹ Arrêté du 7 juillet 2004 pris en application des trois derniers alinéas de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, Journal Officiel du 16 juillet 2004 - Numéro 163 - Page 12768 à 12769

¹⁹⁰ Sénat, question écrite n°21134 de M. Philippe Madrelle : « *...Or les réseaux routiers et autoroutiers concédés sont précisément déterminés par décret, ce qui n'est pas le cas de la section courante. La définition géographique des interventions ouvrant droit à remboursement par l'arrêté réduit ainsi la portée du principe de remboursement pourtant clairement énoncé par la loi...* »

¹⁹¹ Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire : « *...C'est pourquoi, il appartient aux parties concernées de déterminer conjointement les conditions dans lesquelles cette prise en charge est assurée...* »

¹⁹² Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p33 : « *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* »

L'implantation d'installations classées pour la protection de l'environnement et notamment les plus sensibles d'entre elles nécessitent une prise en compte particulière de la part des SDIS. La nature des risques identifiée dans le SDACR conduit les SDIS à s'engager dans des plans d'équipement de matériels spécifiques onéreux et dans des plans de formation lourds en termes de spécialisation des personnels. Là encore, le SDIS arrive en bout de chaîne, mis devant le fait accompli, d'autorisation d'exploiter délivrées par d'autres organisme, qui n'impose que trop rarement aux exploitants l'obligation d'assurer au travers d'un service de sécurité adapté, leur propre protection.

Le recours à une taxe spécifique de ces industries risque de faire l'objet d'un chantage à l'emploi. L'attractivité des territoires, objet de toutes les attentions du marketing territorial, est souvent mise en avant par les élus pour attirer ou retenir les entreprises. L'existence d'une plateforme industrielle disposant de toutes les utilités, intégrée à l'environnement et couverte par des équipes de secours de qualité, sont des atouts mis en avant¹⁹³. Il ne serait pas indécent de demander à ces entreprises, en contrepartie d'un niveau de service de qualité susceptible de préserver leur outils de production et permettant de s'affranchir de l'entretien d'un service de sécurité coûteux, de s'acquitter d'une taxe supplémentaire dédiée au SDIS. D'autant plus que la suppression de la taxe professionnelle évite l'effet de doublon avec le critère de richesse fiscale.

Le recours aux sociétés d'assurances pour contribuer au financement des SDIS n'est pas nouveau. Les prémices apparaissent dès 1898 où la loi de finances impose aux compagnies d'assurances contre l'incendie d'une taxe spéciale de 6 francs par million de capital assuré¹⁹⁴. La modulation de la taxe spéciale sur les compagnies d'assurance évoquée en 1999, n'a jamais été retenue, alors que : « ... celle-ci avait été créée pour financer la lutte contre les incendies et que son produit est de 600 millions d'euros¹⁹⁵ » ; pourtant celle-ci abonde aujourd'hui les recettes des départements qui supporte la quasi intégralité des évolutions de charge des SDIS.

L'étude conduite par le cabinet Lamotte¹⁹⁶ au sujet de l'évaluation des conséquences financières d'une non intervention des services d'incendie est éloquent. Au Royaume Uni, la couverture des risques fait l'objet d'un zonage qui conduit à mettre en œuvre une certaine quantité de moyen et de personnel dans un certain laps de temps. En zone A, qui correspond à une zone urbaine présentant de fort risque de propagation d'incendie, les sapeurs pompiers doivent être en mesure de mettre en œuvre trois FPT armés par 14 hommes en moins de huit minutes. Il s'avère que dans ces zones, le montant réel des pertes est évalué à 713K€, dont 649 étaient assurés. Le coût pour les assureurs aurait été près de 1000 fois plus élevés (615 000K€) sans l'intervention des sapeurs pompiers, dont le budget annuel de fonctionnement est de 754K€. L'analyse montre également que le délai d'intervention est primordial en la matière, puisqu'un délai d'intervention variant de 2 à 5 minutes fait varier le coût de réparation de 7 600 à 101 270€ en zone urbaine et de 15 200 à 199 500€ en zone rurale. D'où des incidences non négligeables sur le nombre d'implantation des centres d'incendie et de secours ou les modalités d'exercices de la permanence, entre garde en départ immédiat ou astreinte en départ différé de 6 à 9 minutes.

¹⁹³ <http://www.chempar.com> : « Une culture du risque maîtrisée, accueillir des installations en toute sécurité : Chemparc est une zone unique en France où population et salariés possèdent depuis des années une forte expérience de l'industrie et de la culture du risque. Ici, les industriels peuvent encore installer des unités chimiques, y compris SEVESO, avec la coopération de l'administration. »

¹⁹⁴ Histoire des sapeurs pompiers français, Patrick DALMAZ, p.41

¹⁹⁵ Déclaration de M. Stéphane Penet, directeur de la fédération française des sociétés d'assurance devant la MEC le 7 mai 2009

¹⁹⁶ Enquêtes sur les SDIS, les services d'incendie et de secours en Europe, Diaporama de présentation au congrès de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France, Réunion des Présidents et des Directeurs, Clermont-Ferrand 28 Septembre 2007

Section 2.2 ...Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques

Son organisation confirmée dans le cadre départemental et son financement stabilisé, le SDIS doit maintenant s'engager sur la voie de la maîtrise de ses dépenses en s'inscrivant dans une démarche de performance publique locale (A) et en développant des modes de coopération plus poussés avec ses partenaires (B).

A) La mise en place d'un pilotage de l'organisation

La maîtrise des dépenses ou de leur évolution nécessite une clarification des missions (§1), la mise en place d'une véritable politique publique locale assortie de ses outils d'évaluation (§2) et la stabilisation des équipes de direction pluri disciplinaires (§3).

§ 1 - La clarification des missions

Trop souvent soulignée en matière d'évolution des charges du SDIS, la réalisation de missions indues a bien tenté d'être jugulée par le législateur¹⁹⁷, mais sans grand succès. Nous l'avons vu l'objectif du dispositif n'était pas de fournir des recettes substantielles aux SDIS mais bien de limiter leur activité et donc de freiner les investissements en matière d'équipement ou de personnels.

Cependant, il est un domaine où le volume d'activité indue et non rétribué à sa juste valeur pourrait être une source de financement ou d'économie en cas de partage clair des missions. Il s'agit du domaine de compétence partagée¹⁹⁸ en matière de secours à personne, que ce soit par carence des transporteurs sanitaires privés ou dans le cadre du concours logistique aux missions des SMUR.

La garde ambulancière privée est organisée par le décret du 23 juillet 2003¹⁹⁹. Elle permet de garantir une prise en charge des patients nécessitant des transports urgents, les nuits de 20h à 8h et les samedis, dimanches et jours fériés. Elle couvre les transports effectués dans le cadre de l'aide médicale urgente et les transports régulés par le centre 15. Le département est divisé en secteur de garde pour optimiser les délais de réponse et sur chaque secteur, le transporteur sanitaire doit dédier un véhicule et un équipage. Les transporteurs sont, pour chaque période de 12h d'astreinte, indemnisés à hauteur de 346€²⁰⁰. Les interventions sont quant à elles réglées en plus sur un tarif conventionnel qui fait l'objet d'une décote forfaitaire de 60%.

Il a donc été choisi de faire assurer le service public de prise en charge des urgences pré hospitalières par des sociétés de transports privés et de le fiabiliser par un dispositif d'astreinte relativement onéreux²⁰¹. Or, lorsque celui-ci ne fonctionne pas, le SAMU a recours au SDIS qui se voit indemnisé de seulement 105€ pour assurer la même mission au motif que le coût de son immobilisation et de son équipement ne doit pas être indemnisé car c'est

¹⁹⁷ CGCT, art L1424-42

¹⁹⁸ CGCT, art L1424-2 : « Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence »

¹⁹⁹ Décret n°2003-674 du 23 juillet 2003 relatif à l'organisation de la garde départementale assurant la permanence du transport sanitaire et modifiant le décret n° 87-965 du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres

²⁰⁰ <http://www.ameli.fr/professionnels-de-sante/transporteurs/gerer-votre-activite/la-garde-departementale/la-participation-financiere-de-l-8217-assurance-maladie.php>

²⁰¹ La FNSPF l'estimait à environ 150 000€ par secteur de garde

selon la directrice de l'hospitalisation et des soins²⁰², sa vocation que d'être prêt à intervenir en permanence. Si nous rajoutons à cela que les premiers sont financés par l'assurance maladie et les seconds le sont sur le budget propre de l'hôpital, alors nous pourrions légitimement nous interroger sur la transparence des coûts.

Le deuxième aspect du problème est moins facile à identifier d'autant que le bénéficiaire de la prestation est confondu avec le prescripteur et le payeur. Il s'agit de l'appui logistique fourni par les SDIS aux SAMU. Le code de la santé publique dispose que les SMUR ont pour mission « 1^o- D'assurer, en permanence, en tous lieux ... la prise en charge d'un patient dont l'état requiert de façon urgente une prise en charge médicale et de réanimation, et, le cas échéant, et après régulation par le SAMU, le transport de ce patient vers un établissement de santé »²⁰³. Or l'engagement d'un VSAV en appui d'un véhicule léger du SMUR constitue souvent le vecteur d'évacuation du SMUR. De telle sorte que judicieusement répartis et adaptés en volume, les moyens du SDIS constituent autant de vecteurs d'évacuation des SMUR à un prix attractif²⁰⁴. Ce type de mission qui pourrait être qualifié de « carence SMUR » est très difficilement identifiable, car il revient à distinguer les missions auxquelles participent le SDIS dans le cadre de l'aide médicale urgente, de celle relevant de la compétence exclusive des SMUR.

Après l'échec relatif des conventions tripartites²⁰⁵ : SAMU/SDIS/transporteurs sanitaires privés, le gouvernement et les professionnels viennent d'élaborer deux référentiels devant déboucher sur la signature de deux conventions bipartites, l'une entre le SAMU et le SDIS traitant du secours à personne et de l'aide médicale urgente²⁰⁶, l'autre entre le SAMU et les transporteurs sanitaires privés traitant de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière²⁰⁷. La mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs avant le 31 décembre 2009 devrait être à n'en pas douter source de tensions locales entre parties prenantes.

§ 2 - La démarche de performance publique

Depuis une vingtaine d'années, les contraintes budgétaires ont conduit plus des deux tiers des pays membres de l'OCDE à mesurer la performance de l'action publique et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer leurs services publics et l'efficacité des actions financées.

L'introduction de la performance dans le processus budgétaire est une novation majeure, voulue par la loi organique relative aux lois de finances²⁰⁸ qui s'inscrit dans une tendance engagée depuis plusieurs années dans de nombreux pays. La réforme budgétaire entend substituer à une culture de moyens : « *un bon budget est un budget qui progresse* », une culture de résultats : « *un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur*

²⁰² Déclarations de Mme Annie Podeur, directrice de l'hospitalisation et des soins au ministère de la santé et des sports devant la MEC le 2 avril 2009 : « *Tandis que le transport et l'astreinte de nuit mettent la prestation d'une garde ambulancière à 300 euros environ, nous payons le déplacement d'un SDIS au tarif de 105 euros, tout simplement parce que cela correspond au coût marginal. Nous n'avons pas à rémunérer l'astreinte des SDIS : fonctionner 24 heures sur 24 fait partie de leur mission* »

²⁰³ Code de la santé publique, art R6123-15

²⁰⁴ La plupart du temps, les SDIS sont dans l'incapacité de facturer car la régulation médicale ne relève pas de leur compétence

²⁰⁵ Circulaire DHOS/01/2004/151 du 29/03/2004 relative au rôle des SAMU des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente.

²⁰⁶ Arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente

²⁰⁷ Arrêté du 5 mai 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel SAMU-transport sanitaire portant organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré hospitalière

²⁰⁸ Loi organique n°2001-692 du 01 août 2001, relative aux lois de finances, JORF n°177 du 02 août 2001

fonds employés ». C'est d'ailleurs une exigence démocratique que de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics²⁰⁹.

A l'instar des entreprises, le secteur public, a introduit la notion de performance ou de résultat dans ses pratiques²¹⁰. La différence réside dans la notion d'intérêt général et d'impact politico environnemental qui guide sa recherche de performance, alors que le moteur du secteur privé se limite au profit et à la domination du marché²¹¹.

L'intérêt de la démarche réside tout d'abord dans la clarification des missions qu'elle opère au travers du processus de segmentation, puis dans l'appropriation de la démarche par l'ensemble de l'organisation et enfin par l'évaluation des résultats qu'elle produit²¹².

Le travail de segmentation est un travail qui vise à définir les valeurs du service, ses finalités. Il revient à organiser la politique publique du SDIS, définie à partir des attentes internes et externes, en missions, programmes et actions. Dans notre domaine les attentes externes sont clairement identifiées, il s'agit de la convention SDIS / Conseil général au plan financier et du SDACR au plan opérationnel. L'allocation des ressources est ensuite réalisée en fonction des priorités proposées par le Conseil d'administration. Attribuées par action, elles sont globalisées et un dispositif de fongibilité, permet leur mobilisation entre actions.

Mais la démarche de performance n'est pas l'apanage de la direction générale. Elle doit être élaborée et diffusée²¹³ à toutes les strates de l'organisation pour porter ses fruits. Il s'agit donc d'obtenir l'engagement collectif et individuel des agents de la collectivité, notamment au travers de contrats d'objectifs et de moyens qui permettent la déconcentration des activités de gestion à toutes les strates l'organisation.

Une fois élaborée, appropriée par tous et portée par les élus²¹⁴, la politique publique doit être évaluée tant sur le plan financier que sur celui des effets qu'elle produit en interne ou sur son environnement. Pour cela les SDIS doivent s'orienter résolument dans la refonte de leur système d'information. Pour être cohérent celui-ci doit couvrir la totalité du périmètre de leur intervention mais également être inter opéré avec ceux de nos partenaires dont la DSC au plan national. Trop d'informations sont encore inaccessibles²¹⁵, sont partielles²¹⁶ ou manquent de fiabilité. Ce qui limite les capacités de choix stratégique ou le benchmarking²¹⁷. Des efforts conséquents ont cependant été faits en matière de réalisation d'outils statistiques

²⁰⁹ Les notes bleues de Bercy, n°304, 10 mars 2006

²¹⁰ David Carassus, Damien Garday, « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales Françaises : un modèle administratif ou politique ? », Revue des finances publiques, 2009 : « Selon une enquête nationale menée au premier trimestre 2008 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales auprès de 360 collectivités françaises (L'échantillon d'étude est composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'EPCI et de 45% de villes, répartis sur toute la France). Les réponses, au nombre de 192, soit un taux de retour de plus de 50 %, nous indiquent que 42,3% des collectivités locales ont ainsi engagé une évolution dans ce sens, et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans. »

²¹¹ David Carassus, Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – UPPA, Principes et outils d'une démarche locale de performance

²¹² Le SDIS des Pyrénées Atlantiques soutenu par le CNFPT s'est lancé en 2008 dans une démarche de performance globale accompagnée par des universitaires spécialisées dans le domaine des sciences de l'organisation, de la performance publique et des relations humaines. Elle fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière par le CNFPT afin de partager les expériences avec d'autres SDIS qui souhaiteraient initier de ce type de démarche.

²¹³ David Carassus, Damien Garday, « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales Françaises : un modèle administratif ou politique ? », Revue des finances publiques, 2009 : « ...l'implication et la participation [des agents] dans le projet semble constituer la clé de voûte de sa mise en œuvre opérationnelle. »

²¹⁴ Ibid, « ...il apparaît ici que dans seulement 10% des démarches locales de performance, les Présidents/Maires participent à l'animation et à la définition du projet (3,3% pour les autres élus). »

²¹⁵ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p33

²¹⁶ Statistiques DSC 2008, p9 : « Les interventions des services d'incendie et de secours ont été déclinées en terme de sollicitation des effectifs (durée en homme.heure des interventions) sur la base des données fournies par 40 services.

²¹⁷ Déclaration de M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales devant la MEC le 7 mai : « il faudrait mettre en place des outils de gestion beaucoup plus performants et développer le benchmarking »

nationaux, que ce soit par la mise en œuvre des indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours ou par le rapprochement de la DSC et de la DGFIP pour l'analyse des ratios financiers. Mais là encore, si certains²¹⁸ demandent d'aller plus loin en systématisant le recours à l'expertise nationale, en normalisant les indicateurs, les organigrammes, le SDACR, en standardisant les matériels dans le but de rationaliser les moyens et de maîtriser les dépenses ; d'autres²¹⁹ proposent de « *couper le cordon ombilical dans les relations entre l'Etat et le SDIS* ». La gouvernance des SDIS, au-delà du statut des managers est donc au cœur du débat, pour le député Habib²²⁰ « *... les problèmes de gouvernance des SDIS ne résident pas dans des conflits entre Conseils généraux et communes ou EPCI, mais dans l'impact des mesures normatives imposées par l'Etat à un CASDIS auquel le Préfet ne doit plus appartenir* ».

§ 3 - Le statut des managers

La construction de l'équipe de direction des SDIS est à son image : chaotique. Le directeur départemental pouvait être assisté par un directeur départemental adjoint et un responsable administratif et financier sous l'empire de la loi de 1996²²¹. La montée en charge de la collectivité départementale lors de la loi de 2002 a donné naissance au directeur adjoint en charge de l'administration et des finances (DAF), nommé par le seul président du Conseil d'administration²²². La réaction ne se fit pas attendre avec le renforcement du rôle du directeur départemental adjoint dans la loi de 2004, qui remplace le directeur dans la plénitude de ses fonctions et qui supprime la notion d'adjoint conférée au DAF²²³, dont la fonction de pilotage des ressources²²⁴ du SDIS reste primordiale.

Se pose aujourd'hui la question du statut du directeur et du directeur adjoint. La MEC propose de : « *faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS* »²²⁵. Quel que soit le cadre dans lequel s'exercera cette nécessaire mutation, création d'un corps de généraux à l'Etat, maintien de la co-nomination, application du droit commun de la fonction publique territoriale, le problème de management des SDIS sera-t-il pour autant résolu, sans envisager une mobilité plus large appliquée à l'ensemble de l'encadrement supérieur des SDIS ?

²¹⁸ Rapport IGF/IGA relatif à la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours – Mars 2008, p29 et 30 : « ... *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 n'y a pas d'approbation préalable, ou même d'examen systématique par la DDSC des organigrammes, règlements d'emploi, plans, etc.* »

²¹⁹ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009, p17

²²⁰ Propos recueillis lors d'un entretien avec M.Habib, député de la 3^{ème} circonscription des Pyrénées Atlantiques et membres de la MEC, le 6 novembre 2009

²²¹ Décret n°97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, art 19

²²² Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF n°50 du 28 février 2002, art 120 – III : « *Le directeur départemental peut être assisté d'un directeur adjoint, nommé par le président du conseil d'administration.* »

²²³ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art 57 : « *Il est assisté d'un directeur départemental adjoint nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. En cas d'absence ou d'empêchement du directeur départemental, le directeur départemental adjoint le remplace dans l'ensemble de ses fonctions. Pour l'exercice de ses missions de gestion administrative et financière, le directeur départemental peut être assisté d'un directeur administratif et financier nommé par le président du conseil d'administration.* »

²²⁴ La démarche de « Système de management intégré » mise en œuvre par le SDIS 79 organise sur la base des normes ISO 9000 les inputs (ressources financières, ressources humaines et ressources matériels), leur transformation par le management et les outputs (opérations, ingénierie des risques, citoyenneté) sur un modèle d'organisation éclairant pour clarifier les missions de chacun.

²²⁵ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009, p32, proposition n°12

La notion d'emploi fonctionnel correspond au sein de la fonction publique territoriale, aux emplois de direction. Ils sont définis par la loi²²⁶ en fonction de seuils démographiques pour les collectivités, de leurs caractéristiques ou de leur importance pour les établissements publics. Ces emplois peuvent être administratifs ou techniques. Ce sont à titre d'exemples, des emplois de directeur ou de directeur adjoint des établissements publics²²⁷, de directeur général et directeur général adjoint des services des départements, de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant des communes dont la population totale est supérieure à 80 000 habitants. Ces postes peuvent être pourvus par voie de détachement ou par recrutement externe. A supposer que la direction d'un SDIS ne puisse être assurée que par un agent du cadre d'emploi des sapeurs pompiers professionnels, seule la voie du détachement est donc envisageable. Le déroulement de carrière est donc totalement régi par la circulaire du 18 juin 2004 prise en application des articles 53 et 47 de la loi de 1984²²⁸. Il ne fait donc aucun doute que les postes de Directeur départementaux des services d'incendie et de secours (DDISIS) et de Directeurs départementaux adjoints (DDA) des SDIS puissent venir compléter la liste des emplois fonctionnels prévus dans les établissements publics à condition cependant de ne pas verser les officiers dans le corps des généraux.

Le grade de général n'existant pas dans la fonction publique territoriale, la création d'un corps national d'officier du grade de contrôleurs ou d'inspecteurs généraux poserait le double problème de la décharge de fonction de ces personnels et de l'intégration de tous les directeurs et directeurs adjoints à ce corps. Cette proposition n'a d'ailleurs pas été retenue par la MEC qui lui préfère un emploi fonctionnel de droit commun tel que ceux mis en œuvre dans la fonction publique territoriale²²⁹.

Ce sujet qui divise les sapeurs pompiers semble cependant avancer de manière plus consensuelle entre les partenaires sociaux²³⁰, même si de nombreuses modalités pratiques restent à discuter²³¹.

Il est d'ailleurs question de créer au sein des SDIS une strate d'emplois supérieurs de direction ouvert aux agents qui assurent la coordination de plusieurs groupements. Est apparu dans les SDIS ces dix dernières années un certain nombre d'emplois au périmètre à géométrie variable en fonction des départements. Nommés : chefs d'état major, directeur opérationnel ou chef d'état major fonctionnel, leur positionnement était cependant leur dénominateur commun. Entre chef de groupement fonctionnel et directeur ou directeur adjoint, ils intégraient au plus près les équipes de direction et assuraient le lien entre stratégie et tactique de l'établissement public. Jusqu'où aller dans cet élargissement du binôme de direction ? Peut être en revenir aux propositions formulées par le cabinet Ernst & Young en 2001²³² avec un directeur entouré de trois directeurs adjoint, l'un fonctionnel,

²²⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, articles 47 et 53. Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 (modifié) portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés

²²⁷ Dont la liste est mentionnée à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984

²²⁸ Une circulaire du 18 juin 2004 a pour objet de rappeler les règles relatives à la fin de fonctions anticipée des agents occupant les emplois fonctionnels de direction, recrutés en application des articles 47 ou 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²²⁹ Reconnaisant l'importance du rôle des directeurs départementaux, le préfet Alain Perret déclarait devant la MEC : « *on peut ainsi envisager la création d'un corps de sapeurs-pompiers d'État, qui intégrerait la brigade des sapeurs pompiers de Paris, le bataillon des marins-pompiers de Marseille et les officiers supérieurs de sapeurs-pompiers, avec un centre de gestion, l'objectif étant que le président d'un conseil d'administration de SDIS ait à tout moment la possibilité de demander la remise à disposition du directeur du SDIS auprès de ce centre* ». Pour séduisante qu'elle soit, cette solution n'irait cependant pas dans le sens de la clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

²³⁰ Plateforme commune ANDSIS, FNSPS, Avenir Secours de 2006, puis de 2008 – Courrier de M. le Préfet Perret en date du 7 avril 2009 relatif au projet de décret relatif à l'encadrement supérieur des SDIS

²³¹ Lettre d'information conjointe FNSPF/ANDSIS/Avenir Secours en date du 4 mai 2009

²³² Rapport d'information n°116, Sénat : SDIS, l'explosion financière, annexe 1, p10

l'autre technique, et le troisième opérationnel. L'ensemble formant le comité directeur du SDIS et regroupant les emplois supérieurs de direction, dont la mobilité serait fonction de l'emploi et non pas du statut. Il serait en effet illusoire de vanter les mérites de la mobilité si celle-ci ne devait s'appliquer qu'aux emplois tenus par des SPP et de laisser inamovibles les directeurs adjoints en charge des domaines fonctionnels ou techniques au motif qu'ils relèvent des filières administratives ou techniques.

Dans une telle organisation le directeur départemental adjoint devient plutôt un adjoint au directeur départemental. Il est choisi parmi les directeurs adjoints et supplée le directeur dans la plénitude de ses fonctions, ce qui ne serait pas le cas des deux autres notamment eu égard à leur statut qui peut préférentiellement relever des filières administrative ou technique. Notons d'ailleurs qu'un tel positionnement qui peut de prime abord paraître dévalorisant pour la fonction, serait de nature à clarifier le positionnement des acteurs et notamment du DDA, vis-à-vis du DDSIS.

B) Le développement des coopérations

Compte tenu de l'environnement des SDIS et de leur mode de financement, il convient de développer différents modes de coopération au sein même du SDIS (§1), entre les SDIS (§2) et avec nos principaux partenaires notamment financiers (§3).

§ 1 - La complémentarité des statuts : un gage d'efficience

Les dépenses de personnels représentent en moyenne 64% des dépenses réelles de fonctionnement²³³. Elles constituent le véritable enjeu de maîtrise des dépenses pour les années à venir. Leur évolution²³⁴ est à mettre en perspective avec celle de l'activité opérationnelle²³⁵, de l'augmentation du niveau de service²³⁶ et des réformes législatives ou réglementaires qui sont venus amplifier le phénomène tout en le rendant moins lisible.

Le système français d'organisation des secours dispose avec ses sapeurs pompiers volontaires d'un vivier conséquent qui lui permet de projeter massivement des forces lors d'événements exceptionnels²³⁷ mais aussi et surtout d'assurer, grâce à la capillarité de son réseau, un maillage territorial sans équivalent²³⁸.

Ce système n'est pas unique en Europe puisque d'autres pays ont recours au volontariat²³⁹ ou au temps partiel²⁴⁰. Il en constitue également le talon d'Achille si nous ne prenons pas garde à pérenniser son fonctionnement notamment en organisant la complémentarité entre les statuts.

La France dispose de 199 200 sapeurs pompiers volontaires qui participent à l'organisation du système de garde de manière croissante²⁴¹. Cependant il reste majoritairement dominé

²³³ Statistiques financières 2008, DSC/DGFIP : dépenses globales réelles de fonctionnement 79,24€/hab, dépenses de personnels : 50,51€/hab

²³⁴ Cabinet Lamotte, enquête sur les SDIS et les SIS en Europe – septembre 2007 : +45% sur la période 1996/2006

²³⁵ Ibid : +23% sur la période 1996/2006

²³⁶ Ibid : +28% des effectifs de garde le jour et +17% la nuit – Fiabilisation du dispositif d'astreinte +463% en journée et +615% les nuits et week end sur la période 1996/2006

²³⁷ Tempête de décembre 1999, marées noires de l'Erika ou du Prestige, tempête de janvier 2009

²³⁸ Statistiques DSC 2008, la France dispose de 7897 centres d'incendie et de secours, classés en CSP (384), CS (2948) et CPI (2787 et 1778 non intégrés)

²³⁹ Sénat, Service des affaires européennes, division des études de législation comparée, rapport d'information LC 85, mars 2001 et Cabinet Lamotte, enquête sur les SDIS et les SIS en Europe – septembre 2007 : Allemagne, République Tchèque, Portugal, Espagne

²⁴⁰ Ibid : Royaume Uni ou Danemark

²⁴¹ Cabinet Lamotte, enquête sur les SDIS et les SIS en Europe – septembre 2007 : Passage de 22 à 29% en garde de jour et de 31 à 38% en garde de nuit sur la période 1996/2006

par les SPP²⁴² en garde en 24 heures²⁴³. Le développement de la complémentarité se heurte à deux freins majeurs : la résistance syndicale et la disponibilité des SPV.

Le recours à la complémentarité est souvent perçu par les organisations syndicales comme un moyen de faire des économies constituant un frein à l'embauche de professionnels. Or la réalité de la distribution statistique des opérations prône pour la rupture du cycle de garde en 24h. En effet, environ deux tiers des opérations se déroulent entre 7h et 19h. De plus, les activités non opérationnelles²⁴⁴ se déroulent également sur cette période, ce qui renforce la nécessité de faire varier les effectifs entre le jour et la nuit. Par ailleurs les SPV, qui par définition consacrent leur temps à leur activité principale, sont disponibles, dans leur grande majorité en période de nuit et les week-end ou jours fériés. Il faut donc décoiffer les emplois des statuts et mobiliser la ressource disponible au moment où elle l'est et non pas imposer des cycles figés aux personnels, sous peine de sur consommer des ressources inutiles ou de devoir faire face à une pénurie de moyens au moment où l'activité opérationnelle les requiert.

La disponibilité des SPV doit faire l'objet d'une attention particulière pour que le dispositif de complémentarité ne relègue pas les SPV au rôle de supplétifs. Si les motivations de l'engagement citoyen sont multiples, elles sont toutes sous-tendues par l'accomplissement des missions opérationnelles. Cependant la « quête du Graal » est parsemée de contraintes liées aux obligations de formation, d'aptitudes médicales et de disponibilités. La gestion de cette disponibilité doit s'effectuer selon deux axes majeurs : organisationnel et humain.

Au plan organisationnel, les systèmes d'information offrent de multiples possibilités de gestion de la disponibilité des SPV. Il est impératif de doter les SDIS d'outils permettant de gérer de manière fine, fiable et dynamique l'engagement des personnels tout en offrant aux SPV un système souple capable de s'adapter aux contraintes de leur vie personnelle.

Sur le plan humain, les SDIS se sont dotés de bureau du volontariat²⁴⁵ en charge de développer et de pérenniser la ressource volontaire. Ils mettent en œuvre les conventions de disponibilité ou de formation prévues par la loi de 96²⁴⁶. La parution récente du rapport de la commission « Ambition volontariat »²⁴⁷ ouvre des pistes supplémentaires autour de trois axes majeurs, le management, la formation et la reconnaissance des SPV dont la complémentarité avec les SPP est réaffirmée²⁴⁸.

²⁴² Statistiques DSC 2008, 74% des effectifs de garde de jour sont SPP en 2^{ème} catégorie

²⁴³ Ibid, 68% des gardes sont des gardes de 24h en 2^{ème} catégorie et seulement 42% en 5^{ème}

²⁴⁴ Formation, prévision ...

²⁴⁵ Statistiques DSC 2008, les bureaux volontariat des SDIS emploient en moyenne de 2,5 agents qui traitent chacun 692 dossiers de SPV

²⁴⁶ Loi n°96-370 du 03 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, JORF du 04 mai 1996, art 2 : « L'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire, les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et non salariées qui ont la qualité de sapeurs-pompiers volontaires peuvent conclure avec le service départemental d'incendie et de secours une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle et de la disponibilité pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires. »

²⁴⁷ Rapport de la commission ambition volontariat, Luc Ferry, 15 septembre 2009

²⁴⁸ Rapport de la commission ambition volontariat, Luc Ferry, 15 septembre 2009 : « Ma première conviction, c'est qu'il est urgent de faire prendre conscience à nos concitoyens du caractère infiniment précieux et, à vrai dire, totalement irremplaçable, des services rendus par nos sapeurs-pompiers volontaires. Or, je le mesure mieux maintenant, nombre de Français ne s'en rendent tout simplement plus compte tant cet engagement, dont ils méconnaissent trop souvent la nature et les contraintes, leur paraît aller de soi. Ils ont tout à fait tort. La vérité c'est que sans les volontaires, c'est tout notre système de protection et de sécurité civile qui s'effondrerait. Rien ne peut les remplacer, tant sur le plan humain que sur le plan tout simplement budgétaire »

§ 2 - La coopération interdépartementale

La coopération interdépartementale a été introduite par la loi de 1996²⁴⁹. La loi de 2004 a notablement renforcé le champ d'action puisqu'elle ajoute aux compétences traditionnelles d'acquisition ou de location de matériel de lutte contre l'incendie, celles de la formation, du remboursement des frais de secours, de l'information du public ou de la recherche²⁵⁰. Cependant, le recours à cette forme d'organisation supra départementale reste limité²⁵¹. Est-ce en raison de la non parution de l'éventuel décret en Conseil d'Etat devant préciser les modalités de fonctionnement des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours²⁵² ou de la frilosité des élus qui n'ont pas souhaité s'engager sur une voie incertaine²⁵³ ?

Même si plusieurs SDIS se sont engagés dans la création de groupements d'achats²⁵⁴ ou réalisent leurs acquisitions via l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), les gains financiers restent marginaux. La réalisation d'économies d'échelles nécessite d'atteindre des volumes d'achat importants²⁵⁵, de matériels standardisés, que permettent rarement d'atteindre de tels groupements et l'absence de règles nationales réellement contraignantes.

Nous sommes dans une situation éminemment paradoxale. De nombreux élus demandent à l'Etat de stopper l'édition de normes qui induisent des frais financiers alors qu'ils reprochent l'absence de standardisation des matériels qui conduit à une envolée des prix. La DSC vient d'ailleurs de supprimer ses notes d'informations techniques dans le domaine des équipements de protection individuelle pour des raisons de libre concurrence dans le cadre des directives européennes²⁵⁶.

Le marché des véhicules incendie ou même celui des équipements de protection individuelle pour les sapeurs pompiers est un marché confidentiel au regard de ce que peuvent être ceux du monde industriel. La multitude d'acteurs du secteur suit le même mouvement de concentration que celui des services d'incendie. Les processus de production s'industrialisent et la réalisation d'économies passe par le renoncement du sur mesure.

Il faut donc acquérir les matériels et équipements sur la base de cahiers des charges nationaux avec des groupements d'achats constitués au minimum à l'échelon régional voir zonal.

²⁴⁹ Loi n°96-369 du 03 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JORF du 04 mai 1996, art 43 : « Art. 43. - Les départements situés dans une même zone de défense peuvent décider, par délibérations concordantes de leur conseil général et après avis du conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours concernés, de créer un établissement public interdépartemental ayant pour objet l'acquisition ou la location de moyens matériels destinés à la lutte contre les incendies de forêt ou les catastrophes naturelles et technologiques. Cet établissement peut également concourir à la formation des sapeurs-pompiers, dans les conditions prévues par une convention conclue avec l'Etat ou tout établissement public compétent dans ce domaine. »

²⁵⁰ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art 62

²⁵¹ Seul l'Entente pour la défense de la forêt méditerranéenne dispose véritablement du statut d'établissement public interdépartemental

²⁵² Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art 62

²⁵³ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009 : « Tous les élus font état des difficultés rencontrées dans le montage des EPIDIS. Une entente entre les départements suppose une décision politique délicate. Les élus y ont souvent vu un échelon inutile. La formalisation de la structure la rend trop complexe, lourde et potentiellement coûteuse, puisqu'à l'instar de ce qui s'est passé pour les intercommunalités, les EPIDIS seraient construits non à partir de transferts de personnels en provenance des SDIS, mais par des recrutements supplémentaires »

²⁵⁴ Décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006, portant Code des marchés publics, notamment son article 8 relatif aux groupements de commandes et circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics

²⁵⁵ Hors BSPP et BMPM, les achats des SDIS à cet organisme représentent 3,5% des commandes enregistrées – Source UGAP

²⁵⁶ Note du MIOMCT/SDSPAS/BD n°383 en date du 06 août 2009

Il en est de même pour les structures de formation, leur multiplication est très largement soulignée²⁵⁷ et certaines réalisations font l'objet de vives critiques locales²⁵⁸. La région ou la zone de défense constituent les échelons adaptés pour la réalisation et la mise en œuvre de plateaux techniques souvent onéreux.

S'agissant du choix entre zone et région pour asseoir un échelon de coopération intermédiaire, les deux présentent des avantages. La Région constitue une collectivité territoriale de droit commun, elle est comme le Département, une collectivité décentralisée et un échelon déconcentré de l'action de l'Etat. Son rôle semble d'ailleurs être amené à se renforcer dans le paysage européen. Reste à savoir si l'ambitieuse réforme territoriale engagée sera menée à terme. Par ailleurs, bon nombre de services ou de structures étatiques se renforcent à l'échelon régional²⁵⁹, lieu de coordination et de contrôle des politiques publiques en cohérence avec l'exercice du pouvoir décentralisé. Mais les régions françaises présentent de fortes disparités entre elles et par rapport à leurs voisines européennes, qui sont d'ailleurs plus liées à des faiblesses économiques et démographiques qu'à leur taille²⁶⁰. Pour ces raisons le rapport Mauroy prônait le développement de l'inter-régionalité sur le modèle de l'intercommunalité. Dans ce cadre, la zone de défense présente des atouts majeurs puisqu'elle regroupe plusieurs régions et elle constitue un échelon spécialisé où s'articule de manière privilégiée l'action civilo-militaire. Ses compétences en matière de défense non militaire, de sécurité civile, de coordination routière ou de maintien de l'ordre en font l'échelon naturel de coopération entre SDIS.

§ 3 - La mutualisation des « savoirs faire » avec nos partenaires financiers

La loi DEMOPROX avait suscité une réaction corporatiste et un phénomène de rejet face à la possibilité offerte d'intégration du SDIS au Conseil général. L'environnement légal et le contexte économique ont largement contribué à faire évoluer cet état de fait pour reléguer la crainte de la « conseil généralisation » au rang des peurs irrationnelles.

La voie est aujourd'hui au renforcement des coopérations, au partage des savoirs faire, à un mode de relations, gagnant/gagnant dont chacune des parties sort renforcée. Ces synergies peuvent se développer sur un plan technique, financier ou au travers la mutualisation de services.

Sur un plan technique, la gestion des routes impose au Conseil général la mise en œuvre d'équipes d'astreinte et la gestion d'une information ciblée et dynamique vers les usagers du réseau qui nécessitent, une permanence téléphonique, un réseau d'alerte et de collecte des informations et la mise en place d'outils cartographiques. Les SDIS ont développé depuis de nombreuses années des Centres de traitements de l'alerte (CTA), dotés de moyens informatiques performants le plus souvent associés à des outils cartographiques. La modernisation des réseaux radio entrepris par l'Etat, en étendant son réseau ACROPOL à l'usage des acteurs de la sécurité civile, sous l'acronyme ANTARES²⁶¹, devrait permettre de

²⁵⁷ Rapport d'information de la MEC n°1829, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009 p 64 : « *Comme nous l'avons vu, les écoles départementales de sapeurs-pompiers ne sont pas mutualisées entre les départements. La question se pose avec une particulière acuité pour les coûteux plateaux techniques* ».

²⁵⁸ Brutal coup d'arrêt du centre de formation du SDIS 37 : budget prévu 40M€ révisé à 25M€ et 3M€ de dédommagement des entreprises engagées dans la construction du projet initial – La Nouvelle République, 28 novembre 2008

²⁵⁹ Création des ARH organisées en GIP, ordonnance n°346 du 24 avril 1996 – Elargissement des compétences des DRE autour des pôles régionaux créés par la circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région)

²⁶⁰ Pierre Mauroy, Refonder l'action publique locale, p.41

²⁶¹ ANTARES : Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours, annoncé officiellement dans la cadre de la LOSI en 2002, après une phase d'analyse des besoins de 1997-1999 et de fortes incitations de l'IGA en 2000 et 2001 – Source DDSC, direction du programme ANTARES, bureau des relations industrielles

disposer d'une infrastructure modernisée et sécurisée²⁶². Compte tenu des efforts engagés pour maîtriser les dépenses publiques, il serait contre productif de ne pas mutualiser les équipements techniques des plateformes de gestion de crise²⁶³. La loi²⁶⁴ portant transfert du parc de la Direction départementale de l'Équipement aux Départements prévoit le raccordement de son réseau à l'Infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) et la gratuité de la redevance.

La mise en commun des systèmes d'information, notamment géographique est également pertinente. Les données, qu'a du agréger chaque service pour conduire ses propres missions, ont tout intérêt à être mutualisées en cas de crise.

Sur un plan financier, le rapprochement des deux structures permet de constituer des groupements d'achats ou de mieux négocier auprès des établissements financiers. La mise en commun des volumes d'achats permet de réduire les coûts d'acquisition ou de détention des biens aux caractéristiques communes. Cette mutualisation contribuant au final à la réduction des dépenses, permet de faire mieux avec les mêmes ressources ou de réduire la pression fiscale en fonction des situations particulières des collectivités ou des projets à mettre en œuvre.

Mais la collaboration peut dépasser le cadre technique ou financier, pour concerner le volet de la mise en commun de service supports tels que la gestion des bâtiments, des matériels, des ressources humaines, des finances, des achats ou de la communication. Ce champ de coopération est celui sur lequel les économies d'échelles peuvent être le plus sensibles, compte tenu de son impact sur la masse salariale. Il doit faire l'objet d'une analyse précise du rapport coût/performance, car il ne s'agit pas de faire perdre son expertise à l'une ou l'autre des structures par la recherche d'économies qui se révéleraient à terme contre productives.

Il faut aujourd'hui percevoir ces coopérations comme un moyen de faire mieux dans un contexte de ressources contraintes. Il s'agit de développer l'efficacité des partenaires et non de mettre en place une quelconque tutelle. Pour être reconnu comme un acteur incontournable dans son domaine de compétence, il faut tout d'abord être connu, puis développer un mode de fonctionnement basé sur la transparence et la mesure de ses résultats.

La coopération doit s'établir sur un mode bi latéral, dans un contexte de performance qui devrait conduire à attribuer le leadership d'une compétence en fonction des résultats de la structure et non pas de manière dogmatique. Ainsi, les SDIS pourraient ils devenir les chefs de file en matière de gestion de crise, d'acquisition des équipements de protection individuels, de système d'information géographique alors que les Conseil général assureraient le pilotage de l'entretien du parc automobile, de la gestion du patrimoine ou de la dette.

²⁶² La tempête KLAUS a révélé de nombreuses vulnérabilités (absences de redondances de liens sur technologies différentes, indépendance énergétique, délais d'intervention ...)

²⁶³ Collaboration du Conseil Général des Hautes-Pyrénées et du SDIS pour un numéro d'appel unique pour l'exploitation du réseau routier, mise en place en 2005 – Mutualisation progressive des outils (Radio, SIG, système d'alerte) entre le Conseil général des Pyrénées Atlantiques et le SDIS et intégrations de la DAEE (Direction de l'aménagement, équipement, environnement) au CTA/CODIS pour la viabilité hivernale et la gestion de crise

²⁶⁴ Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers, JO n°249 du 27 octobre 2009, art 20 - 4

Conclusion

Le maintien des contributions communales et intercommunales au Service départemental d'incendie et de secours repose, en droit, sur le maintien du pouvoir de police administrative au maire et, en fait, sur la crainte d'un pilotage plus directif du service par le Conseil général.

Partant de ce constat, il convient à court terme de fiabiliser le dispositif de répartition de ces contributions afin de limiter le risque de recours contentieux et de réduire le sentiment d'iniquité qui, parfois, a pu se développer. Il apparaît dans ce domaine que le recours à un système basé sur des données objectives et couramment usitées par les administrateurs soit de nature à restaurer une confiance parfois perdue.

Mais il faut aller au bout de la logique et accompagner le maintien des contributions communales de leur déplafonnement et d'une nouvelle gouvernance de l'établissement. Le SDIS doit redevenir un établissement public de plein exercice, disposant d'une réelle autonomie financière, capable de fixer le niveau de ses recettes²⁶⁵ pour répondre à une politique publique définie par un exécutif recomposé. Confortés dans leur rôle de responsable opérationnel, les maires doivent disposer des moyens de définir la politique publique du SDIS et en assumer les conséquences financières.

Le sentiment de défiance entre élus et sapeurs pompiers que véhicule le rapport de la MEC peut conduire à moyen terme à envisager de nouveaux modes d'organisation que ce soit au travers d'une intégration totale au Conseil général ou d'une étatisation des services d'incendie et de secours.

S'agissant de l'intégration au Conseil général, elle n'a de sens qu'en cas de transfert du pouvoir de police administrative au Président du Conseil général. Cette option, mise en avant par la MEC, n'est qu'en fait très peu revendiquée par les présidents de conseils généraux, qui souhaitent surtout maîtriser l'évolution des dépenses du SDIS. Or, la collectivité départementale dispose aujourd'hui de tous les outils pour prendre le contrôle de la gestion des SDIS, que ce soit au travers de la composition du Conseil d'administration ou de la convention. Les outils sont là et ne sont pas à l'œuvre. Pourquoi ? Tout d'abord parce que la responsabilité de la distribution des secours incombe aux maires ce qui inhibe le Conseil général à mettre en œuvre une véritable politique publique de secours. Ensuite parce que les SDIS sont perçus comme des centres de coûts, pilotés par des techniciens à double compétence opérationnelle et managériale sans équivalence dans le référentiel de l'élu local.

Par ailleurs, quel est l'avenir de la collectivité départementale dans le paysage administratif français, compte tenu de l'ambitieuse réforme insufflée par le Président de la République ? Les nombreuses propositions²⁶⁶ précédant le projet de loi qui doit être débattu cet automne,

²⁶⁵ Le statut d'établissement public affirmé par la loi n'est bien entendu pas contesté. Ce sont les conditions de la mise en œuvre du principe d'autonomie financière qui font débat : entre plafonnement des contributions communales et modalités de déterminations de la participation du Conseil général

²⁶⁶ Rapport de la commission pour la croissance locale, Jacques Attali, 2008 – Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Edouard Balladur, 5 mars 2009 – Rapport d'information « Organisation et évolution des collectivités territoriales », Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, Sénat, 18 mars 2009 – Rapport d'information « Clarification des compétences des collectivités territoriales », Jean Luc Warsmann, Assemblée nationale, 8 octobre 2008

sans remettre en cause l'existence de cette collectivité²⁶⁷, en révisent le contour avec l'apparition des métropoles²⁶⁸, en modifient la structure exécutive avec l'apparition des « grandes régions »²⁶⁹, nouvelles collectivités issues de la fusion des régions et départements ou la création des conseillers territoriaux²⁷⁰ et tendent à clarifier les missions en limitant le recours à la clause générale de compétence.

S'agissant de l'étatisation des services d'incendie et de secours, elle constitue jusqu'à présent un chiffon rouge agité par les élus²⁷¹, en réaction à la montée des corporatismes qui conduisent souvent à la perte de vue de l'intérêt général. Par ailleurs, l'état des finances publiques²⁷² et le mouvement irréversible de décentralisation, sont peu propices à une telle évolution. Il convient cependant de ne pas écarter cette voie à la lumière de deux éléments : la réforme de la fiscalité locale qui conduit les départements à dépendre de plus en plus fortement des dotations de l'Etat²⁷³ ; une évolution brutale de la menace contraignant l'Etat à prendre le contrôle des SDIS après avoir imposé leur modernisation aux collectivités locales durant ces dix dernières années.

Mais comment gérer au niveau de l'Etat un corps de sécurité civile ? L'hypothèse de gestion classique de la sécurité civile, peut revêtir deux formes : celle de l'administration centrale et d'une déclinaison territoriale dans l'esprit du décret portant charte de la déconcentration²⁷⁴ et celle d'un service à compétence nationale²⁷⁵. Ecartons d'emblée cette deuxième solution, du fait que ce mode de gestion exclut la possibilité de déconcentration territoriale²⁷⁶ alors qu'il est nécessaire de préserver le lien de proximité notamment avec les maires dont l'autorité de police est maintenue et avec les sapeurs pompiers volontaires qui constituent une ressource incontournable pour assurer le maillage territorial.

²⁶⁷ Encore que, le rapport pour la libération de la croissance Française remis par M. Jacques Attali prévoyait la suppression du département à échéance de 10 ans, mesure 260 : « *Faire disparaître en 10 ans l'échelon départemental : des intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert serait de droit si l'intercommunalité en fait la demande. L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale.* »

²⁶⁸ Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Edouard Balladur, 5 mars 2009 : « *Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.* » modifié depuis par les déclarations du Président de la République à St Dizier le 20 octobre 2009 : « *la création d'un statut de métropole sera ouvert aux zones urbaines de plus de 450.000 habitants. Cela fait "huit métropoles potentielles", a précisé le chef de l'Etat, ajoutant qu'il ne fallait pas "être esclave des seuils". Ces métropoles "seront créées sur le principe du volontariat", a-t-il souligné. Il y aura des "métropoles d'un seul tenant qui pourront exercer, sur leur territoire, une grande partie des compétences du département et de la région", et des métropoles "multipolaires, ou pôles métropolitains", pour permettre à des villes par forcément limitrophes "de mutualiser des moyens et des compétences spécialement pour le développement économique et l'attractivité du territoire".* »

²⁶⁹ Rapport d'information « Clarification des compétences des collectivités territoriales », Jean Luc Warsmann, Assemblée nationale, 8 octobre 2008 : « *Principe n° 6 : Pour les régions : fusionner avec les conseils généraux, dans un délai pouvant être fixé par exemple à un an. Permettre et favoriser la fusion volontaire d'une région et de ses départements en une même collectivité (qui pourrait être dénommée « grande région ») exerçant l'ensemble de leurs compétences* »

²⁷⁰ Déclaration de M. Sarkozy, Président de la République à St Dizier le 20 octobre 2009 : « *La création du conseiller territorial va réduire de moitié le nombre d'élus dans les départements et les régions, qui passera de 6.000 à 3.000, a-t-il ajouté. Ces conseillers territoriaux seront élus dans un canton, au scrutin majoritaire uninominal à un tour, a précisé le président, ajoutant que 20% des sièges seront répartis à la proportionnelle.* »

²⁷¹ Proposition de loi rétablissant les compétences de l'état en matière d'incendie et de secours, n°357 – Assemblée nationale, 07 novembre 2002 - Proposition de loi rétablissant les compétences de l'état en matière d'incendie et de secours, n°1355 – Assemblée nationale, 18 décembre 2008 – Déclaration de Claudy Lebreton, président de l'ADF : « *Il ne saurait demeurer concernant ces services deux autorités. Dans ces conditions, la grande majorité demande que les Sdis soient étatisés* », - 04 février 2009.

²⁷² Le déficit budgétaire 2009 s'élève à 8,2% du PIB (prévision de 8% pour 2010) et la part de la dette s'élève quant à elle à 79,7% du PIB en 2009 (prévision de 86% pour 2010) – Présentation du projet de loi de finances pour 2010 – Challenges n°182 du 1^{er} octobre 2009

²⁷³ Le louable objectif de les rendre moins sensibles aux variations conjoncturelles doit être contrebalancé par la volonté de les contraindre au même régime que l'Etat qui n'exerce plus sa tutelle depuis la décentralisation.

²⁷⁴ Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration

²⁷⁵ Décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale

²⁷⁶ Circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres : « *Il s'agit de missions qui présentent un caractère national et ne peuvent être, par conséquent, déconcentrées au niveau territorial* »

Cependant, eu égard aux enjeux de protection générale des populations confrontées au caractère polymorphe de la crise, que de notre pays va devoir relever en s'appuyant sur le triptyque constitué par la sécurité intérieure, la défense civile et la sécurité civile, le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'exerce l'action des SDIS n'est plus adapté.

La recherche d'une voie permettant de répondre aux enjeux de demain et de sortir des procès d'intention pourrait conduire à proposer la création d'une « *Agence de sécurité civile* », sur le modèle proposé par le député Lellouche²⁷⁷ au sujet de la défense civile. Entre le mode de gestion classique sans grandes ambitions et des structures plus modernes mais inadaptées que constituent les groupements d'intérêt public (GIP)²⁷⁸ ou économique (GIE)²⁷⁹, le statut d'établissement public national dont disposerait l'Agence, présente un équilibre intéressant. Il permettrait sur le principe d'une double intégration, horizontale et verticale²⁸⁰, la mutualisation des ressources²⁸¹ et la mise en œuvre d'une politique publique²⁸² déclinée aux différents échelons territoriaux²⁸³ de l'Agence.

La création d'un établissement public national financé par une réfaction de la DGF des départements répond aux enjeux de pilotage d'une politique nationale de sécurité civile. D'autant plus que la suppression de la taxe professionnelle prive aujourd'hui les communes d'une ressource importante intégrée à la plupart des critères de répartition des contributions communales. La réponse aux enjeux de proximité est marquée par la territorialisation du système et de ses missions au travers d'agence zonales et départementales. Au niveau national, s'organisent la stratégie et la cohérence de la réponse, source d'équité et d'efficacité. La structure zonale joue le rôle de démultiplicateur de l'action nationale au niveau intermédiaire. Le niveau départemental de l'agence constitue un échelon de mise en œuvre au plus près des risques et des ressources que constituent les sapeurs pompiers volontaires.

²⁷⁷ Intervention du député Pierre Lellouche aux petits déjeuners du HCFDC le 21 mars 2007 : « *Il manque en France une structure qui, entre la défense extérieure et la sécurité intérieure, prenne en charge ce volet manquant de la défense civile et de la protection des Français contre le terrorisme, les menaces sanitaires et les grandes catastrophes naturelles ou industrielles. C'est pourquoi Nicolas Sarkozy propose dans son programme présidentiel de créer une agence chargée de cette défense civile* »

²⁷⁸ Cette structure théoriquement éphémère ne correspond pas à l'action des pouvoirs publics en matière de sécurité civile qui s'inscrit dans la permanence de ses structures et dans la durée. Par ailleurs, son mode de fonctionnement n'apporte aucune souplesse supplémentaire si ce n'est qu'elle permet d'associer différents types de partenaires à une même mission

²⁷⁹ L'activité du GIE doit se rattacher à l'activité de ses membres et avoir un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci, le GIE ne peut se substituer à ses membres pour exercer leur activité. Cette structure n'est donc pas adaptée aux missions de sécurité civile intrinsèquement liées à l'exercice de l'activité de la police administrative

²⁸⁰ Cf. annexe n°3

²⁸¹ La pertinence de la réponse de la structure repose sur le fait que les acteurs y soient intégrés. Cette intégration doit se faire en opérant un transfert de compétences entre les différentes administrations qui traitent de près ou de loin de la sécurité civile et l'établissement public national

²⁸² Rapport DIRE, Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'Etat, La documentation française, 2002 – Cas de la création de l'ANDRA, p.16 : « Tant les tutelles que les directions d'établissements s'accordent sur ce point : la recherche d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique est la raison fondamentale de la création d'un établissement public. Cette préoccupation vient loin devant les préoccupations de s'exonérer des règles de la gestion publique, le dispositif n'étant pas considéré comme apportant une souplesse déterminante par rapport à la gestion directe par les administrations centrales

²⁸³ Cf.annexe n°4

Annexes

§ 1) Annexe n°1 : Questionnaire

Contributions communales – Critères et mode de calcul

Identification du SDIS

SDIS		Catégorie	
------	--	-----------	--

1- Critères retenus par le CASDIS

Lister les critères retenus par le CASDIS et indiquer en cas de contentieux portant sur un de ces critères, la référence de décision de justice éventuelle ou la mention « en cours »

<i>Réf</i>	<i>Critères</i>	<i>Contentieux</i>
1		
2		
3		
4		

Date de délibération par le CASDIS : _____

Envisagez-vous une évolution de ces critères : Oui Non

Si oui, pour quelle(s) raison(s) :

Accroître la sécurité juridique

Equité des contributeurs

Volonté politique

Autre _____

2- Formule de calcul

Décrivez la formule littérale de calcul des contributions communales




--

Précisez le cas échéant les justifications de la pondération des différents critères

<i>Réf</i>	<i>Pondération</i>	<i>Justification</i>
1		
2		
3		
4		

3- Actualisation des variables d'assiette et source juridique

Précisez pour chacun des critères, la variable sur laquelle le critère s'appuie (ex : critère population, variable : population sans double compte ou population DGF ...), la source juridique sur laquelle vous vous basez pour l'actualiser (ex : INSEE, Préfecture ...), la fréquence d'actualisation de cette donnée et selon vous le niveau de sécurité juridique.

Réf	Variable d'assiette	Source	Fréquence d'actualisation	Sécurité juridique		
						
1						
2						
3						
4						

4- Dispositions spécifiques

Existe-t-il des dispositions spécifiques de décote des contributions communales : Oui Non

Si oui, pour quel(s) motif(s) :

Financement des opérations immobilières

Disponibilité des SPV

Autre _____

Si oui, dans quelle proportion : _____

5- Commentaires éventuels

6- Jurisprudence

En cas de contentieux, merci de joindre les jugements.

Merci pour votre aimable collaboration, nous vous ferons parvenir en retour une synthèse des travaux

§ 2) Annexe n°2 : Dépouillement de l'enquête

N°SDIS	SDIS	CAT	Pop INSEE	Pop DGF	Participation CG		COM+EPCI/	
					Rapportée à la population INSEE	Rapportée à la population DGF	Rapportée à la population INSEE	Rapportée à la population DGF
67	BAS RHIN	1	1026120	1049560	22,74	22,23	34,22	33,45
33	GIRONDE	1	1287334	1396876	54,52	50,24	50,01	46,09
38	ISERE	1	1094006	1180422	42,96	39,82	29,74	27,56
69	RHONE	1	1578869	1623663	56,87	55,3	21,34	20,75
95	VAL D'OISE	1	1105464	1120897	60,97	60,13	20,59	20,3
1	AIN	2	515270	567448	49,24	44,71	16,21	14,72
17	CHARENTE MARITIME	2	557024	659557	31,24	26,38	28,55	24,11
25	DOUBS	2	499062	517974	33,56	33,24	36,55	35,22
26	DROME	2	437778	472703	45,66	45,29	26,9	24,91
30	GARD	2	623125	691288	64,19	57,86	40,68	36,67
31	HAUTE GARONNE	2	1046338	1163920	31,37	28,2	22,85	20,54
74	HAUTE SAVOIE	2	631679	781829	50,68	40,95	40,54	32,76
974	LA REUNION	2	706300	746931	61,36	58,02	30,51	28,85
45	LOIRET	2	618126	644913	21,43	20,54	39,86	38,2
63	PUY DE DOME	2	604266	653654	39,61	36,62	26,43	24,44
64	PYRENEES ATLANTIQUES	2	600018	657521	36,33	33,15	26,38	24,08
80	SOMME	2	555551	579287	29,7	28,48	29,01	27,82
3	ALLIER	3	344721	361120	33,6	32,07	31,03	29,62
24	DORDOGNE	3	388293	425007	35,28	32,23	30,01	27,42
28	EURE ET LOIRE	3	407665	428429	34,02	32,37	38,21	36,36
40	LANDES	3	327334	392508	56,24	46,9	27,94	23,3
66	PYRENEES ORIENTALES	3	392803	497030	38,19	30,18	34,81	27,51
72	SARTHE	3	529851	559105	24,31	23,04	26,89	25,49
88	VOSGES	3	380952	399051	37,15	35,46	26,32	25,12
10	AUBE	4	292131	302837	15,8	15,24	25,82	24,9
52	HAUTE MARNE	4	194873	202601	33,72	32,43	36,82	35,42
65	HAUTES PYRENEES	4	222368	252616	33,87	29,81	36,84	32,43
36	INDRE	4	231139	246684	25,71	24,08	27,89	26,13
53	MAYENNE	4	285338	303026	24,09	22,68	23,65	22,27
61	ORNE	4	292337	311315	26,98	25,33	17,73	16,65
90	BELFORT	5	137408	140813	27,97	27,3	51,56	50,32
15	CANTAL	5	150778	171306	42,54	37,44	32,42	28,53
23	CREUSE	5	124470	141807	39,42	34,6	29,12	25,56
32	GERS	5	172335	185528	28,14	26,14	30,75	28,56
70	HAUTE SAONE	5	229732	242018	34,73	32,97	13,49	12,81
48	LOZERE	5	73509	92206	27,46	21,89	33,83	26,97
55	MEUSE	5	192198	198271	31,96	30,98	30,46	29,52

N°SDIS	SDIS	CRITERES					PONDERATION			
		Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4	Adoption CASDIS	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4
67	BAS RHIN	Dépenses de transfert				1999/2005/2008				
33	GIRONDE	Population DGF				2002				
38	ISERE	Population DGF	Potentiel fiscal	Activité opérationnelle		2008	85%	10%	5%	
69	RHONE	Dépenses de transfert				1999				
95	VAL D'OISE	Population DGF	Population DGF	Taxe habitation	Taxe professionnelle	2008	0,46 €	30%	30%	30%
1	AIN	Population INSEE	Potentiel fiscal			1998	50%	50%		
17	CHARENTE MARITIME	Potentiel fiscal	Activité opérationnelle			2001				
25	DOUBS	Population INSEE	Potentiel fiscal	Délai d'intervention	Effectif SPP		60%	40%		
26	DROME	Population DGF	Catégorisation commune							
30	GARD	Dépenses de transfert	Catégorisation commune			1998				
31	HAUTE GARONNE	Dépenses de transfert				2009				
74	HAUTE SAVOIE	Population DGF	Potentiel fiscal			2009	70%	30%		
974	LA REUNION	Population INSEE	Potentiel fiscal			1999				
45	LOIRET	Population INSEE				2008				
63	PUY DE DOME	Population INSEE	Potentiel fiscal	Potentiel fiscal		2000		70%	30%	
64	PYRENEES ATLANTIQUES	Population DGF	Catégorisation commune	Délai d'intervention	Potentiel fiscal	2008				
80	SOMME	Potentiel fiscal	Population INSEE			1997				
3	ALLIER	Population INSEE	Délai d'intervention			2001				
24	DORDOGNE	Population DGF	Catégorisation commune	Effectif SPP		2005				
28	EURE ET LOIRE	Population DGF	Potentiel fiscal			1998	50%	50%		
40	LANDES	Population DGF	Potentiel fiscal	Superficie forestière	Dégrèvement SPV	2008	55%	40%	5%	
66	PYRENEES ORIENTALES	Population DGF	SCOTT			2002				
72	SARTHE	Population DGF	Potentiel fiscal	Délai d'intervention		1999	30%	20%	50%	
88	VOSGES	Population DGF	Potentiel + effort	Dégrèvement SPV		En cours				
10	AUBE	Population DGF	Potentiel fiscal			1999	60%	40%		
52	HAUTE MARNE	Potentiel fiscal	Activité opérationnelle	Délai d'intervention		1999				
65	HAUTES PYRENEES	Dépenses de transfert				2006				
36	INDRE	Population INSEE	Potentiel fiscal	Dégrèvement SPV		2002	50%	50%		
53	MAYENNE	Population DGF	Potentiel fiscal			2003				
61	ORNE	Population INSEE				2008				
90	BELFORT	Dépenses de transfert				2002				
15	CANTAL	Population INSEE				2002				
23	CREUSE	Population DGF				2000				
32	GERS	Population DGF				2004				
70	HAUTE SAONE	Catégorisation commune	Délai d'intervention	Potentiel fiscal		2009	33%	33%	34%	
48	LOZERE	Population INSEE				2009				
55	MEUSE	Population DGF	Potentiel fiscal	Dégrèvement SPV		2008	50%	50%		

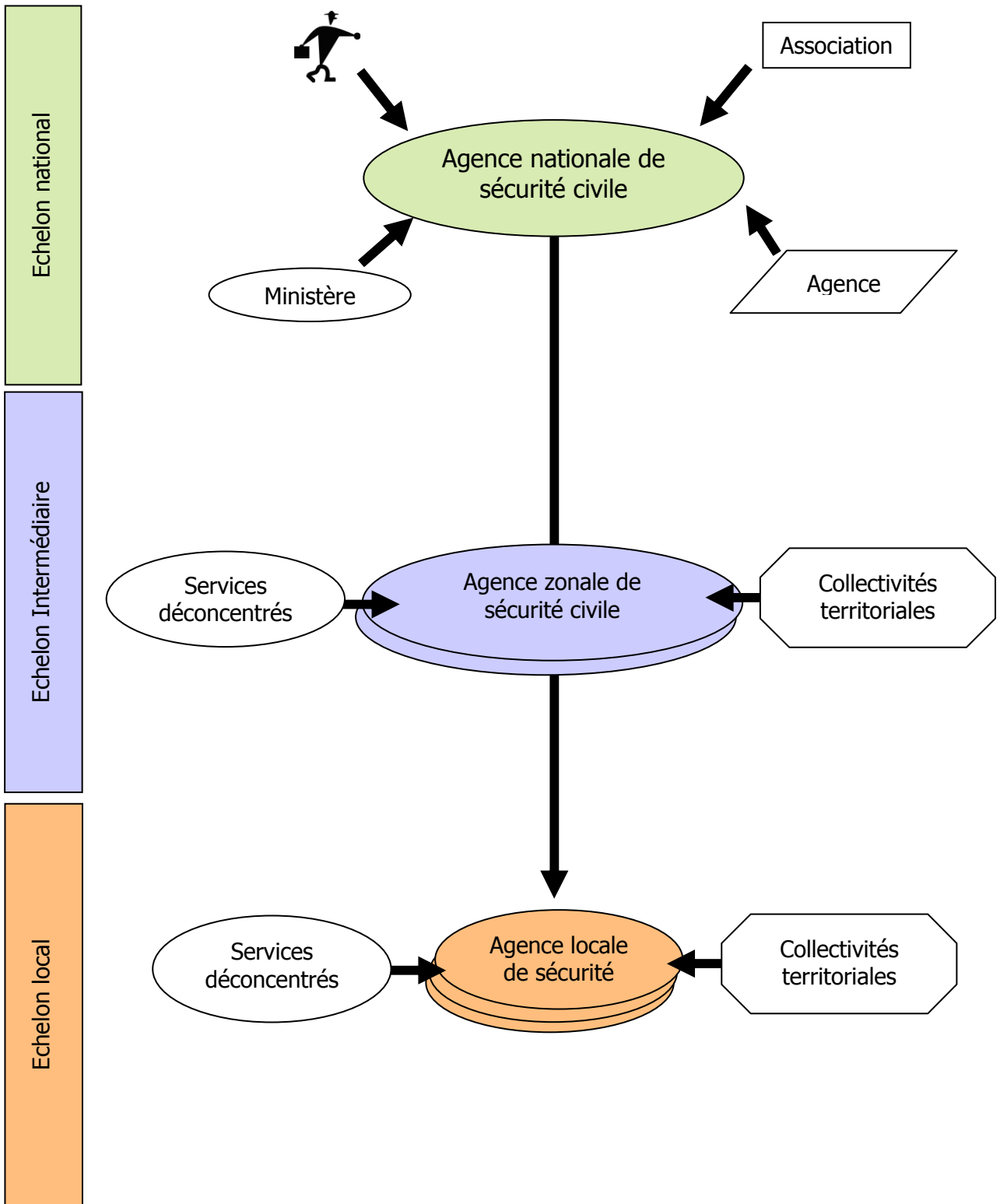
CONTENTIEUX							
N°SDIS	SDIS	CAT	<i>Contentieux</i>	<i>Critère</i>	<i>Illégalité</i>	<i>Juridiction</i>	<i>Décision</i>
67	BAS RHIN	1	Oui	Dépenses de transfert	Erreur de fait	TA	Gagné
33	GIRONDE	1	Non				
38	ISERE	1	Non				
69	RHONE	1	Non				
95	VAL D'OISE	1	Oui	Taxe professionnelle			
1	AIN	2	Non				
17	CHARENTE MARITIME	2	Non				
25	DOUBS	2	Oui	Investissement CPI	Inscription d'office SDIS	Préfet	Perdu
26	DROME	2	Non				
30	GARD	2	Non				
31	HAUTE GARONNE	2	Non				
74	HAUTE SAVOIE	2	Non				
974	LA REUNION	2	Non				
45	LOIRET	2	Oui	Population INSEE	Erreur de fait	TA	Gagné
63	PUY DE DOME	2	Oui	Potentiel fiscal	Vice de forme	TA	Perdu
64	PYRENEES ATLANTIQUES	2	Non				
80	SOMME	2	Oui	Indice coût consommation	Erreur de fait		En cours
3	ALLIER	3	Non				
24	DORDOGNE	3	Oui	Effectif SPP	Erreur de fait	CAA	Perdu
28	EURE ET LOIRE	3	Non				
40	LANDES	3	Non				
66	PYRENEES ORIENTALES	3	Non				
72	SARTHE	3	Non				
88	VOSGES	3	Non				
10	AUBE	4	Non				
52	HAUTE MARNE	4	Non				
65	HAUTES PYRENEES	4	Non				
36	INDRE	4	Non				
53	MAYENNE	4	Non				
61	ORNE	4	Non				
90	BELFORT	5	Non				
15	CANTAL	5	Non				
23	CREUSE	5	Non				
32	GERS	5	Non				
70	HAUTE SAONE	5	Non				
48	LOZERE	5	Non				
55	MEUSE	5	Non				

N°SDIS	SDIS	CAT	REVISION DES CRITERES	
			<i>Envisagée/réalisée</i>	<i>Motifs</i>
67	BAS RHIN	1	Oui	Equité
33	GIRONDE	1	Non	
38	ISERE	1	Non	
69	RHONE	1	Non	
95	VAL D'OISE	1	Non	
1	AIN	2	Non	
17	CHARENTE MARITIME	2	Oui	Valorisation SPV
25	DOUBS	2	Oui	Equité
26	DROME	2	Non	
30	GARD	2	Oui	Equité
31	HAUTE GARONNE	2	Oui	Equité
74	HAUTE SAVOIE	2	Oui	Volonté politique
974	LA REUNION	2	Non	
45	LOIRET	2	Oui	Equité
63	PUY DE DOME	2	Non	
64	PYRENEES ATLANTIQUES	2	Oui	
80	SOMME	2	Oui	Equité
3	ALLIER	3	Non	
24	DORDOGNE	3	Non	
28	EURE ET LOIRE	3	Non	
40	LANDES	3	Non	
66	PYRENEES ORIENTALES	3	Non	
72	SARTHE	3	Non	
88	VOSGES	3	Oui	Volonté politique
10	AUBE	4	Non	
52	HAUTE MARNE	4	Non	
65	HAUTES PYRENEES	4	Non	
36	INDRE	4	Non	
53	MAYENNE	4	Non	
61	ORNE	4	Non	
90	BELFORT	5	Non	
15	CANTAL	5	Non	
23	CREUSE	5	Non	
32	GERS	5	Non	
70	HAUTE SAONE	5	Non	
48	LOZERE	5	Non	
55	MEUSE	5	Non	

REVISION DES VARIABLES D'ASSIETTE													
		Critère 1				Critère 2				Critère 3			
N°	SDIS	Assiette	Source	Frq.	Sécurité	Assiette	Source	Frq.	Sécurité	Assiette	Source	Frq.	Sécurité
67	BAS RHIN	Dépenses de transfert	SDIS	NC	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
33	GIRONDE	Population DGF	INSEE	1 an	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
38	ISERE	Population DGF	INSEE	NC	NC	Potentiel fiscal	Préfecture	NC	NC	Temps opération	SDIS	1 an	NC
69	RHONE	Dépenses de transfert	SDIS	NC	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée
95	VAL D'OISE	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée	Taxe habitation	Préfecture	1 an	Elevée	Taxe professionnelle	Préfecture	1 an	Moyenne
1	AIN												
17	CHARENTE MARITIME	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Activité opérationnelle	SDIS	1 an	Elevée				
25	DOUBS	Population INSEE	INSEE	NC	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
26	DROME	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Catégorisation commune	SDIS	NC	Elevée				
30	GARD	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée								
31	HAUTE GARONNE	Dépenses de transfert	SDIS	NC	Elevée								
74	HAUTE SAVOIE	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
974	LA REUNION	Population INSEE	INSEE	NC	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an					
45	LOIRET	Population INSEE	INSEE	NC	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
63	PUY DE DOME	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
64	PYRENEES ATLANTIQUES												
80	SOMME												
3	ALLIER												
24	DORDOGNE	Population DGF	INSEE	NC	Elevée	SDACR	SDIS	NC	Moyenne				
28	EURE ET LOIRE	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
40	LANDES	Population DGF				Potentiel fiscal							
66	PYRENEES ORIENTALES	Population DGF	Préfecture	NC	Elevée	SCOTT	Préfecture	NC					
72	SARTHE	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée	SDACR	SDIS	6 ans	Elevée
88	VOSGES	Population DGF	Préfecture	NC	NC	Potentiel + effort	Préfecture	nc	nc	Dégrèvement SPV	SDIS	nc	nc
10	AUBE	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
52	HAUTE MARNE	Potentiel fiscal	Préfecture	NC	Elevée	Activité opérationnelle	SDIS	NC	Moyenne				
65	HAUTES PYRENEES	Dépenses de transfert	SDIS	NC	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
36	INDRE	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				
53	MAYENNE	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée								
61	ORNE	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée								
90	BELFORT	Dépenses de transfert	SDIS	NC	NC	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
15	CANTAL	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée								
23	CREUSE	Population INSEE	INSEE	NC	Elevée								
32	GERS	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée								
70	HAUTE SAONE	Catégorisation commune	SDIS	NC	NC	Délai d'intervention	SDIS	NC	NC	Potentiel fiscal			
48	LOZERE	Population INSEE	INSEE	1 an	Elevée	Indice coût consommation	INSEE	1 an	Elevée				
55	MEUSE	Population DGF	Préfecture	1 an	Elevée	Potentiel fiscal	Préfecture	1 an	Elevée				

DISPOSITIONS SPECIFIQUES				
N°SDIS	SDIS	EXISTENCE	MOTIF	PROPORTION
67	BAS RHIN	Non		
33	GIRONDE	Oui	Construction	50% par commune
38	ISERE	Non		
69	RHONE	Oui	Tendre vers moyenne départementale	+5% maxi
95	VAL D'OISE	Non		
1	AIN	Non		
17	CHARENTE MARITIME	Non		
25	DOUBS	Non		
26	DROME	Non		
30	GARD	Non		
31	HAUTE GARONNE	Non		
74	HAUTE SAVOIE	Non		
974	LA REUNION	Non		
45	LOIRET	Non		
63	PUY DE DOME	Oui	Divers	
64	PYRENEES ATLANTIQUES	Non		
80	SOMME			
3	ALLIER	Non		
24	DORDOGNE	Non		
28	EURE ET LOIRE	Non		
40	LANDES	Oui	Dispo SPV	1500 € /spv
66	PYRENEES ORIENTALES	Non		
72	SARTHE	Non		
88	VOSGES	Oui	SPV	
10	AUBE	Oui	Soutien CPI	2 286,74 €
52	HAUTE MARNE	Non		
65	HAUTES PYRENEES	Non		
36	INDRE	Oui	Dispo SPV	2,28%
53	MAYENNE	Non		
61	ORNE	Non		
90	BELFORT	Non		
15	CANTAL	Non		
23	CREUSE	Non		
32	GERS	Non		
70	HAUTE SAONE	Oui	Divers	
48	LOZERE	Non		
55	MEUSE	Oui	SPV	1000 à 1500€

§ 3) Annexe n°3 : Le principe de double intégration au sein de l'Agence



L'établissement public : Agence nationale de sécurité civile

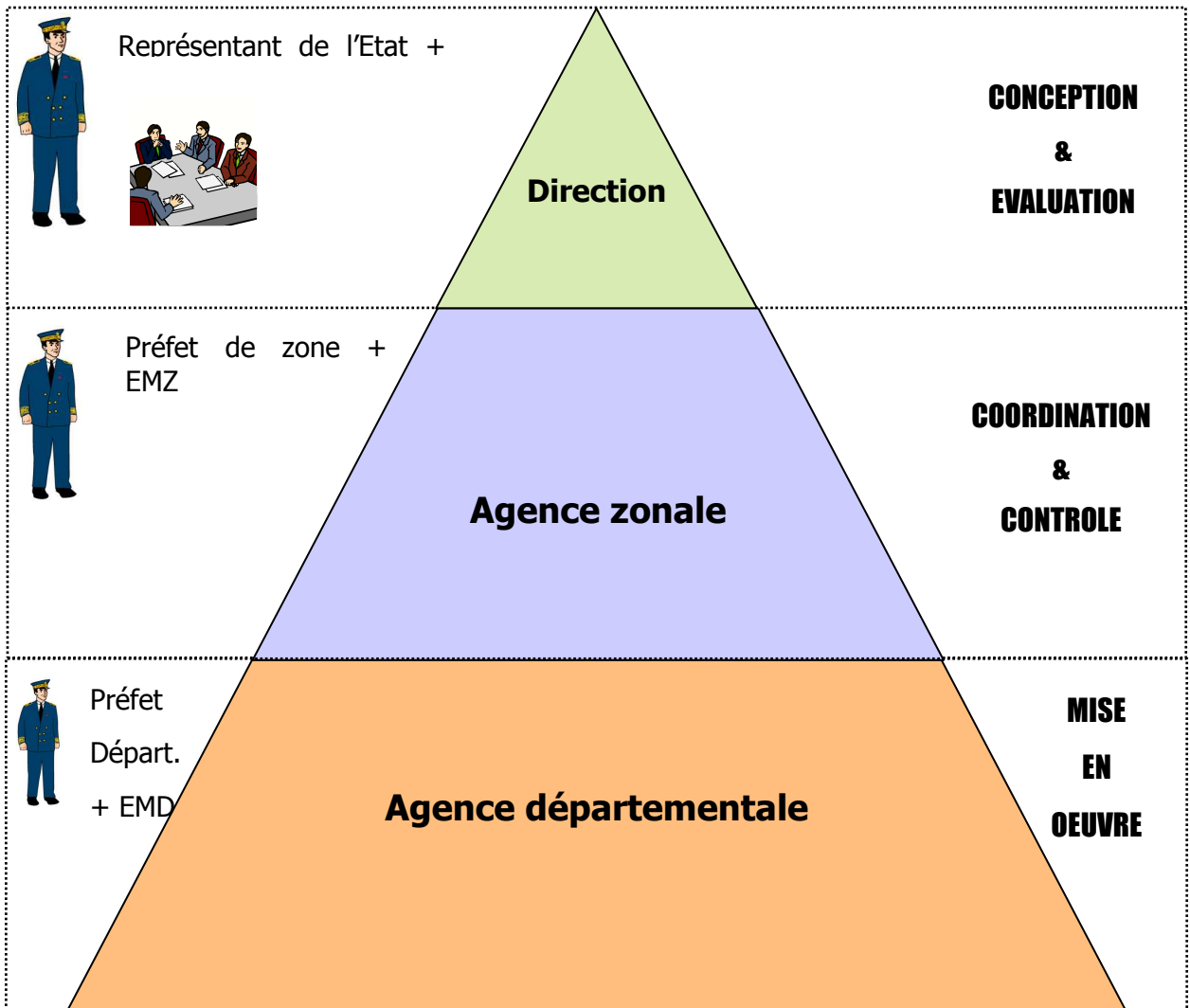


Table des matières

Remerciements	2
Sommaire	3
Introduction.....	4
Titre 1 DE LA PERENNITE DU SYSTEME DES CONTRIBUTIONS COMMUNALES	7
Section 1.1 Du maintien du lien communal malgré les évolutions normatives	7
A) L'évolution du cadre législatif des services d'incendie et de secours.....	7
B) La multitude et le télescopage temporel des réformes	10
Section 1.2 ... A des tentatives de consolidation des recettes.....	13
A) Le report mécanique des évolutions de charge sur la seule collectivité départementale	13
§ 1 - Le dispositif de financement actuel.....	13
§ 2 - La faiblesse de l'intervention étatique.....	14
B) Essai de typologie des critères de répartition des contributions communales	16
§ 1 - La prépondérance des critères classiques	16
§ 2 - Les critères plus novateurs restent combinés avec des bases traditionnelles et classiques	18
§ 3 - Les dispositifs spécifiques de minoration des contributions	21
a) Le soutien au volontariat.....	21
b) L'effort immobilier	21
Titre 2 ... A LA PERENNITE DU FINANCEMENT DES SDIS.	23
Section 2.1 Les possibles évolutions du système de financement	23
A) Le maintien du système de contributions sur des bases fiabilisées.....	23
§ 1 - Les sources du maintien des contributions communales	23
a) Les sources avouées.....	23
b) Les sources inavouables.....	24
§ 2 - La fiabilité des critères, un maître mot : l'égalité de traitement.....	26
B) Des évolutions qui préservent le lien communal.....	29

§ 1 - La suppression du gel des contributions communales	29
§ 2 - La fiscalisation.....	30
§ 3 - Les autres contributeurs.....	32
Section 2.2 ...Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques	35
A) La mise en place d'un pilotage de l'organisation.....	35
§ 1 - La clarification des missions.....	35
§ 2 - La démarche de performance publique	36
§ 3 - Le statut des managers.....	38
B) Le développement des coopérations	40
§ 1 - La complémentarité des statuts : un gage d'efficience	40
§ 2 - La coopération interdépartementale	42
§ 3 - La mutualisation des « savoirs faire » avec nos partenaires financiers	43
Conclusion	45
Annexes	48
§ 1) Annexe n°1 : Questionnaire.....	49
§ 2) Annexe n°2 : Dépouillement de l'enquête	51
§ 3) Annexe n°3 : Le principe de double intégration au sein de l'Agence	57
§ 4) Annexe n°4 : L'établissement public et sa déclinaison territorial.....	58
Table des matières	59
Bibliographie.....	61
Glossaire	63

Bibliographie

MONOGRAPHIES

BELTRAMELLI et GREGY, *Guide de l'officier de sapeur pompier*, France Sélection, Paris, Février 1984, 579p ;

BOUTTE Gilbert, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?*, Papyrus, Domont, Septembre 2006, 334p ;

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, 1^{ère} édition, Montchrestien, Domat Droit public, Paris, Décembre 2004, 1427p ;

Code général des collectivités territoriales, Dalloz, 10^{ème} édition, Paris, 2007, 2764p.

DALMAZ Patrick, *Histoire des sapeurs pompiers français*, Que sais-je, Presses universitaires de France, Vendôme, Août 1998, 128p ;

FORMERY Simon Louis, *La Constitution commentée*, 9^{ème} édition, Les Fondamentaux, Hachette, Evreux, Juin 2005 ;

GENOVESE Marc, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Papyrus, Domont, Septembre 2006, 356p ;

LAMBERT, MARINI, CHARASSE, *Services départementaux d'incendie et de secours : l'explosion financière*, Les rapports du Sénat, n°116, 2001 – 2002, 43p ;

MARION Jean, PRETOT Xavier, *La sécurité civile du temps de paix et le droit*, Néret, Aubenas, février 1986, 151p ;

Modernisation de la sécurité civile, Aux sources de la loi, Journaux officiels, Paris, Janvier 2005, 478p ;

RAPPORTS

ATTALI.J, *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, Rapport au Gouvernement, La documentation française, 2008, 245p ;

BALLADUR.E, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009, 174p ;

GINESTA.G, DEROSIER.B, MARIANI.T, *Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS*, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2009, 207p ;

GISLER.E, LEPIDI.D, SAUZEY.P, *La contribution des communes au financement des SDIS*, Rapport au Gouvernement, IGF/IGA, 2008, 73p ;

LAMBERT.A, MIGAUD.D, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Rapport au Gouvernement, La Documentation française, Octobre 2006, 79p ;

MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, Rapports officiels, La documentation française, 2000, 192p ;

MARIANI Thierry, *Mise en application de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*, Rapport d'information, Assemblée nationale, Février 2007, 91p ;

MEHAIGNERIE.P, CARREZ.G, *Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'Etat*, Rapport d'information, Assemblée nationale, Avril 2003, 72p ;

KRATTINGER.Y, GURAUULT.J, *Organisation et évolution des collectivités territoriales*, Rapport d'information, Sénat, Cahier détachable de La Gazette des communes, 96p ;

PEBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapport officiel, La documentation française, 2005, 189p ;

QUENTIN.D, URVOAS.JJ, *Clarification des compétences des collectivités territoriales*, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2008, 123p ;

ROCHET Claude, *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'Etat*, Rapport, La documentation française, 2001, 53p.

INTERNET

www.assemblee-nationale.fr	www.ladocumentationfrancaise.fr
www.ccomptes.fr	www.lagazettedescommunes.com/numeritek
www.insee.fr	www.legifrance.fr
www.colloc.minefi.gouv.fr	www.lexisnexis.com/fr
www.dgcl.interieur.gouv.fr	www.localtis.fr
www.equipement.gouv.fr	www.modernisation.gouv.fr
www.finances.gouv.fr	www.performance-publique.gouv.fr
www.fonction-publique.gouv.fr	www.premier-ministre.gouv.fr
www.ign.fr	www.senat.fr
www.infodis.fr ;	www.vie-publique.fr
www.interieur.gouv.fr	

Glossaire

ADF	Assemblée des départements de France
APSYS	Association des présidents de SDIS
CASDIS	Conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIS	Centre d'incendie et de secours
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 civile
DDISIS	Directeur départemental des services d'incendie et de secours
DEMOPROX	Loi n° dite de démocratie de proximité
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPN	Etablissement public national
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs pompiers de France
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
IGA	Inspection générales de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JORF	Journal officiel de la République française
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPSI	Loi d'orientation pour la sécurité intérieure
MEC	Mission d'évaluation de contrôle
MIOMCT	Ministère de l'Intérieur de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales
MSC	Loi de modernisation de la sécurité civile
PATS	Personnels administratifs, techniques et spécialisés
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SPP	Sapeurs-pompiers professionnels
SPV	Sapeurs-pompiers volontaires
TP	Taxe professionnelle
UGAP	Union des groupements d'achats publics

L'histoire des sapeurs pompiers est intimement liée à celle des communes, cellules de base de notre société qui créent un lien social, véhiculent des valeurs de solidarité, incarnent l'intérêt commun qu'il convient de protéger. Le sens de l'engagement, et notamment celui des sapeurs pompiers volontaires, qui constituent l'armature de notre système de Sécurité civile puise ses racines dans ces valeurs.

Au-delà de la légitimité politique, la décision de maintien des contributions des communes et établissements publics de coopération intercommunale au Service départemental d'incendie et de secours procède de l'origine communale des corps de sapeurs pompiers.

Compte tenu du caractère pérenne de ces contributions, il convient de dégager les critères de répartition les plus fiables possibles pour prévenir tout risque de contentieux. Mais, une fois sécurisé, comment ces critères vont-ils permettre d'assurer un financement durable des SDIS tout en préservant le lien avec les communes dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques ?

De plus, l'incertitude qui pèse sur les ressources fiscales des communes avec la suppression de la taxe professionnelle ; le flou qui règne sur le paysage administratif français avec la réforme territoriale et le rôle incontournable des sapeurs pompiers volontaires ne doivent-ils pas nous conduire à une réflexion plus globale sur l'avenir de notre système de Sécurité Civile ?



The history of the fire brigade is intimately linked to that of town councils, the basis of our society, which create social links, convey values of solidarity and embody common interests which it is necessary to protect. The sense of commitment, especially that of voluntary firefighters, which constitutes the framework of the French civil security system, takes its roots in these values.

Beyond political legitimacy, the decision to maintain taxation for town councils and intercommunal associative state services to the fire department comes from the local origins of the fire brigade.

Considering the durability of taxation, it is necessary to determine reliable criteria to fairly divide the contributions, in order to avoid any risk of litigation. But once secured, how are these criteria going to maintain a long lasting financing for the fire departments and at the same time preserve its link with town councils, in a context of balancing public expenses.

Moreover, uncertainties which hang over the tax resources of town councils because of the withdrawal of professional tax, the vagueness prevailing in the French administration scene with the territorial reform and the uncontested role of volunteer fire fighters may not lead us to think globally about the future of our French Civil security system?