

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juin 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juin 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux services d'incendie et de secours,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Ponçlet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouët, Jean-Pierré Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perréin, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Biltayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigné, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalé, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Quart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mössion, René Régnault, Michel Sergeant, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 1888 rect., 1889 et T.A. 357.

Sénat : 217 et 320 (1994-1995).

Sécurité civile.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I - UN DIFFICILE ÉQUILIBRE ENTRE OBJECTIF DE MODERNISATION ET RESPECT DES DIVERSITÉS LOCALES ...	3
II - DES ENJEUX FINANCIERS OBSCURCIS PAR LA MÉCONNAISSANCE DES COÛTS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	6
III - PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES GROUPEMENTS AU FINANCEMENT DU SDIS - MAINTIEN A NIVEAU DES DÉPENSES D'INCENDIE ET DE SECOURS AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES : DES MODALITÉS D'APPLICATION A PRÉCISER	6
EXAMEN DES ARTICLES	13
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS	
CHAPITRE IV - Les contributions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale au budget du service départemental d'incendie et de secours	13
ARTICLE 37 - Financement du service départemental d'incendie et de secours	14
ARTICLE 38 - Dispositions financières transitoires	24
ARTICLE 39 - Évaluation des crédits consacrés aux corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	37

EXPOSE GÉNÉRAL

La commission des finances est saisie pour avis du présent projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. Conformément à une pratique déjà éprouvée, la commission des lois a, avec son habituelle courtoisie, décidé de s'en remettre aux propositions de votre commission des finances sur les trois articles 37, 38 et 39, composant le chapitre consacré aux contributions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale au budget du service départemental d'incendie et de secours. Qu'elle en soit ici remerciée.

* - *

*

I - UN DIFFICILE ÉQUILIBRE ENTRE OBJECTIF DE MODERNISATION ET RESPECT DES DIVERSITÉS LOCALES

Le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours est le fruit d'une gestation entamée au début des années 1990 et qui a culminé avec les travaux de la commission quadripartite dont les conclusions ont été remises au ministère de l'intérieur au mois de février 1994.

Déposé sur le bureau du Sénat peu avant le début de la dernière session d'automne, le texte n'a pas pu être examiné par notre Haute Assemblée et a été alors déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale qui l'a débattu au cours de la session extraordinaire du mois de janvier dernier.

Nos collègues députés n'ont pas profondément modifié l'esprit d'un projet de loi qui a des incidences majeures sur l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours et concerne au premier chef les collectivités locales.

Ce texte contient, en effet, une obligation de résultat : le transfert de la gestion des personnels et des biens affectés aux services d'incendie et de secours des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents vers le nouveau service départemental d'incendie et de secours, dans un délai fixé pour les biens au 1er janvier 1999 et pour les personnels au 30 juin 1999.

L'Assemblée nationale a généralisé cette obligation de résultat en supprimant les dispositions du projet de loi initial qui autorisaient les conseils de communautés urbaines à écarter l'application des mesures de transferts de personnels et de biens pour cette catégorie de groupements.

A la différence du système en vigueur aujourd'hui, le service départemental d'incendie et de secours sera administré par un conseil exclusivement composé d'élus locaux ou de leurs représentants alors qu'ils sont aujourd'hui minoritaires au sein de la commission administrative prévue par le décret du 6 mai 1988, même si le président de celle-ci est, de droit, le président du conseil général.

Le respect des situations locales, qui dessinent un paysage formidablement diversifié d'un bout à l'autre du territoire, a cependant été recherché à travers une certaine souplesse des moyens permettant d'atteindre ce résultat :

- la mise en oeuvre des transferts est renvoyée, d'une part, à des conventions locales, aussi bien pour ce qui concerne les personnels que les biens meubles et immeubles, passées entre le service départemental d'incendie et de secours et les collectivités concernées ;

- un droit d'option est prévu, d'autre part, pour l'intégration dans le corps départemental de certaines catégories de sapeurs-pompiers.

Sur ce dernier point, le projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale entendait faire prévaloir une logique « d'hommes » en laissant l'exercice du droit d'option aux communes et à leurs groupements pour ceux de leurs sapeurs-pompiers volontaires n'exerçant pas de fonction d'encadrement (non officiers, non chefs de corps), quelle que soit la catégorie du centre (centre de secours principal, centre de secours, centre de première intervention) auquel ils sont affectés.

Le texte voté par nos collègues députés a modifié la nature même du droit d'option en ne l'appliquant qu'aux

volontaires, quels que soient leur grade et leur fonction, affectés aux centres de première intervention. Une logique « d'organisation » prévaut, donc sur la logique « d'hommes » initialement envisagée.

S'agissant de dispositions examinées au fond par la seule commission des lois, votre rapporteur souhaite cependant exprimer ici, à titre strictement personnel, ses craintes face à la solution retenue par l'Assemblée nationale. L'intégration de plein droit au sein du corps départemental, dans un délai somme toute très rapide (quatre ans au maximum), des sapeurs-pompiers volontaires « purs », c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas par ailleurs employés municipaux, risque d'entraîner des traumatismes aux conséquences désastreuses pour l'avenir du volontariat (1).

Si le rattachement du personnel d'encadrement au corps départemental paraît souhaitable afin d'établir une certaine homogénéité des comportements, la « départementalisation » des autres volontaires, rompant leur lien physique avec la commune ou le groupement, serait génératrice de contraintes dissuasives.

A titre individuel, votre rapporteur proposera ainsi le retour sur ce point au texte du projet de loi rédigé par le gouvernement.

Au-delà du rôle accru reconnu au SDIS, le présent projet de loi vise également, et c'est sans doute son aspect le plus positif, l'optimisation et le développement des moyens des services d'incendie et de secours :

- par la reconnaissance légale d'un droit à la formation pour les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires ;

- par la mise en place systématique de schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ;

- enfin par la généralisation des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) et des centres de traitement de l'alerte (CTA) dont la création dans chaque département est obligatoire d'ici au 1er janvier 1999 (2).

¹ Le projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers devrait être discuté par l'Assemblée nationale, lors d'une session extraordinaire, au mois de juillet.

² 23 départements ne disposaient pas de CODIS au 1er janvier 1995.

II - DES ENJEUX FINANCIERS OBSCURCIS PAR LA MÊCONNAISSANCE DES COÛTS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le transfert de la gestion des moyens des services d'incendie et de secours au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) doit permettre, dans l'esprit de ses auteurs, une affectation rationnelle de ces moyens en fonction des risques constatés sur l'ensemble du territoire du département, conformément au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques prévu par le projet de loi.

La réforme prévoit ainsi davantage une réorientation des moyens existants que l'acquisition de moyens nouveaux - sauf dans les départements où la couverture des risques n'est pas assurée de façon satisfaisante. Notamment, des investissements importants seront nécessaires dans les quelques départements où n'ont pas encore été installés un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) ou un centre de traitement de l'alerte (CTA), organes de coordination opérationnelle déjà prévus par le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours.

Le coût direct du projet de loi soumis à notre examen peut donc être considéré comme tout à fait minime, surtout si l'on considère que la construction de CODIS et de CTA, déjà réalisée dans la très grande majorité des départements, devait inéluctablement intervenir chez les retardataires, en l'absence même de tout cadre juridique contraignant.

Plus délicates à estimer sont les économies d'échelle souvent invoquées pour justifier le présent projet de loi dont on devine simplement qu'elles pourraient être de deux natures :

- éviter la surabondance de moyens que l'on constate parfois à l'heure actuelle lorsque deux collectivités géographiquement proches disposent d'un service d'incendie et de secours ;

- rationaliser pour l'avenir les investissements de ces services.

La « départementalisation », plus ou moins développée selon les endroits, n'est pas un phénomène nouveau. On se heurte pourtant, dans le domaine de l'évaluation, à d'insurmontables

difficultés méthodologiques liées à la multiplication et à la complexité des circuits de financements.

Un mot d'histoire.

Comme le rappelle le premier alinéa de l'article 3 du présent projet de loi, les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.

L'obligation, pour les communes, d'inscrire à leurs budgets les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie est, en outre, inscrite dans le code des communes (article L. 221-2-7°).

Il n'en demeure pas moins que le cadre communal, dans lequel continuent de s'exercer les compétences de police relatives aux secours contre l'incendie et les autres sinistres, a, sur le plan opérationnel, très vite rencontré ses limites. La recherche d'économies d'échelle en matière d'investissement, la nécessité de répondre à des risques dont les effets débordent des limites communales, ont conduit les pouvoirs publics à proposer de nouvelles méthodes d'organisation dont la mise en oeuvre n'a toutefois pas eu pour effet, jusqu'à présent, l'éviction automatique de l'échelon communal :

- la promotion de l'intercommunalité a revêtu des aspects facultatifs (les compétences d'incendie et de secours peuvent être exercées par les syndicats, les communautés de communes ou de villes) ou plus contraignants (la compétence incendie et secours remonte obligatoirement au niveau des districts et des communautés urbaines) ;

- un décret de 1955 a prévu la création dans chaque département d'un établissement public local dénommé « service départemental d'incendie et de secours », dont l'organisation et les moyens ont été précisés par la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et par le décret n° 88-623 du 6 mai 1988.

Conçus initialement pour apporter un soutien financier ou matériel aux centres de première intervention ou aux centres de secours, grâce le plus souvent à une contribution budgétaire significative du conseil général, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont pris une place croissante non seulement dans le financement des services communaux d'incendie et de secours mais aussi dans l'organisation générale des corps

(formation des hommes, emploi des moyens...). En outre, certains SDIS ont eux-mêmes créé leur propre corps de sapeurs-pompiers.

Il revient au rapport de notre excellent collègue René-Georges Laurin de décrire la complexité et la diversité des situations auxquelles ces superpositions de strates d'intervention ont conduit.

Cette complexité et cette diversité se retrouvent dans les comptes des services d'incendie et de secours et interdisent d'en apprécier le coût réel pour la collectivité de même qu'ils interdisent d'établir un bilan des avantages éventuels tirés de la départementalisation là où elle a déjà été menée à son terme.

Dans un document confectionné par la direction de la Sécurité civile en décembre 1993⁽³⁾, la dépense budgétaire totale annuelle des services d'incendie et de secours en France était ainsi évaluée à 14 milliards de francs, correspondant à l'addition des budgets des 96 services départementaux d'incendie et de secours, de l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers relevant des communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que de la Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris et du Bataillon des Marins-pompiers de Marseille⁽⁴⁾. Le coût moyen par habitant des services d'incendie et de secours atteignait en conséquence 250 francs environ par an.

La répartition entre la section de fonctionnement et la section d'investissement était approximativement de 80 % et de 20 %. Sur le total des dépenses de fonctionnement, les charges liées aux personnels sapeurs-pompiers professionnels sont aujourd'hui estimées à 5,1 milliards de francs soit un ratio de 206.000 francs par sapeur-pompier⁽⁵⁾.

Après avoir divulgué ces grandes masses, la direction de la Sécurité civile a toutefois précisé à votre rapporteur qu'il n'existait pas, en fait, à l'heure actuelle, de données à la fois précises et exhaustives sur le coût total des services d'incendie

³ « Les sapeurs-pompiers et les services d'incendie et de secours ».

⁴ La Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon des Marins-pompiers de Marseille, placés sous statut militaire, sont exclus du champ du présent projet de loi.

⁵ Ces dernières indications ne figurent pas dans le document précité mais ont été directement fournies à votre rapporteur par la direction de la Sécurité civile. Il y aurait en France un peu moins de 25 000 sapeurs-pompiers professionnels.

et de secours en France. La structuration très diversifiée de ces services (communale, intercommunale, départementalisée) implique, en effet :

- une comptabilité qui varie selon les services ;
- la non-individualisation de nombreuses dépenses : certaines communes ne font pas toujours la différence par exemple entre les crédits consacrés aux services techniques en général et ceux qui sont plus spécifiquement affectés aux moyens communaux des sapeurs-pompiers.

Ce n'est donc qu'à partir de la technique du sondage que l'on peut tenter d'établir un tableau financier d'ensemble des services d'incendie et de secours en France.

C'est ainsi à partir d'estimations que la direction de la Sécurité civile a pu affirmer à votre rapporteur que « *dans les départements où les transferts de gestion vers le SDIS ont déjà été réalisés, le coût des services d'incendie et de secours par habitant n'est pas plus élevé que dans les départements où l'organisation reste communale ou intercommunale.* »

III - PARTICIPATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES GROUPEMENTS AU FINANCEMENT DU SDIS-MAINTIEN A NIVEAU DES DEPENSES D'INCENDIE ET DE SECOURS AU COURS DES PROCHAINES ANNEES : DES MODALITES D'APPLICATION A PRECISER.

Les dispositions examinées par votre commission des finances sont, en fait, au nombre de deux (les articles 37 et 38), l'article 39 ayant été supprimé par l'Assemblée nationale qui en a, à juste titre, estimé le contenu redondant avec celui de l'article 19 (faculté offerte aux parties de demander l'avis de la commission consultative départementale, prévue à l'article 20, sur des questions juridiques ou financières):

• *L'article 37* prévoit que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de gestion des services d'incendie et de secours ainsi que le département participent au financement du service départemental ; leur contribution constitue, en outre, une dépense obligatoire.

Cet article ne peut être lu indépendamment de trois autres dispositions du projet de loi :

* l'article 26 qui dispose que dix sièges sur vingt au sein du conseil d'administration du SDIS sont répartis proportionnellement aux contributions respectives au budget du service départemental d'incendie et de secours, d'une part, du département, d'autre part, de l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;

* l'article 46 qui prévoit que pour la première élection de membres du conseil d'administration du SDIS, les dix sièges mentionnés ci-dessus seront répartis à proportion des contributions constatées dans les cinq derniers comptes administratifs connus ;

* l'article 31, enfin, qui fixe le principe de l'adoption du budget et du montant des contributions à la majorité des deux-tiers des membres présents.

L'encadré ci-contre permet de mesurer la portée de ces trois articles combinés au regard de la situation actuelle.

Votre commission des finances, sans remettre en cause ces dispositions, a estimé souhaitable d'en préciser et d'en compléter les modalités d'application notamment :

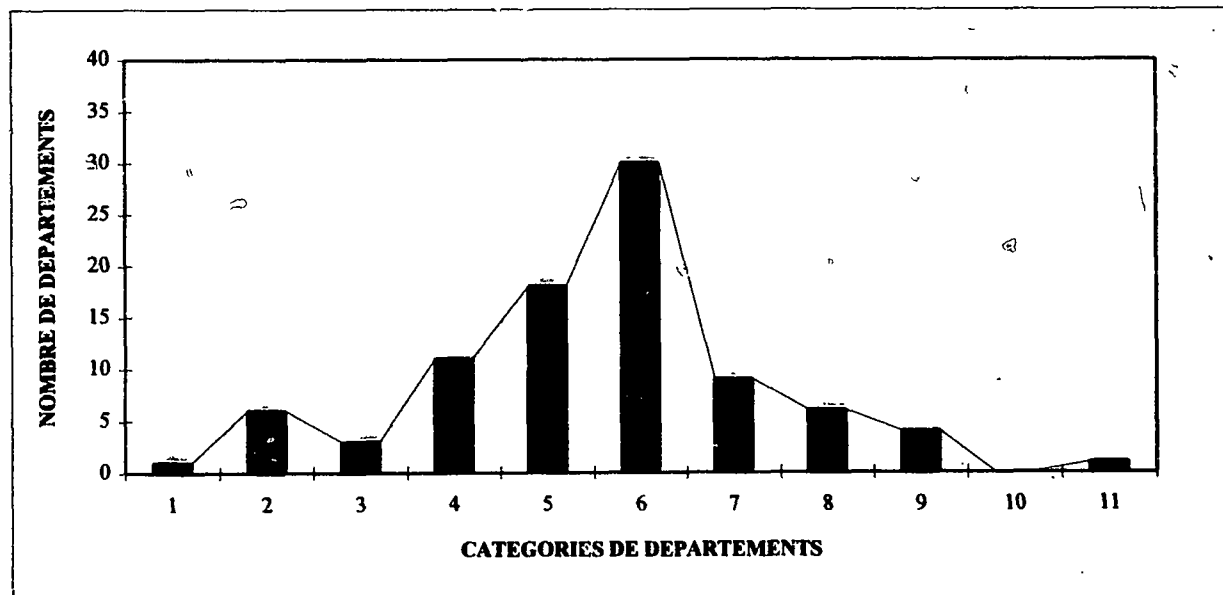
- en prévoyant que le SDIS devra délibérer sur les modalités de calcul des contributions, ce qui suppose qu'il adopte sur ce point un corpus de règles de portée générale et impersonnelle ;

- en instituant des règles automatiques de répartition si aucune majorité ne parvenait à se dégager pour la fixation de ces modalités générales de calcul.

• L'article 38 prévoit que jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions de transfert de gestion des personnels et des biens, les contributions des collectivités territoriales et des établissements publics ne pourront être inférieures à la moyenne des crédits de fonctionnement et d'équipement constatée à leurs cinq derniers comptes administratifs connus.

Là encore, votre commission, sans remettre en cause ce mécanisme de maintien à niveau des dépenses permettant de contrôler les stratégies de désengagement financier de certaines collectivités, a jugé utile d'améliorer le dispositif sur deux points :

**La part actuelle du département et celle des communes et de leurs groupements dans le total des contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours
(résultats sur 89 départements)**



Le financement ordinaire du SIDS est assuré par le département et les communes

à raison de :

- 1 : plus de 95 % pour le département et moins de 5 % pour les communes dans : **Essonne.**
- 2 : entre 85 et 95 % pour le département et entre 5 et 15 % pour les communes dans : **Bouches-du-Rhône, Gironde, Oise, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Var.**
- 3 : entre 75 et 85 % pour le département et entre 15 et 25 % pour les communes dans : **Ardèche, Morbihan, Yvelines.**
- 4 : entre 65 et 75 % pour le département et entre 25 et 35 % pour les communes dans : **Alpes-Maritimes, Aube, Aude, Charente-Maritime, Doubs, Rhône, Savoie, Seine-Maritime, Territoire de Belfort, Val-d'Oise, Réunion.**
- 5 : entre 55 et 65 % pour le département et entre 35 et 45 % pour les communes dans : **Aisne, Alpes-de-Hte-Provence, Côte-d'Or, Finistère, Gard, Ile-et-Vilaine, Loire, Lot-et-Garonne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Bas-Rhin, Sarthe, Somme, Vendée, Vosges, Guadeloupe.**
- 6 : entre 45 et 55 % pour le département et les communes dans : **Ain, Allier, Hautes-Alpes, Aveyron, Cher, Corrèze, Creuse, Haute-Garonne, Gers, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Haute-Loire, Lozère, Maine-et-Loire, Marne, Haute-Marne, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Haute-Saône, Deux-Sèvres, Tarn, Vaucluse, Vienne, Haute-Vienne.**
- 7 : entre 35 et 45 % pour le département et entre 55 et 65 % pour les communes dans : **Ardennes, Dordogne, Eure, Eure-et-Loir, Loire-Atlantique, Loiret, Nièvre, Tarn-et-Garonne, Martinique.**
- 8 : entre 25 et 35 % pour le département et entre 65 et 75 % pour les communes dans : **Cantal, Côtes-d'Armor, Lot, Manche, Haute-Savoie, Yonne.**
- 9 : entre 15 et 25 % pour le département et entre 75 et 85 % pour les communes dans : **Charente, Loir-et-Cher, Meuse, Saône-et-Loire.**
- 10 : Entré 5 et 15 % pour le département et entre 85 et 95 % pour les communes dans : **Aucun département.**
- 11 : moins de 5 % pour le département et plus de 95 % pour les communes dans : **Ariège.**

- d'une part, en prévoyant que le niveau minimal des dépenses acquittées pendant la phase transitoire par les collectivités concernées pourra faire l'objet d'un accord avec le SDIS ;

- d'autre part, en allongeant la durée de prise en compte des dépenses d'équipement de cinq à dix ans afin d'éliminer les « pics » correspondant à certains investissements exceptionnels.

La solution préconisée par l'Assemblée nationale pour répondre au même objectif n'apparaît pas en effet praticable.

* *

*

Sous réserve des quelques amendements explicités ci-après, votre commission des finances vous proposera d'adopter les articles 37 et 38 et de confirmer la suppression de l'article 39 du présent projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

CHAPITRE IV

**Les contributions financières des collectivités territoriales
et des établissements publics de coopération intercommunale
au budget du service départemental d'incendie et de secours.**

Dans un double souci de précision et d'exactitude, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement substituant à l'intitulé du chapitre IV du titre II la formule : *« Les contributions financières des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours. »*

ARTICLE 37

Financement du service départemental d'incendie et de secours

Commentaire : Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, pose le principe de la participation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de gestion des services d'incendie et de secours ainsi que du département au financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Il confère, en outre, à cette participation un caractère obligatoire.

Le dispositif proposé constitue, sur le fond, un simple rappel et permet, sur la forme, d'assurer un fondement juridique incontestable au versement, par les collectivités locales et groupements concernés, de leur contingent au SDIS.

Combiné avec l'article 31, deuxième alinéa, qui établit des règles très strictes pour la fixation du montant des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département (majorité des deux tiers des présents), il apparaît toutefois notoirement insuffisant, notamment en ce qu'il ne prévoit pas d'alternative en cas de désaccord au sein du conseil d'administration du SDIS.

I - LE CARACTERE OBLIGATOIRE DES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES ET GROUPEMENTS CONCERNES AU BUDGET DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

A. LE PRINCIPE

En l'état actuel du droit, l'article L. 351-2 du code des communes ⁽⁶⁾, prévoit que « les communes participent au fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours dans des conditions fixées par décret ».

⁶ Issu de l'article 50 de la loi n° 84-594 du 1^{er} juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C'est, en fait, à l'article 16 du décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours qu'il est revenu d'établir qu' *« est obligatoire pour les communes ou, lorsque la commune est affiliée à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'incendie et de secours, pour l'établissement, la cotisation annuelle due au service départemental d'incendie et de secours pour l'aide apportée par le service départemental. »*

En revanche, le décret du 6 mai 1988 ne mentionne pas le caractère obligatoire de la participation du département au budget du SDIS. L'article 11 se contente, en effet, de préciser que *« la contribution du département »* fait partie des recettes du service départemental d'incendie et de secours.

L'article 37 présente donc un double intérêt au regard du droit-actuel :

- il homogénéise les situations respectives des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'incendie de secours et du département au regard de l'alimentation du budget du SDIS ;

- surtout, il confère aux contributions obligatoires des collectivités et des EPCI concernés une base légale incontestable.

Cette base légale est nécessaire. Votre rapporteur note, à ce sujet, que le Conseil Constitutionnel, dans une décision récente(7), a posé le principe selon lequel *« le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire (...) toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration. »*

La nature législative des dépenses obligatoires imputées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, établi par l'article 11, premier alinéa, de la loi de décentralisation du 2 mars

1982 ⁽⁸⁾ ou l'article L.221-1 du code des communes ⁽⁹⁾, est donc ici implicitement confirmée par le juge constitutionnel.

Or, le fondement légal du caractère obligatoire des contingents versés par les communes et leurs groupements aux SDIS n'est aujourd'hui qu'indirectement assuré par une lecture extensive du 7° de l'article L.221-2 du code des communes qui dispose, en effet, que sont obligatoires « *les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie, ledit service étant organisé dans le cadre communal, intercommunal ou départemental.* »

B. LA PORTEE

Sur la portée même de la notion de « *dépense obligatoire* », votre commission rappelle que la loi du 2 mars 1982 précitée a prévu, en premier lieu, un mécanisme contraignant sanctionnant le défaut d'inscription, ou l'inscription pour une somme insuffisante, au budget de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui lui est rattaché ⁽¹⁰⁾ :

- saisine de la chambre, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt ;

- mise en demeure adressée par la chambre régionale à la collectivité concernée dans le délai d'un mois à compter de la saisine ;

- si la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un nouveau délai d'un mois, inscription d'office de la dépense par le représentant de l'Etat dans le département ; si ce dernier s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, sa décision doit toutefois être assortie d'une motivation explicite.

⁸ Cet article est aujourd'hui codifié notamment sous l'article L.232-14 du code des juridictions financières dont le premier alinéa dispose que « ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. »

⁹ Article L.221-1 du code des communes : « Sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par la loi. »

¹⁰ Voir les articles L.232-14 et L.232-15 du code des juridictions financières, anciens articles 11 et 12 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

En outre, à défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire dans le délai d'un ou de deux mois (selon le poids relatif de la dépense, au sein du budget local) suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office.

Enfin, il n'est peut-être pas inutile de préciser que les dispositions du présent article ne concernent que les contingents versés par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département au service départemental d'incendie et de secours et non les dépenses directes qu'ils effectuent au profit des services d'incendie et de secours.

A ce sujet, deux précisions doivent être faites :

● La présente loi n'a pas entendu abroger le 7° de l'article L.221-2 du code des communes qui prévoit le caractère obligatoire pour les communes et leurs groupements compétents des *« dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie »*.

Cette contrainte demeure, au moins, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles 12, 13 et 16 dans des conditions d'ailleurs précisées par l'article 38 (voir infra). Elle subsiste au-delà, pour les dépenses de personnel, dans la mesure où les communes et les établissements publics de coopération intercommunale conservent un corps autonome de sapeurs-pompiers.

● L'article 11, premier alinéa, du présent projet de loi, dans sa rédaction issue des débats devant l'Assemblée nationale, interdit aux collectivités locales, comme elles peuvent être amenées à le faire à l'heure actuelle, de continuer à financer directement des investissements qu'elles mettent ensuite à disposition, à titre gratuit, du service départemental d'incendie et de secours. Seule la location des immeubles construits postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi est possible puisqu'il est dorénavant prévu que *« le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement. »*

On rappellera, dans le même ordre d'idée, que l'article 17 du présent projet de loi a, parallèlement, institué la technique de l'appel à responsabilité, déjà éprouvée en matière de collèges et de lycées, pour les opérations de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement des centres d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition.

II - LES MODALITES DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES ET GROUPEMENTS CONCERNES AU BUDGET DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

A. LES MODIFICATIONS APPORTEES AU REGIME ACTUEL

En l'état actuel du droit, l'article 7 du décret du 6 mai 1988 précité confère au président de la commission administrative, président du conseil général, le soin d'établir le budget du service départemental d'incendie et de secours.

Le montant de la cotisation annuelle des communes est certes fixé sur avis conforme de la commission administrative, mais votre rapporteur rappelle que les élus locaux (quatre conseillers généraux et cinq représentants des communes et de leurs groupements) sont minoritaires au sein de cette assemblée.

L'article 31, deuxième alinéa, du présent projet de loi prévoit que les délibérations du conseil d'administration relatives au montant des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département sont prises, comme les délibérations relatives au budget annuel, à la majorité des deux-tiers des membres présents.

Si l'on ajoute aux dispositions de l'article 31 celles de l'article 26 relatives à la composition du conseil d'administration, le cadre juridique de la fixation des contingents apportés au SDIS apparaît ainsi profondément modifié. Il est caractérisé par :

1) le pouvoir de fixation des contributions reconnu à une assemblée exclusivement composée d'élus ou de leurs représentants ;

2) l'interaction partielle entre le montant des contingents versés et la représentation des collectivités concernées au sein du conseil d'administration, dix sièges sur vingt étant répartis à la proportionnelle des contributions.

Cette dernière clause doit notamment permettre, dans l'esprit des auteurs du texte, d'écarter le risque de transferts de charges trop brutaux d'une collectivité ou d'une catégorie de collectivités à l'autre, non seulement parce que, combinée avec la majorité des deux-tiers, elle peut permettre à la collectivité victime de ce transfert de s'y opposer mais aussi parce que les collectivités

actuellement fortes contributrices n'y auront pas intérêt sauf à voir leur poids au sein du conseil d'administration du SDIS diminuer ;

3) dans ce cadre, la mise en place d'une minorité de blocage au profit de la plupart des conseils généraux, grâce au principe du vote à la majorité des deux-tiers des membres présents ; la quasi-totalité des départements contribuant pour plus de 20 % au budget du SDIS sont, en effet, assurés de disposer, du moins dans l'immédiat, de deux sièges à la proportionnelle au moins qui, venant s'ajouter aux cinq sièges attribués d'office, leur confèrent sept sièges au sein du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

Le cadre juridique ainsi posé, dont votre commission des finances approuve le dessin d'ensemble, mérite cependant d'être précisé.

B. LES COMPLEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. Le contenu de la délibération du conseil d'administration

Tant le droit actuellement en vigueur, que l'article 31 du présent projet de loi, ne prévoient expressément, le premier, qu'un avis conforme de la commission administrative, le second, qu'un vote à la majorité des deux-tiers des membres présents du conseil d'administration sur le montant annuel des contributions et contingents acquittés au profit du SDIS par les collectivités locales et groupements concernés.

Dans la pratique toutefois, il va de soi que les commissions administratives ont approuvé des critères généraux et impersonnels de répartition de la contribution respective de chaque commune et groupement de communes compétent en matière d'incendie et de secours. Il n'est ainsi pas question de fixer chaque année, comme au hasard, ce que doit être cette contribution.

Par souci de précision et afin d'écartier tout risque d'arbitraire, votre commission vous proposera donc un premier amendement portant nouvelle rédaction du premier alinéa du présent article.

Il serait ainsi expressément prévu que « *les modalités de calcul des contributions des communes, des établissements*

publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours et du département au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article 31. »

Cette rédaction permet parallèlement de conserver, certes de manière dorénavant implicite, le principe de la participation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de gestion des services d'incendie et de secours et du département au service départemental d'incendie et de secours.

2. Les conséquences de l'absence d'une délibération du conseil d'administration

L'absence de délibération du conseil d'administration sur les contingents des collectivités locales et des groupements concernés au SDIS entraîne le défaut d'adoption du budget du service départemental d'incendie et de secours dans les délais impartis par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, puisque ces contingents constituent, en application du premier alinéa du présent article, des ressources du service départemental d'incendie et de secours.

De ce point de vue, l'article 48 du présent projet de loi complète l'article 56, premier alinéa, de la loi du 2 mars 1982 afin d'étendre aux nouveaux services départementaux d'incendie et de secours les dispositions relatives au vote des budgets communaux et départementaux.

Les SDIS se verront donc appliquer de plein droit les mécanismes de sanction prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 ⁽¹⁾ qui dispose notamment que lorsque le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, il est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, qui suit les propositions formulées au préalable par la chambre régionale des comptes. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

¹¹ *Codifiés sous l'article L.232-2 du code des juridictions financières.*

Votre commission des finances est hostile à la mise en oeuvre de ce mécanisme dans le cas tout à fait particulier où le budget ne peut être adopté parce que les partenaires locaux au sein du conseil d'administration du SDIS ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur des critères de répartition des contingents. Les risques de blocage sur ce point sont, en effet, loin d'être négligeables, au moins dans les premières années d'application de la réforme.

Or, la lourdeur du régime de sanction prévu, faisant appel au « tandem » préfet-chambre régionale des comptes, le rend trop peu crédible.

Plus dissuasive serait, en revanche, la menace de l'application automatique de critères de répartition à défaut d'une délibération.

Votre commission suggère ainsi de s'inspirer du principe qui prévaut, d'une part, dans le cadre de l'appel à responsabilité exercé par les communes ou leurs groupements en matière de collèges ou de lycées, d'autre part, pour la participation de ces communes et groupements aux dépenses d'investissement des collèges créés après le 1er janvier 1986.

S'agissant de l'appel à responsabilité, deux situations sont prévues par l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat :

- la collectivité locale propriétaire ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci a conservé la responsabilité du fonctionnement du collège ou du lycée ou a pris cette responsabilité à la suite d'une opération de reconstruction ou d'extension dont elle a elle-même assuré la maîtrise d'ouvrage : à défaut d'accord sur le montant des ressources que le département ou la région doit verser à la collectivité locale propriétaire ou au groupement au titre du fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse à la collectivité locale propriétaire ou au groupement une contribution calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de l'établissement et des ressources dont il disposait antérieurement à ce titre (paragraphe VII bis) ;

- la commune siège ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci assume la responsabilité du fonctionnement du collège ou du lycée après la construction de l'établissement, opération dont elle a elle-même assuré la maîtrise d'ouvrage : à défaut d'accord sur le montant des ressources que le département ou la région doit verser à la commune siège ou au groupement au titre du fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse à la commune ou au groupement une contribution calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction du coût moyen par élève de l'ensemble des établissements de même nature (paragraphe VII ter).

Quant à l'article 15-1 de la loi précitée du 7 janvier 1983, il prévoit qu'à défaut d'accord sur les investissements concernant les collèges créés après le 1er janvier 1986, la participation des communes ou de leurs groupements est fixée par le préfet en tenant compte notamment du taux moyen

réel de participation des communes ou de leurs groupements aux dépenses d'investissement des collèges transférés, constaté au cours des quatre derniers exercices connus précédant le transfert, dans le ressort du département.

Dans le même esprit, votre commission vous propose ainsi d'adopter un second amendement tendant à compléter le présent article par deux alinéas :

- le premier, de pure précision, fixant le délai de notification de leurs contributions aux collectivités et groupements contributeurs afin qu'ils puissent les inscrire en temps utile dans leurs budgets ;

- le second précisant les mécanismes automatiques de répartition des contingents lorsqu'aucune délibération n'a pu être prise pour la fixation des modalités de calcul des contributions des collectivités locales et groupements concernés.

Il serait procédé en deux temps correspondant aux deux phrases de ce dernier alinéa :

- Dans un premier temps, le montant global des contingents, tel qu'il apparaît au budget, serait réparti entre, d'une part, le département, d'autre part, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, en proportion de leurs contributions respectives dans le total des contributions effectivement versées par le département, les communes et les EPCI au cours du dernier exercice connu. Il ne s'agirait donc, en l'occurrence que de reconduire le partage des charges constaté l'année N-2 entre le département d'un côté et les communes ou les groupements de l'autre.

- Dans un deuxième temps, à l'intérieur du bloc imputé aux communes et aux EPCI, la contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale serait 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 acquittées au cours du dernier exercice connu.

L'association de ces trois critères vise trois objectifs :

- établir une répartition des charges prenant en compte les avantages retirés par chaque collectivité du recours aux services du SDIS ;

- garantir une certaine péréquation afin d'assurer la nécessaire solidarité de toutes les parties du territoire départemental ;

- interdire les majorations brutales d'une année sur l'autre des contingents acquittés.

*

*

*

Votre commission des finances est très favorable à la mise en oeuvre d'une répartition consensuelle des contingents de financement du SDIS par les communes, leurs groupements compétents et les départements. L'imposition de critères légaux obligatoires ne doit s'appliquer qu'à défaut de consensus : dans son esprit, il ne s'agit que d'accroître l'efficacité du mécanisme proposé par le gouvernement.

On peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si le principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par les articles 34 et 72 de la Constitution n'impose pas l'inscription dans la loi des critères objectifs de participation au financement du SDIS et ne prohibe pas les solutions conventionnelles qui laissent toute latitude aux collectivités les mieux représentées pour imposer leur volonté aux collectivités les moins représentées.

Les garanties apportées par les articles 26 (représentation en partie proportionnelle aux contributions) et 31 (majorité des deux-tiers de présents pour le vote du budget et des contingents) ont, de ce point de vue, semblé suffisants à votre commission pour écarter le reproche d'entrave à la libre administration de certaines collectivités du fait de décisions prises par d'autres.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 38

Dispositions financières transitoires

Commentaire : Cet article pose le principe selon lequel, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions de transfert de la gestion des personnels et des biens, les dépenses consacrées par les collectivités territoriales et les établissements publics aux services d'incendie et de secours ne pourront être inférieures à la moyenne des crédits de fonctionnement et d'équipement constatée à leurs cinq derniers comptes administratifs connus.

L'Assemblée nationale, sans modifier le principe ainsi posé, en a toutefois sensiblement aménagé les modalités d'application en excluant de la moyenne quinquennale des crédits d'équipement les « crédits exceptionnels affectés notamment à la création des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours et des centres de traitement de l'alerte. »

I - LE PRINCIPE DU MAINTIEN A NIVEAU DES DÉPENSES D'INCENDIE ET DE SECOURS AU COURS DE LA PHASE TRANSITOIRE

La mise en place de ce dispositif doit permettre, dans l'esprit de ses auteurs, d'écarter le risque d'un désengagement financier des collectivités qui nuirait au bon fonctionnement des services d'incendie et de secours dans la phase transitoire précédant le transfert des personnels et des biens au SDIS. Cette précaution n'est, semble-t-il, pas inutile puisque l'on a pu constater, dans certains départements, une diminution significative des dépenses consacrées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale aux services d'incendie et de secours à la suite de l'adoption de l'article 89 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui instituait la départementalisation de la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers appliqués par les collectivités locales et leurs groupements « à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes. »

Le présent article confère, en réalité, le caractère de dépenses obligatoires aux dépenses d'incendie et de secours

exposées par les départements pendant la phase transitoire précédant la signature des conventions de transfert des biens.

Le lecteur se reportera au commentaire sous l'article 37 d'une analyse plus détaillée des deux précisions qu'appelle la remarque précédente :

- ce caractère obligatoire des dépenses du département créées aux services d'incendie et de secours est, en l'état actuel du droit, inexistant ;

- compte tenu de la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour le premier alinéa de l'article 11 du présent projet de loi, les conseils généraux ne pourront pas s'acquitter de leur obligation par des investissements mis gratuitement à disposition du service départemental d'incendie et de secours, le SDIS étant, à compter du 1er janvier 1996, seul habilité à construire les biens nécessaires à son fonctionnement.

S'agissant des communes et des groupements concernés, le présent article vient simplement renforcer les effets du 7° de l'article L. 221-2 du code des communes qui souligne déjà le caractère obligatoire des dépenses d'incendie et de secours.

Le lecteur se reportera également au commentaire précédent pour l'analyse des conséquences du défaut d'inscription ou de l'inscription pour une somme insuffisante ainsi que du défaut de mandatement d'une dépense obligatoire au budget d'une collectivité locale ou d'un groupement (articles L. 232-14 et L. 232-15 du code des juridictions financières, anciens articles 11 et 12 de la loi du 2 mars 1982).

Enfin, la moyenne des crédits constatée à partir des cinq derniers comptes administratifs connus revêt un caractère glissant : elle sera recalculée, chaque année, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions. En 1996, devraient ainsi être prises en compte les dépenses constatées pour les comptes administratifs retraçant l'exécution des budgets de 1990 à 1994 ; en 1997, les dépenses constatées pour les comptes administratifs retraçant l'exécution des budgets de 1991 à 1995, et ainsi de suite...

Il va également de soi, sans que le présent article doive le préciser, qu'une entrée en vigueur différente dans le temps des conventions susvisées entraînera une application différenciée de l'obligation de maintien à niveau des dépenses ainsi créée : si l'adoption, en premier lieu, des conventions relatives aux personnels supprime l'obligation de maintenir les dépenses correspondantes, celles-ci étant dorénavant inscrites au budget du SDIS, en revanche, l'obligation liée au maintien à niveau des autres dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement

subsistera, de son côté, jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention mentionnée à l'article 16.

Si votre commission des finances approuve le principe général fixé par le présent article, elle a toutefois souhaité vous proposer des mécanismes d'application simplifiés et offrant moins de prise aux risques de contentieux.

II - LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION PRÉSENTÉES PAR LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Certaines de ces difficultés apparaissent dès le projet de loi initial. D'autres proviennent de la rédaction adoptée par nos collègues députés :

● Sur un strict plan rédactionnel, l'usage du mot « crédits » est inapproprié alors qu'il s'agit, en termes de comptabilité, de dépenses.

● On peut ensuite s'interroger sur l'étendue de l'obligation instituée par le présent article. La rédaction proposée vise-t-elle l'intégralité des dépenses de fonctionnement et d'équipement exposées par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le département ? Ne s'agit-il pas plutôt uniquement des dépenses relatives aux personnels et aux biens visés par les articles 12, 13 et 16 du projet de loi, c'est-à-dire les dépenses susceptibles d'être prises en charge par le budget du SDIS aux termes des conventions de transfert ?

Dans ce dernier cas, seraient exclus du calcul de la moyenne servant de référence aux dépenses de la phase transitoire :

- les contingents acquittés annuellement par les collectivités et groupements concernés au service départemental d'incendie et de secours ;

- les dépenses de personnel et d'investissement immobilier exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui n'opteront pas pour le rattachement complet au SDIS de leurs corps de sapeurs-pompiers.

Le lien juridique proposé par le présent article entre l'entrée en vigueur des conventions de transfert des personnels et des biens et la cessation du caractère obligatoire du maintien à

niveau de la dépense en faveur des services d'incendie et de secours plaide nettement pour l'exclusion de la moyenne des contingents et des dépenses relatives aux personnels et aux immobilisations n'ayant pas vocation à être transférés.

Au reste, une interprétation extensive de la portée du présent article interdirait un redéploiement éventuel des contingents apportés au SDIS entre les collectivités locales et les groupements concernés : toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire à dépenses autres que le contingent inchangées, la contribution d'une collectivité ou d'un groupement ne pourrait être réduite, par défaut de convention, et ce en dépit de l'accord unanime des membres du conseil d'administration du SDIS.

● Le recours à la notion de dépenses constatées aux cinq derniers comptes administratifs connus revêt toutes les apparences de la rigueur. Il présente toutefois, en l'état actuel du texte adopté par l'Assemblée nationale, deux limites :

- La formule « crédits constatés » ou « dépenses constatées » n'est qu'insuffisamment explicite ; par souci de précision il conviendrait plutôt de faire référence aux dépenses réalisées, excluant clairement les « restes à réaliser » constatés dans les comptes administratifs.

- En outre, et surtout, les enquêtes réalisées par la direction de la Sécurité civile révèlent d'une part, que le contenu des comptabilités varient selon le niveau communal, intercommunal ou départemental de gestion des services d'incendie et de secours ; d'autre part, la majorité des communes, en particulier les plus petites, n'individualisent pas au sein de leurs dépenses afférentes aux services techniques celles consacrées aux moyens communaux des sapeurs-pompiers.

L'Assemblée nationale a certes complété, à la demande du gouvernement, le présent article afin de prévoir que la moyenne des dépenses figurant aux comptes administratifs sera constatée par la commission consultative départementale prévue à l'article 20. A défaut de comptabilités plus affinées que celles aujourd'hui utilisées, on ne voit pas toutefois comment cette commission pourra s'acquitter de son simple devoir de constatation inscrit dans la loi ; sauf à lui laisser, dans la pratique, une marge de manoeuvre qu'une lecture stricte du présent article ne l'autorise pas à utiliser.

● Le calcul de la moyenne des crédits de fonctionnement et d'équipement sur seulement cinq exercices peut

effectivement soulever des difficultés, plus particulièrement en ce qui concerne l'équipement. De ce point de vue, l'Assemblée nationale a paru fondée, par votre commission des finances, à tenter d'écarter les « pics » constatés au cours des derniers exercices en matière d'investissement.

La méthode retenue, tendant à exclure de la moyenne quinquennale les « crédits exceptionnels affectés notamment à la création des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours et des centres de traitement de l'alerte », est toutefois critiquable pour au moins deux motifs :

* En premier lieu, s'agissant du calcul d'un montant de dépenses obligatoires, le législateur méconnaît sa compétence en ne précisant pas quelle est la portée qu'il confère à la notion de crédits exceptionnels. De ce point de vue, l'usage de l'adverbe « notamment » devrait être ici prohibé.

Son insertion, sous forme de sous-amendement, avait d'ailleurs encouru les « foudres » du président Pierre Mazeaud lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale.

Si toutefois le législateur supprimait effectivement cet adverbe, il lui resterait à établir avec précision une liste des dépenses « exceptionnelles » dont on ne conçoit d'ailleurs pas pour quels motifs elle ne contiendrait que la création des CODIS et des CTA. Toutes sortes d'autres dépenses, à commencer par la construction de casernes, sont susceptibles de dessiner des « pics » dans la comptabilité des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements.

* En second lieu, la notion même de « pic » de dépenses renvoie plus à des modalités de gestion qu'à une catégorie particulière de dépenses d'équipement.

À titre d'exemple, les dépenses d'investissement consacrées à la construction d'un CODIS ou d'un CTA peuvent fort bien être « noyées » au sein d'un plan d'équipement étalé sur plusieurs années. Elles ne formeront ainsi aucune « boursofflure » dans le profil des dépenses d'investissement des cinq ou six derniers exercices et ne seront donc pas considérées comme des dépenses à caractère « exceptionnel » au sens où nos collègues députés ont sans doute voulu l'entendre.

Dès lors, le texte du présent article, appliqué en l'état, encourrait le reproche de traitement différencié de situations

pourrant identiques. Le principe constitutionnel d'égalité devant les charges ne serait pas respecté.

Votre Commission des finances estime, pour sa part, que la solution au problème soulevé, à juste titre, par nos collègues députés pourrait sans doute être trouvée plus simplement, en s'inspirant des dispositions de l'article 17 de la loi du 11 octobre 1985 (n° 85-1098) relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

A défaut d'accord entre le représentant de l'État, d'une part, et le président du conseil général ou régional, d'autre part, sur la période de référence à retenir pour le calcul du montant des dépenses d'acquisition de matériels, de travaux d'entretien et de grosses réparations des immeubles affectés à l'administration préfectorale supportées antérieurement par le département ou la région, ce montant était, en effet, égal à la moyenne annuelle des dépenses actualisées des dix dernières années, formule qui avait précisément l'avantage de neutraliser systématiquement les « pics » évoqués plus haut, résultat effectivement beaucoup plus difficile à atteindre si l'on ne retenait que les cinq dernières années ou les cinq derniers comptes administratifs connus.

III - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Afin de pallier tout le faisceau d'inconvénients engendrés par la rédaction actuelle du présent article, votre commission des finances vous propose d'ailleurs d'adopter un mécanisme d'ensemble très proche de celui qui avait prévalu dans le cadre du processus de partage des préfectures prévu par la loi précitée du 11 octobre 1985, c'est-à-dire la combinaison « accord entre les parties - application de critères automatiques uniquement en cas de désaccord », ces critères permettant en outre de régler le problème des « pics » engendrés par des dépenses d'investissement de caractère exceptionnel.

Dans l'amendement qu'elle vous soumet, le premier alinéa du présent article est remplacé par deux nouveaux alinéas :

- le premier fixe le principe d'une entente librement établie entre le SDIS et les collectivités et groupements concernés préalablement à l'application automatique, qui n'interviendrait qu'en cas d'échec des négociations, de critères d'évaluation des dépenses obligatoires d'incendie et de secours devant être versées pendant la phase transitoire précédant la signature de conventions de transferts des personnels et des biens.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles 12, 13 et 16, le montant minimal des dépenses relatives aux personnels et aux biens visés par ces articles, à l'exclusion des contributions mentionnées à l'article 37, effectuées chaque année par la commune, l'établissement public de coopération communale ou le département serait ainsi fixé par une convention passée entre le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, d'une part, et le maire, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le président du conseil général, d'autre part.

- Le second alinéa dispose qu'à défaut de convention, le montant minimal des dépenses mentionnées au premier alinéa ne pourra, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles 12, 13 et 16, être inférieur, pour les dépenses de fonctionnement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les cinq derniers comptes administratifs connus et, pour les dépenses d'équipement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les dix derniers comptes administratifs connus (12).

Décision de la Commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

12 On notera, au surplus, qu'à la différence de ce que prévoyait la loi du 11 octobre 1985 -partage des préfectures- les dépenses servant de référence ne sont pas actualisées dans le présent projet de loi, solution plus favorable pour les collectivités concernées.



ARTICLE 39

Évaluation des crédits consacrés aux corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers

Commentaire : Cet article, supprimé en première lecture à l'Assemblée nationale, conférait, en préalable à la signature des conventions de transferts de biens, le soin aux commissions consultatives départementales prévues à l'article 20 de constater les crédits consacrés par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département au fonctionnement et à l'équipement des corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers.

Cet article, mettant en place un mécanisme obligatoire, entrant en concurrence avec les dispositions du premier alinéa de l'article 19 du projet de loi instituant la saisine facultative de la commission consultative départementale « sur des questions juridiques ou financières ».

La commission des lois de l'Assemblée nationale a cru plutôt devoir déceler dans une rédaction, il est vrai quelque peu imprécise, une maladresse de style, les auteurs du texte souhaitant en réalité, selon elle, que la saisine de la commission consultative départementale revête un caractère facultatif et soit possible lors de l'établissement de l'ensemble des conventions de transferts, qu'il s'agisse des personnels ou des biens. Dès lors, le rapporteur, M. Houssin, pouvait à juste titre faire observer : « L'article 19 prévoit déjà la saisine de la commission consultative départementale, à la demande de l'une des parties, lorsque des difficultés d'ordre juridique ou financier surgissent dans l'élaboration des conventions de transfert. Si la consultation de cette commission sur l'évaluation des crédits consacrés aux corps communaux et intercommunaux doit être facultative, le dispositif proposé par l'article 39 est inutile, la rédaction de l'article 19 permettant déjà une telle saisine ».

En définitive, les députés ont clairement tranché en faveur d'une saisine facultative de la commission consultative départementale dans le cadre de l'élaboration des conventions de transfert (*article 19*), cependant qu'ils établissaient, à la demande du gouvernement, un mécanisme obligatoire de constatation par ladite commission de la moyenne des dépenses de fonctionnement et d'équipement dans le cadre du dispositif transitoire de maintien à niveau de ces dépenses lors de la phase précédant la signature des conventions de transferts (*article 38*).

Décision de la commission : Votre commission vous propose de confirmer la suppression du présent article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 juin 1994, sous la présidence de **M. Jean Clouet, vice-président**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Paul Girod** sur le projet de loi n° 217 (1994-1995) relatif aux services d'incendie et de secours.

M. Paul Girod a estimé, en préambule, que l'esprit du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours avait été très fortement influencé par certains parlementaires adeptes de la départementalisation dans leur circonscription. Ce texte lui a semblé de nature à engendrer des conflits entre les collectivités locales à l'image des dispositions de la loi du 22 juillet 1983 prévoyant la participation aux frais de fonctionnement des écoles maternelles et primaires ainsi que des collèges des communes ou des départements dont les enfants sont accueillis dans ceux de ces établissements situés à l'extérieur de leurs limites.

Le rapporteur a toutefois tenu à souligner l'apport positif du projet de loi qui doit permettre une modernisation des services d'incendie et de secours dans tous les départements alors que la situation actuelle est caractérisée par une très grande hétérogénéité des niveaux d'équipement et de formation, et donc du degré de couverture des risques, d'un bout à l'autre du territoire.

Puis, **M. Paul Girod** a décrit le contenu du projet de loi. En premier lieu, le service départemental d'incendie et de secours qui conserve son statut d'établissement public, n'est plus présidé de droit par le président du conseil général. Toutefois, le conseil d'administration ne comporte plus dorénavant que des élus alors qu'ils sont minoritaires dans la configuration actuelle et siègent notamment auprès de représentants de l'administration et des sapeurs-pompiers.

Le rapporteur a précisé que sur les vingt sièges du conseil d'administration, dix sièges seraient à l'avenir répartis par moitié entre, d'une part, le département et, d'autre part, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, et dix sièges seraient répartis proportionnellement aux contributions respectives au budget du service départemental d'incendie et de secours, d'une part, du département, d'autre part,

de l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

M. Paul Girod a ensuite indiqué que le deuxième axe de la réforme touchait la gestion des personnels. Après avoir rappelé que la France comptait un peu moins de 25.000 sapeurs-pompiers professionnels et 200.000 volontaires, certains ayant la qualité d'employés municipaux, d'autres pouvant être considérés comme des volontaires « purs », il a précisé que tout en prévoyant la compétence de principe du service départemental d'incendie et de secours pour le recrutement et la gestion de l'ensemble des sapeurs-pompiers, le projet de loi offrait cependant un droit d'option afin de tenir compte de certaines situations locales.

Sur ce dernier point, le projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale entendait faire prévaloir une logique « d'hommes » en laissant l'exercice du droit d'option aux sapeurs-pompiers volontaires n'exerçant pas de fonction d'encadrement, quelle que soit la catégorie du centre auquel ils sont affectés. Or, a ajouté le rapporteur, le texte voté par les députés a modifié la nature même du droit d'option en ne l'appliquant qu'aux volontaires, quels que soient leur grade et leur fonction, affectés aux seuls centres de première intervention.

M. Paul Girod s'est alors fait le défenseur du texte initialement proposé par le Gouvernement contre celui adopté par l'Assemblée nationale. Dans le premier cas en effet, la départementalisation de l'ensemble des volontaires chefs de corps, laissant leur statut communal ou intercommunal aux autres volontaires, permettait d'assurer l'unicité de la formation et des modes d'action tout en préservant la relation privilégiée des volontaires avec leur commune. La gestion par le service départemental d'incendie et de secours de la totalité des sapeurs-pompiers professionnels autorisait, en outre, l'effacement progressif des distorsions de revenus salariaux. Enfin, si les communes et les groupements intercommunaux gestionnaires de centres principaux de secours avaient vraisemblablement demandé la départementalisation de leurs volontaires, cette intégration ne révélait aucun caractère obligatoire non plus que pour les volontaires des centres de secours.

Le rapporteur a jugé qu'en revanche l'intégration de plein droit au sein du corps départemental, dans un délai somme toute très rapide, quatre ans au maximum, des sapeurs-pompiers volontaires « purs », c'est-à-dire ce ceux qui ne sont pas par ailleurs employés municipaux, risquait d'entraîner des

traumatismes aux conséquences désastreuses pour l'avenir du volontariat.

MM. Philippe Marini, Roger Besse, Emmanuel Hamel, et Henri Collard, ont alors déclaré vouloir être associés à l'amendement que **M. Paul Girod** a indiqué vouloir déposer, à titre personnel, sur l'article 5 du projet de loi, relatif à la composition du corps départemental de sapeurs-pompiers, afin de revenir au texte prévu initialement par le Gouvernement qui ne prévoyait l'intégration d'office dans le corps départemental que des seuls sapeurs-pompiers professionnels et volontaires chargés de fonctions d'encadrement (officiers ou chefs de corps).

M. Paul Girod a ensuite souligné la procédure contractuelle prévue par le projet de loi pour le transfert des biens nécessaires au fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours et appartenant à l'heure actuelle aux communes ou à leurs groupements compétents en la matière.

Il a approuvé le principe d'une mutualisation de la gestion et de l'acquisition des biens meubles et immeubles affectés aux services d'incendie et de secours, tout en l'assortissant d'une forte réserve : la départementalisation ne doit pas, en effet, aboutir à une explosion des dépenses.

Il a fait observer qu'à ce sujet la direction de la sécurité civile reconnaissait elle-même le caractère insuffisant de ses informations sur les coûts des services d'incendie et de secours. Toutefois, dans un document récent, cette administration faisait état d'un montant des dépenses global de 14 milliards de francs soit 250 francs par habitant.

Le rapporteur a alors noté que le service départemental d'incendie et de secours de l'un des départements les plus en pointe en matière de centralisation de la gestion des biens et des personnels, la Seine-et-Marne, disposait d'un budget d'un peu plus de 400 millions de francs pour 1,1 million d'habitants, ce qui place ainsi la charge par habitant loin devant le montant moyen estimé par la direction de la Sécurité civile.

M. Paul Girod a terminé sa présentation générale en précisant qu'il exprimerait en séance publique son scepticisme sur l'intérêt de la généralisation de la départementalisation des services d'incendie et de secours. Toutefois, la commission des finances devrait pouvoir, à son avis, adopter les articles relevant plus spécifiquement de sa compétence sous réserve de quelques amendements de clarification.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles dont elle est saisie.

Elle a décidé, à l'unanimité des membres présents, de proposer au Sénat l'adoption de l'intitulé du chapitre IV du titre II, des articles 37 et 38 modifiés par les amendements qui suivent (pages 37 à 39) ainsi que la suppression conforme de l'article 39.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

CHAPITRE IV

(Avant l'article 37)

Amendement

Rédiger ainsi l'intitulé de cette division :

Les contributions financières des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours.

ARTICLE 37

Amendement

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les modalités de calcul des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours et du département au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article 31.

ARTICLE 37

Amendement

Compléter *in fine*, cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

Avant le 1er novembre de l'année précédant l'exercice, le montant prévisionnel des contributions mentionnées à l'alinéa précédent, arrêté par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, est notifié aux maires, aux présidents des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et au président du conseil général.

Si aucune délibération n'est prise dans les conditions prévues au premier alinéa, la contribution des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département est répartie entre, d'une part, le département, d'autre part, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, en proportion de leurs contributions respectives dans le total des contributions du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constatées dans le dernier compte administratif connu. 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.

ARTICLE 38

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

Jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles 12, 13 et 16, le montant minimal des dépenses relatives aux personnels et aux biens mentionnés par ces articles, à l'exclusion des contributions mentionnées à l'article 37, réalisées chaque année par la commune, l'établissement public de

coopération intercommunale ou le département, est fixé par une convention passée entre le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, d'une part, et le maire, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le président du conseil général, d'autre part.

A défaut de convention, le montant minimal des dépenses mentionnées à l'alinéa précédent ne peut, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles 12, 13 et 16, être inférieur, pour les dépenses de fonctionnement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les cinq derniers comptes administratifs connus et, pour les dépenses d'équipement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les dix derniers comptes administratifs connus.

Ces moyennes sont constatées par la commission consultative départementale prévue à l'article 20.