



N° 3112

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2001.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1) SUR LE
PROJET DE LOI *relatif à la* **démocratie de proximité (n° 3089)**,

PAR M. AUGUSTIN BONREPAUX,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **3089, 3113 et 3105**

Collectivités territoriales.

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Yves Cochet, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Jean-Pierre Delalande, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Pierre Hériaud, M. Edmond Hervé, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Pierre Méhaignerie, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA RÉFORME PROPOSÉE POUR LE FINANCEMENT DES SDIS TIRE LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE L'ABOUTISSEMENT DE LA DÉPARTEMENTALISATION	7
II.- LE NOUVEAU DISPOSITIF PROPOSÉ	9
III.- LES PROPOSITIONS ÉCARTÉES	11
IV.- LA NÉCESSITÉ D'INFORMER LES CONTRIBUABLES DU COÛT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	12
EXAMEN EN COMMISSION	15
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	23

INTRODUCTION

La commission des finances a décidé de se saisir pour avis du projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n°3089), et, plus précisément, de son article 46, concernant le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

En l'occurrence, le titre III du présent projet de loi prévoit diverses modifications relatives à ces services, qui résultent des propositions contenues dans le rapport de la commission mise en place par le précédent ministre de l'Intérieur et présidée par notre collègue, M. JacquesFleury, député de la Somme, nommé parlementaire en mission à cette fin.

La réforme proposée tire les conséquences financières de l'aboutissement de la départementalisation mise en œuvre par la loi du 3 mai 1996. Elle apparaît globalement raisonnable, en ce qu'elle clarifie la responsabilité du financement de ces services. Elle écarte, en revanche, diverses voies envisageables de financement complémentaires à celui du département, des communes et des structures intercommunales. Celles-ci méritent pourtant un examen attentif. Enfin, elle pourrait être utilement complétée par des mesures d'information du contribuable local sur le coût des SDIS, notamment en comparaison du montant des impôt locaux qu'il doit acquitter.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

I.- LA REFORME PROPOSEE POUR LE FINANCEMENT DES SDIS TIRE LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE L'ABOUTISSEMENT DE LA DEPARTEMENTALISATION

L'article 46 du présent projet tire les conséquences nécessaires, en terme de répartition de la charge du financement, de l'aboutissement du processus de transfert aux services départementaux des services d'incendie et de secours organisé par la loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Celle-ci prévoyait, au terme d'un délai de cinq ans après la promulgation de cette loi, - délai maintenant atteint -, le transfert :

– au corps départemental des sapeurs-pompiers professionnels relevant d'un corps communal ou intercommunal (article L.1424-13 du Code général des collectivités territoriales) ;

– au corps départemental des sapeurs-pompiers volontaires relevant d'un corps communal ou intercommunal (art. L.1424-14 du même code) ;

– aux SDIS des biens affectés par les communes et les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) au fonctionnement des services d'incendie et de secours, ainsi mis à leur disposition (art. L.1424-17 du même code). Etait également ouverte (art. L.1424-19 du même code), à la place de la mise à disposition, ou ultérieurement, la possibilité d'un transfert des biens en toute propriété.

Le rapport de la commission précitée a exploré plusieurs voies de réforme possibles en ce qui concerne le financement des SDIS, compte tenu, d'une part, qu'« *une incompréhension grandissante entoure les transferts de gestion* » depuis la mise en œuvre de la réforme de 1996, et, d'autre part, que les SDIS devront supporter à moyen terme des dépenses supplémentaires qui devront trouver leur financement.

Selon les conclusions de ce rapport, le financement des services d'incendie et de secours entre les contributeurs soulève en effet aujourd'hui de nombreuses difficultés, imputables à la répartition de la charge non seulement entre les trois catégories de financeurs (département, communes, EPCI), mais également entre les communes, et entre les EPCI.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition de la charge du financement entre ces trois catégories. Il en ressort que, en 1996, les conseils généraux étaient les premiers contributeurs des SDIS, mais que, inversement, leur contribution au coût global des services d'incendie et de secours était la plus faible, compte tenu que les communes et les EPCI supportaient seuls la charge du financement de leurs corps de sapeurs-pompiers. En 2000, on constate, malgré une augmentation sensible de la contribution du département en masse (en croissance de plus de 2 milliards de francs), une diminution de sa contribution en proportion. Par ailleurs, le transfert du coût des EPCI dans les budgets des SDIS n'apparaît pas encore achevé.

EVOLUTION DE LA REPARTITION DES CONTRIBUTIONS AU FINANCEMENT DES S.D.I.S.

(en milliards de francs)

Contributions	du département	des communes	des EPCI	du département (en %)	des communes (en %)	des EPCI (en %)
Coût global des SDIS en 1996	3,6	4,0	4,0	31	35	34
Budget des SDIS en 1996	3,3	1,9		63	37	
2000	5,7	4,1	2,4	46	34	20

Mais les problèmes constatés concernent surtout la répartition entre les communes et les EPCI, et à l'intérieur de ces deux catégories. En effet, les critères de répartition retenus sont multiples et variés suivant les départements, même si apparaissent principalement le potentiel fiscal, la population, la catégorie des centres de première intervention, et le service rendu. De cette hétérogénéité résulte des différences considérables de contributions, qui, pour les communes, vont de 20 francs par habitant à 350, voire 400 francs par habitant.

Par ailleurs, demeurent des incertitudes lourdes sur le coût final des SDIS, qui dépendra en grande partie du choix des modalités de transfert des casernements prévues par la loi de 1996. En particulier, si ce transfert s'effectue en pleine propriété, et ne constitue pas une simple mise à disposition gratuite des locaux, l'évaluation faite dans le rapport de la commission présidée par M. Fleury conduit à un total minimum de 500 millions de francs par département, soit 50 milliards de francs pour l'ensemble du pays.

Pour résoudre ces difficultés, les principales voies explorées par le rapport précité étaient les suivantes :

– L'affectation d'une fiscalité directe, plus lisible pour le contribuable. La fiscalisation intégrale du financement a paru, *a priori*, difficilement envisageable. En revanche, le financement par la fiscalité du surplus budgétaire non couvert par les contributions constituerait pour la commission une solution opportune. Il faut cependant souligner que ces deux hypothèses pourraient soulever des obstacles non négligeables. Le prélèvement direct de cette fiscalité par les SDIS pose en effet le problème de la légitimité du conseil d'administration du SDIS, élu seulement au suffrage indirect, pour fixer et lever un impôt. Inversement, le prélèvement, via le budget du département seul, ne se traduirait pas nécessairement par une diminution de la fiscalité des collectivités territoriales, dont le budget serait ainsi allégé, proportionnelle à l'accroissement de la part de ce nouvel impôt.

– Le transfert du budget au SDIS a, pour sa part, semblé peu opportun à la commission, car il aurait eu pour conséquence de faire des SDIS des « satellites » des départements, contradictoire avec la volonté traduite par la loi de 1996 de les rendre autonomes. On observera cependant que la départementalisation opérée par la loi de 1996 peut être interprétée comme une première étape vers un rapprochement plus marqué des SDIS et du département, rendue nécessaire par la disparité des situations des services d'incendie et de secours prévalant antérieurement dans les différents départements. En revanche, il demeure que le département n'a pas de prérogative en

matière de sécurité civile, la compétence opérationnelle restant confiée à l'État, c'est-à-dire au préfet. En revanche, une implication financière plus forte des départements a semblé constituer une solution utile et nécessaire, pour éviter la situation actuelle dans laquelle le président du conseil d'administration du SDIS doit « *quémander* », pour reprendre le terme du rapport, son budget aux collectivités territoriales.

II.- LE NOUVEAU DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article, qui réécrit partiellement l'article L.1424-35 du code général des collectivités territoriales, comprend deux modifications importantes par rapport au droit en vigueur, dans le sens des propositions décrites ci-dessus.

La première est formelle : la date limite de notification du montant prévisionnel des contributions des communes, des EPCI et des départements est reportée de deux mois, du 31 octobre au 31 décembre de l'année précédent celle concernée. Ainsi y aura-t-il concordance entre cette notification et les dates applicables aux budgets des collectivités territoriales concernées.

La deuxième est financièrement significative, avec un double objet :

– d'une part, elle gèle la répartition des contributions respectives au financement du SDIS au niveau atteint à la fin du transfert au service départemental. Ainsi, les communes et les EPCI demeureront appelés à financer les SDIS au moins au niveau atteint au moment du transfert. Ce choix est cohérent avec le maintien de centres communaux de première intervention, non intégrés aux SDIS dont l'article 43 du présent projet prévoit que la gestion des biens mobiliers et immobiliers demeurerait à la charge des communes ;

– d'autre part, à partir de cette répartition « gelée », elle fait supporter aux départements l'essentiel (80% au minimum) du financement de l'augmentation du total des contributions prévisionnelles, les communes et les structures intercommunales n'en supportant plus, pour leur part, qu'au maximum 20%. Il convient d'observer, à cet égard, que le texte proposé par le Gouvernement doit être corrigé, dans la mesure où celui-ci, pris à la lettre, a pour effet de plafonner non pas l'augmentation de la contribution des communes et des EPCI, mais le taux de cette augmentation, ce qui n'a pas du tout le même effet, en particulier si les niveaux relatifs des contributions des départements d'une part, des communes et EPCI d'autre part sont très différents⁽¹⁾. A moyen terme, par un effet cumulatif, les conseils généraux devraient devenir, par ce mécanisme, les principaux financeurs des SDIS, sans pour autant que les communes et les EPCI soient totalement déchargés de toute implication financière dans la croissance des dépenses⁽²⁾.

⁽¹⁾ A titre d'illustration, si l'on fait par exemple l'hypothèse que le financement total d'un SDIS représente 100 MF en 2001, qu'il augmente de 10% en 2002, soit de 10 MF, et que la répartition est actuellement de 70% pour le département, soit 70 MF, et de 30% pour les communes et les EPCI, soit 30 MF, le plafonnement en montant à hauteur de 20% revient à dire que la part des communes et des EPCI augmentera de 20% de 10 MF, soit 2 MF, et celle du département, de 80% de 10 MF, soit 8 MF. En revanche, le plafonnement de 20% du taux de progression revient à dire que la contribution des communes et EPCI n'augmenterait que de 20% de la croissance globale de 10%, soit 2%, représentant un montant de 600.000 F, et celle du département de 9,4 MF, (soit un taux de progression de 13%), niveau sensiblement supérieur au résultat du calcul précédent.

⁽²⁾ Sauf à ce que le conseil d'administration du SDIS, qui conserve la responsabilité de fixer les contributions respectives, décide de faire supporter la totalité de l'effort au département.

Selon les données présentées dans l'étude d'impact accompagnant le présent projet, les incidences financières prévisibles, sur la base des montants des contributions de 2000 et 2001 des 27 SDIS dont les transferts de personnels et de biens étaient achevés à la fin de l'année 2000, peuvent être illustrées par les deux tableaux suivants.

**EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS PREVISIONNELLES EFFECTIVES ET APRES LA REFORME
POUR 27 SDIS AYANT ACHEVE LA DEPARTEMENTALISATION A LA FIN DE L'ANNEE 2000**

(en millions de francs)

	Contribution 2000	Contribution 2001	Augmentation	Augmentation (en %)
Départements	1 742	1 822	81	4,65
Communes + EPCI	1 921	2 013	91	4,76
Total	3 663	3 835	172	4,71

Source : Etude d'impact

**EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS PREVISIONNELLES
APRES LE PLAFONNEMENT DE L'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION
DES COMMUNES ET EPCI POUR CES MEMES 27 S.D.I.S.**

(en millions de francs)

	Contribution 2000	Augmentation	Augmentation (en %)	Contribution 2001	Écart entre avant et après la réforme	Écart moyen par SDIS
Départements	1 742	80 % x 172 = 138	7,92	1 879	+ 57	+ 2,1
Communes + EPCI	1 921	20 % x 172 = 34	1,79	1 956	- 57	- 2,1
Total	3 663	3 835 - 3 663 = 172	4,71	3 835	0	0

Source : Etude d'impact

Ces modifications doivent être analysées au regard de deux autres dispositions proposées par le présent projet :

– l'attribution aux départements de la majorité des sièges au conseil d'administration des SDIS, opérée par l'article 44 du présent projet. Celui-ci prévoit, en effet, que les 22 sièges, dont le nombre deviendrait uniforme pour tous les départements, seront répartis proportionnellement aux contributions respectives du département, de l'ensemble des communes, et de l'ensemble des structures intercommunales, mais avec la contrainte supplémentaire que les départements disposeront d'un minimum de 12 sièges, soit la majorité absolue ;

– la suppression de la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents du conseil d'administration des SDIS, actuellement requise par le second alinéa de l'article L.1424-29 du code général des collectivités territoriales que l'article 45 du présent projet propose de supprimer, pour l'adoption du budget et du montant des contributions des communes, des EPCI et du département.

Ainsi, il résulte de la combinaison des articles 44, 45 et 46 que sera mis en œuvre le principe sain, en termes de responsabilité et d'engagement, suivant lequel les départements, qui détiendront la majorité au sein des conseils d'administration des SDIS, seront en position de maîtriser l'évolution du budget du SDIS, dont ils supporteront au minimum les quatre cinquièmes. Il ne s'agit cependant, à l'évidence, que **d'une solution de moyen terme, en particulier par rapport à celle, plus radicale**

mais également beaucoup plus simplificatrice, qui conférerait aux départements la totalité de la responsabilité des SDIS.

III.- LES PROPOSITIONS ECARTEES

Il y a lieu d'observer que le présent projet n'a retenu aucune des pistes de financement complémentaire suggérées par le rapport de M. Fleury, notamment la mise à contribution :

– des sociétés d'autoroute qui, malgré le risque qu'elles génèrent, n'ont pas de service de secours propre, alors que, inversement, elles font supporter aux services d'incendie et de secours les péages autoroutiers dans les conditions de droit commun. Les SDIS pourraient notamment bénéficier d'une contribution de leur part, d'une manière analogue à la solution mise en œuvre pour la gendarmerie nationale ;

– des entreprises publiques, qui pourraient proposer une tarification particulière (par exemple en matière de frais de téléphone) pour des services publics spécifiques comme les SDIS ;

– des régions, et du FSE (fonds social européen) au titre des actions de formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;

– de l'État. En l'occurrence, deux propositions ont été avancées. La première consisterait à ce que l'État redéfinisse clairement les compétences de chacun de ses différents services (équipement, gendarmerie, ...) afin d'éviter que les SDIS ne soient chargés, par défaut, de tâches qui en principe ne leur incombent pas. Une telle clarification, sans doute nécessaire, n'est cependant pas du ressort d'un texte législatif. La seconde repose sur une participation financière directe plus importante de l'État, soit par des subventions directes aux SDIS, soit par une réévaluation de la DGF ou une DGF attribuée directement aux SDIS, soit, encore, en ce qui concerne le financement des investissements, par une augmentation de la DGE ou, *a minima*, par la pérennisation, au-delà du 31 décembre 2002, des enveloppes annuelles de 300 millions de francs de dotation globale d'équipement (DGE) au bénéfice des SDIS⁽³⁾. Une troisième voie consisterait à associer les financeurs, c'est-à-dire les collectivités locales, à l'élaboration des normes nationales qui accroissent régulièrement les charges des SDIS, – notamment en ce qui concerne le statut des sapeurs-pompiers –, et dont elles sont actuellement totalement écartées, bien qu'elles en supportent la totalité des conséquences. La création d'un conseil supérieur des services d'incendie et de secours, par exemple sous la forme d'une section du conseil national des services publics communaux et départementaux placé auprès du ministre de l'Intérieur, prévu par les textes⁽⁴⁾ mais actuellement non « activé », constituerait en l'occurrence une heureuse avancée ;

– des sociétés d'assurance, comme cela existe pour un certain nombre de nos voisins européens. Certes, cette proposition aurait pour conséquence un alourdissement des primes de contrats d'assurance, déjà élevées par rapport à la moyenne européenne.

⁽³⁾ Prévus, pour 100 millions de francs par an, par l'article 24 de la loi n°99-1126 du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, et complétée par les transferts annuels en gestion de 200 millions de francs au sein du chapitre budgétaire consacré au financement de la DGE.

⁽⁴⁾ Articles L.1231-1 à L.1231-7 du CGCT

Pourtant, et ceci justifie « l'appui massif » de tous les membres de la commission présidée par notre collègue Jacques Fleury, l'intervention des sapeurs-pompiers, dans la lutte contre les incendies, est bien consécutive à l'échec des mesures de prévention préconisées par les assurances, et s'inscrit dans la logique de l'assureur, en termes de complémentarité sur ses contrats multirisques-habitation. En matière d'accidents de la route, la logique qui prévaut à l'égard de la sécurité sociale, qui reçoit 15% du montant des primes d'assurance (soit un produit annuel de près de 6 milliards de francs), pourrait être étendue aux SDIS. En conséquence, il pourrait être envisagé de créer une taxe additionnelle sur les conventions d'assurance, d'un niveau modeste, perçue au profit des SDIS, proportionnelle au nombre de contrats réalisés dans chaque département. Celle-ci permettrait, au demeurant, de pallier la disparition à compter de l'année 2003 de la DGE prévue spécifiquement pour les investissements des SDIS ;

– des hôpitaux, dont la réforme du découpage géographique par les ARH (agences régionales de l'hospitalisation) a alourdi les charges des SDIS, la diminution du nombre d'établissements de soins conduisant à un accroissement des distances à parcourir pour les équipes d'intervention. Par ailleurs, les SDIS sont progressivement contraints de se substituer au service de transport hospitalier, alors qu'aucune disposition législative ne les autorise actuellement à en répercuter le coût sur les ARH, et, *a fortiori*, ne contraint celle-ci à en accepter le principe. Selon le rapport de M. Fleury, la FNSP (fédération nationale des sapeurs-pompiers) estime que 10 à 20% du budget des SDIS correspond à des dépenses qui devraient être imputées aux ARH. En conséquence, **la démarche initiée par certains SDIS, qui ont passé des conventions avec l'ARH de leur région, devrait être systématisée et encadrée**, de façon, d'une part, à ce que **les ARH supportent le coût des services que les SDIS sont contraints d'assumer - gratuitement - à leur place**, et, d'autre part, à ce que **les pratiques soient les mêmes d'un département à l'autre**.

IV.- LA NECESSITE D'INFORMER LES CONTRIBUABLES DU COUT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Au terme du processus de départementalisation et d'uniformisation des structures des SDIS, il apparaît nécessaire de faire en sorte que le contribuable départemental ait conscience de la part des impôts qu'il acquitte au département qui finance le service d'incendie et de secours.

Celui-ci n'est en effet pas négligeable. Selon les estimations présentées dans le rapport de M. Fleury, le coût par habitant des contributions des collectivités locales dans le budget des SDIS a progressé au fur et à mesure des transferts opérés, pour atteindre 133 F/habitant en 1998, 175 F/habitant en 1999 et 239 F/habitant en 2000, soit 70 % du produit moyen par habitant de la taxe d'habitation prélevée au profit des départements (345 F en 2000) ⁽⁵⁾.

Deux voies sont envisageables pour clarifier, pour les contribuables, le financement des SDIS.

⁽⁵⁾ Le caractère apparemment exponentiel de cette croissance doit cependant être tempéré par la relative stabilité du coût global des services d'incendie et de secours par habitant (266 F/habitant en 1996).

La première consisterait à mettre en place une fiscalité locale, perçue et votée par le département, mais destinée spécifiquement au financement de sa propre contribution au SDIS. Ce financement par une fiscalité affectée ne concernerait certes qu'une partie des contributions financières au SDIS. Mais serait ainsi effectivement visée la contribution qui, en tout état de cause, est destinée à croître nécessairement et, à terme, à en constituer la part la plus importante. Une telle affectation fiscale ne paraît cependant pas opportune, pour les motifs évoqués précédemment.

La seconde, complémentaire de la précédente, **consisterait à prévoir une information systématique, simple, efficace et peu onéreuse, des redevables de la taxe d'habitation sur le coût et l'évolution du financement du SDIS de leur département, sous la forme d'une communication**, élaborée par et sous la responsabilité du SDIS, **jointe à l'avis d'imposition.**

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 6 juin 2001, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'examen pour avis de l'article 46 du **projet de loi relatif à la démocratie de proximité** (n° 3089).

Après l'exposé du Rapporteur pour avis, **M. Jean Rigal** a rappelé que 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. Certains proposent un transfert de la compétence au profit du département, solution qui serait la plus simple. D'autres souhaitent limiter la part des communes. La répartition proposée par le projet est intéressante, en ce qu'elle plafonne l'augmentation des contributions laissées à la charge des communes. Il y a, en revanche, lieu de regretter qu'elle ne prévoit rien en ce qui concerne l'existant, c'est-à-dire la répartition actuelle, avant le « gel », alors que les communes et les structures intercommunales paient aujourd'hui autant, sinon plus, qu'avant la départementalisation.

Le Président **Henri Emmanuelli** a indiqué que, en tout état de cause, les dépenses des SDIS augmentaient considérablement, et qu'il était donc difficile d'imaginer que la charge des communes diminue.

M. Jean Rigal a ajouté que, s'agissant du financement, trois orientations pouvaient être envisagées : la fiscalisation du financement des SDIS, qui ne lui paraît pas la solution la plus souhaitable ; le financement intégral par le département, ou l'encadrement de la répartition des charges, qui correspond à l'esprit du projet de loi. En tout état de cause, les réformes envisagées doivent viser à la fois le financement du fonctionnement et des investissements, ceux-ci représentant des montants importants, qui, par exemple dans l'Aveyron, sont financés exclusivement par le département. A cet égard, il a félicité M. Charles de Courson pour la maîtrise des coûts qu'il recherchait pour le SDIS dont il est président.

M. Michel Bouvard, après avoir remercié le Rapporteur pour avis de sa démarche pragmatique, a indiqué que le financement des SDIS posait trois types de problèmes :

– la progression très rapide de leurs dépenses. Celles-ci, pour une grande partie, ne sont pas maîtrisables par les collectivités locales, qu'il s'agisse du coût de la professionnalisation des sapeurs-pompiers ou des normes imposées par l'État. Ainsi, le fait que l'oxygène ait été requalifié en médicament se traduit par un surcoût, dans son département, de 600.000 francs. Pour le reste, les dépenses importantes sont généralement liées à des opérations exceptionnelles ;

– la répartition des contraintes financières est une alchimie complexe qui pèse notamment sur les communes rurales, dont il est difficilement possible d'accroître la contribution sans contrepartie en terme d'amélioration du service qui leur est

directement rendu. C'est la raison pour laquelle la Savoie a mis en place un fonds de mutualisation ;

– l'hétérogénéité des situations des SDIS et de leur coût pour les départements, ainsi que de la situation des départements au regard des risques. Ainsi, selon la nomenclature et la carte des 43 risques élaborée par l'administration centrale, la Savoie est concernée par la quasi-totalité des types de risques, n'échappant qu'à ceux liés à l'activité volcanique, au littoral, et à la présence de centrales nucléaires. Ceci implique une spécialisation des personnels, par exemple pour les interventions dans les tunnels.

Par ailleurs, se pose la question de l'appel systématique au contribuable pour financer les services de secours, sans que soit recherchée, par exemple, une récupération, qui semble pourtant normale, sur les assurances, notamment en ce qui concerne les accidents de la route. De même, à titre d'illustration, est-il normal que le SDIS supporte le coût, élevé, des secours aux spéléologues ? Ainsi, une opération récente d'intervention spéléologique menée sur une commune de 130 habitants a-t-elle coûté 500.000 francs.

M. Charles de Courson a estimé que le texte du Gouvernement, notamment dans son volet financier, ne représente que la moitié du chemin à parcourir. Évoquant son expérience de président d'un SDIS, il a souligné que rares étaient les élus qui acceptaient aujourd'hui d'assumer cette charge, car il s'agit d'un poste très exposé.

Contrairement à ce qui est parfois présenté, la réforme de 1996 a consisté à diviser les SDIS, et cela a été une erreur. 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. Un tel transfert, recommandé par la Commission présidée par M. Pierre Mauroy et appelé de ses vœux par M. Augustin Bonrepaux, est évidemment nécessaire tant la situation actuelle est dégradée.

La hausse des coûts des services de secours est due à un mode de fonctionnement qui relève de l'« usine à gaz », dans lequel le pouvoir opérationnel appartient au préfet, donc à l'État, tandis que la gestion incombe aux élus locaux à la tête des SDIS.

Dans les faits, les prérogatives de l'État sont plutôt exercées par le sapeur-pompier d'astreinte que par le Directeur de la Sécurité civile ou le préfet. Gaston Defferre, en son temps, s'était heurté au refus de la Direction de la Sécurité civile de perdre sa tutelle sur le corps des sapeurs-pompiers, une tutelle qui va jusqu'à englober la gestion des carrières, au mépris des préoccupations des SDIS, dont les présidents se retrouvent en porte-à-faux, puisque responsables de la gestion des personnels ils sont dépourvus de pouvoirs en la matière, notamment sur le régime de travail et les carrières.

Dans toutes les démocraties occidentales, la sécurité civile relève de la compétence des pouvoirs publics locaux ; c'est cette voie qu'il faut suivre en France en adoptant l'échelon départemental, qui semble le plus approprié, hormis les cas particuliers comme Paris. C'est aux élus locaux d'assumer cette compétence, au lieu de se voir imposer des réglementations élaborées en dehors d'eux au niveau national, d'autant que les cas de figure se révèlent sur le terrain aussi nombreux qu'il y a de villes concernées. A cet égard, les disparités constatées dans les rémunérations comme dans le régime des congés sont patentes : la durée théorique des congés alloués aux sapeurs-pompiers peut varier, entre deux villes voisines, de 82 jours à 120 jours annuels, sans compter les problèmes que soulève la durée effective desdits congés. Les 35 heures interfèrent

d'ailleurs dans cette question. Tout ceci explique qu'aujourd'hui il n'y a que deux députés et trois sénateurs qui acceptent de présider un SDIS. La fonction est trop exposée, alors que précisément il faut un poids politique certain pour l'exercer de façon satisfaisante, en évitant notamment l'envolée des coûts que les conseils généraux payent sans les maîtriser. Dans de nombreux départements, faute de président capable d'en freiner l'augmentation, la participation financière a crû de dix, quinze ou vingt pour cent, ce qui satisfait sans doute les communes et leurs groupements, mais porte préjudice aux finances des départements.

Leurs participations financières varient très fortement d'un département à l'autre. Dans la Marne, elle a doublé en quatre ans.

Outre la question centrale des risques proprement dits se pose celle de la gestion des personnels et des matériels, qui appelle à son tour la question du partage entre pompiers volontaires et sapeurs-pompiers professionnels. Le coût est bien différent selon les catégories, allant de 110 ou 120 francs par habitant pour des volontaires à 300 ou 400 francs par habitant pour des corps urbains professionnels. Or, il faut bien voir qu'il existe un seuil minimum de sécurité, en deçà duquel on ne peut pas descendre même dans une petite ville. Toutes ces appréciations, à l'évidence, seront mieux effectuées si l'on achève la décentralisation conformément aux recommandations de la Commission Mauroy et si l'on va au bout de la départementalisation. Les présidents de Conseils généraux qui se trouveront en charge de ces dossiers pèseront alors de plus de poids que bien des présidents de SDIS à l'heure actuelle. La commission des Finances doit mettre un point d'honneur à dénoncer la situation actuelle et à préconiser une autre solution.

Répondant à l'observation du **Président Henri Emmanuelli** estimant que dans la plupart des cas les présidents délégueraient alors cette compétence, **M. Charles de Courson** a jugé que même un président délégué exercerait une autorité plus grande que celle qui existe actuellement.

M. Charles de Courson a ensuite évoqué le cas des transports sanitaires. Certains départements ont obtenu, en lien avec l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) compétente, une convention sur le transport sanitaire, pour alléger la charge financière qu'entraîne l'obligation de déplacement des pompiers à titre gratuit. Il est souhaitable de généraliser cette technique du conventionnement entre les ARH et les SDIS, qui pourrait reposer sur le principe d'une gratuité « atténuée ». En effet, malgré sa valeur incontestable, le principe actuel de gratuité – qui ne connaît que quelques dérogations, comme ce qui concerne la montagne – ne peut perdurer. Est-il normal, par exemple, de faire payer par les SDIS les opérations de sauvetage de spéléologues ?

Sur ce point précis, **M. Michel Bouvard** a indiqué qu'un tel risque était assurable pour 1 000 francs par an, mais que la loi imposait la gratuité des secours.

M. Charles de Courson a mentionné trois autres exemples récents tirés de son expérience de Président de SDIS : la mobilisation de très nombreux pompiers pour assurer la sécurité autour des chantiers de destruction de carcasses animales, ou bien à l'occasion de « rave parties », ou encore lors de l'évacuation des habitants de Vimy. Le coût de cette opération a été de 220.000 francs ; elle a mobilisé 100 pompiers. A chaque fois, le préfet a refusé de décharger le SDIS de la moindre part du financement de ces

déploiements qui, disait-il, incombait entièrement à ce service étant donné la nature opérationnelle des interventions.

La troisième question est celle du financement du risque. On peut envisager une taxe sur l'automobile ou sur les assurances, laquelle a fonctionné avant 1945. Mais l'assiette ne correspond pas au risque, beaucoup plus large. Aussi, l'idée du rapporteur pour avis d'un financement par une taxe sur les assurances qui se rapproche du système suisse d'un financement assurantiel, via l'impôt, ne semble pas aller dans la bonne direction. La seule solution est une fiscalisation, qui peut se traduire de deux façons, soit dans le cadre de la fiscalité générale des départements, soit dans celui d'une fiscalité optionnelle progressive, laquelle ouvrirait la possibilité aux conseils généraux de lever un impôt spécifique, pour sensibiliser les administrés au coût croissant du risque incendie et éviter les dérives constatées en la matière.

M. Gérard Saumade a exprimé son accord global avec les propos de M. Charles de Courson mais a formulé deux remarques : d'une part on constate une professionnalisation croissante du métier de sapeurs-pompiers, ce qui prouve qu'il s'agit de plus en plus d'un problème de sécurité civile d'ordre régalien. Jadis, la lutte contre l'incendie représentait 90 % de l'activité des sapeurs-pompiers. Aujourd'hui, ce chiffre est à peine de 25 %. Il serait donc logique que les compétences en la matière soient transférées à l'État, détenteur des pouvoirs régaliens. Il s'agit malheureusement d'un vœu pieux, surtout si l'on considère que l'État a précisément tendance à se décharger de certaines de ses responsabilités vers les collectivités locales, ce qui entraîne des inégalités insoutenables.

D'autre part, on constate que le principe fondamental « *qui commande paye* » n'est pas respecté dans ce domaine, ce qui favorise la création d'une féodalité supplémentaire dans un pays qui n'en manque pas. Il est donc nécessaire de clarifier les compétences, comme le propose l'amendement de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, mais en allant jusqu'au bout de cette logique et en transférant l'intégralité du bloc de compétences aux départements. Il n'y aurait dès lors qu'une seule autorité compétente, le département, le préfet assurant le contrôle de légalité.

M. Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il n'avait pas voté la loi dite « Debré » car elle entraînait une déresponsabilisation des départements. La solution idéale serait, bien sûr, la reprise par l'État de cette activité régaliennne, mais cela étant impossible dans les faits, même si le Parlement peut juridiquement l'imposer, seules des solutions moins satisfaisantes sont envisageables. Il convient, dans tous les cas, de conserver un lien de responsabilité avec les communes, faute de quoi on risque d'assister à une déresponsabilisation générale qui entraînera inéluctablement une aggravation des dépenses. Il est en tout cas évident que, quelle que soit la solution adoptée, elle doit donner plus de poids aux élus, toujours en situation difficile par rapport à un système dans lequel l'opinion publique est très favorable aux pompiers.

M. Alain Rodet a souligné que le problème principal était celui de la péréquation. La loi de 1996 est en effet défectueuse, mais ni la solution étatique ni la départementalisation ne permettront de mettre en place une véritable péréquation. Ce qui est sûr c'est que l'on se dirige vers une hausse des dépenses, et en particulier des coûts de personnels, dus à la diversification des états-majors.

M. Didier Migaud, rapporteur général, a confirmé que le choix devait se faire entre des solutions imparfaites. Il est clair que l'État ne voudra pas prendre en charge des dépenses qui, jusque là, ne lui incombent pas. Aussi est-il nécessaire d'aller jusqu'au bout de la départementalisation. Certaines orientations doivent néanmoins être précisées : d'une part le financement doit se faire dans le cadre de la fiscalité générale, et non via une fiscalité additionnelle ou affectée. Ceci n'empêche pas de répondre à une exigence de transparence permettant d'identifier la dépense. Les communes doivent conserver un rôle, afin de maîtriser l'évolution des dépenses et d'éviter toute déresponsabilisation. Enfin, il faudrait éviter que les collectivités locales se voient imposer de nouvelles normes qui imposent de nouveaux investissements et de nouvelles dépenses. Le cas est d'ailleurs le même s'agissant des équipements sportifs, où l'on impose aux élus, des normes techniques dont la mise en œuvre s'avère très difficile en pratique.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, a estimé que les différentes interventions ont permis de faire avancer le débat. Il est en effet clair que si la participation des communes ne doit pas augmenter, autant transférer la compétence aux départements.

Le Président Henri Emmanuelli, après avoir rappelé les disparités de financement par les départements, s'est déclaré favorable à ce que les SDIS entrent dans la compétence des départements, à condition de garder le principe d'une participation des communes sous la forme d'un ticket modérateur.

M. Jean-Louis Dumont a jugé utile que les citoyens soient informés sur le coût de leur sécurité.

M. Michel Bouvard a fait observer que, s'il est courant de demander aux pompiers de détruire un nid de guêpes, personne ne connaît le coût d'une telle intervention.

Le Président Henri Emmanuelli après avoir souligné le risque d'une individualisation du coût de chaque service public, par exemple si on l'applique à l'éducation, a rappelé que l'essentiel du coût des SDIS résultait des interventions liées aux accidents. S'il est utile de responsabiliser les départements, moyennant un ticket modérateur des communes, reste à régler le problème de la structure de financement. Alors qu'une partie du coût doit être remboursée par l'assurance maladie, certaines agences régionales de l'hospitalisation sont réticentes à prendre en charge la part qui leur incombe logiquement. Il serait en outre justifié que les compagnies d'assurance participent au financement des SDIS. En effet, pourquoi le transport d'une personne accidentée ne serait pas pris en charge par les assurances lorsqu'il est effectué par les pompiers, alors qu'il est pris en charge lorsqu'il est effectué par une ambulance ? Ainsi, un conducteur est-il assuré à son volant, mais s'il est victime d'un accident, il cesse de l'être jusqu'à son arrivée à l'hôpital lorsqu'il est transporté par les pompiers. En l'absence des SDIS, le montant des dépenses à la charge des assurances serait plus élevé, notamment s'agissant du risque incendie.

M. Pierre Méhaignerie s'est déclaré hostile au principe d'une participation minimale s'imposant aux départements de manière uniforme. Il est en effet indispensable de tenir compte des différences de situation entre les départements, qui sont nées d'une

négociation portant aussi sur l'aide sociale. Si certains départements font des efforts d'aide sociale considérable, il faut en tenir compte.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, a proposé que la Commission se prononce en faveur de trois principes : transfert de la responsabilité des SDIS aux départements, création dans chaque département d'un budget annexe permettant d'identifier les dépenses des SDIS et maintien d'une participation limitée des communes, par exemple en prenant comme norme l'inflation.

M. Didier Migaud, rapporteur général, a déclaré qu'il n'était pas hostile à la proposition du rapporteur pour avis, mais qu'il importait que la loi n'empêche pas que, dans certains départements, puisse être passé un accord prévoyant une répartition « à la carte » du financement des SDIS, mettant par exemple à la charge du département le coût de la lutte contre les incendies et à celle des communes celui du transport.

M. Charles de Courson a insisté sur les inconvénients que présenterait une mutualisation totale. A titre d'exemple, dans la mesure où seule la moitié des communes du département dont il est l'élu ont procédé à la réfection de leur caserne, la mutualisation de cette dépense aurait pour effet de pénaliser les communes qui ont déjà payé. Un mécanisme régulateur s'impose donc à l'évidence. Sur ce point, le texte du Gouvernement est acceptable dans son principe. En outre, les risques n'étant pas les mêmes en zone urbaine et en zone rurale, la mutualisation se ferait au détriment des communes rurales.

Le Président Henri Emmanuelli a alors souligné que la discussion avait mis en évidence le fait que l'État décide et que ce sont les autres qui payent.

Après avoir observé que l'étatisation n'était pas la bonne solution à cet égard, sauf pour le déclenchement de grands plans comme le plan ORSEC, **M. Charles de Courson** a indiqué que la compétence opérationnelle devait être transférée aux départements. Le **Président Henri Emmanuelli** a jugé que l'étatisation ne devait pas *a priori* être écartée, si elle s'accompagne d'un transfert corrélatif du financement.

Concernant la modification des compétences, **M. Pierre Méhaignerie** a souligné que les responsables départementaux des sapeurs pompiers avaient tendance à professionnaliser progressivement les postes occupés par des pompiers volontaires, risquant ainsi d'atténuer l'esprit de responsabilité.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il souhaitait la création d'un Conseil supérieur de la fonction de sapeur pompier dans lequel les élus auraient un rôle significatif et siègeraient en majorité, et pourraient, de ce fait, participer à la réglementation du fonctionnement de ces services, notamment s'agissant du régime du travail, et dialoguer avec les organisations représentatives.

M. Jean Rigal a constaté que l'ensemble des intervenants s'accordait sur le constat, mais qu'il est nécessaire de mener jusqu'au bout le débat initié par le Gouvernement, car l'occasion ne se représentera pas immédiatement d'aborder à nouveau cette question.

Puis, la Commission est passée à l'examen des articles.

Article 46 (Art. 1424-35 du code général des collectivités territoriales) : *Financement des services départementaux d'incendie et de secours*

La Commission a *adopté* un amendement (n° 134) de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, tendant à fixer le plafonnement de l'évolution de la contribution des communes non pas en fonction du montant de l'ensemble des contributions mais selon leur taux de croissance.

Elle a ensuite *adopté* un amendement (n° 135) du même auteur permettant d'informer les contribuables du coût du service d'incendie et de secours, par le biais d'une mention jointe à l'avis d'imposition de taxe d'habitation.

La Commission a ensuite examiné un autre amendement de M. Augustin Bonrepaux rapporteur pour avis, instaurant une contribution, perçue sur les assurances automobiles, destinée à financer les SDIS. **M. Didier Migaud, Rapporteur général**, a exprimé sa préférence pour un mécanisme de conventionnement entre les SDIS et les agences régionales de l'hospitalisation. Le Rapporteur pour avis estimant fondé le principe d'un prélèvement, a retiré l'amendement et annoncé qu'il le déposerait à titre personnel, mais qu'il élaborerait l'amendement souhaité par le Rapporteur général.

La commission des Finances a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 47 :

La Commission a *adopté* un amendement (n° 136) de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, introduisant un titre sur le financement des collectivités locales. Puis elle a examiné un amendement (n° 137) du même auteur prévoyant que 200 millions de francs, provenant de la régulation de D.G.F. pour 2000, seraient répartis entre les communautés de communes n'appliquant pas une taxe professionnelle unique, afin de corriger les effets du succès de la formule des communautés d'agglomération. **M. Didier Migaud, rapporteur général**, s'étant interrogé sur la provenance des 200 millions de francs, **M. Augustin Bonrepaux**, rapporteur pour avis, a précisé qu'ils provenaient d'une régularisation de la D.G.F. pour 2000 d'un montant d'un milliard de francs. La loi avait prévu que les crédits supplémentaires accordés aux communautés d'agglomération entraînaient une baisse de la compensation de la taxe professionnelle. De fait, on observe une diminution de la D.G.F. pour les EPCI visés par l'amendement. Il convient donc de rétablir un peu de justice en corrigeant les effets négatifs de la régularisation. **M. Charles de Courson** ayant demandé au rapporteur pour avis pourquoi il n'avait pas déposé d'amendement sur la reconduction à hauteur de 300 millions de francs de la DGE spécifique aux SDIS, **M. Augustin Bonrepaux**, rapporteur pour avis, a précisé qu'il ne pouvait le faire en raison de l'article 40 de la Constitution, la DGE étant une dotation et non un prélèvement sur recettes, mais que le présent amendement inciterait au débat sur cette question. Il a ajouté qu'il déposerait deux amendements l'un sur la création d'un Conseil supérieur de la fonction de sapeur pompier souhaité par M. Charles de Courson et un autre, transférant aux départements l'ensemble des compétences concernées, financées par un budget annexe. Répondant à **M. Pierre Méhaignerie**, qui l'interrogeait sur l'injustice de la baisse de la compensation de la taxe professionnelle, **M. Augustin Bonrepaux**, rapporteur pour avis, a souligné que cette baisse serait moins sensible cette année. La commission a alors *adopté* l'amendement.

Elle a enfin *adopté* un autre amendement (**n° 138**) de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, donnant compétence à la Commission d'évaluation des charges pour les transferts de compétences provenant des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Le Rapporteur pour avis a annoncé qu'il déposerait incessamment l'ensemble des autres amendements souhaités par la commission des Finances, **le Président HenriEm manuelli** ayant indiqué qu'ils bénéficieraient d'une opinion favorable de la commission des Finances, même s'ils n'ont pas été formellement examinés par elle.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 46

Amendement n° 134 présenté par M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis :

Dans le sixième alinéa (3°) de cet article, substituer aux mots : « le taux de progression annuelle » et aux mots : « du taux de progression », les mots : « l'augmentation annuelle » et les mots : « de l'augmentation pour la même année ».

Amendement n° 135 présenté par M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis :

Compléter cet article par les alinéas suivants :

5° Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de l'exercice mentionné au quatrième alinéa, est joint à l'avis d'imposition à la taxe d'habitation perçue dans le département une communication, élaborée par le service départemental d'incendie et de secours, mentionnant le montant global des contributions du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale pour l'année en cours et pour l'année précédente, ce même montant rapporté au nombre d'habitants du département pour les deux années précitées, ainsi que le taux de progression des deux montants précédents entre les deux années précitées. »

Après l'article 47

Amendement n° 136 présenté par M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis :

Après le titre III, il est inséré le titre suivant :

« Titre III bis : Mesures relatives au financement des collectivités territoriales. »

Amendement n° 137 présenté par M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

I. Après l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L.1613-2-1.— Au titre de 2001, si le produit visé à l'article L. 1613-2 est supérieur au montant prévisionnel de la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999), un montant minimum de 200 millions de francs est réparti entre les communautés de communes mentionnées au 2° du I de l'article L. 5211-29 ».

II.— La perte de recettes pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° 138 présenté par M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

Il est inséré, après l'article L.1614-3 du code général des collectivités territoriales, un article ainsi rédigé :

« Art. L.1614-3-1.- La commission mentionnée au premier alinéa de l'article L.1614-3 est également consultée pour constater le montant, pour chaque collectivité, des dépenses résultant des transferts de compétence effectués entre les régimes obligatoires de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

« Le bilan mentionné à l'article L.1614-3 retrace l'évolution du coût des compétences ainsi transférées. »

3112 - Avis de M. Augustin Bonrepaux (commission des finances) sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n° 3089)