



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Le Président

Références à rappeler : FN/ROD II 024090999

Bordeaux, le 8 février 2010

Monsieur le Président,

Par lettre du 30 juin 2008, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2003 à 2006 et à l'examen de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente du Service départemental d'incendie et de secours de la Dordogne (SDIS 24). Une lettre identique a été adressée, à la même date, à M. Jacques MONMARSON, votre prédécesseur, qui a présidé le SDIS 24 jusqu'au 5 juin 2008. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu avec vous-même et avec votre prédécesseur le 7 mai 2009.

Je vous ai fait connaître par lettre du 11 août 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 25 juin 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Des extraits concernant sa gestion ont été adressés, le même jour, à M. MONMARSON. Vous et votre prédécesseur avez adressé à la Chambre une réponse commune, par courrier du 21 octobre 2009, qui a en outre été complétée par courriels du 3 et du 9 novembre 2009.

Des extraits des observations provisoires ont également été adressés le 11 août 2009, sur le fondement de l'article R. 241-12 du CJF, à Monsieur M. Patrick MEDEE, directeur du centre hospitalier de Périgueux, qui a répondu par courrier du 20 août 2009. Des extraits ont également été adressés le 11 août 2009, sur le fondement de l'article R.241-24 du CJF, à Madame la Préfète du département de la Dordogne, qui n'a pas répondu.

Après avoir examiné le contenu des réponses qui lui sont parvenues, la Chambre a arrêté, au cours de sa séance du 17 décembre 2009, les observations définitives suivantes concernant : les documents stratégiques et l'organisation administrative du SDIS (1), l'activité opérationnelle du SDIS et son organisation territoriale (2), les coopérations entre le SDIS et d'autres organismes (3), le personnel du SDIS (4) et la situation financière du SDIS (5).

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre.

Monsieur Serge MERILLOU
Président du conseil d'administration du SDIS 24
BP 4016
24 004 PERIGUEUX CEDEX

SOMMAIRE

1. LES DOCUMENTS STRATEGIQUES ET L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SDIS.....	3
1.1. LES DOCUMENTS ET AUTRES OUTILS STRATEGIQUES OU OPERATIONNELS DU SDIS	3
A. <i>Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).....</i>	3
B. <i>Le règlement opérationnel.....</i>	4
C. <i>L'arrêté d'organisation du corps départemental.....</i>	4
D. <i>Les plans d'équipement</i>	4
E. <i>Le centre de traitement de l'alerte (CTA) et l'accès à ANTARES.....</i>	5
1.2. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SDIS 24.....	6
A. <i>Les compétences déléguées par le CASDIS à son président.....</i>	6
B. <i>Les attributions déléguées par le CASDIS à son bureau.....</i>	6
C. <i>Les délégations de fonctions accordées par le président à des membres du bureau.....</i>	7
2. L'ACTIVITE OPERATIONNELLE DU SDIS ET SON ORGANISATION TERRITORIALE.....	10
2.1. L'EVOLUTION DES MISSIONS OBLIGATOIRES DU SDIS	10
A. <i>La question de la fiabilité des données statistiques élaborées par le SDIS 24.....</i>	10
B. <i>L'évolution 2003-2008 des activités obligatoires du SDIS 24.....</i>	11
2.2. LA REPARTITION TERRITORIALE DE L'ACTIVITE DU SDIS 24	13
A. <i>La définition des diverses catégories de centres d'incendie et de secours.....</i>	13
B. <i>L'activité et les moyens des différents centres d'incendie et de secours.....</i>	14
C. <i>La stratégie du SDIS au regard de l'évolution de son activité et de son organisation territoriale.....</i>	17
2.3. L'EXERCICE D'AUTRES ACTIVITES PAR LE SDIS	19
A. <i>L'exercice de diverses activités facultatives.....</i>	19
B. <i>L'intervention du SDIS en matière d'évacuation et de transports sanitaires.....</i>	19
C. <i>Les interventions du SDIS sur le réseau routier et autoroutier concédé.....</i>	21
D. <i>Les interventions du SDIS en dehors du département.....</i>	21
3. LES COOPERATIONS ENTRE LE SDIS ET D'AUTRES ORGANISMES	22
3.1. LA CONVENTION A PASSER AVEC LE DEPARTEMENT.....	22
3.2. LA COOPERATION ET/OU LA MUTUALISATION DE MOYENS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION	23
4. LE PERSONNEL DU SDIS	23
4.1. LES EVOLUTIONS DES EFFECTIFS	23
A. <i>L'évolution des emplois permanents.....</i>	23
B. <i>L'évolution des effectifs des SPV et des membres volontaires du SSSM.....</i>	24
C. <i>Les comparaisons des effectifs de sapeurs pompiers du SDIS 24 avec d'autres SDIS.....</i>	24
D. <i>L'action en faveur du développement du volontariat.....</i>	24
4.2. LA FORMATION DES SAPEURS POMPIERS	25
4.3. LES ASPECTS PROPRES AUX SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS ET AUX AUTRES AGENTS PERMANENTS	26
A. <i>Le temps de travail des SPP.....</i>	26
B. <i>Le régime indemnitaire applicable aux SPP.....</i>	28
C. <i>Le double statut SPP/SPV.....</i>	28
D. <i>Le cas particulier d'un colonel mis à disposition de la DSC.....</i>	29
E. <i>Le Personnel administratif, technique et spécialisé (PATS).....</i>	30
4.4. LES VACATIONS HORAIREES VERSEES AUX SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES	31
4.5. LA MISE A DISPOSITION D'UN LOCAL ET DE VEHICULES A L'UNION DEPARTEMENTALE DES SAPEURS POMPIERS DE LA DORDOGNE (UDSP 24).....	32
5. LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS.....	33
5.1. LA FIABILITE DES COMPTES	33
A. <i>Les opérations de cessions d'immobilisations.....</i>	33
B. <i>Les amortissements obligatoires d'immobilisations.....</i>	33
5.2. L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE PAR NATURE ENTRE 2004 ET 2008	33
A. <i>La section de fonctionnement.....</i>	34
B. <i>Le résultat comptable et la capacité d'autofinancement.....</i>	36
C. <i>La section d'investissement.....</i>	37
D. <i>L'endettement et la capacité de désendettement.....</i>	39
E. <i>Le bilan fonctionnel et son évolution.....</i>	39
5.3. PERSPECTIVES SUR LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS 24	40

1. LES DOCUMENTS STRATEGIQUES ET L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SDIS

Le SDIS 24 était classé jusqu'en 2004 inclus en 4^{ème} catégorie (sur cinq). Depuis 2005, il est classé en 3^{ème} catégorie.

1.1. LES DOCUMENTS ET AUTRES OUTILS STRATEGIQUES OU OPERATIONNELS DU SDIS

A. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Les articles L. 1424-7 et R. 1424-38 du code général des collectivités territoriales (CGCT) disposent qu'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département et détermine les objectifs de couverture de ces risques. Le SDACR est élaboré par le SDIS, sous l'autorité du préfet. Celui-ci l'arrête, après avis du Conseil général et sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (CASDIS). Le schéma peut être révisé à l'initiative du préfet ou à celle du CASDIS.

Dans le cas de la Dordogne, le SDACR en vigueur jusqu'en début 2009 inclus avait été arrêté par le préfet le 29 avril 1998. Il comporte un volet sur les risques courants¹ suivants : secours aux personnes, secours routier, incendie, feux de végétation, feux de forêt et risques divers. Il comporte par ailleurs un volet sur les risques particuliers² et leur couverture mais ce volet ne comporte aucune indication plus précise.

Le SDIS a également produit :

- une délibération exécutoire du CASDIS du 25 janvier 2002 émettant un avis favorable conforme à la réactualisation SDACR ;
- une délibération exécutoire du CASDIS du 5 juillet 2004 émettant un avis favorable conforme à la réactualisation SDACR « *compte tenu des éléments statistiques de l'année 2003 et de la mise en service prochaine de la liaison autoroutière Mussidan/Saint Laurent sur Manoire* ».

La Chambre observe toutefois que ces deux révisions successives du SDACR, en 2002 et en 2004, ne sont pas allées à leur terme car elles ne se sont pas matérialisées par un arrêté préfectoral.

Par ailleurs, sur le fond, le SDACR n'aborde ni le risque « inondations » (alors que le département est traversé par 6 cours d'eau importants et que 42 communes pourraient être directement exposées à ce risque) ni le risque « transport » (alors que le réseau routier est très dense, avec 270 km de routes nationales et 4 900 km de routes départementales, ainsi que, désormais, 148 km d'autoroute).

Au demeurant, sur ce dernier point, il convient de signaler qu'en dépit de la formulation précitée de la délibération du 5 juillet 2004, rien dans les documents joints à cette délibération n'indique comment l'élément nouveau que constitue la mise en service de la liaison autoroutière Mussidan/Saint Laurent sur Manoire a été pris en compte dans le SDACR.

¹ Caractérisés par une probabilité d'occurrence élevée et un niveau de conséquence limité.

² Caractérisés par une probabilité d'occurrence faible et un niveau de conséquence élevé.

La Chambre observe par conséquent que cette situation, globalement insuffisante, est de nature à plaider en faveur d'une révision globale et approfondie de ce document stratégique essentiel pour le SDIS.

B. Le règlement opérationnel

L'article L. 1424-4 du CGCT dispose que les moyens relevant des services d'incendie et de secours sont mis en œuvre par le maire ou le préfet dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du CASDIS. Ce règlement opérationnel détermine l'organisation du commandement des opérations de secours.

Dans le cas du SDIS 24, le règlement opérationnel actuellement en vigueur date du 2 septembre 2004.

La Chambre observe qu'une révision de ce règlement pourrait également être utile, notamment dans le prolongement de la révision nécessaire du SDACR ainsi que pour prendre en compte les éléments de la réflexion à mener sur les différentes catégories de centres de secours (voir le point 2.2.A ci-après).

C. L'arrêté d'organisation du corps départemental

Le premier alinéa de l'article L. 1424-6 du CGCT dispose qu'un arrêté conjoint du préfet et du président du CASDIS fixe, après avis du conseil d'administration, l'organisation du corps départemental.

Dans le cas du SDIS 24, l'arrêté actuellement en vigueur date du 2 septembre 2004. Une révision ultérieure de ce document pourrait également être envisagée, dans le prolongement de la révision nécessaire du SDACR.

D. Les plans d'équipement

Le troisième alinéa de l'article L. 1424-12 du CGCT dispose qu'un plan d'équipement doit être arrêté par le CASDIS en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR.

Par délibération exécutoire du 30 septembre 2002, le CASDIS 24 avait adopté un plan triennal d'équipement 2003-2005. Sur cette période, il était prévu 5,967 millions d'€ (M€) de dépenses d'équipement, dont 5,080 M€ de matériels de lutte contre l'incendie et de secours du compte 2156, 0,638 M€ de matériels de transport du compte 2182 et 0,248 M€ d'autres matériels et outillages du compte 2157.

Toutefois, ce plan n'a globalement été réalisé qu'à hauteur de 4,694 M€, soit 79 % des prévisions.

Par la suite, aucun plan pluriannuel d'équipement n'a été défini, le CASDIS se contentant de délibérer annuellement sur l'acquisition de matériels dans le cadre des crédits inscrits au budget. Or, les réalisations 2006 et 2007 de ces prévisions budgétaires sont très faibles : en 2006, ce sont 0,881 M€ de dépenses qui ont été réalisées sur les comptes 2156, 2182 et 2157 alors que les crédits ouverts s'élevaient à 1,913 M€; en 2007, 1,327 M€ de dépenses ont été réalisées sur 2,427 M€ prévues. Globalement, sur ces deux exercices, le taux de réalisation des prévisions de dépenses pour ces équipements n'a donc été que de 51 %.

Ces dépenses limitées en ce qui concerne les équipements matériels mis à disposition des centres d'incendie et de secours s'expliquent par la priorité donnée par le SDIS 24, de 2001 à

2007 inclus, à la reconstruction et/ou la réhabilitation de centres de secours (pour un montant total de 13,829 M€de travaux).

La Chambre observe donc qu'il serait nécessaire pour le SDIS de se doter à l'avenir d'un plan pluriannuel d'équipement en phase avec le SDACR et le règlement opérationnel, et ce d'autant plus que la vétusté de ses matériels mobiles de secours et de lutte contre l'incendie est relativement importante (voir le point 5.2.C.a ci-après).

Elle prend également acte du fait que le projet de convention triennale à passer avec le Département de la Dordogne qui a été soumis au CASDIS le 13 mars 2009, insiste en sa partie « *objectifs* » sur le fait que l'un des deux enjeux essentiels à venir pour le SDIS 24 est de « *retrouver un rythme d'investissement sur le matériel roulant suffisamment important pour ne pas mettre en difficulté la capacité d'intervention des centres* ». A cet effet, il est prévu par cette convention l'adoption d'un plan pluriannuel d'équipement en matériels et véhicules de lutte et de secours de 6,7 M€sur 2009, 2010 et 2011, soit le double des dépenses réalisées à ce titre en 2006 et 2007 et 2008.

E. Le centre de traitement de l'alerte (CTA) et l'accès à ANTARES

L'article L. 1424-44 du CGCT dispose que les SDIS doivent se doter d'un, ou, si nécessaire, de plusieurs centres de traitement de l'alerte (CTA), chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours. Par ailleurs, les dispositifs de traitement des appels d'urgence des services d'incendie et de secours doivent être interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels des unités participant au Service d'aide médicale urgente (SAMU), ainsi qu'avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police.

Le SDIS 24 dispose depuis près de 20 ans d'un CTA unique qui réceptionne les appels 18 et 112, et ce 24 heures sur 24. Ce centre est interconnecté avec le Centre de réception et de régulation des appels (CRRA) 15 du SAMU, lequel est implanté dans les locaux du Centre Hospitalier de Périgueux. Le SAMU est aussi informé de tous les départs des moyens du SDIS. Il en est de même pour les services de police et de gendarmerie.

Le SDIS a toutefois indiqué rencontrer quelques difficultés pour ce qui est de l'interconnexion avec le SAMU lors des pics de sollicitation et pour ce qui est de l'information mutuelle de la part du CRRA 15. Il estime qu'un fonctionnement optimal passerait soit par une plate-forme commune 15/18/112, soit par une interconnexion des logiciels de gestion des demandes de secours. Le SDIS a d'ailleurs sollicité le Centre hospitalier en vue de créer une plate forme commune en 2007 mais cette proposition n'a pas reçu de réponse positive. En revanche, le Centre hospitalier a indiqué avoir pris en compte, dans son projet Hôpital 2007, la nécessité d'interfacier, au-delà d'une seule interconnexion, les logiciels utilisés par les deux établissements publics.

Le SDIS souhaite également se doter des moyens d'accéder à ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours), qui est le réseau numérique des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile. Il s'agit là du second enjeu essentiel à venir pour le SDIS 24, identifié en tant que tel par le projet de convention triennale précité à passer avec le Département de la Dordogne. Cette évolution sera toutefois assez coûteuse. En effet, le programme pluriannuel des investissements envisagé dans le cadre du débat d'orientations budgétaires 2009 prévoit 2,992 M€de dépenses d'investissement cumulées 2009-2011 au titre du système informatique de gestion de l'alerte et 2,617 M€ de dépenses d'investissement cumulées au titre d'ANTARES. En outre, pour ce qui est du bâtiment destiné à

héberger ce nouveau dispositif, la partie « *objectifs* » du projet de convention triennale précité à passer avec le Département de la Dordogne prévoit que :

- la réhabilitation d'un bâtiment existant serait privilégiée, afin d'accueillir en outre au rez-de-chaussée les services informatiques du Conseil général, offrant ainsi des perspectives de mutualisation et de coopération entre le S.D.I.S et le Département ;
- le S.D.I.S procèderait à la réhabilitation de cet ouvrage via une procédure de type bail emphytéotique administratif, pour un montant prévisionnel de 4 M€ Le Département s'engagerait pour sa part à augmenter sa contribution financière annuelle du montant du loyer dû par le S.D.I.S à l'emphytéote, et ce pour la durée du bail souscrit.

1.2. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SDIS 24

A. Les compétences déléguées par le CASDIS à son président

Le deuxième alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT détaille de manière limitative la liste des compétences que le CASDIS peut légalement déléguer à son président. Dans le cas du SDIS 24, les délégations consenties par le CASDIS 24 à son Président le 8 juillet 2002, le 7 mai 2004, le 23 février 2005 puis le 6 juin 2008 ont été examinées.

Les deux dernières délégations précitées attribuaient, entre autres, au Président, « *la capacité à ester en justice afin de défendre les intérêts du SDIS en qualité de représentant légal de l'établissement public* ». La Chambre s'interroge sur la pertinence d'une telle délégation. En effet :

- soit cette délégation entend simplement rappeler que, lorsque la décision d'intenter une action en justice est prise par l'organe compétent du SDIS (le CASDIS ou son bureau délégué à cet effet), il appartient au Président d'exécuter cette décision et de représenter légalement le SDIS à cet effet ; dans ce cas, elle est inutile puisque cette attribution exécutive du président est prévue, de droit, par le premier alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT précité ;
- soit cette délégation entend donner au Président la compétence de prendre la décision d'engager telle ou telle action en justice, sans avoir à solliciter l'autorisation du CASDIS : dans ce cas, elle apparaît irrégulière puisque ce type de délégation du CASDIS à son Président n'est pas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT précité.

La Chambre prend toutefois acte du fait que, par sa délibération n°2009-47-1 en date du 10 juillet 2009, le CASDIS a délégué au bureau, entre autres, l'attribution consistant à donner au Président l'autorisation pour représenter le SDIS en justice. Cette délibération est donc de nature à clarifier la situation puisqu'elle signifie implicitement que le président n'a pas délégation pour prendre lui-même la décision d'intenter une action en justice au nom du SDIS, son pouvoir se limitant à exécuter de telles décisions prises par le bureau.

B. Les attributions déléguées par le CASDIS à son bureau

Le quatrième alinéa de l'article L. 1424-27 du CGCT dispose que le CASDIS peut déléguer une partie de ses attributions au bureau, à l'exception des délibérations relatives à l'adoption du budget et du compte administratif (régies par les articles L. 1612-1 et suivants du CGCT), ainsi que de celles relatives au nombre et à la répartition de ses sièges des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au CASDIS (régies par l'article L. 1424-26 du CGCT) et de celles relatives aux modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des EPCI (régies par l'article L. 1424-35 du CGCT).

Il ressort de diverses jurisprudences administratives applicables aux communes ou aux régions que de telles délégations d'attribution de la part de l'organe délibérant ont valeur de délégations de pouvoir, caractérisées par le transfert d'une autorité à une autre du pouvoir de prendre une décision, l'autorité délégante étant alors dessaisie des compétences déléguées tant qu'elle n'a pas rapporté sa délégation. Cette analyse paraît donc pouvoir être étendue aux SDIS, sous réserve des décisions des juridictions administratives éventuellement saisies de tels cas.

Par délibérations du 8 juillet 2002, du 7 mai 2004, du 23 février 2005 puis du 6 juin 2008, le CASDIS 24 a donné délégation au bureau « *pour régler les affaires du SDIS, dans tous les domaines de ses compétences, à l'exception des domaines (régis par) (...) les articles L. 1612-1 et suivants, ainsi que par les articles L. 1424-26 et L. 1424-35* ».

La Chambre observe tout d'abord que cette délégation d'attributions, très vaste aurait dû, a minima, être limitée par la mention « *sous réserve des compétences déléguées par le CASDIS au président* », pour éviter des risques de conflits de compétence entre le président et le bureau.

En outre, la Chambre observe que ces délégations d'attributions du CASDIS à son bureau étaient appliquées de manière assez imprécise.

En effet, le CASDIS a délibéré à plusieurs reprises au cours de la période 2003-2008 sur des domaines qui étaient a priori inclus dans le champ de compétence très large qu'il avait délégué au bureau :

Par exemple, avant son renouvellement en 2008, le CASDIS a délibéré plusieurs fois sur le cadre indemnitaire applicable aux agents du SDIS et ce alors même qu'au cours de la même période, le bureau a lui-même délibéré à plusieurs reprises sur ce même sujet. Le CASDIS a délibéré le 19 décembre 2006 sur l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux sapeurs pompiers professionnels. Il a délibéré le 5 juillet 2004 pour émettre un avis favorable conforme à la réactualisation du SDACR et le 7 mars 2003 pour rendre un avis sur l'arrêté portant organisation du corps départemental. Il a délibéré sur le régime de vacations des sapeurs pompiers volontaires le 21 décembre 2004 et le 19 décembre 2006. Il a délibéré le 13 novembre 2007 pour fixer le montant des participations pour la destruction de nids d'hyménoptères.

Depuis son renouvellement en 2008, le CASDIS a également délibéré à plusieurs reprises, notamment le 13 novembre et le 11 décembre 2008, sur des matières a priori incluses dans le périmètre des attributions qu'il avait déléguées le 6 juin 2008 au bureau : délibérations portant sur des transformations de postes ou sur des questions relatives à l'avancement du personnel ; délibérations sur la restitution d'habillements ; délibérations portant sur des marchés ; délibération portant sur un projet de bail emphytéotique administratif.

Cette situation apparaît donc juridiquement assez confuse quant à la répartition des compétences entre le CASDIS et son bureau, ce qui est potentiellement une source de fragilité juridique de certains actes, en raison des interrogations pouvant exister sur la compétence de leurs auteurs.

La Chambre prend toutefois acte des régularisations apportées sur ce point par le CASDIS, par sa délibération n°2009-47-1 en date du 10 juillet 2009.

C. Les délégations de fonctions accordées par le président à des membres du bureau

Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT dispose que « *le président du conseil d'administration peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice*

d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau du conseil d'administration. Cette délégation subsiste tant qu'elle n'est pas rapportée ».

Par ailleurs, le 4^{ème} alinéa de l'article L 1424-30 dispose que : « (...) *En cas d'absence ou d'empêchement de toute nature, le président du conseil d'administration est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par le premier vice-président et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par un autre vice-président (...)*».

Il convient bien de distinguer ces deux dispositions législatives. En effet, seules les délégations reposant sur le 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 précité peuvent être considérées comme de réelles délégations de fonction du président à des vice-présidents³. En revanche, la procédure prévue par le 4^{ème} alinéa précité s'applique automatiquement en cas d'absence ou d'empêchement de toute nature du président d'un SDIS, pour permettre d'assurer la continuité du service public, et ne nécessite donc pas la signature préalable d'un arrêté de délégation de fonction de la part du président.

La Chambre a examiné les délégations de fonctions accordées par les deux présidents successifs du CASDIS au cours de la période contrôlée.

a. Les arrêtés pris par M. MONMARSON, président du SDIS avant le 11 juillet 2006

M. MONMARSON a pris, le 8 juillet 2002, un arrêté remplacé ultérieurement par un arrêté du 1^{er} mai 2003, qui disposait que :

- en cas d'absence de toute nature le président du CASDIS est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ces fonctions par le 1^{er} vice-président ;
- en cas d'absence ou d'empêchement de toute nature du président et du 1^{er} vice-président du CASDIS, le président est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par le 2^{ème} vice-président ou par le 3^{ème} vice-président ;
- pour l'exercice des attributions ainsi confiées aux vice-présidents, il leur est accordé délégation de signature pour toutes les activités désignées à l'article L. 1424-30 du CGCT, à l'exception des actes portant recrutement et nomination des agents du SDIS relevant de la fonction publique territoriale.

Cet arrêté n'a pas été remplacé à compter du 7 mai 2004, date à laquelle le CASDIS a décidé de reconduire le bureau existant. Il a en revanche été remplacé le 23 mars 2005, pour tenir compte de la nouvelle composition du bureau. Hormis les changements des noms des vice-présidents, ce nouvel arrêté du 23 mars 2005 comportait des dispositions similaires au précédent.

La Chambre observe que, en application de ces arrêtés, aucun vice-président du SDIS ne disposait d'une réelle délégation de fonction au sens du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT précité. En effet, les arrêtés précités du président du SDIS avaient pour seul objet d'organiser la répartition des compétences entre les vice-présidents en cas d'absence ou d'empêchement du président, ce qui relève du 4^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT et ne nécessitait pas d'arrêté de délégation, sous réserve que l'ordre des vice-présidents soit clairement établi par le CASDIS.

³ *Contrairement aux délégations d'attributions de l'organe délibérant à son président ou à son bureau, de telles délégations de fonctions émanant de l'autorité exécutive, au bénéfice de vice-présidents ou d'autres membres du bureau, ne sont pas considérées par la jurisprudence ou par la doctrine comme des délégations de pouvoir, mais comme de simples délégations de signature, par lesquelles l'autorité exécutive délégante ne se trouve pas dessaisie des compétences qu'elle a déléguées et qu'elle peut donc également continuer à exercer, sans avoir à rapporter au préalable sa délégation de fonctions.*

b. Les délégations de fonction accordées par M. MONMARSON le 11 juillet 2006, puis par M. MERILLOU, nouveau président du SDIS, en juin et juillet 2008

Le 11 juillet 2006, M. MONMARSON a pris trois nouveaux arrêtés de délégation de signature, au bénéfice de chacun des trois vice-présidents.

Outre l'organisation de la répartition des fonctions en cas d'absence ou d'empêchement du président, ces arrêtés donnent, même en cas de présence du président et des autres vice-présidents, « *délégation permanente de signature (au vice président concerné par chaque arrêté) pour toutes les activités désignées à l'article L. 1424-30 du CGCT, à l'exception des actes portant recrutement ou nomination des officiers supérieurs de sapeurs professionnels (et, pour le 2^{ème} et 3^{ème} vice président, pour les actes de recrutement des autres sapeurs pompiers professionnels) ».*

Ces différentes délégations de fonctions appellent les observations suivantes de la part de la Chambre :

- elles confondent dans un même dispositif, d'une part, des arrêtés de délégation de fonctions relevant du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 et qui nécessitent effectivement des arrêtés du président du CASDIS et, d'autre part, des mesures d'organisation administrative en cas d'absence ou d'empêchement du président, qui sont établies par le 4^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT précité et qui ne nécessitent donc pas d'arrêté spécifique du Président ;

- les fonctions réellement déléguées par le président du SDIS 24 à des vice-présidents en application du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT n'ont donc été véritablement définies qu'à partir de ces arrêtés du président en date du 11 juillet 2006. Mais, dans ces arrêtés, quasiment toutes les fonctions du président ont été déléguées simultanément aux trois vice-présidents à l'exception des actes portant recrutement des officiers supérieurs et, pour les 2^{ème} et 3^{ème} vice présidents, des actes portant recrutement des autres sapeurs pompiers professionnels. Or de telles délégations de fonctions très larges et données simultanément à trois vice-présidents peuvent poser divers problèmes de droit :

- . l'alinéa 3 de l'article L. 1424-30 du CGCT précité ne prévoit que des délégations « *d'une partie* » des fonctions du président ; ainsi, dans le cas des communes, le Conseil d'Etat a déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler que les délégations doivent définir de manière précise les fonctions déléguées. En effet, des délégations qui ne définissent pas avec une précision suffisante leurs limites ne sont pas conformes aux dispositions légales qui n'autorisent la délégation que d'une partie des fonctions de l'autorité exécutive ;
- la jurisprudence administrative a aussi eu l'occasion de préciser, également dans le cas des collectivités territoriales, que les délégations multiples (par exemple à plusieurs vice-présidents) doivent soit recouvrir des champs d'applications distincts, soit fixer un ordre de priorité entre les délégataires, pour éviter tout conflit de compétence entre eux ;
- la formulation des trois arrêtés du 11 juillet 2006 précités laisse à penser que les deux vice-présidents peuvent également intervenir dans les domaines dans lesquels le Président a reçu délégation d'attributions de la part du CASDIS. Or, la délibération du CASDIS en date du 23 février 2005 qui avait procédé à cette délégation de compétences ne prévoyait pas explicitement la possibilité d'une subdélégation de fonction à des vice-présidents. Il aurait donc été souhaitable que cette possibilité de subdélégation soit également inscrite directement dans la délibération précitée, si telle était bien l'intention du CASDIS, pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

Les délégations de fonction accordées par M. MERILLOU, nouveau président du CASDIS depuis le 6 juin 2008, par arrêtés du 11 juin 2008, du 27 juin 2008 et du 9 juillet 2008 reprennent un dispositif similaire à celui des arrêtés précités du 11 juillet 2006 qui avaient été pris par M. MONMARSON. Ils encourent donc les mêmes critiques.

La Chambre prend toutefois acte des régularisations qui ont été apportées sur ce point, après information du CASDIS lors de sa réunion du 10 juillet 2009, par trois arrêtés exécutoires du Président du CASDIS en date du 14 octobre 2009 (précisant les délégations données aux trois vice-présidents) et par l'arrêté exécutoire du 28 octobre 2009 (donnant délégation à un membre du bureau).

c. Les indemnités de fonction de président et de vice-président

L'article L. 1424-27 du CGCT précise les règles régissant le versement d'indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président de SDIS. Dans le cas du SDIS 24, l'examen des indemnités votées par le CASDIS le 7 mai 2004, le 23 février 2005 puis le 6 juin 2008 au bénéfice des présidents et vice-présidents successifs au cours de cette période n'appelle pas d'observation quant à leurs montants.

Il convient toutefois de rappeler que l'article L. 1424-27 du CGCT n'ouvre le droit à des indemnités pour les vice-présidents que « pour l'exercice effectif de leurs fonctions ». L'interprétation à donner à la notion d'exercice « effectif » des fonctions a été précisée par une jurisprudence constante, tant dans le cas des adjoints aux maires que dans le cas des établissements publics de coopération intercommunale : les juridictions administratives estiment qu'un vice-président qui n'a pas reçu de délégation de fonction ne peut justifier de l'exercice effectif de ses fonctions et ne peut donc, pour ce motif, percevoir des indemnités de fonctions.

A cet égard, la Chambre observe que le versement d'indemnités de fonctions à des vice-présidents du SDIS de 2003 au 10 juillet 2006 reposait sur des bases juridiques assez fragiles, car, comme l'a montré l'analyse précédente, ces vice-présidents ne disposaient alors pas réellement de délégations de fonctions au sens du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT.

2. L'ACTIVITE OPERATIONNELLE DU SDIS ET SON ORGANISATION TERRITORIALE

2.1. L'EVOLUTION DES MISSIONS OBLIGATOIRES DU SDIS

L'article L. 1424-2 du CGCT détaille les compétences obligatoires des SDIS, à savoir la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; la protection des personnes, des biens et de l'environnement ; les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

A. La question de la fiabilité des données statistiques élaborées par le SDIS 24

Pour retracer l'évolution de ses activités obligatoires au cours de la période contrôle, le SDIS 24 a produit trois sources d'information, émanant toutes de lui :

- les données statistiques qu'il a transmises en 2005, 2006 et 2007 à la Direction de la sécurité civile (DSC) afin d'alimenter les statistiques officielles nationales ;
- les données concernant la répartition des interventions par centres d'incendie et de secours, produites par le SDIS fin septembre 2008 en réponse à un premier questionnaire d'instruction ;
- les données 2003 à 2008 recalculées en mars 2009 par le SDIS en réponse à un deuxième questionnaire d'instruction.

Or, ces trois sources de données comportaient des écarts non négligeables entre elles : certes, l'écart global entre, d'une part, les données transmises par le SDIS 24 à la DSC et, d'autre part, les données recalculées par le SDIS en mars 2009 n'est que de 2 % pour 2005 et de 2,9 % pour 2007 ; mais cet écart global était bien plus important pour 2006 (7,3 %). De plus, si l'on rentre dans le détail, les écarts par catégories d'interventions étaient encore plus importants pour 2006 (écarts de 13 % pour les incendies, de 39 % pour les opérations diverses et protections de biens et de 33 % pour les secours à victimes).

Le SDIS a considéré finalement que les données qu'il avait recalculées en mars 2009 « constituent désormais sa référence en matière de données statistiques ». Les écarts précités mettent donc en évidence le faible degré de fiabilité des données qui avaient été retransmises auparavant par le SDIS 24 à la DSC, alors que ces données sont destinées à alimenter les comparaisons nationales.

Le SDIS a expliqué ses difficultés passées à produire des statistiques fiables en matière d'activités opérationnelles par plusieurs éléments :

- le logiciel de gestion de l'alerte est ancien (il date de 1990). Les données n'y sont pas accessibles directement et nécessitent donc une extraction puis un traitement manuel, propices à l'apparition d'erreurs ;
- les natures des interventions de la DSC ne correspondent pas à celles du SDIS 24 et évoluent chaque année avec la création de nouvelles natures et des regroupements différents. Ceci oblige le SDIS 24 à établir chaque année une correspondance entre les natures SDIS 24 et DSC au moment de produire les statistiques, ce qui peut également être une source d'erreurs ;
- dans les statistiques des interventions effectuées sur le département ne sont pas pris en compte les sorties de centre lors d'un renfort pour un autre centre d'incendie et de secours, car le système affecte un seul et unique numéro d'intervention. Or, dans la répartition des interventions par centres, ces sorties d'un centre en renfort d'un autre doivent être prises en compte pour traduire l'activité réelle de chaque centre ;
- le retraitement détaillé des natures d'intervention effectué en mars 2009 a permis au SDIS de faire une sélection plus exacte des interventions et d'écarter certaines activités (manœuvres, renfort, complément de garde ...) gérées par le centre départemental de traitement de l'alerte (CDTA) mais qui ne rentrent pas dans les catégories opérationnelles.

B. L'évolution 2003-2008 des activités obligatoires du SDIS 24

L'examen des données recalculées en mars 2009 par le SDIS 24, qui sont considérées désormais par lui comme les plus fiables, aboutit aux constats suivants.

D'une part, ces données mettent en évidence une tendance à la diminution des interventions pour incendies (- 33 % entre 2003 et 2008). Le SDIS 24 a expliqué que cette baisse concerne essentiellement les feux d'espaces naturels et les feux de végétation. En effet, l'apparition de ces feux suit l'évolution climatique du printemps et de l'été. A cet égard, au cours des dernières années, la Dordogne a connu des conditions climatiques peu favorables à l'éclosion et à la propagation de feux de végétation.

D'autre part, s'agissant des accidents de la circulation, la tendance globale entre 2003 et 2008 est également à la baisse des interventions (- 11%), avec toutefois des exceptions notables

concernant certains centres de secours (Terrasson, Ribérac et Nontron, Le Bugue, Thiviers, Montignac, Saint Cyprien, La Coquille, Lalinde, Villefranche de Lonchat, Lanouaille, Mareuil et La Roche Chalais) ou certains centres de première intervention (Piegut-Pluviers, Saint Martin de Gurson, Cubjac, Monpazier, Issigeac et Javerlhac). Le SDIS 24 a expliqué la diminution des accidents routiers en partie par la politique menée en matière de sécurité routière au cours des dernières années dans le département. Elle s'expliquerait également par l'ouverture progressive de l'autoroute A89, qui a réduit le trafic sur la route nationale 89. Pour ce qui est des évolutions contrastées entre différents centres de secours en matière d'accidents de la circulation, le SDIS a indiqué ne pas disposer d'éléments d'appréciation qui lui permettent d'en apprécier les raisons (le travail d'enquête relatif aux circonstances des accidents relevant des services de police et de gendarmerie).

Enfin, les données montrent également, presque pour tous les centres d'intervention et de secours, une très forte croissance des secours à victimes et des aides à personnes (+ 46 % entre 2003 et 2008). Le SDIS a indiqué qu'il lui était difficile d'apprécier les raisons objectives de cette augmentation. Elle pourrait trouver sa source dans l'évolution démographique de la population et l'augmentation du nombre de personnes âgées maintenues à domicile. Mais les outils statistiques dont disposent le SDIS ne lui permettent pas d'effectuer une analyse plus fine des circonstances d'évolution de ces interventions.

La Chambre rappelle l'intérêt qu'il pourrait y avoir pour le SDIS d'affiner les raisons sous-jacentes aux évolutions précitées. En effet :

- pour les accidents de la circulation, les évolutions contrastées entre centres d'interventions et de secours justifieraient des analyses particulières pour cibler des facteurs de risques propres à telle ou telle zone géographique afin de permettre aux autorités compétentes (Etat, Département) d'y mener des actions de renforcement de la sécurité ;

- pour les secours à victimes et personnes, un diagnostic plus précis mériterait d'être réalisé pour en comprendre les causes et pour savoir où et à quels moments ont lieu la majorité de ces interventions. En effet, il importe de pouvoir déterminer en quelles proportions cette croissance des interventions demandées au SDIS pourrait s'expliquer soit par la carence des gardes de la médecine de ville (la nuit et en fin de semaine), par des facteurs saisonniers (tourisme, ...) ou par d'autres raisons. Sur la base d'un tel diagnostic plus précis, des solutions pourraient éventuellement être recherchées, en interne ou en partenariat avec d'autres institutions ou organisations afin, si possible, de contenir ou de limiter la croissance de ces interventions du SDIS.

Sur ce dernier point, des solutions ont déjà été explorées par le SDIS 24. Par exemple, la signature en février 2007 d'une convention tripartite entre le SDIS, le centre hospitalier de Périgueux (siège du SAMU) et les représentants des transporteurs sanitaires privés a permis de clarifier les missions respectives et le fonctionnement de l'aide médicale d'urgence en Dordogne et de diminuer notablement les interventions du SDIS 24 pour carence des transporteurs sanitaires privés. Les actions entreprises en vue d'améliorer le fonctionnement du centre de traitement de l'alerte, déjà mentionnées au point 1.1.E ci-dessus, pourraient également contribuer à clarifier et à faire évoluer cette situation. Par ailleurs, le SDIS a développé un partenariat avec une association d'information et de conseil aux personnes âgées ou handicapées.

Il convient aussi de signaler que le projet précité de convention triennale à passer avec le Département de la Dordogne insiste sur cette problématique et rappelle la nécessité d'un partenariat actif avec les autres acteurs de la politique de secours afin que le traitement de l'alerte aboutisse à une réponse publique qui prenne en compte les nouvelles demandes de proximité dans des domaines jusqu'alors traités indépendamment de l'alerte opérationnelle.

2.2. LA REPARTITION TERRITORIALE DE L'ACTIVITE DU SDIS 24

A. La définition des diverses catégories de centres d'incendie et de secours

L'article L. 1424-1 du CGCT dispose que les centres d'intervention et de secours (CIS) comprennent des centres de secours principaux (CSP), des centres de secours (CS) et des centres de première intervention (CPI). Les critères de ce classement sont précisés par l'article R. 1424-39 du CGCT :

- les CSP assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ;
- les CS assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ;
- les centres de première intervention assurent au moins un départ en intervention.

L'article R. 1424-39 du CGCT précise en outre que chaque centre d'incendie et de secours dispose, selon la catégorie à laquelle il appartient, d'un effectif lui permettant au minimum d'assurer la garde et les départs en intervention dans les conditions ci-dessus définies.

En application du règlement opérationnel du SDIS 24 (arrêté préfectoral du 2 septembre 2004), le corps départemental rassemble 41 centres d'incendie et de secours (CIS) autour de trois groupements territoriaux (Périgueux, Bergerac et Sarlat). Les CIS y sont classés en fonction du SDACR par ordre d'importance décroissante selon le produit du nombre de sorties/jour par le nombre de sorties/100 habitants au cours des 6 à 10 dernières années connues. La mise en œuvre de ces critères a abouti à la répartition suivante :

- 3 Centres de secours renforcés avec garde permanente, capables de mener simultanément au moins trois missions (CSR 3), à savoir, Périgueux, Bergerac et Sarlat ;
- 3 Centres de secours renforcés sans garde permanente (mais avec une garde au centre pendant les heures ouvrées), capables de mener simultanément au moins deux missions (CSR 2), à savoir Terrasson, Ribérac et Nontron ;
- 19 Centres de secours (CS) avec une garde au centre pendant les heures ouvrées (pour répondre aux risques saisonnier) et capables d'effectuer jusqu'à deux missions simultanées ;
- 16 CPI sans garde assurée au centre mais capables d'assurer au moins une mission.

La Chambre observe que, dans le cas du SDIS 24, le classement légal et réglementaire (en CSP, CS et CPI) n'est pas littéralement respecté. De plus, selon les documents émanant du SDIS et qui détaillent, pour chaque centre, son effectif normal et minimal, il s'avère que très peu de centres ont un effectif minimum permanent continuellement supérieur à 8 en toute période (diurne, nocturne et week end). Seuls les centres de Périgueux, Sarlat et Bergerac sont dans ce cas. Par ailleurs, les centres d'Excideuil, Nontron, Saint Astier, Lalinde, Montpon, Mussidan Ribérac, Terrasson et Thenon y arrivent presque, avec toutefois des faiblesses d'effectifs, en particulier pour les périodes diurnes (ce qui renvoie aux difficultés du recrutement de sapeurs pompiers volontaires disponibles le jour pour assurer des astreintes). Il n'est donc pas certain

que tous les centres classés actuellement en CSR ou CS remplissent bien les critères de leur classement.

Par ailleurs, d'après le règlement opérationnel du SDIS 24, diverses communes de Dordogne sont défendues en premier appel ou en second appel par des centres de secours de Gironde, du Lot, de Corrèze, de Charente, de Haute Vienne ou du Lot et Garonne. Quant au SDIS 24, il défend en premier ou en second appel quelques communes de Corrèze. Or, aucune convention n'a été passée avec les SDIS voisins pour la coordination des actions et/ou pour le remboursement des frais occasionnés par l'intervention de ces SDIS en dehors de leur territoire. La Chambre prend toutefois acte du fait que cette situation est en cours de régularisation.

B. L'activité et les moyens des différents centres d'incendie et de secours

La part de la population de la Dordogne défendue en premier appel se répartit comme suit entre les différentes catégories de CIS : 43,8 % pour les trois CSR 3, 8,1 % pour les trois CSR 2, 35,5 % pour les dix neuf CS et 12,6 % pour les seize CPI.

Nonobstant les problèmes de fiabilité des données susmentionnées, les constats suivants se dégagent des données chiffrées produites par le SDIS 24.

a. L'existence de disparités importantes pour ce qui est de l'activité des différentes catégories de CIS

Les constats qui suivent distinguent les interventions⁴, les sorties de centres⁵ et les sorties d'engins⁶. Ils mettent en évidence de fortes différences entre les CSR3, les CSR2, les CS et les CPI si on rapporte leur activité à la population défendue en premier appel par chacune des ces catégories. Ces différences sont amplifiées lorsqu'on rapporte l'activité aux moyens en personnel.

1- Les trois CSR 3 ont effectué 45 % du total annuel moyen des sorties de 1998 à 2007 inclus, soit un pourcentage proche de la part de la population défendue en premier appel (43,8 %), avec un volume annuel moyen d'environ 716 sorties pour 10 000 habitants. Si l'on considère le nombre annuel moyen d'interventions de 2003 à 2007 inclus, les CSR 3 en ont effectué 46 %, avec un volume annuel moyen de 488 interventions pour 10 000 habitants.

Pour les CSR3, le nombre moyen 2003-2007 d'interventions s'établit à 117 interventions par an et par sapeur pompier professionnel (SPP) + sapeur pompier volontaire (SPV) opérationnel + membre du service médical (SM), sur la base d'une moyenne de 4,78 agents opérationnels par intervention⁷. La moyenne 2003-2008 des sorties d'engins s'établit à 131 par agent opérationnel et par an sur la base d'une moyenne de 3,77 agents opérationnels par intervention⁸.

2- Les trois CSR 2 ont effectué 11 % du total annuel moyen des sorties de 1998 à 2007 inclus, soit un pourcentage supérieur à la part de la population défendue en premier appel (8,1 %), avec un volume annuel moyen d'environ 997 sorties pour 10 000 habitants. Si l'on

⁴ Une intervention est constituée de toute demande de secours donnant lieu à l'engagement d'un ou plusieurs véhicules.

⁵ Une sortie de centre est constituée par chaque sollicitation d'un centre de secours. Une intervention peut donner lieu à plusieurs sorties.

⁶ Une sortie de centre peut donner lieu à l'engagement de plusieurs véhicules de ce centre comptabilisés en sorties d'engins.

⁷ Ce chiffre de 4,78 est la moyenne 2004-2007 des données de référence produites par le SDIS 24 en cours d'instruction.

⁸ Ce chiffre de 3,77 est la moyenne 2003-2008 des données de référence produites par le SDIS 24 en cours d'instruction.

considère le nombre annuel moyen d'interventions de 2003 à 2007 inclus, les CSR 2 en ont effectué 9 %, avec un volume annuel moyen de 518 interventions pour 10 000 habitants.

Pour les CSR2, le nombre moyen 2003-2007 d'interventions s'établit à 53 interventions par an et par SPP + SPV opérationnel + SM. La moyenne 2003-2008 des sorties d'engins s'établit à 73 par agent opérationnel et par an.

3- Les dix neuf CS ont effectué 34 % du total annuel moyen des sorties de 1998 à 2007 inclus, soit un pourcentage légèrement inférieur à la part de la population défendue en premier appel (35,5 %), avec un volume annuel moyen d'environ 667 sorties pour 10 000 habitants. Si l'on considère le nombre annuel moyen d'interventions de 2003 à 2007 inclus, les CS en ont effectué 33 %, avec un volume annuel moyen de 437 interventions pour 10 000 habitants.

Pour les CS, le nombre moyen 2003-2007 d'interventions s'établit à 51 interventions par an et par SPP + SPV opérationnel + SM. La moyenne 2003-2008 des sorties d'engins s'établit à 60 par agent opérationnel et par an.

4- Les seize CPI ont effectué 10 % du total annuel moyen des sorties de 1998 à 2007 inclus, soit un pourcentage inférieur à la part de la population défendue en premier appel (12,6 %), avec un volume annuel moyen d'environ 579 sorties pour 10 000 habitants. Si l'on considère le nombre annuel moyen d'interventions de 2003 à 2007 inclus, les CPI en ont effectué 11 %, avec un volume annuel moyen de 420 interventions pour 10 000 habitants.

Pour les CPI, le nombre moyen 2003-2007 d'interventions s'établit à 28 interventions par an et par SPV opérationnel + SM (il n'y a pas de SPP dans les CPI). La moyenne 2003-2008 des sorties d'engins s'établit à 30 par agent opérationnel et par an.

5- D'une manière assez générale, entre 2003 et 2007, l'ensemble des CIS a connu une croissance de ses interventions de 18 %. Quelques exceptions sont toutefois observables : l'un des trois CSR 2, celui de Terrasson, a connu une baisse de 15 % de son nombre d'interventions au cours de cette période, ce qui a fortement influencé le taux d'évolution de l'ensemble de sa catégorie ; trois CS ont également vu leurs nombres d'interventions baisser au cours de la période (Belves -6%, Saint Cyprien -9 %, La Coquille -9 %), tout comme quatre CPI (Saint Méard de Gurson -3%, Piegut-Pluviers -14 %, Monpazier -20 %, Abjat -22 %) ;

6- En moyenne annuelle 2002-2007, presque tous les CPI (hormis Le Lardin et Eymet) ont effectué moins de 200 interventions ; cinq d'entre eux ont effectué moins de 100 interventions (Villefranche du Périgord -95- ; Saint Méard de Gurçon -68- ; Javerlhac -60- ; Abjat -44- ; Saint Martin de Gurson -40-) ;

7- S'agissant des évolutions d'activités par types d'interventions, elles ont été assez similaires dans la plupart des CIS pour presque tous les types d'interventions : forte hausse des secours à victimes (+36 % en global) des opérations diverses (+ 19% en global et des aides à personnes (+74 % en global), et forte baisse des interventions pour incendies (- 33 % en global). S'agissant toutefois des interventions pour incendies, le CSR3 de Sarlat se caractérise par un nombre d'interventions inchangé entre 2003 et 2007 ;

8- S'agissant plus particulièrement des accidents de la circulation, la tendance globale entre 2003 et 2007 est également à la baisse des interventions, avec toutefois une situation assez contrastée selon les CIS et des exceptions notables d'évolutions à la hausse, déjà détaillées précédemment, au point 2.1.B.

9- Le SDIS essaie également de procéder à des comparaisons incluant les durées moyennes d'intervention, lesquelles peuvent varier notablement selon leur localisation (urbaine ou rurale).

b. L'existence de disparités de moyens assez fortes entre les différentes catégories de CIS

Ces différences apparaissent lorsque l'on rapporte les moyens des CIS à la part de la population départementale qu'ils défendent en premier appel.

1- Les disparités constatées en termes de moyens humains dédiés aux secours

- les trois CSR 3 disposent au total de 310 sapeurs pompiers professionnels (SPP) et volontaires (SPV) opérationnels (soit 25 % du total des effectifs des SPP + SPV opérationnels), et de 24 agents de secours médical (SM) (soit 19 % des effectifs de SM). Leur effectif global (SPP + SPV opérationnels + SM) s'établit par conséquent à 334, soit 19,9 agents pour 10 000 habitants défendus en 1^{er} appel ;

- les trois CSR 2 disposent au total de 131 SPP et SPV opérationnels (soit 10 % du total des effectifs des SPP et SPV opérationnels), et de 14 agents de SM (soit 11 % des effectifs de SM). Leur effectif global (SPP + SPV opérationnels + SM) s'établit par conséquent à 145, soit 46,9 agents pour 10 000 habitants défendus en 1^{er} appel ;

- les dix neuf CS disposent au total de 500 SPP et SPV opérationnels (soit 40 % du total des effectifs des SPP + SPV opérationnels), et de 57 agents de SM (soit 46 % des effectifs de SM). Leur effectif global (SPP + SPV opérationnels + SM) s'établit par conséquent à 557, soit 41 agents pour 10 000 habitants défendus en 1^{er} appel ;

- les seize CPI disposent au total de 314 SPV opérationnels (soit 25 % du total des effectifs des SPP + SPV opérationnels), et de 30 agents de SM (soit 24 % des effectifs de SM). Leur effectif global (SPV opérationnels + SM) s'établit par conséquent à 344, soit 71,2 agents pour 10 000 habitants défendus en 1^{er} appel ;

Globalement, les trois CSR 3, qui défendent plus des deux cinquièmes de la population en 1^{er} appel, n'utilisent donc qu'un quart de l'effectif opérationnel. A l'autre extrême, les seize CPI, qui défendent un huitième de la population en 1^{er} appel, utilisent également un quart de l'effectif opérationnel. Ces données doivent toutefois être interprétées avec prudence, dans la mesure où les CSR3 recourent pour l'essentiel à des SPP alors que les CS et CPI recourent presque exclusivement à des SPV, nettement moins disponibles. Or, les résultats de ces analyses auraient certainement été différents si, au lieu de prendre en compte les effectifs SPP-SPV, on avait pris en compte la répartition des charges de personnel du SDIS par centre de secours (un SPP coûtant nettement plus cher qu'un SPV).

2- Les disparités constatées pour le recours aux pompiers professionnels et pour le développement du volontariat.

- les trois CSR 3 disposent au total de 126 SPP, soit 72 % du total des effectifs des SPP (hors 49 SPP en poste à la direction du SDIS). En revanche, leur effectif total de SPV (206) ne représente que 18 % de l'ensemble des SPV (hors 10 SPV en poste à la direction), soit 12,3 SPV pour 10 000 habitants ;

- les trois CSR 2 disposent au total de 21 SPP, soit 12 % du total des effectifs des SPP (hors 49 SPP en poste à la direction du SDIS). Leur effectif total de SPV (118) représente 10 % de l'ensemble des SPV (hors 10 SPV en poste à la direction), soit 38,2 SPV pour 10 000 habitants ;

- les dix neuf CS disposent au total de 28 SPP, soit 16 % du total des effectifs des SPP (hors 49 SPP en poste à la direction du SDIS). Leur effectif total de SPV (512) représente 44 % de l'ensemble des SPV (hors 10 SPV en poste à la direction), soit 37,7 SPV pour 10 000 habitants ;

- les seize CPI ne disposent d'aucun SPP. Leur effectif total de SPV (324) représente 28 % de l'ensemble des SPV (hors 10 SPV en poste à la direction), soit 67 SPV pour 10 000 habitants ;

Globalement, le volontariat est donc bien plus développé dans les CSR 2, les CS et les CPI que dans les CSR3. Par exemple pour le CIS de Périgueux, le ratio SPV/10 000 habitants défendus en premier appel s'établit à 10,1 ; il est de 12,5 pour le CIS de Bergerac et de 20,9 pour le CIS de Sarlat. Mais même dans les autres catégories, des exceptions notables sont observables, avec, pour certains centres, des ratios significativement inférieurs aux moyennes de leur catégorie : CSR 2 de Ribérac (24,9), CS de Le Bugue (19,9) CS de Mussidan (26,6), CS de Thiviers (26,9), CPI d'Eymet (38,4), CPI d'Issigeac (39,8), CPI de Le Lardin (43,6) ou CPI de Rouffignac (46,2).

3- Les disparités constatées en termes de volumes des investissements consentis par le SDIS.

Le montant cumulé 2000 à 2008 des investissements réalisés sur les CIS se répartit ainsi :

- 0,468 millions d'euros (M€) réalisés sur les trois CSR 3, soit 3,4% du total des investissements réalisés ;

- 2,616M€réalisés sur les trois CSR 2, soit 18,9% du total des investissements réalisés ;

- 5,320 M€réalisés sur les dix neuf CS, soit 38,5 % du total des investissements réalisés ;

- 4,615 M€réalisés sur les seize CPI, soit 33,4 % du total des investissements réalisés ;

- le reste des investissements réalisés en cumul 2000 à 2008 se répartit entre des travaux effectués sur des CIS mais non ventilés par catégories (0,410 M€) et des travaux réalisés au siège du SDIS (0,401 M€) ;

Ces éléments traduisent la priorité donnée par le SDIS, au cours de la période 2000 à 2008, à la reconstruction et/ou la réhabilitation d'un CSR2 (Terrasson), des CS (dont 5 reconstructions ou grosses réparations : Montpon, Mussidan, Saint Astier, La Coquille et Villefranche de Lonchat) et des CPI (dont 6 reconstructions : Eymet, Villamblard, Rouffignac, Beaumont du Périgord, Piegut-Pluviers et Cubjac).

C. La stratégie du SDIS au regard de l'évolution de son activité et de son organisation territoriale

Le département de la Dordogne, 3eme département métropolitain de France en superficie, présente une forte disparité de densité de population. Le président et l'ancien président du CASDIS ont indiqué que le SDACR s'efforce de proposer des objectifs de couverture équitables quelles que soient les densités de populations défendues.

S'agissant de son organisation territoriale, le SDIS 24 se trouve effectivement confronté à une double contrainte :

- la nécessité d'assurer une couverture des risques optimale, garantissant à tous les habitants de la Dordogne des interventions efficaces, c'est-à-dire d'un bon niveau et effectuées dans des délais suffisamment brefs, et ce dans un contexte local caractérisé à la fois par l'importance des zones rurales, par l'existence de secteurs assez enclavés en termes de transports et par une activité touristique saisonnière très importante ;

- la nécessité de limiter la croissance de ses dépenses, dans un contexte caractérisé par le plafonnement des contributions des communes et par les limites des contributions pouvant être versées par le Département.

Il est donc nécessaire pour le SDIS d'établir une stratégie lui permettant d'accroître l'efficacité de son fonctionnement, ce qui suppose au préalable une bonne connaissance des risques à couvrir (c'est l'objet du SDACR, qui devrait être revu) mais aussi une connaissance assez fine des moyens existants et de leurs coûts.

Sur ce dernier point, le SDIS a produit des documents montrant une bonne connaissance de la répartition sur l'ensemble du département des moyens humains ainsi que des différents moyens d'intervention. Ses statistiques sont également affinées afin de pouvoir retracer l'activité de chaque centre de secours.

En revanche, à ce jour, le SDIS ne dispose pas de données analytiques qui lui permettraient de connaître précisément les coûts de fonctionnement par CIS et par catégories de CIS. Par exemple, il ne dispose pas à ce jour de données permettant de rendre compte de la répartition par CIS des coûts de personnel (étant rappelé que le coût annuel moyen de rémunération d'un SPP est significativement supérieur au coût annuel moyen de rémunération d'un SPV) ainsi que des coûts d'entretien, d'amortissement et de remplacement des véhicules et des locaux utilisés.

Or de tels éléments permettraient, par exemple, de calculer, pour chaque CIS, des ratios tels le coût moyen par type de sorties et/ou d'interventions ainsi que de s'interroger, le cas échéant, sur les raisons des écarts de coûts existant entre des CIS similaires, et, en tant que de besoin, sur les mesures correctrices à mettre en œuvre.

Le croisement de ces données avec d'autres considérations (nature spécifique des risques, accessibilité de la zone couverte, délais d'intervention,) permettrait alors au SDIS d'enrichir sa réflexion stratégique sur plusieurs points :

- la question du caractère optimal du maillage territorial des CIS, afin qu'il soit à la fois le plus efficace (pour la couverture des risques) et le plus efficient possible (c'est-à-dire effectué au meilleur rapport qualité-coût) ;

- la question des coopérations à développer et des économies d'échelle à rechercher à travers le partenariat avec certains SDIS voisins, pour la couverture des risques sur des communes limitrophes du département ;

- la question de l'articulation, au sein des CIS qui disposent à la fois de SPP et de SPV, entre les missions exercées par ces catégories de personnels, notamment pour étudier les éventuels gains d'efficacité possibles par le développement du volontariat et/ou par une organisation différente des interventions respectives pour certains types de missions.

2.3. L'EXERCICE D'AUTRES ACTIVITES PAR LE SDIS

A. L'exercice de diverses activités facultatives

Les alinéas 1 et 2 de l'article L. 1424-42 du CGCT disposent que le SDIS n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L 1424-2. S'il procède à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du CASDIS.

D'une manière générale, le SDIS 24 a précisé qu'il ne souhaite pas développer des missions facultatives susceptibles de compromettre sa capacité opérationnelle pour ses missions obligatoires. Toutefois, le CASDIS a statué sur trois catégories de missions :

- pour la destruction de nids d'hyménoptères, la priorité est donnée à la destruction par des entreprises privées, en l'absence de situations d'urgence. Le SDIS n'intervient gratuitement qu'en cas de péril immédiat ou si les nids sont situés sur la voie ou dans des bâtiments publics. Les interventions du SDIS en ce domaine ont été assez variables au cours de la période ; il y en a eu en tout 449 en 2007 dont 181 facturées à 50 € chacune (80 € lorsque des moyens particuliers de grimpage ont été mis en œuvre) ;

- pour la mise à disposition de moyens du SDIS pour des actions de sécurisation ou de prévention lors de manifestations privées, une convention est passée avec les commanditaires de l'intervention. Quatre interventions ont été menées à ce titre en 2007 (pour une facturation globale de 2 704 €) ;

- pour la présidence des jurys d'examens de qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, des participations financières sont également demandées par le SDIS.

B. L'intervention du SDIS en matière d'évacuation et de transports sanitaires

Les alinéas 3 et 4 de l'article L. 1424-42 du CGCT en vigueur depuis le 28 février 2002 disposent que les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas des évacuations d'urgence au sens de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des SAMU. Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le SDIS et l'hôpital siège du SAMU, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale. Toutefois, ledit arrêté n'a été publié que le 7 décembre 2006 (il s'agit de l'arrêté du 30 novembre 2006 - NOR: INTE0600951A).

Dans sa version antérieure, applicable entre le 4 mai 1996 et le 27 février 2002, l'article L.1424-42 ne mentionnait pas explicitement ce type d'interventions du SDIS et disposait simplement que, lorsqu'il avait effectué des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, le SDIS pouvait demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration.

Le CASDIS a accepté, par délibération du 20 décembre 1999, la signature d'une convention annuelle avec le Centre hospitalier de Périgueux, qui est le siège du SAMU en Dordogne. Par la suite, cette délibération de 1999 a servi de fondement juridique à la signature, chaque année d'une nouvelle convention comportant notamment le décompte passé du nombre d'interventions et le montant forfaitaire de base facturé par le SDIS pour les transports assurés par lui à la demande du SAMU.

Le Centre hospitalier a précisé que le décompte des interventions du SDIS a été réalisé conformément aux circulaires DDSC/SDSP/BSIS n° 400 du 1er octobre 2003 et DHOS/P4/F2 n°486 du 13 octobre 2003, qui disposent que « *les deux parties dresseront contradictoirement le constat du nombre d'interventions effectuées par le S.D.I.S. à la demande du médecin régulateur du Centre 15 suite à une indisponibilité des transporteurs sanitaires privés...ce constat vaudra constatation de service fait* ».

Malaises ou maladies à domicile - situations de carence (*)	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2003-2007
A- données transmises à la DSC	nc	nc	1 942	1 126	1 291	nc
B- données recalculées par le SDIS en 2009	1 606	1 848	1 861	1 609	1 285	8 209
C- données figurant sur les conventions annuelles passées avec le CH de Périgueux (SAMU)	1 095	790	965	1 009	1 220	5 079
Ecart B-C	511	1 058	896	600	65	3 130
Tarif forfaitaire appliqué	90 €	90 €	92 €	105 €	105 €	
Manque à gagner pour le SDIS	45 990 €	95 220 €	82 432 €	63 000 €	6 825 €	293 467 €

(*) Evacuations par le SDIS faute d'autres moyens de transports sanitaires

De ce fait, le SDIS n'a pas facturé l'ensemble des interventions qu'il avait initialement recensées pour l'évacuation de personnes dans des situations de carence des moyens de transports privés, comme le montre le tableau ci après qui compare les interventions facturées au CH de Périgueux (ligne C du tableau) avec, d'une part les interventions pour carence mentionnées dans les rapports annuels transmis à la DSC (ligne A du tableau) et, d'autre part, avec d'autres données recalculées en mars 2009 par le SDIS (ligne B du tableau). Sur ces bases, le manque à gagner global pour le SDIS 24 s'élèverait à 0,293 M€ en cumul 2003-2007.

Pour expliquer ces écarts entre, d'une part, les sorties que le SDIS 24 estime être liées à la carence des transporteurs privés et, d'autre part, les sorties réellement facturées à ce titre au SAMU, le SDIS a expliqué qu'il n'existait pas d'interface logiciel entre lui et le SAMU pour la totalisation des interventions pour carence, chaque organisme tenant ses propres décomptes. En outre, la qualification de carences peut différer d'un organisme à l'autre. Le SDIS se trouve donc dans l'impossibilité d'imposer une facturation sur la base de ses propres décomptes. Dès lors, il ne peut finalement que valider et facturer les décomptes résultant d'échanges contradictoires avec le Centre hospitalier.

Il apparaît toutefois que la situation s'est atténuée en 2007 avec, d'une part, une forte réduction de l'écart constaté et, par conséquent, de ses implications financières pour le SDIS et, d'autre part, avec une forte réduction des interventions du SDIS pour carence des transports sanitaires privés. Cette diminution est notamment la conséquence de la convention tripartite signée le 5 février 2007 entre le SDIS, le CH de Périgueux et les représentants des transporteurs sanitaires privés pour clarifier les missions respectives et le fonctionnement de l'aide médicale d'urgence dans le département de la Dordogne.

C. Les interventions du SDIS sur le réseau routier et autoroutier concédé

Les alinéas 6, 7 et 8 de l'article L.1424-42 du CGCT disposent que les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers. Les conditions de cette prise en charge sont déterminées par une convention entre les SDIS et les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances.

Le SDIS 24 a passé le 16 décembre 2005, une convention avec la société Autoroutes du Sud de la France (ASF), concessionnaire de l'autoroute A89. Cette signature avait été autorisée par délibération exécutoire du bureau du CASDIS en date du 18 novembre 2005. La concordance de cette convention avec la convention type annexée à l'arrêté interministériel du 7 juillet 2004 modifié a été vérifiée et n'appelle pas d'observation. Les montants facturés à ce titre à ASF ont représenté 22 079 € en 2005, 26 147 € en 2006 et 24 515 € en 2007).

D. Les interventions du SDIS en dehors du département

De 2003 à 2008 inclus, le SDIS 24 a été amené à plusieurs reprises à intervenir en dehors du département de la Dordogne. Toutes ces interventions ont eu lieu en France métropolitaine (à l'exception d'une mission d'appui « feux de brousse » de 34 jours en Nouvelle Calédonie, en 2006). Le SDIS 24 a précisé que toutes ces interventions rentraient dans le cadre des renforts sollicités par le Centre opérationnel zonal sud-ouest suite à la demande du préfet de la zone de défense ou du Centre opérationnel interministériel de gestion de crises.

Les interventions des SDIS à l'extérieur de leur département sont régies par les articles R. 1424-47 à 50 du CGCT ainsi que par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui précise notamment en son article 27 les modalités financières de ces interventions. Ainsi, « (...) l'Etat prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat. (...) ». Les modalités de cette prise en charge ont été précisées par la circulaire NOR/INT/K/05/00070/C du 29 juin 2005.

Cette même circulaire rappelle également les règles applicables avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-811 précitée, à savoir celles issues des dispositions de l'article 13 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 : lorsque l'intervention d'un SDIS hors de son département était sollicitée dans le cadre d'un plan ORSEC dans la même zone de défense ou de la même région, les frais étaient supportés par chaque SDIS intervenant, sans prise en charge par l'Etat ou par la collectivité bénéficiaire ; en revanche, si l'intervention n'entrait pas dans le cadre d'un plan ORSEC, le SDIS intervenant hors de son département était indemnisé par les communes bénéficiaires des secours.

Or, selon les informations produites par le SDIS 24, aucune de ses interventions extérieures, tant au titre de renforts feux de forêts (dans le Var, dans l'Hérault, dans les Landes et en Gironde en 2003 ainsi qu'en Gironde et dans le Sud en 2005), d'interventions sur inondations ou orages (en Tarn et Garonne et en Corrèze en 2003) ou au titre du déclenchement du plan Polmar dans les Landes (en 2003) n'a fait l'objet d'une demande de remboursement aux communes concernées (avant 2004) ou au Ministère de l'intérieur (après 2004). Il convient toutefois de signaler que certaines interventions de 2003 relevaient peut-être du déclenchement d'un plan ORSEC (ou équivalent) à l'intérieur de la zone de défense Sud Ouest (ce qu'il n'a pas été possible de déterminer précisément au vu des documents produits par le SDIS).

Le tableau ci-après constitue une ébauche approximative d'évaluation du coût de ces interventions externes du SDIS pour lesquelles il n'a obtenu aucun remboursement de frais. Les hypothèses utilisées pour cette simulation figurent sous le tableau.

	2003	2005	Total
A- Nombre de jours / agents du SDIS 24 intervenant à l'extérieur du département	890,5	112	
B- Montant moyen de la vacation horaire de base, tous grades confondus (*)	7,65 €	7,65 €	
C - (= B x 16) Montant journalier (16 vacations) (**)	122,40 €	122,40 €	
D- Forfait repas journalier (***)	12,00 €	12,00 €	
E- Coût en personnel [= A x (C+D)]	119 683 €	15 053 €	134 736 €
Nombre de jours / véhicules du SDIS intervenant à l'extérieur du département	307	38	345
F- Coût véhicule pour le SDIS (sur la base d'un forfait journalier de 200€ par véhicule)	61 400	7 600	69 000
G- Coût total pour le SDIS des interventions hors département (= E + F) (****)	181 083	22 653	203 736

(*) Arrêté du 17 mars 1998 NOR : INTE9800121A, en vigueur jusqu'au 31 août 2006.

(**) La base de 16 vacations est celle définie par l'arrêté du 21 juin 2004 relatif au versement aux sapeurs pompiers volontaires d'un montant forfaitaire journalier pour les missions interdépartementales ou internationales. L'indemnisation des SDIS sur cette base, quel que soit le statut des SP engagés (volontaires ou professionnels) est prévue par la circulaire NOR/INT/K/05/00070/C du 29 juin 2005.

(***) Forfait établi par la circulaire NOR/INT/K/05/00070/C du 29 juin 2005

(****) Pour les véhicules, la circulaire NOR/INT/K/05/00070/C du 29 juin 2005 établit des règles de calcul incluant des frais réels (carburants, péages) et des frais forfaitaires pour l'usure des pneumatiques. Il a été décidé dans cette simulation de retenir un forfait moyen de 200 € par véhicule engagé et par jour.

Selon ces hypothèses de base, qui mériteraient évidemment d'être affinées au regard des règles établies par la circulaire du 29 juin 2005 précitée, le coût pour le SDIS 24 de ses interventions hors département, en 2003 et en 2005, non indemnisées par les communes bénéficiaires (en 2003, pour un montant estimé de 0,181 M€) ou par l'Etat (depuis 2004, pour un montant estimé de 0,023 M€), peut donc être évalué au total à environ 0,204 M€

3. LES COOPERATIONS ENTRE LE SDIS ET D'AUTRES ORGANISMES

3.1. LA CONVENTION A PASSER AVEC LE DEPARTEMENT

En application du second alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT, issu de la loi n°2004-811 du 13 août 2004, les relations entre le Département et le SDIS et, notamment, la contribution financière du Département, font l'objet d'une convention pluriannuelle.

Le SDIS 24 a indiqué n'avoir passé aucune convention de ce type jusqu'en 2008 inclus. Toutefois, une convention triennale 2009-2011 doit être signée en 2009 avec le Département de la Dordogne, le projet de cette convention a été soumis au CASDIS lors de sa réunion du 13 mars 2009.

Ce projet fait bien le point sur la situation du SDIS, sur les grands enjeux à venir, sur les objectifs à poursuivre, sur les moyens à mettre en œuvre à cette fin et sur les contributions qu'apportera, dans ce cadre, le Conseil général. Certains de ses éléments stratégiques ont déjà été mentionnés dans divers points précités du présent rapport. Ses aspects plus spécifiquement financiers seront évoqués au point 5.3. ci-après.

Ce projet de convention prévoit plusieurs actions de coopération et/ou de mutualisation de moyens entre le SDIS et le Département, qui conviendraient en particulier :

- de travailler ensemble sur la gestion de la trésorerie, la gestion de la dette et l'analyse financière ;
- de développer un partenariat dans le cadre du développement des réseaux de télécommunication à haut débit, des réseaux radios, de la gestion et du traitement de l'alerte et dans celui de la politique de sécurité et de santé au travail ;
- d'étudier les conditions de partenariat voire de mutualisation des structures existantes en matière de gestion de parc matériels roulants ;
- de travailler ensemble sur les modes de gestion des ressources humaines, notamment dans le domaine de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;
- de développer une coordination dans trois domaines : le secours de proximité, le traitement de l'alerte et les technologies de l'information en tant qu'outils partagés.

La Chambre observe donc que, bien que mis en œuvre avec retard, le conventionnement en cours de finalisation en début 2009 entre le SDIS et le Département présente un caractère globalement satisfaisant.

3.2. LA COOPERATION ET/OU LA MUTUALISATION DE MOYENS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION

Deux actions menées par le SDIS 24 peuvent être mentionnées en ce domaine :

- pour diminuer certains frais de gestion, le SDIS mène des actions de formation en commun avec le SDIS de Gironde, qui dispose d'un plateau technique à cet effet ;
- par ailleurs, le SDIS 24 est membre d'un groupement d'intérêt public lui permettant de mutualiser certains investissements et certaines opérations de gestion pour l'exercice de ses missions obligatoires de prévention et d'évaluation des risques de sécurité civile ainsi que de préparation des mesures de sauvegarde et d'organisation des moyens de secours.

Par ailleurs, des réflexions seraient en cours pour la constitution d'un groupement de commandes des SDIS d'Aquitaine.

4. LE PERSONNEL DU SDIS

4.1. LES EVOLUTIONS DES EFFECTIFS

Pour assurer le fonctionnement de ses services et les missions qui lui sont confiées, le SDIS 24 emploie, d'une part, des agents permanents, à savoir des SPP, des membres du service de santé et de secours médical (SSSM) et des personnels administratifs et techniques (PATS) et, d'autre part, des volontaires, à savoir des SPV et des membres du SSSM volontaires.

A. L'évolution des emplois permanents

L'examen de l'évolution 2003-2008 des emplois pourvus de personnel permanent met en évidence une croissance marquée des effectifs de SPP, qui sont passés de 202 à 229 entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2008, soit une hausse de 13 %. Cette augmentation, qui s'est produite en réalité entre 2003 et 2005, résulte des décisions prises pour la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) par les délibérations du CASDIS du 25 janvier 2002 et du 22 mars 2002, lesquelles ont prévu la création de 40 emplois nouveaux

de SPP (13 d'entre eux ayant été créés dès 2002). L'essentiel de l'augmentation des effectifs de SPP a concerné les grades de sous-officiers (+ 26 emplois pourvus au cours de la période 2003-2008).

Les emplois pourvus de personnels administratifs permanents sont passés de 55 à 76 sur la période. Toutefois, cette hausse importante de 21 emplois doit être relativisée par le fait qu'elle s'est également accompagnée de la disparition et de l'intégration de 16 emplois jeunes.

Les emplois pourvus de personnels techniques permanents sont, quant à eux, passés de 26 à 28 sur la période.

S'agissant de sa stratégie à venir en matière de recrutements de personnels permanents, le SDIS a indiqué avoir prévu pour 2009 une évolution des charges de personnel limitée à 2,35 % et à 3% pour les vacances. L'objectif du SDIS 24 est désormais de fonctionner à effectif de personnel permanent constant, aucun recrutement supplémentaire n'étant envisagé, excepté pour le remplacement des départs en retraite et des mutations.

B. L'évolution des effectifs des SPV et des membres volontaires du SSSM

En application de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 et du décret n°99-1039 du 10 décembre 1999, les SPV participent aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées sur l'ensemble du territoire aux services d'incendie et de secours.

Dans le cas du SDIS 24, le nombre de SPV est passé de 1037 à 1 146 entre le 01/01/2003 et le 01/01/2008 soit une augmentation de 11 %. Sur la même période, le nombre de membres volontaires du SSSM est passé de 136 à 144, soit une hausse de 6%.

A ces chiffres, il convient aussi de rajouter les SPP qui sont également SPV en dehors de leur temps de travail, dont le nombre s'élevait à 121 au 01/01/2008 soit 49% de plus qu'au 01/01/2003.

C. Les comparaisons des effectifs de sapeurs pompiers du SDIS 24 avec d'autres SDIS

Les comparaisons pouvant être faites sur la base des statistiques nationales élaborées par la DSC mettent en évidence les constats suivants :

- s'agissant des SPP, les effectifs du SDIS 24 pour 100 000 habitants (58 SPP) se situaient en 2007 dans la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (58 SPP) et ce même s'ils étaient alors inférieurs à ceux de différents SDIS proches (Charente, Tarn, Haute Vienne ou Lot et Garonne).

- en revanche, s'agissant des SPV, les effectifs du SDIS 24 pour 100 000 habitants (332 SPV) se situaient en 2007 bien en dessous de la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (427 SPV), et ce en dépit du fait que les SDIS proches précités étaient dans une situation similaire à celle du SDIS 24.

D. L'action en faveur du développement du volontariat

Le développement du volontariat constitue par conséquent un réel enjeu pour le SDIS 24, qui a mis en place dès mai 2000 une cellule du volontariat et de la prospective, laquelle a mené différentes actions auprès des employeurs (publics et privés) mais aussi en direction des sapeurs pompiers volontaires ainsi que d'autres organismes susceptibles de concourir au développement du volontariat.

Dans son précédent rapport d'observations définitives en date du 21 mars 2006, la Chambre avait relevé que, fin 2003, environ 310 conventions de disponibilité opérationnelle et pour suivre des formations avaient été signées avec des employeurs de SPV, ce qui concernait alors près de 26 % des effectifs desdits SPV. Selon les informations produites par le SDIS, au 31 décembre 2008, le nombre de conventions s'établissait à 413, dont 151 négociées pour des salariés du secteur privé et 262 pour des agents des services publics ; près de 33 % des SPV étaient alors concernés par ces conventions, qui avaient été signées au total par 203 employeurs, dont 103 privés et 100 publics. La Chambre prend donc acte de cette croissance du nombre de conventions signées.

La Chambre avait également relevé dans son précédent rapport que le SDIS 24 n'avait pas mis en œuvre les dispositions de l'article 3 de la loi du 3 mai 1996 précitée, qui prévoient que « *lorsqu'une convention est conclue entre l'employeur d'un SPV et le SDIS, les parties fixent le seuil d'absences au-delà duquel les nouvelles autorisations d'absence donnent lieu à une compensation financière et en précisent les conditions* ». Le SDIS a indiqué que la situation n'avait guère évolué depuis mais a expliqué n'avoir pas été sollicité par les entreprises à cet effet. Il a aussi indiqué que les dispositions relatives au mécénat d'entreprises permettent de négocier la disponibilité opérationnelle sans que les employeurs soient intéressés par la compensation financière précitée : en 2008, 14 entreprises privées ont bénéficié de ces dispositions relatives au mécénat (soit 15 SPV concernés en tout).

Au regard de l'évolution des effectifs des SPV entre 2003 et 2008, il semble donc que les actions menées par le SDIS 24 produisent des effets. Le développement du volontariat a peut-être aussi en partie été stimulé par les mesures réglementaires prises en 2005 pour la mise en œuvre du versement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance. Les actions du SDIS 24 mériteraient toutefois d'être poursuivies, au regard de la faiblesse encore persistante, en 2007, de ses effectifs de SPV.

4.2. LA FORMATION DES SAPEURS POMPIERS

La formation des sapeurs pompiers est régie par diverses dispositions législatives et réglementaires (article L. 1424-37 du CGCT et article 13 du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 modifié pour les SPV, article R. 1424-52 du CGCT et arrêté du 4 janvier 2006 modifié relatif au schéma national des emplois, des activités et des formations des SPP et SPV).

Le SDIS 24 s'est doté d'un service « formation – sport », intégré au groupement fonctionnel des ressources humaines, qui assure la mise en place et la gestion de la formation de tout le personnel du SDIS. Ce service est doté de divers moyens en véhicules et autres (le SDIS s'est notamment doté en 2007 d'un simulateur de feu en milieu clos).

Les sessions de formation sont assurées par des sapeurs pompiers et par des intervenants spécialisés, soit dans les groupements territoriaux, soit à l'école départementale (qui est une entité intégrée au SDIS 24, sans existence juridique autonome). Le SDIS 24 a produit en cours d'instruction les calendriers de formation 2007 et 2008. L'offre proposée est élaborée en conformité avec les objectifs fixés par le SDACR et correspond a priori aux besoins du corps départemental.

L'examen des données issues des bilans pédagogiques et financiers adressés annuellement par le SDIS à la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) montre que, entre 2003 et 2007, le nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une formation a diminué de 3%, passant de 3 680 à 3 566 (chiffres incluant non seulement les stagiaires du SDIS formés par lui ou par d'autres organismes, mais aussi les stagiaires formés par le SDIS pour le compte d'autres organismes). Les évolutions sont toutefois contrastées selon les catégories de stagiaires. Ainsi, le nombre de stagiaires en formation initiale a diminué de

43% et celui de stagiaires en formation d'adaptation à l'emploi de 50 %, ce qui s'explique vraisemblablement par le fait que les recrutements nouveaux ont été effectués pour l'essentiel en début de période (de 2002 à 2004). En revanche, le nombre de stagiaires en formation continue a augmenté de 24 %, celui des stagiaires en formation de spécialité de 50% et celui des stagiaires en formation continue de spécialité de 25 %.

Selon les données transmises à la DSC, le montant des crédits consacrés à la formation s'établissait en 2007 à 0,625 M€ Selon les données transmises à la DRTEFP, il s'établissait pour le même exercice à 0,736 M€, l'écart entre ces deux sources de données s'expliquant par le rajout, dans le coût transmis à la DRTEFP, des charges de gestion courantes liées à ces formations. Enfin, selon d'autres sources internes au SDIS produites en cours d'instruction, il se montait à 0,642 M€

Si l'on se réfère aux données transmises à la DRTEFP, les coûts de formation supportés par le SDIS étaient en 2007 d'un niveau presque similaire à celui de 2003, alors qu'ils avaient été moindres de 2004 à 2006. Toutefois, les frais de personnel associés à ces formations (tant pour ce qui concerne la rémunération des formateurs que pour ce qui est des vacances versées aux stagiaires) ont augmenté de manière importante (respectivement de 57 % et de 28 %). LE SDIS a expliqué cette croissance des frais de personnels associés par la mise en place de la formation au maintien des acquis.

4.3. LES ASPECTS PROPRES AUX SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS ET AUX AUTRES AGENTS PERMANENTS

A. Le temps de travail des SPP

En application des décrets n°2001-1382 du 31 décembre 2001, n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié et n°2000-815 du 25 août 2000 modifié, la durée du travail effectif des SPP comprend le temps passé en intervention, les périodes de garde et le service hors rang.

Normalement, la durée de travail effectif des SPP ne peut excéder 12 h consécutives et leur temps de travail annuel est de 1607 heures (1600 heures avant l'intervention du décret n°2004-1307 du 27 novembre 2004). Le CASDIS peut porter l'amplitude journalière de service des SPP à 24 heures consécutives pour tenir compte des nécessités de service. Mais, dans ce cas, au-delà de 8 h d'activités, les SPP ne sont tenus qu'à effectuer des interventions ; pour cette raison, il appartient alors au CASDIS de fixer des temps d'équivalence afin de procéder au décompte annuel du temps de travail, cette durée équivalente devant être comprise entre 2160 h minimum à 2400 h maximum ; en outre cette durée minimale de présence peut être majorée pour les SPP logés.

Pour mettre en œuvre ces dispositions (notamment celles des décrets n°2000-815 et 2001-623 précités relatifs à l'ARTT), le CASDIS a pris quatre délibérations (deux le 25 janvier 2002, une le 22 mars 2002 et une le 9 mai 2002).

Il en a résulté deux protocoles d'accord sur l'ARTT : l'un concernant les SPP officiers (majors, lieutenants, capitaines, commandants, lieutenants colonels et colonels), signé le 25 janvier 2002, et l'autre pour les SPP non officiers (sapeurs, caporaux, sergents et adjudants), signé le 29 mai 2002. Une note de service (n°8/2002 du 8 avril 2002) du directeur départemental du SDIS a en outre précisé les conditions d'application de la mise en œuvre de ces accords.

Or, pour ce qui concerne les obligations de service des SPP non officiers en fonction dans les centre d'intervention et de secours, l'examen de ces divers documents a mis en évidence plusieurs discordances. En effet :

- les dispositions figurant sur les délibérations du CASDIS du 25 janvier 2002 et du 22 mars 2002 ne mentionnent ni la distinction du régime de service instituée entre, d'une part, les trois CSR3 (Périgueux, Bergerac et Sarlat, dont les 126 SPP en fonction en 2008 étaient soumis à une combinaison de cycles de gardes de 12 heures et de 24 heures) et, d'autre part, les autres centres de secours (CSR2 et CS, dont les 49 SPP en fonction en 2008 étaient soumis au régime normal de gardes de 12 heures). Ces délibérations ne mentionnent pas non plus la distinction opérée entre les SPP logés et ceux non logés. Enfin, elles ne mentionnent pas les dispositions transitoires de mise en œuvre de l'ARTT ;

- certes, la dernière délibération du CASDIS, en date du 9 mai 2002, approuve le protocole sur l'ARTT signé le 29 mai 2002. On pourrait donc considérer que cette délibération a annulé et remplacé implicitement les deux précédentes, supprimant de fait toute discordance éventuelle avec le protocole, mais cela n'était pas précisé par la délibération ;

- les discordances observées entre le protocole sur l'ARTT et la note de service du directeur du SDIS n°8/2002 précitée sont encore plus problématiques et ce d'autant plus que cette note de service a été présentée en cours d'instruction comme étant le document de référence du SDIS 24 en la matière :

- . les écarts entre ces deux documents concernaient notamment la période transitoire de mise en œuvre de l'ARTT jusqu'en 2003 inclus ;
- . au 1^{er} janvier 2004, des discordances perduraient entre le protocole et la note de service, pour ce qui concerne les SPP logés : dans le premier document, leur obligation de service est de 53 gardes de 12 h et de 62 gardes de 24 h auxquelles s'ajoutent 60 heures de formation, soit un temps équivalent de service de 1688 heures par an. Dans le second document, leur obligation de service est de 57 gardes de 12 h et 64 gardes de 24 h auxquelles s'ajoutent 60 heures de formation, soit un temps équivalent de service de 1768 heures par an.

En outre, selon des explications apportées en cours d'instruction, les répartitions pratiquées actuellement dans les CSR3 entre le nombre de gardes de 12 heures et le nombre de gardes de 24 heures, ne seraient plus exactement les mêmes que celles prévues par le protocole et la note de service datant de 2002. Par ailleurs, s'agissant des SPP en poste dans les autres centres de secours, qui ont normalement une amplitude de travail journalière de 12 heures, en application du protocole et de la note de service précités, il a été indiqué que leurs horaires actuels de travail seraient en réalité de 9 heures par jour à raison de 4 jours par semaine. Quant aux 49 SPP en fonction au siège du SDIS, il a été indiqué que leur durée hebdomadaire de travail est actuellement de 39 heures par semaine ; or la durée de travail spécifique à cette catégorie de SPP ne figure pas de manière explicite dans la note de service n°8/2002 précitée.

Enfin, il convient de signaler que les règles fixées en 2001-2002 par le CASDIS sur la durée du temps de travail étaient distinctes de celles qui figuraient dans le règlement de service antérieur, datant du 1^{er} mars 1995, lequel n'a pourtant pas été revu jusqu'en 2008 inclus. Toutefois, selon les informations produites en cours d'instruction, un nouveau règlement intérieur est en cours de négociation au sein du SDIS mais n'était pas encore validé en début 2009.

La Chambre recommande donc au SDIS 24 de mettre à profit l'élaboration de ce nouveau règlement intérieur pour l'actualiser et le mettre en conformité avec les obligations réelles de service des SPP, afin que le SDIS dispose d'un document régulier sur le fond, connu de tous et appliqué effectivement.

Cette actualisation devrait d'ailleurs aussi intégrer les dispositions prises par la note du président du CASDIS en date du 1^{er} avril 2005, qui avait eu pour objet d'accroître la durée du

temps de travail annuel de 7 heures, en application du décret n°2004-1307 précité (suppression du lundi de Pentecôte en tant que jour férié).

B. Le régime indemnitaire applicable aux SPP

Les articles 6-1 à 6-8 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 modifié par le décret n°98-442 du 5 juin 1998 définissent le cadre indemnitaire applicable aux SPP. Il en ressort notamment que, comme pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, la fixation du cadre du régime indemnitaire servi aux agents relève d'une délibération du CASDIS ou de son bureau délégué à cet effet, lesquels doivent toutefois respecter les limites réglementaires applicables. Sur ces bases, il appartient alors à l'ordonnateur de procéder aux attributions individuelles des indemnités.

Or, le contrôle opéré sur ce point par la Chambre a montré que le CASDIS n'avait pas délibéré de manière explicite pour intégrer l'indemnité de feu et l'indemnité de logement dans le cadre indemnitaire, alors que les SPP en fonction en ont pourtant bénéficié de 2003 à 2008 inclus.

Certes, ces deux indemnités ont bien une base réglementaire, à savoir les articles 6-3 et 6-6 du décret n°90-850 précité. Mais, en application de l'article 3 du décret n°98-442 précité, il appartenait au CASDIS de délibérer de manière explicite pour les intégrer au cadre indemnitaire et, pour ce qui est notamment de l'indemnité de logement, à quel taux.

L'ordonnateur et l'ancien ordonnateur ont indiqué que le CASDIS avait bien statué, de manière implicite, sur ces deux indemnités lors de ses délibérations n°98/89 en date du 9 juillet 1998 et n°98-98 en date du 25 septembre 1998, puisque ces délibérations renvoyaient à des rapports du président qui mentionnaient ces indemnités. Mais de telles décisions implicites ne pouvaient remplacer la délibération explicite prévue par le décret n°98-442 susmentionné.

La Chambre prend toutefois acte de la régularisation pour l'avenir de cette situation, par la délibération du CASDIS n°2009-47-3 du 10 juillet 2009, laquelle a eu pour objet d'intégrer explicitement les deux indemnités en cause dans le cadre indemnitaire servi aux SPP du SDIS 24.

C. Le double statut SPP/SPV

L'art 61 du décret 99-1039 du 10 décembre 1999 modifié autorise et précise les modalités d'engagement des SPP en qualité de SPV. Par ailleurs, la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France a émis plusieurs recommandations à cet égard sur son site internet⁹. Elle y indique notamment qu'il appartient au SDIS de fixer les règles d'emploi des agents concernés par cette double appartenance statutaire, notamment pour éviter tout risque de confusion des responsabilités ou de détournement du dispositif relatif à l'indemnisation des travaux supplémentaires réalisés par les SPP. A cet effet, la Fédération suggère notamment de bien distinguer entre les fonctions occupées en qualité de SPP et de SPV et précise notamment que « *dès lors, rien de mieux que de bien séparer les activités, dans le temps, et notamment de distinguer le lieu d'affectation pour l'exercice de la profession de SPP et pour l'activité de SPV* ».

Par ailleurs, et même si l'obligation de repos minimum imposée aux SPP entre deux gardes ne fait pas obstacle à l'exercice, pendant cette durée de repos, d'activités de SPV, il n'en demeure pas moins que la fréquence et la durée de ces dernières ne doivent pas être d'une ampleur telle qu'elles videraient en réalité de son sens la notion de repos obligatoire, justifiée

⁹ <http://www.pompiers.fr/index.php?id=16202>

par la nécessité pour les SPP d'être suffisamment reposés pour un exercice efficace de leur profession.

Au 01/01/2008, le SDIS comptait 121 SPP ayant un double engagement, soit environ 53 % des SPP. Le document interne formalisant les conditions et les restrictions de leur double statut est un arrêté exécutoire du président du CASDIS en date du 29 mars 2001, comportant des dispositions sur la durée minimale de repos après la fin du travail au SDIS et avant la reprise du travail au SDIS, sur la limitation des vacances des SPP en tant que SPV à 600 heures par an et sur les modalités suivantes de rémunération :

- . lorsque l'action opérationnelle a débuté pendant le temps de travail ou d'astreinte du SPP mais s'est poursuivie au-delà de l'heure prévue de fin de garde ou d'astreinte, elle est indemnisée sous forme d'indemnité horaire ou forfaitaire de travail supplémentaire ou récupérée par l'agent sur son temps de travail ;

- . dans les autres cas, les vacances horaires de base attribuées au SPP agissant en tant que SPV sont celles correspondant au grade de l'agent.

A la lecture de cet arrêté du président du CASDIS, ne peuvent donc être formellement considérées comme de réelles vacances de SPV que celles correspondant à la deuxième situation précitée. Or, l'examen des pièces jointes aux mandats de décembre 2006 concernant les vacances des SPV a mis en évidence le fait que les interventions effectuées par les SPP dans le prolongement de leur temps de service normal, par conséquent considérées comme des heures supplémentaires (et rémunérées ou récupérées en tant que telles), apparaissent néanmoins, pour mémoire, sur les listings des vacances des SPV. Certes, cette situation est sans incidence au plan financier puisque ces vacances ne sont pas réellement payées en plus en tant que vacances de SPV, mais elle entretient une confusion inutile entre heures supplémentaires et vacances en tant que SPV.

La Chambre invite donc le SDIS à clarifier les modalités d'engagement des SPP en tant que volontaires ainsi que les modalités de présentation des états joints aux mandats de paiement des vacances des SPV.

D. Le cas particulier d'un colonel mis à disposition de la DSC

Un colonel figurant toujours sur les effectifs du SDIS 24 est mis à disposition de la DSC depuis le 1^{er} octobre 1991. Cette mise à disposition avait initialement été autorisée par une délibération de la Commission administrative du SDIS de la Dordogne en date du 12 novembre 1991. En application de cette délibération, une convention avait été signée en 1991 par le président du Conseil général de la Dordogne et par le Ministre de l'intérieur, pour une durée de trois ans.

Un avenant à cette convention a prorogé la convention pour 3 ans à compter du 1^{er} octobre 1994, sans qu'il n'ait été fait mention de l'existence d'une nouvelle décision de l'organe délibérant en ayant autorisé la signature. Cet avenant précisait en outre que « *à l'expiration de cette période et sauf volonté contraire d'une des parties exprimée au moins un mois auparavant, elle sera réputée renouvelée par tacite reconduction* ». C'est donc cet avenant qui a continué à produire ses effets, jusqu'en 2008 inclus, sans qu'aucune autre convention ou aucun autre avenant n'aient été signés.

Il convient aussi de signaler que les copies des actes conventionnels précités ne comportaient pas la mention de leur transmission au contrôle de légalité. Par ailleurs, aucun arrêté plaçant cet agent en position de mise à disposition n'a été pris par l'ordonnateur du SDIS.

Le CASDIS a été informé de cette situation de mise à disposition en 2000 puisque, par sa délibération du 15 mars 2000, il a autorisé le maintien du bénéficiaire d'un logement par nécessité absolue de service au bénéfice de cet agent (pour un logement situé dans la région parisienne) et la prise en charge de son déménagement et de ses frais de logement, « *sachant que ces frais feront l'objet d'un remboursement au SDIS par l'Etat (...)* », ce qui a été vérifié pour 2006 et qui était alors bel et bien le cas.

Sur le plan juridique, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 modifié, les SPP sont des fonctionnaires territoriaux soumis aux règles applicables auxdits fonctionnaires, sous réserve des règles statutaires particulières édictées par le décret précité. Or, celui-ci n'établit aucune règle particulière pour la mise à disposition de SPP.

Jusqu'en 2001, les articles 61 à 63 de la loi n°84-53 du 16 janvier 1984 modifiée, ne permettaient pas la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux auprès des services de l'Etat. Mais le droit applicable a changé depuis, dans un premier temps pour les seuls sapeurs pompiers professionnels et, dans un second temps, pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux.

Ainsi, l'article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée disposait, en sa version créée par la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 (art. 30) que « *en l'absence de corps d'accueil permettant leur détachement, des fonctionnaires territoriaux des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels peuvent être mis à la disposition de l'Etat (...) dans le cadre de (ses) (...) missions de défense et de sécurité civiles* ». Ces dispositions ont été précisées par l'article 15-1 du décret n°2001-683 du 30 juillet 2001 et par l'arrêté du 25 mars 2008 (qui indiquent en particulier que ces mises à disposition ne concernent que des grades supérieurs d'encadrement et de commandement).

Les dispositions précitées de l'article 61-1 sont restées en vigueur sous cette forme jusqu'au 1er juillet 2007, date à laquelle les articles 61 à 63 de la loi n°84-53 ont été totalement réécrits en application de la loi n°2007-148 du 2 février 2007. Le nouvel article 61-1 qui en a résulté permet désormais les mises à disposition de tous les fonctionnaires territoriaux auprès de l'Etat et de ses établissements publics, dans le respect des conditions fixées par les nouvelles dispositions législatives et par le nouveau décret n°2008-580 du 18 juin 2008, qui a abrogé et remplacé le décret n°85-1081 du 8 octobre 1985.

Ce nouveau décret du 18 juin 2008 reprend, pour l'essentiel, des règles qui figuraient déjà dans le décret antérieur : nécessité d'une information préalable de l'organe délibérant de la collectivité d'origine de l'agent concerné, signature d'une convention entre l'établissement public d'origine et l'organisme d'accueil, prise d'un arrêté par l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination pour placer l'agent en position statutaire de mise à disposition, durée maximale de mise à disposition de trois ans, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée.

La Chambre invite donc le SDIS à remédier aux imperfections juridiques actuelles pour ce qui concerne la mise à disposition du colonel concerné par cette situation, en veillant à respecter les nouvelles règles précitées.

E. Le Personnel administratif, technique et spécialisé (PATS)

Les PATS du SDIS 24 sont des agents territoriaux appartenant aux filières administratives et techniques. Selon les éléments produits, leur temps de travail, tel qu'applicable jusqu'en 2008 inclus, repose sur quatre documents internes aux SDIS :

- un protocole d'ARTT qui leur est spécifique, daté du 28 mars 2001 ;
- la note de service n°8/2002 du 8 avril 2002, déjà citée précédemment pour ce qui est des SPP ;
- une « *annexe modificative du protocole ARTT du Centre départemental de traitement de l'alerte - CDTA- (PATS)* » qui a fait l'objet d'un procès verbal du comité technique paritaire des PATS en date du 10 décembre 2003 et qui fait référence à l'article 4 d'un « *protocole d'accord du 1^{er} avril 2002* », lequel n'a toutefois pas pu être retrouvé par le SDIS. En outre, aucune délibération du CASDIS ou du bureau délégué à cet effet approuvant cette annexe datant de 2003 n'a été produite.
- la note du Président du CASDIS précitée, en date du 1^{er} avril 2005 qui précise que le lundi de Pentecôte 2005 est considéré comme jour ouvré et que l'ensemble des agents du SDIS devra « *un forfait de 7 heures qui sera rajouté à la durée annuelle du temps de travail* » ;

La Chambre relève par conséquent l'ancienneté de ces documents internes au SDIS, ainsi que le caractère juridiquement incertain de certains d'entre eux (protocole du 1^{er} avril 2002 non retrouvé, annexe à ce protocole du 10 décembre 2003 non avalisée par le CASDIS ou son bureau délégué).

Par ailleurs, la note n°8/2002 précitée précise que la nouvelle durée du temps de travail sera de 1 540 heures pour les PATS ne travaillant pas au centre de traitement de l'alerte et de 1 447 heures pour les PATS travaillant audit centre. Quant à l'« *annexe modificative du protocole ARTT du CDTA (PATS)* » précitée, elle a fait passer la durée annuelle des PATS CDTA à 1451 heures.

Interrogé sur les raisons pour lesquelles les PATS ont actuellement une durée annuelle de travail inférieure aux 1607 heures légales, le SDIS a répondu en cours d'instruction que « *les PATS hors personnel CDTA effectuent pour la grande majorité un régime de travail de 39 h hebdomadaire avec 21 jours d'ARTT et 27 + 2 jours de congés annuels (équivalence à 7h48 par jour) qui conduit à une valeur moyenne de 1 607 h annuelles* ».

La Chambre relève par conséquent la contradiction entre cette réponse et les documents internes produits par le SDIS. Elle recommande donc au SDIS 24 de mettre à profit la rédaction du nouveau règlement intérieur, qui devrait s'appliquer également aux PATS, afin que le SDIS dispose d'un document régulier sur le fond, connu de tous et appliqué effectivement.

4.4. LES VACATIONS HORAIRES VERSEES AUX SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES

En application de l'article 11 de la loi n°96-370 du 3 mai 1996 modifiée, les SPV perçoivent des vacances horaires pour les missions et les actions de formation auxquelles ils participent et pour l'exercice de responsabilités administratives. La liste des missions qui y ouvrent droit ainsi que le montant des vacances horaires et leur volume doivent être fixés par le CASDIS, étant entendu que les taux appliqués doivent être compris entre les montants minimum et maximum fixés par voie réglementaire.

Le décret n°96-1004 du 22 novembre 1996 modifié (précisé par la circulaire d'application n° 98-420 du 4 mai 1998) détaille les conditions d'application de la loi précitée et notamment les missions ouvrant droit aux paiements de vacances.

Le montant des vacances est calculé en fonction du taux de référence (fixé par arrêté ministériel) et de la durée de la mission ou de l'action de formation. A titre d'exemple, l'arrêté

du 23 juin 2008 a fixé les taux de la vacation horaire de base de la manière suivante : officiers 10,49 €; sous-officiers 8,45 €; caporaux 7,50 €; sapeurs 6,97 €

Le CASDIS a délibéré en juillet 1999 sur ce régime de vacances. Par la suite deux nouvelles délibérations, en dates du 21 décembre 2004 et du 19 décembre 2006, l'ont actualisé. Le contenu de ces délibérations a été examiné et n'appelle pas d'observation, étant conforme aux textes précités.

L'examen de l'évolution des versements effectifs des vacances montre qu'après avoir augmenté entre 2004 et 2006, passant de 2,661 M€ à 3,236 M€ le total des vacances a diminué légèrement par la suite (3,095 M€ en 2008). De 2004 à 2006, les vacances annuelles versées étaient légèrement supérieures à l'enveloppe prévisionnelle qui avait été votée par le CASDIS. Tel n'a plus été le cas en 2007 et en 2008.

Si on les rapporte au nombre de SPV (incluant les SPP également SPV), les montants annuels moyens versés par SPV se sont élevés à 2 038 € en 2004 et à 2 284 € en 2008.

Les vacances pour des missions opérationnelles sont à l'évidence difficiles à anticiper. S'agissant en revanche des vacances destinées à rémunérer des responsabilités et des activités administratives, le CASDIS vote annuellement un crédit maximum d'heures alloué aux chefs de centre et aux personnels des centres. En 2006 et 2007, les versements effectifs à ce titre avaient été très légèrement inférieurs aux prévisions.

Le SDIS a aussi mis en place une procédure de contrôle des vacances opérationnelles des SPV. Cette procédure se base sur la recherche d'écarts significatifs, dans chaque centre de secours, pour ce qui est du coût moyen en personnel par intervention, comparé au coût moyen en personnel d'une intervention pour l'ensemble des centres de secours. Lorsqu'un écart supérieur à 1,2 est identifié, un contrôle de cohérence est effectué, portant sur la durée d'intervention, la qualité et la quantité des moyens engagés, le nombre et la qualité des personnels rémunérés pour l'intervention, la quantité des personnels alertés et l'application des taux de vacances. Il porte également sur le respect des consignes opérationnelles et sur l'adéquation entre les besoins nécessaires et les moyens engagés. La Chambre prend acte de ce dispositif de contrôle.

4.5. LA MISE A DISPOSITION D'UN LOCAL ET DE VEHICULES A L'UNION DEPARTEMENTALE DES SAPEURS POMPIERS DE LA DORDOGNE (UDSP 24)

Le SDIS verse chaque année une subvention à cette association (56 500 € de subventions versées en 2007) pour lui permettre notamment de couvrir le coût des assurances souscrites par elle et par les amicales des centres de secours qui lui sont affiliées pour diverses activités sportives et extra sportives qu'elles organisent.

Le SDIS met également un local à disposition de l'UDSP. Par ailleurs, la note de service interne au SDIS datant de 2002 et modifiée par la suite, relative à l'utilisation des véhicules de services du SDIS, prévoit que ceux-ci peuvent être utilisés par les membres de l'UDSP 24 pour se rendre à diverses réunions statutaires de cette association (assemblées générales, conseils d'administration, réunions du bureau et de commission) ainsi que pour prendre part aux manifestations sportives organisées sous l'égide de l'association.

Le SDIS passe bien chaque année une convention avec l'UDSP pour le versement des subventions, en application du 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée et du décret n°2001-495 du 6 juin 2001.

La Chambre recommande toutefois également de formaliser, dans ces conventions annuelles, les modalités des mise à disposition précitées de locaux et de véhicules, en particulier

pour y préciser les règles de responsabilité (financière et autres) en cas de dégradations ou de sinistres, ainsi que les obligations d'assurance incombant à cet égard à l'UDSP.

5. LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS

5.1. LA FIABILITE DES COMPTES

A. Les opérations de cessions d'immobilisations

En application de l'instruction comptable M61, la vente de biens par un SDIS n'a normalement aucune incidence sur le résultat de fonctionnement. En effet, le prix de cession du bien imputé au compte 775 s'annule normalement par un jeu d'écritures d'ordre de section à section qui aboutit à transférer l'impact positif ou négatif de la vente à la section d'investissement. Lors de la cession d'un bien immobilisé, les écritures réelles et d'ordre afférentes devraient donc être passées lors du même exercice, pour ne pas déséquilibrer les résultats de fonctionnement et d'investissement.

L'examen des comptes 2003 à 2006 du SDIS 24 a montré que, pour 2005, l'équilibre des opérations de cessions d'immobilisations n'était pas totalement réalisé en section de fonctionnement. En effet, au cours de cet exercice, des biens cédés pour un montant total de 10 247,05 € n'avaient pas été sortis de l'inventaire et les écritures adéquates n'avaient pas été correctement effectuées. La régularisation de cette situation a été opérée sur l'exercice 2008, ce dont la Chambre prend acte. Elle invite toutefois le SDIS à être vigilant sur ce point à l'avenir.

B. Les amortissements obligatoires d'immobilisations

L'article R. 1424-31 du CGCT dispose que « *les dépenses du service départemental d'incendie et de secours comprennent notamment (...) 9° l'amortissement des biens meubles et immeubles autres que les terrains et des immobilisations incorporelles* ».

Dans son commentaire du compte 28 « amortissements des immobilisations », l'instruction comptable M61 apporte plusieurs précisions à cet égard. Pour les SDIS, l'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1er janvier 2004. Quant aux biens meubles ou immeubles reçus dans le cadre du transfert de compétence suite à la loi du 3 mai 1996 (mise à disposition ou transfert en pleine propriété), ils ne sont pas soumis à l'obligation d'amortissement.

La vérification de la pratique de l'amortissement par le SDIS a été faite à partir de l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2006 et n'a pas mis d'irrégularité en évidence.

Il convient toutefois de signaler que, comme cela est permis par les textes précités, le SDIS n'a pas procédé à l'amortissement de nombreux éléments d'actif acquis antérieurement à 1995 et qui figurent toujours dans son état de l'actif. Tel est surtout le cas pour le matériel mobile d'incendie et de secours imputé au compte 21561.

5.2. L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE PAR NATURE ENTRE 2004 ET 2008

L'analyse financière s'est focalisée sur la période 2004-2008, en laissant donc de côté l'exercice 2003. En effet, conformément à la réglementation, le SDIS 24 a appliqué la nouvelle instruction comptable M61 à partir de 2004. Pour éviter des retraitements complexes et susceptibles de générer des erreurs, l'exercice 2003 n'a donc pas été intégré dans l'analyse rétrospective pluriannuelle.

A. La section de fonctionnement

a. Les évolutions comparées des dépenses et des recettes de fonctionnement

Les tableaux ci-dessous reprennent les dépenses et recettes de fonctionnement 2004 à 2008 inclus.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. 2004-2008
011 Charges à caractère général	3 790 362	4 077 390	4 169 069	4 130 956	4 421 716	16,7%
012 Charges de personnel	15 649 810	16 620 442	18 296 391	18 048 253	18 363 683	17,3%
C/65 Autres charges de gestion courante	97 179	135 523	117 183	122 336	199 123	104,9%
C/66 Charges financières dont intérêts C/661	554 017 553 627	583 488 577 854	566 591 564 940	688 170 686 409	733 152 731 933	32,3% 32,2%
C/67 Charges exceptionnelles dont C/673 titres annulés	132 649 15 788	3 688 900 3 633 709	292 102 152 026	5 637 46	78 467 0	-40,8%
C/68 Amortissements et provisions	1 190 192	1 523 884	1 688 583	1 941 032	2 130 353	79,0%
TOTAL DES DEPENSES	21 414 208	26 629 626	25 129 919	24 936 384	25 926 494	21,1%
<i>Evolution annuelle des dépenses hors charges exceptionnelles (dont annulations de titres communaux sur contingents 2002 et 2003)</i>		7,8%	8,3%	0,4%	3,7%	21,5%
<i>Total dépenses réelles</i>	<i>20 109 771</i>	<i>25 048 506</i>	<i>23 302 163</i>	<i>22 995 352</i>	<i>23 717 758</i>	<i>17,9%</i>

RECETTES DE FONCTIONNEMENT	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. 2004-2008
C/64 remboursement charges de personnel (total crédit)	430 509	286 133	146 320	111 276	116 067	-73,0%
C/70 Produits des services du domaine et ventes diverses	409 906	216 810	513 850	522 726	470 588	14,8%
C/74 Contributions et participations	21 916 294	26 151 125	24 600 949	25 244 003	26 252 483	19,8%
C/75 Autres produits de gestion courante	18 141	44 731	35 735	62 520	55 949	208,4%
C/76 Produits financiers	30 992	19 683	6 496	76 536	83 704	170,1%
C/77 Produits exceptionnels	149 811	120 576	248 699	144 399	245 900	64,1%
TOTAL DES RECETTES	22 955 654	26 839 058	25 552 050	26 161 461	27 224 690	18,6%
<i>Evolution annuelle des produits hors produits exceptionnels et hors contributions communales exceptionnelles sur contingents 2002 et 2003</i>		2,9%	7,3%	3,3%	3,7%	18,3%
<i>Total des recettes réelles</i>	<i>22 819 245</i>	<i>26 747 130</i>	<i>25 328 962</i>	<i>26 050 095</i>	<i>27 021 334</i>	<i>18,4%</i>

La progression des dépenses de fonctionnement (+ 21,1 % entre 2004 et 2008) a été plus importante que celle des recettes de fonctionnement (+ 18,6 %). Si l'on exclut de cette analyse les charges exceptionnelles¹⁰ ainsi que les produits exceptionnels¹¹, il demeure un écart d'évolution (+ 21,5 % pour les charges et + 18,3 % pour les produits). Toutefois, en fin de période, cet écart s'est résorbé : entre 2007 et 2008, les charges et les produits ont évolué au même rythme.

¹⁰ Notamment les annulations, en 2005 et en 2006, de titres communaux sur contingents incendie 2002 et 2003.

¹¹ Du compte 77 mais aussi, pour 2005 et 2006, la part des produits du compte 7474 qui correspondaient à la réémission exceptionnelle de titres sur des communes au titre des contingents incendie 2002 et 2003.

Si l'on compare le SDIS 24 aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le montant par habitant de ses dépenses réelles de fonctionnement s'élevait à 58,94 €, soit un montant supérieur à la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (55,66 €) mais inférieur à la valeur moyenne « France entière », c'est-à-dire tous SDIS confondus, quelle que soit leur catégorie (63,58 €).

b. L'analyse des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont constituées principalement (entre 70 et 75 %) par les dépenses de personnel. Les dépenses brutes de personnel du compte 64 atteignaient en 2008 18,364 M€ soit 17,3 % de plus qu'en 2004.

En raison de la diminution des remboursements obtenus, les dépenses nettes de personnel (18,248 M€ en 2008) ont augmenté encore plus vite sur la même période (+19,9 %). L'augmentation des dépenses nettes de personnel a toutefois été plus modérée en fin de période (+ 1,7% entre 2007 et 2008 qu'en début de période (+ 7 % entre 2004 et 2005, + 11 % entre 2005 et 2006). L'augmentation de 2005 s'explique par l'achèvement des recrutements liés à l'ARTT. Le pic d'augmentation constaté en 2006 correspond à l'entrée en vigueur de la prestation de fidélité et de reconnaissance, avec un premier versement en 2006 de 1,021 M€ (sur le compte 6458), correspondant aux sommes afférentes à deux exercices (2005 et 2006).

L'augmentation des indemnités brutes versées aux SPP et PATS (3,284 M€ en 2008 soit 19,5 % de plus qu'en 2004) a été plus importante que l'augmentation de leurs traitements bruts (6,889 M€ en 2008, soit 15,3 % de plus qu'en 2004).

Si l'on compare le SDIS 24 aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le montant par habitant de ses dépenses de personnel s'établissait à 46,19 € et était supérieur à la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (43,47 €) mais inférieur à la valeur moyenne « France entière » (50,51 €). Si l'on rapporte les dépenses de personnel du SDIS 24 à ses dépenses « ordinaires »¹², le taux 2007 du SDIS 24 (78,90%) était en dessous de la moyenne de comparaison des SDIS de 3^{ème} catégorie (79,36%) et de la valeur moyenne « France entière » (79,68%).

Parmi les autres dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général ont représenté 4,422 M€ en 2008, soit 16,7 % de plus qu'en 2004 ; leur part dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est toutefois restée stable (environ 17 %). Quant aux charges financières, elles se sont élevées en 2008 à 0,733 M€, soit 32,3 % de plus qu'en 2004.

Les dotations aux amortissements ont augmenté de 79 % au cours de la période, passant de 1,190 M€ en 2004 à 2,130 M€ en 2008.

Les montants élevés imputés au compte 673 « titres annulés sur exercices antérieurs » en 2005 et, dans une moindre mesure en 2006, correspondent à l'annulation de titres relatifs aux contingents incendie 2002 et 2003, suite à des jugements du Tribunal administratif de Bordeaux ayant statué sur des contentieux intentés contre le SDIS 24 par les communes de Périgueux, Bergerac, Sarlat et Ribérac. Ces annulations, d'un montant total de 3,785 M€ ne se sont toutefois pas traduites pour le SDIS par des pertes nettes de ce montant. En effet, des titres ont été réémis à l'encontre de ces communes, mais seulement pour un montant global de 3,357 M€. La perte réelle pour le SDIS s'élève donc à 0,428 M€.

En 2007, le taux de rigidité des charges structurelles (calculé en rapportant la somme des charges de personnel et d'intérêt et les contributions obligatoires et participations aux produits réels de fonctionnement) s'élevait à 71,9% pour le SDIS 24. Si l'on le compare aux moyennes

¹² *Dépenses ordinaires de fonctionnement = dépenses de fonctionnement – charges exceptionnelles – dotations aux amortissements et provisions*

nationales 2007 établies par la DSC, ce taux était supérieur à la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (69,45%) et équivalent à la valeur moyenne « France entière » (71,88%).

c. L'analyse des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement du SDIS 24 sont constituées essentiellement par les participations du Département et des communes.

Les participations des communes ont progressé de 8,5 % entre 2004 et 2008. En 2008, elles représentaient 11,741 M€ soit 43,1 % des recettes de fonctionnement, contre 47,1 % en 2004. La hausse limitée des participations communales est la conséquence de l'article L. 1424-35 du CGCT qui dispose que pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février, le montant global des contributions des communes et des EPCI ne peut excéder le montant global de leurs contributions de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, ces participations communales ont connu un « pic » en 2005, suite à la réémission partielle de titres relatifs à des participations communales 2002 et 2003 qui avaient été annulées en application de jugements du tribunal administratif de Bordeaux.

Si l'on compare le SDIS 24 aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le montant par habitant des participations des communes (30,01 €) se situait entre la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (28,58 €) et la valeur moyenne « France entière » (31,71 €).

Les participations du Département ont, quant à elles, augmenté de 31,8 % entre 2004 et 2008. En 2008, elles représentaient 14,500 M€ soit 53,3 % des recettes de fonctionnement, contre 47,9 % en 2004. Ainsi, c'est donc pour l'essentiel le Département qui a dû ajuster à la hausse ses participations afin de permettre au SDIS de faire face à la croissance de ses dépenses. Cet ajustement à la hausse a été particulièrement net en 2006 (+11,4 % par rapport à 2005).

Si l'on compare le SDIS 24 aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le montant par habitant des participations dont il bénéficiait de la part du Département (35,28 €) se situait entre la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (34,52 €) et la valeur moyenne « France entière » (38,16 €).

Un autre indicateur permettant d'appréhender l'importance que revêt pour le Département sa participation au SDIS est celui qui rapporte les participations départementales consacrées au financement des SDIS aux dépenses totales de fonctionnement des conseils généraux. En 2007, selon la DSC, pour le Conseil général de la Dordogne, ce ratio s'établissait à 4,51%, ce qui était équivalent à la moyenne des Départements dont les SDIS étaient classés en 3^{ème} catégorie (4,50%) mais inférieur à la valeur moyenne « France entière » (5,05%).

B. Le résultat comptable et la capacité d'autofinancement

Le tableau ci-après détaille l'évolution 2004-2008 du résultat, de la CAF brute, de l'annuité en capital et de la CAF nette.

Les résultats comptables des exercices 2005 et 2006 étaient particulièrement faibles. Cette situation était due aux augmentations des dépenses de personnel, à la progression des dotations aux amortissements et aux pertes nettes enregistrées notamment en 2005 suite aux contentieux portant sur les contingents incendie communaux 2002 et 2003. Le résultat comptable s'est redressé en 2007 et 2008 mais, en fin de période, il était encore inférieur de 15,8 % à celui enregistré en 2004.

Ces éléments ont aussi affecté la capacité d'autofinancement (CAF) brute pour les deux exercices 2005 et 2006 mais de manière moins importante, du fait de la réintroduction des dotations aux amortissements dans le calcul de cette CAF. En 2008, la CAF brute s'élevait à 3,293 M€ soit 21,5 % de plus qu'en 2004.

	2004	2005	2006	2007	2008	évolution 2004- 2008
RESULTAT DE L'EXERCICE	1 541 446	209 432	422 131	1 225 077	1 298 196	-15,8%
+ Compte 68 Amortissement, provisions	1 190 192	1 523 884	1 688 583	1 941 032	2 130 353	
- Compte 777 quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat	22 164	38 090	95 975	111 366	135 221	
Capacité d'autofinancement brute	2 709 474	1 684 978	2 014 739	3 054 742	3 303 576	21,9%
CAF brute rectifiée des déséquilibres de cessions d'immobilisations (*)	2 709 474	1 695 225	2 014 739	3 054 742	3 293 329	21,5%
<i>CAF brute rectifiée en % des recettes de fonctionnement</i>	<i>11,8%</i>	<i>6,3%</i>	<i>7,9%</i>	<i>11,7%</i>	<i>12,1%</i>	
Comptes 1641 et 16441 (dépendances réelles)	1 092 255	1 227 263	1 283 600	1 357 593	1 466 132	34,2%
CAF nette	1 617 219	467 962	731 139	1 697 150	1 837 444	13,6%
<i>CAF nette en % des recettes de fonctionnement</i>	<i>7,0%</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,9%</i>	<i>6,5%</i>	<i>6,7%</i>	

(*) La CAF a été rectifiée en 2005 et 2008 pour tenir compte du fait que les écritures d'ordre relatives à la cession d'un bien de 10 247,05 € en 2005 n'ont été passées qu'en 2008 (cf. observations relatives à la fiabilité des comptes).

La part de la CAF brute dans les recettes de fonctionnement avait légèrement augmenté (12,1 % en 2008 contre 11,8 % en 2004). Si on le compare aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le taux du SDIS 24 (11,7 %) était inférieur à la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (13,10%) mais supérieur à la valeur moyenne « France entière » (10,91%).

La CAF nette après remboursement de l'annuité de la dette en capital a suivi globalement la même évolution que la CAF brute. En 2008, la CAF nette s'élevait à 1,837 M€ soit 13,6 % de plus qu'en 2004. Toutefois, sa part dans les recettes de fonctionnement avait légèrement diminué (6,7 % en 2008 contre 7,0 % en 2004), ce qui s'explique par la croissance de l'annuité de la dette en capital (+ 34,2 % de 2004 à 2008).

C. La section d'investissement

a. Les dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement cumulées 2004 à 2008 se sont élevées au total à 46,466 M€ Mais la moitié de ces dépenses (soit 23,502 M€) est constituée d'opérations passées sur le compte 16449 « opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie », qui ont été contrebalancées par des opérations de recettes imputées sur le même compte et pour le même montant.

Le reste des dépenses réelles d'investissement, soit 22,964 M€ en cumul 2004-2008, se répartissait pour l'essentiel entre : des dépenses du compte 21 « immobilisations corporelles » (pour un montant cumulé de 9,287 M€) ; des dépenses du compte 23 « immobilisations en cours » (pour un montant cumulé de 6,373 M€) ; des dépenses du compte 20 « immobilisations incorporelles » (pour un montant cumulé de 0,686 M€) ; des fonds de concours du compte 204

(pour un montant cumulé de 0,176 M€) et des remboursements d'emprunts sur les comptes 1641 et 16441, pour un montant cumulé de 6,427 M€

De 2001 à 2007 inclus, le SDIS 24 a donné la priorité aux reconstructions ou aux réhabilitations de centres d'incendie et de secours. Le bilan des investissements immobiliers consentis par le SDIS au cours de cette période pour ses bâtiments s'établit à 13,829 M€ de travaux, dont 9,554 M€ de travaux neufs, 3,756 M€ de programmes de grosses réparations et 0,519 M€ de travaux d'entretien courant. Si l'on considère la seule période située entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008, la valeur brute de ces actifs imputés aux comptes 21312, 217312, 231312 et 2317312 est passée de 17,958 M€ à 24,209 M€, soit une croissance de 35 %.

S'agissant des matériels d'incendie et de secours imputés aux comptes 21561, 21562 et 21568, les dépenses budgétaires cumulées 2004-2008 se sont élevées à 6,000 M€. Mais, au cours de la même période, certains de ces biens ont été revendus entraînant leur sortie de l'actif (pour un montant total cumulé de 0,371 M€) tandis que d'autres ont été simplement réformés (pour un montant total cumulé de 2,331 M€). Entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008, la valeur brute de cette catégorie d'actifs est donc passée de 18,569 M€ à 21,867 M€, soit une croissance de 18 %.

Si l'on se base sur l'état de l'actif au 31/12/2006, la vétusté réelle des matériels d'incendie et de secours du SDIS 24 est très importante.

Le taux de vétusté se calcule normalement en rapportant le montant des amortissements réalisés à la valeur brute des immobilisations concernées. Toutefois, pour avoir un sens, le calcul d'un tel taux suppose que toutes les immobilisations concernées ont bien fait l'objet d'amortissements, selon des règles réalistes, basées sur leur durée de vie et leur usure réelle. Dans le cas du SDIS 24, si l'on considère le seul compte 21561 « matériel mobile d'incendie et de secours », au 31 décembre 2006, sa valeur brute était de 17,366 M€ et 4,062 M€ d'amortissements avaient été pratiqués pour cette catégorie d'actifs à la même date. Il en résulterait donc un taux de vétusté très faible (23,4 %), pouvant laisser croire à tort à une très faible vétusté de ces immobilisations.

En effet, ce taux de vétusté ainsi calculé est inexact car il souffre d'un biais important : comme indiqué au point 5.1.B., pour les SDIS, les amortissements d'immobilisations ne sont obligatoires que depuis le 1^{er} janvier 2004. S'agissant du SDIS 24, celui-ci n'a pas procédé à l'amortissement de nombreux éléments d'actif acquis antérieurement à 1995 et qui figurent toujours dans son état de l'actif. Tel est surtout le cas pour les actifs du compte 21561 : en effet, des biens d'un montant de 6,738 M€ imputés sur ce compte et acquis antérieurement à 1995 n'ont fait l'objet d'aucun amortissement. Dès lors, si l'on intègre dans le calcul du taux de vétusté les amortissements qui auraient été réalisés au 31/12/2006 pour ces actifs très anciens si on leur avait appliqué la même durée moyenne d'amortissement que celle qui a été définie par le CASDIS pour les actifs plus récents (15 ans), on aboutit à un taux réel de vétusté qui s'élève à 59,8 % et qui donne donc la mesure exacte de l'importante vétusté de ce matériel, pourtant essentiel pour les interventions du SDIS.

b. Les recettes d'investissement

Les recettes réelles d'investissement cumulées 2004-2008 se sont élevées à 38,628 M€. Toutefois, si l'on fait abstraction des recettes imputées au compte 16449 « opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie », qui ont été contrebalancées par des opérations de dépenses imputées sur le même compte et pour le même montant (23,502 M€), les recettes réelles d'investissement cumulées 2004-2008 se sont élevées à 15,126 M€. Elle se répartissent pour l'essentiel entre : des nouveaux emprunts (pour un montant cumulé 2004-2008 de

5,800 M€) ; des excédents de fonctionnement capitalisés (pour un montant cumulé 2004-2008 de 4,156 M€) ; des versements de FCTVA (pour un montant cumulé 2004-2008 de 3,243 M€) ; des subventions (pour un montant cumulé 2004-2008 de 1,625 M€) et des versements de dotation globale d'équipement (pour un montant cumulé 2004-2006 de 0,276 M€).

Il convient également de signaler l'importance des recettes d'ordre relatives aux dotations aux amortissements (8,474 M€ en cumul 2004-2008), qui ont significativement renforcé l'autofinancement des dépenses d'investissement.

D. L'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de la dette du SDIS 24 s'élevait au 31/12/2008 à 17,293 M€ soit 3,5 % de moins qu'au 1/01/2004. L'endettement du SDIS 24 est significativement supérieur aux moyennes de comparaison. En effet, si l'on se réfère aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, la dette du SDIS 24 représentait alors 246 jours de produits de fonctionnement alors que la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie et la valeur moyenne « France entière » s'établissaient respectivement à 147 et 104 jours.

La durée de désendettement (appréciée en rapportant la CAF brute de l'exercice à l'encours restant dû en fin d'exercice) est passée de 6,4 années en 2004 à 10,9 années en 2005 (sous l'effet conjugué de l'affaiblissement de la CAF et de la croissance de la dette), avant de diminuer par la suite (8,6 années en 2006, 5,8 années en 2007 et 5,3 années en 2008). Si l'on compare le SDIS aux moyennes nationales 2007 établies par la DSC, le ratio détenu par le SDIS 24 était alors significativement supérieur : la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie et la valeur moyenne « France entière » s'établissaient respectivement à 3,06 et 2,62 années.

D'une manière globale, le taux d'intérêt moyen de la dette du SDIS (calculé en rapportant l'annuité en intérêts de l'exercice à l'encours restant dû au début de l'exercice) a augmenté, passant de 3,09 % en 2004 à 4,12 % en 2008. Or, eu égard à son encours moyen 2004-2008, pour le SDIS 24, 1% de taux d'intérêt supplémentaire représente entre 0,175 M€ et 0,185 M€ d'intérêts annuels supplémentaires à payer. Cette hausse du taux moyen d'intérêt du SDIS s'explique par le fait que la plus grande partie de sa dette est à taux variables, indexée dans la plupart des cas soit sur l'EURIBOR soit sur le Taux annuel monétaire (TAM) ou sur le Taux annuel glissant (TAG). Or, ces indices ont fortement augmenté à partir de 2006 et ce jusqu'en 2008 inclus.

E. Le bilan fonctionnel et son évolution

Le montant total du bilan (actif net, égal au passif) a augmenté de 20 %, passant de 54,654 M€ au 31 décembre 2004 à 65,698 M€ au 31 décembre 2008. Cette progression est principalement due à l'évolution des biens stables d'investissement (+ 18 %) et à celle des financements stables d'investissement (+ 22%).

Le fonds de roulement (FR) au 31 décembre a été constamment positif de 2004 à 2008 inclus. Après une légère diminution en 2005, il n'a cessé de progresser pour atteindre le montant de 1,848 M€ au 31/12/2008 (contre 1,235 M€ au 31/12/2004).

Le besoin en fonds de roulement (BFR) au 31 décembre s'élevait à 0,199 M€ en 2004, avant de devenir négatif de 2005 à 2008 inclus ; au 31/12/2008, il était négatif à hauteur de 1,281 M€. Ce BFR négatif résulte du fait que les principales créances à court terme du SDIS (pour l'essentiel celles sur les communes et le Département) sont presque toujours réglées avant le 31 décembre, alors que certaines dettes du SDIS (fiscales, fournisseurs, ...) ne le sont pas toujours ; au demeurant, le montant des dettes à court terme au 31 décembre a augmenté de 90 % entre 31/12/2004 et le 31/12/2008.

Sous l'effet conjugué des évolutions contraires du FR et du BFR, la trésorerie au 31 décembre n'a cessé de croître : elle est passée de 1,036 M€ au 31/12/2004 à 3,129 M€ au 31/12/2008.

5.3. PERSPECTIVES SUR LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS 24

Inquiet de l'évolution de sa contribution financière, le Département de la Dordogne a demandé en 2008 une étude prospective financière du SDIS 24, menée avec l'appui d'un cabinet privé. Cet audit a abouti à l'élaboration d'une stratégie financière triennale 2009-2011, présentée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB)- 2009 qui s'est tenu au CASDIS le 13 novembre 2008. Les éléments de cette stratégie ont également été intégrés dans le projet de convention à passer avec le Département, qui a été approuvé par le CASDIS le 13 mars 2009.

Outre quelques objectifs stratégiques, ce projet de convention insiste sur la nécessité, pour le SDIS 24, d'une part, de moderniser rapidement son système informatisé de gestion de l'alerte et l'ensemble des vecteurs de radio-transmissions associés et, d'autre part, de retrouver un rythme d'investissement sur le matériel roulant suffisamment important pour ne pas mettre en difficulté la capacité d'intervention de ses centres de secours. A cette fin, il est prévu :

- l'adoption d'un plan pluriannuel d'équipement en matériels et véhicules de lutte et de secours de l'ordre de 6,7 M€ sur 2009, 2010, 2011 ;
- la réalisation de 2,992 M€ de dépenses d'investissement cumulées 2009-2011 au titre du système informatique de gestion de l'alerte et 2,617 M€ de dépenses d'investissement cumulées au titre d'ANTARES ; les modalités de financement de la réhabilitation du bâtiment destiné à héberger ce nouveau dispositif sont également précisées (recours à un bail emphytéotique pour un montant total d'investissement évalué à 4 M€).

Pour assurer le financement de ces investissements tout en assurant le maintien de l'équilibre financier, divers objectifs et mesures sont définis dans le projet de convention :

- un objectif de maîtrise de la gestion (par la mise en œuvre d'outils de pilotage ainsi que de mesures d'amélioration en matière d'engagement comptable, de marchés publics, de trésorerie, de délais de mandatement) et de transparence (transmission semestrielle de tableaux de bord financiers au Département) ;
- un objectif de maîtrise de la masse salariale, avec un taux directeur d'évolution prévisionnelle de la masse salariale du compte 012 de + 3,3% en 2009 et + 2,5% par an en 2010 et 2011 ;
- un objectif de maîtrise des charges de gestion courante (progression limitée à 2% par an) ;
- le passage de la contribution annuelle du Département à 15 M€ pour 2009 puis à 15,533 M€ en 2010 et à 16,076 M€ en 2011, hors majoration liée au montant du loyer annuel du bail emphytéotique administratif pour le bâtiment destiné à héberger le système ANTARES ;
- le gel, jusqu'en 2011, des opérations de reconstruction ou de grosses réparations sur des centres d'incendie et de secours ;
- un recours à l'emprunt limité à un total de 9,5 M€ sur la période 2009 à 2011, soit 3,58 M€ en 2009, 4,26 M€ en 2010 et 1,66 M€ en 2011 ; cette limitation du recours à l'emprunt devant permettre de maintenir la capacité de désendettement (c'est-à-dire le ratio rapportant l'encours restant dû au 31 décembre à la CAF brute) à un niveau de 8 années.

Par ailleurs, dans le projet de convention, il est prévu que le S.D.I.S. et le Département conviennent de diverses coopérations déjà détaillées au point 3.1., afin de mutualiser certains de leurs moyens et de générer des gains d'échelle et d'efficacité. Un comité de suivi de la convention serait également constitué afin de se réunir au moins deux fois par an pour procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de la convention et préparer son éventuelle révision.

A travers ce projet de convention, le SDIS a donc entendu se doter d'une stratégie financière claire et partagée avec le Département pour les trois années à venir, ce dont la Chambre prend acte.

La Chambre relève toutefois également que les hypothèses de départ (2008) prises en compte pour l'élaboration de cette stratégie financière 2009-2011, donnent une image plutôt aggravée de la réalité par rapport à la situation financière réelle telle qu'elle ressort du compte administratif 2008 voté par le CASDIS le 13 mars 2009.

A titre d'exemples, le document support du DOB 2009 présenté au CASDIS le 13 novembre 2008 indique, pour l'exercice 2008 : des dépenses réelles de fonctionnement de 24,297 M € alors qu'elles ne se sont en réalité élevées qu'à 23,718 M€; des recettes réelles de fonctionnement d'un montant de 26,788 M€ alors qu'elles se sont en réalité élevées à 27,021 M€; un résultat de fonctionnement de 0,484 M€ alors qu'il s'est en réalité élevé à 1,298 M€; une CAF brute de 2,491 M€ alors qu'elle s'est en réalité élevée à 3,293 M€; une CAF nette de 1,025 M€ alors qu'elle s'est en réalité élevée à 1,837 M€; un encours de la dette au 31/12/2008 s'élevant à 18,698 M€ alors que le solde de sortie du compte 164 du compte de gestion 2008 ne s'établit qu'à 17,293 M€; une capacité de désendettement au 31/12/2008, de 7,5 années (arrondies à 8) alors qu'elle ne s'établit en réalité qu'à 5,3 années selon les données concordantes des comptes administratif et de gestion 2008.

Pour expliquer ces écarts entre, d'une part, les données 2008 présentées lors du DOB 2009 du 13 novembre 2008, et, d'autre part, les données réelles 2008 telles que constatées à la clôture de cet exercice, le SDIS 24 a précisé que les premières étaient celles, prévisionnelles, figurant au budget primitif 2008. Cela s'explique par le fait que le travail d'élaboration du DOB 2009 avait été engagé dès juin 2008, à une date où les données réelles 2008 ne pouvaient à l'évidence pas encore être connues avec suffisamment de précision.

En outre, sur plusieurs postes de recettes et de dépenses, le SDIS a indiqué avoir souhaité conserver à l'avenir une certaine marge de manœuvre, justifiée selon lui par des considérations de prudence. Ainsi, certaines recettes réalisées en 2008 lui ont paru être de nature assez exceptionnelle (remboursements imputés au compte 7478 pour des frais de formation, au compte 7788 pour des remboursements de sinistres ou au compte 768 pour des produits financiers). Le SDIS a évalué ces excédents perçus en 2008 par rapport à une année normale à environ 0,200 M€

De même, en dépenses, le SDIS estime que les montants des vacations des SPV ont assez peu évolué en 2007 et 2008 en raison d'un calme particulier en matière de feux de forêts mais il préfère anticiper, par mesure de prudence, une augmentation annuelle plus soutenue, d'environ 5 %.

Enfin le différentiel constaté pour ce qui est de l'encours de la dette au 31/12/2008 entre les données DOB 2009 et le compte administratif 2008 a été expliqué par un contrat d'emprunt signé en 2008 mais non mobilisé à la fin 2008.

Toutefois, et même si, pour tenir compte des considérations de prudence avancées par le SDIS, l'on diminuait la CAF brute 2008 de 0,200 M€ au titre de diverses recettes assez exceptionnelles perçues en 2008 et d'environ 0,175 M€ (ce qui correspond au différentiel entre,

d'une part, une augmentation des vacances de SPV de 5% par rapport à 2007 et, d'autre part, les vacances réellement payées en 2008), on aboutirait à une CAF brute 2008 rectifiée d'environ 2,925 M€ (contre 2,491 M€ dans le document DOB 2009), soit une capacité de désendettement rectifiée au 31/12/2008 de 5,9 années (contre 8 années dans le document DOB 2009).

La Chambre observe par conséquent que, dans ces prévisions pluriannuelles 2009-2011, il semble que le SDIS ne s'est pas donné des objectifs trop stricts de limitation de ses dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, dans le document stratégique 2009-2011 et dans le projet de convention avec le Département, les données sous-évaluées concernant l'autofinancement et la capacité de désendettement 2008 ont servi en particulier de justification à une stratégie de financement dont les aspects principaux sont, d'une part, une prévision d'augmentation des contributions départementales de + 3,50 % par an de 2009 à 2011 et, d'autre part, la poursuite du recours à l'emprunt, pour un montant certes encadré mais non négligeable, au regard des ratios d'endettement déjà élevés du SDIS.

La Chambre relève donc que les estimations des données 2008 prises en compte pour l'élaboration de la stratégie 2009-2011 ainsi que de la convention à passer avec le Département auraient gagné à être actualisées au plus juste, par exemple en fin octobre 2008, avant leur présentation au CASDIS, afin de donner aux élus du CASDIS et du Département, appelés à se prononcer sur ces documents stratégiques, des éléments les plus proches possibles de la réalité.

Dans l'hypothèse où des marges de manœuvre plus importantes que prévues pourraient être dégagées dans les trois années à venir sur la section de fonctionnement, ce qui semble a priori possible, il appartiendrait par conséquent au CASDIS de s'interroger sur leurs modalités d'affectation.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise à la préfète et au trésorier-payeur général du département de la Dordogne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes