



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 15 avril 2010

à

Monsieur Louis PINTON
Président du service départemental d'incendie
et de secours de l'Indre
RN 151 « Rosiers »

36130 MONTIERCHAUME

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion du service départemental d'incendie et de secours de l'Indre (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion du service départemental d'incendie et de secours de l'Indre que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 9 avril 2009.

Dans sa séance du 16 juillet 2009, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 18 décembre 2009.

La chambre, dans sa séance du 18 février 2010, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 12 mars 2010, que vous avez reçues le 15 mars 2010 et auxquelles vous avez apporté réponse le 12 avril 2010.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives auquel a été jointe votre réponse.

Ce rapport devra être communiqué au conseil d'administration, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion du conseil d'administration suivant leur réception par le SDIS.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion du conseil d'administration.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

**Pour le président
et par délégation,
le président de section,**

Guy DUGUEPEROUX

P. J. : Rapport d'observations définitives

Lettre de réponse en date du 5 novembre 2009

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L.243-5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 18 février 2010

sur la gestion du

service départemental d'incendie et de secours de l'Indre

Synthèse

Au cours des dernières années, si les liens entre le département et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) se sont renforcés, ce renforcement est plus politique, avec une présence plus forte des représentants du conseil général en application de la loi, qu'administratif et technique en l'absence d'une mutualisation des moyens, qui reste encore aujourd'hui à l'état de réflexion.

La coopération avec les autres services de secours c'est-à-dire notamment les autres SDIS et le SAMU reste faible et a pu être parfois conflictuelle, notamment s'agissant de la prise en charge des transports sanitaires.

Sur le plan des risques, qu'ils soient courants ou particuliers, on ne peut pas considérer ce département comme un département à fort potentiel d'activités. C'est d'ailleurs ce que révèlent les données relatives à l'activité réelles des dernières années. Même si cette activité est fluctuante, elle est nettement plus faible que celle des départements de la même catégorie avec un glissement progressif vers des secours à victimes qui constituent la part principale de l'activité du service.

Alors que les risques potentiels évoluaient peu et que l'activité mesurée à travers les interventions augmentait de 6,9 % sur la période 2003 à 2007, les dépenses de fonctionnement, quant à elles, augmentaient plus de deux fois plus vite, avec 16,8 %. Cette augmentation s'est encore accélérée en 2008. Ces dépenses gardent cependant un niveau nettement moins élevé que dans la plupart des SDIS.

Il en résulte que ce n'est que grâce à une augmentation importante de la contribution du département, de plus de 12 %, que la situation financière du SDIS demeure plutôt bonne.

Les évolutions constatées au cours des années sous revue montrent que la départementalisation a, comme partout ailleurs, généré une augmentation du niveau des dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement.

On peut considérer à cet égard que la départementalisation conduit à prendre principalement en compte les seuls aspects techniques des besoins à satisfaire et à envisager les ajustements financiers nécessaires plus en termes d'augmentation des recettes qu'en termes de maîtrise des dépenses.

C'est ainsi que les moyens humains ont augmenté au cours des dernières années à la suite notamment du recrutement de sapeurs pompiers professionnels (+12 % entre 2002 et 2007). Pendant le même temps les sapeurs pompiers volontaires maintenaient leur niveau de présence dans les effectifs du SDIS. A la suite de ces évolutions, le SDIS de l'Indre se rapproche du niveau d'encadrement généralement constaté pour les sapeurs pompiers professionnels, notamment au niveau des sous-officiers. Par contre, pour les sapeurs pompiers volontaires, l'encadrement est plus élevé que celui constaté en moyenne.

Comme dans de nombreux SDIS, dans l'Indre, les casernes sont essentiellement organisées sur la base de gardes de 24 heures, alors qu'il y a peu d'interventions entre 23 heures et 6 heures du matin. Le maintien de ce régime de gardes est le fruit d'une réflexion prenant en compte les caractéristiques du territoire départemental et des centres de secours. Les sapeurs-pompiers professionnels concernés sont donc présents sur des durées plus importantes que selon d'autres modes de gardes mais à des périodes de la journée où ils sont moins nécessaires. Ceux qui effectuent ainsi entre 77 et 98 gardes de 24 heures par an sont hors de leur lieu de travail entre 260 et 280 jours par an.

La réflexion sur les modes d'organisation selon les rythmes d'activités et les niveaux d'effectifs des centres de secours pourrait être utilement poursuivie en vue de favoriser une présence quotidienne plus régulière de chacun des sapeurs-pompiers, mieux adaptée à certains besoins de l'établissement.

Sur le plan des moyens matériels, on peut constater une présence territoriale inchangée depuis plusieurs années avec le maintien d'un certain nombre de centres de première intervention non intégrés. Le niveau de vétusté des constructions du SDIS de l'Indre s'est nettement amélioré au cours des dernières années à la suite d'investissements immobiliers tels que la construction du centre de secours principal de Châteauroux.

Cette opération d'un montant de l'ordre de 8 millions d'euros est devenue opérationnelle en 2007. Comme pour d'autres opérations de même nature, sa réalisation fait apparaître un certain nombre d'anomalies juridiques, comptables et financières qui auraient pu être évitées. Le SDIS aurait intérêt à renforcer sa capacité de gestion des procédures d'attribution et d'exécution des marchés publics tant pour les opérations immobilières que pour les acquisitions de matériels, qu'il réalise également et qui lui permettent de disposer d'un matériel dont l'état est plutôt meilleur que ce que l'on constate en général.

SOMMAIRE

I – FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION.....	6
I-1- Un fonctionnement institutionnel marqué par un renforcement du lien avec l’institution départementale ...	6
I-1-1- Le conseil d'administration au nombre de membres réduit et composé d’une majorité renforcée de représentants du département	6
I-1-2- La permanence de l’exercice effectif de la présidence par le président du conseil général	7
I-1-3- Le bureau à la présence renforcée des représentants du conseil général	8
I-1-4- Les organes consultatifs progressivement reconnus au sein de l’établissement public.....	8
I-2- L’organisation fonctionnelle.....	8
I-2-1- Des services à la capacité de gestion administrative et financière renforcée	8
I-2-2- Les services internes de déploiement et de coordination des interventions	9
I-2-3- Une coopération faible et parfois tardive avec les autres services de secours.....	10
II- L’ACTIVITE DU SDIS.....	13
II-1- Des risques relativement modestes	13
II-2- Une activité fluctuante de niveau modeste mais en croissance	14
II-3- Des interventions dont la nature évolue nettement vers le secours à personnes	15
II-4- Le temps des interventions: des objectifs affichés à titre indicatif et l’absence de données sur la réalité constatée	16
II-5- La prévention	18
II-5-1- Les moyens affectés aux missions de prévention	18
II-5-2- Les moyens affectés aux missions d’information	18
III- LES MOYENS FINANCIERS ET LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS	18
III-1- Les financements : aspects particuliers au SDIS de l’Indre	18
III-1-1- L’absence de conventionnement précis avec le département sur les financements qu’il apporte	19
III-1-2- Des participations irrégulières des communes au financement des opérations immobilières relevant du SDIS19	21
III-1-3- La faiblesse des autres financements	21
III-2- La situation financière du SDIS de l’Indre	22
III-2-1- Les dépenses de fonctionnement et d’investissement.....	22
III-2-2- Les recettes de fonctionnement et d’investissement	24
III-2-3- L’évolution de l’épargne	25
III-2-4- Le niveau d’endettement et la capacité de désendettement	26
III-2-5- Approche globale, appréciation du risque et régulation financière	26
IV- L’EXECUTION BUDGETAIRE.....	27
V- LES MOYENS HUMAINS	27
V-1- Les effectifs et leur évolution.....	28
V-1-1- L’effectif total en faible évolution	28
V-1-2- Un encadrement du corps départemental qui se rapproche que celui constaté en moyenne.....	31
V-1-3- Des effectifs du service de santé et de secours médical caractérisés par un taux de présence des médecins plutôt satisfaisant	31
V-2- Un régime de travail inchangé avec la mise en place des 35 h	32
VI- LES MOYENS IMMOBILIERS ET MATERIELS.....	33

VI-1- Le patrimoine bâti	33
VI-1-1- La composition et les modalités du transfert communal	33
VI-1-2- Une présence territoriale inchangée	34
VI-1-3- L'état du patrimoine	35
VI-1-4 La programmation des investissements et les principales opérations de réhabilitation ou de construction de locaux réalisées ou prévues	35
VI-1-5- L'examen de la réalisation de la principale opération sur la période : la construction du nouveau centre de secours principal de Châteauroux	35
VI-1-6- Les anomalies constatées sur d'autres opérations	42
VI-2- Les matériels	44
VI-2-1- L'état du matériel meilleur que la moyenne	44
VI-2-2- La définition des besoins et les volumes financiers en jeu	45
VI-2-3- Les anomalies constatées dans la réalisation des dépenses de fournitures et d'équipements	45

Le contrôle a été effectué dans le cadre de l'enquête menée sur la période 2009-2011 par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les services d'incendie et de secours (SDIS).

L'approche de ce contrôle a, en conséquence, consisté à appréhender les problématiques générales des SDIS à travers le contrôle spécifique du SDIS de l'Indre et à identifier les anomalies de gestion spécifiques à cet établissement.

Dans ce cadre, les champs de contrôle ont porté sur l'organisation politique, administrative et territoriale, le niveau de risques, le volume d'activité, les coûts et financement du service, la situation financière, la gestion budgétaire et comptable, les moyens en personnel et en équipement.

L'analyse s'appuie sur les chiffres clés, publiés chaque année, par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles qui permettent d'apporter des éléments de repères et d'appréciation pour chaque SDIS. Les dernières données disponibles sont celles de 2008, relatives à l'année 2007. Ces données sont établies sur la base d'une classification, en différentes catégories, des services départementaux d'incendie et de secours reposant sur plusieurs critères : population, montant des contributions et subventions, nombre de sapeurs-pompiers professionnels et de sapeurs-pompiers volontaires. Dans cette classification qui comprend 5 catégories, le SDIS de l'Indre est classé en 4^{ème} catégorie (les SDIS les plus importants étant classés en 1^{ère} catégorie).

I – FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

I -1- Un fonctionnement institutionnel marqué par un renforcement du lien avec l'institution départementale

I-1-1- Le conseil d'administration au nombre de membres réduit et composé d'une majorité renforcée de représentants du département

Chaque service départemental d'incendie et de secours est dirigé par un conseil d'administration composé d'élus représentant le département, les communes et les établissements publics intercommunaux compétents en matière d'incendie et de secours.

La composition du conseil d'administration (CASDIS) a fait l'objet de trois modifications successives depuis 2002. La première résulte de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 et les deux suivantes de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

Avant la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, le conseil d'administration du SDIS de l'Indre comprenait 12 conseillers généraux et 12 maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

A la suite de cette loi, le conseil d'administration du SDIS de l'Indre a, par délibération du 12 juillet 2002, adopté une répartition des sièges en son sein donnant 14 sièges au département, 1 siège aux EPCI et 7 sièges aux communes.

Depuis la loi du 13 août 2004, le conseil d'administration comprend 15 membres au moins et 30 membres au plus. Le nombre des sièges attribués au département ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total des sièges, celui des sièges attribués aux communes et établissements publics de coopération intercommunale ne peut être inférieur au cinquième du nombre total des sièges.

Le conseil d'administration du SDIS de l'Indre a, par délibération du 15 novembre 2004, maintenu la répartition antérieure des sièges.

Ce n'est que par la suite que cette répartition a évolué avec notamment une réduction du nombre global de membres du conseil d'administration. Ainsi, le conseil d'administration du SDIS a, par délibération du 11 février 2005, adopté une répartition des sièges en son sein donnant 10 sièges au département, 4 sièges aux communes et 2 sièges aux établissements publics de coopération intercommunale.

Lors du renouvellement de 2008, le conseil d'administration du SDIS, installé le 4 juillet 2008, était composé de 10 représentants pour le département, 3 pour les communes et 3 pour les groupements des communes.

Le conseil d'administration constitue l'organe de décision et de définition des orientations générales nécessaires à l'exercice des compétences administratives et opérationnelles du SDIS.

Dans ce cadre, lorsqu'une délibération est de nature à affecter la qualité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens, l'article L. 1424-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le préfet peut demander au conseil d'administration du SDIS une nouvelle délibération.

Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre dans l'Indre. Selon l'ordonnateur, dans le cadre d'échanges habituels, le préfet n'hésite pas à solliciter l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration, d'affaires qui relèvent du champ opérationnel de sa compétence. C'est ainsi que le préfet a souhaité l'inscription de la révision du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) à l'ordre du jour du conseil d'administration du 29 juin 2007 et que cette demande a été acceptée.

Cette absence de contestation juridique, par le préfet, du bien fondé des décisions prises par le conseil d'administration du SDIS, c'est-à-dire par les représentants des collectivités locales et le dialogue existant avec le représentant de l'Etat, ne doit pas occulter les difficultés ou plutôt la contestation de la part des élus de la répartition des responsabilités entre le préfet, représentant de l'Etat et le conseil d'administration du SDIS, le premier détenant des responsabilités opérationnelles, le second des responsabilités de gestion, d'administration et de financement. Le président du SDIS de l'Indre considère, comme une majorité de présidents de CASDIS, qu'il doit être mis fin à cette dualité des responsabilités soit par reprise totale de la responsabilité des SDIS par l'Etat, soit par un transfert total de responsabilité aux collectivités locales et, en particulier, au département à travers le SDIS.

1-1-2- La permanence de l'exercice effectif de la présidence par le président du conseil général

Jusqu'en 2004, le conseil d'administration élit un président parmi ses membres. A compter de 2004, par application de la loi du 13 août 2004, le président de droit est désormais le président du conseil général ; il peut déléguer, dans ces fonctions, un autre membre du conseil général.

Au cours de la période 2002/2008, le SDIS n'a connu qu'un seul président, le président du conseil général, élu les 29 juin 2001 et 12 juillet 2002 puis président de droit à compter de 2004 ; il exerce effectivement cette fonction.

I-1-3- Le bureau à la présence renforcée des représentants du conseil général

Au cours de la période sous revue et à la suite des modifications législatives intervenues, comme pour le conseil d'administration, il a été constaté un léger accroissement de la représentation du conseil général dans le bureau puisque la composition est passée de la parité à une répartition de 2/5 et 3/5 des sièges attribués respectivement aux représentants des communes et du département.

I-1-4-Les organes consultatifs progressivement reconnus au sein de l'établissement public

1- Des dispositions législatives et réglementaires prévoient la consultation de différentes instances. La consultation de ces organes est obligatoire dans le processus d'élaboration de certaines décisions et notamment pour l'adoption du SDACR, du règlement opérationnel (RO) et du règlement intérieur (RI). Les documents ont été adoptés, dans l'Indre, après consultation de la commission administrative et technique (CAT), du comité technique paritaire (CTP) et du comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires (CCDSPV).

2- L'ordonnateur a indiqué que les organes consultatifs (CTP, CAT, CCDSPV, comité d'hygiène et de sécurité (CHS), commission administrative paritaire (CAP) ont une place reconnue au sein de l'établissement public. Toutefois, les comptes rendus des réunions qui ont été produits au cours de l'instruction témoignent d'une activité modeste de ces instances. En effet, les organes consultatifs semblent peu sollicités en début de période examinée ; une amélioration est constatée par la suite.

Ainsi, la commission administrative et technique du SDIS (CATSIS) ne s'est réunie que deux fois entre 2002 et 2007. Le comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires (CCDSPV), qui a tenu sa première réunion en décembre 2004, s'est ensuite réuni deux fois en 2005, trois fois en 2006 et deux fois en 2007. Le comité technique paritaire (CTP), quant à lui, a un rythme de réunions plus soutenu avec une réunion en 2001, trois en 2003, deux en 2004, 2005 et 2006 et une en 2007. Au cours de l'année 2009, la CAP et le CCDSPV se sont réunis trois fois, le CTP et le CHS deux fois, la CATSIS une fois.

I-2- L'organisation fonctionnelle

I-2-1- Des services à la capacité de gestion administrative et financière renforcée

Il existe aux côtés du directeur, un adjoint et quatre responsables de groupement.

Trois chefs de groupement appartiennent au corps des officiers de sapeurs-pompiers professionnels avec un grade de commandant. Ils ont en charge, respectivement, les groupements suivants :

- le groupement opération qui comprend les services informatique/transmissions, opérations (CTA/CODIS), prévention et prévision ;
- le groupement logistique/formation qui comprend les services patrimoine, technique et formation ;
- le service de santé et de secours médical.

Depuis novembre 2005, un responsable des affaires administratives et financières a été nommé (personnel de la filière administrative de la catégorie A). Cette personne est placée au même niveau hiérarchique que les autres chefs de groupement de services, soit juste derrière le directeur et le directeur adjoint. Il a en charge le service des finances, le service des marchés publics et le service des ressources humaines.

Afin d'optimiser le fonctionnement du SDIS, a été prévue la création de compagnies chargées de la mise en œuvre d'actions déconcentrées des services de l'état-major, de la coordination, l'animation, l'expertise, le soutien des activités des centres d'intervention et de secours (CIS) qui leur sont rattachés.

Cette nouvelle organisation, fondée sur ces groupements fonctionnels et les compagnies territorialisées, a été mise en place à la suite du classement du SDIS en 4^{ème} catégorie.

Jusqu'à maintenant, aucune mutualisation des services avec le conseil général n'a été mise en place. Selon l'ordonnateur, le SDIS de l'Indre et le département de l'Indre explorent actuellement tous les espaces de coopération, de synergie, de partenariat voire de mutualisation, dans un souci d'optimisation des ressources financières publiques qu'ils mobilisent et ce dans le respect de la réglementation en vigueur. Il s'agit d'un des cinq objectifs de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (2010-2013) qui doit être signée entre le département et le SDIS.

I-2-2- Les services internes de déploiement et de coordination des interventions

1- Les interventions des sapeurs-pompiers se font au départ des centres d'incendie et de secours. L'alerte est donnée par le ou les centres de traitement de l'alerte, le CTA ("le 18"). Le commandement opérationnel du SDIS (CODIS) coordonne les interventions.

Dans l'Indre, le CODIS est implanté depuis 1996 dans les locaux de l'état-major des services d'incendie et de secours et est organisé de manière à garantir, en toutes circonstances, la continuité et l'adaptabilité du fonctionnement aux différents niveaux d'activité opérationnelle.

Au vu de la sollicitation opérationnelle réelle et du nombre d'interventions, deux niveaux de fonctionnement général du CODIS sont identifiés :

- le niveau d'activité opérationnelle normale qui correspond à la situation courante ;
- le niveau d'activité opérationnelle exceptionnelle qui correspond à une situation de gestion de crise.

Le CODIS n'est pas armé par du personnel dédié en situation opérationnelle normale. Dans cette configuration, les missions dédiées au CODIS sont assurées par le CTA.

2- Selon les articles L. 1424-44 et R. 1424-45 du code général des collectivités territoriales (CGCT), depuis le 3 mai 2001, le SDIS doit disposer d'un, ou si nécessaire, de plusieurs CTA, chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours. Les CTA sont interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels des SAMU (☎15) et avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police.

Il existe depuis 1996 dans le département de l'Indre, un seul CTA qui est l'échelon avancé du CODIS pour la réception, le traitement et la réorientation éventuelle des appels destinés à demander des secours. Il fonctionne en permanence et assure la veille opérationnelle sur le département.

Le CTA est armé d'une garde permanente 24h/24, 365 jours/an et de 3 sapeurs-pompiers (1 chef de salle et 2 opérateurs).

Les secours nécessitent ou impliquent parfois, séparément ou conjointement, l'intervention d'autres services publics ou délégataires de service public. L'efficacité de la réponse apportée aux situations de détresse dépend notamment de la qualité et de la rapidité de l'échange d'informations entre les centres de réception des appels urgents chargés d'organiser les opérations de secours. Pour satisfaire cette exigence d'efficacité, le principe d'interconnexion des services d'urgence a été inscrit dans les articles L. 1424-44 du code général des collectivités territoriales et L. 6112-5 du code de la santé publique, de façon à permettre une information mutuelle, voire une réorientation des appels d'urgence reçus et des opérations en cours. Pour autant, à ce jour, comme la plupart des départements, le SDIS de l'Indre n'a toujours pas opté pour une plate-forme commune de réception des appels d'urgence 15/18/112.

Lors du débat qui a eu lieu, en février 2007, sur la délibération relative à la signature de la convention tripartite entre le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, évoquée ci-après, le conseil d'administration a indiqué qu'il serait souhaitable d'avoir une plate-forme physique commune 15/18. La réflexion est en cours entre le SDIS et le SAMU, dans le cadre notamment du changement de système informatique de réception, traitement et de diffusion de l'alerte du CTA/CODIS, qui doit intervenir au cours de la période 2010-2012.

I-2-3- Une coopération faible et parfois tardive avec les autres services de secours

I-2-3-1- La mise en place tardive d'une coopération avec le SAMU et les autres intervenants du domaine sanitaire

Selon l'article 19 du décret n° 87-965 du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres, en matière de prise en charge des transports sanitaires, les SDIS étaient compétents pour effectuer trois types de transports sanitaires :

- les évacuations d'urgence de victimes de sinistres sur la voie publique conformément à l'article 16 de la loi du 22 juillet 1987 ; la loi du 3 mai 1996 relative à la départementalisation a supprimé la référence à la voie publique pour lui substituer celle de secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ;
- les interventions dans le cadre d'une convention passée avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR ;
- les interventions liées à la carence de moyens de transports sanitaires privés agréés.

1- Les évacuations d'urgence

Dans ce cadre légal, il faut noter que les évacuations d'urgence font partie des compétences obligatoires partagées et ne donnent pas lieu à prise en charge financière par des tiers. Elles posent, cependant, un problème de coordination entre les services de santé et de secours médical des SDIS et les services urgentistes des hôpitaux : l'intervention des SDIS n'est en effet plus restreinte au motif « d'accidents intervenus sur la voie publique » mais englobe le motif de l'urgence qui est partagé avec les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

Les modalités de la coordination des interventions entre ces services devaient être précisées par convention. En effet, cette coordination suppose divers critères de répartition : territoire (délais d'intervention) et moyens respectifs.

Une première convention relative à l'organisation de l'aide médicale urgente et des secours d'urgence a été conclue le 7 février 2001 entre le SDIS, le SAMU et l'association des transports sanitaires d'urgence de l'Indre. Elle avait une période de validité comprise entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2001. Elle devait faire l'objet d'une évaluation au bout de 6 mois d'application et, par la suite, devait être maintenue ou modifiée selon les résultats obtenus et l'évolution des textes réglementaires. A l'issue de cette première période « d'essai », la convention de 2001 n'a pas été renouvelée.

En 2005, une nouvelle convention expérimentale relative à l'aide médicale urgente a été conclue pour une durée de 6 mois. Cette convention n'a pas non plus été renouvelée.

Entre 2001 et 2006, il n'aura ainsi existé de cadre conventionnel pour régir les relations entre le SDIS et le SAMU que pendant deux périodes de six mois.

Ce n'est qu'à compter du 23 février 2007 qu'une régulation a été mise en place dans le cadre de la convention tripartite signée également avec l'association des transporteurs sanitaires privés, évoquée ci-après.

2- La mise à disposition de moyens aux centres hospitaliers

Les établissements hospitaliers disposant d'un service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR), doivent être dotés des véhicules nécessaires au transport des patients, de l'équipe médicale et de son matériel, ainsi que des personnels nécessaires à l'utilisation de ces véhicules. Les véhicules et les personnels peuvent être mis à disposition de l'établissement considéré, selon l'article D. 712-73 du code de la santé publique. Sur le fondement de ces dispositions, les centres hospitaliers et les services d'incendie peuvent conclure des conventions de mise à disposition de moyens.

Dans ce cadre, une convention de mise à disposition de moyens de secours sanitaires aux fins d'assurer le fonctionnement du SMUR de Châteauroux a été conclue entre le SDIS de l'Indre et le centre hospitalier de Châteauroux le 27 décembre 2001. Cette convention prévoyait le versement d'une contribution forfaitaire en 2001 à hauteur de 53 669,68 €, montant qui devait être actualisé tous les ans.

Cette convention valable pour un an fait l'objet d'un renouvellement annuel par tacite reconduction. L'ancienneté de cette convention mériterait que soit envisagée sa renégociation afin d'actualiser les moyens mis à disposition par rapport aux besoins du centre hospitalier et de tenir

compte de l'évolution réelle des charges permettant de mieux ajuster la facturation à la situation économique et financière actuelle.

3- Les transports effectués à la demande du SAMU à la suite de la carence du secteur privé

Ces missions n'entrent pas dans le champ de compétence du SDIS aux termes de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Elles ont donné lieu à une circulaire n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente qui prescrit la conclusion de conventions, à caractère organisationnel, tripartites SAMU, SDIS et ambulanciers privés, formalisant les principes de répartition des compétences qu'elle édicte en ménageant leur adaptation aux circonstances locales. Cette circulaire réaffirme que chaque service reste maître de ses moyens et prévoit une meilleure répartition des compétences. Elle renforce la coopération inter-services pour créer les conditions d'une véritable synergie.

Cette convention, qui définit la prise en charge financière par le centre hospitalier de Châteauroux des interventions effectuées par le SDIS à la demande du centre de réception et de régulation des appels « 15 » en cas de défaut de disponibilité constatée des transporteurs sanitaires privés, a été mise en place en 2006 pour une durée d'un an. Elle a fixé le montant de l'indemnisation des interventions réalisées par le SDIS à la demande de la régulation médicale, au tarif forfaitaire réglementaire de 105 €

La convention finale a été signée, le 23 février 2007, par le SDIS, le SAMU et l'association des transports sanitaires d'urgences de l'Indre. Elle a pour objet de déterminer les modalités d'intervention des acteurs de l'urgence pré-hospitalière et de définir la complémentarité sur le terrain de ces trois acteurs principaux de l'aide médicale urgente. Elle prévoit les modalités de régulation des appels 18 vers le 15 et des appels 15 vers le 18.

Dans la mise en œuvre de cette convention, le SDIS a le sentiment de constituer la variable d'ajustement des autres services, n'étant sollicité que lorsque les autres services ne peuvent pas intervenir.

Sur le fondement du nouveau cadre de référence sur les relations SAMU/SDIS issu de l'arrêté interministériel du 24 avril 2009, un nouvel accord conventionnel sera établi en 2010.

1-2-3-2- La faible coopération inter SDIS

1- Les articles 62 et 63 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ont donné aux SDIS la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS). Les domaines principaux susceptibles de favoriser l'action des SDIS semblaient être la formation et l'organisation de marchés groupés, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.

Pour autant, comme partout ailleurs en France, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre par le SDIS de l'Indre qui n'appartient à ce jour à aucun établissement interdépartemental.

2- Cependant, le SDIS de l'Indre appartient à d'autres dispositifs plus ou moins formalisés de coopération entre SDIS.

Ainsi, la mutualisation de la réponse opérationnelle des moyens extra-départementaux est assurée au quotidien par l'état-major de zone (EMZ) de la sécurité civile, basé à Rennes, à travers le centre opérationnel zonal (COZ), chaque fois que le CODIS exprime une demande de renfort. L'EMZ dispose de la liste des moyens disponibles de chaque SDIS de zone, s'agissant notamment des matériels et équipes spécialisés. Ce principe est formalisé dans le SDACR zonal. Ainsi, le SDACR de l'Indre prévoit pour la couverture de certains risques particuliers de faire appel à des renforts des autres départements par le biais des demandes de moyens exprimés au COZ.

De plus, des réunions de l'ensemble des directeurs des SDIS sont organisées au moins une fois par an par l'EMZ et les directeurs de la région Centre se réunissent aussi au moins 3 fois par an.

3- En matière de formation, une certaine coopération existe notamment à travers la coordination des calendriers annuels des stages lors de leur élaboration et la mise en œuvre d'actions de formation commune entre plusieurs SDIS. Cela concerne surtout des formations dans des domaines spécialisés (risque chimique, radioactivité) ou très techniques (chef de groupe).

4- Par ailleurs, le SDIS de l'Indre ne participe pas à la constitution de groupements d'achats avec d'autres SDIS alors même que cette démarche commence à se développer afin d'obtenir des économies d'échelle. Le SDIS n'est pas hostile à cette démarche dans son principe mais n'envisage de l'utiliser que dès lors qu'il aura la certitude que les avantages notamment financiers l'emporteront sur les inconvénients qui lui apparaissent nombreux : lourdeur de la procédure, frais supplémentaires engagés et contrainte de choix de matériels non adaptés aux besoins propres du département.

II- L'ACTIVITE DU SDIS

II-1- Des risques relativement modestes

1- Les modalités d'identification des risques et la planification de leur couverture font l'objet d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). Le contenu du SDACR qui porte sur l'identification des risques, fournit des règles d'analyse de ces risques permettant d'arrêter des objectifs de couverture retenue et de programmer les efforts à réaliser en termes de personnel (recrutement, formation) et en termes d'investissements (locaux et matériels). Elaboré par l'établissement public départemental sous la responsabilité du préfet, il est adopté par arrêté préfectoral.

Le SDACR de l'Indre a été arrêté par le préfet, pour sa partie analyse des risques courants, le 30 décembre 1997 et, pour sa partie risques particuliers, le 26 juillet 2000.

Le principe de la révision du SDACR est intervenu à l'initiative du préfet et a été acté par délibération du conseil d'administration du 29 juin 2007.

A la date du contrôle, soit près de deux ans après le lancement de cette révision, elle n'avait pas abouti.

2- Parmi les différents types de risques, on distingue le risque courant lorsque l'effet qu'il produit sur l'activité du service d'incendie et de secours présente une probabilité d'occurrence importante, directement liée au nombre d'interventions des sapeurs pompiers et une gravité faible.

Les risques courants sont liés notamment à l'importance de la population concernée. Dans l'Indre, la population était de 231 134 habitants en 2004, avec une densité d'habitants au km² relativement faible ; il s'agit d'un département rural comptant 247 communes au sein desquelles les principales villes, Châteauroux et son agglomération, Issoudun, Le Blanc ou La Châtre restent des pôles urbains relativement modestes.

On peut noter que les trafics routier et ferroviaire restent relativement contenus. Sur le plan des risques liés à l'activité aérienne, la présence de la plate-forme aéroportuaire Châteauroux-Déols génère deux risques, l'un, lié à l'infrastructure et, l'autre, à l'activité aéronautique, sachant que cet aéroport est un centre d'entraînement de pilotage.

Le risque est dit particulier lorsque l'effet produit sur l'activité du service d'incendie et de secours présente les caractéristiques suivantes : probabilité d'occurrence faible, voire impossible à chiffrer mais gravité importante, voire très importante. Le risque particulier grave comprend les risques dont les origines sont naturelles ou technologiques.

Parmi les risques naturels de l'Indre, le risque d'inondation est le plus prégnant. Il est lié principalement à la présence de l'Indre, de la Creuse, du Cher, de l'Arnon et de la Théols. Ce sont au total 65 communes qui peuvent être touchées, ce qui représente 148 108 habitants.

Les risques technologiques sont de plusieurs ordres. Dans l'Indre, il repose essentiellement sur le risque industriel. A cet égard, deux sites sont soumis à la directive SEVESO et peuvent générer un accident technologique majeur. Par ailleurs, un gazoduc de diamètre 600 cm chemine sur le territoire de l'Indre et une autre artère de 100 kms de diamètre 900 a été mise en place.

* *

La présentation précédente démontre que le département de l'Indre présente un niveau de risques modeste.

II-2- Une activité fluctuante de niveau modeste mais en croissance

1- Les interventions du SDIS ont évolué de la manière suivante entre 2002 et 2007 :

Evolution de l'activité plus détaillée du SDIS depuis 2002

Nature des interventions	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accidents de circulation	1 725	1 665	1 571	1 436	1 569	1 112
Secours à victimes	2 658	3 354	3 378	3 857	4 535	4 616
- dont nombre d'interventions signalées au SAMU (1)						
- dont nombre d'interventions demandées au SAMU (2)						
Accidents liés à l'environnement (3)	240					
Sorties prévention accident (3)	1 776					
Sorties diverses- sortie de confort des personnes	681	2 168	2 677	1 712	2 458	2 804
Services spécifiques aux collectivités	0	0	0	0	0	0
Total des Interventions	8 362	8 576	8 873	8 400	9 932	9 491

La direction de la défense de la sécurité civile (DDSC) a modifié en 2003 les rubriques concernant les interventions. Depuis cette date, seules subsistent les rubriques incendies, secours à victimes, aide aux personnes, accident de circulation et opérations diverses (accidents liés à l'environnement, les sorties pour prévenir les accidents, les sorties diverses).

L'activité opérationnelle dans l'Indre a augmenté de 13,5 % entre 2002 et 2007 mais reste fluctuante sur la période. Ainsi entre 2002 et 2004, on constate une augmentation des interventions du SDIS qui sont passées de 8 362 en 2002 à 8 873 en 2004 (+ 6 %). En 2005, le nombre d'interventions baisse de plus de 6 % avec seulement 8 400 interventions recensées. Une

augmentation de plus de 18 % l'année suivante fait passer le nombre d'interventions à 9 932. Une baisse est ensuite constatée en 2007 avec seulement 9 491 interventions.

En 2007, le SDIS de l'Indre a ainsi effectué en moyenne 26 interventions par jour. Dans le même temps, en moyenne, les SDIS de la 4^{ème} catégorie étaient intervenus 39 fois par jour.

Le SDIS de l'Indre a ainsi réalisé en 2007, 3 850 interventions pour 100 000 habitants alors que la moyenne des SDIS de la 4^{ème} catégorie pour 100 000 habitants est de 5 133 interventions. Il se situe assez nettement au-dessous de cette moyenne.

Globalement, il apparaît que le SDIS de l'Indre n'a pas une activité particulièrement soutenue comparée à la moyenne nationale. Cependant, en 2008, le SDIS 36 a connu une activité en nette augmentation avec 10 840 interventions liées notamment à des crues et des épisodes pluvieux en cours d'année.

II-3- Des interventions dont la nature évolue nettement vers le secours à personnes

1- Selon les statistiques précitées du ministère de l'intérieur, il apparaît qu'en 2007 la répartition des interventions au sein des SDIS au niveau national se fait de la manière suivante : 62 % secours à victimes, 8 % accidents de la circulation, 8 % incendies, 22 % autres opérations (dont 3 % aides à personnes, 6 % protection des biens, 13 % opérations diverses).

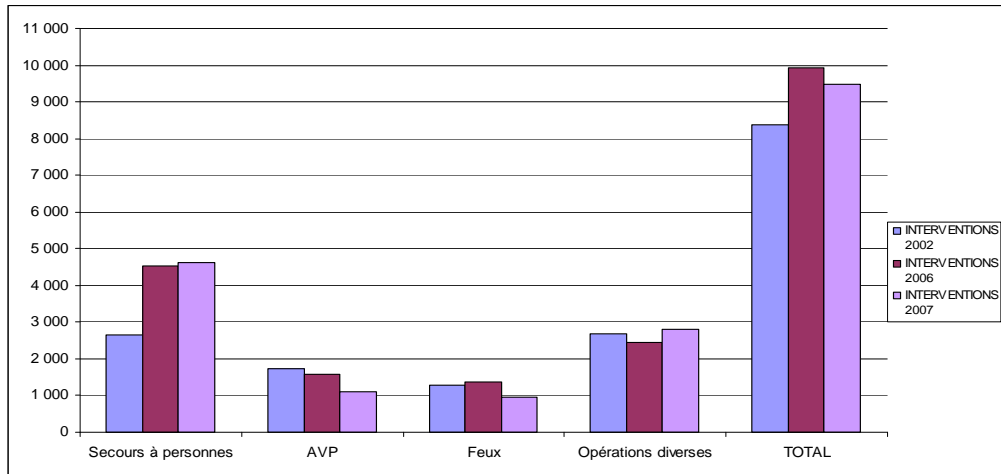
2- Dans l'Indre, en 2007, le secours à victimes représentait 49 % de l'activité du S.D.I.S, les accidents de la circulation 12 %, les incendies 10 % et les opérations diverses 29 %.

Evolution de l'activité du S.D.I.S

Nature des interventions	2002	%	2006	%	2007	%
Secours à personnes	2 658	32 %	4 535	45 %	4 616	49 %
Accident de la circulation	1 725	21 %	1 569	16 %	1 112	12 %
Feux	1 284	15 %	1 370	14 %	959	10 %
Opérations diverses	2 695	32 %	2 458	25 %	2 804	29 %
Total	8 362	100 %	9 932	100 %	9 491	100 %

Sur la période de 2004 à 2007, le nombre d'interventions du SDIS de l'Indre a diminué concernant les incendies (- 288), les accidents de la circulation (- 459) mais a augmenté pour le secours à victimes (+ 1 238) et pour les opérations diverses (+ 127).

Evolution de la nature des interventions entre 2002 et 2007



II-4- Le temps des interventions: des objectifs affichés à titre indicatif et l'absence de données sur la réalité constatée

1- Le délai d'acheminement des moyens conditionne la qualité du secours opéré dans le département.

A cet égard, il y a lieu de mentionner le fait que les délais d'intervention constituent désormais des éléments de mesure de la performance des SDIS. En effet, l'article 129 de la loi de finances pour 2007 dispose que le document de politique transversale sur la sécurité civile (...) « présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national. »

La direction de la sécurité civile a engagé la mise en œuvre de cette disposition. Sur le modèle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), elle a entrepris, au cours de l'année 2007, la définition au niveau national d'indicateurs normalisés, reflétant une stratégie de gestion de la performance définie pour les SDIS. L'objectif est avant tout de proposer aux collectivités territoriales des outils permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre et de favoriser ainsi un pilotage plus aisé des SDIS, ainsi que l'optimisation de l'allocation des ressources. 20 indicateurs ont ainsi été élaborés afin de construire un tableau de bord avec des objectifs et des indicateurs.

Dans ce cadre, l'objectif « *Qualité d'exécution et de réalisation des missions* » est mesuré au moyen de trois indicateurs, délai moyen de traitement de l'alerte, délai moyen d'intervention sur zone et pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares. Ces trois indicateurs sont des mesures de la rapidité d'intervention des services d'incendie et de secours.

2- Si les documents prévisionnels et opérationnels (SDACR, RO) ne fixent pas les délais d'arrivée sur lieux, par contre le SDACR présente des zones de couverture opérationnelle, avec des délais moyens pour chaque commune du département. Ces zones ont été établies à la suite d'une étude réalisée, sur les délais moyens des principaux types de véhicules.

Pour définir les délais moyens, trois méthodes ont été appliquées :

- un calcul lié à la distance entre le centre de secours et la commune défendue, auquel on ajoute le délai de réponse en fonction de l'effectif professionnel ou volontaire du centre ;
- des essais réels effectués relatifs aux temps mis par les centres de secours pour intervenir sur les lieux d'un sinistre ;
- une méthode statistique basée sur l'exploitation des données informatiques extraites du fichier logiciel de gestion du centre de traitement de l'alerte.

Le SDACR a classé les communes en fonction des risques :

- zone de risque A (dominante urbaine, grande ville,...) plus de 20 000 habitants (1 commune) ;
- zone de risque B (dominante périurbaine ou petites villes) compris entre 20 000 habitants et 2 000 habitants (15 communes) ;
- zone de risque C (dominante rurale) moins de 2 000 habitants (230 communes).

Selon cette méthode, le SDACR présente à partir des délais moyens établis, 4 zones de couverture des communes de l'Indre :

- inférieur à 10 minutes (23 communes pour le secours à victimes et 12 pour l'incendie) ;
- de 10 à 15 minutes (142 communes pour le secours à victimes et 149 pour l'incendie) ;
- de 15 à 20 minutes (69 communes pour le secours à victimes et 82 pour l'incendie) ;
- supérieur à 20 minutes (3 communes pour le secours à victimes et 4 pour l'incendie) ; ces 3 communes appartiennent toutes à la zone de risque C.

Il existe un règlement opérationnel qui a été arrêté le 15 décembre 1998. Depuis cette date, deux arrêtés des 25 juillet 2000 et 1^{er} mars 2005 sont venus y apporter des modifications. Ce règlement opérationnel fixe un délai maximum de départ en intervention de 7 minutes (5 minutes pour se rendre à la caserne et 2 minutes pour s'habiller) pour les personnels d'astreinte, ce qui correspond à la situation des centres d'incendie et de secours (CIS) armés par des sapeurs-pompiers volontaires. L'ordonnateur a indiqué que ces délais sont conformes à ce que prévoyait la circulaire de 1993 sur l'élaboration des SDACR.

3- En revanche, il n'existe pas de données fiables sur la réalité des délais d'intervention.

En 2007, le SDIS a procédé à une étude sur les interventions « secours à victimes » (SAV). Les résultats sont les suivants :

- durée moyenne d'appel sur SAV : 1 minute et 13 secondes ;
- délai moyen de départ sur SAV : 3 minutes et 53 secondes ;
- délai moyen d'arrivée face à la victime : 9 minutes et 16 secondes ;
- durée moyenne d'intervention SAV : 50 minutes et 9 secondes.

Pour les interventions concernant la lutte contre l'incendie, il est raisonnable d'augmenter le délai de départ de 1 minute et le temps de trajet de 2 minutes.

Selon l'ordonnateur, la couverture opérationnelle du département de l'Indre est tout à fait satisfaisante et est conforme à ce que l'on peut attendre dans un département de faible densité à dominante rurale. Pour s'en assurer, il serait utile que l'établissement mette en place les éléments d'informations constitutifs d'un tableau de bord tel qu'il est évoqué ci-dessus. A cet égard, selon

l'ordonnateur, dans le cadre du projet de modernisation du CTA/CODIS, le SDIS disposera d'un système informatique moderne à échéance de deux ans qui permettra d'établir un véritable tableau de bord de l'activité opérationnelle.

II-5- La prévention

II-5-1- Les moyens affectés aux missions de prévention

La mise en œuvre de l'information préventive dans l'Indre (programme sur 5 ans fixé par le ministère) s'effectue de la manière suivante.

La prévention est organisée dans le cadre de 4 commissions d'arrondissement et d'une commission communale sur la ville de Châteauroux. Ce sont neuf préventionnistes répartis à l'état major (2) et dans les unités territoriales (7) qui assurent les missions d'études et de visite périodique, représentant en équivalent temps plein 4,5 postes.

Le département de l'Indre comptait en 2006, 1 838 établissements recevant du public (ERP) dont 804 du premier groupe et 1 034 du second groupe.

L'article L. 1424-3 du CGCT précise que les moyens consacrés aux actions de prévention doivent tenir compte du nombre d'établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les ERP. La circulaire du 22 juillet 1995 établit des ratios « moyens et charges » (nombre d'études et de visites) pour l'accomplissement de ces missions de prévention. Avec un équivalent 4,5 postes à temps plein, pour 253 visites d'ERP et 343 études en 2006, les moyens affectés par le SDIS à cette mission sont supérieurs aux ratios définis dans la circulaire.

II-5-2- Les moyens affectés aux missions d'information

La prévention des risques consiste à prendre des mesures de réduction des effets (ex maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques) et de planification préalable (actions visant à parer aux effets les plus graves).

Le cadre légal de l'activité de prévention est fixé par :

- la loi du 22 juillet 1987 (art 21) qui oblige à renseigner le citoyen sur les risques majeurs susceptibles de se développer sur les lieux de vie, de travail et de vacances ;
- le décret du 11 octobre 1990 qui prévoit : la création d'une cellule d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP), la définition des zones à risques (enjeux humains), l'élaboration et la diffusion des documents réglementaires [dossier départemental des risques majeurs (DDRM), dossier communal synthétique (DCS) et dossier d'information communal sur les risques majeurs.]

Le 21 février 2007, le préfet de l'Indre a approuvé le DDRM de l'Indre, succédant au précédent en date du 14 octobre 1996.

III- LES MOYENS FINANCIERS ET LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS

III-1- Les financements : aspects particuliers au SDIS de l'Indre

III-1-1- L'absence de conventionnement précis avec le département sur les financements qu'il apporte

La principale ressource du SDIS repose sur les contributions des collectivités locales dont le régime a fait l'objet d'une modification sensible en 2002, rendant le département seul responsable des marges de manœuvres accordées au SDIS. En effet, a été prévu entre 2002 et 2010, le gel des contributions des communes et des EPCI. Ces contributions ne peuvent s'accroître plus rapidement que l'indice des prix. Au-delà de ce plafond, les augmentations sont donc intégralement supportées par les départements.

Selon l'article L. 1424-35 du CGCT (modifié par l'article 162.1 de la loi du 31 décembre 2006), « *la contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci.*

Les relations entre le département et le service départemental d'incendie et de secours et, notamment, la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle ».

Si une convention a été signée entre le SDIS et le conseil général de l'Indre le 18 décembre 2006 sur le fondement de ces dispositions, cette convention ne détermine aucun engagement financier à la charge du département. Elle prévoit principalement les modalités du dialogue entre les deux collectivités et les modalités de versement de la contribution départementale.

Selon l'ordonnateur, une nouvelle convention détaillant précisément les financements apportés par le département sera adoptée prochainement par le CASDIS et le conseil général.

III-1-2- Des participations irrégulières des communes au financement des opérations immobilières relevant du SDIS

Selon l'article L. 1424-35 du CGCT (modifié par l'article 162.1 de la loi du 31 décembre 2006), (...) *Les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration de celui-ci. (...)*

Pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental. »

La lecture des dispositions du CGCT relatives au financement des SDIS fait apparaître que les communes n'ont de participations exigées qu'au titre des contributions annuelles définies dans les conditions rappelées dans les textes ci-dessus.

Le dernier alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT résultant de la loi du 27 février 2002 a d'ailleurs clairement encadré l'évolution possible des contributions demandées aux communes. Dès lors, aucune autre participation ne peut être exigée des communes.

C'est donc de manière irrégulière que le SDIS de l'Indre fait participer les communes pour des opérations immobilières concernant les centres de secours dont il a la charge dès lors que ceux-ci ont été transférés.

De ce point de vue, le code général des collectivités locales est clair. En effet, selon les dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 1424-17 du CGCT, « (...), *le service départemental d'incendie et de secours succède à la commune, à l'établissement public de coopération intercommunale ou au département dans leurs droits et obligations. A ce titre, il leur est substitué dans les contrats de toute nature conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à sa disposition, ainsi que pour le fonctionnement des services....* »

Il résulte de ces dispositions que le SDIS est substitué en tous points dans les droits et obligations du propriétaire du bien transféré.

Or, les conventions conclues entre la commune et le SDIS de l'Indre lors de l'intégration de centres de première intervention, contiennent des dispositions qui laissent à la charge des communes des dépenses indues.

Pour ne prendre qu'un exemple, la convention conclue entre la commune d'Ambrault et le SDIS de l'Indre prévoit, à propos des biens immeubles transférés au SDIS, que :

« Article 17 : le service départemental d'incendie et de secours de l'Indre prend à sa charge les réparations définies par le décret n° 87-712 du 26 août 1987 pris en application de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Les travaux d'entretien courant et de menues réparations, y compris les remplacements d'éléments assimilables auxdites réparations, consécutifs à l'usage normal des locaux et équipements à usage privatif, sont des réparations locatives.

Les réparations occasionnées par la vétusté, les malfaçons, les vices de construction, les cas fortuits ou de force majeure sont à la charge de la commune.

Article 18 : les aménagements extérieurs (voirie, espaces verts) sont du ressort de la collectivité propriétaire.»

Dès lors, les conventions de mise à disposition qui, d'une certaine manière place le SDIS dans la situation du locataire n'ayant à sa charge que les charges dites locatives, ne peuvent être considérées comme régulières car elles contreviennent à la loi et conduisent à faire peser, sur les communes ou les groupements propriétaires initiaux des biens, des charges indues.

De plus, les dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT invoquées par l'ordonnateur qui prévoient que « *sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département* », ne sauraient servir de fondement valable à de telles modalités de financement conventionnelles. Si elles permettent en effet

aux communes d'intervenir de manière opérationnelle pour le compte des SDIS, cette « maîtrise d'ouvrage déléguée » ne concerne que des opérations substantielles, excluant notamment un transfert systématique des charges incombant au bénéficiaire des transferts de locaux.

III-1-3- La faiblesse des autres financements

La loi de 1996 a opéré un recentrage des interventions des SDIS. Elle a précisé, d'une part, qu'il n'est tenu de procéder qu'aux seules missions de service public qui lui sont confiées par la loi, et, d'autre part, elle a inscrit le principe d'une participation financière des usagers pour les interventions ne relevant pas de ces missions. La loi a tenu ainsi compte des règles jurisprudentielles progressivement dégagées sur la portée du principe de la gratuité des secours.

◆ Le dispositif de participation financière des usagers

Selon l'article L. 1424-24 du CGCT « *Le service départemental d'incendie et de secours 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 a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration... ».*

Le SDIS peut donc demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais. Il appartient au conseil d'administration d'en fixer les conditions.

Dans l'Indre, c'est une délibération du 29 novembre 2001 qui a défini les différentes catégories de prestations payantes ainsi que leurs modalités de facturation et de mise en œuvre.

Pour 2008, le 10 décembre 2007, le conseil d'administration a fixé la participation financière des bénéficiaires des interventions hors missions de service public du SDIS.

Le régime de la participation financière des usagers arrêté par le conseil d'administration est effectivement mis en œuvre. Les produits ainsi générés fluctuent sur la période comme détaillés dans le tableau ci-dessous. Ils restent modestes et représentent une faible part des financements.

ANNEE	Total des recettes de fonctionnement	Recettes	%
2002	12 183 455 €	125 842 €	1,03 %
2003	12 839 536 €	68 435 €	0,53 %
2004	11 613 254 €	109 447 €	0,94 %
2005	11 825 660 €	70 272 €	0,59 %
2006	12 402 651 €	59 979 €	0,48 %
2007	13 015 329 €	134 408 €	1,03 %

◆ Le dispositif de participation financière en matière de transports sanitaires

S'agissant du recouvrement de sommes relatives à la prise en charge des frais de transport résultant de la carence des transports privés par le centre hospitalier de Châteauroux, le SDIS a été confronté à une contestation de la part de l'établissement de santé.

Ces contestations ont porté sur des titres de recettes émis de 1997 à 2002 pour un montant global de 722 464,69 F soit 110 139,03 € et sur un titre émis en 2002 pour un montant de 53 669,68 €

A la suite de contentieux portant sur le même type de situations dans d'autres départements avant la parution de la circulaire de 2004 précitée et ayant donné raison aux centres hospitaliers concernés, le SDIS a procédé à l'admission en non valeur des titres en cause, par mandat 3698 émis le 31 décembre 2003 pour la première série de titres et par mandat 4340 du 29 décembre 2006, pour le dernier titre de 2002.

Il en résulte que la participation versée par l'hôpital de Châteauroux est quasiment nulle jusqu'en 2006, année au titre de laquelle la première convention sus évoquée a été signée. Elle reste, cependant, encore modeste par la suite.

Nature de la ressource	2004	2005	2006	2007
Hôpital : indisponibilité transport sanitaire privé (réseau, secours et soins d'urgence)	9 540,00	1 821,86	15 811,02	17 730,09
% dans les recettes de fonctionnement	0,08 %	0,02%	0,13 %	0,13 %

Il y a lieu d'ajouter à ces recettes, celle liée à la convention de mise à disposition de moyens de secours sanitaires aux fins d'assurer le fonctionnement du SMUR de Châteauroux qui a été conclue entre le SDIS 36 et le centre hospitalier de Châteauroux le 27 décembre 2001. Cette convention prévoit le versement d'une contribution forfaitaire annuelle à hauteur de 53 669,68 € Ce montant qui devait être actualisé tous les ans, ne l'a pas été.

III-2- La situation financière du SDIS de l'Indre

L'analyse financière développée ci-après repose sur les données figurant dans le tableau figurant en annexe 1.

Cette analyse a été effectuée à partir des données figurant aux comptes administratifs des exercices 2003 à 2008. Elle s'appuie également sur les chiffres clés publiés pour l'année 2007 par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles. Les données comparatives doivent être utilisées en tenant compte des situations spécifiques de chacun des SDIS et de l'histoire de l'organisation des secours dans chaque département.

III-2-1- Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les dépenses globales réelles du SDIS de l'Indre avec 70,13 €/par habitant en 2007, se situent au-dessus de la moyenne de la catégorie à laquelle il appartient qui est de 65,38 €/ habitant. En 2006, elles ne représentaient que 63,55 €/par habitant et se situaient en-dessous de la moyenne qui était de 66,45 €/par habitant.

Dépenses réelles	Indre		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Dépenses globales réelles	63,55	70,13	66,45	65,38	74,21	73,51
Dépenses réelles de fonctionnement	42,79	41,85	52,72	52,43	58,61	58,98
Dépenses réelles d'investissement	20,76	28,27	13,73	12,95	15,60	14,53

En 2007, les dépenses d'investissement et de fonctionnement du SDIS de l'Indre ont augmenté de manière importante par rapport à 2006.

III-2-1-1- Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion ont augmenté globalement de 26,4 % avec une progression moyenne annuelle de 6 % entre 2004 et 2008, passant ainsi de 9,15 M€ à 11,57 M€

Toutefois, les dépenses réelles de fonctionnement de 41,85 € par habitant en 2007 se situent nettement en dessous de la moyenne de sa catégorie qui est de 52,43 €/ habitant.

La part principale de ces dépenses est tenue par les charges de personnel et frais assimilés qui représentent en 2008, 78,2 % des charges de gestion. Cette charge a augmenté de 26,3 %, soit une progression moyenne annuelle de 6 %, passant de 7,1 M€ en 2004 à 9 M€ en 2008. Cette progression résulte de l'augmentation des charges de sécurité sociale et de prévoyance qui représentaient 16,5 % en 2004 et 18,6 % en 2008 des charges de gestion et qui ont progressé de 42,1 % soit une évolution moyenne annuelle de 9,2 %.

En €/hab

Dépenses de personnel	Indre		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Dépenses de personnel	33,75	32,88	40,99	41,32	46,17	46,86

L'augmentation globale des charges de personnels constatée sur la période provient :

- pour les sapeurs-pompiers professionnels, des effets de la structuration indiciaire de la filière, de l'harmonisation des régimes de travail et des avantages associés, ainsi que des recrutements supplémentaires,
- pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés, des créations de postes,
- pour les sapeurs-pompiers volontaires, des effets de la mise à niveau des vacations ainsi que des allocations de vétérance puis des prestations de fidélisation et de reconnaissance.

Malgré cette évolution, le SDIS de l'Indre avec 32,88 € par habitant en 2007, se situe nettement en dessous de la moyenne des SDIS de 4^{ème} catégorie qui est de 41,32 €/ habitant.

Les charges à caractère général, c'est-à-dire les charges de fonctionnement courant, ont augmenté globalement sur la période 2004-2008 de 27,1 %, soit une évolution moyenne annuelle de 6,2 %. Elles représentaient 21,5 % des charges de gestion en 2008 pour un montant de 2 485 886 €

III-2-1-2- Les dépenses d'investissement

En matière d'investissements, globalement le SDIS de l'Indre investit plus que les SDIS de sa catégorie et même de toutes les catégories réunies.

(en €/hab) pop DGF

Dépenses réelles d'investissement	Indre		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Dépenses réelles d'investissement	20,76	28,27	13,73	12,95	15,60	14,53

Les dépenses réelles d'investissement (hors emprunt) sont passées de 1 757 188 € en 2004 à 2 282 279 € en 2008. En 2006, elles s'élevaient à un montant de 4 804 486 € et atteignaient

6 645 334 € en 2007. L'acquisition de matériels de secours représente la part essentielle des dépenses d'équipement.

en euros

Comptes		2004	2005	2006	2007
21561	Matériels d'incendie et de secours	27 812	436 266	940 067	1 164 701
21562	Matériels non mobile d'incendie et de secours	146 256	31 744	100 981	73 725
21568	Autres matériels d'incendie et de secours	90 905	179 967	166 145	236 681

Au niveau des constructions, la principale opération a été lancée en 2006. Il s'agit de la construction du nouveau centre de secours principal à Châteauroux dont le montant était estimé à 8 008 429 € et qui est examinée ci-après.

III-2-2- Les recettes de fonctionnement et d'investissement

Ces recettes sont essentiellement constituées de recettes de fonctionnement, lesquelles reposent principalement sur les contributions des collectivités locales.

Les produits de gestion ont progressé globalement de 11,9 %, avec une progression moyenne annuelle de 2,8 % entre 2004 et 2008, passant de 11,61 M€ à 12,99 M€ en 2008.

Les contributions versées par les communes et le département représentent 95,4 % des produits de gestion du SDIS en 2008, un niveau stable par rapport à celui de 2004.

1- Le niveau de la charge du financement du SDIS

La contribution des communes a augmenté globalement entre 2004 et 2008 de 8,9 %, soit une évolution moyenne annuelle de 2,1 %, passant de 5 822 300 € à 6 339 286 €

Celle du département a progressé de 12,1 % soit une évolution moyenne annuelle de 2,9 % passant de 5 399 109 € 2004 à 6 051 677 €

Selon les chiffres clés présentés par l'inspection de la direction de la défense et de la sécurité civiles pour 2007, les valeurs moyennes par habitant pour les SDIS départementalisés de 4^{ème} catégorie sont les suivantes :

(en €/hab)

En euros/ habitant	SDIS de l'Indre		Moyenne catégorie du département		Valeurs moyenne nationale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Participation des communes et EPCI	26,22	26,13	30,00	28,88	29,16	29,42
Participation du conseil général	23,73	24,09	27,33	29,57	33,45	35,40
Participation de l'Etat	1,13	2,72	2,14	2,51	1,93	2,31

Total	51,08	52,94	59,47	60,96	64,54	67,13
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Ces chiffres témoignent d'un faible niveau de sollicitation des collectivités de l'Indre au financement du SDIS.

2- La répartition de la charge de financement entre collectivités : l'accroissement progressif de la part prise en charge par le département

Contributions des collectivités sur la période 2004 - 2007

	2004		2005		2006		2007		2008	
	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%
Communes	5,82	52	5,97	52	6,08	51	6,19	51	6,34	51
Département	5,40	48	5,48	48	5,85	49	5,94	49	6,05	49
Total	11,22	100	11,45	100	11,93	100	12,13	100	12,39	100

Le SDIS a été financé en 2007 par les communes à hauteur de 27 %, par les EPCI à hauteur de 24 % et par le département à hauteur de 49 %.

La répartition entre collectivités tend à s'équilibrer (proche de 50 %) à part égale, entre, d'une part, les communes et EPCI et, d'autre part, le département.

III-2-3- L'évolution de l'épargne

1 - L'épargne de gestion résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion (hors éléments financiers et exceptionnels) ; elle permet ainsi d'apprécier si les charges de gestion de l'année sont couvertes par les produits de gestion de l'année.

Au cours de la période sous revue, l'épargne de gestion a diminué de 12,8 % en moyenne annuelle, passant de 2 460 836 € en 2004 à 2 075 914 € en 2007 et à 1 420 823 € en 2008. Cette diminution résulte d'une évolution plus rapide des dépenses (+ 6 %) en moyenne annuelle que des recettes (+ 2,8 %).

2 - L'épargne brute est constituée de l'épargne de gestion augmentée des produits exceptionnels et financiers et diminuée des charges financières et des charges exceptionnelles, elle renseigne sur la capacité de l'établissement à financer d'abord l'amortissement du capital de la dette et les opérations d'investissement.

L'épargne brute diminue sur la période de 11,8 % en moyenne annuelle passant de 2 384 449 € en 2004 à 1 445 306 € en 2008. Elle reste, cependant, largement suffisante pour rembourser l'amortissement du capital de la dette qui est peu élevé.

3 - L'épargne nette ou capacité d'autofinancement (CAF) nette permet de mesurer le niveau de l'autofinancement disponible pour le financement d'opérations d'investissement nouvelles. Elle est constituée de l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Plus elle est importante, plus le SDIS peut financer par lui-même de nouveaux investissements.

Comme l'épargne brute, l'épargne nette, qui fluctue, est en légère diminution entre 2004 et 2008.

III-2-4- Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement

1- L'encours de la dette a fortement diminué au cours des toutes dernières années passant de 1 377 038 € en 2004 à 434 582 € en 2007. Il augmente sensiblement fin 2008 avec 6 717 361 € à la suite de l'encaissement d'un prêt de 6 500 000 €

En €

	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette	1 377 038	1 078 040	764 141	434 582
Capacité d'autofinancement brute	2 384 449	2 817 087	1 855 202	2 257 096
Capacité de désendettement	0,6	0,4	0,4	0,2
Intérêts des emprunts	70 664	57 595	45 870	33 244
Amort. du capital de la dette	284 820	298 998	313 899	329 559

2- Le ratio de désendettement (encours de dette / CAF brute), détermine le nombre d'années CAF nécessaires pour amortir la totalité de la dette ; il oscille, sur l'ensemble de la période, dans une fourchette de 0,2 à 0,6 an.

Selon les chiffres clés présentés par l'inspection de la direction de la défense et de la sécurité civile pour les années 2006 et 2007, le poids de la dette en années de CAF du SDIS de l'Indre est relativement peu élevé.

	Indre		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Poids de la dette en jours de produits de fonctionnement	22 jours	13 jours	82 jours	102 jours	99 jours	104 jours
Poids de la dette en année CAF	0,41 ans	0,21 ans	2,17 ans	2,17 ans	2,95 ans	2,62 ans

III-2-5- Approche globale, appréciation du risque et régulation financière

La situation financière du SDIS se traduit par un niveau de dépenses plutôt moins élevé que dans la plupart des SDIS. Ceci s'explique par le fait que les risques et les exigences de service tels que les révèle le SDACR ou la direction de la sécurité civile sont plutôt faibles. De plus, l'activité du SDIS n'est pas particulièrement soutenue.

Toutefois, alors que le niveau d'activité mesuré à travers l'évolution des interventions progressait de 6,9 % entre 2004 et 2007, les charges de gestion se sont accrues de plus du double avec 16,8 %.

Il en résulte que ce n'est que grâce à une augmentation importante de la contribution du département de plus de 12 % que la situation financière du SDIS est plutôt bonne.

Les évolutions constatées au cours des années sous revue montrent que la départementalisation a, comme partout ailleurs, généré une augmentation du niveau des dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement.

On peut considérer à cet égard que la départementalisation conduit à prendre principalement en compte les seuls aspects techniques des besoins à satisfaire et à envisager les ajustements financiers nécessaires plus en termes d'augmentation des recettes qu'en termes de maîtrise des dépenses. L'ordonnateur explique cette situation par plusieurs raisons :

- la particularité du sujet qui porte sur la sécurité à laquelle la population est très sensible et pour laquelle il est donc très difficile de limiter les moyens qui sont présentés comme nécessaires, sur le plan technique ;
- le fait que le financement du service est déconnecté du citoyen puisque le service est principalement financé à travers les contributions des collectivités dont le lien avec la fiscalité n'apparaît pas directement ;
- la multiplication des interventions du SDIS en dehors de ses missions obligatoires, à l'instar de ce qui peut être constaté dans les autres SDIS comme l'a relevé la mission d'évaluation et de contrôle dans son rapport de 2009 sur le financement des SDIS ; cependant sur ce dernier point, le SDIS de l'Indre fait un effort particulier pour éviter les dérives sur des interventions ne relevant pas des missions obligatoires, notamment en matière de transport pour carence des ambulanciers privés.

IV- L'EXECUTION BUDGETAIRE

Le compte administratif fait apparaître des taux d'exécution en investissement particulièrement faibles.

Ainsi, les taux de réalisation des dépenses d'équipement relatives aux acquisitions de matériels (cpte 21) et de travaux (cpte 23) sont globalement inférieurs à la moitié des dépenses d'équipement prévues. Ce n'est qu'en 2007, que ce taux s'améliore avec 65,3 %.

(en euros)

2003		2004		2005		2006		2007	
Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
4 299 654	2 442 918	4 963 135	1 555 593	5 106 953	1 943 983	12 300 129	4 661 755	9 910 877	6 471 105
	56,8%		31,3 %		38,1 %		37,9%		65,3 %

Il est recommandé d'utiliser la procédure des autorisations de programme et de crédits de paiement. Cette procédure éviterait d'inscrire des crédits budgétaires de manière prématurée.

Selon les dispositions de l'instruction M61 et conformément à l'article L. 3312-4 du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure permet au SDIS de ne pas faire supporter à son budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

Les autorisations de programme (AP) sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers.

L'ordonnateur a indiqué que cette procédure serait mise en œuvre dès 2010.

V- LES MOYENS HUMAINS

Les dépenses de personnel constituent le principal poste budgétaire avec plus de 78 % des dépenses de fonctionnement soit 7,16 M€ en 2004 et 9,05 M€ en 2008.

Ces dépenses concernent les sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires qui sont aujourd'hui tous intégrés.

Le corps de sapeurs pompiers est régi par des cadres statutaires spécifiques. A cet égard, l'article L. 1424-6 du code général des collectivités territoriales prévoit qu' « *un arrêté conjoint du préfet et du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours fixe, après avis du conseil d'administration, l'organisation du corps départemental.* »

Un arrêté conjoint du préfet et du président du conseil d'administration relatif à l'organisation du corps des sapeurs pompiers de l'Indre en date du 6 avril 2007 a été fourni lors de l'instruction.

Un règlement intérieur du corps départemental du SDIS de l'Indre a été arrêté par le président du conseil d'administration le 28 décembre 2001 puis le 9 août 2007.

Ce règlement intérieur fixe les modalités de fonctionnement du corps départemental et les obligations de service de ses membres. On y trouve l'organisation et le fonctionnement du corps départemental sur le plan administratif et opérationnel. La partie relative aux personnels reprend des dispositions statutaires propres à la fonction publique territoriale, en précisant les modalités particulières pour l'exercice de la fonction de sapeurs-pompiers (programme journalier, aptitude et contrôle médical.....).

V-1- Les effectifs et leur évolution

V-1-1- L'effectif total en faible évolution

L'effectif des sapeurs-pompiers était de 881 professionnels et volontaires en incluant les sapeurs pompiers (SP) du service de santé et de secours médical (SSSM) en 2002 et de 898 en 2007.

- 1- Parmi ces effectifs, on constate une augmentation globale des effectifs liée à des recrutements de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et de personnels administratifs et techniques.

Statuts et grades	Total :		Officiers		Sous-officiers		Sapeurs		Dont SPV	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Sapeurs-pompiers volontaires (dont SSSM)	764 (38)	767 (50)	78 (38)	93 (50)	135	132	551	542		
Sapeurs-pompiers professionnels (dont SSSM)	117	131 (1)	20	28 (1)	52	45	45	58	0	21
Personnel administratif	11	16							0	1
Personnel technique et spécialisé	7	9							1	1
<i>Sous-total</i>										
Jeunes sapeurs-pompiers (ex-cadets)	51	62								
TOTAL	950 (38)	985 (51)	98 (38)	121 (51)	187	177	596	600	1	23

Nota : les services d'incendie et de secours de l'Indre comprennent outre le SDIS, 21 CPI communaux. L'effectif de ces corps communaux est de 228 SPV (5 médecins capitaines, 5 officiers, 32 sous-officiers, 186 caporaux et sapeurs). Ces effectifs n'ont pas été intégrés dans le tableau.

Ainsi, le nombre de SPP a augmenté de plus de 12 % soit 14 SPP. Cette augmentation est liée à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Au niveau du personnel administratif et technique, il y a eu une augmentation de 7 personnes et au niveau du service de santé et de secours médical, 13 personnes ont été recrutées, soit une augmentation de 34 %. Pour ce service, l'évolution des effectifs concerne uniquement des SPV, et plus particulièrement des infirmiers de sapeurs-pompiers (ISP), ce qui est conforme à la volonté du SDIS.

Par ailleurs, le nombre des volontaires connaît, quant à lui, une certaine stabilisation.

2- Le niveau global des effectifs est inférieur aux moyennes constatées

Ainsi, s'agissant des sapeurs-pompiers professionnels inclus SSSM, dans l'Indre le nombre de sapeurs-pompiers professionnels est de 53 pour 100 000 habitants contre 54 en moyenne pour la catégorie.

Données relatives au personnel pour 100 000 habitants	Indre	Moyenne catégorie du département	Moyenne nationale
Sapeurs pompiers professionnels	53	54	67
Sapeurs pompiers volontaires	311	393	309

Pour les volontaires, le département se caractérise par un niveau d'effectifs de 311 sapeurs pompiers volontaires pour 100 000 habitants, alors que la moyenne de sa catégorie est de 393.

3- La part de l'effectif féminin supérieur à la moyenne constatée

Avec 92 femmes sapeurs-pompiers dans ses effectifs, le taux de féminisation du corps départemental est de 10,24 %. Il est supérieur à la moyenne nationale et se décompose comme suit :

- 4,6 % pour les SPP (6 femmes), contre 2,2 % en moyenne nationale ;
- 10,18 % pour les SPV (73 femmes), contre 8,6 % en moyenne nationale ;
- 25,5 % pour le service de santé et de secours médical (SSSM) (13 femmes).

4- L'amélioration dans le recrutement des sapeurs-pompiers et des agents affectés à des groupements fonctionnels

Les emplois budgétaires figurant au budget pour 2002 et 2007 sont retracés ci-après :

Effectif		Sapeurs pompiers professionnels			Personnel administratif, technique et spécialisé	
		2002	2007	2008	2002	2007
Total	budgétaire	134	136	136	21	26
	Pourvu	117	131	131	18	25
	différence	17	5	5	3	1

On constate depuis 2002 une stabilisation du nombre de postes budgétaires pour les sapeurs pompiers professionnels et le personnel administratif, technique et spécialisé.

Au 1^{er} janvier 2002, 20 postes budgétaires (dont 17 postes de sapeurs-pompiers professionnels et 3 postes concernant le personnel administratif, technique et spécialisé) étaient non pourvus.

La situation s'améliore par la suite. En effet, il n'y avait, au 1^{er} janvier 2007, que 6 postes (dont 5 concernant les sapeurs-pompiers professionnels et 1 poste concernant les personnels administratifs, techniques et spécialisés) non pourvus.

5- Le maintien des effectifs des sapeurs-pompiers volontaires malgré les difficultés rencontrées pour leur recrutement

Parallèlement à la mise en œuvre de la départementalisation, le législateur a entendu promouvoir le développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers en adoptant la loi n° 96-370 du 3 mai 1996. Cette loi prévoit notamment la possibilité de signer des conventions de disponibilités ou accords équivalents avec les employeurs.

Dans l'Indre, au 1er janvier 2009, 46 conventions de disponibilités ont été signées avec les collectivités territoriales, qui concernent 130 SPV. De plus, au 1^{er} décembre 2009, étaient également conclues 154 conventions de disponibilités de formations (dont 23 avec le département et 131 avec les employeurs privés) et 70 conventions de disponibilités opérationnelles (dont 25 avec le département et 45 avec les employeurs privés).

Le turn-over important des effectifs, dont la durée moyenne d'engagement est de 7 ans pour les SPV, constitue une réelle difficulté pour la gestion des effectifs.

Selon l'ordonnateur, le recrutement des SPV dans des zones rurales rencontre les difficultés suivantes :

- un bassin d'emploi très fermé, le SPV peut alors rencontrer des difficultés à intervenir sur son temps de travail (petites entreprises, la plupart étant artisanales) ;
- l'exercice des activités professionnelles sur un territoire éloigné du siège social de l'entreprise ce qui peut engendrer des délais d'intervention trop longs ;
- la grande majorité des SPV travaille à plusieurs dizaines de kilomètres de leurs lieux de résidence ;
- la mise en place des 35 heures a obligé toutes les entreprises ou administrations à revoir leur organisation de travail et à diminuer les possibilités de libérer des SPV pendant les heures de travail ;
- la contrepartie financière prévue par la loi (versement à l'employeur des vacances qu'aurait dû percevoir le SPV) n'est pas à la hauteur des contraintes supportées par l'entreprise.

Malgré les difficultés rencontrées et rappelées ci-dessus, le nombre de SPV qui était de 764 au 31 décembre 2002 est de 767 au 31 décembre 2007 alors même qu'une évolution inverse peut être constatée au niveau national.

L'ordonnateur considère qu'outre la conclusion des conventions précitées, cette situation tient notamment aux actions entreprises pour donner aux SPV des conditions matérielles performantes (casernes, véhicules d'intervention, ...) dans l'exercice de leur engagement. Le SDIS a également entendu favoriser le volontariat par la diminution des contributions des communes et des groupements qui signent une convention de disponibilités avec le SDIS, pour leurs agents territoriaux acceptant de devenir SPV. Cette diminution est compensée par le département.

6- Des effectifs vieillissants

Selon l'ordonnateur, la pyramide des âges des sapeurs-pompiers est déséquilibrée. S'agissant des SPP, près de 18 % des effectifs ont plus de 50 ans alors que 14 % des SPV sont dans la même situation. Le vieillissement des effectifs est, en définitive, à l'image du département.

V-1-2- Un encadrement du corps départemental qui se rapproche que celui constaté en moyenne

Dans les SDIS de la 4^{ème} catégorie, la structure des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels se répartit de la manière suivante en moyenne : officiers (19,27 %), sous-officiers (42,58 %) et gradés sapeurs (36,15 %).

Les mêmes données pour l'Indre sont respectivement les suivantes : 27 officiers (20,77 %), 45 sous-officiers (34,61 %) et 58 gradés sapeurs (44,62 %) pour un total de sapeurs-pompiers professionnels de 130 (hors SSSM).

Pour les volontaires la répartition de la 4^{ème} catégorie est la suivante : officiers (3,11 %), sous-officiers (14,67 %) et gradés sapeurs (82,22 %).

Les mêmes données pour l'Indre sont respectivement les suivantes : 43 officiers (5,99 %), 132 sous-officiers (18,41 %) et 542 sapeurs (75,60 %) pour un total de sapeurs pompiers volontaires de 717 (hors SSSM).

Les données ci-dessus permettent de constater que le SDIS de l'Indre, jusqu'en 2009, disposait d'un encadrement plus faible que celui généralement constaté pour les sapeurs-pompiers professionnels de la catégorie. Cette situation provenait principalement d'un nombre de sous-officiers inférieur à la moyenne des SDIS de la 4^{ème} catégorie.

Par délibération du 9 juillet 2009, la transformation de 10 postes de caporaux en postes de sergents permet de rapprocher le SDIS de l'Indre des niveaux de sa catégorie.

Pour les sapeurs-pompiers volontaires, l'encadrement est plus élevé que celui généralement constaté tant chez les officiers que chez les sous-officiers.

V-1-3- Des effectifs du service de santé et de secours médical caractérisés par un taux de présence des médecins plutôt satisfaisant

Le service de santé et de secours médical (SSSM) du SDIS exerce notamment les missions de surveillance de la condition physique des sapeurs-pompiers, le soutien sanitaire des interventions des services d'incendie et de secours et les soins d'urgence aux sapeurs-pompiers.

Au 31 décembre 2007, le service de santé et de secours médical (SSSM) de l'Indre disposait de 51 personnes dont 37 médecins volontaires et un professionnel.

Le SDIS de l'Indre dispose d'un « taux de présence » de médecins sapeurs-pompiers avec 15 pour 100 000 habitants qui se situe dans la moyenne de sa catégorie puisque « le taux de présence » est de 16 pour 100 000 habitants.

Toutefois, la démographie médicale du département laisse entrevoir de réelles difficultés de recrutement de médecins dans les toutes prochaines années. Les principales difficultés rencontrées par le service de santé et de secours médical de l'Indre pour effectuer ses missions reposent sur :

- le nombre limité de médecins disponibles qui engendre des problèmes de recrutement, la baisse de la vocation et la démographie médicale départementale ;
- la faible motivation des médecins libéraux liée à leur manque de disponibilité ;
- la lourdeur de la mise en œuvre du nouveau dispositif de vérification de l'aptitude ;
- la faible disponibilité pour les formations hors département et les jurys d'examens ;
- la complémentarité avec le SMUR : le SSSM 36 n'est jamais sollicité par le SAMU, qui a créé des médecins correspondants de SAMU (MCS) recrutés essentiellement parmi les médecins de SPV en raison de leur rémunération plus élevée et d'une dotation en matériel.

V-2- Un régime de travail inchangé avec la mise en place des 35 h

Les modalités de fonctionnement du corps départemental et les obligations de ses membres sont fixées par règlement intérieur. Ce règlement arrête la durée annuelle de travail (des sapeurs-pompiers professionnels) et l'organisation du service opérationnel en déterminant les cycles et la durée des gardes (du corps départemental). L'effectif de garde représente le nombre de sapeurs-pompiers présents simultanément afin de répondre réglementairement aux départs des engins.

Un premier arrêté a été signé par le président du conseil d'administration le 28 décembre 2001 et un second le 9 août 2007 qui est venu abroger le précédent.

1- Le règlement intérieur précise les modalités d'organisation du temps de travail pour les sapeurs-pompiers professionnels. Ces modalités reposent sur la définition d'un nombre annuel de gardes de 24 h en distinguant la situation des sapeurs-pompiers selon qu'ils sont ou non logés. A cet égard, il faut noter que le nombre de sapeurs pompiers professionnels logés est de l'ordre de 12,5% du total des effectifs.

Le régime de 98 gardes de 24 heures par an concerne les sapeurs-pompiers professionnels non officiers. Les sous officiers peuvent effectuer un régime de travail composé de 77 gardes de 24 heures et 43 jours hors rang de 8 heures. Ce régime de travail ne concerne que les SPP non officiers et non logés.

Les officiers effectuent un travail de semaine sur la base de 39 heures hebdomadaires, assorti d'un certain nombre de jours d'ARTT (aménagement et réduction du temps de travail). Par ailleurs, ils prennent des semaines d'astreinte opérationnelle, à raison de 10 à 12 par an.

2- Le choix de maintenir les rythmes de travail

Alors que, comme dans de nombreux SDIS, il y a peu d'interventions entre 23 heures et 6 heures du matin, il a été décidé de maintenir les rythmes de travail antérieurs à la mise en œuvre de l'ARTT.

Ce choix du SDIS repose selon l'ordonnateur sur l'analyse suivante.

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) instaure un temps d'équivalence à la durée annuelle de travail qui est décompté comme suit :

- pour des gardes de 24 heures, entre 2 160 heures et 2 400 heures, soit 90 et 100 gardes,
- pour des gardes de 8 ou 12 heures, les heures réelles sont prises en compte sur la base de 1 607 heures, soit 201 cycles de 8 heures ou 134 de 12 heures.

La différence entre les deux régimes représente pour le SDIS de l'Indre un volume de 745 heures par agent.

C'est sur la base de cette réflexion et au regard des caractéristiques propres au département et à l'organisation territoriale du SDIS qu'a été décidé le maintien du système des gardes de 24 heures afin de garantir la couverture opérationnelle sans augmentation des charges liées aux éventuels recrutements à effectuer ou vacations complémentaires à payer.

Cependant, il faut noter que, si les casernes sont organisées sur la base de gardes de 24 heures, il y a peu d'interventions entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs-pompiers professionnels concernés sont donc présents sur des durées plus importantes que selon d'autres modes de gardes mais à des périodes de la journée où ils sont moins nécessaires. Ceux qui effectuent ainsi entre 77 et 98 gardes de 24 heures par an sont hors de leur lieu de travail entre 260 et 280 jours par an.

Une réflexion sur les modes d'organisation selon les rythmes d'activités et les niveaux d'effectifs des centres de secours pourrait cependant être utilement poursuivie en vue de favoriser une présence quotidienne plus régulière de chacun des sapeurs-pompiers professionnels.

Une telle réflexion permettrait d'apporter une réponse à certaines difficultés telles que :

- le manque de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires en période diurne ;
- la réorganisation de la garde des chefs de groupe par aires géographiques ;
- la place des sapeurs-pompiers volontaires au sein du centre de secours principal de Châteauroux.

VI- LES MOYENS IMMOBILIERS ET MATERIELS

VI-1- Le patrimoine bâti

Le patrimoine du SDIS est constitué des biens qui lui appartenait en propre et des biens qui lui ont été transférés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale.

VI-1-1- La composition et les modalités du transfert communal

Selon l'article R. 1425-2 du CGCT, les biens affectés, à la date de la promulgation de la loi de 1996 sur la départementalisation, par les communes, les EPCI et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours et nécessaires à celui du SDIS devaient être mis, à titre gratuit, à

la disposition de celui-ci. Sont nécessaires au fonctionnement du SDIS les biens directement liés à l'exercice de ses compétences opérationnelles, techniques et administratives.

Ce transfert de droit est acté par convention entre le propriétaire et le SDIS. Le SDIS est substitué en droits et obligations au propriétaire des biens mis à disposition. La convention précise les conditions de prise en charge des emprunts contractés au titre de ces biens.

Aux termes de l'article L. 1424-19 du CGCT, le transfert des biens peut être effectué en pleine propriété. Une convention en fixe les modalités.

Dans ce cadre, 17 casernes ont été transférées en pleine propriété et 14 autres casernes ont été mises à disposition.

VI-1-2- Une présence territoriale inchangée

L'organisation territoriale constitue l'ossature opérationnelle du SDIS.

La direction départementale des services d'incendie et de secours (état-major) est installée à Montierchaume. Le CODIS et le CTA sont implantés au sein de l'état major.

Trois compagnies regroupent 31 centres répartis sur l'ensemble du territoire du département dont 7 centres de secours principaux (CSP), 19 centres de secours (CS) et 26 centres de première intervention (CPI) dont 13 non intégrés.

La présence territoriale de l'établissement public SDIS 36 n'a connu de réductions ces dix dernières années qu'à la suite de la disparition de huit centres de première intervention.

Selon les dispositions de l'article R. 1424-34 du CGCT, « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui disposent d'un corps de sapeurs-pompiers desservant un centre de première intervention conservent à leur charge les dépenses relatives aux sapeurs-pompiers volontaires relevant du corps communal ou intercommunal.* »

Cependant, depuis quelques années, le SDIS prend en charge certaines dépenses des centres communaux de première intervention, relatives :

- aux interventions (vacations et essence) y compris celles se produisant sur la commune ;
- aux formations (vacations, frais de stage), à l'exception des manœuvres mensuelles internes aux CPI communaux ;
- aux assurances (protection sociale des SPV, assurance des véhicules) ;
- à l'allocation de vétéran ;
- à la visite médicale de recrutement.

Le SDIS de l'Indre aide également les communes par le biais d'un fonds d'aide en participant aux frais d'acquisition d'équipements, de matériels et d'agrandissement ou de reconstruction des casernes.

VI-1-3- L'état du patrimoine

Le taux de vétusté des constructions (amortissement des constructions sur la valeur brute des constructions) du SDIS de l'Indre est nettement supérieur à la valeur moyenne de la 4^{ème} catégorie jusqu'en 2007, année au cours de laquelle apparaît une nette amélioration à la suite des investissements immobiliers réalisés.

(En %)

	2005	2006	2007
Taux de vétusté du SDIS 36	6,30	6,00	3,75
Valeur moyenne de la 4 ^{ème} catégorie	4,26	5,01	5,57
Valeur moyenne nationale	4,39	4,66	5,12

VI-1-4 La programmation des investissements et les principales opérations de réhabilitation ou de construction de locaux réalisées ou prévues

Selon l'article L. 1424-12 du CGCT, en fonction des objectifs fixés par le SDACR, le conseil d'administration du SDIS arrête un plan d'équipement. Le plan d'équipement arrêté en 1996 pour une durée de 10 ans ne concernait que le matériel et pas les locaux.

Sur la période 2002-2007, quatre opérations immobilières principales de construction ont été lancées pour un montant total estimé de 9 533 429 € TTC. Elles concernent : le centre de secours principal de Châteauroux (estimation du coût : 8 008 429 €) et les centres de secours de Levroux (estimation du coût : 385 000 €), de Saint Gaultier (estimation du coût : 380 000 €) et de Déols (estimation du coût : 760 000 €) ;

La principale opération, sur la période concernée, est la construction du nouveau centre de secours principal de Châteauroux qui a été financée à hauteur de 90 % par le SDIS.

VI-1-5- L'examen de la réalisation de la principale opération sur la période : la construction du nouveau centre de secours principal de Châteauroux

En 2004, a été décidée la réalisation d'un nouveau centre de secours principal de Châteauroux. Cette opération devait permettre de doter la commune de Châteauroux et les bourgs environnants d'un centre d'incendie et de secours performant et aux moyens adaptés aux risques à combattre avec des bâtiments leur permettant de réaliser les interventions dans les meilleures conditions de rapidité et de sécurité, une emprise au sol de 3 793 m² ainsi que 20 logements répartis sur 8 000 m² de terrain. L'estimation de cette opération était de 8 008 429 € TTC (hors logements).

Compte tenu des sommes en jeu, cette opération immobilière a fait l'objet d'un examen spécifique.

VI-1-5-1- Les modalités de réalisation : le cadre contractuel d'une convention de mandat

Selon la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), un maître d'ouvrage peut confier à un mandataire, l'exercice en son nom et pour son compte, de la mission de maîtrise d'ouvrage, par convention qui doit prévoir notamment les modalités de financement de l'ouvrage et le contrôle de la collectivité (art 5 de la loi).

Dans ce cadre, a été signée le 10 décembre 2004 une convention de mandat dont la rémunération a été fixée à 158 860 € HT.

VI-1-5-2- La maîtrise d'œuvre et les anomalies constatées dans sa dévolution

La maîtrise d'œuvre a été attribuée selon une procédure au cours de laquelle plusieurs anomalies ont été constatées ; certaines ont pu faire l'objet de régularisations, d'autres pas, comme l'insuffisance de publicité.

1- Absence de publication

Les dispositions de l'article 40 du code des marchés publics de 2004 prévoient qu' «- En dehors des cas prévus à l'article 30 et aux II et III de l'article 35, tout marché doit être précédé d'une publicité suffisante permettant une mise en concurrence effective, dans les conditions définies ci-après (...).

(...) V - Pour les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 135 000 € HT pour l'Etat et 210 000 € HT pour les collectivités territoriales, et pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 5 270 000 € HT, la personne publique est tenue de publier un avis d'appel public à la concurrence dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne...

La publication des avis dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics ne peut intervenir avant l'envoi à l'Office des publications de l'Union européenne ; ces avis ne peuvent fournir d'autres renseignements que ceux qui sont adressés à l'office précité (...). »

Alors que le montant estimé du marché de maîtrise d'œuvre s'établissait à 560 000 € HT, aucune publication n'a été faite dans le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), dans le cadre de la procédure de dévolution de ce marché.

Même si aucune démarche contentieuse n'est venue contester ce défaut de procédure, il y a lieu de rappeler qu'une publicité correctement effectuée constitue une application du principe d'égalité devant la commande publique et une garantie d'obtention de la meilleure prestation au meilleur prix.

2- Manquement dans les éléments constitutifs du marché

Les dispositions de l'article 45 du code des marchés publics de 2004 prévoient qu'à « l'appui des candidatures, il ne peut être exigé que : (...)

La liste de ces renseignements et documents est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

2° *Si le candidat est en redressement judiciaire, la copie du ou des jugements prononcés à cet effet ;*

3° *Une déclaration sur l'honneur, dûment datée et signée par le candidat, pour justifier :*

a) *Qu'il a satisfait aux obligations fiscales et sociales ;*

b) *Qu'il n'a pas fait l'objet d'une interdiction de concourir ;*

c) Qu'il n'a pas fait l'objet, au cours des cinq dernières années, d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions visées aux articles L. 324-9, L. 324-10, L. 341-6, L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail. »

Les certificats fiscaux et sociaux de tous les membres du groupement chargé de la maîtrise d'œuvre n'étaient pas joints initialement avec les autres pièces du marché transmises à la préfecture. Le maître d'ouvrage délégué a transmis dans un deuxième temps à la préfecture les justificatifs. Il y a lieu de rappeler que tant que l'ensemble des pièces du marché n'a pas été transmis au représentant de l'Etat, le marché n'est pas exécutoire et ne peut donc être exécuté.

3- Défaut de signature d'une pièce constitutive du marché

Les dispositions de l'article 11 du code des marchés publics de 2004 prévoient que « *Les marchés dont le montant est égal ou supérieur aux seuils fixés au II, au 1er alinéa du III et au IV de l'article 28 du présent code sont des contrats écrits.*

L'acte d'engagement et les cahiers des charges en sont les pièces constitutives.

L'acte d'engagement est la pièce signée par un candidat à un marché public dans laquelle il présente son offre ou sa proposition et adhère aux clauses que la personne publique a rédigées.

Cet acte d'engagement est ensuite signé par la personne publique.

Pour les marchés de conception-réalisation définis à l'article 37 du présent code, sont en outre des pièces constitutives :

1° Le programme de l'opération, au sens de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

2° Les études de conception présentées par le titulaire retenu. »

L'annexe à l'acte d'engagement relative à la mise au point du marché n'a pas été signée par le mandataire du groupement titulaire du marché. Or seule la signature peut engager les cocontractants.

Dès lors, ce n'est que lorsque le maître d'ouvrage délégué a transmis le formulaire récapitulatif contresigné par le mandataire que le contrat a pu devenir exécutoire dans son état renégocié.

Le SDIS a indiqué qu'à l'avenir il s'attachera à améliorer son contrôle sur les maîtres d'ouvrage délégués et à renforcer sa vigilance en matière de commande publique.

VI-1-5-3- Une opération dont la réalisation a été globalement maîtrisée

L'estimation de cette opération au programme était de 8 008 429 €TTC soit 6 696 011 €HT (hormis les logements), dont 5 234 955 €HT de travaux et 1 461 056 € de prestations intellectuelles ou frais d'études. Telle qu'elle figure dans la convention de mandat, l'enveloppe financière prévisionnelle était arrêtée à un montant de 7 900 000 €TTC.

Selon les données figurant dans le bilan général et définitif, le coût de réalisation de l'opération a été de 7 343 401,19 €TTC.

VI-1-5-4- Les marchés de travaux et leur évolution : la signature d'avenants bouleversant l'économie des marchés

Alors qu'ils avaient été estimés initialement à 5 234 955 €HT, les marchés de travaux ont été attribués pour un montant de 4 661 875,11 € HT. A la date du 25 mai 2007 (*date des derniers avenants fournis à la chambre régionale des comptes*), le montant total des marchés s'élève à 4 878 361 € HT, soit une augmentation globale de 4,64 %. Cette évolution résulte surtout de variations importantes pour certains lots qui conduisent à s'interroger sur la qualité de la définition des travaux.

A cet égard, l'article 19 du code des marchés publics prévoit « *sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ». En effet, la soumission de la passation des marchés publics à des obligations de mise en concurrence interdit d'admettre qu'ils soient modifiés tout à fait librement. L'ampleur des modifications apportées au marché initial ne doit pas avoir pour effet d'anéantir rétroactivement la mise en concurrence dont il a bénéficié, sauf s'il est confronté à des sujétions techniques imprévues.

Ainsi, sur dix-sept lots, seize ont donné lieu à des avenants qui ont modifié l'offre initiale. Parmi ceux-ci, cinq lots sont concernés par des avenants qui font varier le marché initial de 15 % ou plus, seuil à partir duquel on considère que l'économie du marché est remise en cause. Deux lots (lots 7 et 8) sont concernés par des avenants qui diminuent le montant du marché de base de l'ordre de 20 % et trois (lots 10, 13 et 15) par des avenants qui ont augmenté le marché de près de 15 % ou plus.

Le maître d'ouvrage délégué a fourni les explications factuelles de ces avenants importants. Il en demeure pas moins que la situation constatée pour les cinq lots sus-évoqués pose le problème de la régularité de ces avenants et génère un risque pour la collectivité de mise en jeu de sa responsabilité vis à vis des entreprises ayant présenté une offre et qui ont été écartées.

Aussi, pour garantir la sécurité juridique des procédures des marchés publics conclus par le SDIS de l'Indre, il est recommandé de veiller, à l'avenir, à ce que la définition des besoins soit améliorée afin de permettre la réalisation du marché dans des conditions optimales sans, par conséquent, qu'il soit nécessaire de recourir à de nombreux avenants aux montants parfois élevés.

VI-1-5-5- Les relations financières avec le maître d'ouvrage délégué: le montant excessif des avances versées

La convention de mandat précise, conformément à la loi, les modalités de règlement des sommes dues au mandataire. Ainsi, le maître d'ouvrage s'oblige à mettre à la disposition de la société les fonds nécessaires au règlement des dépenses à payer, antérieurement à leur règlement et conformément à un échéancier prévisionnel joint en annexe de la convention qui fait l'objet d'une mise à jour périodique faisant apparaître les besoins en trésorerie.

Sur cette base, au 31 décembre 2007 le SDIS 36 a versé un montant global de 7 185 000 € au titre d'avances détaillé ci-dessous :

	2005	2006	2007	Total
Versements d'avances	320 000 €	2 535 000 €	4 330 000 €	7 185 000 €

Des avances ont parfois été versées pour des montants nettement supérieurs aux besoins réels de trésorerie du délégataire, comme le tableau ci-dessous en témoigne.

		Avances réclamées par le maître d'ouvrage délégué, en €	Dépenses justifiées par le maître d'ouvrage délégué, en € TTC
2005	Avance 1 : 25/03/2005	50 000	0
	Avance 11/08/2005	150 000	8 564,10
	T3 sept	0	
	Avance 3 ^{ème} trim 05 mandaté le 5/12/2005	120 000	68 048,41
	Total avances versées	320 000	76 612,51
2006	Avance 1 ^{er} trim 06 mandaté le 03/02/2006	560 000	202 584,68
	Avance 2 ^{ème} trim 06 mandaté le 27/04/2006	425 000	235 489,73
	Avance 3 ^{ème} trim 06 mandaté le 10/08/2006	1 300 000	24 422,31
	Avance 4 ^{ème} trim 06 mandatée le 21/11/2006	250 000	
	Total avances versées	2 535 000	462 496,72
2007	Avance 1 ^{er} trim 07 mandatée le 09/02/07	2 200 000	1 597 212,08
	Avance 2 ^{ème} trim 07 mandatée le 25 mai 2007	1 500 000	1 179 624
	Avance 3 ^{ème} trim 07 mandatée le 24/07/07	500 000	1 720 600,19
	Avance 4 ^{ème} trim 07 mandatée le 29/11/07	130 000	1 285 558,03
	Total avances versées	4 330 000	5 782 994,3
	Total général des avances versées	7 185 000	
	Total général des dépenses justifiées par le maître d'ouvrage délégué		6 322 103,53

Ainsi, au 3^{ème} trimestre 2005, le cumul des dépenses payées s'élevait à 76 612 € alors que le cumul des avances versées atteignait la somme de 320 000 €

Au 4^{ème} trimestre 2005, le maître d'ouvrage délégué demandait le versement d'une avance à hauteur de 120 000 € alors qu'à la même période la société disposait d'un montant de trésorerie de 123 388 €

La même situation s'est reproduite en 2006. Ainsi le montant annuel des avances sur trésorerie s'est élevé à 2 535 000 € alors que la société a versé des rémunérations aux différents opérateurs économiques à hauteur de 462 497 €

Ce n'est qu'à compter de 2007 que la situation s'inverse c'est-à-dire que les dépenses justifiées par le maître d'ouvrage délégué ont un montant supérieur à celui des avances réclamées.

Il en ressort que les échéanciers prévisionnels des dépenses auraient dû être actualisés plus fréquemment afin d'éviter cette avance de trésorerie inutile que l'établissement aurait pu conserver plus longtemps.

En l'absence de clauses contractuelles la prévoyant, ces avances n'ont pas donné lieu à rémunération affectée au bilan financier de l'opération. Ceci constitue un manque à gagner pour l'établissement à hauteur de l'avantage ainsi consenti à la société. Pourtant il est d'usage courant que, dans les délégations de maîtrise d'ouvrage, la trésorerie surabondante donne lieu à une rémunération.

Dans ce cas, elle est expressément prévue au contrat. Il est recommandé qu'à l'avenir le SDIS prévoit, dans ces opérations immobilières réalisées sous mandat, une telle rémunération.

VI-1-5-6- Caractère tardif de l'intégration de l'opération dans les comptes du SDIS

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M61 : « Les avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles ou corporelles, notamment celles versées à un mandataire de l'établissement, sont portées aux comptes 237 et 238, où elles demeurent jusqu'à justification de leur utilisation. Les comptes 237 et 238 sont alors crédités par le débit des comptes 231 et 232 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire).

Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. »

Les écritures passées relatives aux avances versées au mandataire n'appellent pas d'observation particulière pour l'année 2005. En revanche des insuffisances peuvent être constatées pour 2006 et 2007. Pour ces trois années les écritures font l'objet d'un récapitulatif dans le tableau suivant :

	COMPTE 238 - avances et acomptes versés sur commande		COMPTE 231312 - centres d'incendie et de secours	
2005	DEBIT	25/03/05 - 50 000 € 11/08/05 - 150 000 € 5/12/05 - 120 000 € Total : 320 000 €	DEBIT	21/12/05 - 320 000 €
	CREDIT	21/12/05 - 320 000 €		
2006	DEBIT	3/02/06 - 560 000 € 27/04/06 - 425 000 € 10/08/06 - 1 300 000 € 21/11/06 - 250 000 € Total : 2 535 000 €	DEBIT	13/12/06 - 538 094,62 €
	CREDIT	13/12/06 - 538 094,62 €		
2007	DEBIT	14/02/07 - 2 200 000 € 25/05/07 - 1 500 000 € 24/07/07 - 500 000 € 29/11/07 - 130 000 € Total : 4 330 000 €	DEBIT	17/12/07 - 560 202,98 € 29/11/07 - 5 222 791 € Total : 5 782 993,98 €
	CREDIT	17/12/07 - 560 202,98 € 29/11/07 - 5 222 791 € Total : 5 782 993,98 €		

2008	DEBIT		DEBIT	23/12/2008 – 371 553,03
	CREDIT	23/12/2008 – 371 553,03		
TOTAL GENERAL	DEBIT	7 185 000 €	DEBIT	7 012 642 €
	CREDIT	7 012 642 €		

L'absence d'intégration régulière au compte 231, pour les années concernées fausse la prise en compte des travaux réalisés pour l'établissement. L'écart est de près de 2 millions d'euros en 2006 et encore de 500 000 € en 2007.

De plus, certaines de ces opérations ne sont pas complètement soldées près de 3 ans après leur réalisation.

Cette situation ne permet pas de rendre compte de la réalité de l'évolution de la situation patrimoniale de l'établissement.

Enfin, cette situation pénalise l'établissement du point de vue du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui ne peut être obtenu que sur la base des dépenses réelles constatées à travers leur intégration dans les comptes et non sur la base des avances versées.

VI-1-5-7- Des retards importants dans l'achèvement de l'ouvrage et sa réception aux incidences juridiques et financières

1- Le mandataire disposait d'un délai de 24 mois pour mettre l'ouvrage à la disposition du maître de l'ouvrage. Ce délai pouvait éventuellement être prolongé des retards dont le mandataire ne pouvait être tenu responsable.

Par ailleurs, il est indiqué dans la convention de mandat que la remise des dossiers complets relatifs à l'opération devait être terminée 3 mois après la réception du dernier marché. Le bilan général établi par le mandataire devait être présenté au maître d'ouvrage dans le délai de 6 mois suivant l'expiration du délai de parfait achèvement de l'ouvrage. Le mandataire avait donc jusqu'au 10 décembre 2006 pour réaliser cette opération.

Alors que le contrat est achevé, plus de 2 ans après cette échéance, l'opération n'est toujours pas soldée et les relations entre la société et le SDIS ne sont pas dénouées.

En définitive, le bilan général et définitif a été établi par le maître d'ouvrage délégué le 5 mars 2009. Le quitus n'est toujours pas fourni à la date du contrôle.

2- En cas de non respect de ces délais, des pénalités pourraient être appliquées sur la rémunération du mandataire. Le SDIS n'envisage pas de les appliquer dans la mesure où il considère qu'une partie du retard lui est imputable notamment à cause des délais internes de gestion administrative de l'opération.

Il n'en reste pas moins qu'une partie reste imputable à la société. En conséquence, il y aurait lieu de distinguer de manière précise les responsabilités respectives afin que chacun assume la part de la charge financière qui le concerne.

Si le SDIS envisage de ne pas faire application de la convention et de passer un avenant à la convention initiale sur ce point, il est recommandé de procéder à une justification précise des

motivations de cet avenant qui, d'une certaine manière, remet en cause l'équilibre du contrat afin d'éviter tout risque relatif à la mise en jeu de la responsabilité de l'établissement notamment par un candidat à la délégation de maîtrise d'ouvrage, écarté.

VI-1-5-8- anomalies au marché d'acquisition de mobiliers et d'équipements-,
accessoire à l'opération immobilière

Cette opération, réalisée en 2007, portait sur un montant de 265 819,70 € TTC. Plusieurs anomalies ont entaché sa réalisation. Elles n'ont pas été contestées par le maître d'ouvrage délégué.

1- Irrégularité de l'avenant confiant une nouvelle mission au maître d'ouvrage délégué de l'opération immobilière

Au cours de la réalisation de l'opération immobilière, le SDIS de l'Indre a décidé de confier, par voie d'avenant, une mission complémentaire à son mandataire qu'il a chargé d'acquérir les biens mobiliers suivants : mobiliers (bureaux, chaises, tables, signalétiques, extincteurs, lits...), équipements informatiques et équipements téléphoniques.

Cette mission complètement nouvelle a été confiée en dehors de toute mise en concurrence alors qu'elle ne se rattache en rien à l'opération immobilière sur le plan fonctionnel. La voie de l'avenant était donc irrégulière.

2- Défaut dans la rédaction des avis d'appel public à la concurrence

Les avis d'appel public à la concurrence relatifs au marché « acquisition de mobiliers et d'équipements » pour le centre de secours de Châteauroux ne mentionnaient pas les coordonnées des organes compétents pour les recours ouverts aux candidats.

Or, dans une espèce similaire, par une décision du 12 octobre 2006 (Société Teamnet c/ville de Toulouse), le tribunal administratif de Toulouse a annulé une procédure de passation d'un marché public au motif de l'absence de cette mention.

3- Caractère irrégulier des lettres de rejet notifiées aux candidats

Les lettres adressées, le 16 avril 2007, aux candidats dont l'offre n'avait pas été retenue, ne mentionnaient pas le motif de ce rejet.

Or, les dispositions de l'article 80 du code des marchés publics prévoient que le pouvoir adjudicateur avise (...) tous les autres candidats du rejet de leurs candidatures ou de leurs offres, en indiquant les motifs de ce rejet.

VI-1-6- Les anomalies constatées sur d'autres opérations

Des anomalies ont été constatées dans les modalités de passation de certains marchés publics relatifs à plusieurs opérations immobilières. Elles ont porté sur divers aspects de la procédure d'attribution et sont présentées de manière synthétique dans les développements ci-après.

VI-1-6-1-La construction du centre de secours de Déols

Cette opération, réalisée en 2004, portait sur un montant de 771 137,81 TTC.

1-Irrégularité de la composition de la commission d'appel d'offres

L'article 22 du code des marchés publics prévoit que lorsqu'il s'agit d'un établissement public local, la commission d'appel d'offres est composée du représentant légal de l'établissement ou son représentant, président, et deux membres de l'organe délibérant, désignés par celui-ci. Aucun autre membre ne peut donc valablement y participer.

Or, la composition de la commission d'appel d'offres du marché de travaux de l'opération en question, passée pour le compte du SDIS par l'OPAC de l'Indre, qui s'est réunie le 23 avril 2004, fait apparaître qu'elle s'est tenue sous la présidence de son président de droit. Dès lors son représentant, en sa présence, ne pouvait valablement y siéger, ce qui pourtant a été le cas.

2- Non respect des délais de publicité et de consultation

Après un appel d'offres infructueux, le marché de délégation de maîtrise d'œuvre a été passé selon la procédure d'un marché négocié.

Selon les dispositions du code des marchés publics applicable à l'époque, le délai minimal entre l'envoi de l'avis à la publication et l'envoi de l'invitation à présenter une offre est d'au moins trente sept jours ; ce délai n'a pas été respecté puisque la date de la publicité était du 17 février et la date limite de remise des offres a été fixée au 11 mars 2004.

3-Discordance entre les différentes pièces constitutives du marché

Pour les lots 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 et 12, des montants différents figuraient dans les actes d'engagement, dans le rapport de présentation et dans les procès-verbaux des commissions d'appel d'offres.

Ces anomalies sont de nature à avoir entaché d'illégalité tout ou partie de la procédure d'attribution des marchés relative à cette opération.

VI-1-6-2- La réalisation des travaux d'amélioration dans les centres d'incendie et de secours de Buzançais et d'Argenton-sur-Creuse : non-respect de la procédure de passation du marché

Pour cette opération réalisée en 2006 pour un montant de 56 720,90 €TTC, l'attribution du lot n° 2 n'a pas respecté la procédure des marchés négociés qui avait été retenue.

Ainsi, le rapport d'analyse des offres indique que pour le lot n° 2, le maître d'ouvrage délégué n'a pas estimé opportun de négocier compte tenu des prix proposés qui respectaient l'estimation prévisionnelle.

Or, les dispositions de l'article 66 du code des marchés publics issu du décret 2004-15 du 7 janvier 2004 prévoient que la personne responsable engage les négociations avec les candidats de son choix ayant présenté une offre. Il est ajouté que le nombre de candidats admis à négocier ne peut être inférieur à trois, sauf si le nombre de candidats n'est pas suffisant. Le choix de la procédure des marchés négociés rend obligatoire l'engagement de négociations. C'est ce à quoi doit s'attendre un candidat ayant formulé une offre qui peut ainsi avoir intégré dans sa proposition une marge de négociation. La négociation offre ainsi au maître d'ouvrage une garantie de bonne utilisation des deniers publics.

VI-1-6-3- La réalisation d'un plateau technique et d'une tour de manœuvre sur le territoire de la commune de Montierchaume : irrégularité dans la procédure d'attribution des lots

Ces opérations, réalisées en 2001, portaient sur un montant de 301 021,66 € TTC pour le plateau technique et sur un montant de 133 538,71 € TTC pour la tour de manœuvre.

1- Incompétence du signataire du marché

Le 29 novembre 2001, le conseil d'administration du SDIS a adopté la convention de mandat passée avec la société d'économie mixte (SEM) de l'Indre afin de réaliser, d'une part, la construction d'un plateau technique et, d'autre part, une tour de manœuvre sur le territoire de la commune de Montierchaume.

Les marchés de ces deux opérations ont été annulés par le tribunal administratif de Limoges sur les faits suivants.

Les actes d'engagement avec les entreprises retenues pour chacun de 11 lots ont été signés le 25 septembre 2002 par le directeur de ladite SEM qui ne pouvait régulièrement le faire dans la mesure où le conseil d'administration du SDIS n'avait pas pris de délibération l'y autorisant.

De plus, la commission d'appel d'offres chargée de procéder au choix des entreprises était celle du SDIS et la convention de mandat ne prévoyait pas les modalités d'approbation du choix des entrepreneurs.

2- Irrégularité dans les modalités d'analyse des offres

S'est ajoutée à l'anomalie précédente, une irrégularité dans les modalités d'analyse des offres.

Ainsi, la commission d'appel d'offres a attribué les lots 3,4 et 5 à une entreprise qui avait remis une offre globale. Un seul acte d'engagement a été signé pour ces 3 lots. La commission d'appel d'offres en analysant l'offre de manière globale, et non lot par lot a par méconnaissance du règlement de consultation et des dispositions de l'article 10 du code des marchés publics, porté atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

La décision de la commission d'appel d'offres concernant les lots 3,4 et 5 a donc été annulée.

VI-2- Les matériels

Pour répondre aux missions multiples et variées qui incombent aux SDIS, les sapeurs-pompiers sont amenés à utiliser des matériels de plus en plus sophistiqués, qu'il s'agisse de véhicules ou d'équipements techniques.

VI-2-1- L'état du matériel meilleur que la moyenne

Le taux de vétusté des matériels (amortissement des matériels rapporté à la valeur brute du matériel) du SDIS de l'Indre est nettement inférieur à la valeur moyenne de la 4^{ème} catégorie et à la moyenne nationale.

	2005	2006	2007
--	------	------	------

Taux de vétusté du SDIS 36	42,90	43,90	44,46
Valeur moyenne de la 4 ^{ème} catégorie	48,96	49,97	50,33
Valeur moyenne nationale	43,82	44,50	45,89

Cette situation indique que le SDIS a fait un effort de renouvellement de son matériel plus important que ce qui peut être constaté dans les autres SDIS.

VI-2-2- La définition des besoins et les volumes financiers en jeu

Pour le matériel, un plan d'équipement, établi pour la période 1996 à 2006, a été achevé en 2007. L'objectif de ce plan était de renouveler sur 10 ans le matériel roulant, les engins spécialisés, le petit matériel ainsi que le matériel radio et informatique.

Ce plan a été achevé en 2007 et un nouveau plan d'équipement est en cours de préparation et devait être soumis au conseil d'administration du SDIS au cours de l'année 2008.

Ce plan de 1996 avait été arrêté à une somme de 8 millions de francs par an soit 1 219 592 €

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cpte 215	826 467	1 258 565	408 360	662 663	1 274 936	1 549 793

En €

Les dépenses inscrites au compte 215 ont doublé sur la période 2002-2007. Pour autant, il apparaît que sur la période, le SDIS de l'Indre a rarement consacré les sommes qu'il avait prévues dans son plan d'équipement, lequel apparaît dès lors peu opérationnel sur la période.

VI-2-3- Les anomalies constatées dans la réalisation des dépenses de fournitures et d'équipements

VI-2-3-1- L'acquisition des fournitures d'équipements individuels : actes non exécutoires

Cette opération, réalisée en 2001, comprenait plusieurs lots. S'agissant des lots n° 4 et 9 du marché de fournitures d'équipements individuels, dont les montants maximum étaient de 4 725,92 € et 4 878,37 €, la signature des avenants (portant le marché à 5 564,39 € et à 9 756,74 €) est intervenue respectivement les 28 et 29 novembre 2001 alors que la délibération du conseil d'administration du SDIS autorisant cette signature a été prise le 29 novembre 2001 et n'est devenue exécutoire que le 5 décembre, date de sa réception en préfecture.

Or, l'absence de transmission au préfet de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle il procède à sa conclusion entraîne l'illégalité dudit contrat. (CE. 10 juin 1996, préfet de la Côte-d'Or et autres).

VI-2-3-2- L'acquisition de casques : augmentation irrégulière du marché par avenants

Cette opération a été réalisée en 2001 sur la base d'un marché à bons de commande dont la fourchette était comprise entre 1 219,59 € et 9 756,74 €. Plusieurs anomalies ont entaché sa réalisation.

1- L'avenant relatif au marché de fourniture de casques (lot n° 9) a entraîné une hausse du montant maximum du lot de 4 878,37 €TTC à 9 756,74 €TTC, soit une augmentation de 100 %.

L'article 255 bis de l'ancien code des marchés publics prévoyait que, sauf cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, avenants et décisions de poursuivre ne peuvent bouleverser l'économie du marché (...).

Par ailleurs, la jurisprudence retient qu'un avenant entraînant une augmentation supérieure à 15 % est susceptible de remettre en cause l'équilibre économique du marché (TA Rennes, 9 juin 1993 Préfet du Morbihan c/ commune de Locminé).

2- A la suite à cet avenant, le rapport entre le montant maximum et le montant minimum prévus au marché passe de 4 à 8. Or, l'article 273 de l'ancien code des marchés publics précisait que le montant maximum ne pouvait être supérieur à quatre fois le minimum.

Il est recommandé à l'ordonnateur de veiller à une meilleure définition des besoins de son établissement notamment au regard des spécifications et de la consistance des fournitures à acquérir ou des travaux à entreprendre afin d'éviter de tels avenants.

VI-2-3-3- Les contrats d'assurance pour les années 2008-2011

1- Défaut dans la rédaction du règlement de consultation

L'article 1-4 du règlement de la consultation du marché public d'assurance pour les années 2008 à 2011 indique que la forme souhaitée par le pouvoir adjudicateur est un groupement solidaire ou conjoint avec mandataire solidaire.

Cette indication ne permet pas de savoir quelle forme de groupement souhaite le SDIS pour l'exécution de ce marché.

Le principe de non-respect de la transparence posé par l'article 1^{er} du code des marchés publics, a conduit le Conseil d'Etat à annuler un marché de ce type dans un arrêt du 29 octobre 2007.

2- Défaut dans la rédaction des avis d'appel public à la concurrence

L'arrêté du 28 août 2006 pris en application du code des marchés publics et des accords-cadres précise qu'à compter du 1^{er} décembre 2006 les demandes de publication envoyées au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) doivent être rédigées selon les modèles fixés par le règlement CE n° 1564/2005 du 7 septembre 2005.

Or ce règlement prévoit que l'avis mentionne si le marché est couvert par l'accord sur les marchés publics (AMP), les procédures de recours et les modalités essentielles de financement et de paiement. Ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Il y a lieu de rappeler que le juge administratif a annulé plusieurs marchés car l'avis était incomplet (CE 15 juin 2007, Ministre de la Défense ; TA Paris 4 avril 2007, société Altervia).

Annexe 1 Evolution des différents postes budgétaires du SDIS de l'Indre

de 2004 à 2008

		2004	%	2005	2006	2007	2008	%	évolution 2004/2008	évol. moy 2004/2008
70	<u>Produits des services, du domaine.</u>	170 707	1,5%	122 623	161 423	221 710	216 643	1,7%	26,9%	6,1%
7061	interventions soumises à facturation	109 447	0,9%	70 272	59 979	134 408	118 288	0,9%	8,1%	2,0%
7068	autres prestations de service	10 350	0,1%	1 822	33 264	19 264	25 822	0,2%	149,5%	25,7%
70681	<i>dont SAMU</i>	9 450	0,1%	1 822	15 811	17 730	16 747	0,1%	77,2%	15,4%
708	autres produits	50 910	0,4%	50 530	68 180	68 038	72 532	0,6%	42,5%	9,3%
70878	<i>dont remboursements de frais par des tiers</i>	45 404	0,4%	43 613	62 123	54 604	58 912	0,5%	29,8%	6,7%
74	<u>Contributions et participations</u>	11 221 409	96,6%	11 441 723	11 933 646	12 134 382	12 390 963	95,4%	10,4%	2,5%
747	contributions et participations	11 221 409	96,6%	11 441 723	11 933 646	12 134 382	12 390 963	95,4%	10,4%	2,5%
7471	<i>dont Etat</i>	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%		
7473	<i>dont Département</i>	5 399 109	46,5%	5 475 248	5 850 000	5 942 151	6 051 677	46,6%	12,1%	2,9%
7474	<i>dont Communes</i>	5 822 300	50,1%	5 966 475	6 083 646	6 192 231	6 339 286	48,8%	8,9%	2,1%
758	Produits divers de ges.cour.	8 255	0,1%	8 168	7 893	7 925	8 402	0,1%	1,8%	0,4%
6419	Remb. sur rémun. du personnel	211 022	1,8%	191 877	299 676	402 863	368 080	2,8%	74,4%	14,9%
6459	Remb. sur charges de sécurité sociale	157	0,0%	0	0	0	6 512	0,1%	4050,0%	153,8%
A	Produits de gestion	11 611 550	100,0%	11 764 391	12 402 638	12 766 880	12 990 600	100,0%	11,9%	2,8%
011	<u>Charges à caractère général</u>	1 956 034	21,4%	1 792 740	2 089 038	2 143 982	2 485 886	21,5%	27,1%	6,2%
60	achats et variation de stocks	805 195	8,8%	666 809	803 843	742 777	901 887	7,8%	12,0%	2,9%
61	services extérieurs	990 285	10,8%	980 866	1 102 800	1 106 721	1 341 754	11,6%	35,5%	7,9%
62	autres services extérieurs	157 508	1,7%	140 699	177 051	287 163	232 735	2,0%	47,8%	10,3%
63	impôts, taxes et versements assimilés	3 047	0,0%	4 366	5 345	7 321	9 509	0,1%	212,1%	32,9%
012	<u>Charges de personnel et frais assimilés</u>	7 162 817	78,3%	7 051 399	8 319 498	8 512 957	9 048 194	78,2%	26,3%	6,0%
6218	autre personnel extérieur	26 795	0,3%	5 776	0	1 813	3 035	0,0%	-88,7%	-42,0%
63	impôts, taxes et versements assimilés	48 600	0,5%	50 780	60 873	91 562	106 603	0,9%	119,3%	21,7%
64	Charges de personnel	7 087 422	77,5%	6 994 843	8 258 625	8 419 582	8 938 556	77,3%	26,1%	6,0%
641	rémunérations versées au personnel	5 328 013	58,2%	5 113 158	5 755 812	6 072 355	6 488 730	56,1%	21,8%	5,1%
64111	<i>dont rémunération principale</i>	2 850 415	31,1%	3 005 909	3 150 062	3 276 187	3 383 386	29,2%	18,7%	4,4%
64118	<i>dont autres indemnités</i>	1 054 453	11,5%	1 105 902	1 208 346	1 277 511	1 411 587	12,2%	33,9%	7,6%
64141	<i>dont vacations versées aux S.P vol</i>	1 352 535	14,8%	915 671	1 283 153	1 366 777	1 497 954	12,9%	10,8%	2,6%
645	charges/sécurité sociale et prévoyance	1 511 440	16,5%	1 619 024	2 210 654	2 057 600	2 148 309	18,6%	42,1%	9,2%
646	allocation de vétérance	183 901	2,0%	190 826	196 830	218 338	216 298	1,9%	17,6%	4,1%
647/648	autres charges	64 067	0,7%	71 836	95 329	71 290	85 220	0,7%	33,0%	7,4%
65	<u>Autres charges d'activité</u>	31 864	0,3%	35 851	91 179	34 028	35 698	0,3%	12,0%	2,9%
654	<i>dont pertes sur créances irrécouv.</i>	1 534	0,0%	2 390	54 490	1 647	884	0,0%	-42,4%	-12,9%
14	<u>Atténuation de produits</u>	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%		
B	Charges de gestion	9 150 714	100,0%	8 879 990	10 499 715	10 690 967	11 569 777	100,0%	26,4%	6,0%
C=A-B	Epargne de gestion	2 460 836		2 884 401	1 902 923	2 075 914	1 420 823		-42,3%	-12,8%
79	<u>Transferts de charges (+)</u>	0		0	0	0	0			
76	<u>Produits financiers (+)</u>	0		0	0	0	0			
66	<u>Charges financières (-)</u>	70 664		57 595	45 870	33 544	201 217		184,8%	29,9%
66111	<i>dont intérêts réglés à l'échéance</i>	70 664		57 595	45 870	33 244	197 693		179,8%	29,3%
66112	<i>dont intérêts ICNE</i>	0		0	0	0	0			
77	<u>Produits exceptionnels(+)</u>	1 704		61 269	13	248 449	314 368			268,5%
67	<u>Charges exceptionnelles(-)</u>	7 427		70 987	1 864	33 723	88 668		1093,8%	85,9%
6811	<u>Dot. aux amort. Immob corp et incorp.(-)</u>	843 833		879 134	1 003 716	1 074 414	1 236 914		46,6%	10,0%
	Résultat de fonctionnement	1 540 616		1 937 953	851 486	1 182 681	208 392		-86,5%	-39,4%
	Epargne brute	2 384 449		2 817 087	1 855 202	2 257 096	1 445 306		-39,4%	-11,8%

	<u>Amortissement du capital de la dette</u>	284 820		298 998	313 899	329 559	217 221		-23,7%	-6,5%
1644	<i>dont emprunts avec option de tirage sur la LT</i>									
166	<i>refinancement de dettes</i>									
	Epargne nette	2 099 629		2 518 089	1 541 303	1 927 536	1 228 085		-41,5%	-12,5%
20/21/23	<u>dépenses d'équipement (réel)</u>	1 555 593		1 943 983	4 661 755	6 471 105	2 146 102		38,0%	8,4%
26/27	<u>immobilisations financières (réel)</u>	3 700		6 458	6 180	18 484	6 393		72,8%	14,6%
45	<u>travaux pour compte de tiers (réel)</u>	0		0	0	0	0			
204	<u>subv. d'équipement (réel)</u>	197 895		168 680	136 551	155 745	129 784		-34,4%	-10,0%
	Dépenses réelles invt (hors emprunt)	1 757 188		2 119 121	4 804 486	6 645 334	2 282 279		29,9%	6,8%
20/21/23	<u>dépenses d'équipement (ordre)</u>	0		1 386 237	1 228 374	6 041 083	935 876			
	<u>autres dépenses (ordre)</u>	0		2 625	0	208 183	0			
	Dépenses d'ordre invt	0		1 388 862	1 228 374	6 249 266	935 876			
	Dépenses totales invt (hors emprunt)	1 757 188		3 507 983	6 032 861	12 894 600	3 218 154		83,1%	16,3%
102	<u>dotations et fonds globalisés d'invnt</u>	232 439		408 355	279 219	338 070	413 076		77,7%	15,5%
13	<u>subv. d'équipement (réel)</u>	520 336		132 569	528 086	586 019	10 560		-98,0%	-62,3%
27	<u>autres immobilisations financières</u>	1 263		4 484	4 868	3 446	7 348		482,0%	55,3%
20/21/23	<u>immob. incorp. corp.ou en cours(annul. Mdts)</u>	7 502		0	12 235	0	12 384			
24	<u>produits des cessions d'immob.(réel)</u>	0		0	0	0	0			
	<u>autres recettes (réel)</u>	0		0	0	0	0			
	Recettes réelles invt (hors emprunt)	761 540		545 408	824 408	927 535	443 367		-41,8%	-12,6%
28	<u>amortissement des immob. (ordre)</u>	843 833		878 890	1 003 716	1 074 137	1 236 914		46,6%	10,0%
	<u>autres recettes (ordre)</u>	0		1 447 584	1 228 374	6 041 083	738 300			
	Recettes d'ordre invt	843 833		2 326 473	2 232 091	7 115 220	1 975 214		134,1%	23,7%
	Total des recettes d'invnt	1 605 373		2 871 881	3 056 498	8 042 755	2 418 581		50,7%	10,8%
	Financement propre disponible	2 861 169		4 511 081	3 594 085	8 896 155	2 409 753		-15,8%	-4,2%
	Besoin(+) ou capacité(-) de fint après rembt dette	-1 103 981		-1 003 097	2 438 776	3 998 446	808 402			
	Emprunts nouveaux de l'année	0		0	0	0	6 500 000			
	Variation du fonds de roulement	1 103 981		1 003 097	-2 438 776	-3 998 446	5 691 598			
	Fonds de roulement au 1er janvier	2 896 447		4 000 427	5 003 525	2 564 749	-1 433 697			
	Variation du fonds de roulement	1 103 981		1 003 097	-2 438 776	-3 998 446	5 691 598			
	Fonds de roulement au 31 décembre	4 000 428		5 003 524	2 564 749	-1 433 697	4 257 902			