

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 15 décembre 2004

Référence à rappeler :

Gref/IC n°2770

Lettre recommandée avec AR n°703438568 Fr

Monsieur le Président,

Par courrier du 25 octobre 2004, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion du Service Départemental d'Incendie et de Secours du Var à partir de l'année 1995, arrêté par la chambre lors de sa séance du 14 octobre 2004.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel est jointe la réponse adressée dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

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

Monsieur Max PISELLI

Président du SDIS du Var

Caserne Jean Vion

87 boulevard Maljournal

83300 DRAGUIGNAN

Le président de section doyen,

Président de séance

Christian BESOMBES

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU SERVICE DEPARTEMENTAL

D'INCENDIE ET DE SECOURS

(SDIS) DU VAR

A partir de l'exercice 1995

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Var à partir de l'exercice 1995, qui a été confié à M. Bizeul, conseiller. Par lettre en date du 18 novembre 2002, le président de la Chambre en a informé M. Piselli, président de la commission administrative du SDIS puis, à partir du 6 octobre 1997, président du conseil d'administration. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 juillet 2003 entre M. Piselli et le rapporteur.

Lors de sa séance du 11 décembre 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années à partir de l'exercice 1995. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Piselli, président du conseil d'administration du SDIS du Var et pour les parties qui les concernent aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté, le 14 octobre 2004, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président, MM. Leyat, Rocca, présidents de section, MM. Larue, Berthet, Mmes Girard, Pannetier-Alabert, Courcol, conseillers, et M. Bizeul, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 25 octobre 2004 à M. Max Piselli, président en fonction qui disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Piselli a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président du conseil d'administration à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

L'action du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Var est largement déterminée par les caractéristiques géographiques, climatiques et démographiques de ce département qui définissent une typologie de risques particulière. Avec une superficie de 6 032 km² dont 4 650 km² boisés, le Var est le premier département forestier de France. Il est en tête des départements français en termes de fréquentation touristique. Bordé au nord par les gorges du Verdon qui forment le plus grand canyon d'Europe, il est baigné au sud par la mer Méditerranée (432 km de côtes et de nombreuses îles très fréquentées). Le département, et particulièrement le Haut-Var, est soumis fréquemment à des orages violents et très électriques. Des précipitations faibles tout au long de l'année, des étés chauds et secs et des vents violents l'exposent au risque majeur des feux de forêts. Le facteur saisonnier lié aux incendies forestiers se traduit par de fortes variations d'activité dans le courant de l'année ; leur traitement implique le recours à des personnels nombreux amenés à intervenir dans des zones parfois difficiles d'accès et dans des conditions dangereuses. Enfin, le taux annuel de croissance démographique enregistré dans le Var est trois fois plus élevé que la moyenne nationale : cette progression, composée à 90 % par le seul apport migratoire, se traduit par une forte pression foncière qui entraîne un phénomène de "mitage" de la forêt avec un risque accru de sinistres.

Dans ce contexte, l'examen de la gestion du SDIS-83 a porté sur les points suivants :

L'activité du service et son organisation administrative, territoriale et opérationnelle,

Le budget du service, sa situation financière et les procédures budgétaires,

Les conditions de transferts des personnels et des biens dans le cadre de la départementalisation,

La gestion du patrimoine,

La gestion des ressources humaines et les subventions aux associations,

La commande publique.

I/ L'activité du SDIS, son organisation administrative, territoriale et opérationnelle

Le SDIS du Var est classé en catégorie 1 sur un total de cinq catégories ; ce classement, établi par la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'Intérieur, prend en compte la population permanente du département, les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et de sapeurs-pompiers volontaires (SPV), ainsi que le montant du budget.

L'activité du SDIS

Au nombre des interventions, le SDIS du Var se situait, en 2000, au 5ème rang national, ce qui témoigne d'une activité soutenue. En 1995, 94 648 interventions ont été recensées, un pic est atteint en 1998 avec 103 489 interventions, puis on enregistre une stabilisation à compter de 2000 autour de 83 000 interventions annuelles.

La diminution du nombre d'interventions enregistré sur la période traduit la volonté du SDIS de supprimer ce qui pourrait s'apparenter à des " prestations de service " et de se recentrer sur les missions spécifiques des sapeurs-pompiers. Près des deux tiers de l'activité en nombre d'interventions concernent les accidents ne nécessitant que des secours à victimes. L'activité de lutte contre l'incendie, toutes natures confondues, représente à peine 10 % des missions effectuées par les sapeurs-pompiers en 2001. Dans ce total, les feux de forêts ne représentent qu'un petit nombre d'interventions. Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence car ils ne distinguent pas l'importance du sinistre justifiant l'intervention.

Le SDIS aurait sans doute intérêt à recenser l'activité du service départemental sur la base des heures d'interventions par homme, ce qui permettrait une évaluation plus proche de la réalité. Ceci serait possible compte tenu du nouvel outil informatique dont s'est pourvu récemment le SDIS.

Le conseil d'administration du SDIS (CASDIS)

Depuis la loi du 3 mai 1996, le SDIS est administré par un conseil d'administration composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. Ce conseil est constitué de vingt-deux membres élus avec voix délibérative. Le nombre de sièges attribués au département est, depuis la loi du 27 février 2002, de quatorze au moins, celui attribué aux communes et EPCI ne pouvant être inférieur à quatre.

Le préfet ou son représentant, ainsi que le comptable public, assistent de plein droit aux séances du CASDIS. Si une délibération paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens, le préfet peut demander une nouvelle délibération ; il n'a jamais jugé nécessaire d'user de cette faculté. En revanche, à une occasion, le préfet a déféré au tribunal administratif de Nice une délibération du CASDIS ayant trait aux relations entre le SDIS et le service médical d'urgence et de réanimation (SMUR).

L'assiduité aux séances du CASDIS est variable. Un sondage réalisé sur l'année 1999 donne les résultats suivants : séance du 10 mars, quatorze présents sur vingt-deux ; séance du 24 juin : dix personnes sur vingt-deux ; séance du 12 octobre : seize membres sur vingt-deux ; séance du 28 octobre : onze membres sur vingt-deux. Certaines personnes absentes se font représenter, mais non de manière systématique.

Le nombre élevé d'élections sur la période récente, l'opposition existant entre les représentants de communes de l'est du département et le président, ainsi que l'assiduité aléatoire de certains membres du CASDIS risquent de fragiliser les décisions de l'organe délibérant.

L'organigramme du SDIS

L'organigramme actuel a été arrêté par la délibération n° 98-023 du CASDIS du

31 juillet 1998. Il comporte cinq groupements fonctionnels et quatre groupements territoriaux. Un nouvel organigramme est actuellement en préparation et prévoit la mise en place de deux sous-directions, l'une, opérationnelle, et l'autre, dite de "soutien". Bien que l'accroissement du nombre de personnels administratifs et techniques (PAT), rendu nécessaire par la départementalisation, soit réel, le SDIS pourrait mettre à profit cette réorganisation pour initier un processus de recentrage des sapeurs-pompiers professionnels sur leur métier de base en faisant appel à des personnels non sapeurs-pompiers professionnels pour des tâches administratives, financières ou techniques, y compris pour les emplois de cadres.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) a été adopté tardivement

Le SDACR est un document évolutif établi par le SDIS, sous l'autorité du préfet, et arrêté par ce dernier après avis conforme du CASDIS. Le SDACR a pour objectif de dresser l'inventaire des risques de toute nature et d'en assurer la couverture : à cet effet, et sur la base de ce document, un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration du service. L'article L.1424-7 de la loi du 3 mai 1996 et le décret n° 97-1125 du 26 décembre 1997 prévoient que le SDACR doit être arrêté par le préfet dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire au plus tard en mai 1998.

Le document de synthèse du SDACR du Var arrêté à la date du 5 juillet 1999, c'est-à-dire au delà

des délais fixés par la loi, rappelle les principes juridiques directeurs du SDACR et ses objectifs, présente une description du département, de l'organisation opérationnelle et des risques courants et particuliers recensés ainsi que quelques pistes de réflexion pour les améliorations à apporter au dispositif. Il s'agit d'un document exhaustif, notamment dans sa partie analytique, mais peu concret dans la partie consacrée à la couverture des risques, élaborée avec une extrême prudence et qui détermine des thèmes d'orientation dans une optique d'amélioration plutôt que de véritables objectifs, chiffrés et accompagnés de délais de mise en œuvre et d'une programmation budgétaire.

Par conséquent, il est malaisé de vérifier si les " objectifs " fixés par le SDACR tant au niveau humain que matériel ont été réalisés.

L'absence de règlement intérieur

Aux termes de l'article R.1424-22 du CGCT, "un règlement intérieur fixe les modalités de fonctionnement du corps départemental et les obligations de service de ses membres". Le SDIS ne possède cependant pas de règlement intérieur à ce jour. Cette absence était à l'origine justifiée par les raisons suivantes: "les règles de fonctionnement du corps départemental s'appuient actuellement sur un "vade-mecum" ; ce mode de fonctionnement transitoire permet d'évaluer les règles de fonctionnement avant de les formaliser dans un règlement intérieur, dans l'attente, notamment, de la constitution définitive du corps départemental (achèvement des transferts le 1er mai 2001). Cette date est aujourd'hui largement dépassée et l'absence de ce document obligatoire, prévu par la loi, risque d'être préjudiciable au bon fonctionnement du service.

Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS)

La loi du 3 mai 1996 rend obligatoire dans un délai de cinq ans à compter de sa promulgation la mise en place d'un CODIS. Le SDIS du Var a anticipé cette obligation puisque le CODIS du Var a été installé en 1993.

Les centres de traitement de l'alerte (CTA) et le futur centre de réception des appels d'urgence (CRAU)

Aux termes de l'article L. 1424-44 - alinéa 2 du CGCT : "le SDIS doit disposer dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi du 3 mai 1996, d'un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours. Les dispositifs de traitement des appels d'urgence des SDIS sont interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels des unités participant au service d'aide médicale urgente, appelées SAMU, ainsi qu'avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police".

Il existe actuellement, dans le département du Var, deux centres de traitement de l'alerte (CTA) mis en place avant 1995, l'un situé au centre de secours principal de Draguignan et l'autre à celui de Brignoles. Par ailleurs, dix-neuf autres centres de secours reçoivent les appels 18 et les traitent. Il s'agit des "centres désignés".

Cette organisation est héritée de l'ancien système communal et présente de nombreux inconvénients : risques de doublons, risques d'une mauvaise évaluation par la personne qui reçoit l'appel de la gravité du sinistre avec pour conséquence une sortie d'un véhicule trop ou pas suffisamment armé, etc.... Toutefois, aucun de ces centres n'est contraint d'organiser des permanences à domicile comme cela existe dans d'autres départements.

Le SDIS ne possède pas encore de centre de réception des appels d'urgence en un point unique ce qui constitue une lacune importante du point de vue opérationnel. Un projet de CRAU est en cours, les études préliminaires étant achevées. Le plan de financement est en phase d'élaboration mais ce centre ne devrait pas entrer en fonction avant 2006.

Les évacuations et les transports sanitaires

Les SDIS sont compétents pour effectuer des transports sanitaires dans trois cas :

lorsqu'ils effectuent des évacuations d'urgence de victimes de sinistres;

lorsqu'ils interviennent faute de moyens de transports sanitaires privés agréés ;

lorsqu'ils effectuent des transports sanitaires dans le cadre d'une convention passée avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR.

Le SDIS met quotidiennement à disposition des centres hospitaliers varois des moyens pour assurer certaines opérations de secours, notamment dans le cadre des interventions du SMUR. Le médecin du SAMU qui va monter à bord du véhicule des pompiers pourra être amené à utiliser les consommables médicaux qui ne seront ni remboursés ni même remplacés par l'hôpital. Dès qu'un transport sanitaire ne peut s'effectuer par ambulanciers privés quelle qu'en soit la raison (week-end, heures de nuit...), le centre de réception et de régulation des appels 15 (SAMU) sollicite le concours du SDIS pour motif de carence ; ce dernier a l'obligation d'assurer le transport mais le ministère de la Santé refuse, là aussi, de rembourser le coût de la prestation.

Une seule convention pour les transports sanitaires médicalisés est en vigueur à ce jour. Il s'agit de celle contractée en août 1988 entre le centre hospitalier de Draguignan, la ville de Draguignan et le SDIS. Les négociations entamées avec l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) n'ont pas encore abouti à ce jour alors que le SDIS des Bouches-du-Rhône bénéficie, lui, d'une convention avec l'ARH.

En 2001, le montant total de " recettes hospitalières " perçu par le SDIS s'est élevé à 46 978,93 euros (308 161,58 F) ; la part de ces recettes est donc marginale dans les recettes de fonctionnement, alors que la signature de conventions permettrait des rentrées substantielles en compensation de dépenses faites en lieu et place des hôpitaux. Le SDIS estime le manque à gagner annuel aux alentours de 1 millions d'euros.

II/ Le budget, la situation financière et les procédures budgétaires du SDIS

En 2002, le montant du budget du SDIS du Var s'élevait à 77,82 millions d'euros (soit 510,44 MF), dont 67,12 millions d'euros en fonctionnement et 10,70 millions d'euros en investissement.

La fiabilité des comptes

Les SDIS sont régis par l'instruction budgétaire et comptable n° 77-112 M6 du 31 août 1977. Dans le cadre de cette instruction, le SDIS du Var n'a pas jugé utile d'opter pour les amortissements ni pour les biens meubles, ni pour les immeubles, alors qu'il en avait la possibilité. Il se singularise puisque plus de 90 % des SDIS (sur un échantillon de soixante-cinq SDIS) interrogés dans le cadre d'une étude menée par la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) et portant sur l'exercice 2000 déclaraient pratiquer l'amortissement financier.

L'absence de prise en compte des dotations aux amortissements minore les dépenses de fonctionnement. Sur les trois exercices 2000, 2001 et 2002, une estimation de l'incidence de la prise en compte des amortissements faite par le SDIS et portant sur les postes habillement, informatique, matériels, mobilier et constructions aboutit à une évaluation de la dotation aux amortissements de près de 1,8 millions d'euros dont 800 000 euros pour le seul exercice 2002 (amortissements ne portant que sur les seules immobilisations enregistrées à partir de 2000). Par conséquent, l'absence de recours à l'amortissement, qui est une ressource pour la section d'investissement, nuit à la transparence et à la fiabilité des comptes du SDIS.

Le fonctionnement du service finances et les procédures

Le service finances comprend huit personnes. Il utilise un logiciel qui prend déjà en compte les spécificités de la M61. Celui-ci regroupe toutes les informations chiffrées à partir de l'exercice 1999 et permet de suivre les engagements, les paiements par fournisseurs, les chiffres par lignes de produits, les vacations, les stocks, d'enregistrer les décisions modificatives, d'éditer les budgets primitifs, supplémentaires et les comptes administratifs ainsi que d'élaborer des statistiques. Des verrous existent pour éviter les doubles paiements. Si les seuils prévus par la réglementation des marchés publics sont dépassés, un blocage automatique intervient dès le préengagement.

La comptabilité d'engagement des dépenses est bien avancée, celle des recettes ne l'est que partiellement. La procédure de suivi pour l'engagement des dépenses est la suivante :

expression des besoins par les services ;

engagement comptable sur les lignes budgétaires correspondantes par le service gestionnaire, pour les produits ou services pour lesquels il est habilité à commander (réservation de crédits) ;

édition du bon de commande ou engagement prévisionnel par le service gestionnaire

(cette édition est automatiquement bloquée si les crédits sont insuffisants) ;

engagement juridique (signature et transmission de la commande ou du contrat).

Chaque service est chargé, pour les dépenses dont il a la gestion, de procéder au suivi de cette comptabilité.

Il est prévu d'étendre à l'ensemble des SDIS l'utilisation de l'instruction M61 à compter du 1er janvier 2004. Cette date a été convenablement anticipée par le SDIS du Var puisqu'il existe en son sein un référent national qui maîtrise la nouvelle instruction budgétaire et comptable. De plus, le personnel d'exécution ainsi que les cadres bénéficient de sessions de formation et les logiciels utilisés intègrent d'ores et déjà les spécifications de la M61. Les procédures concernant l'émission des bons de commande, le suivi des engagements et le mandatement des factures sont bien rodées et apparaissent fiables. Si le SDIS semble bien préparé à la généralisation prochaine de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M61, il convient toutefois de poursuivre la mise en place de la comptabilité d'engagement des recettes et de prévoir le rattachement des charges et produits à l'exercice.

Les dépenses de fonctionnement

Selon les chiffres de la DDSC pour 2000, le Var occupait le 7ème rang national, avec un montant de dépenses globales réelles par habitant de 63,12 euros. La départementalisation a induit une augmentation considérable de la comptabilisation des dépenses de fonctionnement du SDIS puisque ces dernières sont passées de près de 96 MF en 1995 à 421 MF (64 millions d'euros) en 2002, alors que, dans le même temps, le nombre d'interventions effectuées était stable, voire en légère diminution.

Toutefois, cette augmentation apparente doit être relativisée car la départementalisation a fait en réalité ressortir le coût réel de ce service public :

par un effet mécanique : les transferts au sein du corps départemental ont fait apparaître, dans les comptes du SDIS, des dépenses auparavant supportées par les communes et les EPCI ;

la départementalisation a permis la mise à jour de coûts auparavant "cachés" dans le budget général des communes.

La départementalisation a permis, en outre, aux personnels qui intégraient le corps départemental de bénéficier du régime indemnitaire favorable institué par le décret de juin 1998.

Sur la période 1995-2002, les frais de personnel figurant au chapitre 61 enregistrent la plus forte progression avec une augmentation de +864 % alors que le total des dépenses réelles de fonctionnement croît de +339 %. En 1995, les frais de personnel représentaient 26,8 % du montant total des dépenses réelles de fonctionnement, puis 55 % en 1999 et 59 % en 2002. Dans le même temps et de manière logique, la part relative du chapitre 64 "Participations et prestations au bénéfice de tiers" dans le total des dépenses décroît nettement (de 47 % à 25 % entre 1995 et 2002).

S'il est avéré qu'une part de la progression affectant les dépenses de personnel trouve sa source dans le phénomène d'intégration des personnels consécutif à la départementalisation, il n'en demeure pas moins que :

une progression forte était déjà enregistrée sur la période 1994-1998, antérieure aux premiers transferts, avec +47 % ;

la progression perdue depuis la fin du processus de départementalisation puisque sur la période 2001-2002, l'augmentation des frais de personnel est de +9,2 % alors que le total des dépenses réelles sur la même période évolue seulement de +6,7 %.

De plus, il convient de rappeler que le chapitre 61 "Frais de personnel" ne prend pas en compte les vacances servies aux sapeurs-pompiers volontaires. Si l'on intègre le montant des vacances aux frais de personnel, on obtient les chiffres suivants : en 1995, l'ensemble des frais de personnel et des vacances avec un montant de 41 285 000 F (6 293 858 euros) représentait 43 % du montant total des dépenses de fonctionnement du SDIS ; ce ratio est de 75 % en 2001 et de 77 % en 2002.

Les frais de personnels (en incluant les vacances) représentent en 2002 plus des trois quarts des dépenses de fonctionnement du SDIS contre moins de la moitié en 1995 ; il devient impératif de les contenir.

L'augmentation forte de dépenses de fonctionnement trouve également sa source dans :

la multiplication des dispositions réglementaires, émanant de l'Etat, applicables en matière de sécurité civile depuis 1996 ;

les conséquences de la mise en place de l'ARTT qui n'a pas de lien de causalité avec le processus de départementalisation ;

un effet " mise à niveau " en matière d'équipement des personnels, du paiement des vacances et astreintes aux sapeurs-pompiers volontaires etc...

En conclusion, la départementalisation s'est traduite par une augmentation forte des coûts de fonctionnement du SDIS. L'envolée des dépenses trouve son origine dans le transfert de charges des communes et EPCI vers le SDIS, dans les contraintes réglementaires imposées par l'Etat, dans une amélioration probable, quoique malaisée à estimer, du service rendu aux populations (surtout perceptible par les habitants des communes précédemment sous-équipées) et dans un gonflement des frais de personnel.

Si la méthode de pilotage de la départementalisation retenue par la direction du SDIS, basée sur la concertation avec les organisations représentatives des personnels, a permis d'éviter des troubles sociaux majeurs, elle a eu pour conséquence une harmonisation des régimes indemnitaires et de travail coûteuse.

Les recettes de fonctionnement

Le législateur n'a pas fixé de règle de détermination des contributions respectives des uns et des autres. Ainsi l'article L.1424-35 du CGCT dispose que : " les modalités de calcul des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours et du département au financement du SDIS sont fixées par le conseil d'administration du SDIS...".

Le SDIS se trouve en totale dépendance vis-à-vis des collectivités locales même si quelques recettes propres résiduelles existent. La contribution totale du département, des communes et des EPCI se répartit en un tiers pour le département et deux tiers pour les communes et EPCI. Cette répartition est quasi constante sur la période 1995-2002.

Evolution de la participation financière des communes, EPCI et du département au budget de fonctionnement

Le montant du financement global revenant aux communes et EPCI est passé de 15,6 MF (2,7 millions d'euros) en 1995 à 282 MF (42,99 millions d'euros) en 2002 ; la contribution du département sur la même période évolue de 69 MF (10,51 millions d'euros) à 140 MF (21,34 millions d'euros). L'année 1999 a vu le conseil général donner en fonctionnement une subvention exceptionnelle de 10 MF (1,5 millions d'euros).

La contribution des communes a été multipliée par dix entre 1998 et 1999, 1999 étant l'année de mise en place de la première vague de la départementalisation et de l'intégration au sein du budget du SDIS de dépenses apparaissant auparavant au niveau des communes et EPCI.

Le mode de calcul des contributions, complexe, a été modifié par le CASDIS à plusieurs reprises,

et s'est révélé source de contentieux.

Il avait été déterminé en 1972 cinq catégories de collectivités pour lesquelles la cotisation par habitant était calculée suivant un taux différent (les communes sans corps de sapeurs pompiers payaient le taux maximum). Ce système perdura en l'état jusqu'en 1979 date à laquelle on releva de 10 % les cotisations ; ce relèvement devint systématique dès 1983 et s'est poursuivi jusqu'en 1997.

Toutefois, la nécessité de modifier le calcul des contributions est apparue pour faire face aux dépenses entraînées par la départementalisation et pour répartir plus équitablement les charges ; l'ancienne formule était qualifiée "d'injust" car le montant acquitté par les communes de première catégorie (communes sans corps) était considéré comme trop faible. La nouvelle clé de répartition a été d'autant plus difficile à établir que les communes n'avaient jamais évalué avec précision le coût de leur service incendie.

La formule de répartition arrêtée par le SDIS en 1998 prend en compte le niveau de la population pondérée (population sur dix mois et population estivale sur deux mois), le service rendu (temps nécessaire pour acheminer les secours en hommes et matériels, moyens humains et opérationnels disponibles), le risque potentiel estimé au travers de la taxe professionnelle, et le potentiel fiscal (solidarité départementale). Cette répartition présente aux dires du CASDIS : " l'avantage de permettre une répartition beaucoup plus équitable des dépenses entre l'ensemble des communes et EPCI, répondant ainsi au souci du Conseil d'Administration de moraliser la répartition".

Après les élections municipales de 2001, le CASDIS, dans sa nouvelle composition, interrompt le processus de rattrapage initié entre communes et choisit de faire dorénavant progresser les contributions linéairement : on augmente de +3 % de façon identique les contributions de l'ensemble des collectivités territoriales concernées.

La départementalisation s'est traduite pour certaines communes ou EPCI déjà bien équipés par une augmentation forte de leur contribution sans que le service rendu aux populations évolue dans les mêmes proportions. Certains élus ont contesté et continuent de contester la définition de la formule en arguant du fait que certains paramètres retenus n'auraient qu'un rapport lointain avec l'activité de secours et d'incendie. Il en est ainsi de la richesse de la commune et également de la proximité avec un centre de secours. Ce serait, en effet, pénaliser les communes qui ont fait l'effort d'investir dans un centre de secours. L'aspect mutualisation va pourtant de pair avec l'aspect solidarité : l'un des objectifs de la loi de 1996 est bien de déterminer le niveau des moyens consacrés aux services d'incendie et de secours en fonction des besoins réels des communes du département et non en fonction de leurs possibilités financières.

Des recettes complémentaires sont générées par le dispositif de participation financière des usagers : les missions non obligatoires assurées par le SDIS sont désormais payantes

Le SDIS n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public telles qu'elles sont définies à l'article L. 1424-2 du CGCT. Pour les autres interventions, le SDIS peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du CASDIS. Le SDIS, à travers trois délibérations successives prises en 1998, 1999 et 2000, s'est doté d'un régime de participation aux frais des personnes bénéficiaires, possibilité ouverte par l'article L. 1424-42 du CGCT. Le CASDIS a établi deux barèmes différents en distinguant les collectivités locales qui participent au financement du SDIS et les autres organismes ou associations. En 2001, les ressources ainsi générées ont atteint 198 200 euros (1,3 MF). A ce montant, s'ajoute la participation des communes à la surveillance des baignades pour celles qui ont sollicité la mise à disposition de sapeurs-pompiers surveillants et sauveteurs aquatiques, soit une somme de 862 000 euros (5,65 MF). Concernant les interventions type " destruction de nids de frelons ", les tarifs fixés sont suffisamment élevés pour que les particuliers soient désormais incités à recourir aux services de sociétés privées spécialisées.

Les prévisions budgétaires

La départementalisation a entraîné une dégradation du taux de réalisation du budget

L'évolution sur la période 1995-2002 de l'écart entre les crédits budgétaires ouverts après toutes décisions modificatives et les dépenses mandatées met en évidence une dégradation du taux de réalisation du budget à compter de 1999, ainsi que le montre le tableau suivant :

Pa402801

Taux de réalisation (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	94,9	90,5	91,3	93,1	87,3	88	87,5	87,2

Les postes "matières consommées" (60) et "participations et prestations au bénéfice de tiers" (64) présentent des écarts élevés :

Pa402802

Taux de réalisation (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
60	92	81,4	88,3	87,3	77,2	75,6	82,6	74,4
64	93,6	90,1	92,6	99,7	75,7	81,9	83,9	82,7

Le service doit s'efforcer de mieux maîtriser la préparation et l'exécution de son budget.

Les prévisions budgétaires en matière d'investissement : un taux de réalisation faible

Les dépenses d'investissement mandatées sont largement inférieures aux crédits ouverts, comme

le montre le tableau suivant :

Pa402803

Taux de réalisation (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	64,8	32,1	35,8	74,5	55,6	66,1	51,7	58,9

Le taux de réalisation est situé en moyenne autour de 60% ce qui peut être qualifié de faible et traduit un défaut de prévision.

Le poste "immobilisations", notamment, enregistre des écarts considérables, de manière chronique, comme le montre le tableau suivant :

Pa402804

Montants en €	Crédits budgétaires ouverts après toutes DM	Dépenses mandatées	Ecart (en %)
2002			
2120 Constructions	1 713 250	647 914	-62,2
2001			
2120 Constructions	1 524 490	318 317	-79,1
2144 Mat. lutte contre incendie	2 150 751	449 163	-79,2
2150 Matériel de transport	2 622 733	1 053 538	-59,8
2000			
2120 Constructions	1 170 789	283 609	- 75,8
1999			
2120 Constructions	960 429	66 318	- 93,1
2144 Mat. lutte contre incendie	1 862 927	758 317	- 59,3
2150 Matériel de transport	1 309 537	570 445	- 56,4
1998			
2120 Constructions	528 236	27 957	-94,7
2140 Mobilier et mat. bureau	2 842 892	1 416 463	-50,2
2180 Immobilisations incorporelles	1 500 000	626 575	-58,3

Le service aurait avantage à prendre les dispositions nécessaires pour améliorer ses prévisions budgétaires en matière d'investissement ; la mise en place de procédures d'autorisations de programmes et de crédits de paiement (AP/CP) pourrait y contribuer. De meilleures prévisions budgétaires pourraient conduire à des appels de contributions plus proches de la réalité des besoins à satisfaire.

La situation financière

Le résultat de fonctionnement présente une grande variabilité due, d'une part, aux incertitudes qui règnent quant aux incendies de forêts et donc au montant servi de vacations et, d'autre part, au processus de départementalisation. Sur les huit années de la période, le résultat de fonctionnement est positif à six reprises et négatif seulement deux fois (en 1995 et 1998). Depuis la mise en place de la départementalisation, le résultat de fonctionnement a été constamment

positif et certaines années de manière considérable (en 1999 et 2002). Le résultat de fonctionnement est en forte augmentation en 1999 ; cette "explosion" du résultat de fonctionnement trouve sa source dans la progression spectaculaire des recettes de fonctionnement du SDIS entre 1998 et 1999 qui sont passées de 103 MF à 303 MF (+195 %) alors que les dépenses augmentaient de +152 % passant de 104 MF à 262 MF. L'année 2002 présente également un excédent de fonctionnement considérable, supérieur à 9 millions d'euros. Or, le SDIS n'a pas vocation à accumuler des excédents systématiques.

A l'exception de deux années (1996 et 2000), le résultat de la section d'investissement est constamment positif sur la période 1995-2002 et parfois de manière conséquente (8 MF en 1998, soit 1 219 592 euros, plus de 7 MF en 1999, soit 1 067 143 euros).

La départementalisation s'est traduite par une progression forte de l'autofinancement courant, lequel, de négatif en 1998, devient largement positif à compter de 1999 et jusqu'en 2002.

L'endettement est en nette progression depuis 1998 mais il reste négligeable en comparaison des capacités de remboursement du SDIS. Six emprunts ont été souscrits sur la période 1999/2000 pour un montant total de 53 477 693,84 F (8 152 621,87 euros). Ces emprunts sont destinés au financement d'acquisitions de matériels. Aucun nouvel emprunt n'a été souscrit au titre des exercices 2001 et 2002. En 2000, le total des annuités remboursées (capital et intérêts) représente 1,1 % des recettes de fonctionnement de l'exercice, 1,5 % en 2001 et 1,4 % en 2002. La dette à plus d'un an au 31/12/2000 représente 44 MF (6 707 757 euros), soit 12,8 % des recettes réelles de fonctionnement. Au 31/12/2002, la dette à plus d'un an est de 35,6 MF, soit 8 % des recettes réelles de fonctionnement.

Au total, le SDIS du Var est peu endetté et pourrait sans doute utiliser davantage ses capacités d'emprunt, ce qui soulagerait d'autant le recours aux contributions des communes, des EPCI et du département.

Par ailleurs, on constate une forte augmentation du fonds de roulement depuis 1996 puisque ce dernier a été multiplié par six en six ans. En 2001, il représente quatre-vingt trois jours de dépenses de fonctionnement contre cinquante quatre jours de dépenses en 1995. Les exercices 1995, 1997 et 1998 se singularisent par des besoins en fonds de roulement négatifs ; à compter de 1999 et de la mise en place de la première phase de la départementalisation, on assiste à une envolée des besoins de financement de l'activité du SDIS causée par l'augmentation des stocks (multipliés par trois sur la période 1998-2001) et surtout par l'accroissement considérable du poste "débiteurs" (multiplié par dix entre 1998 et 1999). On constate que le fonds de roulement permet de couvrir très largement les besoins en fonds de roulement. La montée en puissance de l'activité du SDIS a été largement financée.

Enfin, jusqu'en 1998, le SDIS utilisait sa propre trésorerie. Avec la départementalisation, le montant des sommes en jeu est incomparablement supérieur et le SDIS ne peut plus, avec sa

seule trésorerie, faire face à des retards dans le paiement des cotisations par certaines grosses collectivités. Ainsi, au titre des trois premiers trimestres 1999, le président du CASDIS fait état, lors de la séance du 28 octobre 1999 d'un montant de 59 MF non recouvré, le refus de paiement étant souvent motivé par l'attente du prononcé d'un jugement du tribunal administratif.

Par conséquent, le CASDIS a autorisé le 24 juin 1999 son président à contracter pour une durée d'un an une ouverture de crédit de trésorerie d'un montant maximum de 100 MF. Cette ligne de trésorerie a été renouvelée pour l'année 2000.

Malgré certaines difficultés ponctuelles, le SDIS n'a cependant jamais mobilisé la ligne de trésorerie. En effet, en cas de tension, le SDIS préfère demander au département d'avancer le paiement de la trimestrialité.

III/ Les conditions de transferts des personnels et des biens

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours prévoyait le transfert des personnels et des biens des corps de sapeurs-pompiers dans un délai maximum de cinq ans à compter de sa promulgation, c'est-à-dire avant le 4 mai 2001.

Le 15 décembre 1998, le CASDIS arrête les modalités de transfert au service départemental des personnels et des biens. Il est mis au point des conventions types accompagnées d'annexes. Les transferts de personnels et des matériels ainsi que les mises à disposition des biens immobiliers ont été réalisés simultanément au moyen d'une convention unique pour chaque collectivité. Concernant le personnel, il n'existait pas d'avantages acquis individuellement et le maintien de ceux acquis collectivement a fait l'objet d'une évaluation lors de l'établissement des conventions. Ainsi, chacune des conventions décrit les avantages servis par la collectivité d'origine à qui il appartient de continuer à les servir ; certains sapeurs-pompiers professionnels bénéficient donc d'avantages, collectivement acquis, différents de ceux qui sont servis au reste du corps départemental.

Tous les sapeurs-pompiers volontaires desservant un centre de première intervention ont été intégrés car les organes délibérants des collectivités dont relèvent ces sapeurs-pompiers volontaires ont demandé le rattachement au corps départemental. Le SDIS a évalué le coût de chaque corps (sauf pour les centres de première intervention) avant transfert sur la base du décret n°96-1005 du 22 novembre 1996 (évaluation nécessaire pour l'installation des premiers CASDIS). Concernant les centres de première intervention, le SDIS n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact financier de cette intégration car : "les modes de fonctionnement des corps communaux étaient disparates et très différents de ceux du corps départemental".

Les personnels

Les opérations de transfert des corps communaux et intercommunaux ont obéi aux procédures

prévues par les textes et les instances paritaires ont été régulièrement consultées.

Sur les soixante-sept corps figurant dans le département du Var, cinq corps intercommunaux et trente-sept corps communaux ont manifesté leur volonté de transfert dès le 1er janvier 1999, soit au premier jour d'une année civile.

L'essentiel des transferts a eu lieu à cette date avec l'intégration de trente trois communes, de deux Sivom (Artuby-Verdon et Vallée du Gapeau), et du Sivu de Hyères. Cette première vague de transferts a été actée par la délibération n°98-037 du CASDIS du 15 décembre 1998 selon les termes suivants : "Sur les soixante sept corps existant dans le département, cinq corps intercommunaux et trente sept corps communaux ont manifesté leur volonté de transfert des biens et des personnels dès le 1er janvier 1999(1)".

Dès cette première étape, des retards sont intervenus :

le transfert du corps de Cuers a été retardé de deux ans suite à la saisine de la commission consultative départementale puis à l'avis qu'elle a rendu le 25 octobre 2000 ;

le transfert du corps de Gassin a été repoussé au 1er mai 2001, la signature de la convention n'étant intervenue que le 24 avril 2001 ;

le transfert du corps du Beausset a été repoussé d'un mois, la convention n'ayant été signée que le 28 janvier 1999 ;

le transfert du corps de Saint-Tropez a été retardé de deux mois, la convention n'ayant été signée que le 18 février 1999 ;

le transfert du corps de Six-Fours a été retardé de deux ans suite à un litige avec le SDIS concernant le rachat d'un bâtiment qui a nécessité l'intervention de la commission consultative départementale ; la commune avait de son propre chef modifié la convention reçue du SDIS en introduisant une clause par laquelle le SDIS s'engageait à acheter la caserne. La commission consultative a rendu un avis favorable au SDIS et la convention a finalement été signée le

15 décembre 2000 avec un transfert effectif au 1er janvier 2001.

Certaines communes ont même signé en mars 1999 pour une intégration effective en 2002. Le Sivu du Beausset et le Siliat ont transféré respectivement le 1er février et le 1er avril 1999.

Une seconde vague de transferts est intervenue au 1er janvier 2001. Elle a été actée par le CASDIS le 30 mars 2000, dans les termes suivants : "Sur les soixante-sept corps existants, quarante corps ont été transférés durant l'année 1999 et vingt-six corps avaient sollicité leur intégration au

1er janvier 2000, seul le CPI de Gassin ayant souhaité rester communal. En regard des décisions successives du CASDIS des 28 octobre 1999 et 11 janvier 2000, seul un corps sur les vingt-six restant à intégrer a confirmé sa volonté d'intégrer la structure départementale dans le courant de l'année 2000. Il convient donc d'envisager une procédure d'intégration au

1er janvier 2001, selon les modalités définies par la délibération n°1998-037 du 15 décembre 1998. La signature des conventions devra intervenir avant le 3 novembre 2000".

Cette seconde vague concerne vingt-quatre collectivités : Bandol, Callas, Cotignac, Gonfaron, Grimaud, La Cadière, La Seyne, Le Lavandou, Le Luc, Le Rayol, Les Adrets, Les Arcs, Les Mayons, Lorgues, Ollioules, Pierrefeu, Pignans, Plan d'Aups, Puget, Rians, Saint-Julien,

Saint-Paul, Sivom Fréjus-Saint-Raphaël et Tourtour. Là encore, des retards ont été constatés, certains mineurs et d'autres plus importants (Sivom Fréjus-Saint-Raphaël) :

la convention relative au corps de Bandol a été signée une semaine après la date limite de signature mais prévoit bien le transfert au 1er janvier 2001 ;

la convention relative au corps de Gonfaron a été signée un mois après la date limite de signature mais prévoit bien le transfert au 1er janvier 2001 ;

la convention relative au corps de La Seyne a été signée deux semaines après la date limite de signature mais prévoit bien le transfert au 1er janvier 2001 ;

la convention relative au corps d'Ollioules a été signée une semaine après la date limite mais prévoit bien le transfert au 1er janvier 2001.

la mise en place de la convention relative au corps de Fréjus-Saint-Raphaël semble avoir présenté de réelles difficultés puisque cette dernière n'a été signée que le 24 avril 2001, avec une date de transfert prévue au 1er mai 2001.

Les derniers transferts ont donc eu lieu le 1er mai 2001 avec l'intégration de la commune de Gassin (soit soixante et une communes intégrées à cette date) et du Sivom Fréjus-Saint-Raphaël (soit six EPCI au total intégrés), c'est-à-dire très peu de temps avant l'expiration du délai maximum prévu par la loi du 3 mai 1996.

Les matériels

Les textes précisent que : " tous les biens affectés aux centres (centres de secours principaux, centres de secours, centres de première intervention) nécessaires au fonctionnement du SDIS sont mis gratuitement à la disposition du SDIS par convention ; toutefois, à tout moment, le bien

peut faire l'objet, à titre gratuit, d'un transfert en pleine propriété au SDIS (les modalités sont fixées par convention) ". Dans le cas présent, les matériels ont fait l'objet d'un transfert en pleine propriété au SDIS ; ce dernier a procédé à une sélection, certains matériels trop âgés ou en mauvais état ayant été refusés. Un inventaire détaillé a été établi qui était joint aux conventions. Ces matériels ne sont pas inscrits à l'état de l'actif mais leur intégration est prévue pour 2004.

Les biens immobiliers

La question du transfert en pleine propriété des casernes a fait l'objet d'atermoiements de la part du CASDIS et l'objectif de rachat des casernes à compter de 2001 n'a pas été tenu.

Les différents modes de transfert prévus par la loi du 3 mai 1996 sont les suivants :

un principe général de droit qui est la mise à disposition gratuite (qui s'inspire des règles retenues pour le transfert des collèges au département) qui évite toute surcharge financière pour le SDIS ;

et deux adaptations conventionnelles que sont la reprise des emprunts en cours et le transfert en pleine propriété.

Dès l'origine de la départementalisation, le CASDIS décide de surseoir au transfert des biens immobiliers et aux nouvelles constructions de casernes et donc d'opter temporairement pour une mise à disposition gratuite. Ainsi, dans sa réunion du 7 octobre 1998, le CASDIS repousse l'idée d'un transfert immédiat en pleine propriété des casernes car : "en effet, la plupart des SDIS, devant la complexité et le coût élevé de cette dépense, ont décidé de procéder au transfert de l'immobilier dans un deuxième temps, afin de ne pas retarder l'intégration des centres dans le nouvel établissement public et de ne pas augmenter trop fortement les contributions des collectivités locales au SDIS". Néanmoins, il apparaît rapidement que certains maires et présidents d'EPCI souhaitent aborder la question des constructions de casernes neuves, du rachat par le SDIS des casernes existantes et de la reprise des emprunts restant à courir.

A la suite d'une première étude, il est proposé au CASDIS dans sa séance du 12 octobre 1999, le rachat par le SDIS de toutes les casernes en pleine propriété. Les arguments avancés en faveur de cette option sont les suivants :

le transfert en pleine propriété, c'est à dire le rachat par le SDIS, offre l'avantage de ne pas présenter d'ambiguïté juridique donc fonctionnelle et permet, en outre, d'assurer un juste retour aux efforts consentis par les collectivités ; d'adopter le principe de transfert en pleine propriété pour le montant de la valeur domaniale minorée de la TVA et des éventuelles subventions payées, sur une durée de quinze ans sans intérêts ;

le rachat par le SDIS des casernes permet d'envisager à terme, notamment à l'occasion de regroupements de moyens, une gestion patrimoniale susceptible d'alléger le poids des

contributions financières annuelles (en revendant des casernes bien situées foncièrement et mal situées opérationnellement).

En revanche, le CASDIS écarte la reprise des emprunts (évaluée à 56,4 MF sur l'existant, soit 8 598 125 euros, hors projets en cours à cette époque) jugée peu souhaitable.

Toutefois, avant de mettre en application le principe de transfert en pleine propriété, une étude a été lancée :

sur le nombre de collectivités désireuses de céder leur caserne (ou les bâtiments de la DDSIS en ce qui concerne le conseil général) ;

sur la légalité pour une collectivité de continuer à rembourser un emprunt pour un bien qu'elle ne détient plus à son actif ;

sur l'état d'avancement de la DGE exceptionnelle annoncée par le ministre de l'intérieur ;

sur l'incidence financière d'un emprunt à souscrire par le SDIS pour procéder aux acquisitions en 2001.

A ce jour, les décisions prises par le CASDIS concernant le rachat des casernes n'ont pas été suivies d'effet. En revanche, une planification des constructions nouvelles a été acceptée par le conseil général en 2003, suite à l'adoption de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ce texte prévoit, notamment, de geler les contributions dues par les communes et les établissements de coopération intercommunale, le département étant appelé à supporter seul le poids de l'augmentation des charges du service à l'avenir.

IV/ La gestion du patrimoine

Concernant le budget d'investissement, l'essentiel des financements est constitué par le département et les subventions de l'Etat.

L'article L.1424-12 du CGCT prévoit que : "... un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR. Il détermine les matériels qui seront mis à la disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes et des EPCI". Or le SDIS ne dispose pas d'un véritable plan d'équipement concernant les matériels, encore moins d'un plan pluriannuel. Les décisions concernant les acquisitions d'équipements destinés aux centres, arrêtées annuellement par le CASDIS, sont adoptées davantage en fonction des ressources disponibles que des besoins réels des centres. De plus, les prévisions sont mal respectées, les écarts étant parfois importants entre les sommes inscrites au budget primitif et celles effectivement dépensées. En outre, la cohérence entre le SDACR, le règlement opérationnel et les décisions d'équipement est encore faible.

Le SDACR établi en 1999 était excessivement prudent voire imprécis puisqu'il ne prévoyait ni suppression, ni création de casernes. Il existe maintenant un document élaboré en 2003 par le SDIS et intitulé "programmation pluriannuelle d'investissement" pour la période 2004-2019, actuellement soumis à la réflexion du CASDIS. Ce document synthétique constitue une étude prospective sur les investissements structurants que sont les casernements (constructions, réhabilitations et extensions des casernes), la refonte de la gestion de l'alerte et les matériels : le document recense les besoins, les évalue et élabore plusieurs hypothèses quant au financement.

Les casernements constituent un dossier prioritaire (compte tenu des retards déjà enregistrés), notamment le volet " rachat des casernements existants ". Dans le cadre de la départementalisation, le SDIS a défini six types de casernes, chaque type étant caractérisé par une superficie, un équipement standard et la présence ou non d'une garde. Concernant le rachat des casernes, le plan prévoit une somme globale de 20,3 millions d'euros (133 MF), soit 1,35 millions d'euros (8,87 MF) par an sur quinze ans. La procédure de rachat s'appuierait sur les principes suivants : rachat uniquement des casernes dont l'utilité est validée par le SDIS ; liberté donnée aux communes sur l'opportunité de la vente ; rachat, sur une période de quinze ans, au prix des domaines, minoré du FCTVA.

Pour la réhabilitation du parc existant et les constructions de casernes neuves (2), 31,1 millions d'euros (204 MF) d'investissements sont prévus sur quinze ans, soit une dépense de 2,07 millions d'euros (13,6 MF) par an. Ces travaux seraient réalisés par le SDIS suivant un ordre de priorité déterminé par le CASDIS ; toutefois, des constructions par délégation de maîtrise d'ouvrage continueraient d'exister (dans cette hypothèse, les travaux seraient réalisés par les communes et le SDIS rembourserait le montant des travaux HT sur une période de quinze ans).

Le système actuel de la gestion de l'alerte, hérité des communes, se compose d'une multitude de points de réception du 18 et de salles opérationnelles. Afin de le moderniser, il est prévu de mettre en place :

- pour la réception du 18 : un CRAU en lieu et place des vingt-et-un points de réception actuels du 18 ;
- pour la gestion des opérations : trois CGI (Centres de gestion des interventions qui seraient situés à Fréjus, Hyères et La Garde) à côté du CODIS en lieu et place des vingt salles opérationnelles existantes.

Sur ces bases, le coût global est évalué à 8 millions d'euros (52,4 MF) et les travaux, urgents, se dérouleraient sur une période de trois ans à compter de 2004, soit un montant de dépenses annuel de 2,6 millions d'euros (17 MF).

En ce qui concerne enfin les matériels, une mise à niveau est jugée nécessaire compte tenu des

risques recensés dans le département. Cette partie du plan est la moins convaincante puisqu'elle ne détaille pas les matériels à acquérir et le lien avec le SDACR est peu évident.

La réalisation des investissements précités nécessite un financement global de 59,4 millions d'euros (390 MF) sur quinze ans accompagné d'une épargne nette annuelle de 10 millions d'euros (65,6 MF) consacrée aux matériels. L'essentiel du financement proviendrait du Conseil général (sans tenir compte d'éventuelles subventions en provenance de la Région, de l'Etat et de l'Union européenne).

L'hypothèse de financement repose sur :

l'augmentation des contributions dans une fourchette de 1 à 2 % par an en moyenne sur une période de quinze ans (1,5 % en moyenne par an pour les communes jusqu'en 2006 ; 2% en moyenne par an pour le département avec augmentation de 9,5 % en 2004) ;

l'augmentation de la subvention du département pour la porter à 6,5 millions d'euros en moyenne sur une période de quinze ans (elle était de 15,6 MF en 2001 soit 2,37 millions d'euros, de 9 MF en 2000 soit

1,37 millions d'euros, de 27 MF en 1999 soit 4,11 millions d'euros).

Même si la réalisation de ce plan est soumise à des incertitudes, la départementalisation s'est traduite par une amélioration incontestable de la programmation en matière d'investissements.

Le tableau ci-après reprend les montants mandatés au compte 21 (Immobilisations) :

Pa402805

En €	Compte 21
1995	2 178 039
1996	2 357 472
1997	2 505 195
1998	5 947 341
1999	2 581 114
2000	4 485 050
2001	3 810 616
2002	7 690 247

L'essentiel des investissements concerne l'acquisition de matériels de lutte contre l'incendie et de secours (équipement) et le mobilier de bureau sur la période 1998 (1 416 000 F, soit

215 868 euros), 1999 (4 338 000 F, soit 661 324 euros) et 2000 (4 015 302 F, soit 612 129 euros).

Le montant important constaté en 1998 correspond à l'achat de matériel de lutte contre l'incendie

et de secours avec un montant de 39 MF(5,94 millions d'euros). Le financement a été assuré, et au delà, par une subvention du département (13 MF, soit 1,98 millions d'euros) et par le déblocage de l'emprunt de 29,97 MF (4,56 millions d'euros). L'année 2002 se caractérise par un niveau d'investissement élevé, sans précédent au cours de la période sous revue. Les postes privilégiés ont été le matériel de lutte contre l'incendie et de secours (plus de 2 millions d'euros d'investissement) et le matériel de transport (2,7 millions d'euros).

Une augmentation nette des dépenses d'investissement est constatée à compter de l'exercice 1998, parallèlement à la mise en place de la départementalisation. Cette dernière s'est traduite par une meilleure programmation dans le temps des investissements, par un renforcement de la cohérence entre les projets et par une homogénéisation accrue du parc de matériels.

V/ LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Au 31 décembre 2001, 755 sapeurs-pompiers professionnels constituaient l'effectif du corps départemental dont 90 officiers, 350 sous-officiers et 315 sapeurs. A cette même date, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires ayant contracté un engagement de cinq ans était de 3 132 personnes dont 2 639 sapeurs, 327 sous-officiers et 166 officiers auxquels il faut ajouter 405 sapeurs-pompiers ayant contracté un engagement saisonnier de 1 à 4 mois (de juin à septembre). Au 31 décembre 2001, le SDIS emploie 117 personnels administratifs et techniques (PAT) dont 66 personnels administratifs et 51 personnels techniques.

Concernant les sapeurs-pompiers professionnels, le SDIS prévoit d'embaucher dans les dix années qui viennent 20 sapeurs-pompiers professionnels par an. Le processus de départementalisation a nécessité des embauches afin d'étoffer certains services de la direction départementale compte tenu du changement radical de taille de la structure. Par ailleurs,

115 changements d'affectation de SPP ont été prononcés au sein du Corps départemental depuis 2001.

Au total, le volume des recrutements effectués par le SDIS ne paraît pas surdimensionné par rapport aux besoins suscités par la mise en place de la départementalisation. Toutefois, avant de recourir à de nouveaux recrutements, le SDIS doit épuiser les possibilités de reclassement intradépartemental et encourager davantage la mobilité des personnels.

Les créations de postes et les reclassements

Des créations de postes trouvent leur seule justification dans les avancements de grade des agents. Ainsi, dans sa délibération n°1998-021, le CASDIS approuve la proposition de modification du tableau des effectifs qui se traduit par la création d'un poste de contrôleur principal des travaux et d'un poste de technicien principal, par la création de trois postes de sergent,

moyennant la suppression d'un poste de contrôleur des travaux, d'un poste de technicien et la suppression de trois postes de caporaux. La justification avancée à cette modification figurant au procès-verbal est la suivante : " Plusieurs agents de la Direction départementale des services d'incendie et de secours peuvent prétendre à un avancement de grade. A cet égard, deux agents de la filière technique détiennent l'ancienneté pour accéder au grade supérieur et trois caporaux ont réussi le concours de sergent. Il est donc proposé au conseil d'administration de délibérer pour modifier le tableau des effectifs de la manière suivante... ". En d'autres termes, les créations de postes décidées par le SDIS semblent d'avantage être destinées à permettre aux agents, qui remplissent les conditions, de monter dans la hiérarchie plutôt qu'à répondre à des besoins préalablement identifiés et auxquels il est nécessaire de répondre afin d'assurer un bon fonctionnement des services.

Par ailleurs, certains reclassements, titularisations, recrutements et avancements effectués par le SDIS ne respectent pas les textes. Il en est ainsi des arrêtés pris par le président du CASDIS des 23 et 24 juillet 2002, reclassant vingt-quatre pompiers dans leur nouveau grade de major de sapeurs-pompiers professionnels. Ce reclassement donne lieu, pour les personnels concernés, à la conservation de la totalité de l'ancienneté acquise dans leur précédent grade, ce qui est en contradiction avec les termes du décret n°2001-681 du 30 juillet 2001 portant statut particulier du cadre d'emplois des majors et lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels. Il en est de même de la titularisation et de l'avancement au grade de sapeur-pompier professionnel.

Ainsi, par exemple, par arrêté du 24 juillet 2002 (n° 11 916), le président du CASDIS titularise M. P. précédemment agent d'entretien au 5ème échelon depuis le 1er octobre 2000, au grade de sapeur-pompier professionnel de 2ème classe, à compter du 1er juin 2002, et le reclasse au

4ème échelon de ce grade. Or, le décret n°87-1107 du 30 décembre 1987 modifié portant organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C, prévoit que les fonctionnaires recrutés ou promus par application des règles statutaires dans un grade d'un cadre d'emplois de catégorie C, sont classés dans leur nouveau grade à l'échelon auquel ils étaient parvenus dans leur précédent grade ou emploi, et qu'ils conservent, dans la limite de l'ancienneté maximale de service exigée pour l'accès à l'échelon supérieur du nouveau grade, l'ancienneté d'échelon qu'ils avaient acquise dans leur grade antérieur. En conséquence, M. P. aurait dû être titularisé au 5ème échelon du grade de SPP de 2ème classe, avec conservation de l'ancienneté au 1er octobre 2000. Par un autre arrêté du même jour (n° 11 884), le président du CASDIS promeut M. P. au grade de SPP de 1ère classe,

4ème échelon alors que ce dernier aurait dû conserver le cinquième échelon, avec la même ancienneté conservée au 1er octobre 2000.

Enfin, par arrêté du 22 mars 2002, le président du CASDIS a recruté un agent en qualité d'infirmier chef de sapeur-pompier professionnel, par voie de détachement, alors qu'il n'existe aucun emploi d'infirmier chef au sein du SDIS.

Suite aux observations du contrôle de la légalité, le SDIS a rectifié les arrêtés en cause. Il est rappelé au SDIS l'obligation de respecter les textes en matière d'avancement et de reclassement des personnels.

Le régime indemnitaire arrêté par le CASDIS

Dans sa délibération n°98-036 du 15 décembre 1998, le CASDIS fixe le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels en application des dispositions du décret n° 98-442 du 5 juin 1998 et approuve les taux retenus (application à compter du 1er juin 1999).

Ce régime est applicable :

dès son adoption, aux personnels relevant du SDIS et aux agents qui ont été transférés au SDIS dans le cadre de la départementalisation ;

postérieurement à son adoption, et au fur et à mesure de leur intégration, aux personnels recrutés ou mutés au SDIS, et aux agents transférés au SDIS en vertu de l'article L. 1424-13 du CGCT, sous réserve des dispositions de l'article L. 1424-41 du même code.

Le régime indemnitaire comporte les indemnités suivantes :

une indemnité de feu ;

une indemnité de logement ;

une indemnité de responsabilité ;

une indemnité de spécialité ;

des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) : l'indemnité forfaitaire concerne près de 90 personnes.

Sans que cela soit contraire aux textes, la quasi totalité des sapeurs-pompiers professionnels touche les indemnités de feu, de responsabilité et de spécialité. Les primes de feu, de responsabilité et de spécialité apparaissent davantage comme des compléments de rémunération servis à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels plutôt qu'à de véritables primes correspondant aux intitulés figurant dans la liste des indemnités sus mentionnées.

Les avantages en nature

L'examen des bulletins de paie de certains sapeurs-pompiers professionnels a permis de

constater que les avantages en nature constitués par la mise à disposition d'un logement de fonction n'étaient pas intégrés dans le montant soumis à cotisations sociales ; il en est de même pour la prise en charge par l'employeur de cotisations ouvrières qui doit être considérée comme un complément de salaire et, par conséquent, inclus dans l'assiette des cotisations (la prime exceptionnelle de fin d'année, non soumise à retenue pour pension, doit entrer dans l'assiette CSG/RDS).

Enfin, tout avantage en nature (fourniture de repas gratuits) doit faire l'objet d'une déclaration fiscale ainsi que d'une inscription sur les bulletins de paie. L'avantage en nature résultant de l'attribution d'un logement en caserne ou de l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service doit être porté sur le bulletin de salaire de chaque agent.

Il est donc rappelé au service l'obligation de respecter les dispositions de l'article 82 du code général des impôts.

Le régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels

La départementalisation a conduit à une diminution du nombre annuel de gardes assurées par les sapeurs-pompiers professionnels (SPP).

Le ministère de l'Intérieur avait annoncé un texte réglementaire pour fixer le régime de service des sapeurs-pompiers professionnels ; ce texte n'ayant jamais vu le jour, il revient au SDIS de déterminer au niveau départemental ce régime de service. Il peut exister ainsi des disparités non négligeables entre départements.

Le régime de service est fixé par une délibération du CASDIS en date du 19 décembre 1998. Un état des lieux du nombre de gardes par an a été effectué au cours de l'année 1997 avec les résultats suivants : le chiffre maximum était atteint par La Londe avec 140 gardes par an (3) puis Cogolin (130 gardes), Roquebrunne (130), Saint-Zacharie (130), Fréjus Saint-Raphaël (125). Les chiffres minimas concernaient Toulon (106), Hyères (106) et Draguignan (106). Le nombre de gardes annuel effectué est inversement proportionnel au nombre de SPP ; en d'autres termes, plus les centres sont importants et plus le poids relatif des SPP est lourd dans l'effectif global, plus le nombre de gardes est faible. De manière assez paradoxale, la professionnalisation des corps se traduit par une diminution de l'activité des professionnels.

Suite à la création d'un groupe d'études ad-hoc, à la consultation des organisations syndicales par le président (sept réunions préparatoires) et à la consultation des instances paritaires compétentes, plusieurs propositions concernant le régime de service pour les SPP effectuant un régime de garde de 24 heures continu sont présentées au CASDIS dans sa séance du

15 décembre 1998. Trois régimes sont proposés, à savoir :

120 cycles de 24H/an

110 cycles de 24H/an

106 cycles de 24H/an

Le CASDIS décide d'adopter la troisième proposition et de lisser le régime de garde sur une période de trois ans, de la manière suivante :

106 cycles de 24 heures de service continu par an pour les personnels effectuant déjà ce service ;

106 cycles de 24 heures de service continu au 1er janvier 2001 pour les personnels effectuant un cycle supérieur à ce régime avec un lissage régulier au cours des années 1999 et 2000.

Il existe donc deux régimes de travail pour les sapeurs-pompiers professionnels :

personnels travaillant en équipes : 106 gardes par an, 24 heures de garde suivies de 48 heures de repos ;

personnels ne travaillant pas en équipes : 39 heures par semaine, soit 1 716 heures par an (durée identique pour les personnels administratifs et techniques).

La mise en place de l'ARTT s'est traduite par une nouvelle baisse du nombre de gardes

La réduction et l'aménagement du temps de travail résulte de deux textes, l'un s'appliquant aux conditions dans lesquelles le temps de travail doit être organisé dans la fonction publique territoriale (décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001) et l'autre concernant spécifiquement le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels (décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001)

La mise en œuvre du décret n°2002-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels amène dès 2002 le SDIS à modifier de nouveau le régime de travail à la baisse comme suit :

les personnels travaillant en équipes : on passe de 106 gardes/an à 95 gardes/an de 24 heures suivies de 48 heures de repos (2 280 heures) ;

les personnels ne travaillant pas en équipe : les gardes des sapeurs-pompiers professionnels s'effectuent de 8 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures ; 21 jours de repos supplémentaires sont attribués de la façon suivante : 10 jours fixés par l'administration et 11 jours à poser par les agents à raison de un jour par mois ou deux demi-journées par mois.

Pour les deux catégories d'agents, les jours de repos supplémentaires pour ancienneté et "de

médailles" ont été supprimés. L'ensemble de ces décisions a été formalisé au travers d'une délibération n° 02-04 du CASDIS du 25 avril 2002 et d'une note de service n° 17968 du

20 novembre 2002. Le passage aux 35 heures est devenu effectif au 1er janvier 2002. Le surcoût généré par la diminution du temps de travail est évalué par le SDIS à 3,8 MF (579 306 euros), coût minoré par rapport aux estimations initiales grâce au recours accru aux sapeurs-pompiers volontaires.

La départementalisation s'est ainsi traduite par une baisse du nombre de gardes moyen annuel devant être effectué par les sapeurs-pompiers avec un passage à 106 gardes/an en 1999 ; la mise en place de l'ARTT en 2002 est venue accentuer cette diminution avec un passage à 95 gardes/an. Certains sapeurs-pompiers sont ainsi passés de 140 gardes/an en 1998 à 95 gardes/an en 2003, soit une diminution d'activité de plus de 30 %.

Les doubles engagements sapeur-pompier professionnel/sapeur-pompier volontaire

Près de 500 sapeurs-pompiers professionnels (selon les chiffres fournis par le SDIS), ont souscrit un engagement de pompier volontaire, ce qui donne lieu à la perception de vacations, non soumises à retenues sociales et exemptes de l'impôt sur le revenu, venant s'ajouter au traitement. Depuis 1999, les sapeurs-pompiers professionnels qui souscrivent un engagement de volontaire peuvent le faire à un grade équivalent ; auparavant, quel que soit son grade, le sapeur-pompier professionnel qui souscrivait un engagement de volontaire le faisait en tant que sapeur de

2ème classe.

Le recours à des pompiers volontaires/professionnels apparaît comme une solution de facilité pour les chefs de centres : les volontaires/professionnels sont disponibles en semaine (au contraire des véritables sapeurs-pompiers volontaires salariés) compte tenu du temps libre dont ils disposent, sont entraînés et connaissent parfaitement le métier.

Les sapeurs-pompiers volontaires

A compter du 1/12/2002, les taux de vacation horaire perçus par les sapeurs-pompiers volontaires sont fixés comme suit :

- officiers : 10,08 euros

- sous-officiers : 8,11 euros

- caporaux : 7,21 euros

- sapeurs : 6,71 euros

Concernant le montant des vacances servies, un sondage effectué sur le mois de février 2001 donnait les résultats suivants :

pour un mandat d'un montant global de 3 891 000 F (593 179 euros), concernant 1 176 sapeurs-pompiers volontaires (soit une moyenne arithmétique de 3 300 F), 58 volontaires, soit près de

5 %, ont touché un montant supérieur à 5 000 F, le maximum perçu étant de 9 666,10 F. La moyenne annuelle du montant de vacances perçues par pompier volontaire était de 20 000 F (3 049 euros) en 2001.

Toutefois, pour certains pompiers volontaires, les vacances horaires peuvent représenter des sources de revenus très conséquentes comme le montre le tableau ci-après recensant les dix sapeurs-pompiers volontaires ayant perçu les montants les plus élevés de vacances au cours des années 2000, 2001 et 2002 (le tableau a été anonymisé) :

Pa402806

2000		2001		2002	
Nom	Montant annuel perçu	Nom	Montant annuel perçu	Nom	Montant annuel perçu
A	40 681,43 €	A	30 918,72 €	D	36 171,40 €
B	34 898,96 €	B	30 359,94 €	E	33 451,67 €
C	34 779,28 €	C	32 293,89 €	Q	29 451,12 €
D	34 494,82 €	D	29 123,31 €	K	33 681,98 €
E	33 658,13 €	K	31 886,47 €	R	29 700,08 €
F	32 518,74 €	L	29 499,31 €	S	29 755,98 €
G	31 246,95 €	M	27 727,13 €	T	30 406,06 €
H	31 147,41 €	N	26 953,52 €	V	30 762,97 €
I	30 627,79 €	O	27 591,63 €	W	32 611,38 €
J	30 466,05 €	P	29 445,18 €	X	29 738,16 €

Ces montants s'entendent nets, c'est-à-dire non soumis à retenues sociales et non soumis à l'impôt sur le revenu. Certains sapeurs-pompiers volontaires le sont donc "à plein temps". Il appartient au SDIS de mettre en place les contrôles nécessaires afin de surveiller l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et de mettre fin à des situations conduisant à un dévoiement de l'idée même de volontariat.

Le développement du volontariat

Si, globalement, le département du Var ne connaît pas une crise du volontariat, les taux de réengagement des sapeurs-pompiers volontaires sont en revanche assez décevants. Les frais de formation et d'équipement du volontaire sont difficilement rentabilisés dans le cadre d'un engagement limité à cinq années (certains sapeurs-pompiers volontaires ne vont pas jusqu'au terme de leur premier engagement). Par ailleurs, il existe un problème de disponibilité des volontaires :

il y a peu de volontaires dans les grands centres urbains, comme si la présence massive de sapeurs-pompiers professionnels décourageait les engagements de sapeurs-pompiers volontaires ;

en semaine, sauf en milieu rural, les volontaires sont difficilement disponibles car nombre d'entre eux travaillent hors de la commune dans laquelle ils ont souscrit leur engagement (phénomène des "cités dortoirs").

Seule une très infime minorité de sapeurs-pompiers volontaires est concernée par une convention employeur/SDIS : seize conventions ont été signées à ce jour et établies essentiellement avec des collectivités locales. Le SDIS aurait intérêt à mettre en place une gestion plus active du volontariat en se fixant, notamment, des objectifs plus ambitieux en termes de conventions signées. Afin d'inciter les sapeurs-pompiers volontaires à rester au delà d'un engagement de cinq ans, il revient au SDIS de leur offrir des perspectives d'évolution au sein de la structure et de ne pas les cantonner dans un rôle de supplétifs, surtout dans les centres où les sapeurs-pompiers professionnels sont majoritaires. Dans ce contexte, la création d'un bureau du volontaire au sein de l'Etat-major de la DDSIS est une initiative heureuse quoique tardive qui apparaît modeste au regard des enjeux. Il en est de même pour les promotions au grade supérieur de pompiers volontaires qu'affirme prendre régulièrement le SDIS.

Les subventions aux associations

Les subventions en faveur de l'Union départementale des sapeurs-pompiers du Var (UDSP)

Le SDIS sert une subvention annuelle pour le fonctionnement de l'UDSP d'un montant de

300 000 F (45 735 euros). Cette subvention de fonctionnement a un double objectif selon le SDIS : encourager l'activité physique qui est étroitement liée au métier de sapeur-pompier et promouvoir l'esprit d'appartenance au corps départemental. Le montant de la subvention destiné aux activités sportives est déterminé par le niveau de participation des sapeurs-pompiers du Var aux activités fédérales, régionales ou départementales (cross-country, tournois de football, de volley...).

Il n'existe à ce jour aucune convention signée entre le SDIS et l'UDSP, ni de comptes d'emploi produits par cette dernière. Les contrôles effectués par le SDIS sur l'utilisation de ses subventions semblent plutôt relâchés pour ne pas dire inexistantes. Le SDIS explique que le contrôle s'effectue au travers de la présence de la direction du SDIS et de certains membres du CASDIS à l'assemblée générale annuelle de l'Union départementale et par la prise de connaissance du rapport moral du président de l'association, du rapport financier de son trésorier et du rapport du commissaire aux comptes.

Les subventions en faveur de l'Amicale du SDIS du Var

L'Amicale du SDIS du Var est une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Son but social est de maintenir et de resserrer les liens de camaraderie existant entre ses membres.

La subvention annuelle versée par le SDIS sert prioritairement à :

organiser des journées, sorties collectives ou soirées entre amicalistes ;

améliorer les conditions de travail des sapeurs-pompiers (location de machines à boissons, redevance à Canal satellite...) ;

financer des goûters, des apéritifs lors d'événements particuliers (Noël des enfants, départs à la retraite...).

Là encore, le seul contrôle de l'utilisation de la subvention mis en avant par le SDIS se limite à la présence de la direction du SDIS à l'assemblée générale annuelle et à la prise de connaissance du rapport moral du président de l'amicale et du rapport financier du trésorier.

La Chambre rappelle au service l'obligation de respecter, dans le cadre de ses relations avec des organismes de droit privé bénéficiant de subventions du SDIS, les dispositions combinées de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

VI/ LA COMMANDE PUBLIQUE

Une cellule de cinq personnes a été créée en 1999 pour traiter les marchés. Ce service est chargé de la préparation des dossiers d'appels d'offres, des formalités de publicité, des avenants et des révisions de prix. Les cahiers des charges techniques sont préparés par le service technique.

Une dizaine de marchés ont été examinées dont certains présentent des irrégularités ; il s'agit des marchés conclus à l'occasion de l'agrandissement des locaux de la DDSIS, de celui de livraison des repas, de celui d'entretien mécanique et de carrosserie, ainsi que du marché de location des hélicoptères.

L'agrandissement des locaux de la DDSIS

L'agrandissement des locaux de la direction départementale des services d'incendie et de secours a été programmé dès 1998 ; toutefois, ce n'est qu'en 1999, par la délibération n° 99-009 du 10 mars 1999 que le CASDIS confirme le principe de l'agrandissement des bâtiments de la DDSIS par la construction d'un bâtiment industriel en continuité du bâtiment actuellement occupé par la direction départementale sur le site de Draguignan. Dès le 12 octobre 1999, le CASDIS prévoit d'ajouter un niveau supplémentaire au bâtiment prévu qui passerait ainsi de 3 à 4 niveaux pour un

coût total de l'opération fixé à 5,5 MF (838 470 euros). Ce niveau supplémentaire est destiné à accueillir le service financier.

Le marché de maîtrise d'ouvrage

Le 10 avril 2001, le SDIS a conclu un marché de maîtrise d'ouvrage relatif à l'extension des locaux de la DDSIS avec Laurent GUILBAUT et la société HARPAGE pour un montant de 473 913 F TTC (72 248 euros). La procédure de désignation du titulaire a été affectée par certaines irrégularités.

Sur vingt candidatures reçues, neuf sont jugées recevables. Pourtant, la commission n'en sélectionne que cinq, ce qui est irrégulier, cette dernière n'ayant pas motivé objectivement son choix.

En outre, contrairement aux prescriptions de l'article 314 bis du code des marchés publics (CMP) alors en vigueur, ce n'est pas " l'établissement contractant ", par conséquent le CASDIS, qui a choisi le candidat, mais la commission. Cette dernière a ainsi outrepassé sa compétence qui, selon le CMP, ne relève que d'un simple avis consultatif. En outre, le défaut de délibération, par laquelle l'assemblée délibérante devait choisir le candidat, a été souligné par le préfet à l'occasion du contrôle de légalité opéré sur ce dossier. De plus, la motivation du choix du maître d'ouvrage telle qu'elle ressort du procès-verbal de la commission est la suivante : " Compte tenu du fait que le projet de construction dont il s'agit :

- n'a pas une importance suffisante pour faire travailler un cabinet d'architecture renommé,
- peut, par contre, permettre à un jeune architecte de se constituer une liste de références,

(...) la commission décide d'attribuer le marché au cabinet Laurent GUILBAUT "

Interdire l'accès à la commande publique d'un maître d'ouvrage renommé et favoriser les plus jeunes architectes constitue une entorse aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. En outre, aucun document ne retrace le processus de négociation entre le président et le maître d'ouvrage attributaire du marché.

Ce marché de maîtrise d'ouvrage a fait l'objet d'un avenant motivé par la réévaluation du coût des travaux. Cet avenant, signé par les cocontractants le 4 mars 2002, augmente de 15 % le prix initial du marché. Or, son article 3 fixe sa date d'effet au 24 octobre 2001. Un tel avenant rétroactif est irrégulier. Par ailleurs, l'assemblée délibérante n'a pas autorisé la passation de cet avenant. En effet, l'avenant fait référence à la délibération du 30 mars 2000 mais cette dernière n'a pour seul objet que de lancer la procédure de passation du marché de maîtrise d'ouvrage. Elle ne peut permettre au président de signer les avenants susceptibles d'être passés par la suite. En outre, l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 prévoit que : "tout projet d'avenant à un marché (...) entraînant une augmentation du montant global supérieur à 5 % est soumis à la commission

d'appel d'offres. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis". Au cas présent, cette procédure qui garantit la transparence n'a pas été respectée.

b) Le marché des travaux d'extension des locaux de la DDSIS

Les critères de jugement des offres ont été le prix et la valeur technique. La valeur technique a été, notamment, appréciée au regard de la provenance et de la qualité des matériaux. La mention récurrente utilisée par la commission d'appel d'offres pour apprécier ces matériaux est : "Les matériaux proviennent de fournisseurs connus et réputés".

L'appréciation de la qualité des matériaux n'est pas objective puisqu'elle se fonde uniquement sur la réputation des fournisseurs.

Lors de l'appel d'offres, deux lots (n° 3 et 4) ont été déclarés infructueux et ont fait l'objet d'une procédure négociée. Selon les termes des articles 35-V et 67 du CMP, cette procédure est diligentée par la personne responsable du marché après avis favorable et motivé de la commission d'appel d'offres (CAO). Or, le procès-verbal de la CAO du 21 octobre 2002 indique que cette dernière a agréé les candidatures et a analysé les offres.

La commission a donc outrepassé ses compétences qui ne consistent qu'à émettre un avis préalable à l'engagement de la procédure négociée.

Des avenants ont été passés avec les sociétés JMV CONSTRUCTIONS, DVM, SNEF FROID, SPEED et BAPTISTA, attributaires de certains lots. Ces avenants sont particulièrement imprécis puisque leur objet "concerne la modification dans l'aménagement intérieur, et notamment la redistribution des bureaux, demandée par le maître d'ouvrage. (...). Ce nouvel aménagement a une incidence sur les quantités des différentes prestations prévues et une donc une incidence financière en plus-value sur le montant initial".

Les avenants ne comportent aucune précision quant aux modifications qu'ils apportent. Par ailleurs, aucun devis descriptif estimatif, aucune décomposition du prix global et forfaitaire ni détail de prix unitaires n'est fourni à l'appui de ces avenants. De plus, la page de garde de ces avenants indique une date d'effet au 25 février 2003. Or, ils ont été datés par les parties contractantes les 6 et 7 mars. A moins d'une erreur matérielle, il s'agirait d'avenants rétroactifs et, par conséquent, totalement irréguliers. Enfin, l'avenant passé avec la société SNEF FROID augmente de plus de

10 % le montant du marché initial. La commission d'appel d'offres a émis un avis favorable à la passation de cet avenant mais, par la suite, l'assemblée délibérante n'a pas autorisé sa signature, en infraction avec l'article 8 précité de la loi n° 95-127 du 8 février 1995.

Le marché de livraison des repas

Le 21 mars 2003, le SDIS a conclu un marché de "fourniture de repas aux sapeurs-pompiers de permanence au CODIS et dans les centres d'incendie et de secours" avec la société AVENANCE. Ce marché, passé pour trois ans non reconductibles, est à bons de commande sans minimum ni maximum.

Le contrat conclu par le SDIS est une forme dérogatoire du marché à bons de commande qui, selon l'article 72-I-2 du CMP, peut être utilisée "lorsque le volume du besoin et sa survenance ne peuvent à priori être appréciés par la personne publique". Cependant, au cas présent, la survenance du besoin peut, de façon certaine, être appréciée par la personne publique : les repas sont livrés aux heures traditionnelles. Par ailleurs, il est difficilement concevable que le volume du besoin, c'est-à-dire le nombre de repas, ne puisse pas rentrer dans une fourchette de 1 à 4. De plus, l'avis d'appel public à la concurrence précise que la quantité annuelle du marché est de 217 174 repas et l'article 4.2 du CCTP mentionne : "afin de permettre au soumissionnaire d'évaluer l'économie du marché, le nombre annuel de repas à fournir par centre et par mois est donné en annexe 1. (...) Les éléments quantitatifs présentés sont susceptibles de varier de plus 30 % à moins 15 %."

Ces informations, issues des documents de consultation :

- démontrent que le SDIS est capable d'évaluer le volume du besoin et sa survenance ;
- écartent tout argument susceptible d'être avancé pour recourir à un marché à bons de commande dérogatoire.

Au cas présent, l'utilisation de cette forme dérogatoire, non seulement est illégale mais, de plus, présente des risques certains de dérive financière en l'absence d'un montant maximum fixé par le marché. Ces risques sont encore accentués par le défaut d'indication, dans le marché, de la durée maximale d'exécution des bons de commande : le marché est susceptible d'être prolongé de façon artificielle par un bon de commande dont la durée d'exécution serait particulièrement longue.

Le marché d'entretien mécanique et de carrosserie

Le 11 septembre 2000, le SDIS a passé un marché alloti à bons de commande d'entretien mécanique et de carrosserie.

Dans son procès-verbal d'attribution du marché, la commission d'appel d'offres n'examine pas les offres au regard du critère du prix qui figure pourtant comme critère de jugement des offres dans le règlement de consultation. La commission écrit : "Le critère du prix des opérations a été étudié mais n'a pas été retenu car les sociétés n'ont pas pu être comparées, les indications fournies étant très divergentes". La commission ne respecte pas les prescriptions qu'a fixées l'acheteur

public pour la consultation. Par conséquent, l'analyse des offres ainsi établie est incomplète et erronée.

Par ailleurs, article 4.1 du CCAP interdit le recours à la sous-traitance. Or, la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975, relative à la sous-traitance, ne prévoit pas cette possibilité d'interdiction totale mais, au contraire, organise et facilite le recours à la sous-traitance.

L'article 7 du CCTP indique que " les éléments facturés relatifs à un marché et hors marché ne devront pas figurer sur la même facture. " Cet article prévoit la possibilité de passer des commandes de prestations prévues dans les cahiers des charges qui seraient tour à tour comptabilisées dans le cadre du marché puis hors marché, ce qui constitue une pratique irrégulière. Ainsi, le montant maximum de chaque lot (cf. article 4 du CCTP) pourrait, dans les faits, être largement dépassé par des achats qui ne seraient pas comptabilisés au titre du marché.

Le marché de location des hélicoptères

Le 29 avril 1998, le SDIS a conclu un marché de location d'hélicoptères bombardiers d'eau (HBE) avec la société "HELIPACA SA", domiciliée à Fréjus. Ce marché fait suite à celui du 7 mai 1990, conclu avec la société HELIVAR.

L'article 272 du Code des marchés publics alors en vigueur disposait que : " les prestations qui font l'objet des marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. La collectivité ou l'établissement est tenu de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance de ces prestations avant tout appel à la concurrence ou à la négociation". Le volume du besoin n'est pas défini précisément par le conseil d'administration : il s'agirait d'une location de quatre ou cinq hélicoptères pendant la période estivale. Ce nombre descendrait à deux le reste de l'année. De même, la durée du marché, telle qu'elle figure dans la délibération et dans l'avis d'appel public à la concurrence, n'est pas précisément définie : elle oscille entre trois ou cinq ans. En effet, le conseil d'administration, dans sa délibération du

23 mars 1998, hésite entre deux formes de marché : soit un marché à bons de commande d'une durée de trois ans, soit un marché traditionnel d'une durée de cinq ans.

D'autre part, le SDIS a adressé un avis rectificatif, concernant la durée du marché de trois ou cinq ans. Ce complément d'information a été envoyé au J.O.C.E. quatorze jours après l'envoi de l'avis de publicité initial, sans que le délai de remise des offres n'ait été prolongé d'autant.

Consulté préalablement au lancement de la procédure, le préfet a souligné la rédaction ambiguë de l'article II du CCTP qui est la suivante : "au moins 3 des hélicoptères peuvent être de type moyen". La rédaction de cet article n'a pas été modifiée et le SDIS n'a pas tenu compte de cette observation du préfet qui met en évidence une approximation dans la définition des besoins.

L'article 297-II du Code des marchés publics précise que : "la commission d'appel d'offres élimine les offres non conformes à l'objet du marché et choisit librement l'offre qu'elle juge la plus intéressante et tenant compte notamment du prix des prestations, de leur coût d'utilisation, de leur valeur technique et du délai d'exécution. Le représentant légal de la collectivité peut avoir décidé que d'autres critères entrent en ligne de compte. Sont toutefois prohibés les critères qui ne seraient pas justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution".

Au vu du rapport d'analyse des offres établi par la commission d'appel d'offres, il résulte que le marché a été, en réalité, attribué au moins-disant pour les raisons suivantes :

au regard du critère " valeur technique ", l'offre d'Hélipaca est classée 1ère parce qu'elle est conforme au CCTP. Or, le respect des cahiers des charges est une obligation à laquelle doivent souscrire tous les candidats sous peine de voir leur proposition éliminée sans même avoir été jugée au regard de chacun des critères. Par contre, l'acheteur public doit apprécier la valeur technique d'une offre conforme en fonction des solutions techniques proposées par le candidat en vue de répondre aux besoins exprimés dans les cahiers des charges. Au cas présent, le critère " valeur technique " n'a pas été utilisé par la CAO ;

concernant le critère du " délai d'exécution ", les deux offres sont équivalentes. Sur ce point, les deux offres ne font que respecter les prescriptions des cahiers des charges. Dans le cas contraire, elles auraient dû être écartées pour non-conformité ;

concernant le critère du " prix des prestations ", HELIPACA est la moins-disante ;

concernant le critère des "prestations supplémentaires", HELIPACA propose des prestations supplémentaires. Mais un tel critère révèle un manquement de l'acheteur public à son obligation de délimiter précisément son besoin. Par ailleurs, ce critère, qui n'est pas listé par le code des marchés publics, doit être motivé par l'objet du marché ou ses conditions d'exécutions et il revient à l'acheteur public de démontrer ces motivations. Au cas présent, cette démonstration n'a pas été apportée et l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, tels qu'ils sont décrits dans le CCTP, ne justifient pas l'introduction de ce critère additionnel. Par conséquent, ce critère est irrégulier et ne peut valablement être utilisé par la personne publique.

Il résulte de ce qui précède que seul le critère " prix des prestations" est opérationnel. Par conséquent, la procédure d'appel d'offres ouvert a été transformée, dans les faits, en adjudication ouverte, ce qui constitue un détournement de procédure.

La CAO motive, par ailleurs, le choix du mode de location par les raisons suivantes :

"la location de cinq hélicoptères permet d'assurer la même couverture que celle existante et permet de maintenir le même niveau de couverture des Iles d'Hyères ". Il peut en être déduit que

le besoin de maintenir le même niveau de couverture était réel pour le SDIS et, qu'à ce titre, une telle demande aurait dû figurer dans la définition des besoins figurant dans le cahier des charges. Ce n'est pourtant pas le cas. De plus, les possibilités laissées aux candidats de proposer des offres pour un nombre inférieur à cinq hélicoptères (cf. le tableau des modes de location pouvant être proposés) ne satisfont pas entièrement les besoins du SDIS. Cet élément dénote, à nouveau, une mauvaise définition des besoins.

Ces difficultés sont dues pour une part aux anomalies affectant les pièces du marché. Ainsi par exemple, le CCAP souffre d'un manque de cohérence puisqu'il indique, en son article 1, que " le marché est à quantités fixes ", notamment pour la variante (I-D) et l'option (1-b) choisies par la CAO ; que "les prestations sont susceptibles de varier sans minimum ni maximum", notamment pour la variante et l'option choisies par la CAO. Il peut être supposé, sans en être certain, que les prestations sont susceptibles de varier et que, dans cette hypothèse, un prix forfaitaire est mal indiqué.

En outre, les prescriptions du cahier des charges orientent le choix vers une société implantée localement puisqu'il indique : "l'entretien, la réparation et les visites seront à la charge du titulaire (...), pour des raisons opérationnelles et de sécurité, une base d'appui devra être située dans le département du Var. La maintenance périodique des appareils ainsi que les réparations inopinées et changements d'organes seront effectués sur la base d'appui". Le fait de demander une base d'appui dans le département du Var est abusif : le cahier des charges aurait pu se contenter d'insister sur le strict respect des délais d'intervention, la société étant libre de choisir une base d'appui dans le département ou à sa périphérie.

De même, le fait d'obliger la société à effectuer la maintenance de ses appareils sur cette base d'appui est abusif : là encore, le cahier des charges aurait pu se contenter d'insister sur l'obligation pour la société d'être à tout moment en mesure de mettre à la disposition du SDIS le nombre d'appareils indiqué dans le marché. Ces prescriptions ont orienté le choix vers une société implantée au niveau local.

Le Président de section doyen,

président de séance

Christian BESOMBES

(1) Feront l'objet d'un transfert au 1er janvier 1999, les personnels et les biens des corps suivants : Aups, Bagnols, Barjols, Bauduen, Bormes, Brignoles, Carces, Cavalaire, Cogolin, Collobrières, Comps, Cuers, Draguignan, Fayence, Gareoult, Gassin, Ginasservis, Hyères, La Garde, La Londe, Le Beausset, Le Muy, Montauroux, Nans-les-Pins, Plan de la Tour, Pourrières, Roquebrunne, Salernes, Sanary, Seillans, Signes, Sollies-Pont, Saint-Cyr-sur-Mer, Saint-Maxime, Saint-Maximin, Saint-Tropez, Saint-Zacharie, Six-Fours, Tanneron, Toulon, Tourves, Vidauban et

Vinon.

(2) Dans sa séance du 31 juillet 1998 (délibération n°98-025), le CASDIS soulignait déjà que : " la construction de certaines casernes de sapeurs-pompiers est une véritable urgence. En effet, outre la vétusté voire l'insalubrité des locaux hébergeant les sapeurs-pompiers, de nombreux véhicules sont stationnés à l'extérieur" ". Les casernes qu'il convenait de réhabiliter ou de construire concernaient, en priorité, les communes de : Brignolles, Collobrières, Comps, Fayence et Hyères Porquerolles.

(3) Une garde correspond à une période de 24 heures de présence continue au corps : la garde minimale a été fixée à 14 personnes pour un centre de secours principal, 5 pour un centre de secours, 2 pour un centre de première intervention et un bilan des gardes est tenu par le chef de corps.

Réponse de l'ordonnateur:

[PAO15120401A.pdf](#)