



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) DE L' AISNE

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION	7
1.1 Le département de l' Aisne	7
1.2 Le maillage territorial	7
1.3 La gouvernance	8
1.3.1 Le conseil d'administration	8
1.3.2 La direction.....	9
1.4 Le précédent contrôle de la chambre	9
1.5 Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	9
1.6 Le règlement opérationnel	10
1.7 Le règlement intérieur.....	11
1.8 Les outils opérationnels	11
1.8.1 Le centre de traitement de l'alerte	11
1.8.2 Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours	12
1.8.3 L'évolution des interventions du SDIS.....	12
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	14
2.1 L'organigramme	14
2.2 Les effectifs.....	15
2.2.1 Le taux de professionnalisation et l'évolution des effectifs.....	15
2.2.2 L'évolution des charges de personnel.....	16
2.2.3 La distorsion entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus	19
2.3 Le système d'information	19
2.4 Le recrutement et la carrière	20
2.4.1 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.....	20
2.4.2 La carrière des sapeurs-pompiers professionnels	20
2.5 Les rémunérations.....	22
2.5.1 Les accessoires de la rémunération principale des SPP.....	22
2.5.2 Les indemnités versées aux SPP	22
2.5.3 La prestation de fidélisation et de reconnaissance	24
2.5.4 Les indemnités des PATS.....	25
2.5.5 Les avantages en nature	26
2.6 Le temps de travail.....	27
2.6.1 La durée théorique pour les sapeurs-pompiers professionnels et les personnels administratifs et techniques	27
2.6.2 Le temps de travail consacré aux gardes	28
2.6.3 Le temps consacré aux opérations	28
2.6.4 Le respect du temps de repos et du volume maximal d'activités	29

2.7	Les absences du service	29
2.8	Les congés.....	31
2.8.1	Le « mois du bon soldat ».....	31
2.8.2	Les journées de congés supplémentaires pour ancienneté.....	32
2.8.3	Les autorisations d'absence	33
3	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	35
3.1	L'absence de convention avec le département et de rapport annuel sur l'évolution des ressources et des charges	35
3.2	Le rapport sur les orientations budgétaires	35
4	LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	37
5	L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	37
5.1	L'analyse rétrospective	37
5.1.1	Les produits et les charges.....	38
5.1.2	L'autofinancement et les résultats	39
5.1.3	Les dépenses d'investissement	41
5.1.4	La dette	42
5.1.5	Le fonds de roulement et la trésorerie	43
5.1.6	La problématique persistante des carences ambulancières et des transports pour le compte des services mobiles d'urgence et de réanimation	43
5.2	Le budget 2017	45
	Annexe – Prévisions budgétaires et résultat d'exécution provisoire (au 31/12/2017)	47

SYNTHÈSE

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Aisne est chargé de la prévention et de la lutte contre les incendies. Il concourt également et surtout aux secours d'urgence, les secours à personne représentant 77 % de son activité. Ces interventions sont en augmentation en raison du vieillissement de la population. Son périmètre d'intervention recouvre 816 communes essentiellement rurales et environ 555 000 habitants.

Entre 2011 et 2016 les charges de personnel ont évolué moins rapidement que dans les SDIS de même catégorie au niveau national (+ 5,98 % contre + 9,48 %). Parallèlement, le nombre de ses centres de secours a été réduit. Au regard de son coût par habitant, le SDIS de l'Aisne se situe légèrement au-dessus de la moyenne des SDIS de 2ème catégorie (78 € contre 74 €).

Les effectifs physiques de ses sapeurs-pompiers professionnels ont baissé entre 2011 et 2015, mais surtout en 2016. Ceux des sapeurs-pompiers volontaires ont augmenté, alors qu'au niveau national la tendance inverse est observée.

Si les principaux documents structurants tels que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques ou le règlement opérationnel ont été remis à jour, le règlement intérieur nécessite encore un toilettage important. Il contient des dispositions dont la légalité interroge comme le congé du « mois du bon soldat » ou des congés accordés en fonction de l'ancienneté.

De même, divers défraiements (indemnités et avantages en nature) ne respectent pas les textes en vigueur. La politique en matière de logements de fonctions doit être clarifiée notamment en ce qui concerne la prise en charge du coût des fluides. L'utilisation des véhicules de service mérite également d'être mieux encadrée.

Sur la période 2011 à 2016, la situation financière de l'établissement se dégrade, en dépit d'une baisse sensible et continue des investissements réalisés. Ceci est dû à la volonté du conseil d'administration de ne pas augmenter la charge des contributeurs, département et communes ou intercommunalités. Son encours de dette, en augmentation d'1,3 M€ en six ans, représente 42 % des produits de gestion en 2016.

Depuis 2015, le SDIS est confronté à un résultat déficitaire. Pour être présenté à l'équilibre, son budget primitif 2017, qui reprend, à la section de fonctionnement, 2,6 M€ de reports à nouveau excédentaires des exercices antérieurs, affiche des prévisions de recettes dont le recouvrement est incertain.

Cette situation impose au SDIS de l'Aisne de trouver des sources d'économie, notamment dans ses dépenses de personnel qui constituent près de 82 % des charges de gestion. À cet égard, il gagnerait notamment à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : appliquer la modulation de l'indemnité d'administration et de technicité en fonction de la manière de servir des agents, conformément au décret du 14 janvier 2002.		X			24
Rappel au droit n° 2 : ne plus prendre en charge pour les logements de fonction situés hors casernement les dépenses de fluides (article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques).				X	26
Rappel au droit n° 3 : mettre fin au versement du congé du « mois du bon soldat » (loi du 26 janvier 1984 et décret du 26 janvier 1984).		X			32
Rappel au droit n° 4 : mettre fin au « congé ancienneté » (loi du 26 janvier 1984 et décret du 26 janvier 1984).		X			32
Rappel au droit n° 5 : réaliser un rapport annuel sur l'évolution des ressources et des charges et élaborer une convention pluriannuelle avec le département (article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales).		X			35
Rappel au droit n° 6 : présenter le rapport d'orientations budgétaires conformément aux articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales.		X			36

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : adopter une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.		X			20
Recommandation n° 2 : mettre en place un système effectif de contrôle de l'utilisation des véhicules de service au moyen de la tenue de carnets de bord et d'une liste de bénéficiaires à jour.		X			27
Recommandation n° 3 : encadrer les conditions d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels à double statut.		X			29
Recommandation n° 4 : renforcer la politique de prévention et de lutte contre l'absentéisme.		X			30

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Aisne a été ouvert le 2 février 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Nicolas Fricoteaux, président du SDIS et ordonnateur en fonctions depuis 2015. M. Jean-Jacques Thomas, ordonnateur de 2011 à septembre 2012, et M. Thierry Thomas, ordonnateur de septembre 2012 à juin 2015, ont été avisés de l'ouverture de ce contrôle par lettres du 23 février 2017.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle¹ a eu lieu le 20 juillet 2017 avec M. Nicolas Fricoteaux et le 4 septembre 2017 avec M. Jean-Jacques Thomas.

Lors de sa séance du 20 septembre 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises aux ordonnateurs successifs. Des extraits ont, par ailleurs, été communiqués au département de l'Aisne et à l'Agence régionale de santé Hauts-de-France, tiers concernés.

Par courriers enregistrés au greffe respectivement les 19 et 22 janvier 2018, le président du SDIS de l'Aisne et la directrice générale de l'Agence régionale de santé Hauts-de-France ont adressé leur réponse à la chambre.

Après avoir examiné l'ensemble des réponses, la chambre, dans sa séance du 15 février 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

Le contrôle a porté sur la gouvernance du SDIS, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes et l'analyse financière. Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale des juridictions financières sur les rémunérations et le temps de travail des personnels de la Sécurité civile.

¹ Sollicité, M. Thierry Thomas n'a pas donné suite à la demande d'entretien.

1 PRÉSENTATION

1.1 Le département de l'Aisne

L'Aisne est le département le plus étendu et le moins peuplé de la région Hauts-de-France avec une superficie de plus de 7 300 km² et 540 067 habitants au 1^{er} janvier 2013, soit 9 % de la population régionale, sa densité est la plus faible, soit 73 habitants au km² pour une moyenne de 188 au niveau régional.

Le département compte plus de 800 communes très peu denses. 10 % de ses habitants vivent dans des communes qui ne couvrent que 40 % du territoire. La part des 60 ans ou plus est de 17,5 % contre 15,5 % dans les Hauts-de-France².

L'Aisne connaît le plus fort taux de chômage de la région³ : 13,1 % au 2^{ème} trimestre 2017, soit un point de plus que le département du Nord et deux points de plus que celui du Pas-de-Calais.

Son taux de pauvreté est de 18,6 %, niveau inférieur à ceux du Nord (18,9 %) et du Pas-de-Calais (20,2 %), mais sensiblement supérieur à celui de la France métropolitaine (14,5 %).

1.2 Le maillage territorial

Jusqu'en 2016, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) étaient classés en cinq catégories en fonction de la population du département et de leurs moyens financiers et humains. Un arrêté du ministre de l'intérieur du 2 janvier 2017 a modifié les critères de classement en se basant sur le niveau de la population, le budget de l'établissement public et les effectifs du corps (article R. 1424-1 du code général des collectivités territoriales). Le SDIS de l'Aisne, précédemment classé en catégorie 2, appartient désormais à la catégorie intermédiaire B⁴.

Il est organisé en 6 centres de secours principaux (CSP), 35 centres de secours (CS) et 21 centres de première intervention (CPI). Les fonctions de coordination sont regroupées sur le site de Laon, qui comprend l'état-major, le centre de traitement d'alerte (CTA) ainsi que le commandement opérationnel chargé de coordonner les interventions (CODIS).

² Sources : données INSEE.

³ Source : INSEE, donnée semi-définitive.

⁴ La classification comprend désormais 3 catégories : A, B et C.

L'effectif physique total du SDIS de l'Aisne est de 2 216 personnes. Il comprend 343 sapeurs-pompier professionnels (SPP) (contre 423 pour sa strate), 1 784 sapeurs-pompier volontaires⁵ (SPV), 86 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) et 3 sapeurs-pompier du service de santé et de secours médical (SSSM).

Conformément aux dispositions des articles R. 1424-39 et R. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le SDIS doit définir les effectifs minima à prévoir par catégorie de centre de secours et d'intervention. Ces personnels peuvent être présents physiquement au centre ou sont susceptibles de le rejoindre dans un délai raisonnable. Or, les données d'un rapport d'inspection sur le SDIS de l'Aisne font état de nombreux départs en sous-effectif, ce qui interroge sur l'organisation mise en place.

Ainsi, en 2014, le nombre de départs en sous-effectif a été de 974. Cette année-là, en période diurne, seuls 5 CSP sur 6, 6 CS sur 36⁶ et 8 CPI sur 24⁷ alignent un effectif conforme à la réglementation. En période nocturne, seuls 16 CS sur 36 et 21 CPI sur 24 respectent les effectifs réglementaires. Une réflexion doit être engagée rapidement pour remédier à cette situation.

1.3 La gouvernance

1.3.1 Le conseil d'administration

Les SDIS sont administrés par un conseil d'administration⁸ (CA) composé de 15 à 30 membres représentant le département dans leur majorité, ainsi que les communes. Le représentant de l'État et le directeur de l'établissement y assistent.

Présidé par le président du conseil départemental, le conseil d'administration du SDIS doit se réunir une fois par semestre. Jusqu'en 2015, il comprenait 20 membres dont 13 pour le département de l'Aisne, incluant le président du CA du SDIS, et 7 représentant les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'incendie et de secours. Depuis 2015, ils sont 12 pour le département et 8 pour les communes et EPCI. Cette composition respecte les textes.

Le bureau, formation restreinte et émanation du CA, est en charge de la gestion des affaires courantes, dans la limite de ses délégations. Il est composé de quatre membres, ce qui est conforme aux règles en vigueur. Il s'est réuni en moyenne trois fois par an entre 2012 et 2016.

⁵ 1 027,56 équivalents temps plein (ETP).

⁶ Ramené depuis à 35 CS.

⁷ Ramenés depuis à 21 CPI.

⁸ Article L. 1424-24 du CGCT.

1.3.2 La direction

La direction est assurée par le directeur départemental du service d'incendie et de secours placé sous une double subordination : celle du préfet et des maires dans le cadre de leur pouvoir de police dans les domaines opérationnels de prévention, et celle du président du CA concernant la gestion administrative et financière de l'établissement.

1.4 Le précédent contrôle de la chambre

Dans son dernier rapport d'observations définitives du 17 août 2009, la chambre avait fait diverses recommandations.

Certaines ont été réalisées, comme le rattachement des charges, l'ajustement de la contribution du département aux besoins réels du SDIS ou encore la mise à jour du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques intervenue en 2016.

D'autres, comme mettre fin à l'application à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels bénéficiaires de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) d'un coefficient identique ou respecter le nombre de gardes réglementaires, ne sont toujours pas mises en œuvre.

En outre, la chambre avait rappelé que, comme le permet le code général des collectivités territoriales, le conseil d'administration avait décidé que la participation du SDIS aux services de sécurité devait faire l'objet d'une facturation, et qu'y déroger ne relevait pas de la compétence du Président.

Enfin, elle avait observé que le maintien en activité de certains centres de première intervention dont les effectifs ne correspondaient pas à la norme établie, relevait davantage de la prise en compte de l'histoire locale que de véritables considérations opérationnelles, alors même que des décisions d'implantations de nouvelles casernes, destinées à améliorer la couverture de zones mal desservies, n'avaient pas été suivies d'effets.

1.5 Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est un document stratégique pour l'organisation opérationnelle de l'établissement, prévu par l'article L. 1424-7 du CGCT. Il recense les risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens et détermine les objectifs de couverture de ces risques par le SDIS. Il est élaboré par celui-ci, sous l'autorité du préfet puis adopté par arrêté préfectoral sur avis conforme du conseil d'administration. Il doit être révisé tous les cinq ans. Le SDIS de l'Aisne a fonctionné, jusqu'à la fin 2015, avec un SDACR datant de 1999 non révisé.

Le nouveau SDACR de 2016 retrace les temps forts de l'ancien schéma : la départementalisation des services en 2001 ou encore la dissolution de certains centres⁹. Il dresse un bilan de sa mise en œuvre et du remaniement des secteurs de 1^{er} appel¹⁰ dans les termes suivants : « sur les 19 modifications envisagées, 10 ont été effectivement faites, pour les autres et dans la plupart des cas, les maires concernés ont refusé le changement proposé ».

Le SDACR évoque une augmentation des sapeurs professionnels et une baisse des sapeurs volontaires entre 1999 et 2014¹¹. Il cherche à promouvoir le volontariat en s'appuyant en particulier sur le développement des sections de jeunes sapeurs-pompiers, à maintenir dans la mesure du possible les centres de première intervention et à poursuivre la politique de modernisation du parc immobilier initiée lors de la départementalisation.

Le nouveau schéma a été élaboré avec l'aide de l'institut des sciences et techniques de Saint-Quentin, à partir de modèles mathématiques de probabilité permettant d'évaluer l'indisponibilité des personnels et des matériels, tout en tenant compte des effectifs et de la sollicitation constatée sur plusieurs années.

Ce document prospectif fixe des objectifs d'amélioration de la couverture opérationnelle : 44 % des communes couvertes en moins de 10 minutes, soit 75,35 % de la population, 97,8 % des communes couvertes en moins de 15 minutes, soit 98,9 % de la population, et enfin 100 % des communes et de la population du département de l'Aisne couverte en moins de 20 minutes.

La troisième partie du schéma porte sur l'étude des risques particuliers, caractérisés par une occurrence faible mais une gravité importante. Ils sont classés en deux catégories, les risques anthropiques¹² liés à l'activité humaine, et les risques naturels¹³.

1.6 Le règlement opérationnel

Les articles L. 1424-4 et R. 1424-42 du CGCT prévoient qu'un règlement opérationnel doit être arrêté par le préfet, après avis des instances paritaires et du conseil d'administration du SDIS. Il fixe les conditions dans lesquelles le préfet ou les maires, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police et plus particulièrement lors des opérations de secours, mettent en œuvre les moyens relevant du SDIS, quelles qu'en soient leurs origines.

⁹ « 19 centres d'incendie et de secours classés en CPI (11 groupements nord, 3 groupements centre et 5 groupement sud) ont, depuis cette date, été dissous, souvent faute d'effectifs suffisants pour assurer un fonctionnement normal. Ces dissolutions ont été réalisées en accord avec les élus locaux et après avoir recherché des solutions de dynamisation de ces centres ».

¹⁰ L'organisation territoriale comprend des centres d'incendie et de secours qui sont classés en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention.

¹¹ 214 SPP en 1999, contre 359 en 2014 et 1 838 SPV en 1999 contre 1 677 en 2014 (chiffre différent de celui affiché par ailleurs par le SDIS).

¹² Risques industriels, de transport, biologiques, risques nucléaires et radiologiques, munitions de guerre, bâtimementaires, risques sociétaux, de NaTech (risques naturels conséquence de risques technologiques).

¹³ Les inondations, les mouvements de terrain, les feux de forêts, les séismes.

Le précédent règlement opérationnel, arrêté le 11 février 2003 par le préfet de l'Aisne, a été modifié en 2007.

Le service départemental a réuni un groupe de travail composé de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Le nouveau règlement opérationnel a été adopté par le conseil d'administration en janvier 2017, après avis des instances paritaires. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 et intègre, notamment, les nouveaux effectifs nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle des centres d'incendie et de secours, en concordance avec le SDACR, ainsi que les modifications géographiques induites par le nouveau découpage administratif territorial. L'annexe 5.A du projet précise désormais l'effectif professionnel maximum de garde.

1.7 Le règlement intérieur

Le règlement intérieur du service départemental de l'Aisne date de 2002. Un rapport d'inspection avait déjà critiqué son caractère obsolète et recommandé son toilettage, compte tenu des dispositions anciennes et parfois irrégulières qu'il contient (cf. *supra* § 2.6 : temps de travail et § 2.8 : les congés). Le SDIS n'a pas mis à jour ce document interne, qui devrait constituer pourtant un outil de pilotage pour la direction ainsi qu'un document de référence pour le personnel.

Le président du SDIS, en réponse aux observations provisoires de la chambre, indique qu'un nouveau règlement intérieur devrait intervenir au 1^{er} janvier 2019.

1.8 Les outils opérationnels

1.8.1 Le centre de traitement de l'alerte

La salle du centre de traitement de l'alerte (CTA) permet la réception des appels provenant de tout le département, la transmission des alertes sur les centres d'interventions (35 500 interventions environ par an) et le suivi et la gestion des opérations quotidiennes. Le CTA est chargé, en cas d'évènement particulier, d'envoyer des renforts et de coordonner l'action des secours sur l'ensemble du département.

Le groupe « chef de salle opérationnelle » est composé de 9 sous-officiers de SPP ou officiers de SPP en astreinte. Ces personnels sont affectés en permanence au CTA. Sur les 13 opérateurs que compte le CTA, 9 d'entre eux sont des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS dont 8 sont également des SPV), et 4 des SPP.

Le centre de traitement de l'alerte est moderne par ses équipements et son logiciel. Il permet la réception et le traitement des appels des lignes « 18 ». Le numéro « 112 » est, quant à lui, réceptionné et traité par le SAMU¹⁴, dont les locaux sont situés à proximité.

Une plateforme commune aux « 15 » et « 18 » a été un temps, envisagée, de même que l'utilisation des locaux du SAMU-SMUR pour implanter le futur centre de secours principal de Laon. Les nouveaux locaux du SDIS de l'Aisne ont cependant été achevés en 2012 sans que ce regroupement ait eu lieu.

1.8.2 Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours

Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) supervise et coordonne l'activité opérationnelle (organisation des secours, volume et nature des renforts) du SDIS sur le département.

Placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours, il assure, en cas d'incendie, sinistre, catastrophe et autres accidents, la remontée de l'information vers la chaîne de commandement du SDIS et les différentes autorités (préfecture, conseil départemental, mairie, et les autres organismes publics ou privés qui participent aux opérations de secours).

1.8.3 L'évolution des interventions du SDIS

L'activité secours à personne (accidents de la circulation compris) représente 77 % de l'activité du SDIS en 2016.

Tableau n° 1 : Activité opérationnelle du SDIS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Accidents routiers</i>	2 193	2 083	2 035	1 992	1 874	1 971
<i>Autres accidents</i>	11	9	13	6	7	4
<i>Incendies</i>	2 924	2 794	2 712	2 446	2 791	2 377
<i>Opérations diverses</i>	1 608	1 198	1 180	1 246	1 071	1 000
<i>Protections de biens</i>	1 477	1 391	1 297	1 253	1 282	1 707
<i>Secours à personne</i>	25 579	23 582	23 206	23 738	26 276	25 567
<i>Aide à personne</i>	2 973	3 334	3 690	3 765	3 560	3 691
<i>Total activité</i>	36 765	34 391	34 133	34 446	36 861	36 317

Source : données SDIS 02.

¹⁴ SAMU : service d'aide médicale d'urgence.

Les interventions du SDIS diminuent sensiblement en matière d'incendie, d'accidents et d'opérations diverses, mais dans une moindre mesure que la baisse observée en moyenne dans les autres SDIS.

La moyenne des interventions, toutes natures confondues, pour 100 000 habitants pour les SDIS de 2ème catégorie est de 5 731. Celui de l'Aisne se situe au-dessus puisqu'il est dans la tranche de 6 000 à 7 000 interventions.

Les interventions à domicile sans urgence regroupent le relevage de personnes¹⁵ et les personnes ne répondant pas aux appels. Les relevages de personnes à domicile sont en augmentation constante sur la période (sauf en 2015) : ils passent de 1 715 en 2011 à 2 098 en 2016, soit une croissance de 22 %.

Quant aux personnes ne répondant pas aux appels si leur nombre baisse sensiblement en 2015 et 2016, la quantité d'heures mobilisées croît de 46 % en six ans.

Tableau n° 2 : Personnes ne répondant pas aux appels

(en €)	Nbre	Coût moyen inter	Coût estimé	Heures	Heures SPP	Heures SPV	Coût moyen horaire SPP	Coût estimé SPP	Coût moyen indem	Coût estimé
2011	1 225	981	1 201 725	5 113	2 048	3 065	29,15	59 699	8,52	85 797,68
2012	1 508	995	1 500 460	6 410	2 628	3 782	29,67	77 972	8,52	110 176,49
2013	1 605	1 015	1 629 075	7 771	3 138	4 633	30,44	95 520	8,52	135 387,69
2014	1 605	1 018	1 633 890	7 783	3 323	4 460	31,15	103 511	8,52	142 246,55
2015	1 509	998	1 505 982	7 034	2 918	4 116	31,89	93 055	8,52	128 802,48
2016	1 573	NC	NC	7 474	3 028	4 446	32,35	97 955	8,52	136 636,00

Source : données SDIS 02.

NC : non connu.

Pour essayer de baisser le coût de ces interventions, le SDIS de l'Aisne a mis en place une règle selon laquelle un relevage sans transport à l'hôpital ne nécessite d'engager qu'un véhicule léger et deux secouristes. Si la personne est susceptible de faire l'objet d'un transport vers un hôpital, un véhicule de secours et d'assistance aux victimes, armé réglementairement, est alors prévu.

De fait, la chambre observe ainsi un glissement des interventions du SDIS vers des missions à caractère social.

¹⁵ L'intervention de relevage se fait au profit d'une personne très souvent âgée qui est tombée et se trouve dans l'incapacité de se relever seule. Cette personne peut être protégée par un système de télésurveillance qui transmet une demande d'intervention au SDIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département de l'Aisne est le plus étendu de la région Hauts de France. Il comprend de nombreuses communes rurales. Sa densité est de 73 habitants au km² contre 188 au niveau régional. Le SDIS de l'Aisne compte un effectif physique total de 2 216 personnes se répartissant en 343 sapeurs-pompiers professionnels, 1 784 sapeurs-pompiers volontaires, 86 personnels administratifs, techniques et spécialisés et 3 sapeurs-pompiers du service de santé et de secours médical.

Le SDIS a effectué une remise à jour importante de son schéma départemental d'analyse et de couverture des risques en 2016 et de son règlement opérationnel en 2017. A l'inverse, son règlement intérieur, qui date de 2002, et contient des dispositions obsolètes et pour certaines d'entre elles irrégulières doit être revu.

Sur la période 2012 à 2016, les interventions du SDIS en matière d'incendies et d'accidents diminuent tandis que celles relatives aux secours à la personne augmentent, notamment en matière de relevage de personnes à domicile, du fait du vieillissement de la population dans le département.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organigramme

Par délibération du 27 septembre 2016, le conseil d'administration du SDIS a adopté un nouvel organigramme entré en vigueur en octobre 2016. Comparativement au précédent datant de 2011, le référent volontariat a été placé auprès du directeur et le poste de chef d'état-major a été supprimé.

Désormais, le SDIS est divisé en quatre pôles correspondant aux grands domaines d'activité du centre. Chaque pôle est dirigé par un chef de pôle qui encadre des groupements. Les pôles sont les suivants :

- Le pôle administratif rassemble les ressources humaines, le groupement administration finances, le service de gestion financière et le service juridique (nouvellement créé).
- Le pôle coordination et développement des territoires regroupe le support logistique, les moyens techniques aux centres, les groupements territoriaux et le service de promotion du volontariat.
- Le pôle préparation et gestion des opérations comprend un nouveau groupement analyse et prospective qui met en œuvre une politique de retour d'expérience.
- Le pôle service de santé et de secours médical réunit l'ensemble des services médicaux et sociaux.

2.2 Les effectifs

2.2.1 Le taux de professionnalisation et l'évolution des effectifs

Le taux de professionnalisation des sapeurs-pompiers est croissant avec la taille du SDIS. Ce taux se calcule de la façon suivante : effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) majorés des effectifs des services de santé et de secours médical (SSSM) professionnels rapportés à l'effectif total de sapeurs-pompiers.

Pour les SDIS de catégorie 2 les données nationales font état d'un taux de 86 % de professionnalisation en 2016. Le service départemental de l'Aisne est légèrement en dessous, à 84 %.

Le nombre de sapeurs-pompiers professionnels est passé de 353 équivalents temps plein en 2011 à 343 en 2013, du fait de l'absence de concours en 2012 et 2013. En 2014, 10 SPP ont été recrutés, entraînant mécaniquement une hausse des rémunérations. En 2016, le SDIS a décidé de baisser les effectifs jusqu'en 2019. Les effets de cette décision peuvent déjà être observés en 2016 avec une évolution de - 1,56 % des équivalents temps plein et une hausse des rémunérations contenue à 0,71 % au regard de 2015.

Tableau n° 3 : Evolution des rémunérations des vacances et des équivalents temps plein

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Personnel rémunéré à la vacation	6 546 323	6 295 462	6 123 048	6 040 453	6 202 068	6 242 475	- 0,9 %
<i>Évolution rémunérations n / n-1</i>		- 3,83 %	- 2,74 %	- 1,35 %	2,68 %	0,65 %	
Personnel « en vacation » en ETP	1 083,03	1 072,45	1 071,51	1 082,27	1 077,15	1 027,56	- 1,05 %
<i>Évolution ETP n / n-1</i>		- 0,98 %	- 0,09 %	1,00 %	- 0,47 %	- 4,60 %	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Quant au personnel rémunéré à la vacation, c'est-à-dire les sapeurs-pompiers volontaires, les rémunérations baissent de 0,9 % par an en moyenne, en concomitance avec la diminution d'1,05 % des équivalents temps plein. Les SPV sont, ainsi, passés de 1 083 ETP en 2011 à 1 077 en 2015 et 1 027 en 2016.

Tableau n° 4 : Evolution des effectifs (hors apprentis et contrats aidés)

Année	SPP		SPV intégrés		SSSM		Total SP		PATS		Total	
	Effectifs physiques	ETP	Effectifs physiques	ETP	Effectifs physiques	ETP	Effectifs physiques	ETP	Effectifs physiques	ETP	Effectifs physiques	ETP
2011	354	353,00	1 773	1 083,03	3	2,5	2 130	1 438,53	83	80,80	2 213	1 519,33
2012	346	346,00	1 737	1 072,45	3	2,5	2 086	1 420,95	85	82,50	2 171	1 503,45
2013	343	343,00	1 737	1 071,51	3	2,5	2 083	1 417,01	85	82,70	2 168	1 499,71
2014	351	350,80	1 798	1 082,27	3	2,5	2 152	1 435,57	86	83,50	2 238	1 519,07
2015	350	349,60	1 794	1 077,15	3	2,5	2 147	1 429,25	86	82,70	2 233	1 511,95
2016	343	342,60	1 784	1 027,56	3	2,5	2 130	1 372,66	86	82,90	2 216	1 455,56

Source : SDIS 02.

Le taux de personnels administratifs PATS (effectif non sapeur-pompier¹⁶/effectif sapeur-pompier¹⁷) est de 3,8 % pour les SDIS de 2ème catégorie. En 2016, celui du SDIS de l'Aisne est très légèrement au-dessus, à 4 %.

Celui-ci compte 60 à 70 sapeurs professionnels pour 100 000 habitants, contre 58 au niveau national pour la 2ème catégorie. Il compte 300 à 400 sapeurs volontaires pour 100 000 habitants, ce qui le situe dans la moyenne nationale, à 300 SPV pour 100 000 habitants.

Il éprouve des difficultés à maintenir un effectif stable de volontaires. Le SDIS s'est doté d'un plan volontariat 2020 dont les objectifs sont de fidéliser les sapeurs volontaires par un meilleur management et de réduire de 25 % les cessations de contrats.

Une dynamique d'appel aux jeunes sapeurs-pompiers (JSP) s'est instaurée. Alors que pour les SDIS de 2ème catégorie, la part des JSP dans la population âgée de 10 à 18 ans (INSEE 2013) est de 0,7 %, le SDIS de l'Aisne se situe à 0,8 %.

En 2010, 23 sections comptaient 377 jeunes sapeurs-pompiers, soit 20 % des recrutements de sapeurs volontaires. En 2017, on dénombre 32 sections comprenant 479 JSP, soit près de 40 % des recrutements, dont 31 % de filles.

2.2.2 L'évolution des charges de personnel

Entre 2011 et 2016, les charges de personnel du service départemental de l'Aisne passent de 27,7 M€ à 29,3 M€ (+ 6 %). Sur la période 2011 à 2016, l'augmentation de 5,98 % est cependant inférieure à celle observée au niveau national, qui elle atteint 9,48 %. Les effectifs

¹⁶ 89, données SDIS.

¹⁷ 2 216, données SDIS.

physiques des SPP du SDIS ont baissé d'1,13 % entre 2011 et 2015 (- 3,11 % entre 2011 et 2016), pendant que ceux des SPV ont augmenté d'1,18 % (+ 0,62 % de 2011 à 2016). Les tendances du SDIS de l'Aisne sont donc inverses de celles observées au niveau national, ce qui révèle sa volonté de favoriser le volontariat.

Tableau n° 5 : Evolution des charges de personnel

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale (64111)	8 936 114	9 085 186	9 110 900	9 482 611	9 770 998	9 860 334	2,0 %
+ Supplément familial de traitement et indemnité de résidence (64112)	206 048	220 885	217 723	228 115	217 492	208 696	0,3 %
+ NBI (64113)	87 410	92 920	94 404	93 281	93 271	110 866	4,9 %
+ Autres indemnités (64118)	5 589 045	5 592 131	5 635 159	5 797 780	5 901 654	5 956 546	1,3 %
= Sous-total personnel titulaire	14 818 617	14 991 122	15 058 186	15 601 787	15 983 415	16 136 442	1,7 %
Rémunération (64131)	206 965	248 446	250 072	199 306	181 778	144 012	- 7,0 %
= Sous-total personnel non-titulaire	206 965	248 446	250 072	199 306	181 778	144 012	- 7,0 %
Vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires (64141)	6 446 120	6 177 353	5 998 757	5 946 232	6 109 275	6 152 936	- 0,9 %
+ Vacations versées aux employeurs (64145)	0	0	0	0	2 835	0	NC
+ Services de santé (64146)	100 203	118 109	124 291	94 222	89 958	89 539	- 2,2 %
= Sous-total personnel rémunéré à la vacation	6 546 323	6 295 462	6 123 048	6 040 453	6 202 068	6 242 475	- 0,9 %
Emplois d'avenir (64162)	0	0	0	0	0	4 401	NC
= Sous-total emplois aidés	0	0	0	0	0	4 401	NC
Rémunérations des apprentis (6417)	25 442	48 464	49 855	19 567	17 802	18 654	- 6,0 %
= Allocation de vétéran	283 187	294 367	295 026	298 322	303 361	336 779	3,5 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d+e)	21 880 533	21 877 861	21 776 187	22 159 434	22 688 423	22 882 764	0,9 %
Atténuations de charges	609 212	376 596	531 086	427 053	448 887	523 760	- 3,0 %
= Rémunérations du personnel	21 271 321	21 501 265	21 245 101	21 732 381	22 239 536	22 359 004	1,0 %
+ Charges sociales (645 et 647)	6 141 818	6 230 748	6 392 674	6 702 098	6 968 909	6 694 960	1,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations (631 et 637)	267 990	265 103	274 617	281 456	289 486	280 963	0,9 %
+ Autres charges de personnel (648)	0	0	0	600	300	200	NC
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	0	NC
= Charges de personnel totales	27 681 130	27 997 116	27 912 392	28 716 534	29 498 230	29 335 128	1,2 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

NC : non connu.

Les rémunérations du personnel titulaire et non-titulaire évoluent d'1,62 % par an en moyenne sur la période alors que le nombre d'équivalents temps plein diminue de 0,38 %.

Tableau n° 6 : Evolution des rémunérations et des ETP du personnel titulaire et non-titulaire (hors apprentis et contrats aidés)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations (en €)	15 025 582	15 239 568	15 308 258	15 801 092	16 165 193	16 280 455	1,62 %
<i>Évolution n / n-1</i>		1,42 %	0,45 %	3,22 %	2,30 %	0,71 %	
Personnel en ETP	436,30	431,00	428,20	436,80	434,80	428,00	- 0,38 %
<i>Évolution n / n-1</i>		- 1,21 %	- 0,65 %	2,01 %	- 0,46 %	- 1,56 %	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

La réforme de la filière SPP, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2012, s'est traduite par davantage de nominations au grade supérieur. Le SDIS estime son coût, sur la période 2013 à fin 2017, à 600 000 € et, pour la période restante, jusqu'à 2020, à 120 000 €.

Tableau n° 7 : Nominations induites par la réforme des filières

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Caporaux promus caporaux chefs</i>	2	4	3	2	0	0	0		11
<i>Sergents promus adjudants</i>	4	8	7	9	7	7	1		43
<i>adjudants promus lieutenants</i>			2	4	2	6	3	3	17
<i>Lieutenants 2 promus lieutenant 1</i>	11			2	4	2			19
<i>Total</i>	17	12	12	17	13	15	4	3	93

Sources : données SDIS.

La filière service de santé et de secours médical (SSSM) a fait également l'objet de mesures de revalorisations, suite au classement des infirmiers et des cadres de santé de sapeurs-pompiers professionnels en catégorie A. Le coût estimé pour le SDIS s'élève à 3 200 € en 2017 pour un agent concerné.

Au regard du coût du personnel par habitant, le service départemental de l'Aisne se situe légèrement au-dessus de la moyenne des SDIS de 2^{ème} catégorie.

Tableau n° 8 : Evolution du coût du personnel par habitant

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
SDIS 2 ^{ème} catégorie	49	50	50	52	53	52	1,20 %
SDIS de l'Aisne	51	52	52	53	55	54	1,15 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du SDIS 02 et des SDIS de 2^{ème} catégorie.

Selon le rapport portant sur les statistiques des services d'incendie et de secours 2016 réalisé par la direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises, le coût moyen annuel par habitant des SDIS de 2ème catégorie, toutes dépenses confondues, était de 74 € en 2015. Avec un coût par habitant de 78 € cette même année, le service départemental de l'Aisne se situe légèrement au-dessus de la moyenne nationale.

2.2.3 La distorsion entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus

Au SDIS de l'Aisne, sur la période d'examen, 5,8 % des emplois n'ont pas été pourvus au regard des emplois budgétés. Ce taux atteint 7,2 % en 2016. Le SDIS a prévu, pour la période 2016 à 2019, le gel de 23 postes, dont 20 de sapeurs-pompiers professionnels.

Ainsi en 2015, les effectifs budgétaires des SPP sont au nombre de 359 pour 350 effectifs pourvus ; en 2016, ils sont respectivement de 359 pour 343.

Tableau n° 9 : Etat du personnel (dont apprentis et contrats aidés)

Au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumulé 2011-2016
Effectifs budgétaires (A)	475	475	477	474	474	475	2 850
Effectifs pourvus (B)	456	450	447	445	447	441	2 686
Emplois non pourvus (C)	19	25	30	29	27	34	164
Ratio C/A	4,00 %	5,26 %	6,29 %	6,12 %	5,70 %	7,2 %	5,8 %

Source : comptes administratifs du SDIS 02.

La chambre observe ainsi une distorsion croissante entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus.

2.3 Le système d'information

Le SDIS de l'Aisne a créé le logiciel « Pégase » en 2007, qu'il développe en régie. Ce logiciel gère les données recueillies notamment par le centre de traitement des appels (CTA), lesquelles servent de base au paiement des sapeurs volontaires en croisant les informations relatives aux sorties sur le terrain.

Le système d'information de l'établissement permet, en outre, de connaître les agents qui ne justifient plus de la totalité de leurs capacités opérationnelles, en raison, par exemple, d'une inaptitude professionnelle. Ce système permet également de gérer les poteaux incendie, les véhicules, les bouteilles de gaz, de suivre leur fréquence et le coût de leur entretien ainsi que leur durée d'amortissement.

Toutefois, ce logiciel ne permet pas de réaliser des simulations.

2.4 Le recrutement et la carrière

2.4.1 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

De 2011 à 2015, le nombre d'arrivées cumulées est équivalent au nombre de départs cumulés, à 1 agent près. Ainsi, 55 sorties sont compensées par 54 entrées. Après un creux en 2012 et 2013, le contingent est reconstitué suite à la remise en place d'un concours en 2014 et 2015, avec un nombre d'embauches par cette voie ou en direct de 22 sapeurs-pompiers professionnels (SPP).

Le service départemental de l'Aisne a donc eu une politique de remplacement systématique, qui prend fin avec la mise en place du gel des postes de SPP à compter de 2016 se traduisant par un solde négatif de 8 agents : les 10 sorties dont 7 départs en retraite ne sont compensées que par deux entrées, une réintégration et un détachement. Aucun recrutement n'est réalisé.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) est une démarche visant à permettre à l'organisation d'obtenir, au moment voulu, les personnels avec les compétences souhaitées pour pouvoir remplir les missions qui sont ou seront les siennes, dans une vision à la fois stratégique et dynamique. La GPEEC permet, notamment, d'anticiper le problème de pyramide des âges, de clarifier les missions et valoriser les compétences, d'optimiser les dispositifs de formation et de proposer un cadre d'évolution professionnelle.

Or, le SDIS de l'Aisne n'a toujours pas de démarche GPEEC véritablement engagée. Cette politique lui permettrait pourtant d'avoir une vision prospective et stratégique sur ses missions et activités, sur l'évolution de ses modes d'intervention, la recomposition de la chaîne des secours et ses besoins en compétences, ce qui apparaît indispensable au vu des observations de la chambre.

Recommandation n° 1 : adopter une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.
--

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir ouvert en janvier 2018 un poste de rédacteur territorial chargé de mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

2.4.2 La carrière des sapeurs-pompiers professionnels

Le régime des avancements est calqué sur le régime général de la fonction publique territoriale¹⁸.

¹⁸ Articles 12-1 et 12-2 du décret n° 2016-596 du 12 mai 2016.

Les avancements s'effectuent par examen professionnel ou au choix, sur la base de l'ancienneté et de la validation de formations. Le service départemental fixe, après avis du comité technique, des ratios d'avancement pour chacun des grades.

En 2016, sur 27 agents promus, 21, soit 78 %, l'ont été à la durée minimale et 6 à une durée supérieure à la durée moyenne.

Le SDIS ne pratique pas la modulation pour l'avancement d'échelon, lequel intervient à la durée minimum pour tous les agents.

La chambre observe que cette pratique a privé l'établissement d'une gestion individualisée des avancements d'échelon en fonction de la valeur professionnelle des agents.

Concernant l'avancement de grade, les taux de promotion ont été fixés, par délibération, à 100 % pour toutes les filières et tous les grades. Cependant, le SDIS n'utilise pas cette possibilité. En effet, les taux de promotion des officiers de sapeurs professionnels sur la période sont de 40 % en 2011, 100 % en 2012 (4 sur 4 dont un, suite à un examen), 50 % en 2013, 20 % en 2014 et 17 % en 2015. En 2016, le ratio est de 30 %, soit 3 promus dont 2 capitaines par concours sur un total de 10 candidats.

Aucune promotion au grade de colonel n'a eu lieu entre 2011 et 2015, bien que plusieurs sapeurs-pompiers professionnels étaient promouvables. Une seule promotion au grade de capitaine est intervenue en 2016. Concernant le passage aux grades de lieutenant-colonel et de commandant, le nombre d'années d'attente augmente respectivement de trois ans et un an sur la période.

Tableau n° 10 : Mobilité de l'encadrement

Ancienneté au sein du SDIS (ou dans un corps communal du département)	Plus de 10 années	Plus de 15 années	Plus de 20 années
Officiers de SPP (en %)	18 %	11 %	49 %
Cadre A PATS (en %)	30 %	20 %	10 %

Source : SDIS 02.

Tableau n° 11 : Mobilité des SPP

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Officiers			2	4,17 %	1	2,08 %	2	4,17 %	1	1,92 %	1	1,89 %
Sous-officiers			0		1	0,44 %	1	0,40 %	2	0,81 %	1	0,42 %
Sapeurs et gradés	1	0,88 %	2	2,06 %	2	2,94 %	0		0		1	1,96 %

Source : SDIS 02.

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a modifié l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle des rations, pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade.

Le SDIS de l'Aisne se caractérise par une absence de mobilité géographique des cadres sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques. En 2016, 49 % des SPP ont ainsi plus de 20 ans d'ancienneté sur place.

2.5 Les rémunérations

2.5.1 Les accessoires de la rémunération principale des SPP

Le régime indemnitaire des SPP comprend des indemnités spécifiques instituées par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers, ainsi que des indemnités communes à la fonction publique territoriale.

En évoluant en moyenne d'1,3 % par an sur la période, le montant du régime indemnitaire au sein du SDIS de l'Aisne croît moins vite que celui des SDIS de 2ème catégorie, qui connaissent une augmentation annuelle moyenne de 2,1 %. L'examen par échantillonnage de l'attribution du régime indemnitaire n'appelle pas d'observation particulière.

Tableau n° 12 : Régime indemnitaire

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Régime indemnitaire (64118)	5 589 045	5 592 131	5 635 159	5 797 780	5 901 654	5 956 546	1,3 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

2.5.2 Les indemnités versées aux SPP

Parmi les indemnités versées aux sapeurs professionnels, on distingue notamment l'indemnité de feu, l'indemnité de responsabilité, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), et enfin l'indemnité d'administration et de technicité.

L'indemnité de feu prévue par un arrêté du ministre de l'intérieur du 20 juillet 1976 « en raison de la nature particulière de leurs fonctions et des missions qui leur sont confiées » est reprise par le décret du 5 juin 1998, qui transforme le taux maximum de l'indemnité de 19 % du traitement, en taux fixe.

La délibération du conseil d'administration du 6 décembre 2010 prévoit que l'ensemble des primes pouvant ainsi être octroyées ne subit aucun abattement en cas de congé maladie, de congé de longue maladie, de congé longue durée, d'accident du travail ou d'accident de trajet pendant une durée d'un an.

Si le taux applicable est fixe et qu'aucune modulation particulière n'est prévue, le juge administratif considère pourtant que l'indemnité est soumise à un service effectif : « que si l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 a permis la prise en compte de cette indemnité de feu pour le calcul de la pension de retraite et des retenues pour pension, cette disposition n'a pas eu pour effet d'intégrer la dite indemnité à la rémunération en l'absence de disposition expresse à cet égard ; qu'il suit de là que cette indemnité présente le caractère d'une indemnité de fonctions nécessairement liée à l'exercice effectif de celles-ci, laquelle n'est pas due en l'absence de service fait, et non celui d'un supplément de traitement qui devrait être versé aux fonctionnaires placés en position de congé de maladie » (Cour administrative d'appel de Marseille – 22 mars 2005 – n° 01MA00278).

Pour l'année 2015, le montant de l'indemnité de feu versée par le SDIS s'est élevé à 1,5 M€.

L'indemnité de responsabilité est prévue par une délibération du SDIS de décembre 2010 et varie en fonction du grade et de l'emploi occupé. Son calcul s'effectue en pourcentage du traitement indiciaire brut moyen du grade concerné. En 2015, son montant était d'1,2 M€. Cette indemnité, appliquée conformément aux textes, n'appelle pas d'observation particulière.

L'indemnité de spécialité est également issue du décret précité. Elle a pour objet de regrouper, au sein d'un même dispositif, diverses indemnités qui s'effectuaient auparavant sur le fondement de plusieurs primes. Les taux appliqués par spécialité sont conformes à ceux du décret. Le montant 2015 s'élève à 0,4 M€. Cette prime n'appelle pas d'observation.

En cas de dépassement d'horaires, les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, ou l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) dans les conditions fixées par le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 modifié. En 2015, le montant de l'IHTS s'est élevé à 11 944 € et celui de l'IFTS à 189 613 €.

Une indemnité d'administration et de technicité (IAT)¹⁹, destinée aux agents des catégories C et B dont l'indice brut est inférieur ou égal à 380, peut être versée aux SPP en vertu de l'article 5 du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002, qui prévoit une modulation pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Alors que la délibération de son conseil d'administration du 6 décembre 2010 reprend bien cette disposition réglementaire, le SDIS applique exclusivement un coefficient de 3 à l'ensemble des SPP bénéficiaires de cette prime, sans tenir compte de leur manière de servir. Le montant de l'IAT s'est élevé à 0,4 M€ en 2015.

La chambre rappelle que l'indemnité d'administration et de technicité doit être allouée aux agents en fonction de leur manière de servir.

¹⁹ Le décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux prévoit que les sapeurs-pompiers professionnels qui ne bénéficient pas de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires peuvent percevoir l'indemnité d'administration et de technicité dans les conditions fixées par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'IAT.

Rappel au droit n° 1 : appliquer la modulation de l'indemnité d'administration et de technicité en fonction de la manière de servir des agents, conformément au décret du 14 janvier 2002.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il procèdera en 2018 au recensement des fonctions à valoriser afin de moduler cette indemnité. Il envisage d'intégrer la modulation en fonction de la manière de servir dans le nouveau règlement intérieur au 1^{er} janvier 2019.

2.5.3 La prestation de fidélisation et de reconnaissance

La prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) a été créée par la loi de modernisation de la Sécurité civile du 13 août 2004, en remplacement de l'allocation de vétérance. Elle permet au sapeur-pompier volontaire d'acquérir des droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rente viagère. Pour y prétendre, le sapeur-pompier volontaire doit avoir accompli 20 années au moins de services. La rente viagère lui est octroyée à compter de la date à laquelle il cesse définitivement son engagement dès lors qu'il est âgé d'au moins 55 ans. Ce régime est cofinancé par l'État, les SDIS et les sapeurs-pompiers volontaires. Les SDIS versent une contribution annuelle obligatoire évaluée en fonction de leur nombre de sapeurs-pompiers volontaires, à hauteur de 375 € par volontaire. Le sapeur-pompier cotise chaque année à partir de sa sixième année d'engagement. Le total de ces cotisations représentait 82 747 € en 2013²⁰ et 110 427 € en 2016, soit une augmentation de 33 %.

Tableau n° 13 : Evolution du coût de la PFR

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évol.	Évol. annuelle moyenne
<i>PFR (régime transitoire) versée par le SDIS aux agents (en €)</i>	82 747,30	96 096,00	95 648,00	103 186,80	105 270,30	110 427,75	33 %	6 %
<i>Contributions publiques PFR versées par le SDIS à la CNP (en €)</i>	775 125,00	762 375,00 €	783 864,00 €	760 125,00€	767 250,00	325 845,96	- 58 %	- 16 %
<i>Nombre de SPV bénéficiaires</i>	122	143	142	154	165	165	35 %	6 %
<i>Effectif total de SPV du SDIS (chiffres au 01/01/N)</i>	2 067	2 035	2 052	2 027	2 044	2 005	- 3 %	- 1 %

Source : SDIS 02.

²⁰ Proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires, Sénat, examen en commission, 7 décembre 2016.

Les sapeurs-pompiers qui ont un double statut²¹ peuvent aussi bénéficier de cette prestation. Or certains d'entre eux font très peu de vacations. De plus, la PFR a vocation à fidéliser les sapeurs volontaires et non les sapeurs professionnels.

2.5.4 Les indemnités des PATS

La délibération du conseil d'administration du SDIS du 6 décembre 2010 définit le périmètre du régime indemnitaire des personnels administratifs PATS. Celui-ci comprend l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), la prime de service et de rendement (PSR), l'indemnité spécifique de service (ISS) et l'indemnité d'astreinte.

Pour l'IEMP, l'établissement applique un coefficient de 1 à 3 suivant le niveau d'encadrement ou la nature des missions, ce qui est conforme à la réglementation : 1 à 2,25 pour les catégories C, 2,5 pour les catégories B et 3 pour les catégories A. Le montant de l'IEMP s'est élevé à 0,2 M€ en 2015.

Par contre, les conditions d'attribution de l'IAT prévues par les textes pour la filière administrative et la filière technique, à savoir une modulation en fonction de la manière de servir, ne sont pas respectées. Le SDIS applique un même coefficient de 6 à l'ensemble des agents bénéficiaires. La chambre rappelle (cf. rappel n° 1 *supra*) l'obligation de tenir compte de la manière de servir, qui vaut également pour les PATS. En 2015, l'IAT s'est élevée à 0,16 M€.

L'indemnité spécifique de service, valable uniquement pour la filière technique (ingénieurs et techniciens territoriaux), peut être modulée. Le montant individuel maximum susceptible d'être versé ne peut excéder un pourcentage du taux moyen défini pour chaque grade dont les plafonds vont de 110 % pour un technicien à 133 % pour un ingénieur en chef hors classe. Les taux individuels retenus au sein du service départemental de l'Aisne correspondent au taux maximum. Cette indemnité a représenté 0,10 M€ en 2015.

Le montant des attributions individuelles de l'IFTS ne peut excéder 8 fois le taux de référence et varie suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles les bénéficiaires ont à faire face dans l'exercice effectif de leurs missions. Les conditions d'octroi sont identiques à celles en vigueur pour les SPP. Au SDIS de l'Aisne, le coefficient varie de 3 à 7. Quatre agents ont bénéficié du coefficient 7²². Le montant total pour 2015 était de 54 597 €.

²¹ Qui sont à la fois SPP et SPV.

²² Les grades concernés s'étagent entre rédacteur (indice supérieur à 380) et directeur territorial.

2.5.5 Les avantages en nature

2.5.5.1 Les logements de fonction

Par une délibération de mars 2006, le conseil d'administration du SDIS a adopté un cadre juridique pour l'octroi de logements de fonction. La délibération ne précise pas les emplois pour lesquels il peut être attribué gratuitement ou moyennant redevance et n'indique pas les contraintes particulières liées à l'exercice de chaque emploi logé (par exemple : sujétions spécifiques). Il n'est pas non plus mis fin clairement à la gratuité des fluides (eau, électricité, chauffage).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du SDIS indique prendre en charge les fluides liés aux logements pour nécessité absolue de service des sapeurs-pompiers, sur le fondement de l'article 5 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels. Ce dernier prévoit que : « *les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage sont fournis à titre obligatoire et gratuit. Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service* ».

L'exception envisagée par l'article 5 du décret précité vise la fourniture de l'électricité et du chauffage des logements de fonction attribués pour les sapeurs-pompiers professionnels mais uniquement pour ceux qui sont logés dans les casernes.

Or, les logements de fonction existant au SDIS de l'Aisne sont tous situés hors casernement. Cet article ne leur est donc pas applicable.

La chambre rappelle que, selon l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques, l'agent bénéficiant d'un logement de fonction supporte, d'une part, les réparations et charges locatives et, d'autre part, les impôts ou taxes liés à l'occupation des locaux.

L'article R. 2124-67 de ce code prévoit uniquement la gratuité du logement nu, ce qui exclut la gratuité des consommations d'eau, d'électricité et de gaz.

En 2016, le SDIS a ainsi payé indûment 86 000 € pour la prise en charge des fluides, s'agissant de logements situés hors casernement.

La chambre demande à ce qu'il soit mis fin à cette situation irrégulière.

<p>Rappel au droit n° 2 : ne plus prendre en charge pour les logements de fonction situés hors casernement les dépenses des fluides (article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques).</p>
--

2.5.5.2 Les véhicules de service

L'utilisation d'un véhicule de service doit impérativement s'accompagner de la tenue d'un carnet de bord correspondant et, dans le cas du remisage à domicile, l'usage privatif du véhicule est strictement interdit.

Par délibération du 12 mars 2007, le conseil d'administration du SDIS a pris des dispositions d'ordre général pour l'utilisation des véhicules de service et les déplacements hors du département de l'Aisne. Celle-ci n'exige toutefois pas la mise en place de carnets de bord. En outre, le SDIS ne mets pas régulièrement à jour les arrêtés individuels d'attribution des véhicules.

La chambre constate que l'établissement public ne s'est pas doté des outils nécessaires au contrôle de l'utilisation de ses véhicules de service et lui recommande la mise en place d'un système de contrôle.

<p>Recommandation n° 2 : mettre en place un système effectif de contrôle de l'utilisation des véhicules de service au moyen de la tenue de carnets de bord et d'une liste de bénéficiaires à jour.</p>

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que « des pools de véhicules » et des carnets de bord dématérialisés sont à l'étude. Il s'engage, en outre, à établir la liste des postes auxquels un véhicule de service pourra être affecté dans le cadre de la modification du règlement intérieur.

2.6 Le temps de travail

2.6.1 La durée théorique pour les sapeurs-pompiers professionnels et les personnels administratifs et techniques

En matière de durée du temps de travail, le régime de la fonction publique territoriale doit être calqué sur celui de l'État, déterminé par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié. Sauf validation de droits collectivement acquis antérieurement et maintenus par délibération, la durée du temps de travail est fixée à 35 heures par semaine, soit 151 heures par semaine ou 1 600 heures par an, augmentées de 7 heures, au titre de la solidarité nationale, depuis 2004, soit 1 607 heures.

Par délibération du 19 décembre 2001, le conseil d'administration du SDIS a adopté un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail des sapeurs-pompiers en régime de garde dans les termes suivants : « Le temps de travail annuel est fixé, conformément à la réglementation en vigueur, à 1 600 heures, correspondant à une durée hebdomadaire moyenne de 35 heures ». La délibération prévoit la même durée pour les PATS. Cette délibération est complétée par celle du 6 décembre 2004 relative à la journée de solidarité.

2.6.2 Le temps de travail consacré aux gardes

Le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 prévoit que le volume horaire semestriel maximal que peut effectuer un SPP est limité à 1 128 heures, soit 2 256 heures par an (au lieu de 2 400 heures auparavant), correspondant à 47 gardes de 24 heures par semestre, soit 94 gardes annuelles²³. Le décret maintient l'obligation d'octroi de repos d'une durée au moins équivalente en cas de recours à des gardes de 12 heures ou de 24 heures et met fin, depuis le 1^{er} janvier 2014, à la possibilité de majorer le temps d'équivalence des sapeurs-pompiers logés, qui permettait à ces derniers d'effectuer plus de 2 400 heures de travail annuellement²⁴.

Par délibération du 17 mai 2002 le conseil d'administration du SDIS a fait le choix d'un régime de garde de 24 heures pour les SPP dit « à la garde ».

Un temps d'équivalence au décompte annuel du temps de travail est prévu lorsque l'amplitude journalière dépasse 12 heures consécutives, ce qui est le cas pour les gardes de 24 heures assurées par les SPP à la garde en caserne. Il a été fixé à 17 h 00 par la délibération du 19 décembre 2001.

La garde permanente des opérateurs et des chefs de salle s'effectue, quant à elle, en cycles de 12 heures. Ces personnels sont tenus de réaliser un minimum de 133 gardes de 12 heures.

Le document intitulé « bilan du temps de travail des SPP en cycle de garde » communiqué par le SDIS fait ressortir, pour l'année 2016, un objectif annuel moyen de 90,81 gardes de 24 heures (90,79 en 2015), non conforme au décret suscité qui fixe le nombre de gardes à effectuer à 94.

Le SDIS explique, dans ce même document, cet écart par SPP notamment par une perte de 3,65 gardes pour arrêt de travail, de 2 gardes pour congés hors période, de 0,94 garde en raison d'autorisations exceptionnelles, de 0,76 garde du fait du congé d'ancienneté ou encore de 0,29 pour les heures supplémentaires à récupérer.

Le même écart peut être constaté pour les PATS qui effectuent des gardes de 12 heures au centre de traitement de l'alerte²⁵. Ils feraient, en moyenne, 122 gardes alors qu'ils devraient en assurer 133.

2.6.3 Le temps consacré aux opérations

Le SDIS de l'Aisne n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre le nombre de « gardes blanches », c'est-à-dire sans intervention, et « d'astreintes sans rappel ».

²³ Par le jeu des durées d'équivalence, certains SDIS ont pu fixer un nombre de gardes de 24 heures supérieur. 96 dans le cas du SDIS du Finistère et jusqu'à 100 dans le cas du SDIS de Seine-et-Marne.

²⁴ Le report au 1^{er} juillet 2016 de cette mesure a été censuré par le Conseil d'Etat (CE, n° 375 534, du 3 novembre 2014). Cf. note du ministre de l'intérieur du 10 novembre 2014, sous la référence INTK14 222 88 J.

²⁵ Effectif de 27 ETP /3 294 (nombre de gardes de 12 h) = 122.

2.6.4 Le respect du temps de repos et du volume maximal d'activités

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompier professionnels fixe leur temps de travail et prévoit que le temps de présence de 24 h doit être obligatoirement suivi d'une interruption de service d'une durée au moins égale (article 3).

La note du SDIS du 1^{er} septembre 2015, conformément au texte précité, prévoit que : « les périodes de 24 h de garde doivent être également précédées d'un repos minimum de 11 h ». Elle précise que ces dispositions ne s'appliquent pas aux sapeurs-pompier volontaires qui ne sont pas soumis aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail.

Parmi les sapeurs professionnels, 205 sont également sapeurs-pompier volontaires.

En 2016, le total des indemnités versées²⁶ à ces sapeurs-pompier s'élève à 197 473 €. Ce montant fluctue par agent de 0,70 € à 6 200 €. Ainsi que le lui a préconisé l'inspection de Sécurité civile, le SDIS gagnerait à établir une doctrine d'emploi des SPP à double statut.

Afin de s'assurer du respect du temps de repos, il pourrait ainsi, comme dans d'autres SDIS, notamment interdire à un sapeur professionnel d'être sapeur volontaire dans le même centre de secours et encadrer le niveau de sollicitation du SPP en tant que SPV.

Recommandation n° 3 : encadrer les conditions d'emploi des sapeurs-pompier professionnels à double statut.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à intégrer les possibilités de double statut dans le règlement intérieur en cours de réalisation.

2.7 Les absences du service

Les accidents du travail sont en baisse pour les PATS et en hausse de 26 % pour les SPP. Ils passent, pour ces derniers, de 1 283 jours en 2011 à 1 622 jours en 2016.

La maladie ordinaire est en augmentation chez les PATS de 56 % tandis qu'elle diminue de 28 % pour les SPP. Les « autres congés » augmentent considérablement sur la période pour les sapeurs professionnels de 179 jours en 2011 à 1 264 en 2016. Selon le SDIS, cette situation serait due à la pratique du sport dans les centres.

²⁶ L'appellation « vacations » a cédé la place à « indemnités ».

Tableau n° 14 : Evolution du nombre de jour d'absence du service

Nature de l'absence du service	2011		2016		Évolution	
	PATS	SPP	PATS	SPP	PATS	SPP
Congés de maladie dont :						
- accidents du travail	150	1 283	50	1 622	- 33,33	126,42
- maladie professionnelle	0	515	0	243	0,00	- 47,18
- maladie ordinaire	677	3 026	1 057	2 173	156,13	- 71,81
- autres congés de maladie	1 040	179	562	1 264	- 54,04	706,15
Maternité, paternité, adoption	44	357	497	373	1 129,55	104,48
Fonctions électives ou syndicales	0	307	373	988	373,00	321,82
Faits de grève	0	0,71	1,5	3	1,50	422,54
Autres natures de congés	193,5	313	115	269,5	- 59,43	- 86,10
Total des jours d'absence hors formation	2 104,5	5 980,71	2 655,5	6 935,5	126,18	115,96
Formation	547	3 966	845	2 129	154,48	- 53,68
Total des jours d'absence formation comprise	2 651,5	9 946,71	3 500,5	9 064,5	132,02	- 91,13
Total des effectifs en ETP	80,8	353	82,9	342,6	102,60	- 97,05
Nombre de jours travaillés	214	214/ 95 gardes	215	215/ 94 gardes		
Taux global d'absence du service hors formation		/		/		/
Taux global d'absence du service formation comprise	/		/		/	

Source : données du SDIS.

Tableau n° 15 : Valorisation du nombre de jours d'absences

	SPP	PATS
Nombre total de jours d'absence hors formation	6 935	2 655
Conversion en ETP (1)	30,7	11,7
Valorisation (2)	618 412 €	236 753,2 €

Source : données du SDIS.

Nota : (1) = nombre de jours d'absence divisé par 226, soit le nombre de jours travaillés en 2016.

(2) coût moyen d'un agent en 2016 : 20 153 €.

Le nombre de jours d'absences peut être évalué à 11,7 ETP pour les personnels administratifs PATS et à 30,7 ETP pour les sapeurs professionnels.

Le président du SDIS, en réponse, fait valoir qu'une campagne de recensement des risques psychosociaux a été effectuée et indique poursuivre sa politique de lutte contre les accidents de service dus, notamment, au sport.

Recommandation n° 4 : renforcer la politique de prévention et de lutte contre l'absentéisme.

2.8 Les congés

En plus des congés réglementaires prévus par l'article 1er du décret du 26 novembre 1985 les agents du SDIS bénéficient de congés particuliers : le « mois du bon soldat » et le « congé d'ancienneté ».

2.8.1 Le « mois du bon soldat »

Mis en place par une annexe d'une convention de 2001²⁷, le « mois du bon soldat » est un congé supplémentaire d'un mois octroyé aux agents du centre de secours de Saint-Quentin lors de leur départ à la retraite.

Tableau n° 16 : Coût du « mois du bon soldat »

Année	Nombre d'agents	Montant
2011	3	9 802 €
2012	2	9 458 €
2013	4	18 750 €
2014	1	4 686,01 €
2015	6	23 451 €
2016	1	4 900 €
<i>Total</i>	17	71 049 €

Source : données SDIS 02.

Sur la période 2011 à 2016, le coût du « mois du bon soldat » s'est élevé à 71 049 € pour 17 agents. Pour la période 2017 à 2036, ce sont 27 agents en poste au centre de Saint-Quentin qui devraient partir à la retraite.

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit : « Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis

²⁷ La convention fixant les conditions de transfert des sapeurs-pompiers professionnels du centre de secours principal de Saint-Quentin de 2001 prévoit dans son article 7 : « Les sapeurs-pompiers professionnels transférés sont soumis au règlement intérieur et au régime de travail fixé par le Conseil d'administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Aisne. Toutefois, conformément à l'article 137 du règlement intérieur du Corps Départemental, les sapeurs-pompiers professionnels présents au Centre de Secours Principal de Saint-Quentin au 1^{er} janvier 2001 continuent à bénéficier du temps de travail, du régime de travail et des congés dont ils bénéficiaient avant transfert tels que décrits en annexe 6 à la présente convention, y compris le mois dit de "bon soldat" ».

L'annexe de la convention bipartite SDIS/communauté d'agglomération de Saint-Quentin précise que : « les sapeurs-pompiers, bénéficient, à l'instar de l'ensemble des personnels communautaires, d'un congé de fin de carrière. Ce congé d'une durée d'une journée par année de service dans la limite de 30 jours, est accordé aux sapeurs-pompiers ayant effectué au moins 5 ans de service effectif ».

du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ». Or, il n'y a pas de délibération du conseil d'administration sur le « mois du bon soldat ».

La chambre rappelle que l'octroi de ce congé du « mois du bon soldat » contrevient au principe d'égalité entre agents publics qui régit le fonctionnement des services publics. (CE, section, 9 mars 1951, n° 922004, société des concerts du conservatoire). « Il ne peut être légalement dérogé au principe d'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps que lorsque l'intérêt du service dans le corps de niveau hiérarchique supérieur l'exige » (CE 26 octobre 1979, n° 09573, Millan).

Rappel au droit n° 3 : mettre fin au versement du congé du « mois du bon soldat » (loi du 26 janvier 1984 et décret du 26 janvier 1984).

2.8.2 Les journées de congés supplémentaires pour ancienneté

Conformément à l'article 1er du décret du 26 novembre 1985, « *Tout fonctionnaire territorial en activité a droit [...], pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours ouvrés* ».

L'objectif de cette règle de calcul est de garantir à chacun une durée d'absence identique.

L'article 82 (concernant les SPP) et l'article 127 (concernant les PATS) du règlement intérieur du SDIS contreviennent à ce texte car ils prévoient : « *Une journée supplémentaire de congé pour ancienneté est accordée par tranche de cinq ans d'ancienneté à partir de la quinzième année de fonction publique, dans la limite de quatre jours. On entend par année de service les années effectuées au 1^{er} janvier de l'année concernée* ». Il convient donc d'y mettre un terme.

Pour la seule année 2016, le « congé ancienneté » a coûté 150 741 € au SDIS de l'Aisne.

Tableau n° 17 : Coût du « congé ancienneté »

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Equivalents temps plein</i>	2,65	2,64	2,75	2,82	2,87	2,9
<i>Coût ETP chargé (en €)</i>	46 846,78	47 678,97	48 911,61	50 061,45	51 246,05	51 979,66
<i>Coût de la mesure (en €)</i>	124 143,97	125 872,48	134 506,93	141 173,29	147 076,16	150 741,01

Source : données du SDIS.

Rappel au droit n° 4 : mettre fin au « congé ancienneté » (loi du 26 janvier 1984 et décret du 26 janvier 1984).

L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse aux observations provisoires, à supprimer les congés d'ancienneté dans le nouveau règlement intérieur qui entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.8.3 Les autorisations d'absence

Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service.

Tableau n° 18 : Les autorisations d'absence

Événements	Nbre jours accordés	Équivalent garde 12	Équivalent garde 24	Pièces à joindre
<i>Naissance (père)</i>	3 +11 calendaires	7	5	certificat naissance
<i>Adoption (père ou mère)</i>	10 semaines	33,5	2,5	certificat adoption
<i>Mariage</i>	5 jours	3,5	2,5	certificat mariage
<i>Mariage d'un enfant</i>	3 jours	2	1,5	certificat mariage
<i>Décès ou maladie (père, mère, conjoint, ou d'un enfant, beaux parents, frères et sœurs),</i>	3 jours	2	1,5	bulletin décès
<i>Décès membre proche famille</i>	jour des obsèques	jour des obsèques	jour des obsèques	bulletin décès
<i>Examen spécialiste pour l'agent (hors départ)</i>	1 jour/an	1 garde/an		attestation médecin
<i>Garde enfant malade</i>	12 jours	8		certificat médical ou attestation nécessitant présence parents
<i>Don du sang</i>	4 h le jour du don	4 h le jour du don		certificat du centre de transfusion
<i>Concours ou examen FPT 1</i>	1 jour, 1 jour	1 garde, 1 garde		convocation
<i>Autres concours</i>	1 jour/an	1 garde		convocation
<i>Déménagement</i>	2 jours par an dont au moins un le jour du déménagement	1,5		changement adresse
<i>Rentrée scolaire maternelle et élémentaire</i>	1 h le jour de la rentrée	1 h le jour de la rentrée		

Source : SDIS 02.

Pour les PATS, les autorisations d'absence sont accordées en jours, et pour les SPP, en gardes de 12 h pour ceux qui travaillent au CTA et en garde de 24 h pour ceux qui font des gardes en caserne. Les autorisations d'absence en nombres de gardes sont plus avantageuses que celles en jours calendaires.

Tableau n° 19 : Nombre d'autorisations d'absence dispensées

	Nombre de G24h dispensées	Nombre d'agents concernés	Nombre d'agents ayant pris le maximum
Mariage agent	5,5	3	1
Mariage enfant	0	-	-
Adoption	0	-	-
Naissance	85	18	17
Décès - Maladie grave parent	13,5	11	-
Examen chez spécialiste	16	17	15
Concours	11,5	17	3
Enfant malade	71	51	0
Déménagement	16,5	17	15
Don du sang	0,16	1	1
Décès d'un proche	12	13	-
Rentrée scolaire	0,16	4	4
Réserviste (Défense)	0	-	-

Sources : SDIS 02.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2011 et 2016, les charges de personnel ont évolué moins rapidement au service départemental de l'Aisne que dans les SDIS de même catégorie au niveau national (+ 5,98 % contre + 9,48 %).

Les effectifs physiques des sapeurs professionnels ont baissé d'1,13 % entre 2011 et 2015 (- 3,11 % entre 2011 et 2016). Ceux des sapeurs volontaires ont augmenté d'1,18 % de 2011 à 2015 (+ 0,62 % de 2011 à 2016) alors qu'au niveau national est constaté l'inverse, ce qui traduit une volonté de favoriser le volontariat.

Le SDIS ne dispose pas de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. La chambre l'invite à s'en doter de manière à permettre une meilleure organisation des centres de secours.

Il existe, par ailleurs, une distorsion entre les emplois budgétaires ouverts et les emplois pourvus.

Divers défraiements (indemnités et avantages en nature) ne respectent pas les textes en vigueur. Enfin, le SDIS a mis en place, en sus des congés légaux, des congés spécifiques comme le « mois du bon soldat » et des congés supplémentaires pour ancienneté, alors même que le nombre de gardes à effectuer annuellement par agent n'est pas respecté. Il convient d'y mettre fin.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

3.1 L'absence de convention avec le département et de rapport annuel sur l'évolution des ressources et des charges

Selon l'article L. 1424-35 du CGCT, « *La contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil départemental au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci. Les relations entre le département et le service départemental d'incendie et de secours et, notamment, la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle* ».

Les conventions bilatérales entre les SDIS et les départements ont pour objectif d'assurer une meilleure transparence, une meilleure maîtrise des coûts de gestion ainsi que le maintien d'une capacité opérationnelle adaptée aux risques. Le service départemental de l'Aisne n'a pas été en mesure de produire la convention pluriannuelle prévue par les textes, ni d'ailleurs un rapport annuel sur l'évolution des ressources et des charges.

Rappel au droit n° 5 : réaliser un rapport annuel sur l'évolution des ressources et des charges et élaborer une convention pluriannuelle avec le département (article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales).

Le président du SDIS s'engage, dans sa réponse aux observations provisoires, à présenter le rapport cité ci-dessus dans le cadre de l'adoption du compte administratif 2017 et à conclure une convention avec le département de l'Aisne en 2018 couvrant la période 2019-2021.

3.2 Le rapport sur les orientations budgétaires

La procédure d'élaboration du budget et le contenu des documents financiers sont conformes aux textes en vigueur, à l'exception du rapport d'orientations budgétaires.

L'article L. 3241-1 du CGCT prévoit que les dispositions relatives aux finances des services départementaux d'incendie et de secours sont celles fixées pour les finances du département. Le SDIS, pour adopter son budget, doit donc suivre les mêmes règles que celles qui s'appliquent au département.

Or, depuis la loi du 7 août 2015, l'article L. 3312-1 du CGCT dispose que « *Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution*

prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail (...). Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret ».

L'article D. 3312-12 3° du CGCT, créé par le décret de 24 juin 2016, précise les informations devant figurer dans le rapport d'orientations budgétaires dont celles relatives « à la structure et à la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

Les orientations budgétaires du SDIS de l'Aisne se limitent à deux pages, qui ne répondent pas aux obligations ci-dessus énoncées. À titre d'exemple, dans le rapport d'orientations budgétaires 2017 ne figurent ni l'encours de la dette, ni l'évolution des effectifs. En outre, il ne présente aucune mention sur la section d'investissement, alors que l'article D. 3312-12 du CGCT prévoit que ce document doit inclure « 1° (...) les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement (...). 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ».

Le SDIS doit présenter son rapport d'orientations budgétaires conformément aux articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 6 : présenter le rapport d'orientations budgétaires conformément aux articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales.
--

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du SDIS de l'Aisne indique avoir déjà tenu compte des observations de la chambre lors de l'examen du rapport d'orientations budgétaires 2018, à l'exception de la partie relative aux ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les informations figurant dans le rapport d'orientations budgétaires sont insuffisantes au regard des prescriptions mentionnées aux articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales. Il convient d'y remédier rapidement afin d'apporter une information de qualité aux membres du conseil d'administration.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

La comptabilité des SDIS est soumise à l'instruction budgétaire et comptable M61.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a confirmé l'exigence de fiabilité des comptes en insérant l'article 47-2 qui dispose que « *les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Comme le permettent les articles L. 3312-4 et R. 3312-3 du CGCT, le SDIS recourt aux autorisations de programme et aux crédits de paiement en se basant sur son règlement financier et budgétaire établi en novembre 2007. Chaque opération d'investissement fait l'objet d'une autorisation de programme.

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses d'investissement engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. Ils n'appellent pas d'observation.

Les opérations portant sur les cessions d'immobilisations, les opérations à classer ou à régulariser, la procédure de neutralisation budgétaire de l'amortissement des bâtiments publics, les opérations budgétaires, les rattachements des charges et des produits de la section de fonctionnement ont également été vérifiées et n'appellent pas d'observation particulière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes du SDIS présentent une assurance raisonnable de fiabilité.

5 L'ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 L'analyse rétrospective

Le SDIS est doté d'un seul budget principal.

Sur la période 2011 à 2016, les taux moyens de réalisation des prévisions budgétaires sont tout à fait satisfaisants, de 93 % en dépenses et de 99 % en recettes pour la section de fonctionnement et de 93 % et 95 % pour la section d'investissement, y compris les restes à réaliser.

5.1.1 Les produits et les charges

Sur la période 2011 à 2016, l'évolution des charges et des produits de gestion est contenue. Les premières connaissent une évolution annuelle moyenne de 0,8 % et les seconds de - 0,2 %.

Les produits de l'établissement oscillent entre 39 M€ et 41,1 M€ entre 2011 et 2015, puis diminuent en 2016 à 38,7 M€. Situées à 34 M€ en 2011, les charges augmentent à 36 M€ en 2015 puis s'établissent à 35,8 M€ en 2016.

En comparant les variations d'une année sur l'autre, exception faite de 2013, les produits ont augmenté de manière plus importante que les charges de 2011 à 2014. La tendance s'inverse en 2015 avec un taux de + 0,8 % pour les produits et + 3,83 % pour les charges. En 2016, les produits baissent de - 4,36 %, plus rapidement que les charges - 1,54 %.

L'excédent brut de fonctionnement ne cesse de diminuer depuis 2015 ; de 5,19 M€ en 2014, il baisse à 2,96 M€ en 2016, soit de 43 %.

Tableau n° 20 : Evolution des produits et des charges de fonctionnement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	38 507 437	38 892 742	39 277 364	39 629 537	39 786 903	37 844 306	- 0,3 %
+ Ressources d'exploitation	575 043	2 229 392	493 939	593 940	760 012	936 680	10,2 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	NC
= Produits de gestion (A)	39 082 480	41 122 134	39 771 303	40 223 477	40 546 915	38 780 986	- 0,2 %
Charges à caractère général	6 335 277	6 929 250	6 770 140	5 991 747	6 560 939	6 209 546	- 0,4 %
+ Charges de personnel	27 681 130	27 997 116	27 912 392	28 716 534	29 498 230	29 335 128	1,2 %
+ Subventions de fonctionnement	74 300	74 300	81 800	75 800	80 800	115 800	9,3 %
+ Autres charges de gestion	245 885	230 449	240 844	245 693	230 798	151 688	- 9,2 %
= Charges de gestion (B)	34 336 592	35 231 116	35 005 176	35 029 774	36 370 768	35 812 162	0,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 745 888	5 891 019	4 766 127	5 193 702	4 176 148	2 968 824	- 9,0 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

NC : non connu.

5.1.1.1 Les produits

Les ressources du SDIS proviennent à 98 % des ressources institutionnelles composées pour 52 % de la contribution du conseil départemental de l'Aisne et pour 48 % des contingents des structures communales. Au niveau national, la part départementale s'élève à 54 % des ressources de fonctionnement pour les SDIS de 2ème catégorie et la proportion des contingents communaux et intercommunaux à 45 %.

En 2016, l'établissement a mis en place de nouvelles modalités de calcul des contingents des communes et établissements publics de coopération intercommunale prenant en compte désormais, outre le nombre d'habitants, le potentiel financier, le nombre d'interventions et l'emploi par ces collectivités d'un sapeur-pompier volontaire.

Afin de tempérer l'incidence de cette réforme pour ses contributeurs, et compte tenu de l'existence d'excédents cumulés reportés importants (5 M€), le conseil d'administration a décidé, en décembre 2015, de réduire l'enveloppe des recettes institutionnelles de 5 % pour 2016.

S'agissant des participations des communes et établissements publics de coopération intercommunale, la variation annuelle moyenne de ces contingents est de - 0,3 % sur la période, soit une évolution maîtrisée au regard des données nationales des SDIS de même catégorie, en augmentation moyenne d'1,1 % par an.

Concernant la participation départementale, celle-ci baisse annuellement de 0,40 % en moyenne sur la période, contrairement aux départements de même strate où elle croît de 2,1 %.

5.1.1.2 Les charges

Les charges de gestion augmentent en moyenne de 0,8 % par an sur la période alors qu'au niveau national, pour les SDIS de 2ème catégorie, cette évolution est d'1,3 %.

Les charges de personnel, qui représentent 81,91 % des charges de gestion en 2016, sont situées en deçà de la moyenne nationale des SDIS de catégorie 2 (83 %). Elles ont évolué d'1,17 % par an en moyenne sur la période, soit une progression inférieure à celle des SDIS de même catégorie (+ 1,8 %).

Les charges à caractère général (17,34 % des charges de gestion en 2016) baissent de 0,4 % par an en moyenne sur la période et diminuent moins rapidement que dans les SDIS comparables (- 1,1 % par an en moyenne).

5.1.2 L'autofinancement et les résultats

Tableau n° 21 : Résultats et autofinancement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	4 745 888	5 891 019	4 766 127	5 193 702	4 176 148	2 968 824	- 9,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,1 %</i>	<i>14,3 %</i>	<i>12,0 %</i>	<i>12,9 %</i>	<i>10,3 %</i>	<i>7,7 %</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 339 052	- 750 157	- 828 835	- 766 622	- 717 505	- 672 525	14,7 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	89 288	83 072	67 596	53 794	37 109	11 103	- 34,1 %
CAF brute	4 496 124	5 223 935	4 004 889	4 480 875	3 495 752	2 307 402	- 12,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,5 %</i>	<i>12,7 %</i>	<i>10,1 %</i>	<i>11,1 %</i>	<i>8,6 %</i>	<i>5,9 %</i>	
- Dot. nettes aux amortissements	3 389 270	3 592 282	3 755 805	4 190 943	4 708 869	4 743 920	7,0 %
+ Neutralisation des amortissements	12 055	36 671	7 465	7 514	540 175	571 934	116,4 %
Résultat section de fonctionnement	1 118 910	1 668 324	256 548	297 446	- 672 941	- 1 864 584	NC

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion. CAF : capacité d'autofinancement.

La capacité d'autofinancement brute passe de 5,2 M€ en 2012 à 3,5 M€ en 2015 puis à 2,3 M€ en 2016. Malgré cela, elle couvre tous les ans l'annuité en capital de la dette, qui augmente pourtant régulièrement. Parallèlement, la capacité d'autofinancement nette diminue de façon significative. En 2016, elle représente ainsi, avec 1,4 M€, moins d'un tiers du montant atteint en 2011.

Les dotations aux amortissements sont en augmentation continue de 3,3 M€ en 2011 à 4,7 M€ en 2016, soit 7 % de hausse annuelle moyenne, du fait de l'accroissement du patrimoine immobilier. Les immobilisations propres du SDIS doublent ; elles passent de 28,6 M€ en 2011 à 57,4 M€ en 2016.

Le SDIS pratique la neutralisation de ses amortissements comme l'y autorise la nomenclature comptable M61²⁸. Les neutralisations réalisées en 2016 atteignent 571 934 €.

Tableau n° 22 : Evolution des résultats de la section de fonctionnement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat de fonctionnement reporté n-1 en 002	3 717 595	4 633 919	4 643 722	4 900 270	5 197 716	4 524 774	2 660 190
Résultat de l'exercice	1 118 910	1 668 324	256 548	297 446	- 672 941	- 1 864 584	
Résultat cumulé	4 836 505	6 302 243	4 900 270	5 197 716	4 524 774	2 660 190	
Évolution résultat cumulé n/n-1		30 %	- 22 %	6 %	- 13 %	- 41 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et délibérations d'affectation du résultat.

Le résultat de la section de fonctionnement, excédentaire en 2011 avec 1,1 M€, atteint près d'1,7 M€ en 2012, chute à 0,2 M€ en 2013 et devient déficitaire à compter de 2015 avec - 0,6 M€. Le déficit se creuse encore entre 2015 et 2016 puisqu'il est triplé, s'établissant à - 1,8 M€.

Toutefois, le résultat cumulé reste excédentaire sur l'ensemble de la période. En 2011, il s'élève à 4,8 M€, mais en 2016 il n'est plus que de 2,6 M€. Cette baisse s'explique, suite au précédent contrôle de la chambre, par la limitation de l'augmentation des financements institutionnels.

²⁸ Tome 2, titre 3, chapitre 6 : en contrepartie d'un champ d'amortissement élargi, l'établissement peut, après avoir inscrit les opérations relatives à l'amortissement des immobilisations et l'ensemble des autres dépenses et recettes du budget, corriger un éventuel déséquilibre budgétaire en utilisant cette procédure de neutralisation.

5.1.3 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période 2011 à 2016 s'élèvent à 41,4 M€. Elles passent de 12,4 M€ à 2,7 M€, soit une baisse de 78 % sur la période.

Tableau n° 23 : L'investissement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	4 496 124	5 223 935	4 004 889	4 480 875	3 495 752	2 307 402	24 008 124
- Annuité en capital de la dette	537 524	432 379	786 997	813 683	841 595	870 686	4 282 863
= CAF nette ou disponible (C)	3 958 601	4 791 555	3 217 892	3 667 192	2 654 158	1 436 717	19 725 261
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 625 336	2 164 757	1 525 372	941 556	871 500	814 676	7 943 197
+ Subventions d'investissement reçues	172 170	523 081	329 484	265 599	5 408	0	1 295 741
+ Produits de cession	29 379	13 750	16 822	64 564	10 950	34 169	169 634
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1 826 885	2 701 588	1 871 678	1 271 719	887 858	848 845	9 408 572
= Financement propre disponible (C+D)	5 785 486	7 493 144	5 089 570	4 938 911	3 542 015	2 285 562	29 133 833
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	46,5 %	75,9 %	82,9 %	93,6 %	71,0 %	83,8 %	70,3 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 429 566	9 870 162	6 142 534	5 279 073	4 989 921	2 726 888	41 438 144
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	297 399	82 393	0	0	7 964	1 590 334	1 978 091
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	76 399	259 998	0	- 1 569 592	- 1 233 195
- Participations et investissements financiers nets	- 810	- 833	0	0	0	- 638	- 2 281
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 6 940 669	- 2 458 579	- 1 129 363	- 600 160	- 1 456 724	- 461 431	- 13 046 926
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 940 669	- 2 458 579	- 1 129 363	- 600 160	- 1 456 724	- 461 431	- 13 046 926
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 800 000	5 000 000	0	0	0	0	12 800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	859 331	2 541 421	- 1 129 363	- 600 160	- 1 456 724	- 461 431	- 246 926

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Le financement propre disponible a permis de couvrir en moyenne près de 70 % des dépenses d'équipement sur la période, soit entre 46 et 94 % selon les années.

Si la part du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) du SDIS, avec 27 %, est supérieure à ce qui est observé au niveau national pour les SDIS de 2ème catégorie (21 %), celle des subventions d'investissement reçues est plus faible. En effet, alors que celles perçues par les autres SDIS représentent 23 % du financement propre disponible, au service départemental de l'Aisne, elles ne sont que de 4 %. La part de la capacité d'autofinancement nette est de 68 % pour le SDIS de l'Aisne contre 54 % au niveau national pour les établissements de même catégorie entre 2011 et 2015.

71 % des dépenses d'investissement cumulées sur la période proviennent du plan annuel d'équipement et du programme ANTARES²⁹ qui s'est achevé en 2014. Les constructions de centres de secours représentent 16 %, les travaux de pérennisation 7 % et les aménagements 6 %.

La seconde phase du plan pluriannuel immobilier 2011-2014 a prévu la construction de sept centres : les quatre centres de secours de la Ferté-Milon, Montcornet, Viels-Maisons et Vervins, et les trois centres de première intervention de Watigny, Saint-Eugène et Origny-en-Thiérache.

Les crédits de paiements consommés dans le cadre de ces opérations révèlent que le SDIS rencontre des difficultés pour respecter les délais. Pour la construction du CS de la Ferté-Milon, seuls 426 178 € sont dépensés en 2016. Pour celle du CPI de Viels-Maisons, le réalisé s'élève, au 31 décembre 2016, à seulement 75 012 €. Certains travaux ont été repoussés à 2018 : Montcornet pour 502 600 €, Watigny pour 330 000 € et Saint-Eugène pour 211 300 €.

Le besoin de financement diminue annuellement sur la période (sauf en 2015). Il passe de 6,9 M€ en 2011 à 0,4 M€ en 2016. Le montant cumulé de ce besoin sur la période est de 13 M€. Il a été financé par l'emprunt à hauteur de 12,8 M€.

5.1.4 La dette

L'encours de la dette, qui ne comporte pas de risque au sens de la classification de la charte Gissler³⁰, est en augmentation de près d'1,3 M€ sur la période 2011 à 2016. Il passe ainsi de 15 M€ à 16,279 M€. Le taux d'intérêt apparent de la dette se situe aux alentours de 4 % depuis 2012. Il est supérieur à celui des SDIS de 2ème catégorie (environ 3 % sur la période).

Sur les huit contrats de prêt en cours au 1^{er} janvier 2017, cinq ont été conclus pendant la période d'examen. Les trois autres ont été contractés en 2010. Ils ont été motivés par le financement du programme immobilier. Aucun emprunt n'a été souscrit depuis 2012.

²⁹ ANTARES est l'acronyme de « adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours ». Il s'agit du réseau numérique des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile : les SDIS, la police, le SAMU l'utilisent afin de permettre l'interopérabilité de ces services.

³⁰ La charte Gissler formalise l'engagement pris par les banques de mieux informer les collectivités sur le degré de risque des produits qu'elles proposent. Elle comporte une classification portant sur le calcul de la formule, noté de 1 (risque faible) à 6 (risque élevé) et sur la structure de la formule notée de A (risque faible) à E (risque élevé).

La capacité de désendettement, exprimée en années³¹, est de 3,3 ans en 2011 et 4,9 ans en 2015. En 2016, avec une capacité d'autofinancement brute diminuée d'un tiers par rapport à 2015 et une annuité en capital de la dette qui augmente de plus de 3 % par an depuis 2013, la capacité de désendettement se dégrade pour atteindre une durée de 7,1 ans.

5.1.5 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global, après une reconstitution en 2011 et 2013, s'érode de 2,6 % par an en moyenne pour s'établir à 7,8 M€ en 2016. Cet indicateur est considéré comme correct entre 30 et 90 jours de charges courantes. Celui du SDIS représente 78,7 jours fin 2016.

La trésorerie diminue annuellement depuis 2012 et passe de 11,2 M€ à 7,4 M€ en 2016. Une trésorerie comprise entre 30 et 90 jours de charges courantes est a priori suffisante. Celle du SDIS est de 73,8 jours fin 2016.

5.1.6 La problématique persistante des carences ambulancières et des transports pour le compte des services mobiles d'urgence et de réanimation

À côté des ressources institutionnelles, le SDIS perçoit des ressources d'exploitation. Le recouvrement de ces recettes issues des interventions soumises à facturation, lorsque le SDIS intervient hors du périmètre de ses missions de service public, est parfois difficile.

Le service départemental d'incendie et de secours n'est, en effet, tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L. 1424-2 du CGCT³².

Sinon, une participation aux frais peut être demandée, en application de l'article L. 1424-42 du même code, qui dispose : « *S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence. Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une*

³¹ Dettes/CAF brute.

³² Article L. 1424-2 : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :*
 1° *La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;*
 2° *La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;*
 3° *La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;*
 4° *Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »*

convention entre le service départemental d'incendie et de secours et l'hôpital siège du service d'aide médicale d'urgence, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale ».

Ce type d'interventions a augmenté de 10,2 % sur la période, pour atteindre 936 680 € en 2016, contre une hausse de 4,7 % pour les SDIS de même catégorie.

5.1.6.1 Les carences ambulancières

Le service d'aide médicale d'urgence (SAMU) régule les appels reçus au « 15 » et au « 112 », mais également ceux reçus par le SDIS.

Il détermine alors les moyens à engager, soit en faisant appel à des ambulances privées, soit en s'adressant aux sapeurs-pompiers.

En cas de carence des ambulances privées, le SAMU peut demander au SDIS de réaliser l'intervention, laquelle donne lieu à indemnisation de la part du centre hospitalier, siège du SAMU, qui se voit déléguer les crédits correspondants par l'agence régionale de santé. La prise en compte des indisponibilités ambulancières d'une année étant réalisée à partir de la déclaration faite par le centre hospitalier auprès de l'agence régionale de santé l'année suivante, les crédits relatifs aux carences de l'année N sont délégués en année N+1.

Le département de l'Aisne dispose d'un SAMU centralisé au centre hospitalier de Laon. Le nombre de carences ambulancières a augmenté de 81 % de 2013 à 2016, passant de 2 840 à 5 146. Le service départemental de l'Aisne réalise ainsi deux fois plus d'interventions de ce type que les SDIS de 2ème catégorie.

Ces interventions lui sont remboursées avec retard par l'hôpital.

En dépit de l'existence d'un tarif fixé par arrêté ministériel et d'une convention tripartite entre le SDIS, l'établissement de santé et l'association des transports sanitaires urgents, une facture de 43 855 € n'était, ainsi, toujours pas honorée en juin 2017 pour des interventions réalisées en 2013 et au demeurant non contestées par le centre hospitalier de Laon.

5.1.6.2 Les interventions effectuées pour le compte du SMUR

Les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) interviennent avec des véhicules légers pour acheminer les équipes médicales. Ils utilisent parfois également les véhicules de secours des SDIS pour assurer le transport des patients. Dans ces derniers cas, les transports sont réalisés sans contrepartie financière au profit du SDIS alors même que les centres hospitaliers, sièges des SMUR, sont financés par l'agence régionale de santé, pour leurs sorties, dans le cadre de la dotation « missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation ».

Le département de l'Aisne compte sept SMUR. Fin 2015, le SDIS de l'Aisne ainsi que les quatre autres SDIS de la région Hauts-de-France ont décidé de proposer une convention aux centres hospitaliers afin d'obtenir le remboursement de leurs frais. Elle prévoit une indemnisation forfaitaire par intervention³³.

³³ 40 % de 865 €, ce qui correspond au coût moyen d'une intervention pour secours à personne selon un rapport de l'inspection générale des affaires sociales de juin 2014.

Ce projet de convention commune a été transmis aux centres hospitaliers en juin 2016 avec les titres de recettes des interventions réalisées au dernier trimestre 2016 et au premier semestre 2017, pour un montant global de 751 858 € correspondant à 2 173 sorties. Les sommes réclamées sont contestées à la fois par l'agence régionale de santé et les hôpitaux, lesquels ont d'ailleurs refusé de signer ladite convention, faute de consensus sur les bases de tarification.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la directrice de l'agence régionale de santé Hauts-de-France précise que « le règlement de cette problématique ne peut trouver une issue favorable que sur une base nationale et interministérielle ».

Au final, le retard de paiement dans le cas des carences ambulancières et l'absence d'indemnisation dans le cas de transports assurés pour le compte des SMUR font peser une charge non négligeable sur les finances du SDIS.

5.2 Le budget 2017

L'article L. 1612-4 du CGCT dispose que « *le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* ». Une recette doit donc être certaine pour être inscrite au budget.

Le budget primitif 2017 s'équilibre à 54 138 368,43 €, avec 43 460 404,93 € pour la section de fonctionnement (dont 2 663 782,93 € de résultat de fonctionnement reporté) et 10 677 963,50 € pour la section d'investissement (dont 5 206 463,50 € de solde d'exécution reporté).

Ces montants ont légèrement évolué suite au vote du budget supplémentaire pour atteindre 54 267 321,34 €, soit 43 547 021,69 € en fonctionnement (dont un résultat reporté réajusté à 2 660 190,47 €) et 10 720 299,65 € en investissement.

Le résultat d'exécution provisoire arrêté au 31 décembre 2017, comprenant les excédents cumulés reportés, présenterait un excédent de 8 288 159,61 €³⁴. Hors excédents reportés, le résultat de l'exercice 2017 s'élèverait à 421 505,64 € avec un déficit de 586 543,20 € pour la section de fonctionnement et un excédent de 1 008 048,84 € pour la section d'investissement (cf. annexe).

Or, une partie des recettes (1,3 M€) repose sur le projet de la convention commune adressé aux centres hospitaliers en juin 2016, précédemment évoqué.

S'agissant des dépenses d'équipement prévues, elles comprennent 4,3 M€ de restes à réaliser et 4,8 M€ de propositions nouvelles, dont 1,5 M€ au titre de la construction d'un atelier départemental. Ces prévisions semblent ambitieuses car, à la fin 2017, aucun mandat ou engagement n'était encore intervenu. Les restes à réaliser en dépenses s'élèveraient à 6 117 704,87 €. Il n'y en aurait pas en recettes.

³⁴ En recettes = 54 851 854,01 € (44 091 067,34 € + 10 760 786,67 €)
 En dépenses = 46 563 694,40 € (42 017 420,07 € + 4 546 274,33 €)
 Soit un résultat d'exécution arrêté au 31 décembre 2017 de 8 288 159,61 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période 2011 à 2016, la situation financière du SDIS se dégrade progressivement, en dépit d'une baisse sensible et continue des investissements réalisés.

Parallèlement, l'encours de dette, en augmentation d'1,3 M€, représente 42 % des produits de gestion en 2016.

Depuis 2015, le SDIS est confronté à un résultat déficitaire auquel il fait face grâce aux reports à nouveau excédentaires des exercices précédents, situation qui n'est nullement pérenne.

*

* *

Annexe – Prévisions budgétaires et résultat d'exécution provisoire (au 31/12/2017)

Section de fonctionnement

	Chapitre	Dépenses section de fonctionnement	Prévisions 2017	Exécuté au 31/12/2017	Ecart prévisions/ Exécuté 2017
Dépenses de fonctionnement	011	Charges à caractère général	6 715 996	6 318 968	94,09 %
	012	Charges de personnel, frais assimilés	30 580 600	29 736 739	97,24 %
	65	Autres charges de gestion courante (sauf 656)	225 000	214 224	95,21 %
	656	Frais de fonctionnement groupes d'élus	5 000	4 150	82,99 %
	Total des dépenses de gestion courante		37 526 596	36 274 081	96,66 %
	66	Charges financières	661 700	634 344	95,87 %
	67	Charges exceptionnelles	28 672	20 540	71,64 %
	022	Dépenses imprévues	238 748		0,00 %
	Total des dépenses réelles de fonctionnement		38 455 716	36 928 964	96,03 %
	023	Virement à la section d'investissement			
	042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	5 091 306	5 088 456	99,94 %
	043	Opé. D'ordre à l'intérieur de la sect. Fonct.			
	Total des dépenses d'ordre de fonctionnement		5 091 306	5 088 456	99,94 %
	TOTAL		43 547 022	42 017 420	96,49 %
	D002	Résultat reporté			
TOTAL des dépenses de fonctionnement		43 547 022	42 017 420	96,49 %	
Recettes de fonctionnement	013	Atténuation de charges	330 000	439 665	133,23 %
	70	Produits de services, du domaine et ventes	1 820 000	2 169 925	119,23 %
	74	Dotations et participations	37 990 582	37 993 320	100,01 %
	75	Autres produits de gestion courante	3 500	18 440	526,85 %
	Total des recettes de gestion courante		40 144 082	40 621 350	101,19 %
	76	Produits financiers	-	-	
	77	Produits exceptionnels	49 442	116 224	235,07 %
	78	Reprises provisions semi-budgétaires			
	Total des recettes réelles de fonctionnement		40 193 524	40 737 575	101,35 %
	042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	693 308	693 302	100,00 %
	043	Opé. D'ordre à l'intérieur de la sect. Fonct.			
	Total des recettes d'ordre de fonctionnement		693 308	693 302	100,00 %
	TOTAL		40 886 831	41 430 877	101,33 %
R002	Résultat reporté	2 660 190	2 660 190	100,00 %	
TOTAL des recettes de fonctionnement		43 547 022	44 091 067	101,25 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des prévisions 2017 et de l'état d'exécution provisoire au 31 décembre 2017.

Section d'investissement

	Chapitre	Dépenses section d'investissement	Prévisions 2017	Exécuté au 31/12/2017	Ecart prévisions/ Exécuté 2017
Dépenses d'investissement	16	Remboursement d'emprunts	901 350	901 323	100,00 %
		Programmes d'équipement	9 125 642	2 951 649	32,34 %
	020	Dépenses imprévues			
		Total des dépenses réelles d'investissement	10 026 992	3 852 972	38,43%
	040	Opérations d'ordre entre sections	693 308	693 302	100,00 %
	041	Opérations patrimoniales			
		Total des dépenses d'ordre d'investissement	693 308	693 302	100,00%
	D 001	Résultat reporté			
		TOTAL des dépenses d'investissement	10 720 300	4 546 274	42,41%
	Recettes d'investissement	10	Dotations, fonds divers et réserves	448 280	465 855
23		Immobilisations en cours		12	
27		Autres immobilisations financières			
		Total des recettes réelles d'investissement	448 280	465 867	103,92%
024		Produits de cession d'immobilisations	- 25 750		0,00 %
040		Opérations d'ordre entre sections	5 091 306	5 088 456	99,94 %
041		Opérations patrimoniales			
		Total des recettes d'ordre d'investissement	5 065 556	5 088 456	100,45%
R 001		Résultat reporté	5 206 464	5 206 464	100,00 %
	TOTAL des recettes d'investissement	10 720 300	10 760 787	100,38%	

Source : chambre régionale des comptes à partir des prévisions 2017 et de l'état d'exécution provisoire au 31 décembre 2017



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) DE L' AISNE

Exercices 2011 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Jacques Thomas : pas de réponse,
- M. Thierry Thomas : pas de réponse,
- M. Nicolas Fricoteaux : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

Mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr