



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne, Rhône-Alpes

La Présidente

Lyon, le 2 septembre 2013

N° _____

Recommandée avec A.R.

REF : ma lettre n° D131687 du 11 juillet 2013

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du service départemental d'incendie et de secours de la Drôme au cours des exercices 2006 à 2011.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Drôme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Catherine de Kersauson

Monsieur Pascal PERTUSA
Président du conseil d'administration du service
départemental d'incendie et de secours de la Drôme
235 route de Montélier
26000 VALENCE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
LA DROME**

(Département de la Drôme)

Exercices 2006 à 2011

SOMMAIRE

| | | |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1- | <u>PROCEDURE</u> | 7 |
| 2- | <u>PRESENTATION DU SDIS</u> | 7 |
| 3- | <u>LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL</u> | 8 |
| 3.1- | Le conseil d'administration du SDIS (CASDIS) et son bureau..... | 8 |
| 3.2- | Les indemnités versées aux élus..... | 8 |
| 4- | <u>L'ORGANISATION TERRITORIALE ET OPERATIONNELLE</u> | 9 |
| 4.1- | L'organisation du corps départemental | 9 |
| 4.2- | Les groupements | 9 |
| 4.3- | Les centres d'incendie et de secours | 10 |
| 4.3.1- | Le classement administratif..... | 10 |
| 4.3.2- | L'évolution du réseau..... | 10 |
| 4.3.3- | L'activité..... | 12 |
| 4.3.4- | La couverture opérationnelle..... | 13 |
| 4.3.5- | La disponibilité opérationnelle des sapeurs-pompiers | 13 |
| 4.4- | L'organisation de la garde et des départs en intervention..... | 14 |
| 4.4.1- | Les évolutions du dispositif de la garde..... | 14 |
| 4.4.2- | La pratique des départs en intervention | 15 |
| 4.5- | La mutualisation des équipes spécialisées..... | 16 |
| 4.6- | La coordination du secours avec les autres acteurs du secours sanitaire .. | 16 |
| 4.6.1- | L'articulation avec le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS)..... | 16 |
| 4.6.2- | Les relations avec le SAMU | 16 |
| 5- | <u>LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE PLANIFICATION</u> | 17 |
| 5.1- | Le pilotage de l'activité..... | 17 |
| 5.2- | Les documents relatifs à la planification..... | 18 |
| 5.2.1- | Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR) | 18 |
| 5.2.2- | Les autres outils internes de planification..... | 18 |
| 5.2.3- | La convention pluriannuelle entre le SDIS et le département | 19 |
| 6- | <u>LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE</u> | 19 |
| 6.1- | La fiabilité des comptes..... | 19 |
| 6.1.1- | La comptabilité patrimoniale | 19 |
| 6.1.2- | Les régies | 20 |
| 6.2- | La qualité de l'information financière | 20 |
| 6.2.1- | Les annexes aux documents budgétaires | 20 |
| 6.2.2- | La prospective financière | 21 |
| 7- | <u>LA SITUATION FINANCIERE</u> | 22 |
| 7.1- | La section de fonctionnement..... | 22 |
| 7.1.1- | Les charges | 22 |
| 7.1.2- | Les produits | 23 |
| 7.2- | L'autofinancement | 25 |
| 7.3- | La section d'investissement..... | 26 |
| 7.3.1- | Les dépenses | 26 |
| 7.3.2- | Le financement des investissements | 27 |

| | | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.4- | La dette financière | 27 |
| 7.4.1- | L'évolution de l'encours et de la capacité de désendettement..... | 27 |
| 7.4.2- | Le profil de la dette | 28 |
| 7.4.3- | Les délégations du conseil d'administration au Président | 28 |
| 7.5- | Conclusion sur la situation financière..... | 28 |
| 8- | <u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u> | 29 |
| 8.1- | La gestion du temps de travail | 29 |
| 8.1.1- | La durée annuelle du temps de travail | 29 |
| 8.1.2- | Le contexte de la réorganisation du temps de travail | 29 |
| 8.1.3- | Les gardes effectuées..... | 29 |
| 8.1.4- | Les heures supplémentaires et le système de récupération des formations..... | 30 |
| 8.2- | L'avancement | 31 |
| 8.3- | Le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers | 31 |
| 8.3.1- | Les caractéristiques et évolutions principales | 31 |
| 8.3.2- | Le respect des règles de non cumul | 33 |
| 8.3.3- | La NBI (nouvelle bonification indiciaire) | 33 |
| 8.3.4- | La prime de fin d'année | 33 |
| 8.4- | Le contrôle interne des vacances..... | 34 |
| 8.5- | Les moyens de service | 34 |
| 8.5.1- | Les logements de service | 34 |
| 8.5.2- | Les véhicules de service | 36 |
| 8.6- | Les accidents de service | 36 |
| 9- | <u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u> | 37 |
| 9.1- | La mutualisation..... | 37 |
| 9.2- | L'organisation interne..... | 37 |
| 9.2.1- | La définition des besoins..... | 37 |
| 9.2.2- | Les règles internes de passation des marchés | 37 |
| 9.3- | La mise en œuvre des procédures | 39 |
| 9.3.1- | Les marchés divers..... | 39 |
| 9.3.2- | Les opérations d'infrastructure..... | 40 |

SYNTHESE

L'examen de la gestion du SDIS de la Drôme de 2006 à 2011 a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière, l'organisation territoriale et opérationnelle, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La situation financière du SDIS n'inspire pas d'inquiétudes, au regard de sa capacité de désendettement. Au surplus, sa dette financière est saine, en l'absence de recours à des produits à risque.

Le SDIS devra tenir compte toutefois de la révision, intervenue en cours de période sous revue, de la contribution départementale à son fonctionnement. A cet égard, les engagements financiers de la convention pluriannuelle entre le département et le SDIS doivent être actualisés.

Au plan stratégique, le SDIS a commencé à préparer, même si une décision n'a pas été officiellement prise, la révision du schéma d'analyse et de couverture des risques, (SDACR) de 2006. En dépit des objectifs assignés par ce document, le réseau des centres d'incendie et de secours dans la vallée du Rhône n'a été que partiellement remanié.

Au plan opérationnel, le SDIS expérimente, depuis 2012, dans le cadre d'un protocole d'accord avec les syndicats, un nouveau régime de la garde au sein de ses centres de secours principaux, qui introduit une part de gardes en régime de 12 heures (au lieu d'un régime de gardes exclusivement en 24 heures). Le nouveau dispositif est plus adapté à l'évolution de l'activité en période nocturne. Le SDIS s'est également doté d'un nouveau système d'information opérationnelle et a mis fin, dans la quasi-totalité des centres d'incendie et de secours concernés, à la procédure de l'alerte généralisée, au profit d'un système organisé d'astreintes. Ces évolutions correspondent aux recommandations formulées par la Cour des comptes, dans son rapport public thématique (RTP) de décembre 2011.

La gestion des ressources humaines se caractérise par un net ralentissement de la progression des dépenses de personnel en fin de période. Parallèlement à la mise en place d'un nouveau régime de la garde des centres de secours principaux, le SDIS a remis à plat la gestion du temps de travail, et a mis, notamment, fin à un système forfaitaire avantageux de récupération des formations. Des plafonds d'effectifs de gardes, qui faisaient jusqu'alors défaut, ont été définis au sein des centres de secours principaux. Les anomalies relevées, qu'il s'agisse du régime indemnitaire ou des logements de service, sont d'ampleur limitée.

Dans le domaine de la commande publique, les diligences effectuées n'ont pas mis en évidence d'anomalies significatives.

RECOMMANDATIONS

1. Pilotage, planification :

- Procéder avec le département de la Drôme à l'actualisation des engagements financiers de la convention pluriannuelle financière et budgétaire.
- Mesurer l'impact financier du prochain SDACR, adapter le nombre d'orientations à la périodicité souhaitable de révision de ce document.
- Se doter d'éléments de comptabilité analytique (connaissance des coûts par centre d'incendie et de secours notamment).

2. Gestion financière :

- Donner une vision prospective au débat d'orientations budgétaires.
- Se doter d'un plan pluriannuel d'investissement global.

3. Gestion opérationnelle :

- Mettre en place le dispositif d'évaluation prévu par la convention de coordination avec le SAMU.

1- PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du SDIS de la Drôme (SDIS 26) pour les exercices 2006 à 2011.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 11 avril 2012, adressée à M. PERTUSA, président du conseil d'administration du SDIS et unique ordonnateur pendant la période sous revue.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les thèmes suivants :

- ♦ la fiabilité des comptes et la situation financière ;
- ♦ l'organisation territoriale et opérationnelle ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la commande publique.

L'entretien préalable avec l'ordonnateur, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 10 octobre 2012, en présence du directeur départemental du SDIS.

Lors de sa séance du 19 décembre 2013, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 4 mars 2013, à M. PERTUSA et aux personnes explicitement citées ou mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 19 juin 2013, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

2- PRESENTATION DU SDIS

Classé jusqu'en 2007 en troisième catégorie, le SDIS de la Drôme se situe désormais en deuxième catégorie sur les cinq prévues par ordre décroissant d'importance, suivant des critères de population couverte, d'effectif de sapeurs-pompiers et de contribution financière reçue.

En 2011, le SDIS a effectué 30.221 interventions, soit près de 83 interventions par jour. Les SDIS de deuxième catégorie réalisent en moyenne 104 interventions par jour, ceux de troisième catégorie, 69 interventions¹. Au nombre d'interventions réalisées, le SDIS de la Drôme se situe donc entre la deuxième et la troisième catégorie.

Le schéma d'analyse et de couverture des risques du département de la Drôme met en évidence les risques variés et potentiellement conséquents auxquels le SDIS 26 doit pouvoir répondre. Le département est, en effet, exposé aux risques naturels d'événements météorologiques paroxystiques sous forme d'orages ou d'inondations, aux feux de forêt, au risque transports (le département est traversé par l'autoroute A7 et le Rhône), au risque technologique (présence en 2012 de seize établissements SEVESO dont dix seuils hauts et de douze installations nucléaires de base – dont notamment la centrale nucléaire d'EDF et les installations du groupe Areva du Tricastin – auxquelles s'ajoute la proximité de la centrale de Cruas-Meysses dans l'Ardèche).

¹ Source : statistiques des services d'incendie et de secours.

L'effectif du SDIS comportait, en 2011, 313 sapeurs-pompiers professionnels et 77 personnels administratifs et techniques². Le nombre de sapeurs-pompiers volontaires a fluctué entre 2.300 et 2.500 pendant la période sous revue.

Le SDIS met en œuvre un parc de plus de plus de 600 engins motorisés, tous engins confondus³.

Il s'appuie, en 2012, sur 82 centres d'incendie et de secours.

Au plan financier, les dépenses réelles réalisées en 2011 par le SDIS ont été de 31,3 M€ en fonctionnement et de 9,6 M€ en investissement⁴.

3- LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

3.1- Le conseil d'administration du SDIS et son bureau

Aux termes de l'article L. 1424-28 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil d'administration du SDIS (CASDIS) se réunit à l'initiative de son président au moins une fois par semestre. Ces dispositions ont été respectées, sur la période examinée. Le taux de présence des administrateurs aux CASDIS est de 61 % en 2006, 56 % en 2007, 68 % en 2008, 67 % en 2009, 59 % en 2010 et 65 % en 2011.

Le bureau du CASDIS s'est réuni, en moyenne, plus de dix fois par an, à partir de 2007. Il dispose d'assez larges attributions. Aux termes de la délibération n° 28/2011 du 11 mai 2011, il est notamment habilité à autoriser la signature des marchés publics à l'issue de procédures formalisées et à passer les avenants susceptibles d'intervenir pendant leur exécution, à transformer des postes dans les limites budgétaires autorisées, à recruter du personnel en contrat à durée indéterminée, à déterminer le régime indemnitaire du personnel et à attribuer les logements par nécessité absolue de service et par utilité de service.

3.2- Les indemnités versées aux élus

Par délibération n° 32/2011 du 11 mai 2011, les indemnités de fonction du président et des trois vice-présidents du CASDIS, membres du bureau, ont été reconduites au taux de 50 % de l'indemnité de base pour le président, 17,5 % pour les vice-présidents⁵.

L'article L. 1424-30 du CGCT dispose que le président du CASDIS « *peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau du conseil d'administration* ». Comme le mentionne aussi l'article L. 1424-27 du CGCT, les vice-présidents perçoivent des indemnités de fonction « *pour l'exercice effectif de leur fonction* ».

Ces dispositions n'ont pas été respectées, en l'absence de délégations de fonction aux vice-présidents.

² Source : compte administratif 2011.

³ Source : bilan opérationnel 2011 du SDIS présenté le 9 février 2012.

⁴ Source : compte administratif 2011.

⁵ L'article L. 1424-27 dispose que les indemnités maximales votées par le conseil d'administration du SDIS pour l'exercice effectif des fonctions de président et vice-président sont déterminées par référence au barème prévu, en fonction de la population du département pour les indemnités de conseillers généraux par l'article L. 3123-16 dans la limite de 50% pour le président et de 25% pour chacun des vice-présidents.

En effet, l'exercice effectif des fonctions se justifie par l'attribution d'une délégation de fonction. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Botta du 5 mars 1980), le paiement d'indemnités de fonction suppose l'exercice effectif de fonctions caractérisé par l'existence d'une délégation de fonction.

Le président du CASDIS considère que « *les SDIS ne peuvent être assimilés à des conseils généraux ou des communes* » et que dès lors « *aucun élément de droit directement applicable aux SDIS ne met en évidence de lien indispensable entre délégation de fonction et exercice effectif des fonctions qui, en l'espèce, relève de l'organisation même du service* ».

La chambre rappelle toutefois que les SDIS ne bénéficient d'aucune disposition dérogatoire à cet égard. Du reste, le président du CASDIS a décidé d'accorder désormais des délégations de fonction aux vice-présidents.

4- L'ORGANISATION TERRITORIALE ET OPERATIONNELLE

4.1- L'organisation du corps départemental

En application de l'article L. 1424-6 du CGCT, l'organisation du corps départemental a été adoptée par arrêté conjoint du 20 décembre 2007 du préfet et du président du CASDIS. Cet arrêté fait suite à un rapport des inspecteurs de la défense et de la sécurité civile de mars 2007.

4.2- Les groupements

Au plan fonctionnel, le SDIS s'organise autour d'un état-major à Valence qui comporte un centre de traitement de l'alerte (CTA) et un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS).

L'état-major comprend par ailleurs sept groupements fonctionnels : 1. affaires administratives et financières, 2. ressources-humaines, emplois et carrières, 3. formation-sport, 4. santé et secours médical, 5. services opérationnels (incluant le CTA-CODIS), 6. services techniques, 7. études et prospectives.

Trois groupements territoriaux (groupement Nord basé à Romans, Centre à Saint-Marcel-lès-Valence, Sud à Montélimar) sont chargés de coordonner à leur niveau les orientations départementales. Ce nombre de groupements se situe dans la moyenne des SDIS de deuxième catégorie⁶.

Le SDIS a conduit avec un cabinet spécialisé une réflexion visant à améliorer son organisation et son fonctionnement. Celle-ci a débouché, fin 2011, sur un rapport de prospective qui s'est traduit, dans un premier temps, par une réorganisation du régime de gardes et du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

En revanche, les orientations du rapport recommandant d'établir une cartographie des tâches entre groupements fonctionnels et territoriaux, afin d'établir entre eux une plus grande synergie, de supprimer leurs doublons et d'homogénéiser le fonctionnement des groupements territoriaux, demeurent à exploiter.

⁶ D'après les données à fin 2010 sur 96 SDIS de l'enquête présentée le 17 janvier 2012 à l'assemblée des départements de France, le nombre moyen de groupement territoriaux est de 3,3 pour la deuxième catégorie.

4.3- Les centres d'incendie et de secours

4.3.1- Le classement administratif

Le classement par catégorie des centres d'incendie et de secours renvoie à une capacité d'intervention simultanée définie par l'article R. 1424-39 du CGCT, selon lequel :

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

Les 82 centres d'incendie et de secours que compte le SDIS en 2012 se répartissent en 4 CSP (Valence, Saint-Marcel-lès-Valence, Romans, Montélimar), 17 CS et 61 CPI intégrés.

S'il n'a pas été pris par le représentant de l'Etat dans le département d'arrêtés de classement des centres d'incendie et de secours distincts du schéma d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel⁷, l'annexe de ce dernier document fait l'objet d'arrêtés préfectoraux tenant compte des regroupements de centres d'incendie et de secours intervenus pendant la période sous revue⁸.

4.3.2- L'évolution du réseau

Le SDIS de la Drôme s'appuie sur un nombre total de centres d'incendies et de secours supérieur à la moyenne des SDIS de deuxième catégorie⁹. Fin 2010, il disposait de 85 centres d'incendie et de secours contre 70 pour la catégorie 2. Le nombre de CSP du SDIS était alors équivalent à celui de la catégorie 2, soit 4. Celui des CS était inférieur à la moyenne : 17 CS contre 34 pour la catégorie 2. C'est donc le nombre de CPI du SDIS de la Drôme supérieur à la moyenne de la catégorie 2 qui expliquait l'écart global constaté : 64 CPI contre 32 pour la catégorie 2.

Les services d'incendie et de secours de la Drôme présentent la particularité d'être entièrement départementalisés, avec l'intégration en 2007 du dernier CPI communal (Malissard) alors qu'il demeurait, en moyenne, fin 2010, encore 26 CPI communaux non intégrés au sein de la catégorie 2. Compte tenu de cet écart d'intégration des CPI communaux, le nombre de CPI du SDIS se situerait dans la norme.

Cependant, les implantations sont inégalement réparties (cf. carte en annexe 1). Le réseau est dense dans la vallée du Rhône, facile d'accès ; il l'est beaucoup moins en zone de montagne.

⁷ L'article L. 1424-39 du CGCT dispose que les arrêtés de classement sont adoptés « en fonction du schéma d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel ». Il opère un distinguo entre l'arrêté préfectoral qui effectue le classement et les documents qui servent à préparer le classement.

⁸ Dernière mise à jour : arrêté préfectoral n° 2012 031-0010 portant modification des centres d'incendie et de secours.

⁹ Données à fin 2010 sur 96 SDIS de l'enquête présentée le 17 janvier 2012 à l'assemblée des départements de France.

Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR) de 2006, toujours en vigueur, fixait pour objectif la mutualisation des moyens humains et matériels des centres proches les uns des autres.

La mise en œuvre du précédent SDACR avait conduit à trois regroupements de deux centres d'incendie et de secours et une fermeture franche à l'issue d'un processus amorcé en 2004. Sur les quatorze regroupements prévus dans le SDACR de 2006, trois opérations de regroupement seulement ont été effectuées :

- ♦ deux en 2008 : regroupement des CPI d'Albon et d'Adancette sur le CPI de Bancel, ainsi que des CPI de Montmeyran et d'Upie sur celui de La Raye ;
- ♦ une en 2012 : regroupement des CPI de Lens-Lestang, Manthes, Moras-en Valloire, Saint-Sorlin-en-Valloire sur le CPI de La Valloire.

Quatre autres sont en cours ou décidées : Châteauneuf-sur-Isère/Beaumont-Montoux, Crest/Aouste-sur-Sye, Montségur/Chamaret-sur-Lauzon et plus récemment Donzère/Les Granges Gontardes (délibération du 20 décembre 2012).

En définitive, sept regroupements sur quatorze envisagés au SDACR n'ont pas encore été suivis d'effet :

- ♦ Saint-Uze/Saint-Barthélemy de-Vals ;
- ♦ Alixan/Besayes/ Chatuzange-le-Goubet ;
- ♦ Livron/Loriol/Saulce-sur-Rhône ;
- ♦ Malissard/Chabeuil/Montélier ;
- ♦ Suze-la-Rousse/Bouchet ;
- ♦ centres du site du Tricastin ;
- ♦ Charols/Pont-de-Baret ;

Le non regroupement de centres autour du Tricastin s'inscrit dans une problématique spécifique de sécurité nucléaire. Par ailleurs, selon l'ordonnateur, le regroupement des centres de Livron, Loriol et Saulce-sur-Rhône est conditionné à une évolution de l'infrastructure routière susceptible de décongestionner le trafic dans le secteur.

Le nombre de centres d'incendie et de secours a évolué de 85 à 82 entre 2006 et 2012. Celui des CSP a évolué de trois à quatre après la création, en 2007, du CSP de Saint-Marcel-lès-Valence (en application du précédent SDACR). Celui des CS est resté stable (17). Du fait des regroupements effectués, le nombre de CPI a évolué de 65 à 61.

Dans le cadre des orientations du prochain SDACR, le bureau du CASDIS a confirmé la volonté du SDIS de poursuivre le processus de regroupement des centres d'incendie et de secours, à niveau égal de couverture des risques.

Des éléments de comptabilité analytique sur les coûts complets des centres d'incendie et de secours apporteraient, dans cette perspective, une aide utile à la décision.

Dans un contexte budgétaire plus tendu, le SDIS envisage de privilégier les futurs regroupements sur les casernes existantes, alors qu'il avait jusqu'à présent favorisé la construction de nouvelles casernes.

A l'issue de l'intégration en 2007 du dernier CPI communal, les services d'incendie et de secours sont entièrement départementalisés dans la Drôme. Le SDIS poursuit une politique de rationalisation du réseau de ses centres d'incendie et secours, en procédant aux regroupements des centres proches les uns et des autres dans la vallée du Rhône. Du fait des réticences locales ou de contraintes budgétaires, le nombre de regroupements effectués pendant la période sous revue s'avère toutefois en retrait par rapport à l'ambition du SDACR.

4.3.3- L'activité

4.3.3.1- L'évolution globale

L'activité du SDIS est en progression de 11,7 % entre 2006 et 2011. Les interventions dans le cadre de secours à personnes (SAP), qui représentent plus de 60 % des interventions du SDIS, augmentent de 15,8 % sur la période, ce qui est conforme à l'évolution constatée au plan national¹⁰. Le nombre d'interventions du SDIS au titre des accidents de la route n'augmente plus depuis 2009.

Tableau 1 - évolution des interventions

| Nature/ nombre d'interventions | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation 2006/2011 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Incendies | 3 324 | 3 590 | 2 922 | 3 401 | 3 439 | 3 917 | 17,8% |
| Secours à personnes | 16 586 | 16 471 | 17 485 | 18 611 | 18 222 | 19 208 | 15,8% |
| Accidents de la route | 2 378 | 2 322 | 2 282 | 2 437 | 2 409 | 2 494 | 4,9% |
| Protection et opérations diverses | 4 777 | 4 078 | 6 272 | 4 698 | 4 988 | 4 602 | -3,7% |
| Total | 27 065 | 26 461 | 28 961 | 29 147 | 29 058 | 30 221 | 11,7% |

Source : SDIS

Par ailleurs, le nombre d'interventions à la suite de carences ambulancières (interventions ne nécessitant pas la prise en charge d'un médecin, pour lesquelles le centre 15 n'a pu mobiliser un transporteur privé) a évolué comme suit, selon les statistiques communiquées par le SDIS :

- ♦ année 2006 : 601 interventions ;
- ♦ année 2007 : 583 interventions ;
- ♦ année 2008 : 827 interventions ;
- ♦ année 2009 : 725 interventions ;
- ♦ année 2010 : 571 interventions ;
- ♦ année 2011 : 739 interventions.

¹⁰ Le nombre d'intervention pour SAP a évolué, en milliers d'intervention, de 2133 à 2491 en 2006 et 2010, soit une augmentation de 16,8 %. (Rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2011 sur les SDIS).

La diminution constatée entre 2009 et 2010 tiendrait, selon le SDIS, à la mise en œuvre d'une meilleure régulation SDIS/SAMU, suite au nouveau référentiel de secours à personnes et d'aide médicale urgente. Le rebond de 2011 serait lié en partie à une grève locale des ambulanciers privés, à l'origine de 50 interventions supplémentaires. Par ailleurs, le contexte national d'augmentation du secours à la personne n'est pas de nature à expliquer les variations constatées.

4.3.3.2- L'activité par centre

Les CSP effectuent de l'ordre de 4000 à 4500 interventions annuelles. Ils concentrent près de la moitié des interventions du SDIS (45,6 % en 2011). Du fait de la prépondérance des CPI, sur 85 centres (en 2011), 64 n'effectuent pas plus d'une intervention par jour dans l'année.

Trois CS (Dieulefit, Etoile-du-Rhône, Saint-Jean-en-Royans) sont également dans ce cas, ce qui représente une activité faible pour des centres de cette catégorie. Vingt CPI effectuent moins de cent interventions dans l'année (annexe 1 bis), ce qui représente un niveau d'activité peu compatible avec le maintien en condition opérationnelle des sapeurs-pompier des centres concernés. Cependant, un tiers d'entre eux environ se situe en zone de montagne, moins dense en implantations de centres d'incendie et de secours.

Près du quart des centres d'incendie et de secours du département de la Drôme est en situation de sous-activité. Toutefois, la dizaine d'implantations en zone de montagne apparaît justifiée par la nécessité d'une couverture minimale de ces territoires.

4.3.4- La couverture opérationnelle

La couverture opérationnelle du risque courant est globalement satisfaisante : 95 % de la population est couverte en moins de 20 minutes, avec un délai d'intervention moyen constaté entre 12 et 13 minutes entre juillet 2010 et juillet 2011, même si la couverture opérationnelle est rendue plus difficile en zone montagne ; 35 % du territoire est couvert par deux centres d'incendie et de secours en moins de 20 minutes, principalement en vallée du Rhône.

4.3.5- La disponibilité opérationnelle des sapeurs-pompier

L'effectif mobilisable des sapeurs-pompier des CS et CPI a été examiné pour le mois de décembre 2011, sur la base des tableaux de bord par centre élaborés par le SDIS. Ces centres sont dotés de sapeurs-pompier volontaires (SPV), à l'exception des quelques CS pour lesquels une garde diurne de sapeurs-pompier professionnels (SPP) a été mise en place.

L'effectif moyen mobilisable des CPI est supérieur à sept, alors que le règlement opérationnel fixe à quatre l'effectif d'astreinte minimale. Celui des CS est proche de onze, alors que l'effectif requis est de six au règlement opérationnel.

Au-delà de ces moyennes, la disponibilité des SPV ne peut être appréciée que par tranche horaire.

Par tranche horaire, une dizaine de centres présente des effectifs mobilisables inférieurs en journée, sur la tranche 7-17 heures, à l'effectif requis au règlement opérationnel. Ce constat peut être effectué pour certains CS tels que ceux de Buis-Les-Baronnies (effectif mobilisable de quatre au mieux), à un degré moindre de Die, Dieulefit,

Saint-Donat-sur-l'Herbasse (effectif mobilisable souvent inférieur à cinq), voire Livron-sur-Drôme (effectif mobilisable entre cinq et six). Le constat est plus marqué pour certains CPI. En particulier, ceux de Saillans (effectif mobilisable d'un), Rémuzat, Luc-en-Diois, Le Grand-Serre (effectif mobilisable de deux) présentent des effectifs mobilisables insuffisants.

La pratique du conventionnement entre le SDIS et les employeurs des sapeurs-pompiers volontaires est de nature à améliorer la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. Partant du constat qu'un peu moins de 10 % des SPV sont conventionnés, le SDACR en cours pointait la nécessité d'améliorer la disponibilité des SPV, en augmentant le nombre de conventions avec leurs employeurs. En 2012, le taux de conventionnement est sensiblement du même ordre (12 %). Le président du SDIS estime qu'un taux de conventionnement de l'ordre de 25 % pourrait constituer un objectif réaliste, même s'il note aussi une absence de corrélation directe « *entre bassins d'emploi et les secteurs où le SDIS peut rencontrer des problèmes en terme de disponibilité* ».

Le SDIS a maintenu pendant la période sous revue son effectif de SPV en compensant les départs (de l'ordre de 200 par an). Il a réalisé une étude intéressante « *être sapeur-pompier volontaire dans la Drôme en 2010* », parue en mars 2011. Sur 906 questionnaires exploités, il apparaît que 60 % des SPV interrogés pourraient rompre leur engagement, 81 % d'entre eux aimeraient partir plus souvent en intervention mais, en même temps, seuls 4 % pourraient rompre leur engagement pour cette raison ; 41 % se disent limités par leur vie privée pour répondre aux sollicitations opérationnelles et 51 % ne peuvent pas quitter leur entreprise pour partir en intervention.

La disponibilité opérationnelle au sein des centres d'incendie et de secours, armés pour l'essentiel de SPV, est globalement satisfaisante. Une dizaine de centres, plus particulièrement des CPI, paraît toutefois rencontrer des difficultés. Le SDIS a pu stabiliser pendant la période sous revue son effectif de SPV, en compensant les départs. Toutefois, le taux de conventionnement avec les employeurs a peu évolué.

4.4- L'organisation de la garde et des départs en intervention

4.4.1- Les évolutions du dispositif de la garde

Alors que la garde des CS ne s'appuyait que sur des SPV, le SDIS a renforcé la garde de CS effectuant plus de deux interventions par jour en les dotant de SPP. Le SDIS disposait ainsi de 11 SPP en 2011 répartis sur les CS de Saint-Paul-Trois-Châteaux, Nyons, et Tain l'Hermitage.

Par ailleurs, le SDIS a rationalisé ses procédures de gestion de l'alerte. Sauf exception dans quelques centres où la pratique de l'appel généralisé perdure, il y a été mis fin, avec la mise en place, en juillet 2011, du nouveau système d'information opérationnelle (SIO). Dans le système de gestion opérationnelle actuel, seuls les SPV déclarés disponibles sont susceptibles d'intervenir et d'être rémunérés à l'occasion de leurs interventions¹¹.

Enfin, une nouvelle organisation du régime de gardes au sein des CSP a été expérimentée à partir du 1^{er} mars 2012, en application d'un protocole d'accord signé le 21 décembre 2011 entre le SDIS et les syndicats concernés.

¹¹ Au-delà de 400 interventions annuelles pour un centre donné (cas des centres d'incendie et de secours de Tains, Nyons, Die), le SDIS demande aux SPV d'effectuer leurs gardes au centre durant la journée en fin de semaine et les jours fériés. Des astreintes sont rémunérées les dimanches et jours fériés pour les centres d'incendie et de secours effectuant plus de 200 sorties. Pour le reste, le régime commun est que les astreintes ne sont pas rémunérées.

Le SDIS a introduit une part de gardes de 12 heures (G12) dans un régime de garde précédemment entièrement organisé en gardes de 24 heures (G24).

Avec la nouvelle organisation, l'effectif type de gardes d'un CSP est de 9 SPP en G24, 3 en G12. L'effectif de gardes est donc de 13 le jour et 10 la nuit¹².

En jours ouvrés, un SPV vient renforcer les SPP, tant en période diurne que nocturne. En fin de semaine et jours fériés, les gardes en G12 sont toutes assurées par des SPV.

L'effectif par CSP, avec le passage à la nouvelle organisation, a évolué de 51 à 48 sapeurs-pompier professionnels non officiers.

Le nouveau dispositif est mieux adapté à la diminution de l'activité en période nocturne, par la modulation des effectifs qu'il permet.

Une évaluation conjointe, SDIS - syndicats, du nouveau régime de gardes est prévue par le protocole d'accord précité.

Le SDIS a développé un contrôle de gestion sur la mise en œuvre des gardes. Au terme de l'instruction de la chambre, fin 2012, il restait à engager la mesure de l'efficacité¹³ du nouveau régime de gardes (indicateur sur les gardes blanches ou gardes sans intervention à mettre en place notamment).

Si, dans sa réponse, le président du CASDIS indique que « *le SDIS évalue très précisément le nouveau régime de travail, notamment par l'intermédiaire d'indicateurs établis conjointement avec les représentants du personnels* », il confirme aussi que « *ces données n'étaient pas consolidées faute d'une année complète d'éléments* » et que le SDIS s'était engagé « *sur des données individualisées faute de définition nationale d'indicateurs tels que celui de la garde blanche par exemple* ». Il précise également que « *grâce à ce nouveau dispositif de gardes et de collecte de données associées, le SDIS a été en mesure, par exemple, dès début 2013, d'établir précisément l'utilisation de la ressource SPP et SPV de ses centres de secours principaux sur toute l'année 2012* ». Enfin, il conclut que « *la nouvelle organisation sera reconduite en 2013, afin de disposer pleinement d'un retour d'expérience élargi avant l'introduction prochaine de ces mesures dans le prochain règlement intérieur du SDIS* ».

Le dispositif de gardes et de traitement de l'alerte a été modernisé en 2012. L'introduction d'une part de gardes de 12 heures au sein des CSP permet de mieux tenir compte de la chute de l'activité en période nocturne. Si l'efficacité du nouveau dispositif de gardes restait à évaluer fin 2012, la chambre prend note de ce que la démarche d'évaluation devrait être plus approfondie en 2013.

4.4.2- La pratique des départs en intervention

L'article R. 1424-39 du CGCT dispose que les personnels de garde sont susceptibles de partir immédiatement en intervention et que les personnels d'astreintes sont susceptibles de partir en intervention dans un délai fixé par le règlement opérationnel.

¹² Chaque CSP doit également détacher en jours ouvrable un SPP supplémentaire pour assurer les gardes au sein des centres de Die et Nyons, portant ainsi à 14 SPP la ressource à mobiliser en jours ouvrables.

¹³ Ou le caractère économe des moyens déployés par rapport aux résultats obtenus.

Or, si le délai de rappel paramétré dans le SIO du personnel en astreinte est de 7 minutes, le règlement opérationnel du SDIS ne fixe aucun délai.

En outre, le SDIS peut être, en pratique, amené à autoriser des départs en sous-effectifs dans ses véhicules d'intervention par rapport aux prescriptions de l'article R. 1424-42 du CGCT¹⁴, sous réserve toutefois, sur le lieu d'intervention, de renforts en personnels disponibles d'autres centres. Le centre de traitement de l'alerte s'assure que l'effectif requis est au moins assuré sur le lieu d'intervention, avant d'autoriser son déclenchement.

L'article R. 1424-42 permet au règlement opérationnel des SDIS de déroger aux prescriptions en vigueur en matière d'armement en personnel des véhicules d'intervention. Afin de sécuriser juridiquement ses interventions, le règlement opérationnel du SDIS de la Drôme pourrait faire état de la possibilité de déroger (ponctuellement) à ces prescriptions.

4.5- La mutualisation des équipes spécialisées

Le SDACR recommandait un regroupement des équipes du risque NRBC¹⁵ afin de créer une synergie. Sans fusion proprement dite des unités concernées, du fait selon le SDIS, d'un contexte réglementaire inchangé, une équipe départementale « risque technologique » a été mise en place, avec une composante chimique et radiologique. Les véhicules d'intervention ont été mis en commun (par le biais d'un règlement de mise en œuvre opérationnelle des véhicules d'intervention face aux risques technologiques).

A ce jour, s'il participe à l'unité zonale d'intervention technologique et aux modules zonaux de décontamination, le SDIS n'est pas partie prenante d'une autre équipe interdépartementale spécialisée (comme pourrait l'être l'équipe de plongée par exemple). Une réflexion stratégique pour la zone de défense Sud-Est, visant à développer l'emploi de moyens spécialisés mutualisés, a été engagée en 2012¹⁶.

4.6- La coordination du secours avec les autres acteurs du secours sanitaire

4.6.1- L'articulation avec le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS)

La mise en cohérence SDACR/SROS a été opérée et présentée au comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires (CODAMUPS-TS) le 27 juin 2008, conformément à circulaire n° NOR INT/E/07/00129/C du 31 décembre 2007 relative à la nécessité d'une mise en cohérence des SDACR et SROS.

4.6.2- Les relations avec le SAMU

La Cour des comptes relevait, dans son rapport de décembre 2011, que des conventions locales n'avaient pas été signées dans tous les départements depuis la parution du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente publié par arrêtés du 24 avril 2009, l'un sur les relations SDIS/SAMU, l'autre sur les relations SDIS/transporteurs privés.

¹⁴ Les missions de lutte contre l'incendie nécessitent au moins un engin pompe-tonne et six à huit sapeurs-pompier, les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompier. Pour les autres moyens prévus à l'article L. 1424-2, les moyens doivent être mis en œuvre par au moins deux sapeurs-pompier.

¹⁵ Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique.

¹⁶ Courrier en ce sens du 21 mai 2012 du chef d'état-major interministériel de la zone de défense et de sécurité du Sud-Est.

Le SDIS de la Drôme a signé une convention locale le 17 décembre 2009 avec le SAMU. L'article 21 de cette convention prévoit une évaluation régulière par un comité de suivi de l'organisation et des procédures relatives à la réalisation de la mission de secours et de soins d'urgence mise en œuvre par les deux parties. Des indicateurs doivent être mis en œuvre, afin de permettre un suivi de la qualité des prises en charge.

Le comité de suivi ne s'est réuni qu'une fois en 2010 et il n'a pas été mis en place d'indicateurs. Le SDIS est dans l'attente d'indicateurs nationaux portant, notamment, sur le service rendu (annexe VII du référentiel SAP/AMU).

SDIS et SAMU se réunissent en pratique mensuellement, sans que leurs réunions ne donnent lieu formellement à un compte rendu.

Le SDIS ne fait pas état de difficulté particulière de coordination avec le SAMU, si ce n'est de divergences dans la comptabilisation des interventions effectuées dans les cas de carences ambulancières.

5- LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE PLANIFICATION

5.1- Le pilotage de l'activité

Le dernier rapport des inspecteurs de la sécurité civile et de la défense du 9 mars 2007 notait que le SDIS disposait d'une « *feuille de route* » bien élaborée.

Le SDIS s'attache, en effet, à formaliser des orientations stratégiques qu'il décline en plans d'actions dont il suit précisément la réalisation. Deux plans d'orientations stratégiques concernent la période sous revue : après un premier plan portant sur la période 2004-2008, un deuxième plan est en cours d'achèvement. Le SDIS devrait se doter ensuite d'un projet d'établissement qu'il envisage de finaliser en 2014.

Le contrôle de gestion, qui constitue également un instrument de pilotage de l'activité, a été mis en place. Le SDIS dispose de tableaux de bord dans ses différents domaines d'activités, y compris au plan de la gestion opérationnelle, par le biais de son nouveau système d'information opérationnelle.

La gestion du parc des véhicules d'intervention n'entre toutefois pas dans le périmètre du contrôle de gestion. Par ailleurs, une démarche complète de contrôle de gestion implique une analyse des coûts. Or, comme nombre de ses homologues, le SDIS ne dispose pas d'éléments de comptabilité analytique. En particulier, la connaissance du coût de ses centres d'incendie et de secours se limite aux dépenses de vacations des SPV.

Le SDIS développe d'une façon générale des outils de pilotage de son activité. Des éléments de comptabilité analytique restent à mettre en place. Dans sa réponse, le président du SDIS fait part de son intention d'étendre notamment le dispositif de contrôle de gestion aux coûts des véhicules et bâtiments.

5.2- Les documents de planification

5.2.1- Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Le SDACR est un document de pilotage stratégique prévu par l'article L. 1424-7 du CGCT qui dresse l'inventaire des risques mettant en cause la sécurité des personnels et des biens auxquels le SDIS peut être confronté et détermine, par conséquent, les objectifs de couverture de ces risques.

Le SDACR actuellement en vigueur a été approuvé par arrêté préfectoral du 19 avril 2006, après délibération du CASDIS en date du 15 mars 2006.

Le SDIS effectue périodiquement le bilan de sa mise en œuvre. Le schéma comprenait 63 préconisations. En juin 2011, 56 % d'entre elles étaient réalisées, 35 % en cours de réalisation, 9 % non engagées. Le SDIS devrait veiller, pour le prochain SDACR, à bien calibrer le nombre d'objectifs proposés, compte tenu de la périodicité souhaitable de révision du schéma.

En effet, le rapport public thématique de la Cour des comptes de décembre 2011 juge raisonnable une révision des SDACR tous les cinq ans, pour tenir compte des mouvements de population et de l'évolution des risques.

La révision du schéma, qui, s'effectue à l'initiative du Préfet ou du CASDIS, n'est pas encore officiellement lancée. Le SDIS a toutefois commencé à la préparer, avec une perspective d'adoption du nouveau SDACR fin 2014, à l'issue de la phase de concertation sur les hypothèses de couverture des risques. D'ores et déjà, le SDIS peut s'appuyer sur une année complète de statistiques opérationnelles, à la suite du déploiement de son nouveau système d'information.

Conformément aux circulaires d'application, le prochain SDACR devra présenter une évaluation du rapport efficacité-coût de ses hypothèses de couverture.

En effet, le SDACR actuel n'évalue pas l'impact financier de ses orientations. Leurs conséquences ne sont pas non plus récapitulées physiquement en termes d'équipements et d'effectifs (alors que, notamment, des orientations telles que le renforcement de la garde des CSP ou la mise en place de SPP dans les centres de secours les plus actifs ne sont pas neutres). Dans l'avis très favorable du 14 février 2006 qu'il portait sur le projet de SDACR, le conseil général de la Drôme relevait pour autant que « *le SDACR ne contient aucune planification financière et temporelle des mesures préconisées* ».

Dans sa réponse, le président du SDIS indique avoir pris note de la nécessité de présenter une évaluation « *efficacité/coût de ses hypothèses de couverture* ».

5.2.2- Les autres outils internes de planification

Le règlement opérationnel du SDIS, prévu par l'article L. 1424-4 du CGCT et défini à l'article R. 1424-42, est entré en vigueur peu après le SDACR, par arrêté n° 2007/2012 du 12 décembre 2007 du Préfet de la Drôme, après délibération n° 89/2006 du 20 décembre 2006 du CASDIS.

Aux termes de l'article L. 1424-12 du CGCT, les SDIS ont l'obligation d'établir un plan d'équipement. Le SDIS a voté deux plans d'équipement pendant la période sous revue. Le premier, qui porte sur la période 2006-2010, a été adopté par délibération du CASDIS du 5 octobre 2005, le second, voté par le CASDIS le 16 décembre 2009, porte sur la période 2010-2014.

5.2.3- La convention pluriannuelle entre le SDIS et le département

Le rapport thématique de la Cour des comptes sur les SDIS observait, qu'en dépit de son caractère obligatoire, une convention budgétaire et financière pluriannuelle n'avait été conclue que dans 48 départements.

Deux conventions ont été signées entre le SDIS et le département pendant la période sous revue : la première, le 28 août 2006, soit deux ans après la parution de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004¹⁷ ; la seconde, signée le 29 juin 2009, porte sur la période 2009-2014.

A partir de 2010, le département a, de fait, révisé sa contribution au budget de fonctionnement du SDIS, en l'absence d'avenant à la convention. Alors que la convention en cours envisageait une revalorisation annuelle de l'ordre de 1,5 % de la contribution départementale (soit + 1M€ à partir de 2009), la revalorisation consentie a été moindre que prévue à partir de 2010 (+ 500 K€ en 2010 puis 2011) et aucune revalorisation n'a été opérée en 2012.

Le président du conseil général indique que la révision de la contribution départementale s'est opérée dans un contexte marqué par une conjoncture économique difficile et la révision du dispositif de fiscalité locale. Il tient à préciser également que la convention permet de réviser les montants de la contribution départementale dans l'hypothèse, notamment, d'une modification de la nature des recettes départementales.

La chambre considère, nonobstant, que la révision de la contribution départementale aurait dû faire l'objet d'un avenant. En effet, les conventions budgétaires et financières ont notamment été instituées dans le but de donner aux SDIS une visibilité pluriannuelle sur leurs ressources.

Les engagements financiers de la convention pluriannuelle doivent donc être actualisés avec une perspective pluriannuelle. Cette actualisation pourrait intervenir parallèlement à la révision du SDACR, de telle sorte que les deux documents soient cohérents entre eux.

6- LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

6.1- La fiabilité des comptes

D'une façon générale, les diligences effectuées dans le domaine de la fiabilité des comptes suscitent peu de remarques.

6.1.1- La comptabilité patrimoniale

A la demande de la paierie départementale, le SDIS a, par délibération du 5 mars 2008, intégré dans ses comptes 68 centres d'incendies et de secours qui avaient été mis à sa disposition dans le cadre des transferts de compétences de la départementalisation, en

¹⁷ Codifiée au 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT.

application de l'article L. 1424-17 du CGCT.

En l'absence semble-t-il des informations nécessaires à cette opération de régularisation, le SDIS a forfaitairement comptabilisé ces centres pour un euro (qu'il a amorti) alors que leur comptabilisation aurait dû, en principe, s'effectuer sur la base de la valeur nette comptable des infrastructures.

La valorisation symbolique effectuée par le SDIS ne contribue pas à une juste évaluation de son patrimoine, même s'il est probable que les centres d'incendie et de secours dont il s'agit étaient déjà largement amortis au moment de leur intégration dans les comptes.

L'opération de régularisation effectuée par le SDIS est sans incidence budgétaire par rapport aux prescriptions de la comptabilité M61. L'ensemble des opérations liées à la réception des biens dans le cadre d'une mise à disposition relève d'opérations d'ordre non budgétaire de la section d'investissement. Par ailleurs, les biens mis à disposition dans le cadre des transferts de compétences de l'article L. 1424-17 du CGCT ne s'amortissent pas.

6.1.2- Les régies

Le SDIS de la Drôme a mis en place cinq régies d'avances (à l'effet de payer des menues dépenses des services opérationnels et administratifs de l'état-major et de chacun des trois groupements opérationnels), ainsi qu'une régie de recettes, pour les interventions non obligatoires (destruction de nids d'hyménoptères, déblocages de portes et d'ascenseurs réalisées par la compagnie de Die).

Les dépenses payées dans le cadre des régies (dont deux au niveau de l'état-major) sont d'un montant très faible, quand elles ne sont pas nulles pour certaines régies d'avances (régies du groupement de Valence entre 2008 et 2010 et de Montélimar pour 2010).

L'absence de fonctionnement de certaines régies ou leur faible activité pourrait inciter le SDIS à réduire leur nombre.

Dans sa réponse, l'ordonnateur fait état d'une étude en cours « *susceptible de répondre en tout ou partie* » au constat effectué par la chambre.

6.2- La qualité de l'information financière

6.2.1- Les annexes aux documents budgétaires

Les informations relatives à un crédit revolving souscrit le 16 novembre 2006 auprès d'un établissement bancaire sont incomplètes dans les annexes des documents budgétaires du SDIS.

L'annexe du compte administratif 2011, qui retrace¹⁸ la répartition de l'encours par typologie (structures et indices sous-jacents) d'emprunts et selon le degré de risque formalisé par la charte Gissler puis la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics¹⁹, ne comptabilise pas ce crédit revolving. Ce constat est effectué alors que l'annexe de l'état de la dette mentionne, à juste titre, une dette budgétairement consolidée en capital de 3,78 M€ pour le crédit revolving. Une information complète, crédits révolving compris, sur le niveau

¹⁸ Page 45.

¹⁹ Circulaire complétée par le Guide pratique de l'annexe « Etat de la dette- répartition de l'encours- typologie » élaboré par la DGCL et la DGFIP et paru en mars 2012, lequel rappelle que « *l'annexe sur l'état de la dette par typologie recense tous les emprunts composant la dette de la collectivité* ».

de risque pris par l'établissement public est obligatoire depuis la parution des annexes de l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à la comptabilité M61. Ces annexes ont été ensuite modifiées par l'arrêté du 28 décembre 2011 applicables aux comptes administratifs 2012.

Jusqu'en 2011, l'annexe de l'état de la dette ne précisait pas la durée (23 ans), le montant de l'annuité en capital, la nature de l'index retenu (tirage Eonia), la marge appliquée à l'index retenu, le taux actuariel du crédit revolving. Or, le profil d'amortissement, consolidé après trois années de franchise, est mentionné au tableau d'amortissement mis en annexe du contrat de prêt. Il s'élève à 108 K€ en 2010, 115 K€ en 2011, 122 K€ en 2012.

A l'appui de sa réponse, l'ordonnateur communique un extrait de l'état de la dette du compte administratif 2012 qui précise le montant du remboursement en capital de l'annuité de la dette du crédit revolving.

Les annexes ne fournissent aucune indication pendant la période sous revue sur les tirages de trésorerie effectués : 4 000 000 € en 2009, 3 891 261 € en 2010 et 3 775 999 € en 2011. Une information des opérations de trésorerie est pourtant prévue par la circulaire n° NOR/INT/B/89/00071/C du 22/2/1989 dans la maquette de présentation de la comptabilité M61²⁰.

6.2.2- La prospective financière

Conformément aux dispositions combinées des articles L. 3241-1 et L. 3312-1 du CGCT, les débats d'orientations budgétaires (DOB) ont lieu dans un délai de deux mois précédant le vote du budget.

L'information délivrée aux élus dans le cadre du débat d'orientations budgétaires porte sur le seul exercice à venir. L'ordonnateur a indiqué, en cours d'instruction, que « *dans le contexte particulièrement perturbé du moment, la pluri annualité ne saurait être considérée comme pertinente* ».

Si aucune précision n'est donnée par les textes sur le contenu à donner au DOB, l'article L. 3312-1 du CGCT dispose néanmoins que le débat porte sur « *les engagements pluriannuels envisagés* ». Les documents préparés en vue des DOB de la période sous revue ne sont pas conformes à cette disposition. Afin de s'y conformer, des hypothèses d'évolution des principaux agrégats financiers (masse salariale, autofinancement, investissement, capacité de désendettement) pourraient être présentées.

Une valeur ajoutée supérieure pourrait être donnée également au rapport sur l'évolution des ressources prévu à l'article L. 1424-35 du CGCT et qui sert de base à la détermination de la contribution départementale, en lui conférant une perspective pluriannuelle.

Enfin, si le SDIS ouvre des autorisations de programme pour ses seules opérations d'infrastructure et si son plan d'équipement cible principalement les matériels, il n'établit pas pour autant de plan pluriannuel d'investissement (PPI) global regroupant l'ensemble des investissements. Un document de cette nature lui permettrait d'avoir une vision consolidée, équipements et casernements, de ses engagements pour les prochaines années.

²⁰ Page 28 de la maquette.

7- LA SITUATION FINANCIERE

Les comparaisons avec les valeurs médianes de la catégorie de référence du SDIS (catégorie 3 jusqu'en 2007 puis catégorie 2) ont été effectuées sur la base des dernières valeurs disponibles lors de l'instruction.

7.1- La section de fonctionnement

7.1.1- Les charges

➤ *Comparaison avec la médiane des SDIS de même catégorie*

Les dépenses réelles par habitant du SDIS, ainsi que ses charges de personnel, se situent au-dessus des valeurs médianes de la catégorie du SDIS.

Tableau 2 : comparaison des dépenses réelles avec les SDIS de même catégorie

| En euro par habitant | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses réelles de fonctionnement SDIS 26 | 60,75 | 62,3 | 59,97 | 63,14 | 64,12 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 55,14 | 57 | 58,67 | 59,63 | 60,42 |
| Charges de personnel SDIS 26 | 48,90 | 50,2 | 48,21 | 50,55 | 52,01 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 43,61 | 44,53 | 45,58 | 47,13 | 48,55 |

Source : statistiques financières des SDIS. (1) : catégorie 3 jusqu'en 2007, puis catégorie 2

➤ *Evolution des dépenses réelles de fonctionnement*

Les dépenses réelles de fonctionnement du SDIS ont progressé de 17,6 %, entre 2006 et 2011. L'augmentation des dépenses de personnel est de 18,7 % pendant la période. Elle est plus soutenue que celle de l'effectif des agents titulaires (+10,8 %). Toutefois, les dépenses de personnel ont été stables en 2011.

Tableau 3 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement

| Dépenses réelles de fonctionnement (en milliers d'euros) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation 2006/2011 |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| charges à caractère général | 4 958 | 5 129 | 5 465 | 5 809 | 5 538 | 5 506 | 11,1% |
| charges brutes de personnel | 21 408 | 22 195 | 23 529 | 24 689 | 25 407 | 25 401 | 18,7% |
| <i>variation relative annuelle des charges brutes de personnel</i> | - | 3,7% | 6,0% | 4,9% | 2,9% | 0% | |
| autres charges de gestion courante | 60 | 65 | 64 | 68 | 72 | 68 | 13,3% |
| charges financières | 170 | 137 | 148 | 200 | 242 | 307 | 80,6% |
| charges à caractère exceptionnel | - | 1 | 2 | 2 | | 3 | NA |
| Total | 26 596 | 27 527 | 29 208 | 30 768 | 31 259 | 31 285 | 17,6% |

Source : comptes administratifs. NA : non apprécié

L'augmentation du nombre de SPP s'est effectuée essentiellement en 2007. La dernière séquence significative de recrutements résulte de la mise en œuvre du nouveau CSP de Saint-Marcel-lès-Valence. L'effectif global du SDIS est stable depuis 2009.

L'évolution des effectifs des SPP, par catégorie, a contribué à la progression de la masse salariale, compte tenu de la part croissante des officiers et des sous-officiers.

Tableau 4 : évolution des effectifs

| Effectif | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Budgété | Pourvu | Budgété | Pourvu | Budgété | Pourvu | Budgété | Pourvu | Budgété | Pourvu | Budgété | Pourvu |
| SPP | 286 | 283 | 308 | 306 | 310 | 304 | 310 | 305 | 310 | 305 | 310 | 306 |
| SSM | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Filière administrative | 45 | 42 | 47 | 47 | 47 | 47 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 |
| Filière technique | 22 | 21 | 23 | 23 | 27 | 27 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 28 |
| Animation | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Total | 360 | 353 | 386 | 384 | 392 | 386 | 397 | 392 | 397 | 392 | 397 | 391 |

Source : comptes administratifs

Tableau 5 : évolution par catégorie de sapeurs-pompiers professionnels

| Effectifs de la filière sapeurs-pompiers professionnels | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| officiers | 62 | 63 | 60 | 66 | 67 | 67 | +8,1% |
| sous-officiers | 118 | 128 | 135 | 134 | 152 | 168 | +42,4% |
| sapeurs | 103 | 115 | 109 | 105 | 86 | 71 | -31,1% |
| Total | 283 | 306 | 304 | 305 | 305 | 306 | +8,1% |

Source : SDIS

Les indemnités versées ont augmenté de près de la moitié (+1,81 M€), entre 2006 et 2011. Selon l'ordonnateur, cette progression s'explique à hauteur de 45 % par l'indemnité de feu, l'indemnité de responsabilité et la prime de fin d'année (13 % d'augmentation sont imputables à l'évolution des effectifs, le reste s'expliquant par l'effet mécanique du glissement vieillesse technicité). Par ailleurs, les indemnités d'administration et de technicité (IAT) et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) seraient à l'origine de 46 % de l'augmentation des indemnités constatée sur la période, du fait de l'évolution du régime indemnitaire à partir de 2008.

7.1.2- Les produits

➤ Comparaison avec la médiane des SDIS de même catégorie

Les contributions reçues des collectivités et EPCI sont inférieures à la valeur médiane de la catégorie du SDIS. Les contributions reçues du département sont, en revanche, nettement supérieures à cette valeur médiane. Le SDIS a reçu, en 2010, une contribution par habitant du département de la Drôme supérieure de près de 25 % à la valeur médiane de sa catégorie.

Le président du CASDIS explique cette situation notamment par la multiplicité des risques à couvrir.

Tableau 6 : comparaison des contributions reçues avec les SDIS de même catégorie

| Contributions en € / par habitant | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Contribution départementale au SDIS 26 | 43,70 | 45,7 | 44,90 | 46,97 | 47,01 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 33,55 | 34,43 | 30,67 | 34,88 | 37,80 |
| Contribution des collectivités et groupement de collectivités au SDIS 26 | 26,48 | 26,9 | 24,82 | 25,56 | 26,86 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 26,89 | 28,38 | 30,14 | 31,10 | 30,33 |

Source : statistiques financières des SDIS. (1) : catégorie 3 jusqu'en 2007 puis catégorie 2

Au bilan, le SDIS de la Drôme est plutôt bien doté en contributions publiques.

➤ *Evolution des recettes réelles de fonctionnement*

Les contributions et participations publiques constituent la quasi-totalité des recettes.

Tableau 7 : évolution des recettes réelles de fonctionnement

| Recettes réelles en milliers d'euros | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation 2006/2011 |
|-----------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Produits des services et du domaine | 518 | 504 | 577 | 735 | 540 | 637 | 23,0% |
| Contributions et participations | 29 540 | 30 592 | 32 561 | 33 849 | 35 063 | 35 756 | 21,0% |
| Autres produits de gestion courante | - | 4 | - | 14 | - | - | NA |
| Atténuations de charges | 170 | 234 | 236 | 266 | 282 | 329 | 93,5% |
| Produits financiers | - | - | - | - | - | - | NA |
| Produits exceptionnels (avec cessions immobilières) | 13 | 5 | 109 | 67 | 89 | 196 | NA |
| TOTAL | 30 241 | 31 339 | 33 483 | 34 931 | 35 974 | 36 918 | 22,1% |

Source : comptes administratifs. NA : non apprécié

La participation du département de la Drôme, qui représente 60,8 % des recettes réelles du SDIS en 2011, s'est accrue significativement, soit 25,5 % sur la période, en dépit de sa révision. Le SDIS augmente les contributions communales chaque année selon l'inflation.

Tableau 8 : participations et contributions

| Participations et contributions (en K€) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation |
|-----------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Montant total | 29 540 | 30 592 | 32 561 | 33 849 | 35 063 | 35 756 | 21,0% |
| dont contribution Etat | 145 | 49 | 100 | 40 | 76 | 50 | -65,5% |
| dont région | - | - | 4 | 4 | - | - | NA |
| dont département de la Drôme | 17 870 | 18 730 | 20 430 | 21 430 | 21 930 | 22 430 | 25,5% |
| dont communes | 11 521 | 11 746 | 11 964 | 12 321 | 12 978 | 13 242 | 14,9% |
| dont participation sécurité sociale et autres | 4 | 67 | 64 | 54 | 79 | 34 | NA |

Source : comptes administratifs. NA : non apprécié

Le produit des interventions non obligatoires (au sein de la rubrique « produit des services et du domaine », tableau 8) est marginal. Il représentait 100 000 € en 2011.

En application d'une délibération du CASDIS du 20 décembre 2006, le SDIS facture les interventions non obligatoires (destruction de nids d'hyménoptères, dégagements de personnes bloquées dans les ascenseurs notamment) à partir d'un coût horaire forfaitaire incluant les coûts de personnels et les frais d'utilisation et d'immobilisation des véhicules, sur la base du dispositif de l'arrêté du 7 juillet 2004 relatif au remboursement des frais engagés par les SDIS pour les interventions sur les réseaux routiers et autoroutiers concédés. Les barèmes du SDIS sont réévalués annuellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation (à titre d'exemple, la destruction d'un nid de guêpes est de 135 € depuis le 1^{er} juillet 2010).

La facturation des interventions non obligatoires n'est toutefois pas exhaustive. Le SDIS ne facture pas la destruction de nids d'hyménoptères répondant à un danger imminent ou effectuée sur la voie publique. En 2011, plus d'une opération sur deux (58,2 %, soit 324 interventions sur 557) considérée comme entrant dans cette catégorie, n'a pas donné lieu à facturation. Les opérations de sauvetage d'animaux (358 opérations en 2011) ne donnent lieu également à aucune facturation.

Le paramétrage du système d'information opérationnelle devrait être modifié de manière à pouvoir identifier dans la rubrique « *assistance à personnes isolées* » (459 opérations en 2011), les opérations susceptibles d'être facturées, comme les opérations de déblocage d'ascenseurs, ce qui permettrait de s'assurer de l'exhaustivité des facturations. Pour 2011, le SDIS n'a recensé que 31 opérations de déblocage d'ascenseurs ayant fait l'objet d'un titre de recettes.

Dans sa réponse, le président du SDIS indique que la réflexion se poursuit pour améliorer le dispositif. Il précise aussi qu'une délibération adoptée en décembre 2012 réévalue la facturation des interventions non obligatoires à 143 €.

7.2- L'autofinancement

L'autofinancement brut a progressé, entre 2006 et 2011, de près de 50 %. En 2011, il a connu sa progression la plus importante, du fait de la stabilisation des dépenses de fonctionnement. Son évolution est toutefois étroitement liée au niveau de la contribution départementale.

Tableau 9 : évolution de l'autofinancement

| En millier d'euros | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation 2006/2011 |
|------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement* | 26 597 | 27 526 | 29 206 | 30 766 | 31 260 | 31 282 | 17,6% |
| Recettes réelles de fonctionnement* | 30 228 | 31 334 | 33 483 | 34 864 | 35 885 | 36 722 | 21,5% |
| Autofinancement brut | 3 631 | 3 808 | 4 277 | 4 098 | 4 625 | 5 440 | 49,8% |
| Remboursement en capital de la dette Dt 1641 + 16441 | 336 | 351 | 367 | 533 | 765 | 908 | 170,2% |
| Autofinancement net | 3 295 | 3 457 | 3 910 | 3 565 | 3 860 | 4 532 | 37,5% |

Source : à partir du compte administratif. * : hors éléments exceptionnels

7.3- La section d'investissement

7.3.1- Les dépenses

Les dépenses réelles d'investissement, remboursement de l'annuité en capital de la dette compris, ont été, sur la période 2006-2010, d'environ 30 % supérieures aux dépenses réalisées par les SDIS de même catégorie (respectivement de 20 €/hab. et de 15 €/hab.).

Tableau 10 : comparaison des dépenses réelles avec les SDIS de même catégorie

| Dépenses réelles d'investissement (équipement + remb. en capital de la dette 1641) en euro par habitant | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SDIS 26 | 21,56 | 16,9 | 22,75 | 22,08 | 17,09 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 16,22 | 14,05 | 15,05 | 14,78 | 15,4 |

Source : statistiques financières des SDIS. (1) : catégorie 3 jusqu'en 2007 puis catégorie 2

En 2010, le SDIS affichait un taux de vétusté²¹ de ses matériels d'équipement (hors casernes) de 52 %. Ce ratio est très proche de la valeur médiane des SDIS de la catégorie 2.

➤ Evolution des dépenses d'équipement

Avec un pic de dépenses de plus de 10 M€ en 2009 et 2010, les dépenses d'équipement ont été, en moyenne annuelle, de 8,8 M€ entre 2006 et 2011.

Tableau 11 : évolution des dépenses d'équipement

| En milliers d'euros | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| immobilisations incorporelles (1) | 188 | 151 | 98 | 214 | 120 | 119 |
| immobilisations corporelles (2) | 8 914 | 6 876 | 10 516 | 9 944 | 7 375 | 8 572 |
| <i>dont matériels mobiles</i> | <i>1 580</i> | <i>1 655</i> | <i>5 417</i> | <i>2 857</i> | <i>2 602</i> | <i>3 526</i> |
| <i>dont matériels non mobiles</i> | <i>1 118</i> | <i>552</i> | <i>335</i> | <i>1 170</i> | <i>736</i> | <i>596</i> |
| <i>dont bâtiments</i> | <i>5 692</i> | <i>3 553</i> | <i>3 810</i> | <i>2 465</i> | <i>2 538</i> | <i>4 008</i> |
| TOTAL des dépenses d'équipement (1) + (2) | 9 102 | 7 027 | 10 614 | 10 158 | 7 495 | 8 691 |

Source : à partir des comptes administratifs. Travaux en cours compris dans la ligne « bâtiments » et dans les immobilisations corporelles. Hors subventions d'équipement non significatives

Le budget primitif 2012 traduit une réduction nette de l'effort d'équipement du SDIS, les dépenses prévisionnelles s'élevant à 5,55 M€.

²¹ Ratio valeurs amortissements/valeurs brutes.

➤ *Réalisation du budget*

Le taux de réalisation des dépenses réelles d'équipement est globalement convenable.

Tableau 12 : taux de réalisation des dépenses d'équipement

| Dépenses d'équipement réelles en milliers d'euros | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dépenses d'équipement budgétées | 13 538 | 12 231 | 13 304 | 12 772 | 13 544 | 12 043 |
| Dépenses consommées | 9 102 | 7 027 | 10 614 | 10 158 | 7 495 | 8 691 |
| Taux de consommation | 67,2% | 57,4% | 79,8% | 79,5% | 55,3% | 72,2% |

Source : comptes administratifs. Hors subventions d'équipement non significatives

7.3.2- Le financement des investissements

Un tableau de financement des investissements est présenté en annexe 2.

Les recettes d'investissement hors emprunt couvrent, en moyenne, près du tiers des dépenses d'équipement du SDIS. Après avoir été d'environ 35 % lorsque les investissements ont été les plus importants (2008 et 2009), l'autofinancement net représente en 2010 et 2011, plus de 50 % des dépenses d'équipement.

Dans le contexte d'une contribution départementale stabilisée, le taux d'autofinancement des investissements devrait être préservé, voire amélioré, au prix d'une contraction des dépenses d'équipement.

7.4- La dette financière

7.4.1- L'évolution de l'encours et de la capacité de désendettement

Le SDIS n'a pas repris de dette communale dans le cadre de la départementalisation des services d'incendie et de secours.

L'endettement a plus que doublé pendant la période sous revue. Toutefois, après une progression marquée sur la période 2007-2009, sous l'effet de l'effort d'investissement du SDIS, l'endettement a augmenté ensuite modérément. Il était de plus de 15 M€, fin 2011. Sous réserve des réalisations, le SDIS n'avait pas prévu d'emprunter, en 2012.

Tableau 13 : évolution de la dette financière

| Dette en milliers d'euros | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Variation 2006/2011 |
|---------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| | 7 022 | 7 671 | 10 304 | 13 272 | 14 506 | 15 097 | 115,0% |

Source : comptes administratifs

L'amélioration de l'autofinancement a limité l'effet de l'accroissement de l'encours de dette sur l'évolution de la capacité de désendettement. Celle-ci est favorable, puisqu'en 2010 elle était de 3,3 ans, la valeur médiane de la catégorie 2 étant de 4 ans. Le ratio s'est encore amélioré, en 2011 (2,8 ans).

Tableau 14 : évolution de la capacité de désendettement

| Capacité de désendettement en années | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| SDIS 26 | 1,93 | 2,0 | 2,4 | 3,5 | 3,3 | 2,8 |
| Valeur médiane de la catégorie du SDIS (1) | 3,52 | 2,44 | 3,14 | 4,0 | 4,0 | |

Source : comptes administratifs, statistiques financières. (1) : catégorie 3 jusqu'en 2007 puis catégorie 2

7.4.2- Le profil de la dette

La composition de la dette financière (annexe 2) du SDIS est saine. Fin 2011, la part structurée de sa dette n'était que de 600 000 €, sur une dette globale de l'ordre de 15 M€. Au surplus, elle se limite à un tirage avec barrière sur Euribor, dans le cadre d'une convention de long terme multi index conclue en 2003, au risque faible (classement 1B de la matrice des emprunts structurés).

L'encours de la dette comportait, fin 2011, une part prépondérante de taux variable : 54,3 % de taux variable contre 41,7 % de taux fixe (et 4 % de taux structuré).

L'un des prêteurs détenait, fin 2011, 43 % de l'encours.

7.4.3- Les délégations du conseil d'administration au Président

Le président du SDIS bénéficie de délégations de la part du CASDIS lui permettant de souscrire des emprunts. Les délégations effectuées pendant la période sous revue ne fixent aucune limite, ni ne précisent la nature des opérations pouvant être effectuées. La délibération du 11 mai 2011 accorde une délégation au président du SDIS pour « *les décisions de réalisation des emprunts destinés au financement des investissements décidés par le budget et passation des actes nécessaires établis à cet effet* ». Il convient de rappeler que des délégations trop larges, qui ne fixent pas de limite au champ des pouvoirs délégués, peuvent être sanctionnées par le juge administratif.

Ces délégations doivent être précisées dans le sens préconisé par la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Lors du compte-rendu de ses délégations, le président du CASDIS se limite à une présentation de la composition de la dette, sans mention de perspectives d'évolution, ce qui n'est pas conforme à la circulaire précitée, qui recommande la présentation à l'assemblée délibérante d'un rapport sur l'état et l'évolution de la dette, incluant un volet prospectif.

Dans sa réponse, le président du SDIS prend note de la nécessité de préciser le champ d'intervention des délégations en matière de souscription d'emprunts et de présenter un rapport sur l'état et l'évolution de la dette.

7.5- Conclusion sur la situation financière

Les principaux agrégats financiers du SDIS le situent dans la moyenne de sa catégorie. Sa capacité de désendettement est favorable et sa dette financière est saine. Pour l'avenir, le SDIS devra tenir compte de la révision de la contribution départementale.

8- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

8.1- La gestion du temps de travail

8.1.1- La durée annuelle du temps de travail

La durée annuelle du temps de travail des SPP, comme de l'ensemble du personnel du SDIS, à l'exception du personnel du CTA-CODIS (1512 heures pour les opérateurs et chefs de salles du CTA-CODIS), qui est de 1583 heures, déroge à la durée annuelle du temps de travail, fixée à 1600 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 (portée ensuite à 1607 heures).

La possibilité de déroger à la durée annuelle du temps de travail, prévue par les dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-623, doit viser précisément les catégories de personnels auxquelles elle s'applique. En visant l'ensemble des agents dont le personnel administratif et technique, qui n'est a priori pas assujéti à des contraintes particulières, le SDIS n'a pas respecté les dispositions réglementaires.

8.1.2- Le contexte de la réorganisation du temps de travail

Une réorganisation de la gestion du temps de travail est en cours dans le cadre du protocole d'accord signé avec les syndicats, à l'issue de la grève de fin 2011.

Le SDIS ne disposait pas d'un décompte fiable des éléments constitutifs de la gestion du temps de travail des SPP, jusqu'alors laissée aux soins des différents centres d'incendie et de secours. La réorganisation en cours consiste à affirmer l'obligation de réalisation d'un temps de travail annuel, à en préciser les modalités de décompte et à se doter d'un outil de décompte consultable par les agents (protocole d'accord).

Les principes de la réforme de la gestion du temps de travail, qui a fait l'objet d'un avis favorable du comité technique paritaire le 30 novembre 2011, ont été approuvés par la délibération du bureau du CASDIS n°91-2011 du 14 décembre 2011, avec la mise en place d'un guide de la gestion du temps de travail. Cette nouvelle gestion est expérimentée à compter du 1^{er} janvier 2012. A l'issue de cette évaluation, le règlement intérieur du SDIS a vocation à être refondu.

8.1.3- Les gardes effectuées

Les SPP effectuant des services de garde en G24 sont tenus à 95 gardes de 24 heures. Depuis l'introduction du régime G12, les SPP qui relèvent de ce régime doivent 132 gardes. Les agents logés ont une majoration du temps de travail de 10,5 %, ce qui peut se traduire par 10 gardes supplémentaires de 24 heures.

Le rapport de prospective précité a établi, sur la base des feuilles de gardes 2010, que 77,3 % des G24 théoriques ont été effectuées dans les CSP, ce qui correspond à moins de 75 gardes annuelles hors formation, au lieu des 95 gardes exigibles par le règlement intérieur depuis le 1^{er} janvier 2005.

8.1.4- Les heures supplémentaires et le système de récupération des formations

Le bilan social de 2009 relève un nombre total d'heures supplémentaires effectuées par les agents (titulaires, stagiaires et non titulaires sur emploi permanent) de 7 157 :

- ♦ dont 71 heures pour la filière administrative ;
- ♦ 124 heures pour la filière technique ;
- ♦ et 6 962 heures pour la filière incendie et secours : 1 281 pour les lieutenants et majors, 5 681 pour les non officiers.

Le bilan social de 2011 (les bilans sociaux sont produits tous les deux ans) fait état de 3 792,50 heures supplémentaires, dont 50 heures pour la filière administrative, 205,50 heures pour la filière technique, et 3 537 heures pour les sapeurs-pompiers professionnels, tous non officiers.

Les heures supplémentaires effectuées donnent lieu à récupération ou rémunération.

Le coût total des heures supplémentaires rémunérées aux SPP s'élevait à 55 206 € en 2011 (73 670 € en 2010).

L'absence de plafond d'effectifs pour les gardes constitue un premier facteur d'explication du volume d'heures effectuées par les SPP. Le second, qui est manifestement le principal, réside dans les récupérations des formations effectuées. A titre d'exemple, en 2009, un SPP a effectué 249,5 d'heures supplémentaires rémunérées, dont 132 heures de récupération de stages, 21 heures de formations, et 99,5 d'heures de gardes supplémentaires. Un autre a effectué 278 heures supplémentaires, dont 241 heures de récupération de stages et 37 heures d'encadrement.

S'agissant des SPP, le règlement intérieur (§ 9.2 page 26) prévoit que « *les volumes horaires consacrés à la formation provoquant un éventuel dépassement pratique réellement constaté de la durée annuelle sont récupérés pour les stagiaires sous la forme de repos compensateur* ». Pour les modalités d'application, il renvoie à la note de service interne n°12-97 du 26 février 1997. Aux termes de celle-ci, « *les récupérations lors des stages de formation de toutes natures, sont définies en fonction de la durée du stage, de son éloignement et de son insertion dans le cycle de travail de l'agent* » ; des annexes sous forme de schémas précisent les différents cas de récupération à prendre dans les 15 jours. Le système de récupération forfaitaire est avantageux : à titre d'exemple, une formation de trois jours permet une récupération systématique de l'ordre d'une journée.

Il a été mis fin à ce régime forfaitaire dans le cadre de la nouvelle organisation du temps de travail. Dorénavant, le guide de sa gestion annuelle précise que les stages suivis par les agents sont décomptés forfaitairement : 8 heures pour une journée, 4 heures pour une demi-journée, périodes qui englobent les temps de trajet entre le lieu de travail habituel et le lieu de formation.

Il est prévu une refonte de l'organisation des stages sur la base de 7 heures effectives par journée. Pour les stages nécessitant des périodes de préparation et de remise en état des matériels supérieures ou des déplacements plus importants, une période d'activité fonctionnelle de 10 heures par jour est décomptée.

Enfin, il a été mis en place, en fin de période sous revue, des plafonds d'effectifs de garde au sein des CSP.

La refonte en cours de la gestion du temps de travail met fin, pour les sapeurs-pompier professionnels, à un régime forfaitaire avantageux de récupération des stages effectués. L'instauration de plafond d'effectifs de garde au sein des CSP est, par ailleurs, de nature à rationaliser la gestion du temps de travail.

8.2- L'avancement

Le règlement intérieur du SDIS mentionne que l'avancement d'échelon est « *acquis au minimum sauf proposition contraire du directeur, au vu de la manière de servir de l'intéressé* ». En pratique, comme beaucoup de ses homologues, le SDIS met en œuvre l'avancement d'échelon à la durée minimum.

La chambre rappelle que l'avancement d'échelon à une durée minimale doit être réservé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie (article 78 de la loi du 16 janvier 1984).

Les taux de promotions (ratio entre promus et promouvables) au grade supérieur sont de 100 %. En l'état des documents communiqués lors de l'instruction, le SDIS n'aurait délibéré, en ce sens, que pour les grades des filières administratives et techniques (délibération du 5 décembre 2007) et pour les lieutenants des SPP (délibération du 16 septembre 2009). Or, la loi n° 2007/209 du 19 février 2007 prévoit que²², l'assemblée délibérante fixe, après avis du comité technique, les taux de promotion (ou quotas) pour chaque cadre d'emploi.

L'impact financier de la politique d'avancement dans l'échelon et dans le grade reste à évaluer, alors que le seul effet du glissement vieillissement technicité est, selon le SDIS, de l'ordre de 500 K€.

Les pratiques avantageuses du SDIS en matière d'avancement dans l'échelon et dans le grade constituent des facteurs de renchérissement des charges de personnel, dont il conviendrait de mesurer les effets dans le cadre du pilotage de la masse salariale.

8.3- Le régime indemnitaire des sapeurs-pompier

8.3.1- Les caractéristiques et évolutions principales

Le CASDIS a notamment déterminé le régime indemnitaire des sapeurs-pompier professionnels par délibérations en date du 14 décembre 2005 et du 9 juillet 2008. Cette dernière visait, dans un souci de transparence, à rassembler dans un document unique les dispositions relatives au régime indemnitaire.

Le régime indemnitaire adopté en 2008 attribue l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) aux sapeurs-pompier professionnels non officiers et l'IFTS aux sapeurs-pompier professionnels officiers.

A la suite des modifications intervenues en 2008, les SPP bénéficient de l'intégralité du régime indemnitaire, qui comprend aujourd'hui les indemnités de feu, de logement, de responsabilité, de spécialité, pour travaux supplémentaires, d'astreinte, et la NBI.

²² Article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

Les indemnités de spécialité²³, de responsabilité²⁴ sauf exception, de feu, et l'indemnité de logement sont fixées au taux maxima prévus par la réglementation.

Le régime des vacances des sapeurs-pompiers volontaires est défini par la délibération n°8-2010 du 20 janvier 2010. Celle-ci prévoit des indemnités de gardes, des indemnités d'astreintes, des indemnités pour les missions à caractère opérationnel (au taux de la vacation horaire de base), des indemnités de stages. Le CASDIS a retenu (pour la quasi-totalité de ces indemnités) le taux maximum autorisé par la réglementation.

Par délibération du 10 juillet 2008, le bureau du CASDIS a mis en place des critères de modulation identiques de l'IAT et de l'IFTS :

- ♦ un taux minimum attribué aux personnels titulaires, aux stagiaires ayant validé leur formation initiale, taux correspondant à 90 % du taux de référence de l'indemnité concernée ;
- ♦ un taux complémentaire fixe, ciblé sur trois paliers de 5 % du taux de référence, permettant une modulation liée à l'emploi tenu (soit 95 %, 100 %, 105 % du taux de référence) ;
- ♦ un taux supplémentaire, limité à 5 % du taux de référence et lié à une manière de servir particulièrement remarquable de l'agent ; peu d'agents ont de fait bénéficié de cette dernière mesure (seuls quatre agents ont bénéficié en 2011 de cette part variable liée à leur évaluation au titre de l'année 2010).

En vertu de la réglementation, le montant moyen annuel de l'IFTS est calculé par application, à un montant de référence annuel fixé par catégorie, d'un coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 1 et 8. Il en est de même de l'IAT.

La délibération précitée a fixé le coefficient multiplicateur d'ajustement (appliqué au montant de référence exposé précédemment) concernant les IAT et IFTS des SPP à 1,5 à compter du 1^{er} juillet 2008. Par la suite, ce coefficient a été augmenté chaque année, passant ainsi de 2,3 en 2009, à 4 à compter du 1^{er} janvier 2011.

Les IAT et IFTS des SPP demeurent en deçà des plafonds autorisés par le décret du 14 janvier 2002, tout en connaissant une progression notable depuis 2008.

Le système de modulation en vigueur prend en compte les responsabilités confiées, la nature et la complexité des tâches mais en revanche, il intègre peu la manière de servir.

La chambre invite le SDIS à se conformer à l'esprit des décrets n° 2002-60, 2002-61 et 2002-62 du 14 janvier 2002, en intégrant davantage la manière de servir dans la modulation des indemnités.

²³ En vertu du décret n°90-850 modifié, les SPP, à l'exception de ceux qui occupent des emplois de chef de groupement, de directeur adjoint ou de directeur, peuvent bénéficier d'une indemnité de spécialité, s'ils sont titulaires des diplômes et des niveaux de formation définis par arrêté du ministre de l'intérieur et s'ils exercent les spécialités correspondantes. Le nombre de spécialités prises en compte pour le calcul de cette indemnité est limité à deux par agent.

²⁴ Concernant l'indemnité de responsabilité, les taux maxima ont été retenus pour la quasi-totalité des SPP, à l'exception :

- des commandants exerçant les fonctions de chef de centre (dont le taux retenu est de 32 %), le taux maximum autorisé variant de 30 à 35 % pour les chefs de CSP selon l'importance du département ;
- des sergents et adjudants exerçant les fonctions de chef de centre (pour lesquels le taux retenu est de 16 % (cf. délibération n°36/2006 du 19 avril 2006), le taux maximum étant de 18 % ; toutefois, la liste des bénéficiaires percevant l'indemnité de responsabilité ne comprend aucun sergent ou adjudant occupant un emploi de chef de centre.

8.3.2- Le respect des règles de non cumul

Les règles de non cumul (IAT/IPTS, IPTS/logement par nécessité absolue de service et indemnité de logements/bénéfice d'un logement) sont respectées.

8.3.3- La NBI (nouvelle bonification indiciaire)

Le directeur départemental et le directeur départemental adjoint du SDIS perçoivent respectivement une NBI de 45 et de 30 points majorés (le département étant classé en 2^{ème} catégorie), conformément au décret n° 2001-685 du 30 juillet 2001.

Une très grande majorité d'adjudants-chefs du SDIS perçoit la NBI (44 sur 50 en 2010). Pour treize d'entre eux (dont deux sont depuis partis à la retraite), les arrêtés du président du CASDIS ne mentionnent que le seul grade des intéressés, sans faire état de leur fonction. Or, dans son rapport thématique de décembre 2011, la Cour des comptes rappelle que le décret n°91-711 du 24 juillet 1991, illégal car prévoyant l'attribution de la bonification indiciaires aux agents ayant le grade d'adjudants-chefs sans référence aux fonctions exercées, a été abrogé par le décret n°2006-779 du 3 juillet 2006, qui vise désormais les « *chefs d'agrès exerçant des fonctions de commandement de véhicules d'intervention comprenant au moins deux équipes et d'une particulière technicité supposant une expérience de sept ans au moins ou emploi équivalent supposant la même expérience et nécessitant l'encadrement de proximité d'au moins cinq sapeurs-pompiers* ».

Le président du CASDIS indique que les intéressés détiennent des emplois (chef d'agrès deux équipes) éligibles à la NBI. Il précise également que le SDIS cesse de la verser aux agents qui ne peuvent plus détenir les emplois requis, y compris pour raison d'inaptitude médicale.

En l'absence de mention systématique de la fonction exercée sur les arrêtés d'attribution, la chambre recommande d'appliquer avec une plus grande rigueur les conditions d'attribution de la NBI, ce dont le président du SDIS a pris note.

8.3.4- La prime de fin d'année

Les personnels transférés de certains corps communaux bénéficient historiquement d'un treizième mois, en application des conventions de transferts signées par le SDIS avec les collectivités concernées. Cette prime était versée, en 2012, à 74 SPP. Cinquante d'entre eux auront quitté le SDIS d'ici 2019.

Une prime de fin d'année est également attribuée à l'ensemble des personnels titulaires et stagiaires, ainsi qu'aux agents non titulaires sous contrat de droit public. Elle semble trouver son origine dans le dispositif du département : la délibération du CASDIS n°30-99 du 20 mai 1999 portant régime indemnitaire indique, en effet, que « *seuls les personnels transférés d'un corps communal bénéficient d'un treizième mois, les autres personnels bénéficient de l'ancienne prime du conseil général* ». Par délibération n° 35-99 du 9 juillet 1999, le CASDIS « *décide de maintenir le bénéfice de la prime annuelle existante dont le montant est revalorisé chaque année* ». Par délibération n° 62-99 du 9 décembre 1999, le CASDIS fixait le montant de la prime de fin d'année (pour 2000) à 1 577,39 € (ou 10 347 F) pour les cadres de catégorie A, 1 392,01 € (ou 9 131 F) pour les agents de catégorie B, et à 1 303,90 € (ou 8 553 F) pour ceux de catégorie C.

Le SDIS présente cette prime comme un avantage collectivement acquis au titre de l'alinéa 3 de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les délibérations produites étant postérieures à la parution de la loi précitée, son attention est appelée sur la fragilité du dispositif en vigueur.

8.4- Le contrôle interne des vacances

Pour les vacances rémunérées suite à intervention, les comptes-rendus de sorties de secours (CRSS) sont validés par les chefs de centre, après saisie dans le SIO, par les chefs d'agrès, des données relatives aux interventions. Des contrôles de cohérence sont ensuite effectués par le SDIS. Avant paiement, des états de vacances, par agent et par centre, sont édités aux fins de contrôle par le bureau des vacances du groupement des ressources humaines (RH), qui s'assure, en particulier, de la cohérence des dates et durées des interventions (attention portée principalement sur les durées anormalement importantes). Le chef de service volontariat ou le chef du groupement RH valide les états (contrôle plus particulièrement des montants élevés). Le directeur ou le directeur adjoint du SDIS valide les bordereaux de mandat et opère également des contrôles aléatoires.

Toutefois aucune directive de contrôle interne n'organise les contrôles effectués. Le SDIS n'exploite pas, par ailleurs, les données automatisées du SIO relatives aux informations, avant saisie du chef d'agrès, pour vérifier l'exactitude des déclarations relatives aux interventions (durée d'intervention, effectif concerné par les interventions), faute de traçabilité, semble-t-il.

La chambre recommande au SDIS de formaliser le contrôle interne des vacances et d'examiner dans quelle mesure il pourrait s'appuyer davantage sur les données initiales du SIO.

8.5- Les moyens de service

8.5.1- Les logements de service

Le SDIS dispose d'un nombre limité de logements de service, que ce soit par nécessité absolue de service (NAS) ou par utilité de service (US).

Le bureau du CASDIS a arrêté une liste de SPP bénéficiant d'un logement concédé par NAS :

- ♦ le directeur départemental,
- ♦ le directeur départemental adjoint,
- ♦ le médecin chef,
- ♦ les SPP logés en caserne depuis la départementalisation²⁵.

Le bureau du CASDIS a décidé, par délibération n° 76-2005 du 30 novembre 2005, que les chefs de groupement et les chefs de CSP (compte tenu des contraintes importantes liées à leurs fonctions), peuvent bénéficier d'un logement par US. Seuls trois SPP ont été, à titre principal, bénéficiaires d'un logement par US, durant la période de 2006 à 2011 (le chef du groupement centre, le chef du groupement études et prospectives, le chef de centre de

²⁵ Lors de la phase d'intégration au corps départemental, les logements en caserne des CSP de Valence et de Montélimar ont été transférés au SDIS ; au fur et à mesure des départs des personnels logés, ces logements ont été transformés notamment en chambre de garde pour les équipes ; en 2012, il ne restait que deux SPP logés en caserne.

Tain l'Hermitage)²⁶. Le nombre des agents logés par US a diminué, passant de sept à deux en 2011. Le montant total des loyers était de 23 346 € en 2011 (dont 5 088 € sont reversés par les agents au SDIS).

Le régime applicable aux logements qualifiés de logements par US dans la délibération adoptée en 2005 trouve son origine dans une ancienne décision de la commission administrative du 30 octobre 1990, qui qualifiait les logements en cause de logements par NAS. La décision de la commission administrative vise notamment le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990²⁷. Aux termes de la décision du 30 novembre 1990, pour les logements qu'il a attribués par US, le SDIS prenait en charge la dépense correspondant au coût du loyer, à hauteur d'un forfait. Les montants supérieurs à ce forfait étaient remboursés par les agents au SDIS. Le SDIS ne prenait pas officiellement en charge d'avantages accessoires (tels que fourniture d'eau, d'électricité, de gaz), comme cela est le cas dans le régime par NAS, mais ces avantages semblaient, en pratique, faire partie du forfait adopté en 1990.

La délibération du 30 novembre 2005, qui requalifie les logements en logements par US, semble traduire une volonté de mise en conformité avec la réglementation. Cependant, le régime actuellement en vigueur n'est pas conforme aux dispositions de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée²⁸, qui prévoient le versement d'une redevance.

En outre, le mécanisme de prise en charge, par l'agent, du montant excédant un forfait supporté par le SDIS s'avère plus avantageux pour les intéressés que la stricte application du régime par US. Le montant des loyers arrêté en application des dispositions du code du domaine de l'Etat (article R100) se réfère à une valeur locative²⁹, qui est éventuellement diminuée d'abattements tenant compte des sujétions liées à l'occupation du logement. L'article A92 du code du domaine de l'Etat mentionne les abattements possibles :

- ♦ abattement égal à 5 % de la valeur locative, lié à l'obligation de loger dans les locaux concédés (abattement pouvant être porté jusqu'à 13 % dans certaines conditions) ;
- ♦ abattement égal à 15 % de la valeur locative, lié à la précarité de l'occupation ;
- ♦ abattement compris entre 0 et 18 % de la valeur locative, en cas de charges anormales que la concession de logement ferait supporter à son bénéficiaire eu égard à sa situation personnelle.

Le montant de la redevance ne peut donc être inférieur à 54 % de la valeur locative du logement, les abattements prévus par le code du domaine de l'Etat constituant des plafonds pour les collectivités et établissements publics locaux. En application du principe de parité, la redevance ne peut être réduite à un montant symbolique (Conseil d'Etat n°153679 du 30 octobre 1996, commune de Muret). Une comparaison des loyers nets effectivement à la charge des intéressés et de la redevance qu'ils auraient à verser après l'abattement maximum possible (46 %) montre que les loyers à la charge des intéressés seraient inférieurs à la redevance (tableau en annexe 3). Du fait du système du forfait pris en charge par le SDIS, quel que soit le type de logement, le gain d'opportunité pour les agents

²⁶ D'autres SPP ont pu bénéficier également de cet avantage (pour des durées plus courtes, allant de quelques mois à 3 ans et demi) ; tel était le cas du chef de centre de Montélimar, de 2006 au 30 septembre 2009.

²⁷ Aux termes de l'article 5 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des SPP : « Les SPP ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Les SPP peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service ».

²⁸ La délibération n°76-2005 du 30 novembre 2005 ne fixe aucune modalité de calcul de la redevance (ni de son montant). Elle ne comporte aucune mention sur la situation géographique ni sur la consistance des locaux. Les modalités de prise en charge des logements par US ne sont donc pas conformes aux règles de ce type de logement.

²⁹ La valeur locative est établie par comparaison avec le prix du marché des biens comparables (cf. CE, 11 février 2002, M. Manfroi, requête n° 222 453).

concernés est d'autant plus important que le loyer de l'agent considéré est réduit. Ainsi, un agent s'est trouvé exonéré de loyer. Si on déduit, par ailleurs du montant total du loyer, le montant de l'indemnité de logement que l'agent percevrait s'il n'était pas logé par US, la somme en résultant est encore bien supérieure à une redevance calculée sur la base d'un abattement de 46 % sur la valeur locative (et donc au régime en vigueur pour les intéressés).

Le SDIS fait un usage très limité des logements de service. Marginalement, quelques SPP ont pu bénéficier ou bénéficient encore de logements à des conditions avantageuses suivant un régime adopté en 1990, qui ne relève d'aucune des dispositions réglementaires existantes (utilité de service ou nécessité absolue de service). Le SDIS peut, à présent, utilement s'appuyer sur le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logements (ce texte visant les personnels de l'Etat mais aussi, au titre de la comparabilité, les personnels territoriaux).

8.5.2- Les véhicules de service

Par délibération du 11 juillet 2007 (que devait remplacer un projet de délibération vu en comité directeur du 17 septembre 2012), le bureau du CASDIS a déterminé une liste d'emplois susceptibles de bénéficier de l'affectation individuelle d'un véhicule de service :

- ♦ le directeur départemental et son adjoint ;
- ♦ les officiers de SPP assurant les fonctions de chef de site, de chef de colonne ou de chef de compagnie ;
- ♦ le médecin chef et les médecins de SPP de groupement assurant les fonctions de directeur des secours médicaux.

Selon la note de service n° 2007/35 du 20 juillet 2007, 37 agents peuvent bénéficier dans ce cadre d'un véhicule de service, avec autorisation de remisage à domicile.

Bien que prévu par la délibération précitée, il a été constaté, à l'occasion d'une visite sur place, qu'aucun carnet de bord n'était utilisé pour les véhicules attribués.

Dans la mesure où le SDIS autorise la pratique du remisage à domicile prévue par la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997, l'usage du carnet de bord rappelé aussi par ce même texte, devrait s'imposer.

8.6- Les accidents de service

A titre comparatif, pour 2011, l'indice de fréquence d'accidents (mesuré par le nombre d'accidents pour 1 000 agents) du SDIS de la Drôme est plutôt inférieur à la moyenne nationale :

- ♦ 110,8 pour les SPP pour un indice de fréquence national de 113,8 ;
- ♦ 12,4 pour les SPV pour un indice de fréquence national de 13,5.

Le SDIS développe depuis 2009 une politique de prévention qui est évaluée en comité d'hygiène et de sécurité.

Durant la période de 2009 à 2011, près d'un tiers du nombre d'accidents est lié à l'activité physique et sportive (cf. annexe 3). Près de la moitié du nombre de jours d'arrêts de travail est également liée à l'activité physique et sportive. D'après les statistiques communiquées par le SDIS, une baisse sensible du nombre d'accidents de sport (de 47 en 2009 à 30 en 2011) est constatée, avec toutefois un nombre de jours d'arrêts de travail qui est en moindre diminution (904 en 2011 après 1008 en 2009), ce qui conduit à penser que la

gravité des accidents est plus importante.

9- LA COMMANDE PUBLIQUE

9.1- La mutualisation

Le SDIS dispose d'une convention de partenariat avec l'UGAP signée le 15 novembre 2010. Aux termes de cette convention, l'UGAP effectue notamment des commandes relatives aux véhicules roulants, des équipements techniques ou individuels (équipements de protection individuels, uniformes, les pièces de jonction, tuyaux, accessoires, hydrauliques), des fournitures de carburant en vrac. En 2011, le montant des achats confiés à l'UGAP représentait 2,1 M€, dont 1,83 M€ d'achats de matériels roulants. La part des achats de matériels roulants achetés par le SDIS à l'UGAP est de 52 % (sur un total d'achats de 3,52 M€).

La convention en cours avec le département prévoit des champs de coopération possible, dont des procédures communes en matière de marchés publics, dès lors que les périmètres seraient communs. Le SDIS a signé le 9 septembre 2009 (dans le cadre de l'article 8 du code des marchés publics) avec le département de la Drôme une convention constituant un groupement de commandes, pour l'acquisition de fournitures de bureau, de papier et de consommables informatiques. La mutualisation des achats avec le département est encore modeste : le SDIS a effectué en 2011 près de 45 000 € de commandes auprès du groupement.

Le SDIS n'exclut pas un rapprochement avec le département, qui dispose de centres d'exploitation, pour l'entretien de sa flotte de véhicules. Ce type de partenariat est prévu par l'article L. 1424-35-1 du CGCT, lequel dispose que « *dans le respect des règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés public, le département peut effectuer, pour le compte et à la demande (du SDIS), l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels* ». Cette faculté, introduite par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 portant transfert aux départements des parcs et ateliers de l'équipement, vise à optimiser le fonctionnement de ces parcs et ateliers au profit du SDIS, qui dispose, comme le département, de nombreux véhicules utilisés sur l'ensemble du territoire départemental.

9.2- L'organisation interne

9.2.1- La définition des besoins

Le SDIS met en œuvre une nomenclature des achats, dont une première version a été établie en 2006. Elle a ensuite été modifiée en 2008 puis revue fin 2011.

Chaque service définit, sous l'autorité du chef de groupement concerné, ses besoins pour l'exercice suivant, lors de la préparation budgétaire. Le service des marchés globalise les demandes de l'ensemble des services et détermine, pour chaque famille, les procédures de marché à respecter (en identifiant les acquisitions uniques et en regroupant les achats récurrents).

9.2.2- Les règles internes de passation des marchés

Le SDIS a approuvé, par délibération du 25 janvier 2012, un guide de la commande publique regroupant les procédures d'achat définies par notes de service internes et par délibérations du bureau ou du CASDIS (portant notamment sur la classification des achats, la création d'un fichier unique des marchés, les modalités de publicité et de mise en

concurrence pour les marchés à procédure adaptée).

➤ La publicité

Pour les achats inférieurs au seuil de dispense de procédure, le guide dispose que le service acheteur « doit être à même de pouvoir justifier les motifs de son choix, d'assurer, en toute transparence, la traçabilité des procédures employées selon la nature et le montant de la prestation, en produisant les devis sollicités, les référentiels de prix, les catalogues utilisés ». Il renvoie à une fiche PA0-V1-12, qui prévoit une note de traçabilité des achats. Ces dispositions traduisent un souci de traçabilité, sous le seuil de dispense de procédure, conforme à la fiche explicative du décret n°2011-1853.

Par délibération du 20 novembre 2006, le SDIS avait édicté des règles de publicité pour les marchés à procédure adaptée, avec parution de l'avis d'appel à la concurrence au BOAMP ou au JAL dès 15 000 € : « Un avis d'appel public à la concurrence doit être publié au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP) ou dans un Journal habilité à recevoir des Annonces Légales (JAL) et, le cas échéant, compte tenu de la nature de l'achat, dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné ; les candidats invités à soumissionner disposent d'un délai minimum de 21 jours calendaires (à compter de la date d'envoi de la publicité) pour adresser leur offre par écrit ; le pouvoir adjudicateur doit constituer un dossier de consultation simplifié des entreprises ; un rapport d'analyse des offres doit être établi par le gestionnaire ». En revanche, les délibérations suivantes (17 décembre 2008, 25 mars 2009, 16 décembre 2009) ont été moins précises, se limitant à indiquer que « les modalités de publicité sont adaptées aux caractéristiques du marché ». En l'état, le guide approuvé par délibération du 25 janvier 2012 renvoie à des fiches de procédures (fiches PA2 V1 2012 et PA3 V1 2012) devant préciser les modalités de publicité sous le seuil de 90 000 €, qui n'étaient pas finalisées lors de l'instruction.

➤ Les contrats écrits sous le seuil de dispense de procédure

Le SDIS n'impose pas de contrat écrit sous le seuil de dispense de procédure. Ce choix est conforme à l'article 11 du code des marchés publics. Cependant, pour l'achat de certaines prestations, notamment les prestations intellectuelles, la rédaction d'un contrat écrit, même succinct, constitue un instrument de bonne gestion des relations contractuelles. Le SDIS pourrait donc envisager d'élaborer des documents types comportant les clauses indispensables constitutives d'un socle commun des relations contractuelles, de façon à sécuriser les commandes et contrats conclus sous ce seuil.

➤ Le seuil des marchés formalisés des travaux

Par délibération du 20 décembre 2006, le CASDIS avait retenu un seuil de 210 000 € HT au-delà duquel les marchés (aussi bien de fournitures que de travaux) devaient être passés en procédure formalisée. Par délibération du 25 mars 2009, le seuil des marchés de travaux passés en procédure formalisée a été relevé pour correspondre à celui du code des marchés publics, soit 4 845 000 € HT au moment de cette délibération³⁰. Si ce relèvement est régulier, il traduit la possibilité d'une exigence moindre du SDIS dans ses procédures.

³⁰ Cette délibération a été adoptée près d'un an après le décret n°2007-1850 du 26 décembre 2007 qui a fixé (à partir du 1er janvier 2008) les seuils à partir desquels les marchés doivent être passés selon une procédure formalisée à 206 000 € HT pour les fournitures ou les services (concernant les collectivités territoriales) et à 5 150 000 € HT pour les travaux.

➤ Les autres règles internes

L'élaboration d'un rapport d'analyse des offres est prévue pour les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT. Le SDIS s'est doté d'une commission consultative des marchés donnant un avis lorsque le montant du marché est supérieur à 90 000 € HT (sous le seuil des marchés formalisés).

Ces dispositions sont de nature à sécuriser les procédures de passation des marchés.

L'attention du SDIS est toutefois appelée sur le caractère consultatif de la commission précitée (dont les appellations sont diverses).

Le guide indique que pour les achats d'un montant global supérieur à 90 000 € HT et inférieur aux seuils de procédure formalisée prévus à l'article 26 du code des marchés publics, le marché est attribué par la « *commission des marchés* » (en l'espèce la commission d'appel d'offre ou « *commission consultative des marchés* »). Cette même mention figurait précédemment dans la délibération n° 29-2011 du 11 mai 2011 : « *il a été décidé de confier à la commission d'appel d'offres, conformément à nos procédures internes, le soin de désigner les attributaires des marchés à procédure adaptée dès le montant de 90 000 € HT* ». Or, la circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics rappelle que si la constitution de la commission d'appel d'offres (CAO) n'est pas obligatoire en procédure adaptée, il peut être opportun de consulter la CAO en deçà du seuil de procédure formalisée (« *compte tenu du rôle particulier joué par cette commission et de l'importance du montant de certains de ces marchés* »). La circulaire précise toutefois : « *En revanche, si la convocation d'une formation collégiale dotée d'un pouvoir d'avis est toujours possible, lorsqu'elle n'est pas exigée par les textes, les règles de compétence, qui sont d'ordre public, interdisent de lui confier des attributions relevant d'autres autorités. Ainsi, une CAO pourra donner un avis mais ne pourra attribuer un marché, lorsqu'il est passé selon une procédure adaptée. Cette compétence appartient au pouvoir adjudicateur ou à son représentant* ».

La chambre recommande de réviser le guide sur ce point, afin de lever toute ambiguïté sur le rôle de la commission. Dans sa réponse, le président du CASDIS indique que le guide sera révisé en ce sens.

9.3- La mise en œuvre des procédures

9.3.1- Les marchés divers

La passation d'un échantillon de marchés divers (matériels informatiques, petits matériels de lutte contre l'incendie, mise à disposition d'un hélicoptère pour la surveillance des feux de forêt, véhicules de lutte contre l'incendie) a été examinée et n'appelle pas de remarque.

Concernant le marché de location d'un hélicoptère destiné à la surveillance aérienne des feux de forêt, passé en procédure adaptée, il avait été constaté qu'aucun document ne semblait motiver la déclaration de non-conformité de l'un des deux candidats. Le SDIS a toutefois justifié ce choix par le fait que l'offre de la société écartée n'était pas conforme au cahier des charges (appareil à deux places proposé alors que le SDIS exigeait un appareil d'au moins quatre places).

Les seuils de procédures adaptées (tels que définis dans les délibérations du CASDIS) et de procédure formalisée (relevant de l'article 26 du code des marchés publics) ont été respectés.

La publicité effectuée apparaît suffisante et les délais de publicité relatifs à la mise en concurrence (tels que définis dans les délibérations du CASDIS pour les marchés à procédure adaptée et au code des marchés publics pour les appels d'offres ouverts), à l'information des candidats non retenus, à l'attribution des entreprises titulaires des marchés ont été également respectés. Les lettres informant les candidats non retenus indiquent le(s) motif(s) du rejet, le nom de l'attributaire et les motifs qui ont conduit au choix de son offre, ainsi que les voies de recours. Les critères d'attribution n'appellent pas de remarque, les offres étant examinées selon les critères et leurs pondérations indiquées au règlement de consultation. Le choix des titulaires a été motivé dans un rapport d'analyse des offres.

9.3.2- Les opérations d'infrastructure

Durant la période sous revue, le SDIS a réalisé trois opérations d'infrastructure majeures : les constructions des centres d'incendie et de secours de Saint-Marcel-lès-Valence et de Nyons et la restructuration des locaux de l'état-major.

La passation et l'exécution des marchés du centre d'incendie et de secours de Nyons ont été examinées. Les opérations de Saint-Marcel-lès-Valence et de restructuration des locaux de l'état-major ont été examinées principalement sous l'angle de leur exécution par rapport aux marchés notifiés.

Il n'a pas été relevé d'anomalie significative pour les marchés conclus pour la réalisation de ces opérations. Toutefois, l'attention du SDIS est appelée sur les conditions de recours aux marchés complémentaires, bien, qu'au cas d'espèce, ceux-ci portent sur des montants peu élevés.

Ces marchés concernent les lots 9 et 12 de l'opération de restructuration de l'état-major.

Pour le marché du lot 9 (plafond suspendu), qui est de 40 000 € HT, le directeur départemental a autorisé deux commandes supplémentaires, en septembre 2010 pour 5 787,32 € HT, en janvier 2011 pour 6 667,61 € HT. La première commande a consisté à remplacer des faux-plafonds en partie endommagés ; initialement, il était prévu de conserver une partie des faux-plafonds existants, dans le cadre des travaux d'aménagement du bâtiment du groupement soutien technique (GST) ; toutefois, lors de la réalisation des réseaux électriques et courants faibles, ces parties ont été déposées, et compte tenu de leur ancienneté, ont été partiellement endommagées. Pour la deuxième commande, il s'agissait de remplacer le faux-plafond existant « *par un faux-plafond ayant des performances acoustiques accrues* », afin d'améliorer les conditions de travail de personnel du CTA/CODIS.

Le montant du marché du lot 12 (VRD) est de 58 047,73 € HT. Le président du SDIS a validé une commande supplémentaire, le 4 octobre 2011 pour un montant global de 8 570 € HT. Cette commande supplémentaire concerne des travaux de voirie : fourniture et pose de bordure T1 (420 € HT) et T3 (370 € HT), travaux sur le parking de l'état-major (solution VL) pour 7 780 € HT.

Le code des marchés publics (à l'article 35-II-5°) permet la passation de marchés complémentaires (sans publicité ni mise en concurrence préalables) sous réserve que ceux-ci portent sur des prestations qui ne figurent pas dans le marché initial mais qui sont devenues nécessaires à la suite d'une « *circonstance imprévue* ». Une fiche de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances du 14 décembre 2010, rappelle que « *le marché complémentaire ne doit pas être la réponse à une mauvaise évaluation préalable des besoins à satisfaire par le pouvoir adjudicateur ; de même, une*

évolution prévisible, ou encore un fait imputable à l'administration, ne peut justifier le recours à cette procédure. Est imprévue, la circonstance qui ne pouvait pas entrer raisonnablement dans les prévisions des parties, lors de la conclusion initiale du contrat ».

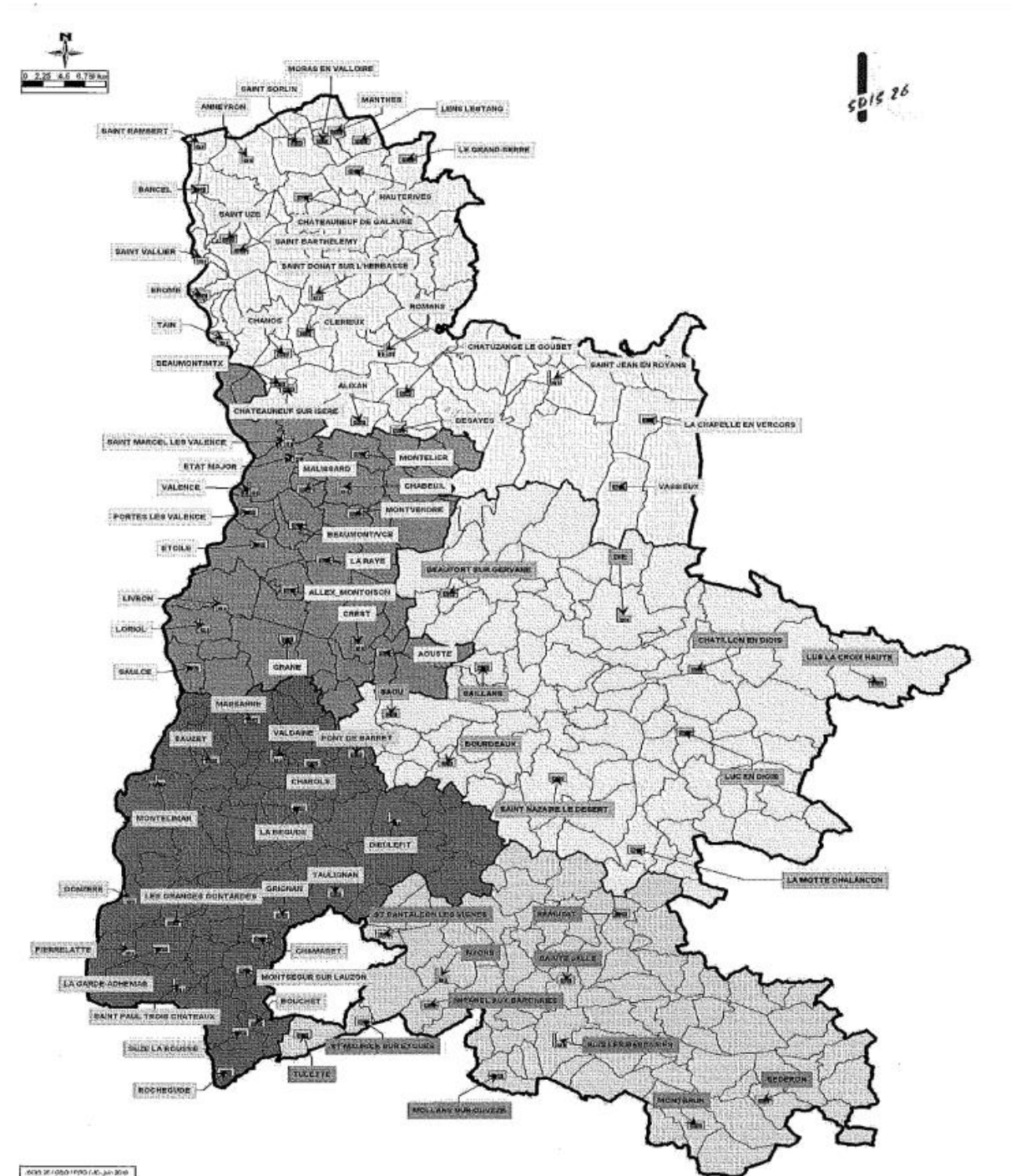
Pour le lot 9, la première commande pourrait remplir le critère de circonstance imprévue (il était peut-être difficile de prévoir que les faux-plafonds allaient être endommagés). La deuxième commande paraît moins justifiée, sauf à démontrer que, depuis la conclusion du marché initial, les technologies concernant l'acoustique aient connu des progrès importants.

Pour le lot 12, les éléments recueillis ne permettent pas de mettre en évidence une circonstance imprévue.

Dans sa réponse, le président du CASDIS indique qu'il veillera à mettre en œuvre les marchés complémentaires dans les seuls cas de circonstance imprévue.

ANNEXE 1 : complément sur l'organisation territoriale et opérationnelle

Carte : implantations des centres d'incendie et de secours



ANNEXE 1bis : complément sur l'organisation territoriale et opérationnelle**Tableau 15 : centres effectuant moins de cent interventions par an (en 2011)**

| Catégorie de centre | Centre concernés | Nombre d'interventions en 2011 |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| CPI | SAINT- NAZAIRE- LE-DESERT | 18 |
| CPI | CHANOS-CURSON | 38 |
| CPI | SAINT- PANTALEON-LES VIGNES | 38 |
| CPI | ERÔME | 39 |
| CPI | CHAROLS | 41 |
| CPI | PONT- DE-BARRET | 47 |
| CPI | SAINT- MAURICE- SUR- EYGUES | 50 |
| CPI | SAOU | 63 |
| CPI | CHAMARET | 64 |
| CPI | ROCHEGUDE | 68 |
| CPI | REMUZAT | 74 |
| CPI | LES-GRANGES-GONTARDES | 81 |
| CPI | MONTVENDRE | 82 |
| CPI | BEAUMONT MONTEUX | 83 |
| CPI | LUS- LA-CROIX-HAUTE | 84 |
| CPI | SAINTE-JALLE | 84 |
| CPI | LA GARDE-ADHEMAR | 85 |
| CPI | CLERIEUX | 90 |
| CPI | LE GRAND-SERRE | 90 |
| CPI | LA MOTTE-CHALANCON | 100 |

Source : SDIS de la Drôme

ANNEXE 2 : complément sur la situation financière**Tableau 16 : financement des investissements**

| (en milliers d'euros) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | BP 2012 |
|----------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|
| CAF Nette | 3 295 | 3 461 | 3 907 | 3 567 | 3 863 | 4 548 | 3 243 |
| Ressources propres externes (10221, 10222) | 797 | 1 003 | 1 409 | 2 714 | 1 567 | 1 160 | 1 250 |
| Subventions d'équipement reçues | 1 736 | 1 420 | 1 332 | 1 440 | 1 021 | 780 | 750 |
| Autre recettes d'investissements (Ct 21, 23) | | | | 37 | 43 | 17 | 0 |
| Produit de cessions (775) | 12 | - | - | 63 | 87 | 176 | 0 |
| Dépenses directes d'équipement | 9 103 | 7 026 | 10 614 | 10 157 | 7 495 | 8 690 | 5 555 |
| Subventions d'équipement versées (204) | | | 8 | | | | |
| Dépenses totales d'équipement | 9 103 | 7 026 | 10 622 | 10 157 | 7 495 | 8 690 | 5 555 |
| Financement disponible | 14 943 | 12 910 | 17 270 | 17 978 | 14 076 | 15 371 | 10 798 |
| Besoin de financement | - 3 263 | - 1 142 | - 3 966 | - 2 373 | - 957 | - 2 026 | - 312 |
| Emprunts de l'exercice | 4 000 | 1 000 | 3 000 | 3 500 | 2 000 | 1 500 | - |
| CAF nette / dépenses totales d'équipement | 36,2% | 49,3% | 36,8% | 35,1% | 51,5% | 52,3% | 58,4% |

Source : à partir des comptes administratifs

Tableau 17 : profil de la dette financière

| n° de contrat | Compte d'imputation | Date de signature | Banque | Type contrat | Taux souscrit | Durée souscrite | Montant | Capital restant dû | Présence de formules structurées |
|---------------|---------------------|-------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------------|----------------------------------------------------------|
| | 1641 | 24/06/1998 | Dexia CLF | Classique | Tag 3M+0,25 | 20,5 ans | 1 098 | 522 | Non |
| | 16441 | 16/11/2006 | SG | CLTR avec option de tirage à taux fixes et structurés | Variable | 23 ans | 4 000 | 3776 | Options de tirage structurées |
| | 1641 | 10/12/2003 | CE | Convention de crédit long terme multi index | Taux fixe 2,67% (tirage n°1) Taux fixe à barrière 5,5% sur Euribor 12 M (tirage n°2) | | 1 000 1 000 | 600 600 | Options de tirage structurées |
| | 1641 | 06/12/2007 | Dexia CLF | Classique | Taux fixe à 4,6% | | 1 000 | 800 | Non |
| A191017Q000 | 1641 | 30/07/2010 | CE | Classique. Refin. | Euribor 1M+0,58 | 15 ans | 3 000 ? | 2 399 | Non |
| | 1641 | 02/12/2009 | SG | Contrat de prêt à taux indexé évolutions à taux fixe et structurés | Taux fixe à 3,05% (tirage n°1) | 15 ans | 1 500 | 1 300 | Options de tirages structurées en phase de consolidation |
| | 1641 | 02/12/2009 | SG | | Taux fixe à 3,75% (tirage n°2) | 15 ans | 2 000 | 1 733 | |
| A19101AD000 | | 11/10/2010 | CE | Convention de prêt consolidable avec période de mobilisation non reconstituable | Taux fixe 2,67% | 15 ans | 2 000 | 1 866 | Non |
| | 16641 | 16/12/2011 | CA | Convention de crédit long terme multi index | Euribor 3M+0,95 | 15 ans | 1 500 | 1 500 | Options de tirages avec formules structurées |

Source : à partir des comptes administratifs

ANNEXE 3 : complément sur les ressources humaines**Tableau 18 : éléments de comparaison entre le régime en vigueur au SDIS et l'hypothèse la plus favorable du régime par US (abattement de 46 %).**

| Agent concerné | M.W (du 1er janvier au 31 décembre 2011) | M. X (du 1er janvier au 31 décembre 2011) | M.Y (du 1er janvier au 30 avril 2011) | M. Z (du 1er janvier au 30 septembre 2009) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------|
| Montant du loyer annuel (en €) (1) | 10 887,98 | 9 494,74 | 2 963,48 | 5 193 |
| Montant du loyer annuel (en €) dépassant le forfait versé par l'agent, à charge de l'intéressé (2) | 3 062,98 | 1 669,74 | 355,15 | Pas de dépassement |
| Redevance (en €) annuelle après abattement de 46% sur la valeur locative (3) | 5.879,51 | 5127,16 | 1 600,28 | 2 804,22 |
| Montant annuel de l'indemnité de logement si l'agent n'était pas logé par US en 2010 ou 2011 (4) | 3 264 | 3 264 | 1 031,64 | |
| Ecart entre le montant du loyer (1) et l'indemnité de logement (4) | 7 624 | 6 231 | 1 931,84 | |

Source : Réponse questionnaire CRC, bulletins de paye de 2010 (pour le calcul de l'indemnité de logement si l'agent ne bénéficiait pas d'un logement de fonction)

Tableau 19 : évolution de l'accidentologie

| SDIS Drôme | 2009 | | | | 2010 | | | | 2011 | | | |
|---------------------|-------------------------|-------|--------------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------------|------|
| | Nb accidents de service | EEn % | Nb de jours d'arrêt de travail | En % | Nb accidents de service | En % | Nb de jours d'arrêt de travail | En % | Nb accidents de service | En % | Nb de jours d'arrêt de travail | En % |
| Activité physique | 47 | 32 | 1 008 | 49,5 | 43 | 37 | 978 | 43 | 30 | 28 | 904 | 42 |
| Intervention | 46 | 31 | 370 | 18 | 27 | 23 | 138 | 6 | 35 | 33 | 444 | 21 |
| Transport | 11 | 7,5 | 78 | 4% | 3 | 2,5 | 170 | 7 | 5 | 5 | 5 | 0,2 |
| Formation, manœuvre | 27 | 18 | 348 | 17 | 24 | 20,5 | 620 | 27 | 14 | 13 | 535 | 25 |
| Bureau, casernement | 16 | 11 | 30 | 11 | 20 | 17 | 383 | 17 | 22 | 21 | 253 | 11,8 |
| Total | 147 | 99,5 | 2 034 | 99,5 | 117 | 100 | 2 289 | 100 | 106 | 100 | 2 141 | 100 |

Source : à partir des comptes administratifs et éléments de réponse aux questionnaires