



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SERVICE DÉPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU VAL-D'OISE
(SDIS 95)

Exercices 2009 et suivants

Observations définitives
délibérées le 12 mai 2015

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
OBSERVATIONS.....	7
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	7
2 RAPPEL DES OBSERVATIONS ÉMISES PAR LA CHAMBRE LORS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	8
3 AUTRE CONTRÔLE	8
4 PRÉSENTATION DU SDIS 95.....	8
5 OUTILS DE CONNAISSANCE DES RISQUES ET DE PLANIFICATION	9
5.1 Le SDACR	9
5.2 Le règlement opérationnel (RO).....	10
5.3 Autres conventions conclues par le SDIS 95.....	10
6 LA FIABILITÉ DES COMPTES	11
6.1 Le suivi du patrimoine	11
6.2 Le suivi du patrimoine par le payeur	12
6.3 Les frais d'études.....	12
6.4 Opérations de cessions d'immobilisations.....	13
6.5 Les immobilisations en cours	13
6.6 Amortissements et provisions des immobilisations.....	14
6.7 Rattachement des charges à l'exercice	14
6.8 Conclusion.....	15
7 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE	15
8 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	15
8.1 La section de fonctionnement.....	16
8.1.1 Les recettes réelles de fonctionnement	16
8.1.2 Les dépenses réelles de fonctionnement	17
8.2 La section d'investissement.....	20
8.2.1. Les plans d'équipement.....	20
8.2.2 Les dépenses d'équipement	20
8.2.3 Le centre de formation départemental	20
8.2.4. Le financement des dépenses d'équipement	23
8.3 L'endettement.....	24
8.4 Conclusion sur la situation financière.....	25

9 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	25
9.1 L'administration des ressources humaines	25
9.2 Le régime indemnitaire.....	26
9.3 La prestation de fidélisation et de reconnaissance.....	26
9.4 L'absentéisme.....	26
9.5 La politique d'avancement	27
9.6 La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.....	28
9.7 Le logement des sapeurs-pompiers.....	28
9.7.1 La formation	29
10 LA COMMANDE PUBLIQUE.....	30
10.1 Les intervenants dans la commande publique	31
10.2 La passation des marchés	31
ANNEXE.....	32
Annexe n° 1 : Localisation des CIS et leur secteur 1 ^{er} appel.....	32
Annexe n° 2 : Situation financière du SDIS 95 de 2009 à 2013	33
Annexe n° 3 : Dépenses de personnel du SDIS 95 de 2009 à 2013	34
Annexe n° 4 : Rémunérations du personnel du SDIS 95 de 2009 à 2013	35
Annexe n° 5 : Caf brute et la Caf nette du SDIS 95 de 2009 à 2013	36
Annexe n° 6 : Coût de la formation dispensée aux agents du SDIS.....	37
Annexe n° 7 : Les taux d'avancement des agents du SDIS.....	38
GLOSSAIRE DES SIGLES	39

SYNTHÈSE

Le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Val-d'Oise fait partie de la première catégorie des SDIS qui regroupe les 24 SDIS les plus importants. En 2013, il disposait d'un effectif de 2 617 agents : 967 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), 1 385 sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et 182 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS).

Le service est départementalisé depuis le 1^{er} janvier 1972. Il comprend trois groupements territoriaux regroupant 4 centres de secours principaux, 31 centres de secours et 4 centres de première intervention, soit 39 au total. En 2013, il a effectué 99 000 interventions, se répartissant entre le secours à victimes (77,1 %), l'aide à personnes (6,0 %), les incendies (5,2 %), la protection des biens (4,8 %), les opérations diverses (4,4 %) et les accidents de la circulation (4,4 %). Ses produits de fonctionnement réels se sont élevés fin 2013 à 94 M€.¹

La gestion opérationnelle du SDIS est performante.

Le conseil d'administration, qui se réunit trois à cinq fois par an, exerce effectivement l'ensemble de ses compétences.

S'agissant de l'efficacité opérationnelle du SDIS, dans un rapport daté de mars 2012, l'inspection de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur constatait que « les délais d'intervention confirment l'excellence de la couverture opérationnelle ». Il relevait par ailleurs que le matériel est récent et en excellent état de fonctionnement.

Le pilotage de la gestion des ressources humaines est efficace. Sur la période 2012-2013, le SDIS a été en mesure de réduire ses effectifs de 7,4 % pour faire face à la diminution des contributions du conseil général.

Le contrôle interne des rémunérations et des achats est satisfaisant.

En revanche, le suivi du patrimoine du SDIS, qui comporte le recensement des actifs et le suivi des entrées et des sorties des biens, est largement perfectible. Ainsi, le comptable n'est plus en mesure depuis 2004 de produire l'état de l'actif², faute d'informations exploitables fournies par le SDIS.

Par ailleurs, la politique sociale du SDIS, bien que sous contrôle, est particulièrement généreuse vis-à-vis de ses agents.

Ainsi, en matière de logements, 93 % des sapeurs-pompiers professionnels, soit quasiment tous à l'exception des stagiaires, bénéficient de la gratuité des concessions de logement par nécessité absolue de service. Le coût de cette mesure a été en 2013 de 13 107 € par SPP.

La politique d'avancement est tout aussi généreuse. Sur la période contrôlée, la moitié des agents ont bénéficié chaque année d'un avancement, soit sous forme d'avancement de grade (13 %), soit sous forme d'avancement d'échelon (40 %).

Enfin, les coûts des formations sont particulièrement élevés. Celles dispensées par le centre de formation départemental (CFD) représentent à elles seules 7 % de l'ensemble des dépenses du SDIS alors même que le CFD n'assure que 40 % des formations.

Concernant la situation financière, la contribution des collectivités locales constitue la quasi-totalité de ses ressources (97 %), les proportions étant de près des trois quarts pour le département et d'un quart pour les communes. En 2013, elle s'est située à 78 € par habitant, soit un montant équivalent à celle des collectivités de l'Essonne et des Yvelines.

¹ M€ : millions d'euros.

² L'état de l'actif est un document produit par le comptable à partir des informations fournies par l'ordonnateur recensant tous les enregistrements comptables relatifs aux immobilisations de l'organisme en vue d'établir l'actif du bilan.

Le SDIS a dû faire face, sur la période 2012-2014, à une réduction de près de 7 % de la contribution du conseil général tandis que celle des communes a évolué au rythme de l'inflation en 2012 et 2013 pour demeurer constante en 2014.

Sur la période contrôlée (2009-2013), les produits de fonctionnement réels ont baissé de 2,2 % tandis que les charges, constituées à 84 % de dépenses de personnel, ont augmenté de 1,1 %.

Cet effet de ciseaux³ a provoqué une baisse de la capacité d'autofinancement (Caf) brute⁴ de 42 % sur la période, passant de 7,2 M€ en 2009 à 4,2 M€ en 2013 (5 M€ en 2014).

Cette chute survient alors que le SDIS avait lancé à partir de 2006 un programme de grands équipements immobiliers pour un montant cumulé de 40,9 M€ entre 2007 et 2012, dont 34,3 M€ pour le seul centre de formation de Saint-Brice, financé en majeure partie par l'endettement (82 % pour le centre de Saint-Brice).

La conjugaison de la baisse de l'autofinancement brut et de l'augmentation des emprunts a conduit à une quasi-disparition de l'autofinancement net⁵. Pour faire face au remboursement de ses emprunts, le SDIS a dû puiser dans son fonds de roulement qui est devenu pratiquement nul en 2014. Compte-tenu du tableau d'amortissement de ses emprunts et des marges de manœuvre budgétaires des collectivités locales, le SDIS ne dispose plus de ressources pour financer de nouveaux investissements pendant la période 2015-2017.

La décision de construire un nouveau centre de formation à Saint-Brice, à la place de celui d'Argenteuil, a été prise en 2003, sur la base de prévisions des besoins de formations exprimés en journées stagiaires très fortement surestimées : pour la période 2002-2006, la croissance prévue était de 67 % pour un réalisé de 3 %. Le centre a été construit sur la base d'une capacité de 40 000 journées stagiaires alors qu'en 2013, il n'en a assuré que 9 100.

³ L'effet de ciseaux est caractérisé par une augmentation plus rapide des charges que des produits.

⁴ La Caf brute d'un organisme représente l'excédent de ressources internes dégagées par son activité. Elle mesure sa capacité d'un organisme à financer sur ses propres ressources les besoins d'investissement (dépenses d'équipement, remboursement de dettes...). Elle se calcule par la différence entre les produits de fonctionnement réels et les charges de fonctionnement réelles de l'organisme.

⁵ La capacité d'autofinancement nette, obtenue en déduisant le montant du remboursement du capital de la dette de la capacité d'autofinancement brute, traduit la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'équipement par ses ressources propres (sans recourir à l'emprunt).

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

FIABILITÉ DES COMPTES

Recommandation n° 1..... 12

Documenter l'opération de réconciliation de la balance du compte de gestion, tenue par le payeur, et l'inventaire des immobilisations, tenu par l'ordonnateur, permettant de disposer d'un état de l'actif fiable.

LES EFFECTIFS

Recommandation n° 2 18

Établir un tableau des emplois reflétant la politique de réduction des effectifs conduite depuis 2011 dans le cadre du plan d'économies impulsé par le conseil général.

LE CENTRE DE FORMATION DÉPARTEMENTAL

Recommandation n° 3 22

Mettre en œuvre une politique volontariste en direction d'autres SDIS et d'autres administrations afin d'accroître le taux d'occupation des équipements du CFD.

Recommandation n° 4 23

Mettre en place un dispositif de suivi du coût global de la formation, distinguant celle qui est dispensée au CFD de celle qui l'est sur le lieu de travail, en vue de connaître la part du budget du SDIS consacré à la formation.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'examen de la gestion du service départemental d'incendie et de secours du Val-d'Oise (SDIS 95) pour les exercices 2009 et suivants a été engagé auprès du président du conseil d'administration, M. Arnaud Bazin, ordonnateur en fonction, ainsi que de M. Didier Arnal, précédent ordonnateur, par lettres du président de la 3^{ème} section de la chambre en date du 15 avril 2014.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 22 mai 2014 avec M. Bazin, le 5 juin 2014 avec M. Arnal et le 6 juin avec le colonel Delannoy, directeur du SDIS 95.

L'entretien préalable a eu lieu le 18 décembre 2014 avec M. Bazin, accompagné notamment du colonel Delannoy, et le 19 décembre suivant avec M. Arnal.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 3^{ème} section a adopté ses observations provisoires.

Elles ont été adressées le 11 février 2015 à MM. Bazin et Arnal. Des extraits ont été transmis le même jour à M. Scellier et au préfet du département.

La chambre a reçu les réponses de MM. Bazin et Yannick Blanc, préfet du Val-d'Oise, respectivement les 18 mars et 31 mars 2015. Les autres destinataires du rapport et des extraits n'ont pas répondu. Aucune demande d'audition n'a été sollicitée.

Le présent rapport d'observations définitives a été arrêté à l'issue de cette procédure. Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 12 mai 2015 et qui a été présidé par M. Berninger, président de section : M. Rooz, premier conseiller, et Mme McKee, première conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Rooz, assisté de MM. Boyer et Jicquel, assistants de vérification ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Méloute, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2 RAPPEL DES OBSERVATIONS ÉMISES PAR LA CHAMBRE LORS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le SDIS du Val-d'Oise n'a jamais été contrôlé par la chambre contrairement aux trois autres SDIS d'Île-de-France (Seine-et-Marne, Essonne et Yvelines).

3 AUTRE CONTRÔLE

Le SDIS a fait l'objet d'un contrôle par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur en novembre 2011, dont la conclusion est la suivante : « Établissement en grande synergie avec le conseil général du Val-d'Oise, en constante évolution, et motivé par l'impératif d'excellence opérationnelle, le SDIS 95 mérite la confiance des autorités ».

4 PRÉSENTATION DU SDIS 95

Le SDIS du Val-d'Oise a été créé par arrêté préfectoral du 8 novembre 1967, deux mois avant la création du département. La départementalisation du SDIS est effective depuis 1^{er} janvier 1972.

Il est présidé depuis 2011 par M. Arnaud Bazin, président du conseil général du Val-d'Oise. Son prédécesseur était M. Didier Arnal, ancien président du conseil général.

Il disposait, en 2013, d'un effectif permanent de 2 617 agents répartis ainsi : 967 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), 1 385 sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et 182 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATs)⁶.

Les 98 SDIS sont classés en 5 catégories selon les dispositions de l'article R. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui du Val-d'Oise fait partie de la catégorie la plus importante, qui en regroupe 24.

Le SDIS du Val-d'Oise comprend trois groupements territoriaux regroupant 39 centres d'incendie et de secours (CIS), classés comme suit, selon le nombre de départs qu'ils peuvent assurer simultanément : 4 centres de secours principaux, 31 centres de secours et 4 centres de première intervention (cf. annexe n° 1).

Il a effectué 99 000 interventions en 2013, se répartissant ainsi : secours à victimes (77,1 %), aide à personnes (6,0 %), incendies (5,2 %), protection des biens (4,8 %), accidents de la circulation (4,4 %) et opérations diverses (4,4 %). Ce nombre est stable sur la période contrôlée.

Établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, le SDIS est dirigé par un colonel de sapeurs-pompiers professionnel et administré par un conseil d'administration (CASDIS).

⁶ Source : Bilan social 2013.

Le conseil d'administration constitue l'organe de décision et de définition des orientations générales du service. Les 16 sièges du CASDIS sont ainsi répartis : douze pour les représentants du département ; quatre sièges pour les représentants des communes et des établissements publics de coopération communale (EPCI).

Le bureau est constitué de cinq personnes, dont le président du CASDIS, trois vice-présidents dont au moins un représentant des communes et d'un membre désignés par le conseil d'administration en son sein. Il intervient pour toute décision concernant le fonctionnement du SDIS à l'exception des délibérations relatives au budget, à la répartition des contributions et à la répartition des sièges lors du renouvellement du conseil d'administration.

Le fonctionnement du CASDIS et du bureau n'appelle pas d'observation.

Aux termes de l'article 59 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, les relations entre le département et le SDIS font l'objet d'une convention trisannuelle. Chaque année, un avenant à la convention fixe la contribution du département au SDIS. Une première convention portant sur la période 2006-2008 a été signée entre le conseil général du Val-d'Oise et le SDIS ; la deuxième couvre la période 2009-2011, la troisième dernière la période 2012-2014.

Les fonctions de directeur sont assurées depuis 2004 par le colonel Jean-Yves Delannoy, assisté d'un directeur adjoint.

5 OUTILS DE CONNAISSANCE DES RISQUES ET DE PLANIFICATION

Les principaux documents de planification et de pilotage ont été examinés par la chambre, notamment le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), qui dresse l'inventaire des risques et détermine les objectifs de couverture. L'ont également été le règlement opérationnel (RO), qui définit les conditions de mise en œuvre opérationnelle, et le plan d'équipement, qui projette les principaux achats de matériels et opérations de travaux sur la période couverte par le SDACR.

5.1 Le SDACR

L'article L. 1424-7 du CGCT détermine le rôle et les conditions d'élaboration du SDACR de chaque SDIS.

Le SDACR couvre deux types de risques, les risques dits courants, ceux qui composent le risque quotidien des populations (secours à personnes, incendies, accidents sur la voie publique) et les risques particuliers (risques naturels, risques technologiques, risque bâtimentaire, risque social, risque d'attentat et risque sanitaire).

Il est élaboré sous l'autorité du préfet. C'est lui qui arrête ce schéma après avis du conseil général et sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS. Le schéma est révisé à l'initiative du préfet ou à celle du conseil d'administration.

Le SDACR en vigueur dans le Val-d'Oise, dit SDACR 2008, a été pris par arrêté préfectoral du 16 février 2009. Il concluait que la réponse opérationnelle était globalement « acceptable » et qu'une réflexion pouvait être envisagée au niveau de la répartition horaire des effectifs dans les centres d'incendie et de secours. Il proposait en conséquence peu d'évolutions organisationnelles et matérielles.

En mars 2012, l'inspection de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur constatait dans son rapport d'évaluation que « les délais d'intervention confirment l'excellence de la couverture opérationnelle » et suggérait alors une réduction des effectifs de garde de l'ordre de 14 % permettant de maintenir une couverture équivalente à la moyenne des autres SDIS de la même catégorie.

Le SDIS 95 s'est alors engagé dans la mise en place de nouveaux effectifs de garde en juillet 2013, en lien avec des partenaires sociaux et après une validation du conseil d'administration.

Depuis 2013, le SDIS 95 a entrepris une concertation avec les organisations syndicales concernant l'aménagement du temps de travail des sapeurs-pompiers, visant à l'application de la directive européenne du 4 novembre 2003 et au décret du 18 décembre 2013.

En parallèle, le SDIS 95 a lancé une réflexion sur une évolution des effectifs de garde, dont les conclusions interviendront en concomitance avec le dossier relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers, d'ici à la fin du premier semestre 2015.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le préfet du Val d'Oise indique que « dès lors que ces deux projets auront été menés à leur terme, il est envisagé d'actualiser le SDACR, au cours de l'année 2016, afin de prendre en compte les dispositions adoptées dans le cadre d'une évolution modérée de la démographie du département, d'une stabilité des risques à moyen terme et d'une progression de l'activité liée au secours à personne. Ce document initié en 1999 fera ainsi l'objet de sa deuxième révision en 2016.

En outre, la révision du Dossier Départemental sur les Risques Majeurs engagée d'ici à la fin de l'année 2015, constituera l'un des outils documentaires d'appui à la réalisation du SDACR ».

5.2 Le règlement opérationnel (RO)

Selon les dispositions des articles L. 1424-4 et R. 1424-42 du CGCT, le règlement opérationnel (RO) est arrêté par le préfet, après avis du CASDIS, du comité technique départemental et de la commission administrative et technique des SDIS. Il fixe notamment les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours. Il doit prendre en considération le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et les dispositions des guides nationaux de référence mentionnés à l'article R. 1424-52 du CGCT.

Le règlement opérationnel du SDIS 95 a été pris par arrêté préfectoral le 21 février 2008. Le préfet indique, en réponse au rapport d'observations provisoires, qu'il envisage de réviser le règlement opérationnel pour l'année 2016.

5.3 Autres conventions conclues par le SDIS 95

Des conventions interdépartementales d'assistance mutuelle ont été conclues avec les cinq services limitrophes : SDIS de Seine-et-Marne, de l'Eure, de l'Oise et des Yvelines et brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Ces conventions concernent la couverture du risque courant et sont parfaitement opérationnelles. Elles restent bipartites et les sollicitations engendrées sont équilibrées et réciproques.

Un groupe de travail « complémentarité des SDIS Île-de-France », animé par la zone de défense de Paris, préconise l'élargissement de la couverture mutuelle au risque particulier (engagement de moyens spécialisés et/ou dans un cadre ORSEC) par une convention zonale.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1424-42 du CGCT, une convention a été conclue, pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, le 7 octobre 2005, avec la société concessionnaire des autoroutes A1 et A16, relative aux conditions de prise en charge financière des interventions effectuées par le SDIS 95 sur ces autoroutes.

Cette convention ne suscite aucune remarque particulière. En effet, le SDIS 95 a signé les conventions prévues par les textes, qui sont mises en application lorsque le SDIS intervient sur les portions d'autoroute, pour une prise en charge financière des interventions par la société concessionnaire.

Les conventions pour l'organisation du concours des sapeurs-pompiers à la mise en œuvre du service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR), conclues antérieurement avec quatre centres hospitaliers (Argenteuil, Eaubonne, Gonesse et Osny), n'ont pas été renouvelées en 2011, en raison de l'écart important entre les recettes perçues par le SDIS et le coût des interventions pour le service. L'impact de cette décision est une perte de recettes annuelle de 500 000 €. En contrepartie, le SDIS estime avoir économisé 1,5 M€, ainsi que 28 emplois.

Ces quatre conventions ont fait l'objet d'une dénonciation par délibération du conseil d'administration en date du 21 octobre 2011.

Par la suite, les centres hospitaliers concernés, à l'exception de l'hôpital de Pontoise ayant souhaité internaliser cette fonction, ont modifié l'organisation des transports sanitaires d'urgence sur la base d'un groupement de commande et d'une consultation par voie d'appel d'offres public, pour lequel le SDIS 95 n'a pas été associé à la rédaction du cahier des charges. Le SDIS 95 n'a pas répondu à l'appel d'offre et le marché a été signé avec un prestataire privé qui depuis assume cette mission.

6 LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 Le suivi du patrimoine

Le suivi du patrimoine est assuré par l'ordonnateur, en charge du suivi physique des biens, et par le payeur, chargé d'élaborer, à partir des données communiquées par l'ordonnateur, l'état de l'actif qui recense toutes les immobilisations devant figurer au bilan du SDIS. Les deux suivis doivent naturellement être cohérents.

Le SDIS suit manuellement les entrées et sorties des biens grâce à un tableau Excel. Les enregistrements sont alimentés par les logiciels GMFI et Grand Angle. Ce suivi manuel pose un problème de fiabilité des données en raison des risques importants d'erreur et d'omission.

Le tableau communiqué à la chambre par le SDIS intitulé « état de l'actif au 1^{er} janvier 2014 » est difficilement lisible, incomplet (n'y figurent que les biens corporels amortissables) et il constitue avant tout un tableau d'amortissements par centre.

Le payeur, quant à lui, déclare qu'avant 2014, le SDIS ne lui a communiqué qu'« un très volumineux tableau papier axé sur l'amortissement 2011, mais sans ajustement avec le compte de gestion. Il n'a donc été utilisé que pour vérifier les écritures (d'amortissement) de l'exercice 2011 ».

6.2 Le suivi du patrimoine par le payeur

L'instruction budgétaire et comptable M61, applicable aux SDIS, dispose que « L'état de l'actif est établi tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs) à partir du fichier des immobilisations, qui est tenu à la disposition du juge des comptes. Pour les exercices budgétaires impairs, un état des flux d'immobilisations est produit au compte de gestion du payeur ».

Le dernier état de l'actif porte sur l'exercice 2004.

Le payeur justifie l'absence d'état de l'actif par le fait qu'il « n'a jamais disposé du détail, fiche par fiche, des opérations en stock comptable en 2004 », année passage de l'instruction budgétaire et comptable M6 à l'instruction M61. Il ajoute : « Depuis la bascule dans Hélios, des fiches provisoires d'inventaire s'accumulent mais, en l'absence de détail sur les antérieurs lors du passage à la M61, cela n'a fait que rajouter de l'approximation ».

Il déclare avoir tenté en 2008 de contrôler l'inventaire du SDIS, sans succès. Depuis lors, aucun rapprochement entre les écritures du payeur et celles de l'ordonnateur n'a pu être effectué, « en dépit des demandes réitérées chaque année ».

Selon le payeur et le SDIS, une opération de réconciliation de la balance du compte de gestion et de l'inventaire a été lancée en avril 2014 et devrait se terminer dans le courant de 2015.

Cette opération ne semble pas avoir été documentée.

Recommandation n° 1

Documenter l'opération de réconciliation de la balance du compte de gestion, tenue par le payeur, et l'inventaire des immobilisations, tenu par l'ordonnateur, permettant de disposer d'un état de l'actif fiable.

En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il prévoit de faire procéder à un rapprochement complet entre l'inventaire tenu par le SDIS et la balance du compte de gestion du comptable selon l'ordre suivant :

- Pointage des immobilisations corporelles ;
- Pointage des autres comptes d'immobilisations ;
- Présentation en juin 2015 au CASDIS de l'état de l'actif ajusté.

6.3 Les frais d'études

Les frais d'études effectuées en vue de la réalisation d'investissements sont enregistrés au compte 2031 « Frais d'études » et virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux. Si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans.

La chambre a relevé qu'en 2013, la valeur brute des frais d'études se situe à 5,7 M€ et le montant des amortissements à 4,9 M€, soit 86 % de la valeur de frais d'études. Cela signifierait que 86 % des études ne déboucheraient sur aucun investissement.

En réalité, seule environ la moitié des amortissements correspond à des travaux non réalisés. L'autre moitié porte sur des prestations informatiques qui auraient dû être enregistrées, non en frais d'études, mais aux comptes 205 « concession et droits similaires... » pour les dépenses d'investissement (marché d'informatisation générale lancé en 2002 pour un montant de 4,7 M€) et 611 « contrats de prestations de services » pour les dépenses de fonctionnement (pour un montant de 0,2 M€).

6.4 Opérations de cessions d'immobilisations

Les écritures de cessions d'immobilisations sont régulières.

6.5 Les immobilisations en cours

L'instruction M61 précise que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Un transfert des soldes du compte 23 vers le compte 21 « Immobilisations corporelles » doit intervenir dès la fin des travaux.

Fin 2013, le montant des immobilisations en cours s'élève à 66,2 M€.

Le SDIS indique que le transfert du compte 23 « Immobilisations en cours » vers le compte 21 « Immobilisations corporelles » est assuré chaque année par « une extraction des mandats passés aux comptes 23 effectuée chaque année à partir du logiciel financier » et joint à sa réponse un fichier d'environ 500 mandats enregistrés au compte 23 datant de 2010.

Tout d'abord, l'ordonnateur précise que « les mandats des comptes 23 de 2011 à 2013 n'ont pas été ajoutés à ces tableaux à ce jour faute de temps ». Le tableau n'est donc plus mis à jour depuis 2010.

Ensuite, les mandats ne portent que sur les dépenses de l'année 2010. Or, le compte 23 est un compte de stock et non de flux et les opérations d'investissement ont souvent une durée supérieure à l'année.

Par ailleurs, les mandats ne sont pas regroupés par marché et par opération. Il est donc impossible de savoir à quelle date ils doivent être basculés au compte 21.

Enfin, le payeur indique que le SDIS ne lui a jamais transmis les flux informatiques relatifs au compte 23, ce qui ne lui permet pas d'établir un état de l'actif des immobilisations en cours.

En conclusion, la chambre est dans l'impossibilité de se prononcer sur la fiabilité des immobilisations en-cours.

Dans la mesure où, pour faire l'objet d'amortissement, les immobilisations doivent être transférées du compte 23 au compte 21 à la fin des travaux et que les enregistrements au compte 23 ne sont pas fiables, la chambre estime que les enregistrements relatifs aux amortissements ne le sont pas non plus.

6.6 Amortissements et provisions des immobilisations

L'article R. 142-31 du CGCT dispose que « les dépenses du service départemental d'incendie et de secours comprennent notamment (...) 9° l'amortissement des biens meubles et immeubles autres que les terrains et des immobilisations incorporelles ». L'instruction M61 ajoute que l'amortissement obligatoire concerne les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le SDIS procède à l'amortissement de ses biens depuis 1971. Le montant des dotations aux amortissements est passé de 8,5 M€ en 2009 à 6,0 M€ en 2013.

Le niveau élevé des dotations en 2009 résulte de la délibération du 15 juin 2007 du conseil d'administration du SDIS d'amortir sur un an les biens dont la valeur est inférieure à 800 € TTC à compter de l'exercice 2008. L'augmentation des dotations d'un M€ de 2008 à 2009 a amené le conseil d'administration du SDIS à annuler la délibération de 2007 et à allonger la durée des amortissements pour les exercices 2010 et suivants, d'où la baisse des dotations à partir de 2010.

Ces pratiques sont contraires au principe de permanence des méthodes qui est une composante de l'exigence d'image fidèle des comptes des organismes publics, rappelée par l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique :

« La qualité des comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget, dans les conditions fixées à l'article 54.

Elle doit répondre aux exigences énoncées aux 1° et 2° de l'article 53 au regard notamment des objectifs suivants :

- 1° Les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ;
- 2° Ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables... ».

Toujours en vue de faire apparaître des dépenses de fonctionnement en diminution, le CASDIS a décidé, par délibération du 23 octobre 2009, de mettre en œuvre pour le budget 2010 la procédure de neutralisation budgétaire de l'amortissement des bâtiments publics pour un montant de 1,2 M€.

Alors que la délibération ne portait que sur l'exercice 2010, le SDIS a procédé à cette neutralisation rétroactivement pour l'exercice 2009 pour 873 000 € et postérieurement pour tous les exercices suivants (1,2 M€ pour chacun des exercices de 2011 à 2013).

6.7 Rattachement des charges à l'exercice

L'instruction budgétaire et comptable M61 prévoit le rattachement des charges à l'exercice pour les prestations ayant fait l'objet d'un service fait avant le 31 décembre. La chambre s'est assuré que le SDIS procède au rattachement des charges.

6.8 Conclusion

Le suivi de son patrimoine par le SDIS 95 est effectué selon des modalités qui ne permettent pas de garantir sa fiabilité et son exhaustivité. Le suivi par le comptable n'est plus assuré depuis 2004, faute d'informations adéquates fournies par le SDIS. Dans ces conditions, les comptes d'immobilisations figurant à l'actif du bilan ne peuvent pas être considérés comme fiables.

7 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La procédure budgétaire au sein du SDIS est régie par l'article L. 1424-35 du CGCT qui dispose que : « La contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci. Avant le 1^{er} janvier de l'année en cause, le montant prévisionnel des contributions mentionnées à l'alinéa précédent, arrêté par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, est notifié aux maires et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale. [...] Dans les six mois suivant le renouvellement des conseils d'administration prévu à l'article 126 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours organise un débat portant sur la répartition des contributions entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du département... ».

La chambre s'est assurée du respect de ces dispositions.

Elle a relevé en outre que les rapports au conseil d'administration relatifs à la préparation budgétaire sont détaillés et exhaustifs.

8 L'ANALYSE FINANCIÈRE

La situation financière du SDIS du Val-d'Oise, comme celle de tous les SDIS, est caractérisée par la très forte prépondérance des contributions des collectivités locales, dans les recettes de fonctionnement, et des charges de personnel dans les dépenses (cf. annexe 2).

En 2013, les contributions des collectivités locales ont représenté 97 % des recettes réelles de fonctionnement, réparties entre le département (71 %) et les communes (26 %).

Les dépenses de personnel constituent 71 % des dépenses réelles, auxquelles il convient d'ajouter les dépenses de logement des sapeurs-pompiers professionnels, pour une proportion totale de 84 %.

Sur la période 2009-2013, les recettes de fonctionnement réelles ont diminué de 2 % alors que les dépenses ont augmenté de 1 %. Cet « effet de ciseaux » a provoqué une forte baisse de la Caf brute (41 %).

La diminution des recettes de fonctionnement résulte en particulier de la décision du conseil général prise en 2011 de réduire sa contribution au budget du SDIS à partir de l'exercice 2011.

8.1 La section de fonctionnement

8.1.1 Les recettes réelles de fonctionnement

La chambre n'a examiné que les contributions des collectivités locales, celles-ci représentant 97 % des recettes réelles de fonctionnement.

8.1.1.1 La contribution du département

La contribution du département fait l'objet chaque année l'objet d'un avenant à la convention pluriannuelle entre le SDIS et le conseil général mentionnée au paragraphe 35.

À la différence de celle d'autres SDIS qui différencient leur contribution selon sa destination, la contribution du conseil général du Val-d'Oise est une subvention de fonctionnement qui finance les dépenses de financement et, via l'autofinancement, les dépenses d'investissement.

La convention relative à la période 2009-2011 fixait la contribution du département pour 2009 à 69,9 M€ et prévoyait une évolution annuelle en fonction de celle des bases de la taxe professionnelle (TP) et de la taxe d'habitation (TH) du département et de celle de l'indice des prix à la consommation (ICC) selon la formule suivante : $\text{évolution annuelle} = (\text{TH} + \text{TP}) / 2 + \text{ICC}$.

Sur cette période 2009-2011, l'augmentation de la contribution du département a été de 5,2 %, au lieu du taux de 7,7 % prévu par la convention. La clause relative à l'évolution de la contribution n'a été respectée qu'en 2010, le département, confronté à des difficultés financières, ayant été conduit à réduire de moitié l'augmentation prévue pour les deux exercices suivants.

Pour faire face à ces difficultés, le département a sollicité en 2011 une aide de l'État qui lui a accordé une subvention exceptionnelle de 8,6 M€ au titre du fonds de soutien aux départements en difficulté, dotée de 75 M€, prévue par l'article 83 de la loi n° 2010-1568 du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010. En contrepartie, il s'est engagé, par convention conclue en novembre 2011 avec l'État, à faire 40 M€ d'économies sur ses frais de fonctionnement et à réaliser des recettes supplémentaires, notamment en augmentant le taux sur le foncier bâti.

La contribution du SDIS au plan d'économies du département a été sur la période 2009-2014, de 5,8 M€ : 0,9 M€ en 2011, 2,9 M€ en 2012, 2 M€ en 2013, 0 M€ en 2014, soit 14,5 % des économies réalisées par le conseil général, alors qu'il représente 8 % des dépenses réelles de fonctionnement de ce dernier.

La convention d'objectifs et de partenariat conclue en juillet 2012 pour la période 2012-2014 fixe la contribution du département à 68,9 M€ pour 2012 et ne comporte pas d'engagement du département pour les deux années suivantes.

Sur cette période, la contribution du département a baissé de 6,8 % : 4 % en 2012, 2,9 % en 2013 et 0 % en 2014.

8.1.1.2 La contribution des communes

L'article 121 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002⁷ dispose que l'évolution de la contribution des communes ne peut excéder l'indice des prix à la consommation des ménages. L'indexation pour l'année N se rapporte à l'évolution d'août de N par rapport à août de N-1.

Pour la période 2009-2014, le taux d'évolution adopté par le conseil d'administration du SDIS a été celui de l'indice des prix à la consommation à l'exception de l'exercice 2014 pour lequel le conseil a décidé de reconduire l'enveloppe de l'année précédente pour tenir compte des contraintes budgétaires des communes.

Sur cette période, la contribution des communes a augmenté de 8,3 %.

Sur la période 2009-2013, la contribution des collectivités du Val-d'Oise à leur SDIS a évolué au même rythme que celle de l'Essonne (- 4,4 % contre 4,3 %) tandis que celle de la Seine-et-Marne a baissé de 1,2 % et celle des Yvelines augmentait de 12,2 %.

En 2013, la contribution des collectivités locales du Val-d'Oise s'est située à 78 € par habitant, soit un niveau proche de celui de l'Essonne et des Yvelines (respectivement 76 € et 81 €) alors que celle de Seine-et-Marne s'est élevée à 96 € par habitant.

8.1.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

8.1.2.1 Les dépenses de personnel

8.1.2.1.1 L'évolution des charges de personnel entre 2009 et 2013

La définition des dépenses de personnel retenue par la chambre est celle donnée par la Direction général des Finances publiques (DGFIP), selon laquelle les dépenses de personnel sont constituées par la somme des charges du compte 64 (rémunérations) et du compte 633 (cotisations au CNFPT et au centre de gestion).

En 2013, les dépenses de personnel ont atteint, selon cette définition, 63,8 M€, soit 54 € par habitant.

Ce niveau paraît inférieur à celui des SDIS de même strate (60 € par habitant). En réalité, la comparaison a peu de sens, le SDIS du Val-d'Oise enregistrant, comme d'autres SDIS, les dépenses de logement de son personnel, qui représentent 13 % de ses dépenses, en charges externes, alors que d'autres SDIS les comptabilisent en charges de personnel.

Il serait plus pertinent de comparer les dépenses de fonctionnement du SDIS du Val-d'Oise, qui se situent à 77 € par habitant, à celles des SDIS de même catégorie qui s'établissent à 74 €.

En incluant les dépenses de logement, les dépenses de personnel s'élèvent à 75,4 M€, soit 84% des charges réelles.

⁷ Article 121 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 : « Pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation ».

Sur la période 2009-2013, les dépenses ont cru à un rythme inférieur à celui de l'inflation (+ 1,9 % contre 6,7 %) (cf. annexe 3).

Cette évolution traduit les économies réalisées par le SDIS à partir de 2011 principalement sur les vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires (- 3,5 % sur la période 2009-2013 mais - 9,5 % entre 2011 et 2013) et dans une moindre mesure sur les rémunérations des sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs et techniques (+ 2,4 % sur la période mais - 2 % de 2011 à 2013).

Les principales primes et indemnités (indemnité de logement des SPP, indemnité de feu des SPP, indemnité de responsabilité des SPP) ont augmenté au même rythme, soit 2,4 %.

8.1.2.1.2 Les effectifs

Pour mesurer l'évolution des effectifs, la chambre n'a pris en compte que les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques, les sapeurs-pompiers volontaires étant rémunérés à la vacation.

Les effectifs ont baissé de 4 % entre 2009 à 2013, mais de 7,2 % entre 2011 et 2013.

Tableau n° 1 - Évolution des effectifs de 2009 à 2013

	2009			2010			2011			2012			2013			2013/2009	
	Prévu	Pourvu	Pourvu/ prévu	Prévu	Pourvu	Pourvu/ prévu	Prévu	Pourvu	Pourvu/ prévu	Prévu	Pourvu	Pourvu/ prévu	Prévu	Pourvu	Pourvu/ prévu	Prévu	Pourvu
SPP (+ SSSM)	1 098	1 007	92%	1 099	1 030	94%	1 099	1 047	95%	1 099	996	91%	1 097	967	88%	-0,1%	-4,0%
<i>Évol. annuelle</i>					2,3%			1,7%			-4,9%			-2,9%			
PATS (+ contractuels)	207	197	95%	208	193	93%	208	199	96%	208	192	92%	208	189	91%	0,5%	-4,1%
<i>Évol. annuelle</i>					-2,0%			3,1%			-3,5%			-1,6%			
Total	1 305	1 204	92%	1 307	1 223	94%	1 307	1 246	95%	1 307	1 188	91%	1 305	1 156	89%	0,0%	-4,0%
<i>Évol. annuelle</i>					1,6%			1,9%			-4,7%			-2,7%			

Source : comptes administratifs

Le tableau des emplois figurant au compte administratif ne traduit pas cette évolution. Entre 2009 et 2013, il indique des effectifs inchangés à 1 305 agents alors que les effectifs réels sont passés de 1 204 emplois en 2009 à 1 156 en 2013.

En outre, ni les rapports d'orientations budgétaires ni ceux relatifs au budget primitif ne mentionnent de prévisions d'effectifs alors que la rémunération du personnel représente plus de 80% des dépenses de fonctionnement.

En raison de la présentation d'un tableau des emplois insincère, le dialogue avec les représentants du personnel revêt un caractère formel. Ainsi, le comité technique paritaire du 3 juin 2013 a adopté un tableau des emplois identique à celui de 2011 alors que, durant ce laps de temps, les effectifs réels ont baissé de 8 %.

Recommandation n° 2

Établir un tableau des emplois reflétant la politique de réduction des effectifs conduite depuis 2011 dans le cadre du plan d'économies impulsé par le conseil général.

En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un rapport est en préparation pour solliciter l'avis du comité technique afin de rapprocher les effectifs théoriques des effectifs présents en 2015 tant pour les sapeurs-pompiers professionnels que pour les PATS. Il ajoute que ce dossier ne pourra pas être présenté au conseil d'administration avant juin 2015, dans l'attente de l'installation du nouveau conseil fixée au 27 avril faisant suite aux élections départementales des 22 et 29 mars 2015.

8.1.2.2 L'évolution de la rémunération des personnels du SDIS

Sur la période contrôlée, les salaires bruts des personnels du SDIS ont augmenté en moyenne annuelle de 1,8 % par agent, tant pour les SPP que pour le PATS (cf. annexe 4). Cette évolution résulte du glissement vieillesse technicité (GVT) et des dispositions catégorielles spécifiques à la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

8.1.2.3 Les achats

La chambre a exclu du périmètre des achats les dépenses de logement pour le personnel. Ainsi définis, sur la période contrôlée, les achats et charges externes ont baissé de 4,7 %, passant de 12,7 M€ en 2009 à 12,1 M€ en 2013. Leur évolution a donc été maîtrisée.

Tableau n° 2 - Évolution des achats et charges externes du SDIS de 2009 à 2013
(en milliers d'euros)

	SDIS Val-d'Oise					
<i>en milliers d'euros</i>	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009-2013
Achats et charges externes dont	24 587	23 440	24 916	24 207	23 754	- 3,4 %
Dépenses de logement	11 856	11 837	12 090	11 803	11 616	- 2,0 %
6132 : locations immobilières	9 835	9 834	9 882	9 714	9 347	- 5,0 %
614 : charges locatives et de copropriété	2 021	2 003	2 208	2 090	2 269	12,3 %
Autres charges externes	12 731	11 603	12 826	12 404	12 138	- 4,7 %
Évolution annuelle		-9%	11%	-3%	-2%	

Source : comptes de gestion

8.1.2.4 L'autofinancement

Comme indiqué plus haut, la capacité d'autofinancement brute a chuté de 41 % entre 2009 et 2013 (cf. Annexe 5).

La Caf nette⁸ a baissé de 76 % sur la même période, passant de 4,7 M€ en 2009 à 1,1 M€ en 2013, soit 1 € par habitant contre 6 € pour les SDIS de même strate, le SDIS ayant emprunté entre 2008 et 2010 pour des montants importants pour financer la construction de grands équipements : centres de secours d'Éragny et de Taverny et surtout centre de formation départemental de Saint-Brice.

⁸ La capacité d'autofinancement nette, obtenue en déduisant le montant du remboursement du capital de la dette de la capacité d'autofinancement brute, traduit la capacité de la collectivité à autofinancer ses dépenses d'équipement.

8.2 La section d'investissement

8.2.1. Les plans d'équipement

Conformément aux dispositions du CGCT⁹ et aux engagements pris dans la convention pluriannuelle conclue avec le Conseil général du Val-d'Oise en 2008, le SDIS s'est doté de plans annuels d'équipement. Ceux-ci ont permis au SDIS d'être doté d'un parc automobile correctement dimensionné et très récent, d'appareils respiratoires isolants neufs et d'un casernement en excellent état.

8.2.2 Les dépenses d'équipement

Sur la période 2009-2013, les dépenses réelles d'investissement ont fortement baissé, passant de 19,5 M€ TTC en 2009 à 2,5 M€ en 2013. Cette baisse est liée à la fin de la construction des centres de secours de Taverny et d'Éragny et surtout du centre de formation départemental de Saint-Brice.

Les programmes immobiliers et les achats d'équipements les plus importants font l'objet d'un pilotage par la procédure des autorisations de programme¹⁰ et de crédits de paiement¹¹. Ce pilotage par la procédure des autorisations de programme / Crédit de paiement (AP/CP) a permis au SDIS d'atteindre un taux satisfaisant de réalisation budgétaire mesuré par le rapport des dépenses d'investissement aux crédits budgétaires.

Tableau n° 3 - Le taux de réalisation des dépenses d'investissement

	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de réalisation des dépenses d'investissement	70%	72%	87%	99%	87%

Source : comptes de gestion

8.2.3 Le centre de formation départemental

Le lancement de l'opération de construction du centre de formation départemental (CFD) à Saint-Brice-sous-Forêt a été autorisé par délibération du conseil d'administration du 19 décembre 2003. Inauguré au début de l'année 2012, ce centre remplace l'ancien centre accolé au centre de secours principal d'Argenteuil.

8.2.3.1 La motivation du projet

Dans son rapport du 27 juin 2003¹², le SDIS 95 motivait la réalisation du centre par l'exiguïté des locaux à Argenteuil et l'accroissement constant des besoins en matière de formation. Par ailleurs, l'ancien CFD ne répondait plus aux exigences actuelles de formation professionnelle des sapeurs-pompiers.

⁹ Article L. 1424-12 du CGT : « (...) un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques (...). Il détermine les matériels qui seront mis à la disposition des centres d'incendie et de secours (...) ».

¹⁰ L'autorisation de programme permet d'engager une dépense pluriannuelle d'investissement demeurant valable sans limitation de durée jusqu'à son utilisation, sa révision ou son annulation.

¹¹ Le crédit de paiement est la dotation destinée à couvrir la dépense annuelle correspondant à l'exécution d'un investissement.

¹² Source : Note à l'attention du Président du Conseil général du Val-d'Oise datée du 27 juin 2003.

Le SDIS prévoyait une augmentation des besoins de formation, exprimés en journées stagiaires de 67 % de 2002 à 2006. Elle n'a été en réalité que de 3 %¹³. Les prévisions en besoins en formation sur lesquelles a été bâti le projet ont donc été largement surestimées.

8.2.3.2 Les études préalables

Le SDIS a décidé lors de son conseil d'administration du 18 juin 2004 de recruter sous contrat, pour une durée de trois ans renouvelable jusqu'à expiration de la construction du CFD, un architecte afin d'assurer l'assistance à maîtrise d'ouvrage, hors définition des installations techniques de la maison à feu confiée à la société SOFINFRA.

Dans son rapport sur l'expression des besoins du 29 décembre 2004, l'architecte indiquait que « *les besoins quantitatifs en terme de volume de formation* » n'ont pas été exprimés par le SDIS 95. Il ajoutait que son analyse ne prend pas en compte le taux d'occupation des équipements. Le projet a donc été conçu sans expression quantitative des besoins par le SDIS ni par conséquent sans connaissance du taux d'occupation des équipements.

Néanmoins, dans son rapport de mission concernant la conception de la maison de manœuvre du SDIS 95, dans le cadre de la définition du futur plateau technique de manœuvre, l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) externe SOFINFRA précisait que le CFD devrait avoir une capacité de 40 000 journées stagiaires dont 6 000 pour la maison de manœuvre.

Le SDIS motivait cette capacité par une augmentation significative des besoins et par la volonté de mutualiser les formations en recevant des stagiaires extérieurs au SDIS.

L'évolution réelle des journées stagiaires de 2002 à 2011¹⁴ fait apparaître un fort surdimensionnement du centre par rapport aux besoins exprimés, que ce soit par le SDIS lui-même ou par les organismes extérieurs. En 2013, le nombre de journées stagiaires assurées par le CFD de Saint-Brice s'est situé à 9 177, dont 102 au profit d'organismes extérieurs, chiffre très éloigné de la prévision de 40 000.

Tableau n° 4 - Comparaison des journées de formation prévues et réelles dans l'ancien CFD

Site	Année	Nombre de journées stagiaires agents du SDIS 95			Nombre de journées stagiaires CFD		
		formés au CFD	extérieurs au CFD	Total	Agents du SDIS	Externe	Total
Argenteuil	2009	7 903	13 889	21 792	7 903	316	8 219
	2010	8 733	14 644	23 377	8 733	638	9 371
	2011	7 805	17 055	24 860	7 805	433	8 238
Saint-Brice	2012	6 046	16 087	22 133	6 046	111	6 157
	2013	9 075	13 488	22 563	9 075	102	9 177

Source : SDIS

¹³ Source : réponses du SDIS.

¹⁴ Cf. tableau n° 7 : Évolution du nombre de journées stagiaires en pourcentage.

Au regard de l'article 5 du code des marchés publics qui exige que la « *nature et l'étendue des besoins à satisfaire* » soient « *déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence* », il apparaît que l'étape d'analyse du besoin a été insuffisante.

Recommandation n° 3

Mettre en œuvre une politique volontariste en direction d'autres SDIS et d'autres administrations afin d'accroître le taux d'occupation des équipements du CFD.

En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur indique que la mise en œuvre de cette politique a démarré progressivement en 2012 et 2013 et qu'il compte l'intensifier par la suite.

8.2.3.3 L'estimation du coût global prévisionnel de l'opération

8.2.3.4 L'estimation des dépenses d'équipement

Le projet global d'édification du CFD, comprenant les dépenses liées aux achats de terrains, aux études et aux travaux, a fait l'objet d'une autorisation de programme (AP) votée par le conseil d'administration du SDIS le 15 décembre 2006 pour un montant initial de 32,940 M€. Le montant final de l'autorisation de programme soldé en 2012 est de 34,253 M€, soit un écart de 4 % que l'ordonnateur explique par des modifications du programme liées à l'évolution de la réglementation thermique en 2005 et à la réalisation de fondations spéciales. La conduite du projet a donc été maîtrisée.

8.2.3.5 Le budget prévisionnel d'exploitation du CFD

L'étude préalable ne fournissait aucune estimation du coût prévisionnel de la formation dispensée au sein du CFD, qui est la somme des coûts logistiques (frais de fonctionnement, frais pédagogiques), de l'amortissement des immobilisations et des coûts des formateurs et des agents en formation, ces derniers continuant à être rémunérés par leur employeur.

8.2.3.6 Le financement de l'opération

Bien que les emprunts ne soient pas fléchés, le SDIS indique avoir emprunté, pour financer la construction du CFD, 28 M€. Le remboursement de ces emprunts a été corrélé sur l'amortissement physique du bâtiment, soit 30 ans. L'opération a donc été financée à 82 % par l'emprunt, le solde par l'autofinancement.

8.2.3.7 Le coût de la formation dispensée au CFD

Le SDIS ne perçoit le coût de la formation qu'au travers des seuls coûts logistiques. En 2013, ceux-ci se sont établis à 1,153 M€.

À ces coûts, il conviendrait d'ajouter les coûts mentionnés au paragraphe 133. Fin 2013, le coût de la formation dispensée par le CFD, net des recettes versées par les organismes externes, s'est élevé à 7,3 M€, soit un coût de 795 € par journée stagiaire (annexe 6).

Les montants des dépenses réelles du SDIS et du CFD se situant respectivement à 89,8 M€ et 6,3 M€ (hors coût des amortissements), le coût de la formation assurée au CFD représente 7 % des charges réelles du SDIS, alors même que le centre n'assure que 40 % de la formation des agents du SDIS.

Le SDIS consacre donc une part très importante de son budget à la formation, notamment en raison du niveau particulièrement élevé du coût de fonctionnement du CDF.

Recommandation n° 4

Mettre en place un dispositif de suivi du coût global de la formation, distinguant celle qui est dispensée au CFD de celle qui l'est sur le lieu de travail, en vue de connaître la part du budget du SDIS consacré à la formation

En réponse, l'ordonnateur indique que le SDIS a déjà mis en œuvre la recommandation de la chambre en procédant au suivi du coût global de la formation, distinguant la masse salariale du groupement formation du service, les traitements des agents du SDIS en stage au CFD, ceux des agents formateurs au CFD, les frais de fonctionnement du bâtiment, des frais pédagogiques et logistiques afférents aux prestations de formation.

Il précise par ailleurs que la masse salariale des agents du CFD correspond à celle du groupement « formation » qui travaille non seulement pour le CFD mais également pour les autres centres de secours et autres groupements et services de l'établissement. Par ailleurs, les amortissements correspondent à l'amortissement financier sur 30 ans et non à l'amortissement physique des installations et équipements.

Il ajoute enfin qu'au-delà du centre de formation départemental, il prend acte qu'il convient de disposer d'indicateurs plus précis sur la part du budget du service consacré à la formation.

8.2.4. Le financement des dépenses d'équipement

En 2014, la capacité d'autofinancement nette s'établit à 222 000 €¹⁵, soit 0,24 % des produits de fonctionnement hors produits exceptionnels et excédents des exercices précédents¹⁶ contre 7,32 % en 2013 pour les SDIS de même strate¹⁷.

La quasi-disparition de l'autofinancement net résulte de la forte réduction des contributions des collectivités locales, non compensée par une réduction d'ampleur équivalente des dépenses de fonctionnement, et du lancement de grands programmes immobiliers financés essentiellement par l'emprunt.

À partir de 2011, face à la diminution continue de son autofinancement net, le SDIS a dû puiser dans son fonds de roulement pour financer la fin de ses grands programmes d'équipement.

¹⁵ Source : SDIS.

¹⁶ Source : budget primitif 2014.

¹⁷ Source : fiche AER DGFIP 2013.

Tableau n° 5 - Le tableau de financement des investissements de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources						
Caf nette	4 735	4 516	2 218	1 912	1 145	222
Nouveaux emprunts	10 000	20 000	6 573	0	0	3 295
FCTVA	3 426	3 042	3 974	2 317	1 000	373
Subventions reçues	0	354	432	110	35	
Autres ressources	311	1 056	246	119	119	29
Total des ressources	18 472	28 967	13 442	4 457	2 300	3 919
Emplois						
Dépenses d'équipement	19 539	24 703	15 049	6 525	2 523	6 186
Variation du fonds de roulement	- 1 066	4 264	- 1 607	- 2 067	- 224	- 2 267

Source : comptes administratifs pour la période 2009-2013 et budget primitif pour 2014

Fin 2014, le fonds de roulement est devenu à son tour quasi-nul. En effet, il était de 2,8 M€ et il a baissé de 2,3 M€ en 2014.

Tableau n° 6 - Le bilan du SDIS en 2013 (en milliers d'euros)

Actif		Passif	
Immobilisations (1)	142 983	Subventions, dotations, réserves (2)	102 818
Stocks et créances	556	Dettes financières (3)	42 946
Trésorerie	3 840	Dettes fournisseurs et sociales	1 615
Total	147 379		147 379
Fonds de roulement =(2)+(3)-(1)	2 781		

Source : compte de gestion

L'absence d'autofinancement et de fonds de roulement rend très difficile le recours à l'endettement, ce qui contraindra le SDIS à réduire drastiquement ses dépenses d'équipement.

8.3 L'endettement

L'état de la dette fait l'objet d'un rapport annuel du président du conseil d'administration du SDIS. Au 31 décembre 2014, l'encours de la dette s'élevait à 42,7 M€, en augmentation de 53 % par rapport à 2009.

Selon le rapport relatif à l'approche globale de la dette présenté au CASDIS du 13 février 2015, le montant de la Caf s'établissait, au 31 décembre 2014, à 4,957 M€.

Tableau n° 7 - L'évolution de l'encours de dettes de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation
Encours	27 982	45 218	48 536	45 444	42 433	42 716	53 %
Caf	7 222	7 281	5 441	5 005	4 157	4 957	- 31 %
Encours/Caf	3,9	6,2	8,9	9,1	10,2	8,6	122 %

Source : comptes de gestion et SDIS pour 2014.

La capacité de désendettement, qui exprime la durée nécessaire pour rembourser la dette en y consacrant la totalité de l'épargne brute dégagée, et mesurée par le rapport de l'encours de dettes à la Caf, s'est établi fin 2014 à 8,6 ans. Le ratio pour les SDIS de même strate était de 3 en 2013 (source : fiche AEFF de la DGFIP). Celui du SDIS du Val-d'Oise se situe donc à un niveau particulièrement élevé, sans être critique, le seuil de criticité se situant à 10.

Dans l'hypothèse où la Caf brute demeure durablement inférieure à 5 M€, ce qui est vraisemblable, et compte-tenu du niveau des annuités qui se maintiendra à 4 M€ jusqu'en 2017, le SDIS ne sera en mesure de faire face au remboursement de ses emprunts qu'à la condition de limiter ses dépenses au renouvellement et à la maintenance des équipements et des matériels jusqu'en 2017.

8.4 Conclusion sur la situation financière

La chambre observe que :

- les produits de fonctionnement du SDIS sont constitués à 97 % par les contributions des collectivités locales et en premier lieu par celles du département (71 % des produits) et les charges de fonctionnement à 84 % par les charges de personnel ;
- la réduction de la contribution du département de 6,9 % à partir de 2012 n'a été contrebalancée par une diminution des charges de personnel que de 1,8 % pendant la même période, malgré une réduction des effectifs de 7,4 % ;
- il en est résulté une baisse de l'autofinancement brut de 41 % pendant la période contrôlée, celui-ci passant de 7,2 M€ en 2009 à 4,2 M€ en 2013 ;
- la baisse de l'autofinancement brut conjuguée au remboursement des emprunts contractés pour financer les grands projets immobiliers initiés en 2006 a provoqué une quasi-disparition de l'autofinancement net ;
- le SDIS a dû puiser dans son fonds de roulement pour financer ses dépenses d'équipement ;
- l'autofinancement net et le fonds de roulement étant devenus pratiquement nuls, compte-tenu du tableau d'amortissement de ses emprunts, le SDIS ne pourra rembourser ses emprunts qu'en limitant ses dépenses d'équipement au renouvellement strictement nécessaire et à la maintenance de son patrimoine.

9 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

9.1 L'administration des ressources humaines

Le service des ressources humaines comprend 35 agents affectés dans cinq services.

La chambre s'est assurée par des contrôles sur place et sur pièces que le contrôle interne de la paie est assuré dans des conditions satisfaisantes.

De même, elle a constaté que la réglementation relative à la mise à disposition des agents est respectée.

9.2 Le régime indemnitaire

L'ensemble des primes et indemnités susceptibles d'être perçues est référencé en détail dans un règlement relatif au régime indemnitaire des personnels du SDIS 95 publié le 6 septembre 2011.

Trois indemnités et primes, versées aux SPP, représentent près de 80 % du montant total des indemnités servies : il s'agit de l'indemnité de feu, de l'indemnité de responsabilité et de l'indemnité de logement qui est un avantage en nature.

La chambre a procédé, soit de façon exhaustive lorsque le nombre de bénéficiaires est limité, soit par sondage dans le cas contraire à un examen de l'ensemble des primes et indemnités relatif à l'exercice 2012. Elle a constaté que leur attribution est régulière.

9.3 La prestation de fidélisation et de reconnaissance

La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat prévoit le versement d'une allocation pour tout sapeur-pompier volontaire qui a effectué au moins vingt ans de service. Elle a été complétée par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile qui institue la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR). Ce régime de retraite par capitalisation, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2005, vise à fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) par une incitation à prolonger leur engagement. La PFR succède à l'allocation de vétérance qui concernait les SPV partis avant le 1^{er} janvier 2004 et l'allocation de fidélité qui ne s'appliquait qu'à l'année 2004.

Le SDIS verse chaque année, pour le compte du régime PFR, une contribution destinée à financer le contrat de retraite des SPV ainsi que les garanties de prévoyance. Ce montant est en moyenne de 830 000 € par an (822 000 € en 2014).

De 2005, année de sa mise en œuvre à 2011, la durée moyenne d'engagement des SPV est demeurée constante, à six ans et demi. La PFR n'a donc pas atteint l'objectif de fidélisation des SPV qui lui a été fixé.

9.4 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme examiné par la chambre est celui des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et des personnels administratif, techniques et spécialisés (PATS), provoqué par des motifs de santé : maladie, congés de paternité et de maternité et accident du travail. Il se calcule ainsi : Taux d'absentéisme = nombre de jours d'arrêts/effectifs*360.

Toutes catégories de personnel confondues, le taux d'absentéisme du SDIS du Val-d'Oise est inférieur à celui des SDIS de sa catégorie.

Tableau n° 8 - Le taux d'absentéisme comparé du SDIS du Val-d'Oise

	SDIS 95	SDIS 1 ^{ère} cat.
2011	4,24%	4,30%
2012	4,15%	4,80%
2013	4,32%	4,70%

Source : bilans sociaux et DGSC

Le SDIS 95 a mis en place un dispositif de lutte contre l'absentéisme fondé sur un dispositif de contre-visites médicales et de retenues sur rémunérations en vue de réduire l'absentéisme de courte durée (plus de 3 arrêts) et l'absentéisme de longue durée (plus de 30 jours).

Le dispositif de contre-visites médicales a démarré au début des années 2000 et a été renforcé en 2012. Concernant les retraits sur salaire, le dispositif a été arrêté, pour les SPP, par délibérations du CASDIS du 24 juin 2011 et du 22 juin 2012. Il prévoit que lorsque, sur une année glissante, le nombre de jours d'arrêt pour maladie est supérieur à trente, les primes et accessoires sont supprimés à raison de 1/30^{ème} par jour de maladie excédant ces seuils. Par avis motivé, les chefs de structure peuvent demander de ne pas appliquer cette disposition.

Ces différentes mesures ont pour l'instant eu peu d'impact sur l'absentéisme des agents, du fait de leur caractère récent.

Tableau n° 9 - L'évolution du taux d'absentéisme du SDIS du Val-d'Oise de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de jours d'arrêts SPP	14 547	15 219	14 720	14 408	14 527
Effectifs SPP	1 007	1 030	1 047	996	967
Taux d'absentéisme SPP	4,01%	4,10%	3,91%	4,02%	4,17%
Nombre de jours d'arrêts PATS	3 044	3 984	4 223	3 363	3 467
Effectifs PATS	197	187	194	194	189
Taux d'absentéisme PATS	4,29%	5,92%	6,05%	4,82%	5,10%
PATS exprimé en nombre de jours d'arrêts	3 044	3 984	4 223	3 363	3 467
Taux d'absentéisme SPP et PATS	4,06%	4,38%	4,24%	4,15%	4,32%

Sources : bilans sociaux

9.5 La politique d'avancement

Sur la période contrôlée, plus de la moitié des SPP et des PATS (53 %) ont bénéficié chaque année d'un avancement, sous forme de promotion interne (1 %), d'avancement de grade et de changement de cadre d'emploi (12 %) et d'échelon (40 %). Ce taux est identique pour les SPP et les PATS pour chacun des modes d'avancement (annexe 7).

La chambre a ainsi relevé que 40 % des agents bénéficient chaque année d'un avancement d'échelon.

Une telle proportion résulte de la pratique par le SDIS de l'avancement à la durée minimale pour la quasi-totalité des agents. Entre 2011 et 2013, 96 % des agents ont ainsi bénéficié d'un avancement d'échelon à la durée minimale.

**Tableau n° 10 - Le taux d'avancement d'échelon des agents du SDIS
de 2011 à 2013 selon la durée**

	2011		2012		2013		Moyenne		
	SPP	PAT	SPP	PAT	SPP	PAT	SPP	PAT	SPP +PATS
Avancement d'échelon à la durée minimale	382	77	339	66	434	74	96%	93%	96%
Avancement d'échelon à la durée intermédiaire	0	0	23	4	9	1	3%	2%	3%
Avancement d'échelon à la durée maximale	4	3	3	6	4	3	1%	5%	2%
Total	386	80	365	76	447	78	100%	100%	100%

Source : bilans sociaux

L'attribution systématique d'avancements d'échelon à l'ancienneté minimale n'est pas conforme à l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui dispose que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordée de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.* ». Ainsi, alors que, selon la loi susmentionnée, l'avancement à la durée maximale est de plein droit et l'avancement à la durée minimale exceptionnel. Dans les faits, l'avancement à la durée maximale est exceptionnel et celui à la durée minimale de plein droit.

Cette pratique est évidemment coûteuse, car elle aggrave les répercussions du GVT (glissement-vieillesse-technicité) sur les charges de personnel.

Elle prive le SDIS d'un outil de motivation du personnel, tous les agents, ou peu s'en faut, étant considérés comme exceptionnels.

9.6 La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences

La démarche de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences est actuellement en cours de formalisation.

9.7 Le logement des sapeurs-pompiers

L'article 5 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) indique que ces derniers ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Ce même article offre la possibilité de loger les SPP à l'extérieur du casernement pour nécessité absolue de service (NAS).

Au sein du SDIS du Val-d'Oise, tous les SPP, à l'exception des stagiaires, sont logés en logements concédés par nécessité absolue de service.

Le SDIS prend alors en charge le coût du logement principal et tout ce qui s'y rattache de façon directe, à savoir les charges de copropriété et les fluides, dans la limite du plafond attribué à l'agent en fonction de son grade et de la composition de sa famille. Les taxes et impôts relatifs au bien sont à la charge de l'agent. Il bénéficie d'une allocation mensuelle plafonnée qui peut être modulée en cours d'année, à la suite d'une modification de son statut professionnel ou de l'évolution de sa situation familiale.

L'agent bénéficiant du logement concédé par NAS dispose du choix entre deux dispositifs, celui de « l'auto-location » et celui du parc des bailleurs sociaux.

L'auto-location est le dispositif privilégié au sein du SDIS 95 : 78 % des agents en bénéficient. Régie par la délibération du 5 décembre 1991 du conseil d'administration, elle permet au SPP d'accéder à la propriété de son logement tout en conservant le bénéfice de l'attribution du logement pour NAS.

En ce qui concerne l'offre de logement dans le secteur public, elle est concentrée sur trois ensembles situés à Argenteuil, Osny et Villiers-le-Bel.

La proportion de SPP bénéficiant de l'auto-location n'a cessé de croître, passant de 69 % en 2009 à 78 % en 2013 tandis que celle des agents logés dans le parc social est passée de 22 % à 15 % durant la même période.

Tableau n° 11 - La situation des SPP en matière de logement au 31 décembre

	2009	2010	2011	2012	2013	% 2013
Logements en NAS sous l'auto location	728	742	747	746	744	78%
Logements en NAS dans le secteur public (OPH ¹⁸)	232	220	202	170	141	15%
Personnel non logés	92	67	91	76	68	7%
Total général	1 052	1 029	1 040	992	953	100%

Source : bilans sociaux

Le coût du logement est élevé. Il s'est établi à 11,6 M€ en 2013, soit 13 % des dépenses de fonctionnement du SDIS, soit 13 107 € par SPP.

La chambre a examiné quinze dossiers de logement au cours d'une investigation sur place qui lui a permis de mesurer l'effectivité du contrôle réalisé par la mission logement du SDIS.

9.7.1 La formation

En application de l'arrêté du 4 janvier 2006 relatif au schéma national des emplois, des activités et des formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ces derniers sont astreints à suivre tout au long de leur carrière des formations leur permettant d'assurer les missions définies par l'article L. 1424-2 du CGCT.

Le SDIS du Val-d'Oise possède un groupement dédié à la formation chargé de suivre la politique de formation du SDIS à l'ensemble des agents toutes catégories confondue.

Entre 2009 et 2013, le nombre de journées stagiaires est passé de 22 078 à 21 332, soit une baisse de 3 %.

La baisse a démarré en 2012 (- 12 %) et s'est poursuivie en 2013 (- 4 %), des formations consommatrices en journées stagiaires organisées en 2011 n'ayant pas été reconduites en 2012 (formation d'intégration des sapeurs-pompiers professionnels, représentant 1 400 journées stagiaires pour 48 stagiaires et formation aux permis poids lourds et fluviaux, représentant 440 journées stagiaires pour 45 stagiaires).

¹⁸ OPH : Office public de l'habitat.

Tableau n° 12 - L'évolution de la formation de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009/2013
SPP	10 742	13 983	13 074	9 828	9 645	-10%
PATS	761	365	827	1 073	712	-6%
SPV	9 567	9 029	9 616	9 473	9 746	2%
Agents hors SDIS95	1 008	638	1 778	1 871	1 229	22%
Total en nombre de journées stagiaires	22 078	24 015	25 294	22 244	21 332	-3%
Évolution annuelle		9%	5%	-12%	-4%	

Sources : bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

Entre 2009 et 2013, les coûts de formation, hors salaires des enseignants et des stagiaires et des dotations aux amortissements, ont baissé de 30 %.

Tableau n° 13 - L'évolution des coûts de la formation de 2009 à 2013

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009/2013
Indemnités d'enseignement	24	17	11	4	0	-98%
Frais de repas	82	87	107	104	105	29%
Frais de formations externes	512	342	428	274	177	-65%
Contribution CNFPT	470	467	471	442	491	4%
Frais de déplacement	21	19	10	3	3	-84%
Total (en €)	1 109	933	1 027	828	777	-30%
Evolution annuelle		-16%	10%	-19%	-6%	

Sources : bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

Cette baisse est la conjonction de la non reconduction en 2010 de formations coûteuses prises en charge en 2009 (14 masters pour un coût unitaire moyen de 12 000 €), de la politique de réduction du nombre de journées stagiaires mentionnée plus haut et de la baisse des formations de tronc commun et de spécialités organisées dans les écoles telles que l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) à destination des officiers résultant de la refonte de la filière sapeurs-pompiers professionnels (par exemple, la suppression du grade de major et de la formation correspondante pour un coût moyen individuel de 9 000 €).

En dépit de cette baisse, le taux de formation des personnels du SDIS, mesuré par le pourcentage du temps travaillé consacré à la formation, demeure supérieur à celui des personnels de SDIS de même catégorie : 4,7 PP, 3,7 % contre 3 % pour les PATS et 4,9 % contre 3 % pour les SPV¹⁹.

10 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a contrôlé la régularité et l'efficacité de la commande publique à tous les stades de la procédure d'achat : détermination des besoins, publicité et mise en concurrence, attribution du marché, exécution et paiement. Elle a examiné l'organisation de la fonction achat, les procédures internes de détermination des besoins, la passation des marchés et leur exécution. À cet effet, elle a constitué un échantillon de marchés qui ont fait l'objet d'un contrôle approfondi.

¹⁹ Sources : comptes administratifs et ordonnateur.

10.1 Les intervenants dans la commande publique

La fonction achat est répartie entre trois intervenants : la direction, les acheteurs, répartis dans les services, le pôle « commande publique – marchés » qui assure la régularité et la pertinence des modes de dévolution et de passation de la commande publique.

Le pôle « commande publique – marchés » est placé sous l'autorité du directeur administratif et financier. Les effectifs du pôle commande publique-marchés, en charge des achats, sont passés de quatre dont deux de catégorie A et deux de catégorie B à trois, dont un de catégorie A et deux de catégorie B. Cette évolution a été permise par la dématérialisation des commissions d'appels d'offres, la forte diminution des dépenses depuis 2012 et le recours accru à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

Le SDIS du Val-d'Oise ainsi que les trois autres SDIS d'Île-de-France ont signé conjointement une convention de partenariat avec l'UGAP en juillet 2012.

10.2 La passation des marchés

La chambre a procédé à un examen sélectif relatif à la consultation des opérateurs économiques et à la définition des besoins d'un échantillon de 20 marchés sélectionnés selon la diversité des montants avec un échelonnement de 10 000 € TTC à 1 400 000 € TTC, la diversité de la nature des marchés concernés (service et travaux) et les procédures de passation (en appel d'offre ouvert ou en procédure adaptée).

Elle a constaté que les règles de publicité, d'égalité de traitement entre candidats, les délais et procédures de passation des marchés décrites par le code des marchés publics (CMP) ont été respectées.

Elle s'est interrogée sur la définition des seuils de certains marchés à procédure adaptée notamment, lorsque les écarts entre les minimums et les maximums sont conséquents (écart de 10 fois), ainsi que sur certaines remises obtenues élevées (- 19 à - 25%). Elle a constaté que les remises étaient liées à des réponses aléatoires des entreprises en raison d'une mauvaise compréhension des pièces de consultation. Le service marché a rendu ses pièces de consultation plus compréhensibles et a relancé les négociations qui ont abouti.

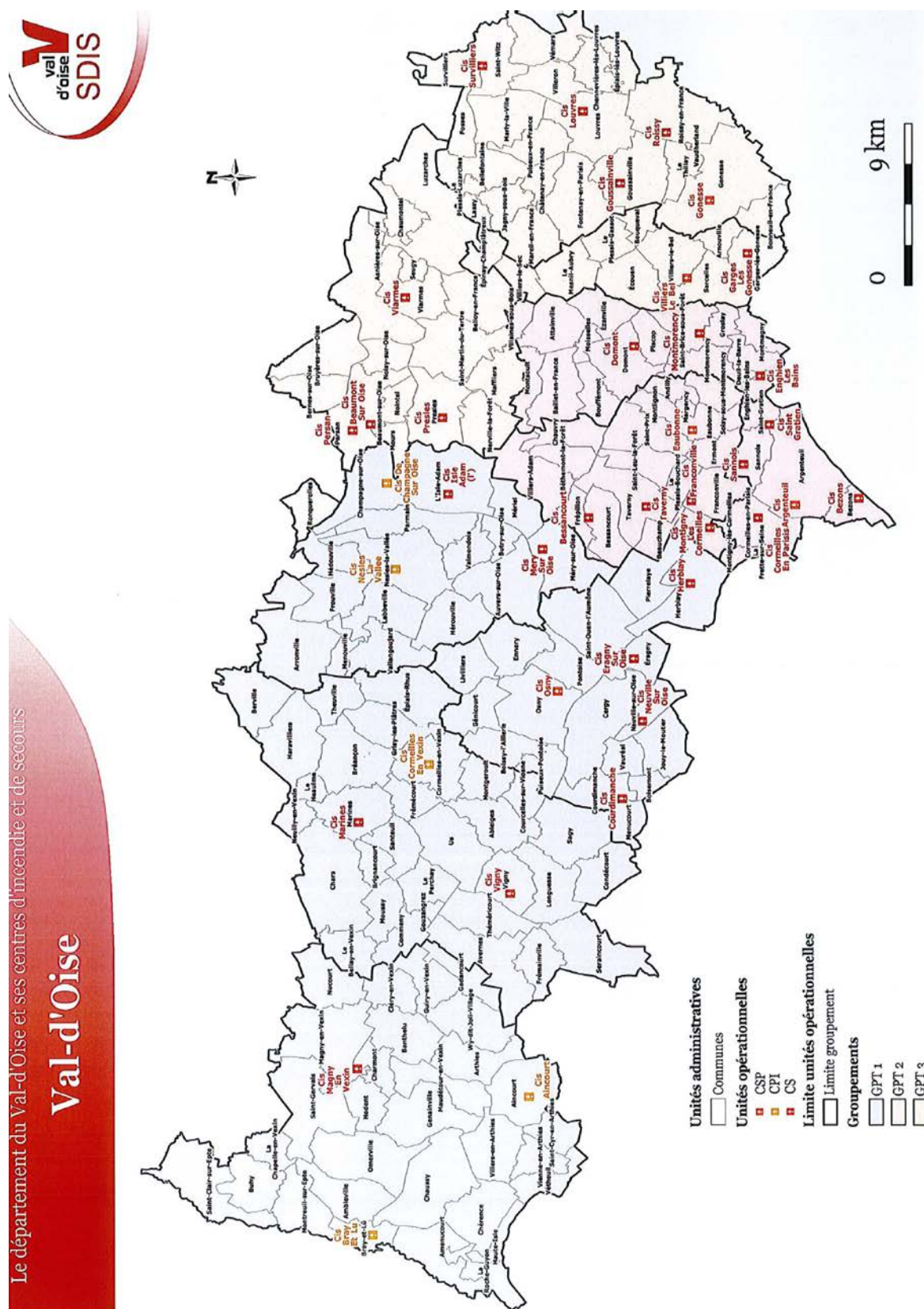
Elle a constaté que les règles de définition des seuils et de présentation des procédures de passation décrites à l'article 27 du code ont été respectées.

La chambre s'est intéressée aux marchés passés après appels d'offres infructueux ou sans suite. Le nombre d'appels d'offre infructueux est peu élevé, quatre en 2013, principalement sur des marchés relatifs à des fournitures de pièces détachées de véhicules et des services ou réparations qui ont fait l'objet par la suite d'une procédure via l'UGAP.

En ce qui concerne les appels d'offre déclaré sans suite, leur nombre ne varie pas en 2012 et 2013 (5). La chambre a procédé à une vérification par sondage sur 7 marchés de fournitures et livraisons de produits pharmaceutiques, véhicules ou pièces détachées de véhicules sur la période examinée. Elle a constaté que les règles et les différentes procédures énoncées à l'article 58 du code des marchés publics ont été globalement respectées.

ANNEXE

Annexe n° 1 : Localisation des CIS et leur secteur 1^{er} appel



Annexe n° 2 : Situation financière du SDIS 95 de 2009 à 2013

	SDIS 95							Strate	SDIS 95
(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009/2013	En € par habitant (2013)	En € par habitant	%
Produits de fonctionnement réels dont :	96 127	96 535	97 702	96 310	93 996	-2,2%	82	85	100%
Évolution annuelle		0,4%	1,2%	-1,4%	-2,4%				
Prestations de services et ventes de produits	2 173	1 793	1 796	2 642	1 745	-19,7%	1	1	2%
Évolution annuelle		-17,5%	0,2%	47,1%	-34,0%				
Contribution du département	69 946	70 786	71 777	68 906	66 906	-4,3%	57	47	71%
Évolution annuelle		1,2%	1,4%	-4,0%	-2,9%				
Contribution des communes	23 573	23 526	23 855	24 380	24 892	5,6%	21	32	26%
Évolution annuelle		-0,2%	1,4%	2,2%	2,1%				
Charges de fonctionnement réelles	88 905	89 254	92 261	91 305	89 839	1,1%	77	74	100%
Évolution annuelle		0,4%	3,4%	-1,0%	-1,6%				
Charges de personnel	62 570	64 115	64 943	64 616	63 755	1,9%	54	60	71%
Évolution annuelle		2,5%	1,3%	-0,5%	-1,3%				
Achats et charges externes	24 587	23 440	24 916	24 207	23 754	-3,4%	20	12	26%
Évolution annuelle		-4,7%	6,3%	-2,8%	-1,9%				
Capacité d'autofinancement	7 222	7 281	5 441	5 005	4 157	-42,4%	5	11	
Évolution annuelle		0,8%	-25,3%	-8,0%	-16,9%				
Dépenses d'équipement	19 539	24 703	15 049	6 525	2 523	-87,1%			
Évolution annuelle		26,4%	-39,1%	-56,6%	-61,3%				
Endettement	27 982	45 218	48 536	45 444	42 433	51,6%	5	11	
Évolution annuelle		61,6%	7,3%	-6,4%	-6,6%				

Source : comptes de gestion

Annexe n° 3 : Dépenses de personnel du SDIS 95 de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009/2013
64 111 - 64131: Rémunérations titulaires et non titulaires	34 919	35 934	36 442	36 493	35 762	2,4%
Variation annuelle en %		2,9%	1,4%	0,1%	-2,0%	
64 141 - Vacances versées aux SPV	8 564	8 845	9 097	8 576	8 260	-3,5%
Variation annuelle en %		3,3%	2,9%	-5,7%	-3,7%	
645 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance (y compris PFR)	15 752	15 935	15 966	16 101	16 210	2,9%
Variation annuelle en %		1,2%	0,2%	0,8%	0,7%	
Indemnités	2 835	2 901	2 935	2 974	3 030	6,9%
Variation annuelle en %		2,3%	1,2%	1,3%	1,9%	
Total 64	62 069	63 615	64 441	64 143	63 263	1,9%
Variation annuelle en %		2,5%	1,3%	-0,5%	-1,4%	
6336- Cotisations	500	500	502	473	492	-1,6%
Variation annuelle en %		0,0%	0,4%	-5,8%	4,0%	
Total charges de personnel	62 569	64 115	64 943	64 616	63 755	1,9%
Variation annuelle en %	1, 6%	2,5%	1,3%	-0,5%	-1,3%	
Indice des prix à la consommation	0,1%	1,5%	2,1%	2,0%	0,9%	

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4 : Rémunérations du personnel du SDIS 95 de 2009 à 2013

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009/2013 (en %)	Évolution annuelle
SPP : rémunération totale	32 041	33 219	33 648	33 684	32 980	2,90 %	0,70 %
SPP : effectifs	1 007	1 030	1 047	996	967	- 4,00 %	- 1,00 %
SPP : rémunération par SPP	31,8	32,3	32,1	33,8	34,1	7,20 %	1,80 %
Évolution annuelle		1,40 %	- 0,40 %	5,20 %	0,80 %		
PAT : rémunération totale	5 311	5 209	5 424	5 446	5 450	2,60 %	0,60 %
PAT : effectifs	197	193	193	192	189	- 4,10 %	-1,00 %
PAT : rémunération par PAT	27	27	27,3	28,4	28,8	7,00 %	1,70 %
Évolution annuelle		0,10 %	1,00 %	4,10 %	1,70%		
Sous-total Rémunération	37 352	38 428	39 072	39 130	38 430	2,90 %	0,70 %
SPP : total primes et nouvelle bonification indiciaire (NBI)	8 671	9 004	9 172	9 130	8 967	3,40 %	0,80 %
SPP : primes et NBI par SPP	8,6	8,7	8,8	9,2	9,3	7,70 %	1,90 %
Évolution annuelle		1,50 %	0,20 %	4,60 %	1,20 %		
PAT : total primes et NBI	1 096	1 080	1 119	1 122	1 140	4,10 %	1,00 %
PAT : primes et NBI par PAT	5,6	5,6	5,8	5,8	5,9	8,50 %	2,10 %
Évolution annuelle		0,60%	3,50%	0,61 %	1,66 %		
Sous-total primes et NBI	9 767	10 084	10 291	10 252	10 107	3,48 %	0,86 %
SPP : salaires hors charges patronales	40 712	42 223	42 820	42 814	41 947	3,03 %	0,75 %
PAT : salaires hors charges patronales	6 407	6 289	6 543	6 568	6 590	2,86 %	0,71 %
SPP : salaires hors charges patronales par SPP	40	41	41	43	43	7,30 %	1,78 %
PAT : salaires hors charges patronales par PAT	33	33	34	34	35	7,21 %	1,76 %
SPP : charges patronales par SPP	13	13,2	12,9	13,6	14,2	9,23 %	2,23 %
PAT : charges patronales par PAT	10,2	10,2	10,2	10,6	11,1	8,82 %	2,14 %
SPP : salaires chargés par SPP	53,4	54,1	53,8	56,6	57,5	7,68 %	1,87 %
PAT : salaires chargés par PAT	42,7	42,8	43,1	44,8	46	7,73 %	1,88 %

Source : bilans sociaux

Annexe n° 5 : Caf brute et la Caf nette du SDIS 95 de 2009 à 2013

		SDIS Val-d'Oise						Strate
(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2013	En €/habitant	En €/habitant
Produits de fonctionnement réels dont :	9 6127	96 535	97 702	96 310	93 996	- 2,2 %	82	85
<i>Évolution annuelle</i>		0,4 %	1,2 %	- 1,4 %	- 2,4 %			
Charges de fonctionnement réelles	88 905	89 254	92 261	91 305	89 839	1,1 %	77	74
<i>Évolution annuelle</i>		0,4 %	3,4 %	- 1,0 %	- 1,6 %			
Capacité d'autofinancement brute	7 222	7 281	5 441	5 005	4 157	- 42,4 %	5	11
<i>Évolution annuelle</i>		0,8 %	- 25,3 %	- 8,0 %	- 16,9 %			
Remboursement en capital des emprunts	2 530	2 764	4 005	3 092	3 011	19,0 %	3	2
<i>Évolution annuelle</i>		9,2 %	44,9 %	- 22,8 %	- 2,6 %			
Capacité d'autofinancement nette	4 692	4 517	1 436	1 913	1 146	- 75,6 %	1	6
<i>Évolution annuelle</i>		- 3,7 %	- 68,2 %	33,2 %	- 40,1 %			

Source : comptes de gestion

Annexe n° 6 : Coût de la formation dispensée aux agents du SDIS

	Réalisé		Encours et prévisionnel		%
	2012	2013	2014	2015	2013
Masse salariale des agents du CFD	1 905	1 619	1 678	1 700	21 %
Frais de fonctionnement	700	690	700	720	9 %
Frais pédagogiques et logistiques	499	463	450	450	6 %
S/total coûts de fonctionnement	3 104	2 773	2 828	2 870	36 %
Amortissements	1 070	1 070	1 070	1 070	14 %
Salaires des agents du SDIS en stage au CFD	2 117	2 936	NC	NC	38 %
Salaires des agents du SDIS formateurs au CFD	743	882	897	850	12 %
Coût de fonctionnement	7 033	7 660	-	-	100 %
Remboursement de frais	134	362			
<u>Coût de fonctionnement après remboursement de frais</u>	6 899	7 298			
Nombre de journées stagiaires au CFD	6 157	9 177			
<u>Coût d'une journée stagiaire</u>	1,121	0,795			

Source : Réponses de l'ordonnateur

Annexe n° 7 : Les taux d'avancement des agents du SDIS

Tableau n° 14 - Le taux d'avancement des agents du SDIS de 2011 à 2013

	2011			2012			2013			Moyenne	
	SPP	PATS	SPP +PATS	SPP	PATS	SPP +PATS	SPP	PATS	SPP +PATS	SPP+PATS	
Promotion interne	2	9	11	1	2	3	31	0	31	45	1%
Avancement de grade, changement de cadre d'emplois	170	27	197	66	36	102	118	12	130	429	12%
Avancement d'échelon	386	80	466	365	76	441	447	78	525	1 432	40%
Total avancement	558	116	674	432	114	546	596	90	686	1 906	53%
Effectif	1 047	194	1 241	996	194	1 190	996	194	1 190	3 621	100%
% effectifs	53%	60%	54%	43%	59%	46%	60%	46%	58%	53%	

Source : bilans sociaux

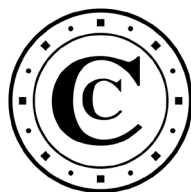
**Tableau n° 15 - Le taux d'avancement des agents du SDIS de 2011 à 2013
par catégorie d'agents**

	SPP	% SPP	PATS	% PATS
Promotion interne	34	1 %	11	2 %
Avancement de grade, changement de cadre d'emplois	354	12 %	75	13 %
Avancement d'échelon	1 198	39%	234	40%
Total avancement	1 586	52%	320	55 %
Effectif total 2011-2013	3 039	100 %	582	100 %
% effectifs	52 %		55 %	

Source : bilans sociaux

GLOSSAIRE DES SIGLES

Caf	Capacité d'autofinancement
CASDIS	Conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours
CFD	Centre de formation départemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIS	Centre d'incendie et de secours
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DGFIP	Direction général des Finances publiques
GVT	Glissement vieillesse technicité
ICC	Indice des prix à la consommation
NAS	Nécessité absolue de service
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PATS	Personnel administratif, technique et social
PFR	Prestation de fidélisation et de reconnaissance
RO	Règlement opérationnel
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SPP	Sapeurs-pompiers professionnels
SPV	Sapeurs-pompiers volontaires
TP	Taxe professionnelle
TH	Taxe d'habitation
UGAP	Union des groupements d'achats publics



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france