



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 6 octobre 2011

à

Monsieur Albéric de MONTGOLFIER
Président du service département d'incendie
et de secours d'Eure-et-Loir
7, rue Vincent Chevard

28000 CHARTRES

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

Monsieur le président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion du service départemental d'incendie et de secours d'Eure-et-Loir que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 1^{er} juillet 2010.

Dans sa séance du 18 novembre 2010, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 21 mars 2011.

La chambre, dans sa séance du 5 juillet 2011, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 29 août 2011, que vous avez reçues le 30 août 2011 et auxquelles vous n'avez pas apporté de réponse.

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

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

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

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

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

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

Pierre ROCCA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

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

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 5 juillet 2011

sur la gestion du

service départemental d'incendie et de secours d'Eure-et-Loir

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION	5
I-1- Un fonctionnement institutionnel marqué par un renforcement du lien avec l’institution départementale	5
I-1-1- Le conseil d’administration composé d’une majorité nettement renforcée de représentants du département	5
I-1-2- L’exercice récent de la présidence par le président du conseil général	6
I-1-3- Le bureau, composé d’une majorité renforcée de représentants du département	7
I-1-4- les organes consultatifs	8
I-2- L’organisation fonctionnelle.....	8
I-2-1- D’une gestion administrative, financière et technique exclusivement interne à une mutualisation avec le département	8
I-2-2- Les services internes de déploiement et de coordination des interventions	13
I-2-3 Une coopération faible et tardive avec les autres services de secours	13
II- L’ACTIVITE DU SDIS	17
II-1- Des risques réels.....	17
II-2- Une activité en nette diminution et de niveau inférieur à la moyenne	18
II-3- Des interventions dont la nature évolue nettement vers le secours à personnes	19
II-4 – Le temps des interventions	20
II-4-1 - Délais d’intervention : les objectifs	20
II-4-2 – La prévention	21
III- LES MOYENS FINANCIERS ET LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS.....	22
III-1- L’absence de conventionnement avec le département sur les financements qu’il apporte.....	22
III-2- La faiblesse des autres financements : les remboursements.....	23
III-2-1 – Le dispositif de participation financière des usagers	23
III-2-2 – Le dispositif de participation financière en matière de mise à disposition de moyens au centre hospitalier de Nogent le Rotrou	23
III-2-3 – Le dispositif de participation financière en matière de transports sanitaires.....	24
III-3- La situation financière du SDIS d’Eure et Loir	24
III-3-1- Les dépenses de fonctionnement et d’investissement.....	25
III-3-2- Les recettes de fonctionnement et d’investissement.....	26
III-3-3- Approche globale, appréciation du risque et régulation financière	29
IV- GESTION BUDGETAIRE	29
IV-1- La fiabilité des comptes.....	29
IV-1-1- L’absence d’intégration dans les comptes du SDIS des biens transférés	29
IV-1-2- L’annulation de titres à la suite d’annulations contentieuses	29
IV-1-3- Des paiements indus aux sapeurs-pompiers volontaires	31
IV-2 – L’exécution du budget.....	33
IV-2-1- Le taux de réalisation du budget.....	33
IV-2-2- Une mauvaise maîtrise des procédures AP/CP.....	34
IV-2-3- La trésorerie	35
V- LES MOYENS HUMAINS.....	35

V-1- Les effectifs et leur évolution.....	35
V-1-1- L'effectif total.....	35
V-1-2- L'encadrement du corps départemental	37
V-1-3- Les effectifs du service de santé et de secours médical	38
V-2- Le régime des gardes	39
V-3- Le recrutement.....	39
V-3-1- La politique de recrutement des professionnels.....	39
V-3-2- La politique de recrutement des SPV	40
V-3-3- Le régime du logement des sapeurs pompiers	41
V-3-4- La formation : le projet abandonné de création d'une école de formation	42
VI- LES MOYENS IMMOBILIERS ET MATERIELS	44
VI-1- Le patrimoine bâti.....	44
VI-1-1- La composition et les modalités du transfert communal	44
VI-1-2- Une rationalisation progressive de la présence territoriale.....	45
VI-1-3- L'état du patrimoine, la charge financière estimée des remises en état et des reconstructions	45
VI-1-4 La programmation des investissements et les principales opérations de réhabilitation ou de construction de locaux réalisés ou prévus jusqu'en 2007.....	47
VI-1-5- Le recours au bail emphytéotique administratif (BEA) pour certaines opérations.....	47
VI-1-6- Le projet de reconstruction du centre de secours de Chartres	51
VI-2- Les matériels	53
VI-2-1- L'état du matériel	53
VI-2-2- La définition des besoins et les volumes financiers en jeu	53
VII- LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LE CAS DE LA COMMANDE DE CARBURANT.....	53

Synthèse

Au cours des dernières années, les liens entre le département et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) se sont renforcés. Ce renforcement est autant politique, avec notamment une présidence effectivement exercée depuis 2008 par le président du conseil général, qu'administratif et technique avec la mise en place d'une mutualisation des moyens, dont la mise en œuvre se développe sur la toute dernière période. Certains aspects en sont toutefois discutables tant sur le plan juridique que sur le plan de l'efficacité, notamment en matière de réalisation d'opérations immobilières relatives à la construction de centres de secours.

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

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

Alors que l'activité mesurée à travers les interventions a stagné sur la période de 2004 à 2009, les dépenses de fonctionnement, quant à elles, augmentaient de plus de 31 %. Ces dépenses se situent à un niveau nettement plus élevé que dans la plupart des SDIS. Au cours des dernières années, les augmentations constatées résultent notamment des loyers payés au titre des BEA pour 5 centres de secours, et qui pèseront pendant de longues années sur les finances du SDIS.

Ce n'est que grâce à une augmentation de la contribution du département, de plus de 21 %, que la situation financière du SDIS demeure plutôt bonne.

Les moyens humains ont diminué à la suite notamment d'une baisse des effectifs des sapeurs pompiers volontaires, alors que dans le même temps le nombre de sapeurs pompiers professionnels se stabilisait. A la suite de ces évolutions, le SDIS d'Eure et Loir dispose d'un « taux de présence » de sapeurs pompiers satisfaisant comparé à la moyenne.

Sur le plan des moyens matériels, on peut constater une présence territoriale qui se rationalise progressivement. Le niveau de vétusté des constructions du SDIS d'Eure-et-Loir s'est nettement amélioré à la suite d'investissements immobiliers importants.

Face aux retards accumulés, pour réaliser certaines opérations immobilières, le SDIS a eu recours à des montages juridiques nouveaux tels que le bail emphytéotique administratif qui est apparu efficace en terme de réalisation, mais se révèle coûteux pour l'avenir. Il n'a cependant pas pu être retenu pour le centre de secours principal qui reste encore à reconstruire à la suite de nombreuses tergiversations alors que son état est très dégradé.

Enfin, le SDIS a supporté des frais d'études inutiles en vue de réaliser une école de formation dans le cadre discutable, sur le plan juridique, d'une délégation de service public. Toutefois, cet abandon a vraisemblablement évité au SDIS de supporter des charges potentiellement plus importantes.

INTRODUCTION

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

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

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

L'analyse s'appuie sur les chiffres clés, publiés chaque année, par l'inspection de la défense et de la sécurité civile qui permettent d'apporter des éléments de repères et d'appréciation pour chaque SDIS. Ces données sont établies sur la base d'une classification, en différentes catégories, des services départementaux d'incendie et de secours reposant sur plusieurs critères : population, montant des contributions et subventions, nombre de sapeurs-pompiers professionnels et de sapeurs-pompiers volontaires. Dans cette classification qui comprend 5 catégories, le SDIS d'Eure-et-Loir est classé en 3^{ème} catégorie (les SDIS les plus importants étant classés en 1^{ère} catégorie).

I – FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

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

I-1-1- Le conseil d'administration composé d'une majorité nettement renforcée de représentants du département

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

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

1- Jusqu'à cette loi, les représentants des deux catégories de collectivités étaient en nombre pouvant varier de 22 à 30 et de 6 représentants des sapeurs-pompiers ayant voix consultative dont le directeur du SDIS et le médecin chef du service de santé.

En 2001, la répartition des sièges a été faite de la façon suivante :

Catégories de collectivités	Répartition institutionnelle	Répartition financière	Total
Département	4	4	8
Communes	4	6	10
EPCI	4	4	8

2- La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 (article 119) a modifié la représentation des collectivités au sein du conseil d'administration. A compter de cette loi, le département dispose d'au moins 14 membres sur 22 que comprend le conseil d'administration. Le nombre de sièges attribués aux communes et EPCI, d'au moins quatre, est proportionnel à leur contribution.

Selon les articles L. 1424-26 et R. 1424-2 et 3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil d'administration délibère (...) sur la répartition des sièges entre les catégories de collectivités. Au vu de cette délibération le préfet fixe par arrêté la répartition des sièges.

Le conseil d'administration du SDIS a dans sa séance du 29 avril 2002 fixé la répartition des sièges en son sein donnant 14 sièges au département, 5 sièges aux communes et 3 sièges pour les EPCI et renforçant ainsi nettement le poids des représentants du département dans cette instance.

3- Selon les dispositions de l'article L. 1424-24-1 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi du 13 août 2004, le conseil d'administration comprend quinze membres au moins et trente membres au plus. Sa composition est déterminée conformément aux dispositions de l'article L. 1424-26 selon lesquelles, « *Les sièges sont répartis entre, d'une part, le département, et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale. Le nombre des sièges attribués au département ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total des sièges, celui des sièges attribués aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale ne peut être inférieur au cinquième du nombre total des sièges.* »

Le conseil d'administration du SDIS a, dans sa séance du 3 février 2005, décidé de ne pas changer la répartition des sièges en son sein en donnant 14 sièges au département, 5 sièges aux communes et 3 sièges pour les EPCI.

S'agissant du renouvellement de 2008, le conseil d'administration s'est prononcé en 2007 pour un CASDIS de 15 membres soit 9 membres pour le département, 4 pour les communes et 2 pour les EPCI.

Aucune difficulté dans la répartition des sièges entre catégories de collectivités n'est apparue lors du renouvellement des années 2002, 2004 et 2008, le conseil général et l'association des maires ayant été largement associés pour décider de la répartition des sièges.

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

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

Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre dans l'Eure et Loir.

I-1-2- L'exercice récent de la présidence par le président du conseil général

Jusqu'en 2004, le conseil d'administration élisait un président parmi ses membres.

A compter de 2004, par application de la loi du 13 août 2004, le président de droit est désormais le président du conseil général ; il peut déléguer dans ses fonctions un autre membre du conseil général.

Au cours de la période sous revue, le SDIS a connu deux présidents : M. Martial TAUGOURDEAU (décédé en 2001) et M. Claude FAVRAT. Depuis 2008, le président du conseil général, M. Albéric de MONTGOLFIER, exerce effectivement les fonctions de président du SDIS.

Cette situation s'inscrit dans la volonté exprimée et la pratique visant à rendre plus étroits les liens entre le SDIS et le département avec notamment une mutualisation des moyens et des interventions directes des services du département dans la gestion du SDIS qui seront évoquées plus loin.

I-1-3- Le bureau, composé d'une majorité renforcée de représentants du département

L'article 120 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 qui est venue modifier et compléter l'article L. 1424-27 du CGCT a prévu au sein du CASDIS, un bureau composé du président du conseil d'administration, des trois vice-présidents et d'un ou plusieurs membres dont le nombre est fixé par le conseil d'administration aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, dans la limite d'un nombre total de cinq.

C'est dans ce cadre que les membres du bureau ont élu le 12 juillet 2002 M. Claude FAVRAT comme président et M. Albéric de MONTGOLFIER comme 1^{er} vice-président.

Le 16 avril 2004, il a été procédé à de nouvelles élections à la suite du renouvellement de l'assemblée départementale, dont le résultat a été le maintien dans leurs fonctions du président et du 1^{er} vice-président.

L'article 52 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 a modifié l'article L. 1424-27 du CGCT selon les termes suivants : « (...) *Le bureau du conseil d'administration est composé du président, de trois vice-présidents et, le cas échéant, d'un membre supplémentaire* (...). De plus, depuis cette loi, la présidence du SDIS revient de droit au président du conseil général.

Le législateur a considéré que compte tenu notamment de l'engagement financier des départements qui sont désormais les seuls à pouvoir doter de marges de manœuvre les SDIS, il convenait de doter le président du conseil de l'autorité politique nécessaire en lui confiant de droit la présidence de l'établissement.

En Eure-et-Loir, à compter de cette loi, le président du conseil général a décidé, comme la loi l'y autorise, de nommer un représentant dans les fonctions de président en la personne de M. Claude FAVRAT qui assumait déjà cette fonction auparavant.

Ainsi, en 2005 et 2008, le bureau a été composé du président, M. Claude FAVRAT qui a été désigné dans ces fonctions par le président du conseil général, celui-ci se faisant élire 1^{er} vice-président.

Au regard des textes issus de la loi de 2004, le bureau du SDIS a été constitué de manière atypique, ce qui pose la question de la légitimité et de l'autorité des différentes instances de l'établissement.

Bien que, comme le souligne le président du SDIS, l'élection ou la désignation des instances délibérantes ait été conforme aux dispositions légales et n'ait pas soulevé de difficultés particulières de fonctionnement entre 2004 et 2008, une telle situation n'apparaît pas conforme à l'esprit de la loi et peut être une source de conflit de légitimité avec une hiérarchie politique inversée par rapport à la hiérarchie juridique. Il aurait été plus satisfaisant que l'esprit de la loi soit plus tôt respecté, comme il l'est désormais depuis 2008.

I-1-4- les organes consultatifs

Des dispositions législatives et réglementaires prévoient la consultation d'organes consultatifs. La consultation de ces organes est obligatoire dans le processus d'élaboration de certaines décisions et notamment du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), du règlement opérationnel (RO) et du règlement intérieur (RI).

Pour le reste, les organes consultatifs sont, d'une manière générale, consultés et interviennent donc dans la gestion et le fonctionnement du SDIS. Les comptes rendus des réunions ont été produits au cours de l'instruction.

Selon l'ordonnateur, les organes paritaires se réunissent notamment systématiquement avant les conseils d'administration.

Le comité consultatif départemental des sapeurs pompiers volontaires (CCDSPV) se réunit environ une fois par mois afin de traiter les situations individuelles des sapeurs-pompiers.

Depuis 2005, les procès-verbaux de la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS) n'ont pas été rédigés, il n'existe que les feuilles d'émargement qui justifient les réunions de la CATSIS.

Toutefois, le président du SDIS a fait savoir que, depuis juin 2008, le CATSIS établissait des comptes-rendus formalisés de ses réunions.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 75 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 prévoient qu'en application des dispositions de l'article 67 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qu'un comité d'hygiène et de sécurité soit créé dans chaque service. Le CHS a été créé par délibération du 24 juin 2005. Il est effectivement entré en fonction dès sa création.

I-2- L'organisation fonctionnelle

I-2-1- D'une gestion administrative, financière et technique exclusivement interne à une mutualisation avec le département

I-2-1-1- Une organisation interne des services renforcée dans un premier temps par des moyens humains complémentaires de gestion administrative

A compter de décembre 2009, un nouvel organigramme a été mis en œuvre. Ce nouvel organigramme a été motivé par la volonté d'adapter l'organisation du SDIS à ses besoins de fonctionnement en favorisant notamment les mouvements de personnels en vue de renforcer la culture commune tant sur les aspects de gestion administrative et financière qu'opérationnels.

Au sein de la direction, il existe onze groupements fonctionnels. Le nombre de groupements est anormalement élevé par rapport aux SDIS comparables. Ces groupements ne sont pas constitués de manière satisfaisante dans la mesure où le champ d'activité du groupement doit être supérieur à celui d'un simple service voire d'un seul agent, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

De plus, les responsables de groupements doivent être au minimum commandant et disposer de la formation adéquate, ce qui, au cas particulier n'est pas toujours satisfait.

Le SDIS fait cependant valoir que, lors du contrôle de la chambre, les titulaires de l'emploi de chef de groupement étaient en attente de nomination au grade de commandant. A ce jour, s'ils ont tous accédé à ce grade, ils n'ont pas encore tous suivis la formation d'adaptation à l'emploi en raison d'un nombre limité de places ouvertes par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompier. En conséquence, les officiers concernés sont actuellement nommés comme « faisant fonction » de chef de groupement.

Il en résulte un nombre d'emplois de direction particulièrement élevé qui est passé de 12 en 2004, chiffre moyen constaté dans des SDIS comparables, à 17 en 2010.

I-2-1-2- Une mutualisation renforcée avec les services du département : la convention fondée sur l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales

Selon les dispositions de l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales, les SDIS peuvent passer avec les collectivités locales ou leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du service d'incendie et de secours.

C'est dans ce cadre que dès 2003, le SDIS et le département ont signé une convention.

1-Les objectifs et le contenu de la convention

Selon les articles 1 et 2 de la convention, « *Dans le cadre de la gestion non opérationnelle du service d'incendie et de secours, le SDIS délègue au département la gestion et la construction de son patrimoine immobilier. A ce titre, le département assure notamment la construction du Centre de Secours Principal de Chartres, du Centre de Secours Avancé et de l'Ecole de Formation.*

Pour assurer l'ensemble des missions qu'il assume pour le compte du SDIS, le département se voit conférer les droits et obligations du propriétaire, sans que cela emporte transfert de propriété.

A cet effet, le département est substitué au SDIS dans tous les contrats et ou marchés relatifs à la gestion et à la construction des bâtiments. »

Selon les articles 5 et 6 de la convention, le département intervient également dans les domaines suivants :

1) Travaux sur le patrimoine immobilier

- Fonctionnement

Le département assure les travaux d'entretien sur l'ensemble du patrimoine du SDIS, détenu par ce dernier soit en pleine propriété soit dans le cadre de conventions de mise à disposition avec les communes ou groupements intercommunaux.

- Investissement

Le département intervient en qualité de maître d'ouvrage pour les opérations de construction et travaux de grosses réparations. Ces travaux sont engagés sur la base des caractéristiques, du programme et de l'enveloppe financière arrêtés par le conseil d'administration du SDIS.

Les représentants du SDIS sont associés par les services du département à la mise en œuvre des opérations. Pendant les phases de déroulement des travaux, les services du SDIS ne peuvent pas intervenir auprès de la maîtrise d'œuvre ou des entreprises, mais peuvent adresser toutes remarques utiles aux services du département.

La réception des travaux est prononcée par le département, maître d'ouvrage. Une ampliation du procès-verbal des opérations préalables à la réception, des propositions du maître d'œuvre et de la décision de réception prise par le maître d'ouvrage est adressée au SDIS.

Pour les constructions neuves, les ouvrages deviennent propriété du SDIS après réception des travaux notifiée aux entreprises.

2) Fournitures et services nécessaires au fonctionnement du patrimoine immobilier

Le département assure la gestion des contrats de services nécessaires au fonctionnement de l'ensemble du patrimoine immobilier, notamment la maintenance des équipements y compris les combustibles et fluides, l'entretien des espaces verts ainsi que l'assurance des bâtiments.

2- Un cadre juridique contestable

Selon l'alinéa 1 de l'article 2 de la convention, « Pour assurer l'ensemble des missions qu'il assume pour le compte du SDIS, le département se voit conférer les droits et obligations du propriétaire, sans que cela emporte transfert de propriété ». L'article 3 complète en précisant que le SDIS s'engage à ne pas faire application des dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT selon lesquelles « *sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition* », ni de celles relatives au mandat de maîtrise d'ouvrage prévue par la loi n° 85-704 du 12 juillet 2005.

Cette convention va au-delà de ce que rendent possibles les dispositions combinées des articles L. 1424-1, L. 1424-12 et L. 1424-17 à 19 du code général des collectivités territoriales.

En effet, si le paragraphe 2 de l'article L. 1424-1 précité prévoit que « *L'établissement public mentionné à l'alinéa précédent (c'est-à-dire le SDIS) peut passer avec les collectivités locales ou leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du service d'incendie et de secours.* », l'article L. 1424-12 indique que le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement.

L'article L. 1424-17 précise que « *Les biens affectés, à la date de la promulgation de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours et nécessaires au fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours sont mis, à titre gratuit, à compter de la date fixée par une convention, à la disposition de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'article L. 1424-19.* »

L'article L. 1424-19 prévoit qu' « *Indépendamment de la convention prévue à l'article L. 1424-17, et à toute époque, le transfert des biens au service départemental d'incendie et de secours peut avoir lieu en pleine propriété. Une convention fixe les modalités du transfert de propriété.* »

Dès lors, il apparaît que la convention prévoit de manière trop large les droits et obligations qui sont confiés au département. Elle sort en conséquence du cadre légal prévu au code général des collectivités territoriales. Sur ce point les dispositions de la convention sont donc irrégulières.

Leur mise en œuvre pose, dès lors, des problèmes juridiques qui seront examinés par ailleurs à propos de certaines opérations patrimoniales concernant le SDIS.

3- La mise en œuvre effective et l'efficacité discutable

1- Les moyens mis en œuvre : 3,5 équivalent temps plein (ETP) du département sont affectés au SDIS pour la gestion de patrimoine et refacturés au SDIS. Selon la convention précitée, les emplois budgétaires chargés de la gestion du patrimoine au SDIS sont transférés au département qui crée les postes correspondants.

2- Les procédures et outils effectivement mis en œuvre dans le cadre de la convention

Après une première période au cours de laquelle, il a fallu trouver des ajustements dans la mise en œuvre de cette convention, un certain nombre de procédures permettent aujourd'hui un véritable dialogue entre les deux organismes qui semblent désormais avoir trouvé une certaine forme de gestion conjointe des opérations immobilières du SDIS.

Des procédures et des outils ont été ainsi progressivement mis en place. Ainsi, la convention a donné lieu à une note du 14 mars 2006 précisant les modalités de sa mise en œuvre à travers des procédures distinctes selon la nature des travaux (urgent ou non) et des modalités de diffusion de l'information et de suivi.

Pour les opérations les plus lourdes, des tableaux de bord sont mis en place afin de permettre de suivre l'évolution des réalisations.

3- Les actions effectivement mises en œuvre en matière d'investissements immobiliers.

La convention de gestion visait à améliorer la gestion immobilière du SDIS. Cet objectif n'a pas été atteint. En témoigne le taux de réalisation des opérations engagées.

Ainsi, sur la période 2003 à 2008, 38 autorisations de programme ont été ouvertes (10 en 2003, 8 en 2004, 6 en 2005, 7 en 2006 et 7 en 2007).

Au 31 décembre 2008, 24 n'étaient pas commencées ou à peine commencées. Elles concernaient les principales opérations prévues. Ainsi, pour ne reprendre que les opérations d'un montant supérieur à 1 million d'euros, il faut relever :

Centres de secours	Autorisations de programme
CSP de Chartres	AP 2003 : 36 500 000 €
CS de Bonneval	AP 2003 : 1 380 000 €
CS de Châteauneuf en Thymerais	AP 2003 : 1 153 000 €
CS de Maintenon	AP 2004 : 1 400 000 €
CS de Senonches	AP 2004 : 1 400 000 €
CS d'Auneau	AP 2005 : 1 430 000 €
CS de Bu	AP 2006 : 1 079 000 €
CS de Jouy	AP 2006 : 1 079 000 €

Pour ne prendre en compte que les seules autorisations de programme de 2003 décidées fin 2002, sur 9 opérations prévues, 4 n'étaient pas achevées 7 ans après voire pour certaines d'entre elles, les plus importantes, à peine ou pas commencées (Bonneval, Châteauneuf-en-Thymerais notamment).

La mise en œuvre des programmes d'investissements apparaît très lente. Cette lenteur semble avoir tenu lieu de régulation entre les demandes du SDIS et la volonté du département de maîtriser les dépenses du SDIS et donc les contributions qu'il lui verse.

4- La durée de la convention

La convention, d'une durée de 5 ans, qui était devenue exécutoire le 1^{er} avril, est arrivée à échéance le 31 mars 2008.

La nouvelle convention n'est entrée en application qu'à compter du 1^{er} août 2008. Cette convention qui reprend pour l'essentiel le contenu de la précédente, dispose cependant d'un volet supplémentaire intégrant des dispositions relatives aux relations financières entre l'établissement et le conseil général conformément à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. La convention contient également des dispositions prévoyant un accroissement de la mutualisation notamment en matière de commande publique.

La non continuité des périodes relatives à ces deux conventions a généré une période d'insécurité juridique dans la mesure où le dispositif contractuel initial a continué à être mis en œuvre en dehors de tout cadre juridique.

Tout en rappelant le contexte de la convention de 2003, qui a conduit le département à optimiser la gestion d'un important programme immobilier, le président du conseil général et du SDIS a fait savoir que les remarques ci-dessus « *seront prises en compte dans la rédaction de la nouvelle convention [devant prendre effet en août 2011], tout en maintenant une attention particulière sur la progression des dépenses du SDIS malgré le maintien du contingent communal dans le financement de l'établissement* ».

I-2-1-3- Vers une mutualisation renforcée avec les services du département : les autres formes de mutualisation

Plusieurs groupements de commande ont été mis en place ou sont en cours de constitution. Ils ont concerné l'achat de carburant (cf. ci-après) ou encore de fournitures de bureau.

De plus, une réflexion est en cours afin d'envisager l'entretien des véhicules par le parc départemental. A ce sujet, le SDIS 28 essaie de définir un cadre juridique adéquat compte tenu des risques juridiques éventuels liés à l'application des règles de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.

En effet, aujourd'hui, le cadre juridique est peu propice au développement des mutualisations. La réalisation d'une telle prestation par le département pour le compte du SDIS est, en effet, soumise à une mise en concurrence alors même que le département est majoritaire dans les instances politiques du SDIS et qu'il en est le principal financeur.

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

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

1- Le CODIS assure la coordination de l'activité opérationnelle des services au niveau du département. En Eure-et-Loir, le CODIS est implanté depuis 1991 à la direction.

Le CODIS dispose d'effectifs qui sont communs avec le CTA. Ses effectifs lui permettent d'assurer une garde permanente. Par ailleurs, un officier CODIS de permanence renforce le cadre de garde selon les besoins.

2- Il existe depuis de nombreuses années, dans le département d'Eure-et-Loir, un seul CTA qui est situé à la direction. Il est composé de 22 opérateurs équivalents temps plein (ETP) et de 4 cadres permanents. La permanence de la veille est assurée en journée par 4 opérateurs et 1 chef de salle et la nuit par 3 opérateurs et 1 chef de salle.

Le traitement de l'alerte s'effectue par un logiciel spécifique (START V4 - Sté SYSTEL) qui a posé les problèmes d'identification des vacations évoqués ci-après.

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

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

Les modalités de régulation entre le CTA du SDIS et le centre de régulation et de réception des appels (CRR) du SAMU dans l'Eure-et-Loir peuvent être présentées de la manière suivante.

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

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

1- Les évacuations d'urgence

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

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

Comme une majorité de SDIS, le SDIS d'Eure-et-Loir avait conclu une convention de coordination. Cette convention datée du 15 juillet 2003 est restée en vigueur jusqu'à la signature de la convention tripartite, évoquée ci-après, du 10 juin 2005.

S'agissant de la coordination entre le CTA du SDIS et le CTR du SAMU, le CTA/CODIS assure une conférence téléphonique systématique pour chaque secours à personne. En cas de prompt secours, le CTA/CODIS engage les moyens en direct mais informe systématiquement et immédiatement le centre 15.

En Eure-et-Loir, il n'existe pas de plate-forme commune 15/18. Le conseil d'administration a indiqué qu'il était favorable à la mise en place d'une plate-forme commune 15/18. Cependant, dans ce département, les localisations différentes du SDIS à Chartres et du SAMU à Dreux constituent une difficulté supplémentaire pour le renforcement de la coordination entre les deux services.

2- La mise à disposition de moyens aux centres hospitaliers

Les établissements hospitaliers disposant d'un service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) doivent être dotés des véhicules nécessaires au transport des patients, de l'équipe médicale et de son matériel, ainsi que des personnels nécessaires à l'utilisation de ces véhicules. Les véhicules et les personnels peuvent être mis à disposition de l'établissement considéré (art. D. 712-73 du code de la santé publique).

Sur le fondement de ces dispositions réglementaires arrêtées en 1980 et modifiées en 1995, les centres hospitaliers et les services d'incendie peuvent conclure des conventions de mise à disposition de moyens.

Dans ce cadre légal, des conventions ont été conclues entre le SDIS et le centre hospitalier de Nogent-le-Rotrou. La dernière, datée du 28 juillet 2004, a fait l'objet de 5 avenants jusqu'en 2009 afin d'actualiser les aspects financiers de remboursements des frais engagés par le SDIS.

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

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

Le rôle des ambulanciers privés dans la chaîne des urgences pré hospitalières, les modalités de partenariat entre le SAMU et le SDIS ainsi que les modalités de coopération de ces trois partenaires ont donné lieu à la circulaire n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente.

La circulaire précitée détermine les missions des services de santé hospitaliers (SAMU, SMUR), des ambulanciers privés et des SDIS. Elle rappelle l'obligation d'interconnexion entre les centres de réception et de régulation des appels du SAMU et les centres de traitement de l'alerte des SDIS afin de garantir une information mutuelle. Elle distingue le cas du prompt secours qui déroge au droit commun de la régulation médicale en autorisant une intervention immédiate des sapeurs-pompiers lorsqu'un appel comporte un risque vital, avéré ou potentiel, imminent.

Enfin, elle prescrit la conclusion de conventions, à caractère organisationnel, tripartites entre le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, formalisant les principes de répartition des compétences qu'elle édicte en ménageant leur adaptation aux circonstances locales. Cette circulaire réaffirme que chaque service reste maître de ses moyens, et détermine une meilleure répartition des compétences. Elle renforce la coopération inter services pour créer les conditions d'une véritable synergie et prévoit la passation de conventions tripartites entre les acteurs précités.

Elle prévoit, d'une part, une évaluation régulière par les parties de l'application des conventions pouvant donner lieu à des avenants et, d'autre part, le soutien d'un groupe d'appui national en cas de difficultés locales.

Dans l'Eure-et-Loir, une convention tripartite relative au rôle des SAMU, SDIS et ambulanciers privés dans l'aide médicale urgente représentés par l'Association des Transports Sanitaires d'Urgence (ATSU) de l'Eure-et-Loir a été signée le 10 juin 2005 pour une mise en œuvre effective à compter du 1^{er} septembre 2005.

Sur ce point, le SDIS fait savoir que « *conformément aux dispositions de l'arrêté du 24 avril 2009 régissant les relations entre le SAMU et le SDIS, la convention du 10 juin 2005 va être abrogée. Sous l'égide du préfet d'Eure et Loir et conformément à l'arrêté précité, une nouvelle convention bipartite SAMU/SDIS a été rédigée. Elle va être prochainement soumise aux instances délibérantes du SDIS et de l'hôpital siège du SAMU. Pour le SDIS, ce projet était inscrit à l'ordre du jour du conseil d'administration du 15 avril 2011.* »

Au titre des remboursements de ces interventions, le SDIS a perçu les sommes suivantes au cours des années sous revue.

Nature de la ressource	2004	2005	2006	2007	2008
carences ambulanciers	187 560	65 250	55 200	113 936	85 785

Pour autant, l'établissement n'est en mesure de savoir quel est le coût réel de ces interventions et dès lors, la charge nette qu'il lui reste à supporter.

Il faut noter que le nombre de défauts de disponibilité des transporteurs sanitaires privés représente en moyenne entre 6 et 700 interventions par an.

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

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

Pour autant, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre par le SDIS d'Eure-et-Loir qui n'appartient, à ce jour, à aucun établissement interdépartemental.

2- Des réunions régulières entre les différents services permettent d'harmoniser certaines pratiques.

La création d'un groupement d'achat avait été envisagée mais ce projet n'a pas eu de suite. Il en était de même concernant la mise à disposition de personnel dans le cadre de la mise en œuvre du matériel de décontamination avec le SDIS 41 ; cette opération a échoué compte tenu des contraintes liées à l'entraînement des équipes.

3- Une coopération a eu lieu concernant l'organisation de deux concours par le SDIS d'Eure-et-Loir auquel étaient associés les SDIS 45, 76 et 27. Deux conventions concernant l'organisation de concours ont ainsi été fournies. Il s'agit :

- d'une convention du 20 novembre 2006 relative à la gestion de l'organisation des concours sur épreuves d'accès au cadre d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels non officiers (SPP de 2^{ème} classe) du SDIS 28 par le SDIS 76 au titre de l'année 2007 ;
- d'une convention du 28 août 2002 pour l'organisation matérielle des concours de sapeurs-pompiers professionnels 2^{ème} classe avec le SDIS du Loiret.

En complément, le SDIS fait toutefois observer que, outre l'organisation de recrutements, une coopération conventionnelle se développe dans le domaine de la formation, par la mise en place, à compter de 2011, de la formation initiale des sapeurs-pompiers professionnels au niveau de la région Centre par les six SDIS la composant. Par ailleurs, des actions spécifiques (formation de formateurs, utilisateurs de plate-forme et d'outils pédagogiques) donnant lieu à convention, sont organisées avec les SDIS des Yvelines, du Loiret et de Seine-et-Marne.

Enfin d'autres formes d'échanges techniques interviennent : groupes de travail en matière d'hygiène-sécurité, tests opérationnels, au niveau interrégional, des équipes cynotechniques et subaquatiques, ou défense réciproque, en premier appel, de communes de départements limitrophes.

II- L'ACTIVITE DU SDIS

II-1- Des risques réels

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

Le SDACR de l'Eure-et-Loir a été arrêté par le préfet le 3 février 1999 tant pour sa partie « risques courants » que pour celle relative aux « risques particuliers ».

Le préfet n'a pas demandé la révision du SDACR compte tenu de la faible évolution des risques et du vaste chantier de réorganisation lancé. L'ordonnateur a indiqué, quant à lui, que le SDACR devrait être révisé car celui de 1998 arrive à son terme pour les raisons suivantes :

- le plan de réorganisation et d'intégration des CPI s'est terminé début 2006 ;
- les actions qui ont été menées en matière d'équipements, d'intégration, de formations du personnel ont été envisagées sur 10 ans et arrivent alors à leur terme ;
- la mise en place de moyens techniques en 2002 a permis, entre autre, de vérifier certaines hypothèses du SDACR de 1998 et de mettre en place un système d'information géographique.

La révision prévue à compter de 2008 a véritablement commencé fin 2009. L'objectif est d'aboutir en 2011.

En écho à ces constats, le SDIS confirme que l'objectif d'une validation par l'autorité préfectorale du nouveau SDACR, fin 2011, demeure une priorité.

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

Les risques courants sont liés notamment à l'importance de la population concernée. L'Eure-et-Loir est un département qui compte 403 communes, 29 cantons et 4 arrondissements pour une population qui s'élevait à un peu plus de 400 000 habitants. On peut noter que les trafics routier et ferroviaire sont relativement soutenus avec une densité d'accidents plus élevée qu'en moyenne sur les autoroutes

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

Parmi les risques particuliers en Eure-et-Loir, les risques naturels sont de plusieurs ordres. Le risque d'inondation concerne 71 communes dont 5 sont classées en risque moyen (Chartres, Châteaudun, Nogent-Le-Rotrou et Saint-Rémy-sur-Avre). Le risque de mouvements de terrain concerne plus particulièrement la commune de Châteaudun où un plan d'exposition aux risques (P.E.R.) a été établi.

Le département d'Eure-et-Loir présente un niveau de risques naturels mais surtout technologiques et de transport qui sans être exceptionnels n'en sont pas moins non négligeables. Ils nécessitent donc un certain niveau de moyens opérationnels à mobiliser.

II-2- Une activité en nette diminution et de niveau inférieur à la moyenne

1- Les interventions du SDIS ont évolué de la manière suivante entre 2002 et 2009 :

Evolution de l'activité plus détaillée du S.D.I.S depuis 2002

Nature des interventions	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Incendies	2 871	2 975	2 583	2 830	2 741	2 270	2 089	2 397
Accidents de circulation	3 488	2 935	3 013	3 039	2 852	2 727	2 781	2 697
Secours à victimes (1)	17 152	19 326	14 759	14 504	15 278	15 215	15 631	16 822
- dont nombre d'interventions signalées au SAMU (2)	20 640	22 261	17 772	17 543	18 130	17 942	21 939	23 091
Accidents liés à l'environnement	44	42	29	28	30	39	48	43
Opérations diverses (hors accident liés à l'environnement)	3 315	3 679	3 407	1 767	1 355	1 365	1 247	1 310
Total des Interventions	26 870	28 957	23 791	22 168	22 256	21 616	21 796	23 269

(1) engagement d'au moins 1 VSAV hors AVP

(2) toutes les interventions pour secours à personne reçues au CTA/CODIS sont signalées au SAMU. La différence entre le nombre d'interventions secours à victime et celles signalées au SAMU correspond aux actions pour lesquelles le SAMU avec des moyens qui lui sont propres ou qu'il a utilisés sous sa responsabilité pour traiter l'évènement sans avoir recours aux SP.

L'activité opérationnelle dans l'Eure-et-Loir a baissé de 2,03 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2009. Une rupture significative dans les niveaux d'interventions est constatée entre 2003 et 2004, années au cours desquelles, le nombre d'interventions du SDIS est passé de 28 957 en 2003 à 23 791 en 2004 (- 17,8 %). Par la suite, c'est une baisse plus légère mais régulière qui peut être constatée à compter de 2004, et ce jusqu'en 2008. Une nette augmentation est en revanche constatée en 2009.

La rupture constatée en 2004 tient à la mise en place d'une facturation pour les interventions effectuées par le SDIS en dehors de ses missions obligatoires.

La baisse, jusqu'en 2008, concerne les opérations diverses (- 2 005) et les accidents de la circulation (- 791) puis les incendies (- 474), et enfin le secours à victimes (- 330).

Le SDIS fait valoir, en réponse, que l'effort de diminution des interventions diverses ne relevant pas directement de ses compétences, entrepris entre 2003, contribue à expliquer une activité globale inférieure à la moyenne nationale. Il souligne qu'en revanche, en ne considérant que les domaines relevant de sa compétence propre (Incendie, accidents de circulation, ...), le SDIS d'Eure-et-Loir se situe au-dessus de la moyenne nationale.

En 2008, le SDIS d'Eure-et-Loir a réalisé 5 075 interventions pour 100 000 habitants alors que la moyenne des SDIS de la 3^{ème} catégorie pour 100 000 habitants est de 5 668 interventions. Il se situe assez nettement au-dessous de la moyenne des SDIS de la 3^{ème} catégorie. Cela représentait en moyenne, 59,7 interventions par jour, contre 70 pour les SDIS de la 3^{ème} catégorie.

Globalement, il apparaît que le SDIS d'Eure-et-Loir n'a pas une activité particulièrement soutenue comparée à la moyenne nationale.

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

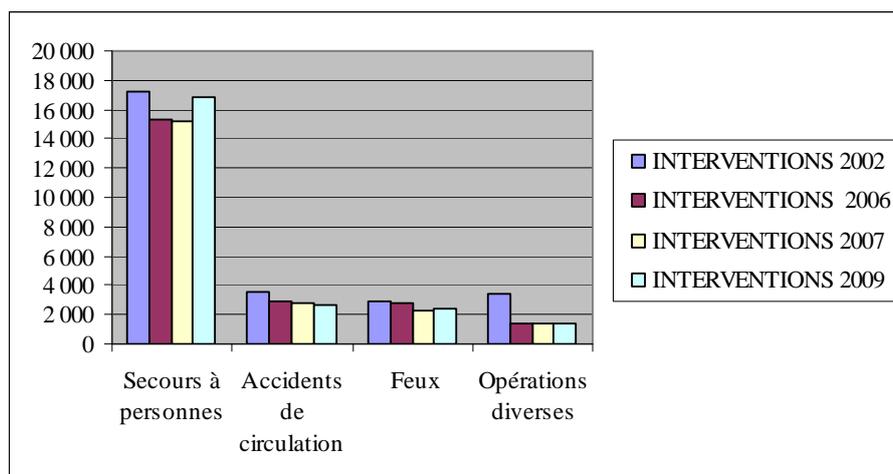
- Comme pour les autres services départementaux d'incendie, la principale activité du SDIS repose sur les opérations de secours à personne qui ont augmenté depuis 2004. Les activités accidents de la circulation et opérations diverses ont diminué globalement sur la période.

Evolution de l'activité du S.D.I.S

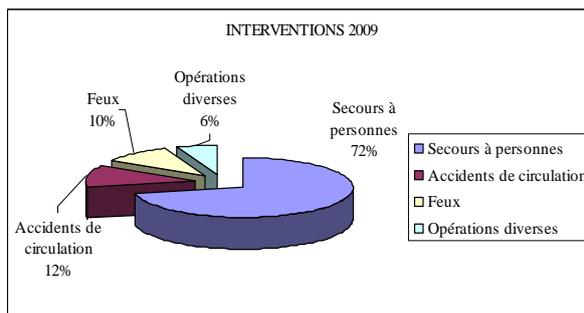
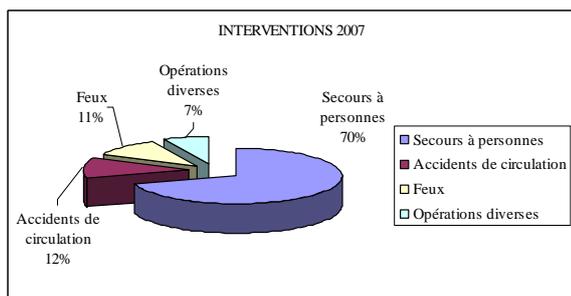
Nature des interventions	2002	%	2003	2004	2005	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Secours à personnes	17 152	64 %	19 326	14 759	14 504	15 278	15 215	70 %	15 631	72 %	16 822	72 %
Accidents de circulation	3 488	13 %	2 935	3 013	3 039	2 852	2 727	12 %	2 781	12 %	2 697	12 %
Feux	2 871	10 %	2 975	2 583	2 830	2 741	2 270	11 %	2 089	10 %	2 397	10 %
Opérations diverses	3 359	13 %	3 721	3 436	1 795	1 385	1 404	7 %	1 295	6 %	1 353	6 %
Total	26 870	100 %	28 957	23 791	22 168	22 256	21 616	100 %	21 796	100 %	23 269	100 %

Le graphique ci-dessous permet de manière claire d'apprécier l'évolution des catégories d'activité entre 2002 et 2009.

Bilan détaillé des interventions par nature 2002-2006-2007-2009



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



II-4 – Le temps des interventions

II-4-1 - Délais d'intervention : les objectifs

1- Le délai d'acheminement des moyens conditionne, en effet, la qualité du secours qui sera retenue dans le département.

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

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

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

2- Les documents prévisionnels et opérationnels (SDACR, RO) ne fixent pas réellement de délais d'interventions, en revanche le SDACR prévoit, pour les risques courants, des délais de référence selon le type de secours : 20 mn pour les incendies, 15 mn pour les secours à victimes (20 mn pour les véhicules de secours routier (VSR) et pour les fourgons de secours routier (FSR) et 30 mn pour les opérations diverses urgentes (inondations à risques, pollution) mais 12 à 24 heures pour les non urgentes.

Le SDIS d'Eure-et-Loir dispose d'informations précises sur les délais réels des interventions. L'ordonnateur a ainsi transmis à la chambre des tableaux sur lesquels sont indiqués les délais d'intervention par centre de secours principal (CPS), centre de secours (CS) et centre de première intervention (CI) sur leur secteur de premier appel. Il dispose également d'informations sur les temps d'intervention selon le type de missions.

Concernant les délais d'intervention, le SDIS a communiqué en réponse la situation en 2009, retracée dans le tableau suivant :

<i>Indicateurs</i>	<i>Moyenne nationale</i>	<i>SDIS 28</i>	
		<i>2009</i>	<i>Délai de référence SDACR en vigueur</i>
<i>Délai moyen du traitement de l'alerte</i>	<i>1mn 41s</i>	<i>1mn 06s</i>	<i>Non prévu</i>
<i>Délai moyen d'Intervention sur zone</i>	<i>10mn 51s</i>	<i>13mn 23s</i>	<i>Non prévu</i>
<i>Accident de la circulation</i>	<i>9mn 51s</i>	<i>12mn 28s</i>	<i>15mn</i>
<i>Incendie</i>	<i>13mn 06s</i>	<i>15mn 12s</i>	<i>20mn</i>

Par ailleurs il souligne l'importance, à cet égard, de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, qui l'a conduit à mettre en place, depuis juin 2010, un dispositif de gestion et de suivi pour connaître la disponibilité, par tranche horaire journalière, des sapeurs-pompiers volontaires de chaque centre de secours ou d'intervention, de manière à apporter une réponse adaptée aux sollicitations de secours.

Cependant ces données recueillies ne sont pas véritablement utilisées comme outils de pilotage du SDIS et de ses moyens d'interventions. Cela s'explique pour au moins deux raisons. D'une part, le traitement des données nécessitent des moyens humains que le SDIS, à ce jour, n'a pas réussi à mobiliser ou à dégager. D'autre part, il y a une certaine réticence à affiché des délais, de crainte que cette information ne soit utilisée et favorise des contentieux à l'encontre du SDIS.

Cependant, au regard des démarches engagées par la sécurité civile, il semblerait utile que le SDIS d'Eure-et-Loir s'engage dans une réflexion visant à évaluer les performances de ses capacités d'intervention. Le déploiement du réseau de transmission de la sécurité civile, Antarès, devrait constituer un outil favorisant la gestion statistique de données.

II-4-2 – La prévention

II-4-2-1-Les moyens affectés aux missions de prévention

Les missions de prévention sont exercées par 7 préventionnistes et 2 secrétaires, et il existe une sous-commission départementale ERP/IGH (établissements recevant du public/immeubles de grande hauteur) qui est une structure mise en place par la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité « CCDSA ».

Le département de l'Eure-et-Loir comptait en 2004, 1 428 ERP, dont 37 du 1^{er} groupe, 158 du 2^{ème}, 461 du 3^{ème} et 772 du 4^{ème} groupe.

L'article L. 1424-3 du CGCT précise que les moyens consacrés aux actions de prévention doivent tenir compte du nombre d'établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les ERP. La circulaire du 22 juillet 1995 établit des ratios « moyens et charges (nombre d'étude et de visites) » pour l'accomplissement de ces missions de prévention.

Avec un équivalent 7 postes à temps plein, pour 455 visites d'ERP et 1 032 études en 2008, les moyens affectés par le SDIS à cette mission sont supérieurs aux ratios définis dans la circulaire.

L'ordonnateur a indiqué que le SDIS d'Eure-et-Loir est à jour dans le contrôle des ERP faisant l'objet de visites périodiques.

En outre, le SDIS précise que « *les missions des préventionnistes sont élargies à la prévention dans les bâtiments Industriels, agricoles (silos) et d'habitation, ainsi qu'au conseil aux collectivités* », et que « *les moyens consacrés à la prévention permettent de réaliser les visites obligatoires dans les délais fixés par la réglementation* ».

II-4-2-2- Les moyens affectés aux missions d'information

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

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

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

Le DDRM d'Eure-et-Loir a été mis à jour en 2008 et comprend la carte des communes à risques d'Eure-et-Loir, l'historique des catastrophes dans le département, la définition par type de risque, les communes (par types de risque), les mesures prises dans le département et les mesures pratiques concernant la population (comportement et information).

Le DDRM sera actualisé chaque année en fonction des évolutions réglementaires et de l'analyse des risques majeurs dans le département. Il sera également décliné au niveau communal pour les communes désignées comme étant exposées à un risque majeur.

III- LES MOYENS FINANCIERS ET LA SITUATION FINANCIERE DU SDIS

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

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

Selon l'article L. 1424-35 du CGCT (modifié par l'article 162, 1^{er} de la loi 2006-1771 du 30 décembre 2006), « *la contribution du département au budget du service départemental d'incendie et de secours est fixée, chaque année, par une délibération du conseil général au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci.*

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

Jusqu'en 2008, aucune convention n'avait été signée entre le SDIS et le conseil général d'Eure-et-Loir au titre de l'article L. 1424-35 du CGCT. Depuis juillet 2008, une convention est signée sur le double fondement de l'article L. 1424.1 et L. 1424-35 du CGCT. Cette convention, qui prévoit des modalités d'une coopération entre les deux collectivités en fixant des engagements respectifs notamment sur le plan de l'intervention du conseil général en matière de moyens immobiliers mis à disposition du SDIS, précise désormais l'engagement financier minimum du département vis à vis du SDIS. Cet engagement minimum est égal chaque année à la dotation de l'année précédente indexée sur l'indice des prix à la consommation.

III-2- La faiblesse des autres financements : les remboursements

III-2-1 – Le dispositif de participation financière des usagers

Le SDIS peut demander aux personnes bénéficiaires des interventions réalisées par le SDIS et ne relevant pas directement de ses missions (art L. 1424-42 du CGCT), une participation aux frais. Selon l'article L. 1424-29 du CGCT, il appartient au conseil d'administration d'en fixer les conditions.

En Eure-et-Loir, c'est une délibération du 16 octobre 2003 qui a défini les différentes catégories de prestations payantes ainsi que leurs modalités de facturation et de mise en œuvre.

Le SDIS souligne que la baisse constatée des recettes externes résulte de la volonté de réduire son activité hors de son champ de compétence propre.

III-2-2 – Le dispositif de participation financière en matière de mise à disposition de moyens au centre hospitalier de Nogent le Rotrou

Une convention a été signée en 2004 entre le SDIS et le centre hospitalier de Nogent-le-Rotrou afin de définir, d'une part, les modalités pratiques d'utilisation du véhicule du SMUR du centre hospitalier de Nogent-le-Rotrou et, d'autre part, les conditions financières de cette prestation. Cette convention donne lieu à un avenant annuel fixant les conditions de remboursement des charges engagées par le SDIS. Le remboursement porte sur un forfait de mise à disposition de personnel et sur les autres dépenses effectivement engagées donnant lieu à un état annuel récapitulatif. A ce titre, le SDIS a perçu au cours des années passées les sommes suivantes :

(En euros)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
40 452	40 979	42 608	44 102	45 347	50 126	53 807	56 000

III-2-3 – Le dispositif de participation financière en matière de transports sanitaires

Les dispositions de l'article L. 1424-42 du CGCT prévoient que les interventions effectuées par les SDIS à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale urgente.

Une convention tripartite a été signée le 1^{er} septembre 2005 entre le SDIS, l'association des transports sanitaires urgents et le centre hospitalier de Dreux. Cette convention a défini les missions de chacune des parties, leurs modalités d'intervention respectives ainsi que la situation de carence des ambulanciers qui résulte de leur impossibilité à répondre à la demande de transport sanitaire faite par le 15.

La prise en charge financière de ce type d'interventions est effectuée par les établissements de santé. La facturation est de 105 € par intervention depuis 2008.

*
* *

Pour les années 2002 à 2008, la part des "remboursements" reste très minime dans les recettes du SDIS. L'ordonnateur a indiqué que la baisse des participations des usagers en 2006 se justifiait par le transfert au secteur privé de la destruction de nids d'insectes.

en euros

Nature de la ressource	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<u>Remboursements missions non obligatoires</u>	426926	304 946	--	328 275	--	--	--
<i>Dont cofiroute</i>	-	-	-	61 316	159 060	138 236	153 880
<i>Dont facturation interventions</i>	86 804	119 862	92 772	110 388	27 965	45 590	39 706
<i>Dont carences ambulanciers</i>	-	-	187 560	65 250	55 200	113 936	85 785
<u>Remboursement SMUR</u>	40 452	40 979	42 608	44 102	45 347	50 126	53 807
<u>Total des remboursements</u>	467 378	345 925	528 187	372 377	304 709	351 513	347 572
Recettes réelles SDIS	27 237 531	26 801 847	27 660 343	27 928 293	29 419 190	30 563 629	30 653 840
% dans les recettes de fonctionnement	1,72 %	1,29 %	1,91 %	1,33 %	1,04 %	1,15 %	1,13 %

III-3- La situation financière du SDIS d'Eure et Loir

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

Cette analyse a été effectuée à partir des données figurant aux comptes administratifs des exercices 2002 à 2008. Elle s'appuie également sur les chiffres clés publiés par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles qui apportent des éléments de repères et d'appréciation sur la situation financière de chaque SDIS.

III-3-1- Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les dépenses globales du SDIS d'Eure-et-Loir avec 75,75 € par habitant en 2007 et 76,13 € par habitant en 2008, se situent au-dessus de la moyenne des SDIS départementalisés de 3^{ème} catégorie à laquelle il appartient, qui sont respectivement de 65,95 €/ hab et de 69,12 €/ hab.

(En €/ hab)

Dépenses réelles	Eure-et-Loir		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Dépenses globales réelles	75,75	76,13	65,95	69,12	73,51	78,00
Dépenses réelles de fonctionnement	56,35	61,65	50,91	52,93	58,98	61,67
Dépenses réelles d'investissement	19,40	14,48	15,04	16,19	14,53	16,33

Cette situation tient principalement à un niveau élevé des dépenses de fonctionnement.

III-3-1-1- Les dépenses de fonctionnement

En ce qui concerne les dépenses réelles de fonctionnement, le SDIS d'Eure-et-Loir, avec 56,35 € par habitant en 2007 et 61,65 € par habitant en 2008, se situe au-dessus des moyennes des SDIS de 3^{ème} catégorie, lesquelles se situent pour les deux années concernées respectivement à 50,91 €/ hab et 52,93 €/ hab.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le SDIS souligne toutefois que, s'il se situe au-delà de la moyenne des SDIS de sa strate, il est légèrement en deçà de la moyenne nationale toutes strates confondues.

1) Les charges de gestion ont augmenté globalement sur la période 2004-2009 de 31,4 % avec une progression moyenne annuelle de 5,6 %, passant de 21,07 M€ à 27,68 M€ en 2009.

2) La part principale de ces dépenses résulte des frais de personnel.

Cette charge a augmenté sur la période de 25,2 %, soit une progression annuelle moyenne de 4,6 %, passant de 16,89 M€ en 2004 à 21,25 M€ en 2009. Le poste « charges de personnel » représente 77,6 % des charges de gestion en 2008.

(En €/ hab)

Dépenses par nature	Eure-et-Loir	Moyenne catégorie du département	Moyenne nationale
Dépenses réelles de fonctionnement 2008	61,65	52,93	61,67
Dont dépenses de personnel 2008 (données 2007)	48,02 (44,54)	41,04 (39,76)	48,57 (46,86)

En ce qui concerne les dépenses de personnel, le SDIS d'Eure-et-Loir avec 48,02 € par habitant en 2008, se situe au-dessus de la moyenne de sa catégorie, de 41,04 €/ hab.

Parmi ces charges, les postes qui évoluent le plus concernent la rémunération des personnels liée aux recrutements effectués sur la période.

3) Les charges à caractère général ont augmenté globalement sur la période 2004-2009 de 61,3 %, soit une évolution moyenne de 10,0 % et représentent 20,3 % des charges de gestion en 2008. A compter de 2008, l'augmentation constatée pour les charges générales tient notamment à la prise en charge des premiers loyers liés aux BEA conclus pour la réalisation de 5 centres de secours (cf. ci-après).

III- 3-1-2- Les dépenses d'investissement

En matière d'investissements, le SDIS d'Eure-et-Loir investit dans des proportions analogues aux autres SDIS, toutes catégories réunies.

(en €/hab)

Dépenses par nature	Eure-loir	Moyenne catégorie du département	Moyenne nationale
Dépenses réelles d'investissement de 2008 (données 2007)	14,48 (19,40)	16,19 (15,04)	16,33 (14,53)

III-3-2- Les recettes de fonctionnement et d'investissement

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

Les recettes de fonctionnement ont progressé globalement de 13,6 %, avec une progression moyenne annuelle de 2,6 % entre 2004 et 2009, passant de 27,61 M€ à 31,36 M€. Le rythme d'évolution augmente nettement en 2006 à la suite d'une augmentation sensible de la contribution versée par le département qui s'est accrue globalement de 21,2 % sur la période 2004-2009.

III-3-2-1- Le niveau et la répartition des contributions

Les produits de gestion sont constitués essentiellement des contributions versées par les communes et le département et représentent 98,3 % de ces produits en 2008.

1- Le niveau de la charge du financement du SDIS

La contribution des communes a augmenté globalement entre 2004 et 2009 de 10,5 %, soit une évolution moyenne de 2 %, passant de 14 759 629 € en 2004 à 16 316 216 € en 2009.

Celle du département a évolué de façon plus importante et a progressé de 21,2 % soit une évolution moyenne de 3,9 % passant de 11 954 201 € en 2004 à 14 490 000 € en 2009.

Selon les chiffres clés présentés par l'Inspection de la direction de la défense et de la sécurité civiles pour 2007 et 2008, les valeurs moyennes par habitant pour les SDIS départementalisés de 3^{ème} catégorie sont les suivantes :

(en €/hab) pop DGF

En euros/ habitant	SDIS d'Eure-et-Loir		Moyenne catégorie du département		Valeurs moyenne nationale	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Participation des communes et EPCI	36,36 €/ hab	36,68 €/ hab	26,14 €/ hab	26,44 €/ hab	29,42 €/ hab	29,93 €/ hab
Participation du conseil général	32,37 €/ hab	32,83 €/ hab	30,97 €/ hab	32,61 €/ hab	35,40 €/ hab	37,80 €/ hab
Participation de l'Etat	2,28 €/ hab	3,25 €/ hab	2,62 €/ hab	2,33 €/ hab	2,31 €/ hab	2,23 €/ hab
Total	71,01 €/ hab	72,76 €/ hab	59,73 €/ hab	61,38 €/ hab	67,13 €/ hab	69,96 €/ hab

Ces chiffres témoignent d'un réel niveau de sollicitation des collectivités pour le financement du SDIS. Les éléments de comparaison témoignent de la situation particulière de l'Eure-et-Loir où le montant des contributions est élevé.

2- La répartition de la charge du financement entre collectivités :

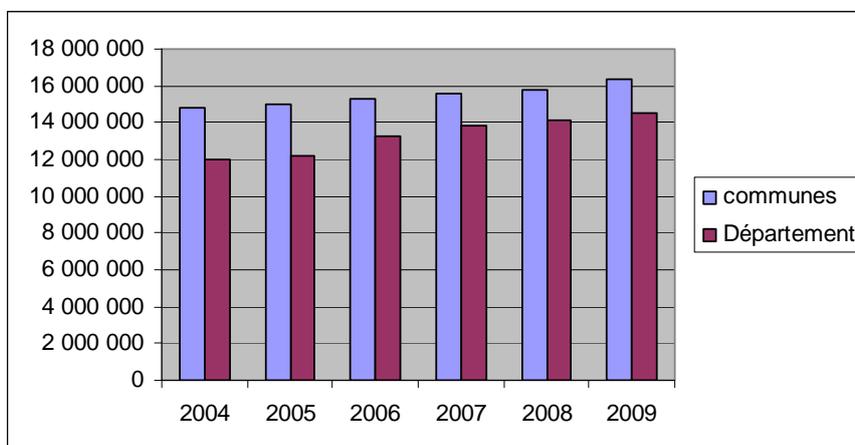
Contributions des collectivités sur la période 2004 – 2009

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%
Communes	14,76	55	15,02	55	15,27	51	15,58	53	15,75	53	16,32	53
Département	11,95	45	12,18	45	13,27	49	13,87	47	14,10	47	14,49	47
Total	26,71	100	27,2	100	28,54	100	29,45	100	29,85	100	30,81	100
Pop DGF		426 405		425 200		428 012		428 429		429 466		429 466
Contr/hab	62,64		63,97		66,68		68,74		69,50		71,74	

Le SDIS a été financé par les communes à hauteur de 53 % en 2009 et par le département à hauteur de 47 % ; la part de ce dernier augmente légèrement sur la période.

L'accroissement progressif de la part prise en charge par le département reste cependant inférieur à ce qui est constaté dans les autres départements

Evolution de la répartition des contributions entre collectivités de 2004 à 2009



III-3-2-2- L'évolution de l'épargne

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

Au cours de la période sous revue, l'épargne de gestion a diminué de 10,9 % en moyenne annuelle, passant de 6 537 449 € en 2004 à 3 680 770 € en 2009. Cette diminution résulte d'une évolution plus rapide des dépenses (+5,6 %) en moyenne annuelle que des recettes (+2,6 %).

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

L'épargne brute fluctue sur la période passant de 6 166 669 € en 2004 à 4 294 864 € en 2009. Elle est en diminution sur la période 2004-2009 de 7 % en moyenne annuelle mais reste nettement suffisante pour rembourser l'amortissement du capital de la dette qui est peu élevé.

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

Comme l'épargne brute, l'épargne nette fluctue sur la période ; elle est en légère diminution sur la période 2004-2009.

III-3-2-3- Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de la dette a fortement diminué au cours des toutes dernières années.

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de dette	4 096 016,20	3 560 553,86	3 140 433,65	2 711 790	2 334 129	2 073 310*
<i>Capacité de désendettement (en année)</i>	0,66	0,73	0,91	0,46	0,54	0,48
Capacité d'autofinancement brute	6 166 669	4 874 365	3 445 073	5 844 238	4 347 984	4 294 864
Intérêts des emprunts	275 958	235 575	202 223	125 492	105 375	90 643
Amort. du capital de la dette	719 146	564 665	420 120	428 644	377 660	260 819

* chiffre du CA 2009

Le ratio de désendettement (en cours de dette / caf brute), détermine le nombre d'années CAF nécessaires pour amortir la totalité de la dette, il oscille, sur l'ensemble de la période, dans une fourchette de 0,46 à 0,91 ans.

Poids de la dette en jours de CAF	Eure-et-Loir		Moyenne catégorie du département		Moyenne des valeurs départementales France entière	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Poids de la dette en jours de produits de fonctionnement	33	28	147	167	104	117

Le poids de la dette du SDIS d'Eure-et-Loir est inférieur à la moyenne départementale au niveau de la catégorie et de la France entière. Le SDIS a un endettement faible et peut donc faire face à ses engagements contractuels. Toutefois, il y a lieu de compléter ce constat des engagements pris dans le cadre des baux emphytéotiques pour cinq centres de secours (cf. ci-après).

III-3-3- Approche globale, appréciation du risque et régulation financière

La situation financière du SDIS se traduit par un niveau de dépenses plutôt plus élevé que les SDIS de sa catégorie.

Cette situation s'explique moins par l'existence de risques et l'exigence de service telles que les révèlent le SDACR et la Direction de la sécurité civile, que par un effort d'investissement important réalisé notamment au cours des toutes dernières années et d'une politique de recrutement soutenue, alors que dans le même temps le niveau d'activité était en diminution.

Cet effort sur les moyens de l'établissement s'est traduit en Eure-et-Loir, comme souvent ailleurs, par une augmentation sensible des contributions, en particulier de celle du département, permettant le maintien d'une situation financière du SDIS plutôt bonne.

IV- GESTION BUDGETAIRE

IV-1- La fiabilité des comptes

IV-1-1- L'absence d'intégration dans les comptes du SDIS des biens transférés

Dans son article 3.3.3., l'instruction du 4 mars 1999 précitée a prévu les modalités d'intégration dans les comptes du SDIS des biens transférés.

Or, plus de dix ans après l'intervention des derniers transferts effectifs de locaux et de matériels, aucune traduction comptable de ces transferts n'a été opérée.

Le SDIS a fait valoir en réponse que l'absence d'intégration comptable des biens transférés a résulté de la méconnaissance de la valeur de ceux-ci par les parties cédantes.

Il souligne en outre que les équipements et matériels transférés ont été rapidement réformés après l'intégration des centres au service départemental, en raison de leur vétusté, et que le SDIS a eu une parfaite connaissance des biens mis à disposition par les communes et EPCI.

Il n'en demeure pas moins que la situation patrimoniale réelle du SDIS n'a pas été correctement traduite comptablement.

IV-1-2- L'annulation de titres à la suite d'annulations contentieuses

IV-1-2-1- Les faits et les montants en jeu

Au cours des années 1999, 2000 et 2001, le service départemental d'incendie et de secours d'Eure-et-Loir a mis à la charge du centre hospitalier de Dreux des frais de transports de patients effectués par les véhicules des sapeurs-pompiers faute d'ambulances privées disponibles à la demande du centre de régulation des appels du SAMU Eure-et-Loir.

Les montants correspondants s'élevaient à 146 389,18 € qui ont fait l'objet de 7 titres émis en 2001 et 2002.

Au titre des mêmes années, le service départemental d'incendie et de secours a émis également des titres à l'encontre du centre hospitalier de Chartres pour un montant de 81 598,34 €

IV-1-2-2- Le contentieux et les motivations du jugement donnant tort au SDIS

Saisi par les deux centres hospitaliers concernés, le tribunal administratif d'Orléans, par sa décision du 26 mars 2003, portant sur les titres sus évoqués, a considéré que les centres hospitaliers n'étaient pas débiteurs des sommes demandées.

Le tribunal a considéré que selon les dispositions combinées notamment des articles L. 6121 du code de la santé publique et de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, le service départemental d'incendie de secours était fondé à demander à être défrayé de partie de ses débours à raison des interventions qu'il était amené à effectuer à la demande du centre de régulation des appels du SAMU pour transporter un malade, à défaut de la disponibilité d'un autre transporteur sanitaire, dont l'évacuation ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un accident, de sinistre ou catastrophe. Cependant, cette participation financière ne pouvait être exigée que du seul bénéficiaire de ce transport et non de l'établissement public de santé gestionnaire du SAMU qui a requis l'intervention du service départemental d'incendie et de secours ou de celui vers lequel allait être postérieurement admis le malade transporté.

Le SDIS fait valoir que depuis l'adoption de la loi n°2002-276 du 27 février 2002, les interventions suite à carence des ambulanciers privés font l'objet d'une prise en charge financière par les hôpitaux sièges du SAMU de manière forfaitaire, ce qui a répondu aux difficultés rencontrées par les SDIS pour le recouvrement auprès des personnes transportées

IV-1-2-3- Les conséquences sur les comptes et les ressources du SDIS

Entre 2001 et 2003, le SDIS avait donc constaté dans ses comptes des créances qui ont par la suite été contestées et dont la réalité a été infirmée par la juridiction administrative.

En conséquence, le résultat annuel de l'établissement a été indûment gonflé au cours des années concernées à hauteur des sommes en jeu, soit 227 987,52 €

Ce n'est qu'en 2003, à la suite de la délibération du 8 décembre 2003 que les titres en cause ont fait l'objet d'une annulation.

Le même constat peut être fait à propos de transports effectués à la suite de carences des transports privés de 2003 à 2005.

L'annulation des titres concernés d'un montant de 167 726 € n'est intervenue que le 20 décembre 2006, justifiant la même critique que celle évoquée plus haut.

Aucun titre n'a été émis à l'encontre des débiteurs réels, ce qui a généré un manque à gagner injustifié à hauteur des sommes considérées. S'agissant de prestations de sécurité sociale dont les créances sont prescrites par deux ans, le retard pris par le service départemental d'incendie et de secours à la réémission de titres à l'encontre des utilisateurs de transports réalisés, a généré une perte financière définitive.

Dans le cadre de la contradiction, le SDIS a précisé que, pour la période de 2003 à 2005, l'annulation des titres avait résulté d'un arbitrage de l'autorité préfectorale et de l'ARH sur le nombre de carences à prendre en compte financièrement par l'hôpital siège du SAMU.

IV-1-3- Des paiements indus aux sapeurs-pompiers volontaires

IV-1-3-1- Les faits

Afin d'uniformiser les règles de calcul des vacances pour l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires, le SDIS d'Eure-et-Loir a acquis un logiciel développé par un prestataire informatique, testé au cours de l'année 2001 et mis en œuvre effectivement à compter de 2002, dont les conditions de déploiement ont été à l'origine de paiement indus.

Les méthodes de calcul des vacances

Les vacances sont dues aux sapeurs-pompiers volontaires pour les interventions proprement dites, mais également, pour les formations, les manœuvres, les astreintes, les visites médicales effectuées par le médecin.

Le logiciel permet de récupérer des données de différentes origines, CODIS, service de santé et de secours médical, service formation, service du personnel, centres de secours principaux, centres de secours ou centres d'intervention.

Les auteurs de ces saisies peuvent les imprimer avant validation, si ils le souhaitent, mais cette pratique n'a pas été systématisée, de telle sorte que le SDIS ne dispose pas de document récapitulatif l'ensemble des saisies opérées, et par voie de conséquence du nombre et de la nature des vacances réalisées par chacun des sapeurs pompiers volontaires relevant de son autorité.

Le logiciel permet de synthétiser ces informations sous forme d'un montant trimestriel pour l'émission d'un mandat global, au profit de chaque sapeur pompier volontaire.

Le SDIS dispose, ainsi, du montant de chaque mandat trimestriel émis, mais n'est pas en mesure de caractériser et de détailler, de manière exhaustive, les faits générateurs des mouvements de fonds.

Les anomalies constatées dans le versement des vacances

A compter du 1^{er} octobre 2002, le paiement des vacances est devenu mensuel étant précisé qu'il se traduit uniquement par un virement sur le compte du sapeur-pompier, sans justificatif.

A la suite de cette modification, des anomalies sont apparues. Cependant, le SDIS n'a été destinataire d'aucune contestation, ni en cas de minoration des sommes dues, ni dans l'hypothèse d'une majoration des sommes réellement dues.

Au cours du mois de juin 2003, un rappel normal a été effectué pour tous les personnels ayant changé de grade depuis le 1^{er} janvier 2003.

Différentes interventions du prestataire informatique et des services du SDIS ont mis en évidence des anomalies, dont les corrections semblent avoir elles-mêmes aggravé les dysfonctionnements, sans qu'il ait été possible, sept ans après les faits, de démêler les responsabilités.

Il en est résulté que le service départemental d'incendie et de secours d'Eure-et-Loir n'a pas été en mesure de fournir des justificatifs aux sapeurs-pompiers pour le versement des vacances. Or, un mandat de paiement doit être accompagné de pièces justificatives nécessaires à l'exercice des contrôles que le comptable doit accomplir. Le code général des collectivités territoriales définit à cet effet à l'article D. 1617-19 les pièces justificatives devant obligatoirement être produites à l'appui des paiements de dépenses.

Les sommes en jeu et le nombre de personnes concernées

Les investigations réalisées par le SDIS permettent néanmoins d'établir que pendant la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 août 2003, le SDIS d'Eure-et-Loir a versé à 679 sapeurs pompiers volontaires un montant indu global de 112 448,46 € au titre de leurs vacances.

Parallèlement, il est apparu que certaines vacances avaient été minorées. Elles ont fait l'objet de régularisation en septembre et novembre 2003, à l'initiative du SDIS, les sapeurs-pompiers concernés n'ayant pas observé cette erreur.

Le SDIS a souhaité préciser, dans le cadre de l'échange contradictoire, que les paiements indus de vacances aux sapeurs-pompiers volontaires se sont inscrits dans un contexte de très forte sollicitation des sapeurs-pompiers, entraînant des réactions de non réponse à des sollicitations opérationnelles. Par ailleurs, sur la période de janvier 2002 à septembre 2003, et pour plus de 96% des sapeurs-pompiers concernés, le trop perçu a représenté une moyenne mensuelle inférieure à 8 € (7,18 €), soit l'équivalent du taux horaire d'une seule vacation. La faiblesse des montants mensuels en jeu n'a pas conduit les sapeurs-pompiers à déceler une anomalie, en cas de trop perçu, mais également en cas de moins-perçu. L'ensemble de ces éléments a conduit le SDIS à ne pas solliciter le remboursement des vacances indues, pour ne pas accentuer la démobilisation des sapeurs-pompiers aux appels opérationnels.

IV-1-3-2- Les modalités de régularisation envisagées

A propos des anomalies, le SDIS est :

- en mesure de détailler rétroactivement le montant des vacances qui auraient dû être versées,
- mais est incapable de dire sur quelles bases les anciens montants de vacation étaient erronés, ce qui aurait supposé de vérifier chaque opération de saisie, entraînant près de 1 000 saisies/personne, ou se serait révélé matériellement impossible dans certaines situations.

Par ailleurs, les sapeurs-pompiers sont incapables de reconstituer avec précision ou de contredire les informations ayant servi de base au calcul de leurs vacances.

Dans un premier temps, par délibération du 16 octobre 2006, le conseil d'administration du SDIS a décidé de ne solliciter le remboursement que des sommes excédant 5 €, ce qui ramène le nombre de pompiers concernés à 655, pour un montant total de 112 389,29 €

IV-1-3-3- La renonciation à demander le reversement du trop perçu

Le SDIS n'a pas été en mesure d'établir de manière incontestable que les vacations réglées ne correspondaient pas aux missions accomplies par les SPV. En effet, la procédure de validation des rapports d'intervention est effectuée, comme dans tous les SDIS, par le chef de centre. Il n'y a donc pas de validation par le sapeur-pompier volontaire lui-même. Compte tenu du décalage temporel important entre les dates d'intervention et la date d'établissement du montant du décompte, (mars 2004 pour la période de janvier 2002 à août 2003), la procédure de validation est apparue incertaine pour les éventuels requérants.

La justification en cas de recours contentieux aurait nécessité, selon le SDIS, une intervention manuelle et une édition de l'ensemble des sorties de secours réalisées pour chaque requérant sur 20 mois, soit un travail extrêmement lourd et coûteux. Dès lors, compte tenu des risques de contentieux, par délibération du 15 mars 2004, le conseil d'administration du SDIS a décidé une remise gracieuse totale des titres émis à l'encontre des sapeurs pompiers volontaires

Une renonciation discutable

Sur le plan juridique, il y a lieu de rappeler qu'une personne publique n'est pas tenue de payer une somme qu'elle ne doit pas¹.

Si, en vertu de la jurisprudence « SOULIER »², l'administration ne peut procéder au retrait d'une décision accordant un avantage financier, décision créatrice de droits, au delà du délai de quatre mois suivant son édition, elle peut néanmoins revoir la liquidation de la créance résultant de cette décision si cette liquidation est entachée d'erreur. Ce qui était le cas en l'espèce.

Dès lors sur le plan juridique, le SDIS se trouvait fondé à réclamer le reversement des sommes indument versées. Au surplus au regard de la jurisprudence, il se trouvait dans une position favorable sur le plan du contentieux puisque la charge de la preuve revenait aux requérants éventuels.

Au cas particulier, on peut douter que de telles actions contentieuses aient pu prospérer.

Le SDIS aurait pu surmonter la difficulté à disposer des éléments d'informations nécessaires pour reconstituer les faits générateurs des vacations en s'appuyant sur les déclarations des pompiers.

IV-2 – L'exécution du budget

IV-2-1- Le taux de réalisation du budget

Selon les données de l'année 2008 figurant dans les statistiques établies par la direction de la sécurité civile, il apparaît que le SDIS d'Eure-et-Loir a un niveau d'exécution de son budget un peu inférieur à ce que l'on constate en moyenne.

(en %)

	Eure-et-Loir	Moyenne catégorie du département	Moyenne nationale
	2008	2008	2008
Taux d'exécution des investissements <i>(dépendances d'investissement au CA/dépenses d'investissement au BP initial (hors DM))</i>	60 %	65 %	69 %

¹ CE 19 mars 1971, Mergui, req n° 79962

² CE, 6 novembre 2002, Soulier

Ce constat est confirmé par l'analyse des comptes administratifs qui, sur la période examinée, font apparaître des taux d'exécution en investissement particulièrement faibles jusqu'en 2006, puis en légère amélioration.

Ainsi, pour ne prendre que les principaux chapitres relatifs aux acquisitions de matériels (cpte 21) et de travaux (cpte 23), les taux d'exécution sont les suivants :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prévu	8 294 348	11 569 204	11 891 967	12 108 317	13 364 912	9 157 669
Réalisé	3 223 437	4 689 190	5 090 309	5 371 394	7 872 899	5 506 949
	39 %	41 %	43 %	44 %	59 %	60 %

Les taux de réalisation des dépenses d'équipement représentent près de la moitié des prévisions sur les années comprises entre 2003 à 2006. Une amélioration peut être constatée par la suite, qui est particulièrement sensible en 2009 où le taux d'exécution atteint près de 83 %.

IV-2-2-Une mauvaise maîtrise des procédures AP/CP

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

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

Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par le service départemental d'incendie et de secours ou à des subventions versées à des tiers.

Cette procédure est utilisée de manière insatisfaisante et sans permanence des méthodes de suivi par le SDIS d'Eure-et-Loir sur la période 2003 à 2007.

Il en ressort un problème de continuité de documents et de suivi de la procédure. Les présentations différentes avec des problèmes de concordance ne permettent pas une gestion fiable des autorisations de programme.

L'élaboration d'un nouveau programme d'équipement immobilier, arrêté en juin 2009, n'a pas conduit à actualiser ou à réajuster les autorisations de programme. C'est ce qui résulte notamment de la lecture de la délibération du 11 décembre 2009 qui reprend l'ensemble des autorisations de programme arrêtées dont certaines datant de 2003, soit près de 8 ans après qu'elles aient été décidées.

En réponse à la phase provisoire, le SDIS a déclaré prendre acte de la nécessité de renforcer le suivi des autorisations de programme.

La décision modificative n°2 pour 2009 a intégré la révision des autorisations de programme, suite à l'adaptation du programme immobilier arrêté en juin 2009.

Le rapport soumis au conseil d'administration ainsi que l'annexe III de la DM2 relative aux autorisations de programme retracent les différentes modifications résultant de l'adoption du plan immobilier susvisé. Afin d'améliorer le suivi financier, les échanges avec le conseil général vont être renforcés.

IV-2-3- La trésorerie

A travers les observations pour chacune des années au 31 décembre, il apparaît que le SDIS d'Eure-et-Loir a disposé, au cours de la période sous revue d'une trésorerie abondante variant entre 2 et 5 mois de dépenses de fonctionnement, sans que ce niveau n'apparaisse justifié au regard des paiements à intervenir au titre des investissements.

€	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Montant trésorerie	8 979 566	8 624 552	8 981 840	6 855 741	4 343 052
Montant annuel des dépenses réelles de fonctionnement	21 530 157	23 127 054	25 995 553	24 809 789	26 765 006
Montant mensuel des dépenses réelles de fonctionnement	1 794 180	1 927 255	2 166 296	2 067 482	2 230 417
Nombre de mois	5 mois	4 mois 15 jours	4 mois 5 jours	3 mois 10 jours	2 mois
Emprunt réalisé au 31/12	0	0	0	0	0
Montant trésorerie théorique sans emprunt	8 979 566	8 624 552	8 981 840	6 855 741	4 343 052

V- LES MOYENS HUMAINS

Ils constituent le principal poste budgétaire qui correspond à plus de 80 % des dépenses de fonctionnement représentant 16,89 M€ en 2004 et 21,25 M€ en 2009.

Le corps de sapeurs-pompiers est régi par des cadres statutaires spécifiques.

En Eure-et-Loir, le corps des sapeurs-pompiers a été créé par un arrêté préfectoral du 13 octobre 1986. Le corps des sapeurs pompiers est notamment régi par un règlement opérationnel qui définit les conditions de mise en œuvre des moyens, notamment humains, relevant du service départemental d'incendie et de secours. Pour l'Eure-et-Loir, ce règlement est très ancien. Il date du 7 novembre 1983, soit bien avant la départementalisation issue de la loi de 1996 précitée.

Il est notamment très antérieur à la dernière version du SDACR qui date de 1999 dont il a vocation à décliner les moyens nécessaires pour faire face aux risques identifiés par ce document de reconnaissance des risques et de planification.

Au regard de son ancienneté, une mise à jour de ce règlement devient impérative. La même remarque doit être faite s'agissant du règlement intérieur du corps qui date du 15 juin 2004.

En réponse le SDIS a précisé que la mise à jour du règlement opérationnel interviendra à l'issue de la rédaction du SDACR [prévu en 2011].

V-1- Les effectifs et leur évolution

V-1-1- L'effectif total

L'effectif des sapeurs-pompiers était de 233 professionnels et 1692 volontaires (en incluant les SP du service de santé et de secours médical SSSM en 2009).

1- On constate une diminution globale des effectifs provenant d'une diminution du nombre des volontaires :

Evolution par catégories des effectifs	Total				Officiers				Sous-officiers			
	2002	2007	2008	2009	2002	2007	2008	2009	2002	2007	2008	2009
Sapeurs-pompiers volontaires (dont SSSM)	1 765	1 881	1 682	1 692	127	138	111	123	276	275	229	221
Sapeurs-pompiers professionnels (dont SSSM)	243	228	234	233	44	44	46	46	39	59	71	93
Personnel administratif	37	72	73	77								
Personnel technique et spécialisé	27	42	37	38								
<i>Emploi jeune</i>	17	0	0	0								
<i>Sous-total</i>	2 089	2 223										
Jeunes sapeurs-pompiers (ex-cadets)	382	416										
TOTAL	2 471	2 639	2 026	2 040	171	182	167	179	315	334	316	330

Evolution par catégories des effectifs (suite)	Sapeurs				Dont SPV			
	2002	2007	2008	2009	2002	2007	2008	2009
Sapeurs-pompiers volontaires (dont SSSM)	1 362	1 468	1 342	1 348	0	0	0	0
Sapeurs-pompiers professionnels (dont SSSM)	160	125	117	94	226	206	214	214
Personnel administratif								
Personnel technique et spécialisé								
<i>Emploi jeune</i>								
<i>Sous-total</i>								
Jeunes sapeurs-pompiers (ex-cadets)								
TOTAL	1 522	1 593	1 543	1 531	226	206	254	254

(Dans l'effectif des SPV, ne figurent pas les sapeurs-pompiers volontaires non intégrés)

2- Le niveau des effectifs

Le tableau ci-dessous permet de comparer les effectifs du SDIS ramené à 100 000 habitants aux différentes moyennes, la moyenne nationale et la moyenne de la catégorie auxquelles le SDIS appartient.

Données relatives au personnel	Eure-et-Loir		Moyenne catégorie du département		Moyenne nationale	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Effectif global pour 100 000 habitants	493	472	473	472	415	412
Sapeurs pompiers professionnels	53	54	53	53	67	68
Sapeurs pompiers volontaires	439	392	386	381	309	308

En 2008, avec un nombre de sapeurs-pompiers (volontaires et professionnels) de 446 pour 100 000 habitants, le niveau des effectifs du SDIS d'Eure-et-Loir est dans la moyenne de sa catégorie qui s'élève à 434 sapeurs pour 100 000 habitants selon les données établies par la direction de la sécurité civile pour apprécier le « taux de présence des sapeurs-pompiers » auprès de la population.

S'agissant des sapeurs-pompiers professionnels inclus SSSM, l'Eure-et-Loir, avec un nombre de sapeurs-pompiers professionnels de 54 pour 100 000 habitants, se situe dans la moyenne de sa catégorie qui s'établit à 53 SSP/100 000 habitants.

Pour les volontaires, le département se caractérise par un niveau d'effectifs satisfaisant puisqu'il dispose de 392 sapeurs-pompiers volontaires pour 100 000 habitants, la moyenne de sa catégorie étant de 381.

3- L'effectif féminin

Depuis 2002, l'effectif féminin dans l'effectif total est en progression. Les femmes représentent environ 10 % dans l'effectif total des SP soit un niveau inférieur à ce que l'on constate en moyenne en France (11 %).

V-1-2- L'encadrement du corps départemental

Les catégories de personnels au sein du SDIS d'Eure-et-Loir se répartissent de la manière suivante (hors SSSM) :

Effectif	Professionnels			Volontaires			Total		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Colonel	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Lieutenant-colonel	3	4	4	0	0	1	3	4	5
Commandant	7	5	6	1	0	0	8	5	6
Capitaine	11	11	11	11	4	3	22	15	14
Lieutenant	6	10	11	50	37	43	56	47	54
Major	14	11	9	22	11	12	36	22	21
Sous-officier	59	71	93	275	229	221	334	300	314
Caporal/Sapeur	125	117	94	1 468	1 342	1 348	1 593	1 459	1 442
TOTAL	226	230	229	1 827	1 623	1 628	2 053	1 853	1 857

En 2008, dans les SDIS de la 3^{ème} catégorie, la structure des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels se répartit de la manière suivante en moyenne : 1 000 officiers (18,32 %), 2 134 sous-officiers (39,09 %) et 2 325 gradés sapeurs (42,59 %) soit un total de sapeurs-pompiers professionnels de 5 459.

Les mêmes données pour l'Eure-et-Loir sont respectivement les suivantes : 46 officiers (19,66 %), 71 sous-officiers (30,34 %) et 117 gradés sapeurs (50,00 %) soit un total de sapeurs-pompiers professionnels de 234.

Pour les volontaires la répartition de la 3^{ème} catégorie est la suivante : 1 219 officiers (2,97 %), 5 728 sous-officiers (13,94 %) et 34 146 sapeurs (83,09 %) soit un total de 41 093 sapeurs-pompiers volontaires.

Les mêmes données pour l'Eure-et-Loir sont respectivement les suivantes : 52 officiers (3,20 %), 229 sous-officiers (14,11 %) et 1 342 sapeurs (82,69 %) soit un total de sapeurs-pompiers volontaires de 1 623.

Les données ci-dessus permettent de constater que le SDIS d'Eure-et-Loir dispose, pour les sapeurs pompiers professionnels d'un encadrement moins important que ce qui est constaté en moyenne dans sa catégorie. Par contre, pour les sapeurs-pompiers volontaires, l'encadrement se situe dans cette moyenne.

V-1-3- Les effectifs du service de santé et de secours médical

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

Au 31 décembre des années 2008 et 2009, le SDIS d'Eure-et-Loir dispose de médecins, d'infirmiers, de pharmaciens et de vétérinaires selon les effectifs suivants.

Effectifs	2008		2009	
Catégories d'emploi	SPV	SPP	SPV	SPP
Médecins	28	1	30	1
Infirmiers	22	2	27	2
Pharmaciens	8	0	6	1
Vétérinaires	1	0	1	0
Autres (psychologues)	0	0	0	0
Total	59	3	64	4
Total général	62		68	

Le SDIS d'Eure-et-Loir dispose d'un « taux de présence » de médecins sapeurs-pompiers de 27 pour 428 012 habitants (source DGF) qui se situe en-dessous dans la moyenne de sa catégorie, qui est de 14 pour 100 000 habitants soit de 6,31 médecins rapporté à la population du département d'Eure-et-Loir.

Le SSSM rencontre des difficultés pour effectuer ses missions pour les raisons suivantes :

- la baisse des effectifs de médecins des SP volontaires (moyenne d'âge élevée, disponibilité moindre compte tenu de la démographie médicale en baisse) ;
- la disponibilité des personnels sapeurs-pompiers auxquels cela impose un déplacement pouvant totaliser jusqu'à 40 km (aller) ;
- la perception parfois difficile, par les SPV, de décisions d'aptitude plus rigoureuses et plus objectives.

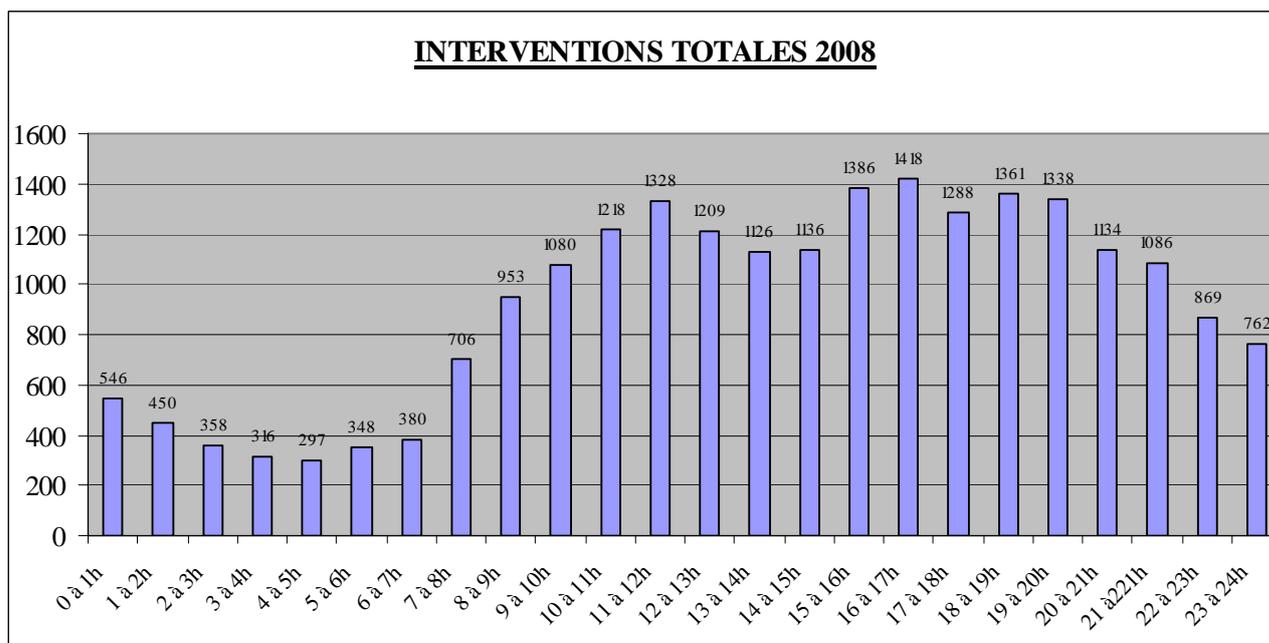
Cette organisation a pris en compte l'intégration des infirmiers (ISP) au sein du SSSM. Ils sont chargés d'instruire la fiche annuelle préalablement à la consultation. Ce rôle n'est pas toujours facilité car quelques médecins conservent une grande indépendance et ne collaborent pas.

La difficulté majeure rencontrée dans la mise en œuvre de la médecine professionnelle et d'aptitude reste sans doute son acceptation par les personnels (personnes qui ne donnent pas suite aux convocations, prescriptions d'examen complémentaires ou qui n'acceptent pas les décisions d'inaptitudes temporaires ou définitives qui peuvent être prises...), ce qui génère un surcroît de tâches administratives.

Face à ces difficultés, un poste de médecin salarié à temps plein chargé de la médecine professionnelle a été créé. A ce jour, le poste est toujours vacant, ce qui serait lié selon l'ordonnateur, à des problèmes statutaires et de rémunération.

V-2- Le régime des gardes

Sur l'année 2008, le graphique ci-dessus montre que les interventions nocturnes sont moitié moins importantes que celles qui se déroulent en période diurne.



Dès lors, le régime des gardes est annualisé reposant sur un système mixte de garde de 24 h et de 12 h, 89x24 h et 25x12 h, pour les sapeurs pompiers professionnels des 4 centres de secours principaux. Ce dispositif apparaît mieux adapté au rythme d'activité décrit dans le graphique ci-dessus.

V-3- Le recrutement

V-3-1- La politique de recrutement des professionnels

Les emplois budgétaires figurant au budget pour 2002, 2007 et 2008 sont retracés ci-après :

Effectif		Sapeurs-pompiers professionnels			Personnel administratif, technique et spécialisé		
		2002	2007	2008	2002	2007	2008
Total	budgétaire	254	239	242	95	121	123
	Pourvu	243	228	236	81	114	116
	différence	11	11	6	14	7	7

On constate une forte diminution des postes budgétaires entre 2002 et 2008, -12 postes budgétaires pour les sapeurs pompiers professionnels dont 6 n'ont pas été pourvus en 2008.

L'augmentation des postes budgétaires est importante concernant les personnels administratifs, techniques et spécialisés, avec une progression de 28 postes entre 2002 et 2008.

Au 1^{er} janvier 2002, 25 postes budgétaires (dont 11 postes de sapeurs pompiers professionnels et 14 postes concernant le personnel administratif, technique et spécialisé) étaient non pourvus.

Même si la situation s'améliore, il restait encore, au 1^{er} janvier 2008, 13 postes (dont 6 de sapeurs pompiers professionnels et 7 postes de personnels administratifs, techniques et spécialisés) non pourvus.

Selon l'ordonnateur, des problèmes d'effectifs sont patents et sont dus en partie aux importants renouvellements des années 1990-2000, qui ont cependant diminué en 2002 pour les sapeurs et sous-officiers.

Le nombre de sous-officiers commencent à remonter mais un manque de sous-officiers anciens expérimentés sera encore patent pendant de nombreuses années.

Les officiers sont aussi dans une situation préoccupante car 7 postes de lieutenants sont actuellement vacants et des départs sont aussi annoncés.

Seule la situation des sapeurs reste favorable.

Certaines années comme en 2007, le SDIS d'Eure-et-Loir n'a pas recruté de candidat malgré des initiatives volontaristes auprès des sapeurs pompiers à leur sortie de concours.

V-3-2- La politique de recrutement des SPV

Parallèlement à la mise en œuvre de la départementalisation, le législateur a entendu promouvoir le développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers en adoptant la loi n° 96-370 du 3 mai 1996.

Elle a notamment prévu la possibilité de signer des conventions de disponibilité ou accords équivalents avec les employeurs.

En Eure-et-Loir, il existe 3 types de conventions qui sont les suivantes :

- les conventions simplifiées de formation qui sont au nombre de 43 en 2007 ;
- les conventions « cadre » de disponibilité-formation, qui sont au nombre de 17 et concernent 73 SPV ;
- les conventions « cadre » de disponibilité opérationnelle, qui sont au nombre de 18 et concernent 36 SPV.

De plus, certains employeurs accordent régulièrement des conventions simplifiées ou de la disponibilité opérationnelle aux SPV mais ne souhaitent pas signer de conventions « cadre ».

Les principales difficultés soulevées par la mise en œuvre de ce dispositif sont les suivantes.

- toutes les formations réalisées par les SPV ne sont pas reconnues par le milieu professionnel ;
- les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) ne jouent pas forcément le jeu car plusieurs conventions acceptées au départ par les employeurs n'ont pas débouché car les OPCA ont refusé le financement de ces formations ;

- la négociation des conventions avec les employeurs nécessite beaucoup de temps et impose un suivi et un travail administratif important ;
- certains employeurs (artisans, agriculteurs travailleurs indépendants...) n'ont pas bénéficié des dispositions relatives au mécénat : statut d'employeur unique, certaines demandes sont donc refusées par le SDIS ;
- l'augmentation du nombre de jours de la formation initiale d'application SPV (FIA SPV), soit une augmentation de 60 % sur 3 ans ;
- les SPV ne demandent pas la négociation de conventions avec leurs employeurs.

Concernant la formation, l'article 8 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 reconnaît les formations SP au titre de la formation professionnelle continue prévue à l'article L. 950-1 du code du travail.

Cette disposition permet au SDIS de négocier avec les employeurs et également de négocier dans les entreprises des conventions de disponibilité opérationnelles qui représente un argument supplémentaire lors de l'engagement de nouveaux SPV.

Selon l'ordonnateur, les mesures telles que l'abattement de la prime d'assurance incendie (article 9) et le mécénat (circulaire inter 0500100C du 14 novembre 2005) permettent de négocier de façon plus favorable les conventions. Cette loi permet de renforcer les relations employeurs/SDIS/SPV salariés.

Ainsi, le nombre de SPV sur la période 2002-2009 ne diminue que légèrement :

	2002	2007	2008	2009
Effectif SPV	1 765	1 881	1 682	1 692

V-3-3- Le régime du logement des sapeurs pompiers

Les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Ils peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 modifié.

Au sein du SDIS d'Eure-et-Loir, le droit au logement dans les casernes est peu utilisé. En effet, seuls les SPV de certains CS sont encore logés. Ce dispositif s'éteint au fur et à mesure des départs des personnels concernés.

Sur les 26 CS, seuls 5 CS sont concernés pour 6 SPV encore logés.

Sur le plan financier cela se traduit de la manière suivante : la commune fournit le logement gratuitement aux sapeurs-pompiers et le SDIS verse à chacune des communes concernées un remboursement forfaitaire des dépenses ainsi engendrées.

Le logement de ces sapeurs pompiers n'est pas statutairement prévu dans le cadre du décret mentionné ci-dessus. Il s'agit là d'un avantage en nature qui va au-delà de ce qui est prévu légalement. Il s'agit, semble-t-il, de la persistance de situations antérieures, dans lesquelles les chefs de centre avaient encore la responsabilité de réceptionner les appels. Cependant, depuis la création d'un seul CTA, il y a plus de 20 ans en Eure-et-Loir, les chefs de centre de secours n'ont plus cette responsabilité. Dès lors, l'avantage en nature n'est plus justifié.

L'ordonnateur a transmis deux délibérations des 14 décembre 2001 et 16 octobre 2003 dont la plus récente autorisait la prise en charge des loyers selon une évaluation forfaitaire ou selon une évaluation d'après la valeur locative. Seuls sont concernés les officiers à partir du grade de lieutenant et qui exercent des fonctions opérationnelles « départementales ».

Dans sa séance du 12 décembre 2008, le CASDIS a autorisé, le remboursement, au titre de l'année 2009, des loyers des sapeurs-pompiers volontaires logés dans les centres de secours de cinq communes (Arrou, La Ferté-Vidame, Orgères-en-Beauce, Ouarville, Saint-Rémy-sur-Avre) pour un montant global de 19 492 €. Au fur et à mesure des départs du corps des sapeurs pompiers les logements ne sont pas réaffectés.

V-3-4- La formation : le projet abandonné de création d'une école de formation

V-3-4-1- les objectifs et la nature du projet : nécessité de disposer d'un outil de formation performant

Les besoins et les réponses à leur apporter ont été formulés au conseil d'administration lors de la présentation du projet de délégation de service public pour la réalisation et la gestion d'un centre départemental de formation.

Dans la convention établie entre le conseil général d'Eure-et-Loir et le SDIS, le 31 janvier 2003, il était prévu, à l'article 1^{er} que le département assurerait notamment la construction du centre de secours principal de Chartres, du centre de secours avancé et de l'école de formation.

V-3-4-2- Le cadre juridique retenu : la délégation de service, une solution dont la régularité est discutable

L'attribution d'une délégation de service public relève de la procédure prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin » relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT qui prévoit que :

« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

L'objet d'une telle délégation de service public consentie par le SDIS à une société excède les attributions en matière de formation dont le SDIS a la responsabilité. Le SDIS aurait transféré au délégataire un service dont il n'a pas la responsabilité et méconnu les dispositions de l'article L. 1411-1 précité du CGCT. En effet, il apparaît que le service qui aurait été délégué portait sur une compétence plus large que la seule formation des sapeurs pompiers d'Eure-et-Loir.

Or, en vertu du principe de spécialité, l'exercice de ses compétences par un établissement public est limité à celles qui lui ont été expressément attribuées par la loi et ses statuts. Il ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les statuts l'ayant institué ou par le cadre légal qui lui est imposé. Selon ce principe, le SDIS ne dispose de compétences en matière de formation que vis-à-vis de ses sapeurs pompiers. Il ne peut, dès lors, déléguer de compétence que pour ce seul objet. Il en résulte que la délégation envisagée qui portait sur un objet ne rentrant que pour partie dans les compétences du SDIS, ne pouvait être qu'irrégulière.

V-3-4-3- Un projet coûteux qui a dû être abandonné

1- Une étude de faisabilité de l'école départementale des sapeurs pompiers d'Eure-et-Loir (EDSP 28) a été réalisée par le cabinet Ernst et Young. Plusieurs variantes ont été proposées allant de la régie associée ou non à une délégation de maîtrise d'ouvrage pour l'investissement à la délégation de service public.

2- Après comparaison des possibilités présentées, il a été considéré que la mise en DSP de l'EDSP 28 restait la meilleure solution au regard de l'ensemble des considérations notamment techniques et financières.

De plus, était pris en compte le fait que la DSP permettrait de libérer le SDIS de certaines tâches consommatrices de temps et de personnels, de mettre en œuvre une formation professionnelle continue, et de ne pas faire peser le risque financier sur le SDIS.

Lors de sa séance du 6 juillet 2007, le conseil d'administration après avoir obtenu un avis positif de la part des organes consultatifs sur ce mode de gestion, a retenu le principe de la DSP.

Les missions confiées au délégataire étaient la réalisation des formations, la fourniture des équipements pédagogiques et de simulation ainsi que la gestion et l'entretien de l'école.

La durée de la délégation, prévue pour 30 ans, correspondait à la durée normale d'amortissement des biens construits et/ou mis en œuvre pour les besoins de la délégation.

Le 21 mai 2008, le groupement momentané d'entreprises (GME ASPS/ Foncière Ferrus/SOFINRA) a finalisé l'offre, laquelle a été approuvée par le SDIS mais n'a pas débouché sur une acceptation concrète.

Le mode de gestion a été remis en cause lors du conseil d'administration du 14 novembre 2008. En effet, par délibération, le conseil d'administration n'a pas autorisé le président à signer la convention de DSP avec la société EDSP 28, le BEA avec la société EDSP 28 ainsi que la convention tripartite conclue avec la société EDSP 28 et la société SOGEFINERG (société générale). Les organes consultatifs avaient émis un avis défavorable quant au projet choisi.

L'abandon résulte principalement du coût très important de la formation qui aurait résulté de ce projet. En effet, le projet engendrait pour le SDIS un coût nettement supérieur aux 178 €par jour dépensés jusque là.

3- Afin de mener à bien ce projet, le SDIS avait décidé de se faire assister par un cabinet Fire & Legal qui a sous traité une partie de sa mission à Ernst & Young. Cette mission a donné lieu à la signature d'une convention du 4 juin 2007. Cette mission d'assistance portait sur un montant de 69 186,21 €TTC.

Globalement, entre 2003 et 2007, ont été mandatées les sommes suivantes :

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
CSP ECOLE	7 657,99	1 631,34	47 886,87	29 196,19	74 801,95	161 174,34

Plus de 161 000 €ont ainsi été dépensées pour le CSP de Chartres et pour l'école.

Ce projet et son abandon sur la base de données connues dès le départ, notamment sur le plan financier, a généré des dépenses inutiles. Toutefois, il a vraisemblablement évité que le SDIS supporte à terme des charges encore plus importantes.

L'abandon de ce projet conduit à maintenir des formations sans disposer d'un plateau technique du niveau équivalent. Aucun projet de centre de formation ne figure dans le nouveau plan d'équipement.

Le SDIS a souligné, en réponse, l'importance de la formation des sapeurs-pompiers professionnels comme volontaires, et celle des moyens à mettre en œuvre à cette fin

VI- LES MOYENS IMMOBILIERS ET MATERIELS

VI-1- Le patrimoine bâti

Le patrimoine du SDIS est constitué des biens qui lui appartenaient en propre et des biens qui lui ont été transférés en vertu des dispositions des articles L. 1424-17 à L.1424-19 du CGCT.

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

VI-1-1-1-Les modalités juridiques

Deux modalités de transfert ont été prévues par la loi de 1996.

Selon l'article R.1425-2 du CGCT, les biens affectés, à la date de la promulgation de la loi, par les communes, les EPCI et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours et nécessaires à celui du SDIS sont mis, à titre gratuit, à compter de la date fixée par convention, à la disposition de celui-ci. Sont nécessaires au fonctionnement du SDIS les biens directement liés à l'exercice de ses compétences opérationnelles, techniques et administratives.

Ce transfert de droit est acté par convention entre le propriétaire et le SDIS. La mise à disposition a lieu dans le délai de cinq ans à dater de la promulgation de la loi. Le SDIS est substitué en droits et obligations au propriétaire des biens mis à disposition. La convention précise les conditions de prise en charge des emprunts contractés au titre de ces biens.

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

Plus de 80 conventions ont, ainsi, été signées.

VI-1-1-2-Les difficultés rencontrées

Certaines conventions de transfert ont été conclues tardivement. Ainsi plus du tiers de locaux et matériels affectés aux centres de secours n'avaient pas fait l'objet d'une convention dans le délai de 5 ans prévu par la loi de 1996 sur la décentralisation. Dans certains cas les conventions ont été signées très tardivement. Ce n'est que fin 2005 et 2006 que les toutes dernières conventions ont été conclues. La plus tardive date de 2006, elle concernait la mise à disposition des personnels et des biens de la commune de Fresnay l'Evêque.

Dans certains cas, l'absence de cadre juridique a concerné des centres de secours importants comme celui de Dreux qui n'a fait l'objet d'un transfert juridique qu'à compter du 22 décembre 2005, date de signature de la convention de mise à disposition.

Avant cette date, l'absence de convention n'a pas empêché le SDIS d'intervenir pour réaliser des travaux et assumer les dépenses de fonctionnement de ce centre, en dehors de tout cadre juridique.

VI-1-2- Une rationalisation progressive de la présence territoriale

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

Selon les dispositions des articles L.1424-1 et R. 1424-39 à R.1424-41 du CGCT, les centres d'incendie et de secours sont les unités territoriales chargées principalement des interventions et des missions de secours. Ils sont créés et classés par arrêté du préfet, en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, du règlement opérationnel et de leur capacité d'intervention. Les unités territoriales sont intégrées à des groupements.

Les centres d'incendie et de secours sont classés en centres de secours principaux, centre de secours et centres de première intervention. Ce classement emporte des conséquences sur les moyens humains et matériels qui leur sont affectés.

Depuis 2008, en Eure-et-Loir il y a 4 groupements territoriaux qui regroupent au total 113 centres répartis sur l'ensemble du territoire du département parmi lesquels :

- 4 Centres de Secours Principaux (CSP) : Chartres, Châteaudun, Dreux, Nogent-le-Rotrou ;
- 26 Centres de Secours (CS) ;
- 83 Centres de Première Intervention (CPI) dont 53 ont été intégrés.

Le nombre de centres de secours est plutôt plus important que ce qui est généralement constaté, reflétant une forte densité territoriale.

On constate, cependant une réduction progressive des lieux de présence territoriale du SDIS, sachant que le nombre des implantations territoriales était de 224 centres de secours en 1998 contre 130 en 2007 et 113 aujourd'hui.

Dans le département d'Eure-et-Loir, il reste 30 centres de première intervention non intégrés.

Les CPI non encore intégrés ne participent plus réellement au dispositif opérationnel départemental et disparaissent au gré des mouvements de personnel.

VI-1-3- L'état du patrimoine, la charge financière estimée des remises en état et des reconstructions

VI-1-3-1- L'état du patrimoine

Le taux de vétusté des constructions (amortissement des constructions sur la valeur brute des constructions) du SDIS d'Eure-et-Loir est nettement inférieur à la valeur moyenne des SDIS de la 3^{ème} catégorie.

(En %)

	2005	2006	2007	2008
Taux de vétusté du SDIS 28	0,20	0,20	3,38	5,06
Valeur moyenne de la 3 ^{ème} catégorie	6,71	6,43	7,34	7,61
Valeur moyenne nationale	4,39	4,66	5,12	5,73

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

Pour autant, cette traduction comptable, ne correspond ni à la réalité vécue ni à la réalité constatée dans la mesure où le centre de secours de Chartres est dans un état de grande vétusté. Cette situation tient en partie au fait qu'à l'occasion des transferts immobiliers effectués lors de la départementalisation, les opérations comptables n'ont pas été effectuées, ou l'ont été partiellement c'est-à-dire pour des montants inférieurs à la réalité des valeurs brutes des patrimoines en cause.

VI-1-3-2- Connaissance des besoins

En 2001, le SDIS a lancé une consultation en vue de faire réaliser « un audit du patrimoine immobilier du SDIS, et d'acquérir un logiciel de gestion de ce patrimoine ». Cet audit visait à fournir les éléments d'une programmation de son entretien sur les dix années à venir.

Cette étude a été réalisée en 2001 par la SOCOTEC pour un montant de 107 729,07 €TTC à la suite d'un appel d'offres restreint. Elle a porté sur 63 sites dont 3 bâtiments de la direction et 60 centres, afin d'établir un inventaire précis des biens immobiliers, un bilan diagnostic de l'état des structures et des installations techniques ainsi qu'une programmation des travaux à entreprendre.

Cette étude était très précise puisqu'elle portait pour chacune des implantations territoriales sur :

- les caractéristiques du patrimoine (description des lieux) ;
- la nature des composants (couverture, chauffage...) ;
- le carnet d'entretien prévisionnel (définition et coût des travaux à réaliser) ;
- les plans d'entretien prévisionnels (2002-2006 et 2006-2010) ;
- la planification budgétaire ;
- le reportage photographique.

A cette étude étaient joints des outils de gestion permettant de suivre sa mise en œuvre et d'assurer le suivi de l'état du patrimoine, c'est-à-dire des outils d'une gestion dynamique donnant lieu à la mise à disposition d'un logiciel dénommé « Antilope ».

Il en résulte que le SDIS a disposé d'une connaissance réelle et plutôt complète de l'état de son patrimoine à la suite de ce diagnostic. Un outil de gestion à travers un logiciel a même été créé.

Cependant, à la suite notamment du transfert des missions relatives au patrimoine au conseil général en 2003, il apparaît que cet outil n'a pas été actualisé et qu'il est désormais obsolète tant sur le plan technique que sur son contenu, l'état des immeubles ayant évolué. De plus, désormais aucune véritable programmation n'est aujourd'hui mise en place.

VI-1-4 La programmation des investissements et les principales opérations de réhabilitation ou de construction de locaux réalisés ou prévus jusqu'en 2007

Selon l'article L. 1424-12 du CGCT, en fonction des objectifs fixés par le SDACR, le conseil d'administration du SDIS arrête un plan d'équipement.

Un plan d'équipement concernant les matériels a été voté par le conseil d'administration du SDIS le 25 novembre 2002. A ce plan s'ajoute un plan de programmation immobilière qui a fait l'objet d'un rapport le 25 novembre 2002 présenté au conseil d'administration du SDIS.

Ce plan d'une durée de 10 années a prévu les opérations suivantes :

- construction d'un CSP et d'un centre avancé à Chartres ;
- construction du centre de formation des SP d'Eure-et-Loir ;
- construction de 8 centres de secours et de 4 centres d'intervention importants ;
- construction de 30 centres d'intervention ;
- des agrandissements possibles des CS et CI ;
- l'adjonction d'une remise au CSP de Nogent-le-Rotrou.

Ce plan était évalué à 66 699 923 €TTC en valeur 2002, soit un montant moyen annuel de 6 669 992 €TTC.

En fait ce plan au montant très élevé n'a été que très partiellement mis en œuvre.

Les opérations d'investissement réalisées par le département s'élèvent aux montants suivants au cours des années relevant de la convention de partenariat précitée.

	En K€						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Dépenses prévues au plan d'équipement (valeur 2003)	3 851	22 133	21 433	3 407	2 880	2 977	56 680
Dépenses effectivement réalisées (compte 23)	348	516	731	729	1 649	1 443	5 416
Différence	3 503	21 617	20 701	2 678	1 231	1 534	51 264

Compte tenu du nouveau contexte financier des départements, l'équipement du SDIS a fait l'objet d'une réflexion qui a abouti à un nouveau plan d'équipement immobilier arrêté en juin 2009.

Ce plan d'équipement d'un montant global de 14 043 000 € décliné annuellement sur la base d'enveloppe financière d'environ 2,42 M € a donné lieu à un calendrier de réalisation dont les priorités ont été établies sur la base de critères objectifs de localisation, population défendue, niveau d'activité, capacité à mobiliser des moyens humains, de vétusté...

VI-1-5- Le recours au bail emphytéotique administratif (BEA) pour certaines opérations

VI-1-5-1- Les opérations concernées et leur coût

Initialement 5 centres de secours devaient être réalisés dans ce cadre juridique, pour un montant global évalué à 6 775 000 € selon le plan d'équipement établi en 2002. A cela s'ajoutait le centre de secours de Chartres qui devait être réalisé dans le même cadre juridique.

Le montant global de 6 775 000 € se décompose comme suit :

Bonneval	1 400 000 €
Châteauneuf	1 175 000 €
Maintenon	1 400 000 €
Auneau	1 400 000 €
Senon	1 400 000 €
Total	6 775 000 €

Compte tenu des attermolements constatés pour l'implantation du centre de Chartres, seuls ces cinq centres seront, en définitive, réalisés dans ce cadre.

VI-1-5-2- Le régime juridique du bail emphytéotique administratif

1- Fondements juridiques

L'utilisation de ce dispositif contractuel a été offerte aux collectivités territoriales par la loi du 29 août 2002 et de l'ordonnance du 4 septembre 2003, désormais codifiées.

Selon les dispositions de l'article L.1311-2 du CGCT, « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique ou, jusqu'au 31 décembre 2010, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.* »

Le bail emphytéotique administratif (BEA) permet de faire financer par une personne privée la construction d'un ouvrage public qui deviendra la propriété de la collectivité publique à l'issue du contrat de bail. Le mécanisme contractuel est le suivant : l'ouvrage est réalisé sous maîtrise d'ouvrage privée (et donc sous financement privé) par l'emphytéote, lequel, une fois celui-ci réalisé, le met à disposition de la collectivité, en vertu d'une convention de location en retour. En général, la durée de la convention de location, indivisible du BEA, est calquée sur celle du BEA, de sorte que la location de l'immeuble achevé correspond à un remboursement étalé de l'investissement privé.

VI-1-5-3- La réalisation d'un certain nombre d'opérations immobilière au bénéfice du SDIS dans ce cadre juridique

Les raisons du choix de ce mode de réalisation

Sur le fondement de la convention de coopération, par délibération du 27 mars 2006, le conseil général d'Eure-et-Loir a décidé de renoncer à la procédure de partenariat arrêté par délibération du 21 mars 2005 et de lui substituer la procédure du bail emphytéotique administratif avec convention d'exploitation non détachable pour la réalisation d'un certain nombre d'opérations immobilières précisément arrêtées : centre de secours de Chartres et école départementale d'incendie et de secours ainsi que les centres de secours à 6 travées d'Auneau, Bonneval, Châteauneuf en Thymerais, Maintenon et Senonches.

Selon l'exposé des motifs figurant au rapport préalable à la décision, il s'agissait de tirer immédiatement parti de cette possibilité temporaire, offerte par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2005, présentée comme plus souple que le contrat de partenariat jusque là retenu.

Il était également indiqué dans ce rapport que cette procédure permettrait d'obtenir des constructeurs des réponses plus économiques et une mise en œuvre plus rapide pour les centres de secours les plus importants.

Pour mettre en œuvre cette procédure, le conseil général a eu recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage confiée en 2006 à l'entreprise COTEBA pour un montant de 82 524 €TTC.

A la suite de la consultation, un bail a été signé le 1^{er} octobre 2007 avec la société AUXIFIP pour la réalisation des 5 centres précités. En revanche, l'utilisation de ce cadre juridique a été abandonnée pour le CSP de Chartres et la DDSIS.

Principales caractéristiques du contrat :

Les principales caractéristiques du bail emphytéotique administratif et de la convention de mise à disposition non détachable avec la société AUXIFIP sont les suivantes (délibération du 6 juillet 2007) :

- Durée du bail : 20 ans à compter de la date de mise à disposition
- Montant maximum actualisable et révisable du contrat de promotion immobilière : 7 507 000 €HT (révisable selon BT01) soit 8 978 372 €TTC
- Préfinancement : taux variable indexé sur le T4M + 0,45 %
- Montant total à financer : 7 722 474 €HT
- Financement : swap amortissable contre EURIBOR 3 mois + 0,55 %
- Montant du loyer financier R1: 147 372 €HT, trimestriel à terme échu, sur la base du taux de swap amortissable contre EURIBOR 3 mois
- Frais de gestion : 5 000 €HT annuel (révisable selon ICHTTS2)
- Montant du loyer de maintenance R2 : 46 934 € HT, trimestriels à terme échu, (révisables selon le BT50).

Les mises à disposition de locaux ont eu lieu aux dates suivantes :

- le 5 juin 2008 pour le centre de secours de Bonneval
- le 1^{er} septembre 2008 pour le centre de secours de Châteauneuf en Thymerais
- les 31 octobre et 3 décembre 2008 pour le centre de secours de Senonches
- le 1^{er} septembre 2008 pour le centre de secours de Maintenon
- le 1^{er} octobre 2009 pour le centre de secours d'Auneau (retard dû au changement d'implantation).

VI-1-5-4- L'analyse de l'utilisation de cette procédure

1- Le caractère discutible des modalités de sa mise en œuvre :

En l'absence de délégation de maîtrise d'ouvrage confiée au conseil général et, en l'état du droit des procédures d'appel d'offres définies au code des marchés publics, il appartenait au SDIS de procéder à l'attribution des marchés et non au conseil général à travers sa commission d'appel d'offres qui a statué sur les candidatures présentées.

Il s'agit là d'une irrégularité qui met en cause la sécurité juridique de l'ensemble des opérations immobilières portées dans le cadre du bail emphytéotique administratif.

2- La pertinence de l'utilisation de cette procédure : une procédure visant à rattraper un retard lié à des insuffisances à la fois interne et dans les relations avec le SDIS

Il est admis que le patrimoine immobilier du SDIS d'Eure-et-Loir n'est pas en très bon état au moment de la départementalisation. C'est pour cette raison qu'en 2002 un plan, ambitieux a été arrêté, comprenant la rénovation voire la reconstruction de très nombreux locaux et notamment des locaux de centres de secours et de secours principaux.

C'est pour faire face à cette situation qu'une convention a confié en 2003 au département de manière très large la gestion immobilière du SDIS et en particulier la mise en œuvre du plan d'équipement immobilier arrêté en 2002. Cependant plus de 5 ans après le lancement de ce plan, sa mise en œuvre avait peu avancé.

Aussi pour pallier ce retard, la procédure du BEA dont le cadre légal venait d'évoluer pour pouvoir être accessible aux SDIS a été retenue.

3- Les modalités de la réalisation

Le calendrier de réalisation a été respecté et la qualité des résultats a été soulignée par l'inspection de la sécurité civile à l'occasion de son dernier contrôle qui a donné lieu à un rapport en mars 2010.

4- Les conséquences financières du choix de cette procédure

Il n'existe aucun document analysant la pertinence du recours au bail emphytéotique. Si, s'agissant du cadre juridique, il existe des analyses comparatives, en revanche rien n'existe sur les conséquences financières du recours à ce cadre juridique et donc sur le coût prévisionnel de l'opération.

Dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres, le montant hors taxes de l'opération est évalué à 5 250 000 € soit 6 279 000 € TTC, légèrement inférieur aux estimations figurant dans le plan d'équipement établi en 2002, qui s'élevaient à 6 775 000 € TTC.

Il demeure, par rapport au coût estimatif du BEA (7 507 000 € HT) un écart de 2 257 000 € HT, lequel paraît élevé dès lors qu'il ne semble correspondre qu'à des frais d'études et de maîtrise d'œuvre.

Le coût total des BEA selon l'offre retenue de l'entreprise AUXIFIP est de 8 069 940 € HT.

L'écart entre le coût estimé et le montant de la réalisation est significatif puisqu'il représente 2 819 940 € HT, soit plus de 50 % que l'estimation initiale.

L'un des éléments importants du surcoût du recours à cette procédure tient au fait que les charges relatives à la mise à disposition de ces centres sont des loyers qui constituent des charges imputées en fonctionnement et non à l'investissement ; dès lors les constructions réalisées dans le cadre d'un BEA ne peuvent pas bénéficier ni directement ni indirectement du FCTVA.

5- Le contrôle de l'emphytéote

Le bail emphytéotique prévoit à son article 4.1 que le cocontractant fournit annuellement des comptes rendus techniques.

A la date du présent rapport cette disposition aurait dû conduire à la fourniture de comptes rendus techniques pour chacun des centres réalisés à l'exception de celui d'Auneau qui n'a été mis à disposition du SDIS que le 1^{er} octobre 2009.

Alors que la convention n'en ait qu'au début de sa mise en œuvre le maître d'ouvrage aurait intérêt à être attentif au respect par le cocontractant de ses dispositions.

VI-1-6- Le projet de reconstruction du centre de secours de Chartres

VI-1-6-1- Les besoins

Le centre de secours de Chartres a été construit en 1959 ; s'il a fait l'objet d'agrandissement, il n'a pas fait l'objet de grosses réparations depuis.

Son état peut être désormais considéré comme médiocre voire très médiocre ; c'est d'ailleurs la formulation retenue pour décrire son état dans la convention de mise à disposition signée entre la ville de Chartres et le SDIS en 2001.

De plus, les espaces sont désormais insuffisants pour accueillir dans des conditions satisfaisantes l'ensemble des matériels et des effectifs affectés au centre.

VI-1-6-2- Les solutions envisagées et abandonnées :

Le centre de secours de Chartres a fait le tour de l'agglomération pour le choix de son implantation au gré de considérations tant techniques que juridiques, qui témoignent surtout d'une insuffisante définition des contraintes et des besoins, et ont été parfois mues par une stratégie visant à se dégager des contraintes financières.

Tout cela fait que plus de 12 ans après les premières études, le centre n'a toujours pas vu le jour et que désormais, c'est au mieux 15 ans après les premières réflexions que le centre sera opérationnel.

En 2000, selon une étude réalisée à l'époque, le centre de secours principal de Chartres devait être implanté à Champhol à l'Est de l'agglomération.

Fondée sur des problèmes de nuisances potentielles sonores, visuelles et olfactives, une nouvelle implantation à Fontenay sur Eure a été envisagée dans l'Ouest de l'agglomération.

En 2002, le CSP de Chartres fait partie d'un programme dans lequel est intégrée la construction de l'école de formation. A ce programme s'ajoutent la direction du SDIS et le centre opérationnel départemental d'interventions et de secours (CODIS) qui seront installés sur le même lieu que le CSP et l'école.

En 2005, par délibération du 21 mars 2005, le conseil général avait décidé de recourir au contrat de partenariat public/privé prévu par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 pour la construction du centre de secours principal de Chartres et de l'école départementale d'incendie et de secours.

En 2006, se pose la question de la faisabilité de cette opération sous la forme d'un BEA qui sera finalement rendue possible par la loi de finances de 2005. L'opération est donc programmée et un appel à candidature est lancé (le positionnement de cette opération est toujours prévu sur le même lieu qui est Fontenay-sur-Eure).

A la suite de cette consultation, des réponses ont été transmises mais le projet d'implantation du CSP sur ladite commune a été abandonné puisque sa situation géographique présentait un inconvénient majeur, celui de la disponibilité du personnel lié à l'éloignement du site. La solution alors retenue était de maintenir une antenne du CSP de Chartres dans les actuels locaux, ce qui exigeait de manière globale le recrutement d'environ 40 personnes supplémentaires.

En 2006, le projet connaît encore des modifications pour revenir à ce qui avait été prévu initialement c'est-à-dire que le CSP serait repositionné à l'Est (Champhol) et en renforçant le centre de Lucé à l'Ouest après modification du SCOT. Une nouvelle procédure de révision du SCOT est donc lancée.

En 2007, il est décidé que le CSP de Chartres sera finalement construit sur la commune de Champhol et, sur la commune de Fontenay-sur-Eure seront construits l'école départementale et des locaux pour la direction du SDIS.

La réalisation de cette opération nécessitait le franchissement de plusieurs étapes dont certaines ont d'ores et déjà été franchies :

- en 2007, le lancement d'une DSP pour la seule école par le SDIS mais se pose le problème de financement ;
- en 2008, le SCOT doit obligatoirement être modifié ce qui va entraîner des frais d'études et de procédure.
- en 2009, mise en forme du programme pour une consultation qui sera lancée en 2010 et une ouverture du centre en 2012.

L'abandon de ces divers projets a eu des conséquences en termes de qualité de service et financiers.

Jusqu'en 2008, les dépenses réalisées dans le cadre de la construction du CSP de Chartres et de son école se sont élevées à 171 126,96 € TTC sur une somme de 36 500 000 € TTC d'autorisations de programme prévues en 2003.

Au niveau de la DDSIS, les dépenses jusqu'en 2007 se sont chiffrées à 194 348,96 € TTC concernant les réaménagements intérieurs et la mise en conformité partielle des installations techniques.

S'agissant de l'extension du groupement GRH par procédé « construction modulaire », les dépenses se sont élevées jusqu'en 2008 à 612 218,31 € TTC.

De ces attermoissements tant géographiques que juridiques, il résulte que plus de 10 ans après les premières réflexions aucune solution n'a encore abouti tant pour le CSP que pour la direction départementale et le projet d'école départementale a été abandonné.

Aujourd'hui le projet de CSP de Chartres devrait aboutir dans les 3 années à venir pour un montant estimé à environ 20 M€ En revanche, rien n'est prévu pour la direction départementale dont les locaux exigus et les espaces extérieurs réduits ne permettent pas de développer une activité dans de bonnes conditions.

VI-2- Les matériels

VI-2-1- L'état du matériel

Le taux de vétusté des matériels (amortissement des matériels sur la valeur brute du matériel) du SDIS d'Eure-et-Loir indique que le matériel a été renouvelé progressivement dans des conditions qui le rapproche de la moyenne de la 3^{ème} catégorie des SDIS.

En %	2005	2006	2007	2008
Taux de vétusté du SDIS 28	54,60	53,50	49,61	52,64
Valeur moyenne de la 3 ^{ème} catégorie	48,27	48,67	51,33	51,15
Valeur moyenne nationale	43,82	44,50	45,89	46,66

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

Selon l'article L.1424-12 du CGCT, en fonction des objectifs fixés par le SDACR, le conseil d'administration du SDIS arrête un plan d'équipement.

Un plan d'équipement concernant les matériels (le matériel d'intervention, le parc de véhicules, le matériel de radiocommunication et de protection individuelle) a été voté par le conseil d'administration du SDIS le 25 novembre 2002. L'objectif de ce plan était de renouveler le matériel sur 8 ans (2002-2010).

Le montant annuel de ce plan s'élève à 2 910 000 € (valeur 2003). A compter de 2011, le montant annuel devait être ramené à 2 688 000 € dans la mesure où à cette date le retard de renouvellement devait être repris.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que les crédits 2011 inscrits au budget primitif, hors restes à réaliser, s'établissent à 2 446 600 €;

Les volumes financiers en jeu

	En euros						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses prévues au plan d'équipement (valeur 2003)	2 910 000	2 910 000	2 910 000	2 910 000	2 910 000	2 910 000	2 910 000
Dépenses effectivement réalisées (compte 215)	1 589 783	3 395 906	3 666 019	3 934 844	5 546 113	3 419 063	2 795 322
Différence	1 320 217	-485 906	-756 019	-1 024 844	-2 636 113	-509 063	-114 677

En définitive, ce plan vraisemblablement a pu globalement être tenu comme l'indique le tableau ci-dessus.

L'ordonnateur a indiqué que les crédits 2011 inscrits au budget primitif, hors restes à réaliser, s'établissent à 2 446 600 €.

VII- LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LE CAS DE LA COMMANDE DE CARBURANT

Le règlement d'achat de carburants consommés par un certain nombre de centres de secours pose problème depuis la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics.

Est concerné essentiellement l'approvisionnement des centres de secours implantés dans les secteurs ruraux.

L'achat de cette fourniture est régi par les dispositions du code des marchés publics et plus particulièrement, s'agissant des règles de computation des montants des achats, par les dispositions de l'article 27 dudit code. Ces dispositions s'appliquent dès lors que le montant des dépenses d'un ensemble unique de livraisons de fournitures homogènes atteint le seuil indiqué dans le code en vigueur, le paiement étant subordonné à la production d'un marché.

Les dispositions de l'article 27 du code des marchés publics de 2006 prévoient en effet « I. - *Le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du présent code en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés ou accords-cadres autres que celles prévues par le présent article.*

II. - Le montant estimé du besoin est déterminé dans les conditions suivantes, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auxquels il est fait appel et quel que soit le nombre de marchés à passer. ...(...) 2° En ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code(...) ».

Les prévisions de dépenses de carburant ainsi que les dépenses effectuées entre 2002 et 2007 sont mentionnées dans le tableau ci-dessous.

En €	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant prévisionnel	260 690	271 140	297 910	297 230	368 820	366 820
Montant réalisé	280 726	275 949	285 666	323 106	358 330	341 210

Sur la période 2002-2007, les seuils ont donc été largement dépassés, le paiement sur simples factures ne pouvait être régulièrement effectué.

Le SDIS indique que cette situation tient à la situation du marché local dans certaines zones géographiques qui ne dispose pas de fournisseurs de carburants, ou qui ne disposent que de petits fournisseurs de carburants, lesquels ne sont pas à même de répondre aux formalités de la mise en concurrence dans le cadre des marchés publics.

Si ces données objectives de la situation locale sont incontestables, il n'en reste pas moins que le SDIS aurait dû enclencher les procédures avant de constater leur inapplicabilité, Après l'engagement du contrôle de la chambre régionale des comptes au cours duquel cette anomalie a été évoquée, le SDIS a lancé un appel d'offres dans le cadre d'un groupement de commandes avec le département pour la fourniture de carburant d'une part, par carte magnétique et, d'autre part, en vrac, pour stockage dans des cuves.

Le marché de la fourniture par cartes magnétiques est aujourd'hui conclu ; celui de l'approvisionnement en vrac a été déclaré infructueux et relancé.

L'ordonnateur a précisé que le marché relatif à l'approvisionnement en vrac était désormais conclu.

Annexe 1 Evolution des différents postes budgétaires du SDIS d'Eure et Loir

Analyse financière SDIS 28		2004	%	2005	2006	2007	2008	%	évolution 2004/2008	évol. moy 2004/ 2008	2009	évoluti on 2004/ 2009	évol. moy 2004/ 2009
70	Produits des services, du domaine.	485 579	1,8%	328 275	259 362	301 387	293 765	1,0%	-39,50%	-11,8%	280 573	-42,2%	10,4%
7061	interventions soumises à facturation	384 559	1,4%	317 783	254 369	300 699	280 438	0,9%	-27,08%	-7,6%	227 604	-40,8%	10,0%
708	autres produits	101 020	0,4%	10 491	4 994	688	13 327	0,0%	-86,81%	-39,7%	52 969	-47,6%	12,1%
74	Contributions et participations	26 797 929	97,1%	27 246 499	28 588 300	29 498 131	29 907 774	98,3%	11,60%	2,8%	30 859 530	15,2%	2,9%
747	contributions et participations	26 797 929	97,1%	27 246 499	28 588 300	29 498 131	29 907 774	98,3%	11,60%	2,8%	30 859 530	15,2%	2,9%
7473	dont Département	11 954 201	43,3%	12 177 019	13 270 129	13 870 000	14 100 000	46,4%	17,95%	4,2%	14 490 000	21,2%	3,9%
7474	dont Communes	14 759 629	53,5%	15 025 377	15 272 823	15 578 005	15 753 967	51,8%	6,74%	1,6%	16 316 216	10,5%	2,0%
6419	Remb. sur rémun. du personnel	323 202	1,2%	305 295	261 502	218 658	208 641	0,7%	-35,45%	-10,4%	216 533	-33,0%	-7,7%
A	Produits de gestion	27 606 710	100 %	27 880 068	29 116 166	30 466 868	30 419 862	100 %	10,19%	2,5%	31 356 637	13,6%	2,6%
011	Charges à caractère général	3 819 426	18,1%	4 184 391	4 646 545	4 649 711	5 401 844	20,3%	41,43%	9,1%	6 158 911	61,3%	10,0%
60	achats et variation de stocks	1 081 246	5,1%	1 386 390	1 381 111	1 403 766	1 636 621	6,2%	51,36%	10,9%	1 650 581	52,7%	8,8%
61	services extérieurs	1 234 223	5,9%	1 604 318	1 522 485	1 525 391	1 660 802	6,2%	34,56%	7,7%	1 743 817	41,3%	7,2%
62	autres services extérieurs	1 500 372	7,1%	1 191 473	1 733 081	1 697 148	2 068 290	7,8%	37,85%	8,4%	2 717 529	81,1%	12,6%
63	impôts, taxes et versements assimilés	3 586	0,0%	2 210	9 868	23 406	36 131	0,1%	907,68%	78,2%	46 985	1210,4 %	67,3%
012	Charges de personnel et frais assimilés	16 889 765	80,2%	18 132 498	20 399 248	19 748 128	20 842 128	78,4%	23,40%	5,4%	21 250 781	25,8%	4,7%
64	Charges de personnel	16 789 974	79,7%	18 002 557	20 254 241	19 553 125	20 625 590	77,6%	22,84%	5,3%	21 022 481	25,2%	4,6%
641	rémunérations versées au personnel	5 328 013	25,3%	13 338 680	13 931 522	14 001 050	14 798 560	55,7%	177,75%	29,1%	10 737 985	101,5%	15,0%
645	charges/sécurité sociale et prévoyance	3 453 422	16,4%	3 810 295	5 486 285	4 679 026	4 845 103	18,2%	40,30%	8,8%	4 907 542	42,1%	7,3%
646	allocation de vétéran	563 954	2,7%	598 795	619 526	608 519	679 302	2,6%	20,45%	4,8%	656 960	16,5%	3,1%
647/648	autres charges	235 652	1,1%	254 786	216 908	264 531	302 625	1,1%	28,42%	6,5%	299 741	27,2%	4,9%
B	Charges de gestion	21 069 261	100 %	22 869 663	25 354 098	24 680 657	26 584 489	100 %	26,18%	6,0%	27 675 866	31,4%	5,6%
C=A-B	Epargne de gestion	6 537 449		5 010 406	3 762 067	5 786 211	3 835 373		-41,33%	-12,5%	3 680 770	-43,7%	10,9%
	Résultat de fonctionnement	2 483 456		1 906 647	375 243	2 186 266	563 375		-77,31%	-31,0%	340 175	-86,3%	32,8%
	Epargne brute	6 166 669		4 874 365	3 445 073	5 844 238	4 347 984		-29,49%	-8,4%	4 294 864	-30,4%	-7,0%
16	Amortissement du capital de la dette	719 146		564 665	420 120	428 644	377 660		-47,48%	-14,9%	260 819	-63,7%	18,4%
	Epargne nette	5 447 523		4 309 699	3 024 953	5 415 594	3 970 323		-27,12%	-7,6%	4 034 044	-25,9%	-5,8%
20/21/23 26/27	Dépenses réelles invt (hors emprunt)	4 731 770		5 097 984	5 372 794	7 872 899	5 823 306		23,07%	5,3%	5 217 348	10,3%	2,0%
20/21/23	dépenses d'équipement (ordre)	35 319		183 898	2 441 523	0	0				1 451 882		110,3 %
	autres dépenses (ordre)	0		91 372	80 727	148 494	418 660				516 877		
	Dépenses d'ordre invt	35 319		275 270	2 522 250	148 494	418 660			85,6%	1 968 759		123,5 %
	Dépenses totales invt (hors emprunt)	4 767 089		5 373 254	7 895 044	8 021 392	6 241 965		30,94%	7,0%	7 186 107	50,7%	8,6%
102	dotations et fonds globalisés d'inv	922 132		623 880	638 871	674 216	1 088 641		18,06%	4,2%	959 388	4,0%	0,8%
13	subv. d'équipement (réel)	157 361		471 451	921 147	303 228	306 874		95,01%	18,2%	353 398	124,6%	17,6%
27	autres immobilisations financières	4 798		1 915	7 269	5 821	7 509		56,49%	11,8%	3 580	-25,4%	-5,7%
	Recettes réelles invt (hors emprunt)	1 084 292		1 097 539	1 567 288	983 266	1 403 024		29,40%	6,7%	1 316 367	21,4%	4,0%
28	amortissement des immob. (ordre)	3 561 534		2 892 658	3 069 830	3 657 972	3 712 749		4,25%	1,0%	3 992 002	12,1%	2,3%
	autres recettes (ordre)	120 515		277 205	2 500 815	58 096	31 369		-73,97%	-28,6%	1 451 882		64,5%
	Recettes d'ordre invt	3 682 049		3 169 863	5 570 645	3 716 067	3 744 118		1,69%	0,4%	5 443 884	47,8%	8,1%
	Total des recettes d'inv	4 766 340		4 267 403	7 137 934	4 699 333	5 147 143		7,99%	1,9%	6 760 251	41,8%	7,2%
	Financement propre disponible	6 530 650		5 609 384	7 093 057	6 456 955	5 332 857	0	0	0	6 839 606	4,7%	0,9%
	Besoin(+) ou capacité(-) de finit après rembt dette	-1 763 561		-236 130	801 988	1 564 437	909 108				346 501		
	Emprunts nouveaux de l'année	0		0	0	0	0				0		
	Variation du fonds de roulement	1 763 561		236 130	-801 988	-1 564 437	-909 108				-346 501		
	Fonds de roulement au 1er janvier	6 059 223		7 822 785	8 058 914	7 256 926	5 692 489				4 783 381		
	Variation du fonds de roulement	1 763 561		236 130	-801 988	-1 564 437	-909 108				-346 501		
	Fonds de roulement au 31 décembre	7 822 785		8 058 915	7 256 926	5 692 489	4 783 381	0	0	0	4 436 880		