

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Marseille le 11 février 2005

Référence à rappeler :

Gref/SR n°285

Lettre recommandée avec AR n°703439515fr

Monsieur le Président,

Par courrier du 9 décembre 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à vos prédécesseurs pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Vaucluse, arrêté par la chambre lors de sa séance du 9 novembre 2004.

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

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

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

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

Monsieur Jean-Pierre LAMBERTIN

Président du conseil d'administration

Du SDIS 84

BP 827

84081 AVIGNON CEDEX

Le président,

Bertrand SCHWERER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU SERVICE DEPARTEMENTAL

D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) DE VAUCLUSE

A partir de l'exercice 1995

Rappels de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Vaucluse à partir de l'exercice 1995, qui a été confié à M. Bizeul, conseiller. Par lettre en date du 28 novembre 2002, le président de la Chambre en a informé M. Roman, ancien président de la commission administrative du SDIS, M. Chabert, ancien président de la commission administrative puis du conseil d'administration du SDIS, ainsi que M. Lambertin, président du conseil d'administration.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 24 novembre 2003 avec MM. Roman et Chabert, et le 25 novembre 2003 entre M. Lambertin et le rapporteur.

Lors de sa séance du 11 décembre 2003, la Chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années à partir de l'exercice 1995. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Lambertin, président du conseil d'administration du SDIS de Vaucluse et pour les parties qui les concernent aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seuls MM. Chabert et Lambertin, ainsi que la présidente de la SEM Citadis ont répondu. Aucun des destinataires du rapport d'observations provisoires ou de ses extraits n'a demandé à être entendu par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et entendu en ses conclusions orales le commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté, le 9 novembre 2004, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section doyen, président par

intérim, MM. Giannini, Leyat, Rocca, présidents de section, Mme Pannetier-Alabert, MM. Matthey, Caiani, Rouquié conseillers, et M. Bizeul, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 9 décembre 2004 au Président en fonctions ainsi qu'aux précédents ordonnateurs pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

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

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

INTRODUCTION

Le département de Vaucluse couvre une superficie de 3 567 km². Avec 499 685 habitants (recensement 1999) en augmentation de 7 % en 10 ans, il se classe au 50^{ème} rang national et sa densité est d'un peu plus de 140 habitants par km². Il compte 151 communes dont 44 de moins de 500 habitants répartis dans 24 cantons. Près du tiers de la population réside dans les quatre villes principales : Avignon, Carpentras, Cavaillon et Orange.

L'activité du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Vaucluse est en partie déterminée par les principaux risques naturels recensés dans le département :

les risques d'inondations : le Vaucluse est soumis aux crues fluviales générées par le Rhône et aux crues torrentielles, telles celles provoquées par la rivière Ouvèze ; 147 communes sont concernées par ces crues, soit pratiquement l'ensemble du département ;

le risque feux de forêts : la forêt occupe près de 123 000 ha boisés soit 34 % du territoire départemental et les conditions climatiques en saison estivale allient mistral et sécheresse ;

le risque sismique : 5 cantons du sud du département sont classés en zone " risque faible ", les autres cantons étant classés en zone " risque très faible " ;

les mouvements de terrain : le département de Vaucluse est relativement peu concerné par ce risque.

A ces risques naturels, il convient d'ajouter les risques de rupture de barrages (Caromb, Rustrel, l'Isle-sur-la-Sorgue et Monieux puis, situés hors département, ceux de Serre-Ponçon, Sainte-

Croix, Gréoux et Quinson) et de digues, les risques industriels, les risques liés aux transports fluviaux et ferroviaires, les risques de pollution, ainsi qu'une intense fréquentation touristique et des flux automobiles importants.

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

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

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

3/ Les documents de planification

4/ La coopération inter SDIS

5/ Les conditions de transfert des personnel, des biens et des emprunts

6/ La gestion des moyens humains

7/ La gestion du patrimoine

I/ L'ACTIVITE DU SDIS, SON ORGANISATION ADMINISTRATIVE, TERRITORIALE ET OPERATIONNELLE

Le SDIS de Vaucluse est classé en catégorie 3 sur un total de cinq catégories, selon le classement établi par la Direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur.

L'évolution du nombre d'interventions depuis 1995 est croissante et culmine à 60 423 interventions recensées en 2002 contre 48 923 en 2003. Celles de l'année 2001, pour laquelle des éléments de comparaison sont disponibles, sont au nombre de 56 016, soit un ratio de 1121 interventions/1000 habitants ou 153 interventions/jour ; ces chiffres sont supérieurs à ceux recensés dans des départements d'importance démographique identique tels que le Doubs (65 interventions/jour) ou la Côte-d'Or (61 interventions/jour) mais ils s'expliquent par la multiplicité et la variété des risques recensés.

Malgré la volonté affichée par le service d'éliminer les tâches ne rentrant pas dans ses missions obligatoires, on constate une augmentation continue des interventions. Concernant la nature de ces dernières, en 2001, plus du tiers des interventions concernent des accidents de circulation (36,28 %) ; viennent ensuite les sorties diverses (24,64 %), les accidents liés à l'environnement (12,10 %), les incendies (10,76 %), les accidents ne nécessitant que des secours à victimes (8,91 %) et, en dernier lieu, les sorties pour prévenir un accident (7,30 %).

Les évacuations et les transports sanitaires

Selon les dispositions de l'article 19 du décret n°87-965 du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres, les SDIS sont compétents pour effectuer des transports sanitaires dans trois cas de figure : les évacuations d'urgence de victimes de sinistres, lorsqu'ils interviennent faute de moyens de transports sanitaires privés agréés et lorsqu'ils effectuent des transports sanitaires dans le cadre d'une convention passée avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR.

Le Vaucluse fait partie des huit départements retenus pour l'expérimentation d'un protocole de travail avec les ambulanciers privés. Afin de formaliser ces relations, trois conventions pour les transports sanitaires médicalisés ont été conclues à ce jour avec les SMUR d'Apt, de Carpentras et de Pertuis. Ces conventions ont pour objet d'organiser la mise à disposition par le service de véhicules de secours de type VRM (véhicule radio médicalisé) et d'un conducteur sapeur-pompier en faveur des SMUR.

Au titre de l'année 2001, les recettes générées par les évacuations et transports sanitaires pour le SDIS atteignent la somme de 1,92 MF, ce qui est marginal par rapport aux recettes totales.

Le conseil d'administration du SDIS (CASDIS)

Depuis la loi du 3 mai 1996, le SDIS est administré par un conseil d'administration, organe délibérant composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

Le premier conseil d'administration du SDIS, présidé par M. Roman, a été installé le 26 octobre 1997 et n'a siégé que deux fois sans véritablement délibérer au plan budgétaire. De nouvelles élections ont été organisées en 1998 et ont conduit à l'élection de M. Chabert. Les sièges ont de nouveau été répartis en 2001, suite aux élections municipales des 11 et 18 mars, et la présidence du conseil d'administration du SDIS est revenue à M. Lambertin, vice-président du conseil général. Aux élections de 2002 qui faisaient suite à la mise en œuvre des dispositions de la loi " Démocratie de proximité " du 27 février 2002, M. Lambertin a été réélu au poste de président et M. Chabert élu au poste de 1er vice-président. Dorénavant, quatorze sièges sur vingt-deux reviennent au conseil général.

En dépit du nombre élevé de présidents du CASDIS qui se sont succédés dans la période sous revue, les politiques menées s'inscrivent dans une certaine continuité.

Alors qu'en 1998, les communes et EPCI contribuaient à hauteur de 44,4 % dans le financement du fonctionnement du service, leurs représentants totalisaient 54,5 % des voix du CASDIS. En 2002, les communes et EPCI qui assurent près de 52 % des recettes de fonctionnement du service ne détiennent plus que 36 % des voix au sein du conseil d'administration.

Conformément aux dispositions de l'article L.1424-28 du CGCT, le CASDIS, pendant la période sous revue, s'est réuni au moins une fois par semestre. L'assiduité des membres du CASDIS est correcte. Le préfet n'a jamais demandé de nouvelles délibérations sur des sujets de caractère opérationnel. En revanche, ce dernier a demandé une nouvelle délibération relative à l'adoption du budget primitif 2001.

L'organigramme du SDIS

Outre le directeur, figurent sur l'organigramme un directeur adjoint en charge du contrôle de la gestion administrative et opérationnelle, un responsable administratif et financier et un médecin-chef.

L'organigramme a été réaménagé en 2003 pour " procéder à quelques réajustements, afin de tenir compte de différentes évolutions du service, notamment la création de la régie de restauration, des préconisations de l'inspection de la sécurité civile et de la mise en place des règlements du SDIS ". Ce nouvel organigramme distingue une structure de pilotage constituée par la direction générale, la gestion des moyens et la gestion des missions. Sont également créés un conseil de direction et un comité de direction sans que l'on sache très bien quelles sont leurs fonctions respectives et comment ils s'insèrent dans la structure globale.

D'une manière plus générale, l'organigramme officiel ne reflète qu'imparfaitement la véritable répartition des compétences et du pouvoir au sein du service et, notamment, la forte centralisation au niveau de la direction.

L'organisation territoriale et opérationnelle

Le corps départemental comprend l'Etat-major organisé en quatre groupements fonctionnels et trois groupements territoriaux, des formations opérationnelles spécialisées au nombre de six et le service de santé et de secours médical.

Le département compte cinquante-quatre centres d'incendie et de secours répartis en centres de secours principaux (7), en centres de secours (7) et en centres de première intervention (40). Tous les centres de première intervention ont intégré le corps départemental.

Le dispositif de garde opérationnelle

Les articles 39 et 42 du décret n°97-1225 du 26 décembre 1997 définissent le classement des centres d'incendie et de secours en fonction de leurs missions opérationnelles, ainsi que les matériels et effectifs requis pour celles-ci. L'effectif minimum de sapeurs-pompiers de garde ou susceptibles d'intervenir dans les délais fixés par le règlement opérationnel est déterminé par le décret du 26 décembre 1997, à savoir : quatorze pour les centres de secours principaux ; six pour

les centres de secours et deux pour les centres de première intervention.

La Chambre a relevé que lors de l'élaboration du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) en 1999, les effectifs de certains centres ne respectaient pas les dispositions du décret du 26 décembre 1997. Il s'agissait des centres suivants :

Garde diurne: Bollène (-6), Carpentras (-7), Orange (-4), Vaison-la-Romaine (-3), Valréas (-9), Apt (-8), Cavaillon (-6), Pertuis (-9).

Garde nocturne: Bollène (-7), Carpentras (-3), Orange (-3), Vaison-la-Romaine (-5), Valréas (-13), Apt (-9), Cavaillon (-6), Pertuis (-9). Le chiffre entre parenthèses correspond à la différence entre les effectifs théoriques prévus par le décret et les effectifs réels. Il en ressort que le complément était généralement assuré par des sapeurs-pompiers volontaires en astreinte sur appel sélectif avec l'incertitude liée à la disponibilité de ces volontaires, principalement durant la journée.

La mise en place du nouveau règlement opérationnel arrêté en 2003 a donné lieu aux déclassements de Valréas de centre de secours principal en centre de secours et de Sault, Gordes et Bédarrides de centre de secours en centre de première intervention. En revanche, Monteux et Sorgues ont été classés en centres de secours alors qu'ils figuraient auparavant en centres de première intervention. Le motif de ces modifications avancé par le SDIS tient au niveau d'activité des centres. La Chambre remarque néanmoins que les déclassements des centres de Valréas, Sault, Gordes et Bédarrides permettent opportunément de respecter les dispositions du décret du 26 décembre 1997 en termes d'armement de véhicules en personnels, ce qui n'était pas le cas auparavant. En outre, les centres d'Apt et Pertuis ne respectent toujours pas ces mêmes dispositions.

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

La loi du 3 mai 1996 rend obligatoire dans un délai de cinq ans à compter de sa promulgation la création d'un Codis. Le SDIS de Vaucluse a anticipé cette obligation puisque le Codis a été mis en place dès l'année 1986.

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

Aux termes de l'article L.1424-44, alinéa 2 du CGCT, " le SDIS doit disposer dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi du 3 mai 1996, d'un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours. Les dispositifs de traitement des appels d'urgence des SDIS sont interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels (CRRA 15) des unités participant au service d'aide médicale urgente, appelées SAMU, ainsi qu'avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police ".

Jusqu'en 2003, il existait neuf CTA (18) répartis sur le département et un CTA (112), créé le 1er décembre 1996 et situé dans les locaux du Codis au siège du SDIS. A compter d'octobre 2003, un CTA unique (15/18/112) a été mis en service au nouveau siège de Fontcouverte. Cette structure opérationnelle conjointe SDIS/SAMU reçoit tous les appels 15, 18 et 112, les traite et les réoriente, si nécessaire, vers les services publics concernés. Le coût de ce système, hors bâtiments et mobiliers, s'élève à 3,5 Millions d'euros. Le SAMU acquitte uniquement un loyer. Un recrutement de huit télé-opérateurs civils est prévu en 2004. Le SDIS de Vaucluse est l'un des rares en France à avoir réussi à faire travailler sous le même toit, et en commun, pompiers et personnels du SAMU.

Le règlement intérieur du corps départemental (RI)

Aux termes de l'article R.1424-22 du CGCT, le règlement intérieur du corps départemental a pour objet de définir les modalités de fonctionnement du corps départemental des sapeurs-pompiers et les obligations de service de ses membres.

Le règlement intérieur a été soumis à l'avis des différentes instances consultatives le 13 juin 2003 et adopté par le CASDIS dans sa séance du 30 juin 2003. Il intègre les nombreuses évolutions législatives et réglementaires survenues depuis 1996 et n'appelle pas de commentaires particuliers.

II/ LE BUDGET, LA SITUATION FINANCIERE ET LES PROCEDURES BUDGETAIRES DU SDIS

En 2002, le budget total du SDIS s'élevait à 52,2 Millions d'euros (342,2 MF) dont 35,4 Millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 16,8 Millions d'euros en dépenses d'investissement. Il s'élevait à 22,8 Millions d'euros (149,5 MF) en 1995. Sur les sept années, en incluant les transferts réalisés en 1999, le budget du SDIS a été multiplié par 2,3.

La fiabilité des comptes

Dès 1973, l'assemblée départementale avait décidé de verser au SDIS le montant de l'annuité d'amortissement de son matériel. Cependant, la dotation annuelle progressant de manière trop rapide, il devint difficile d'inscrire la totalité de l'annuité. Aussi, à compter de l'exercice 1991, l'assemblée départementale a décidé de cesser l'inscription de la dotation aux comptes d'amortissement au budget du SDIS. Par conséquent, la fiabilité des comptes du SDIS de Vaucluse est toute relative car la non prise en compte des dotations aux amortissements minore d'autant les dépenses de fonctionnement du service.

L'instruction budgétaire et comptable M61, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2004, prévoyant l'obligation des amortissements, la charge financière qui en résultera pour le SDIS sera supportée intégralement par le département, la part globale communale étant, dès à présent, gelée.

Le fonctionnement du service finances et les procédures

Le service financier compte quatre cellules : une cellule " marchés ", une cellule " budget ", une cellule " engagement/liquidation " et une cellule " mandatement ". Depuis le début de l'année 2003, l'engagement des dépenses est supervisé par le service financier du SDIS alors qu'auparavant cette tâche revenait aux centres. Il utilise un logiciel qui permet d'assurer la réalisation du budget primitif, des décisions modificatives et du compte administratif, ainsi que le suivi des engagements et les mandatements. La gestion des marchés est également assurée par ce logiciel qui intègre un seuil de " pré-alerte " lorsque l'on risque de dépasser sur l'année le seuil de 230 000 euros qui nécessite la passation d'un marché formalisé. Un centre de secours local ne peut pas créer de comptes fournisseurs, cette possibilité étant réservée exclusivement au service financier du SDIS.

Le délai moyen de paiement constaté en 2002 est inférieur à 30 jours. Près de 9 000 mandats de paiement et 1 615 titres de recettes ont été émis au cours de cet exercice.

La Chambre note que les nouvelles obligations résultant de l'entrée en vigueur de l'instruction budgétaire et comptable M61 ont été convenablement anticipées par le SDIS de Vaucluse, que les personnels d'exécution ainsi que les cadres bénéficient de sessions de formation et que les logiciels utilisés intègrent d'ores et déjà les spécifications de la M61. Ainsi, le SDIS de Vaucluse a mis en œuvre une logique de rattachement des charges et des produits à l'exercice dès l'établissement du compte administratif 2002.

Les dépenses de fonctionnement

Entre 1995 et 2002, les dépenses réelles de fonctionnement du SDIS sont passées de 122,9 MF à 218,8 MF (33,4 Millions d'euros), soit une progression de +78 %. Les comparaisons avec les moyennes nationales établies pour l'année 2000 montrent que le SDIS de Vaucluse avec un ratio de 59,5 euros (390,4 F) de dépenses réelles de fonctionnement par habitant dépense 1,7 fois plus que la moyenne nationale (34,9 euros), et quasiment 2 fois plus que des départements de taille comparable (le département de la Côte-d'Or est à 30,5 euros et la Drôme à 30,9 euros). Cette différence s'explique à la fois par les spécificités du département en matière de risques (feux de forêt notamment) et par un taux de sapeurs-pompiers professionnels/habitant plus élevé que la moyenne (notamment à Avignon). Sur la période 1995-2002, les dépenses de personnel ont cru de 103,5 MF à 179,6 MF (27,4 Millions d'euros), soit une progression de +73,5 %. Le poids relatif des dépenses de personnel dans le total des dépenses de fonctionnement est resté stable puisqu'il est passé de 77 % en 1995 à 74,8 % en 2001 et à 77,3 % en 2002. Ceci s'explique en partie par le fait que le traitement des sapeurs-pompiers professionnels était déjà pris en charge par le département avant les transferts de 1999, d'une part, et par le faible nombre de sapeurs-pompiers professionnels recrutés depuis 1999, d'autre part.

Les recettes de fonctionnement

Les recettes du budget de fonctionnement du SDIS proviennent pour l'essentiel du produit des cotisations du département, des EPCI et des communes. Le total des recettes de fonctionnement sur la période 1995-2002 a cru de +47,7 %, chiffre inférieur à la progression des dépenses réelles de fonctionnement (+78 %). La part du département dans le financement du fonctionnement est passée de 70,5 MF en 1995 à 104,7 MF (15,9 Millions d'euros) en 2002, soit une progression de +48,5 %. Dans le même temps, les contributions des communes et EPCI sont passées de 61,1 MF à 120,31 MF (18,3 Millions d'euros), soit une augmentation de +96,9 %.

Par rapport aux moyennes nationales établies en 2000, le SDIS de Vaucluse se caractérise par une participation plus élevée des communes et des EPCI par rapport à la moyenne (34,4 euros par habitant contre 22 euros en moyenne nationale). La participation du département par habitant pour la même année atteint 26,4 euros, chiffre également supérieur à la moyenne nationale qui s'établit à 16 euros.

Au titre de 2002, les planchers de cotisations ont été maintenus à leur niveau de 2001. Il a été décidé d'augmenter la contribution du conseil général afin de tendre à 50 % du montant total des contributions, selon le calendrier suivant : 46,8 % en 2003, 48 % en 2004 et 50 % en 2005. La baisse des cotisations des communes de Bollène et d'Avignon, entérinée par le CASDIS en octobre 2003, étant supportée par le conseil général à travers l'augmentation de sa contribution, le taux de 50 % prévu pour 2005 est d'ores et déjà atteint.

Aux termes de l'article L.1424-42 du CGCT, " Le SDIS n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L.1424-2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du CASDIS ".

Dès 1988, le CASDIS a arrêté un barème de facturation de certaines interventions effectuées par les sapeurs-pompiers et n'entrant pas dans leurs attributions normales (destructions de nids d'insectes, location d'engins spécialisés,...). Devant l'accroissement du nombre de sollicitations infondées (notamment les appels de sociétés de surveillance dès réception d'une alarme, sans que le bien-fondé de celle-ci ait été contrôlée), la commission administrative a décidé de facturer les dérangements intempestifs à compter du 1er janvier 1994. Au titre de l'année 2001, le montant des ressources provenant des interventions payantes s'élève à 904 624 F (137 909 euros).

La réactualisation des tarifs en cas d'interventions donnant lieu à facturation a été prévue par une délibération de la commission administrative du SDIS en date du 16 février 1998. Cette réactualisation prend la forme d'une revalorisation annuelle automatique et proportionnelle à l'évolution de l'indice des prix, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article L.112-2 du Code monétaire et financier qui interdisent toute clause prévoyant des indexations fondées

notamment sur le niveau général des prix.

L'autofinancement courant

L'autofinancement courant rapporté aux recettes de fonctionnement est nettement décroissant sur la période 1996-2002 puisqu'il évolue de 11,4 % en 1996 à 5,8 % en 2002, taux le plus faible enregistré sur la période sous revue. L'autofinancement est consacré à l'achat d'équipement mais aussi au remboursement des emprunts.

Les dépenses d'investissement

On constate une diminution des dépenses inscrites en compte 21 (Immobilisations) à partir de 1998 en regard des plus hauts atteints en 1996 et 1997 (respectivement 31,7 MF et 26,6 MF). En revanche, le compte 23 (Immobilisations en cours) connaît à partir de 1999 une forte montée en puissance : ces chiffres traduisent les investissements importants effectués dans le nouveau siège de Fontcouverte et dans l'équipement du CTAU.

L'endettement

Le stock de dettes, en incluant les emprunts transférés par les communes au SDIS, a été multiplié par quatre sur la période 1995-2002. Le montant élevé de souscription d'emprunts sur les années 2001 et 2002 correspond au financement des travaux de construction du nouveau siège de Fontcouverte et à l'équipement du CTAU, informatique et transmissions. Ces montants intègrent également des prêts-relais souscrits dans l'attente du remboursement du FCTVA et un prêt souscrit pour compenser la perte de la DGE en 2002. Le ratio annuité de la dette/recettes de fonctionnement sur la période 1995-1997 est fortement croissant puisqu'il est passé de 1,4 % en 1995 à 6,7 % en 1997. Le non recours à l'emprunt sur les années 1998 et 1999, le recours modéré en 2000, ont permis de diminuer ce ratio qui atteint 4,9 % en 2000 et près de 4 % en 2002, ce qui reste supportable et demeure dans la moyenne des SDIS.

Le recours accru à l'emprunt sur les trois dernières années semble répondre à une demande forte du conseil général qui souhaite qu'avant toute hausse des contributions, le SDIS utilise à plein ses capacités d'emprunt. Ces dernières vont se trouver améliorées dans un proche avenir puisque de nombreux emprunts transférés arriveront à échéance sur la période 2005-2007.

L'évolution des résultats de fonctionnement et d'investissement et du fonds de roulement

Le résultat de fonctionnement connaît une grande variabilité sur la période mais apparaît le plus souvent négatif (en 1996, 1997, 1998, 1999) ou légèrement positif (1995 et 2001). Depuis 1999, le résultat de fonctionnement est soit nul (en 2000 et 2002), soit très proche de zéro (en 2001). Ces résultats s'expliquent par un choix de gestion qui consiste à fixer le niveau du prélèvement en dépenses de fonctionnement pour financement des opérations d'investissement de telle façon que

le résultat de fonctionnement soit proche de zéro.

Le SDIS de Vaucluse possédait en 1995 un confortable fonds de roulement, supérieur à 44 MF (6,7 Millions d'euros). La stratégie financière mise en œuvre à compter de 1999, notamment le non recours à l'emprunt pendant deux ans, se traduit par une baisse constante du niveau du fonds de roulement qui atteint 0,9 MF (0,1 Millions d'euros) en 1999 avant de se redresser légèrement (1,17 Millions d'euros en 2002).

La trésorerie

Le conseil général verse théoriquement sa contribution trimestriellement mais intervient, dans les faits, dès le début d'année sous forme d'avances remboursables car les contributions des communes ne sont pas encore parvenues au SDIS. Les contributions de celles-ci sont versées selon un échéancier compris entre les mois de mai et juillet. Toutefois, certaines communes tardent à s'en acquitter (Le Pontet, Caumont et La Bastidonne). Néanmoins, malgré les retards constatés dans les paiements, toutes les contributions communales 2002 avaient été encaissées en juillet 2003.

Dès le mois de janvier 1999, suite aux transferts, le service a dû faire face à une montée en puissance de ses dépenses. Afin d'éviter des tensions, il a été mis en place une ligne de trésorerie d'un montant de 12 MF (1,8 Millions d'euros), sachant qu'en cas de nécessité, le conseil général peut intervenir ponctuellement à la demande du SDIS en avançant le paiement de sa contribution, sans facturer de frais financiers.

L'examen de l'évolution de la trésorerie disponible au 31 décembre de l'année sur la période 1995-2002 met en évidence une baisse très nette des montants disponibles. La trésorerie au 31 décembre 1995 était de 31,2 MF (4,8 Millions d'euros), de 11,3 MF (1,7 Millions d'euros) fin 1998 et de seulement 4,6 MF (0,7 Millions d'euros) au 31 décembre 2001. Les ressources disponibles de trésorerie au 31 décembre 2002 (1,5 Millions d'euros, soit 9,8 MF) représentent 16 jours d'exploitation. La ligne de trésorerie souscrite est utilisée en fin d'année.

La Chambre note l'évolution préoccupante de la trésorerie du SDIS et la faiblesse des montants disponibles. Si ces tensions ne semblent pas entraîner d'allongement des délais de règlement des fournisseurs, en revanche, elles provoquent des retards dans les paiements des vacations des sapeurs-pompiers volontaires (près de quatre mois de retard en 2002 ramenés à un mois fin 2003). L'année 2003 a vu ainsi la souscription par le SDIS d'un emprunt sur 3 mois de 1 200 000 euros, destiné en fait à régler les vacations des volontaires. Le fait de mobiliser des emprunts pour financer des dépenses de fonctionnement constitue une anomalie.

Les procédures budgétaires

Le budget primitif est arrêté sur la base du montant des recettes attendues, ce qui conduit à limiter

l'expression des besoins des services. Il apparaît que certaines recettes sont sous évaluées (par exemple le montant des remboursements de personnel) et que certaines dépenses sont minorées (par exemple les vacances des sapeurs-pompiers volontaires). Les crédits affectés aux frais de personnel n'intègrent pas le glissement vieillesse technicité (GVT) et le service financier ne dispose pas d'un tableau individuel de suivi du personnel, ce qui rend malaisées les prévisions en matière de frais de personnel. Certaines dépenses de matériel prévues au titre de l'année 2004 et concernant douze camions citerne feux de forêt double cabine (pour une valeur de 1,8 Millions d'euros), cinq véhicules légers tout terrain et un véhicule de commandement pour une valeur globale de 2,2 Millions d'euros ne sont pas inscrites au budget primitif 2004. Le service explique cette non inscription par le fait que le SDIS a demandé à bénéficier d'une subvention au titre du fonds d'aide à l'investissement et, qu'à ce jour, il ne dispose pas de la réponse ; toutefois, il est acquis que le conseil général financera ces acquisitions en 2004.

Dans ce contexte, le taux de progression du budget global retenu pour 2004 de +2,9 % paraît sous-estimé, et le budget lui-même ne donne pas une image sincère et complète des investissements programmés.

L'évolution du taux de réalisation des dépenses de fonctionnement par rapport au budget est retracée dans le tableau suivant:

Pa500501

	Crédits budgétaires ouverts après toutes DM	Dépenses mandatées	Ecart (%)
1995	157 085 182 F	134 455 521 F	- 14,4 %
1996	166 503 221 F	161 973 746 F	- 2,7 %
1997	153 147 734 F	146 089 702 F	- 4,6 %
1998	160 032 483 F	156 065 617 F	- 2,5 %
1999	198 051 934 F	195 677 476 F	- 1,2 %
2000	211 798 827 F	211 538 571 F	- 0,1 %
2001	218 963 622 F	218 260 335 F	-0,3 %
2002	35 908 159 €	35 409 060 €	- 1,4 %

Les écarts constatés entre prévisions budgétaires et réalisation sont de faible ampleur et tendent à diminuer à compter de 1999 ; ces bons résultats s'expliquent, essentiellement, par le nombre des décisions modificatives élevé en cours d'année.

Le taux de réalisation en matière d'investissements s'est notablement amélioré à compter de 1999 puisque celui-ci devient systématiquement supérieur à 80 %, comme le montrent les chiffres suivants.

Pa500502

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
40,9	70,4	68,4	56,4	87,5	90,2	84,9	81,9

III/ LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

La loi du 3 mai 1996 prescrit l'adoption de trois documents de planification : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), le règlement opérationnel (RO) et le plan d'équipement (PE).

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

Aux termes de l'article 7 de la loi du 3 mai 1996 (devenu article L. 1424-7 du CGCT) : " Un SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS dans le département et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ce service. Le SDACR est élaboré sous l'autorité du préfet, par le SDIS. Dans un délai de 2 ans à compter de la promulgation de la présente loi, le préfet arrête le SDACR sur avis conforme du CASDIS. Le schéma est révisé à l'initiative du préfet ou à celle du CASDIS ".

Le rapport de synthèse du SDACR du 12 octobre 1999, après avoir effectué un recensement des risques de toute nature dans le département, propose plusieurs " voies d'optimisation " de la couverture de ces risques par les moyens du SDIS mais ne détermine pas de véritables objectifs chiffrés et arrêtés dans le temps. Les mesures avancées le sont dans des termes suffisamment flous pour leur ôter tout caractère contraignant. Ainsi, au titre de la lutte contre les feux de forêts, il est seulement prévu de privilégier le renouvellement des camions citernes feu de forêt (CCF) par des engins à double cabine sans qu'il soit apporté de précisions ni sur le nombre d'engins à acquérir ni sur le calendrier d'équipement. Concernant la protection respiratoire des personnels, il est simplement souligné la nécessité d'un renforcement du parc d'appareils respiratoires isolants (ARI) et de bouteilles d'air sans autres précisions. Concernant les activités de sauvetage/déblaiement, il est indiqué " qu'il paraît nécessaire de continuer à renforcer le potentiel existant ".

La Chambre relève que les dispositions de l'article L.1424-7 sont méconnues puisqu'elles prévoient que le SDACR détermine les objectifs de couverture des risques par le SDIS. En outre, la version initiale du recensement des risques était incomplète et c'est lors de la diffusion du projet de SDACR aux maires du département qu'il a été constaté des manques auxquels il a été remédié dans la version finale du SDACR. De plus, le SDACR a été arrêté le 13 décembre 1999 par le préfet de Vaucluse, c'est-à-dire en dehors des délais fixés par la loi.

Le règlement opérationnel

Un précédent règlement de mise en œuvre opérationnelle datait de 1990 (arrêté préfectoral du 17 mai 1990). A la fin de l'année 2002, un projet de nouveau règlement a été élaboré. Le CASDIS a

approuvé, dans sa délibération n°2003-14 du 30 juin 2003, ce règlement opérationnel qui a été définitivement arrêté par le préfet de Vaucluse en octobre 2003. Ce document appelle peu de commentaires si ce n'est qu'il est rédigé en termes généraux et prudents et que, notamment, les effectifs de garde n'ont pas été formalisés définitivement, certains centres étant susceptibles de faire l'objet d'une révision de leur classement en centres de secours principaux, centres de secours ou centres de première intervention.

Le plan d'équipement

L'article L.1424-12 du CGCT dispose " qu'un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR. Il détermine les matériels qui seront mis à la disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes et des EPCI ". Le SDIS de Vaucluse n'a pas arrêté un véritable plan d'équipement au sens de l'article L.1424-12 du CGCT. En revanche, il existe un document intitulé " Charte du mandat 2001-2004 " qui a pour ambition de définir les grandes orientations de la politique du service pour les années à venir. La partie III de la charte, consacrée à la gestion des équipements, se borne à rappeler que " le SDIS est propriétaire d'un parc de 516 véhicules et engins divers auxquels il faut rajouter du matériel de transmissions " et que " chaque année une somme de 12 MF prélevée sur l'autofinancement est affectée au renouvellement du parc ". La charte du mandat ne peut donc, en aucun cas, faire office de plan d'équipement.

Dans les faits, le CASDIS arrête et budgète chaque année des achats de matériels supplémentaires ou à renouveler. Cette pratique manque de lisibilité (d'autant plus que certaines années, les achats sont décidés en cours d'année et sont financés par le biais d'une décision modificative) et souffre d'une absence de lien évident avec les besoins qui auraient dû être mis en évidence au niveau du SDACR. De plus, l'absence de plan d'équipement s'explique par la réticence du SDIS à prendre des engagements financiers pluriannuels en la matière, compte tenu des contraintes budgétaires récurrentes que connaît le service.

IV/ LA COOPERATION INTER SDIS

Au sein de la zone de défense, la loi du 3 mai 1996 autorise la création d'un établissement public interdépartemental ayant vocation à acquérir ou à louer des matériels de lutte contre les incendies ou les catastrophes. A ce jour, aucun établissement interdépartemental intégrant le SDIS de Vaucluse n'a été créé et il n'existe pas de projet de ce type.

En revanche, plusieurs conventions ont été formalisées avec les SDIS des départements limitrophes :

une convention d'entraide opérationnelle conclue avec le SDIS des Bouches-du-Rhône qui prévoit que les deux SDIS se portent mutuellement assistance et que les deux Codis doivent se tenir informés des éléments relatifs aux situations opérationnelles dans les deux départements et plus

particulièrement dans les secteurs limitrophes. En outre, la convention prévoit les modalités de prise en charge et de remboursement des frais engagés par les deux services. Curieusement, ne figurent ni date de mise en œuvre de la convention, ni date de signature sur le document produit par l'ordonnateur ;

une convention de mise en œuvre opérationnelle conclue avec le SDIS de la Drôme: il y est prévu qu'à compter du 1er octobre 1998, le CSP de Valréas (Vaucluse) a compétence pour toute intervention de secours à personne sur la commune de Saint-Pantaléon les Vignes (Drôme). En outre, un arrêté interpréfectoral stipule qu'à compter du 1er septembre 1997, le CSP de Bollène (Vaucluse) a compétence pour toute intervention, au même titre que le CIS de Rochebelle, sur la commune de Rochebelle ;

enfin, un projet de convention d'entraide opérationnelle entre le Vaucluse et le Gard a été finalisé et signé le 1er juin 2004. Compte tenu de la similitude de nature des sinistres auxquels sont exposés les deux départements (feux de forêts et inondations, notamment), la Chambre regrette qu'une convention de ce type n'ait pas été signée auparavant, les conventions d'entraide opérationnelle étant expressément prévues par les dispositions de l'article 47 du décret n°97-1225 du 26 décembre 1997.

En dépit d'une proposition formulée en 1994 par le SDIS de Vaucluse, il n'y a pas à ce jour de convention d'entraide opérationnelle conclue avec les SDIS du Rhône et des Alpes de Haute Provence. Par ailleurs, il n'existe pas d'achats groupés entre les différents SDIS de la région mais une réflexion à ce sujet serait en cours selon l'actuel président.

V/ LES CONDITIONS DE TRANSFERT DES PERSONNELS, DES BIENS ET DES EMPRUNTS

La loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours prévoyait le transfert des personnels et des biens des corps de sapeurs-pompiers dans un délai maximum de cinq ans à compter de sa promulgation, c'est-à-dire avant le 4 mai 2001. Le département de Vaucluse a connu une première phase de départementalisation dès 1975 avec la prise en charge au niveau départemental des vacations des sapeurs et de la gestion du matériel roulant.

Par sa délibération du 14 septembre 1998, le CASDIS s'est prononcé pour le principe d'un transfert de gestion des personnels volontaires et professionnels et d'une mise à disposition des agents techniques et administratifs dès le 1er janvier 1999, d'une part, et pour celui d'un transfert en pleine propriété pour les biens mobiliers et la possibilité d'opter entre mise à disposition à titre gratuit ou transfert en pleine propriété pour les biens immobiliers, d'autre part. Entre septembre et décembre 1998, le contenu des conventions de transfert a été négocié entre le SDIS et les collectivités.

Le transfert des personnels

Au 1er mars 1999, soixante et une conventions (et un avenant) concernant les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ont été signées sur les soixante-deux attendues, dix-huit personnels administratifs et techniques ont obtenu leur mutation vers le SDIS, neuf personnels administratifs et techniques restent mis à la disposition du SDIS et cinq médecins relèvent de la compétence du service. Trois cent quarante sapeurs-pompiers professionnels ont été transférés au SDIS, sachant que le salaire de deux cent quatre-vingt dix-huit d'entre eux était déjà supporté par le SDIS par le biais d'un remboursement en faveur des communes employeurs. Ces conventions prévoient que les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires transférés conserveront à titre individuel les avantages acquis en matière de rémunération et de retraite au 1er janvier 1996, leurs indemnités, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité d'origine par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale et leur régime de travail institué dans la collectivité d'origine. Les sapeurs pompiers volontaires relevaient de la gestion du SDIS depuis 1975.

Les biens immobiliers

La loi du 3 mai 1996 prévoit un principe général de droit qui est la mise à disposition gratuite et deux adaptations conventionnelles que sont la reprise des emprunts en cours et le transfert en pleine propriété. Cinquante-cinq conventions ont été signées soit le total attendu (deux conventions concernent Avignon). Trente-six communes ont transféré leurs biens en pleine propriété et dix-sept communes ont procédé à une mise à disposition gratuite (il s'agit là de " petits centres " pour lesquels le SDIS n'était pas favorable à un transfert en pleine propriété).

Les biens mobiliers

Les textes précisent que " tous les biens affectés aux centres nécessaires au fonctionnement du SDIS sont mis gratuitement à la disposition du SDIS par convention ; toutefois, à tout moment, le bien peut faire l'objet, à titre gratuit, d'un transfert en pleine propriété au SDIS (les modalités sont fixées par convention) ". L'ensemble des communes a entériné dans les conventions signées le principe du transfert en pleine propriété des biens mobiliers répertoriés au SDIS.

Les emprunts

Le CASDIS a opté pour la reprise de la charge des emprunts souscrits par les communes pour la construction de leur caserne. Quinze communes ont été concernées par cette mesure avec une annuité au titre de l'année 1999 de 4,52 MF (0,69 Millions d'euros) supportée par le SDIS ; ce dernier, en retour, a intégré l'incidence des emprunts dans la contribution acquittée par les communes concernées.

La Chambre note que la départementalisation s'est effectuée en une seule étape, dans des conditions satisfaisantes et dans le respect des délais prévus par la loi. Ce bon déroulement s'explique par l'avance prise par le département de Vaucluse dans le processus de

départementalisation et par l'absence d'opposition forte au processus de transfert de la part des élus locaux.

VI/ LA GESTION DES MOYENS HUMAINS

Le personnel des SDIS comprend des sapeurs-pompiers professionnels qui relèvent du statut de la fonction publique territoriale moyennant des statuts particuliers dérogatoires, des sapeurs-pompiers volontaires soumis à un statut partiel d'engagement ainsi que des agents relevant des filières administratives et techniques de la fonction publique territoriale.

Les effectifs

Au 30 novembre 2003, le service comptait 483 sapeurs-pompiers professionnels (460 au 1er janvier 1999), 98 personnels administratifs et techniques (69 au 1er janvier 1999) et 1621 sapeurs-pompiers volontaires engagés.

Les recrutements de sapeurs-pompiers professionnels sont compris entre 20 et 30 par an et compensent les départs à la retraite. Les nouveaux sapeurs pompiers professionnels sont jeunes et recrutés sur concours ; ils proviennent en majorité du département de Vaucluse et la plupart ont d'abord souscrit un engagement de volontaire.

Sur la période 1er mars 1999-1er décembre 2003, 66 emplois ont été créés par le SDIS (hors emplois transférés) dont :

22 sapeurs-pompiers professionnels et 6 agents administratifs au titre de l'ARTT (soit 42 % du total des emplois créés sur la période) ;

7 agents techniques en remplacement de 7 sapeurs-pompiers professionnels versés dans le secteur opérationnel ;

8 téléopérateurs civils preneurs d'appel au futur CTAU ;

2 postes en renforcement du centre de secours principal d'Apt, à la suite de la signature de la convention avec les services hospitaliers créant une antenne SMUR à Apt ;

le solde est constitué par des agents d'entretien, et deux contractuels (médecin à mi-temps et un archiviste).

Les sapeurs-pompiers professionnels occupant des emplois susceptibles d'être attribués à des agents des autres filières, ont été réaffectés dans des centres ou des services opérationnels. Certains sapeurs-pompiers professionnels qui assuraient les fonctions de mécanicien à l'atelier départemental ont été affectés dans des centres de secours pour exercer des missions

opérationnelles afférentes à leur grade ; de même les tâches d'entretien des pelouses et massifs sont dorénavant confiées à des entreprises privées. En 1998, deux postes de sapeurs-pompiers ont été transformés en postes d'agents administratifs. Mais, hormis cette décision, aucun redéploiement d'effectifs ou de plan de recrutement n'a été prévu en application du SDACR qui n'inclut d'ailleurs pas de prescriptions précises en matière d'effectifs de garde.

L'encadrement du corps départemental

Le nombre de sapeurs-pompiers des services d'incendie et de secours doit rester contenu dans les limites fixées par le décret n° 2001-683 du 30 juillet 2001 repris à l'article R. 1424-23-1 au CGCT. Aux officiers et sous-officiers dont le nombre est déterminé à l'article R.1424-23-1, s'ajoutent les officiers en fonction dans les groupements dont le nombre maximum est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Fonction publique. En comparant les effectifs prévus par les textes et l'effectif réel d'encadrement du SDIS de Vaucluse, la Chambre a constaté que l'effectif réel est supérieur à ce qui est prévu par les textes. La direction du service évalue les sureffectifs à cinq officiers.

L'explication fournie par le service est que le SDIS de Vaucluse, classé jusqu'en 2001 en catégorie A (classement A, B, C initié par le décret n°97-1225), a été placé en catégorie 3 (sur un total de 5 catégories) dans la nouvelle classification arrêtée par la DDSC en application du décret n°2001-683 du 30 juillet 2001, la population du département étant inférieure à 500 000 habitants.

Toutefois, des recensements de population partiels effectués en 2002 tendant à prouver que la population du département dépassait les 500 000 habitants, une demande de reclassement a été introduite par le SDIS, ce qui a conduit la DDSC à faire figurer le SDIS de Vaucluse en 2ème catégorie avec effet au 1er janvier 2003. Dans ce contexte, l'effectif d'encadrement se trouve désormais en conformité avec les dispositions des textes réglementaires.

La pyramide des âges

Le SDACR établi en 1999 signalait le caractère élevé de l'âge moyen des professionnels (40 ans). Les chiffres 2003 figurant dans le tableau ci-après montrent que quatre années plus tard, la situation ne s'est pas véritablement améliorée puisque l'âge moyen est dorénavant de 40 ans et 5 mois.

Pa500503

Effectifs de sapeurs-pompiers par tranche d'âge

18-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-60 ans
27	61	52	42	89	112	74	21

L'âge moyen des hommes de rang (HDR) est de 31 ans et 7 mois, l'âge moyen des sous-officiers

est de 45 ans et 6 mois, supérieur à l'âge moyen des officiers (43 ans et 6 mois). Cet état de fait a pour conséquence une augmentation des absences liées aux problèmes de santé et du nombre de personnels " inaptes opérationnels ", d'où des difficultés dans le maintien des effectifs de garde. Le SDIS compte sur les nombreux départs à la retraite prévus dans les prochaines années (entre 20 et 30 départs annuels jusqu'en 2015) pour rajeunir ses effectifs.

Le régime indemnitaire

Le décret n°98-442 du 5 juin 1998 pris pour l'application de l'article 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 établit un nouveau régime indemnitaire pour les sapeurs-pompiers professionnels. Ce texte permet, afin de tenir compte du caractère spécifique de l'organisation et des missions de la profession de sapeur-pompier, de fixer un régime particulier dérogatoire aux principes de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui s'applique aux fonctionnaires territoriaux. Les dispositions de ce décret s'appliquent uniquement pour les corps ayant intégré le corps départemental, ce qui a constitué une incitation forte à la départementalisation. En outre, sept décrets publiés le 30 juillet 2001 ont imposé des mesures catégorielles, avec notamment la création du grade de major et la suppression des quotas fixés en matière de nomination des caporaux au grade de sergent. Ces dernières mesures s'ajoutent à la mise en place par le service du nouveau régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels en 2000, au nouveau régime des gardes des sapeurs-pompiers volontaires institué en 2001 et à la mise en place de l'ARTT en 2002.

En mai 1999 a eu lieu une première grève générale des sapeurs-pompiers professionnels concernant le régime indemnitaire. Une seconde grève, avec inondation des fondations de Fontcouverte, a eu lieu en décembre 2001 pour la mise en place de l'ARTT. L'harmonisation des régimes indemnitaires s'est faite progressivement sur cinq ans et par le haut.

Le CASDIS dans sa séance du 31 mai 1999 a adopté le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels suivant :

le versement de l'indemnité de feu au taux de 19 % à tous les sapeurs-pompiers ;

le versement de l'indemnité de logement de 10 % à tous les SPP qui ne bénéficient pas d'un logement par nécessité absolue de service ;

détermination des règles pouvant être retenues pour la prise en charge des loyers des officiers logés par nécessité absolue de service ;

application, à une date ultérieure à déterminer, de l'indemnité de responsabilité selon les taux arrêtés par le CASDIS ;

application, à une date à définir lors d'une prochaine séance, de l'indemnité de spécialité ;

maintien des règles antérieures en matière d'indemnisation des dépassements d'horaires.

La totalité des sapeurs-pompiers professionnels touchent les indemnités de feu, de responsabilité et de spécialité. En outre, l'indemnité forfaitaire de lutte contre les feux de forêts prévue par les textes a été mise en place par le SDIS.

Certains agents du SDIS en fonction aux services techniques et au service des transmissions assurent des permanences hebdomadaires pour répondre aux urgences en matière de logistique et d'intervention. Conformément au décret n°69-773 du 30 juillet 1969, une indemnité d'astreinte peut être accordée aux seuls contrôleurs de travaux, aux agents de maîtrise et aux agents d'entretien. Ce qui signifie que sur les douze personnes assurant les permanences des services techniques, seule une personne remplissait les conditions pour bénéficier de l'indemnité d'astreinte (les autres sont des sapeurs-pompiers professionnels, deux conducteurs et cinq agents techniques). En l'absence de dispositions réglementaires permettant d'étendre le bénéfice de l'indemnité d'astreinte à l'ensemble des agents chargés d'assurer des permanences logistiques et mécaniques, le CASDIS a décidé le 19 juin 2000 d'attribuer aux agents un quota d'heures supplémentaires déterminé de telle façon qu'il corresponde au montant de l'astreinte, en plus des IHTS qu'ils perçoivent déjà.

Les logements de fonction

Les officiers sapeurs-pompiers professionnels à partir du grade de lieutenant provisoire, bénéficient, à leur demande, de la mise à disposition d'un logement par nécessité absolue de service. Ils peuvent aussi bénéficier de la prise en charge des fluides. La concession d'un tel logement fait l'objet d'un arrêté du président du CASDIS. L'article 351-4 du règlement intérieur prévoit que le bénéficiaire d'un logement de fonction ne peut pas percevoir d'indemnité financière au titre de travaux supplémentaires sauf en cas d'intervention de longue durée (sinistre important, colonne de renfort) ou d'évènement de nature exceptionnelle. Ainsi, ce document méconnaît les dispositions de l'article 4 du décret n°2002-63 du 4 janvier 2002 selon lesquelles " Il ne peut être attribué aucune indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux agents logés par nécessité absolue de service ".

Le régime de travail, de garde et d'astreinte des sapeurs-pompiers

Le régime de travail

Avant le 1er janvier 2002, date d'entrée en vigueur de l'ARTT, le nombre de jours de gardes annuel fluctuait entre 86 (centre de traitement de l'alerte d'Avignon) et 108 (Bollène et Valréas) ; le nombre moyen de gardes assurées par les 12 centres du département était de 101,5. Les cycles de travail varient de 24 heures travaillées pour 24 heures de repos, selon la saison et la collectivité, à 24 heures de travail et 72 heures de repos au centre de traitement de l'alerte

d'Avignon. Le nombre de jours de congés annuels varie également, de 20 (Vaison-la-Romaine) à 48 (Orange).

La Chambre relève que, malgré le transfert au 1er janvier 1999 de la gestion des sapeurs-pompiers professionnels communaux vers le SDIS, chacun des centres a maintenu son propre régime de travail. Le corps départemental était alors caractérisé par la coexistence en son sein, de durées annuelles de travail différentes pour des agents occupant un même grade. Cette situation s'explique selon le SDIS par le choix effectué par le conseil d'administration de procéder à l'harmonisation des différents temps de travail des personnels sur une période de cinq années afin d'en étaler le coût.

La mise en place de l'ARTT

La mise en œuvre de l'ARTT est effective depuis le 1er janvier 2002 pour les sapeurs-pompiers professionnels ; l'ARTT pour les personnels techniques a été mis en place en 2001. En respectant les obligations légales de mise en place de l'ARTT, le conseil d'administration a aussi souhaité harmoniser les régimes de travail au sein du département. Le régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels a donc subi des modifications notables lors de la mise en place de l'ARTT en 2002. Les principaux points arrêtés par le CASDIS dans sa séance du 3 décembre 2001 sont les suivants :

la durée annuelle de travail des sapeurs-pompiers professionnels est fixée à 1600 heures ;

les gardes de 24 heures sont autorisées et sont équivalentes à 16 heures de travail effectif ;

les cycles de travail sont annuels et adaptés à chaque unité et service ;

les heures supplémentaires, accomplies au-delà des 1600 heures, sont payées annuellement.

Un arrêté du président du CASDIS du 20 décembre 2001 a fixé ainsi les nouveaux régimes de garde :

garde 10 (ou journalier 10 heures) : cycle de travail hebdomadaire de 4 journées de 10 heures ou de 160 gardes annuelles ;

garde 12 (ou journalier 12 heures) : cycle de travail hebdomadaire de 3 journées de 12 heures ou de 133 gardes annuelles ;

Dans les deux cas, la combinaison de gardes et d'astreintes ne doit pas dépasser la limite de 1600 heures annuelles.

Un régime particulier est prévu pour les personnels du centre opérationnel ou du centre de

traitement des alertes : 133 gardes de 12 heures par an (12 heures de travail sont suivies de 12 heures de repos et, en cas de travail de nuit, la durée de repos qui suit représente le double de la durée travaillée). Plusieurs régimes mixtes combinent le service hors rang, les gardes et les astreintes. Le nombre de gardes des sapeurs-pompiers professionnels a sensiblement diminué dans tous les centres, y compris dans ceux qui bénéficiaient déjà d'un régime particulièrement favorable. Par exemple, le centre de traitement de l'alerte d'Avignon passe de 86 gardes annuelles de 24 heures à l'équivalent de 67 gardes annuelles de 24 heures.

En outre, le régime de gardes de 24 heures, utilisé dans la majorité des centres, a été assoupli. Ces gardes de 24 heures sont dorénavant assorties ou complètement remplacées par des gardes de durée moindre (12 heures ou 10 heures). Le régime qui concerne le plus grand nombre d'agents est de 81 gardes de 24 heures + 25 gardes de 12 heures. Dans ce cas, une garde de 24 heures est suivie d'une période de repos de 72 heures dans laquelle s'intercalent des gardes de 12 heures. En été, le régime bascule vers une garde de 24 heures suivie de 48 heures de repos. Ce régime est pratiqué dans les plus gros centres de secours principaux. On constate toutefois que persiste une multiplicité de régime de travail : il en existe 19, dont 8 concernent, pour chacun d'entre eux, un nombre de sapeurs-pompiers professionnels inférieur à 10.

Outre la baisse du nombre annuel de gardes par agent à compter de 2002, la Chambre note qu'en dépit de l'harmonisation de la durée annuelle de travail sur la base de 1 600 heures, la grande diversité des cycles de travail perdure. De ce point de vue, l'objectif d'harmonisation des régimes de travail sur l'ensemble du territoire départemental, souhaité par le CASDIS dans sa délibération du 3 décembre 2001, n'a manifestement pas été atteint. Il apparaît ainsi que le règlement intérieur n'a fait, pour une large part, qu'entériner une situation existante.

L'absentéisme et les congés des sapeurs-pompiers professionnels

Les arrêts pour accident du travail relèvent de deux causes principales qui sont dans l'ordre décroissant, le sport (près de la moitié du nombre de jours d'arrêt) et les interventions. Au titre de l'année 2001, le nombre total de jours d'arrêts maladie s'élève à 6 024 jours de congés ordinaires, 437 jours de congés de longue durée, 2 428 jours de longue maladie et 134 jours de maternité. Si l'on ajoute les arrêts consécutifs à un accident du travail (1 306 jours en 2001), on se situe pour un effectif de 475 sapeurs-pompiers professionnels à 7 330 jours d'arrêt, soit une moyenne approchant les 15 jours et demi par an et par agent (hors prise en compte des congés de longue durée, longue maladie et maternité). Les chiffres 2003 montrent une stabilisation du nombre de jours d'absence des sapeurs-pompiers professionnels mais une augmentation nette des jours d'absence des PAT (doublement entre 2001 et 2002, alors que les effectifs n'ont pas doublé). Le SDIS aurait intérêt à mettre en œuvre des mesures adéquates afin de contenir, sinon de réduire, l'absentéisme.

Par ailleurs, la Chambre observe que pendant l'été 2003, il a été fait appel à des colonnes de renfort extérieures au département pour faire face aux sinistres, alors que de nombreux sapeurs-

pompiers professionnels du département étaient indisponibles pour cause de congés annuels. Une meilleure gestion des plannings de congés des sapeurs-pompiers professionnels permettrait une amélioration, certes limitée, de la réponse opérationnelle et éviterait en partie les frais générés par le recours à des sapeurs-pompiers professionnels non vauclusiens. A cet égard, l'article 327-4 du règlement intérieur dans sa rédaction actuelle paraît peu adapté aux risques spécifiques que connaît le département de Vaucluse lors de la période estivale. En effet, aux termes de cet article : " Sauf situation exceptionnelle, tout sapeur-pompier professionnel du corps départemental a droit à une période de congés au cours de la période estivale permettant une absence du service d'au moins 21 jours consécutifs... ".

Les sapeurs pompiers volontaires

L'entrée en vigueur des modalités de la rémunération des volontaires s'est effectuée par étapes :

1998 : indemnisation des missions opérationnelles et des formations ;

juin 2000 : application de la même disposition aux personnels appartenant au Service de Santé et de Secours Médical ;

novembre 2000 : versement de vacations pour les gardes effectuées et suppression de la prise en charge des repas par le SDIS ;

en 2002, le CASDIS a pris plusieurs décisions relatives aux indemnités perçues par les sapeurs-pompiers volontaires : les astreintes programmées à domicile seront mises en place à compter de 2003 ; le taux de référence de la vacation de base, qui permet ensuite de calculer le montant des vacations, est fixé à 9 % (il s'agit du taux maximum possible). L'évaluation de cette mesure a été estimée à 1 070 000 euros par an. En outre, le plafond de vacations horaires est augmenté pour les chefs de centre et officiers qui utilisent leur téléphone portable personnel dans le cadre de leurs missions et les indemnités annuelles de fonction, qui rémunéraient les missions qui n'entrent pas dans le cadre des activités opérationnelles, sont remplacées par des vacations horaires.

Un bilan précis de la sollicitation des sapeurs-pompiers volontaires liée spécifiquement à la mise en place de l'ARTT n'a pas encore été dressé par le SDIS car l'année 2002 est une année de transition. Néanmoins, une évaluation réalisée sur trois trimestres de 2002 fait apparaître une augmentation du coût des gardes assurées par les volontaires de l'ordre de 140 000 euros par rapport à la même période de 2001. Cette augmentation est expliquée par l'intégration tardive des nouvelles recrues du fait de leur formation initiale. L'ordonnateur estime qu'en 2003, ce chiffre devrait être en nette diminution.

Les incitations financières au volontariat par le service sont donc de plus en plus affirmées. Mais elles pourraient être détournées de leur objectif principal qui est de susciter l'engagement d'un nombre important de civils. En effet, le règlement intérieur, en son article 421-7, prévoit que les

professionnels peuvent accéder aux indemnités énumérées ci-dessus par le biais d'un engagement volontaire. Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent alors souscrire un engagement dans un centre différent de celui dans lequel ils sont affectés en tant que professionnels, à un grade identique à celui qu'ils détiennent, sans pouvoir toutefois assurer de gardes ou d'astreintes.

VII/ LA GESTION DU PATRIMOINE

Les matériels

Le parc départemental compte actuellement près de 530 engins. La maintenance est assurée par les centres de secours pour l'entretien de 1er échelon et un atelier départemental effectue l'entretien préventif, le convoyage des véhicules sur les sites des centres de contrôle technique, les petits travaux de carrosserie et la remise en état avant réaffectation dans un nouveau centre. La gestion des réparations est confiée à des entreprises du secteur privé. Le souci d'optimiser la gestion de la flotte automobile a permis de réduire celle-ci de 528 à 512 véhicules. Les véhicules neufs sont destinés en priorité aux centres les plus sollicités, les matériels étant ensuite transférés aux centres connaissant une activité plus réduite ; ceci évite d'avoir des véhicules âgés avec un faible kilométrage. La départementalisation s'est traduite par un rajeunissement du parc véhicules du service puisque la moyenne d'âge est passée de 15 ans en 1999 à 12,2 ans en 2001 et à 8,8 ans en 2003.

Bien que le renouvellement des véhicules feux de forêts ait été déclaré prioritaire dès 1999, la Chambre constate que les contraintes financières qui ont affecté le SDIS ont limité le rythme de renouvellement de certains matériels, notamment les camions citerne feux de forêts " double-cabine " et que certains déficits en matériels mis en évidence lors de l'élaboration du SDACR perdurent.

Les infrastructures

Il existe un service infrastructures qui comprend un ingénieur et trois agents dont la mission, outre la gestion du patrimoine existant, est l'assistance aux études et projets de constructions neuves ou réhabilitations. Le patrimoine est globalement convenable nonobstant quelques infrastructures inadaptées ou en mauvais état tel le centre d'Apt ou le poste intra-muros d'Avignon Carreterie qui a été seulement mis à disposition. Une remise à niveau après diagnostic s'imposait et un cabinet d'architectes a été désigné pour reprendre les dossiers et plans de constructions existants afin de constituer une base de données fiable.

Les constructions de casernes neuves

Concernant les constructions de casernes neuves, le CASDIS a arrêté le 15 juin 1998 les principes suivants :

la maîtrise d'ouvrage est assurée par le SDIS de Vaucluse ;

la commune siège du centre cède en pleine propriété et à titre gratuit un terrain viabilisé répondant aux prescriptions définies par le SDIS ;

la commune participe à l'opération, sous la forme d'une subvention dont le montant est variable en fonction de sa population. Cette obligation de participation financière des communes a été instituée par le SDIS afin de ne pas avantager les communes qui, pressentant la départementalisation, auraient retardé la construction de leur caserne en espérant que le coût serait supporté par le SDIS départementalisé ; en outre, cela permet de dissuader les demandes " de prestige " de certains élus.

Le CASDIS a approuvé un premier plan triennal 1999-2001 de construction de casernes concernant les centres de Sarrians, Malaucène, Monteux, Bonnieux et Lauris. Ce plan a été respecté selon le calendrier suivant :

Sarrians : livraison du centre d'intervention le 1er juillet 1999 (montant de 2,3 MF) ;

Malaucène : livraison du centre le 27 juillet 1999 (2,5 MF) ;

Monteux : livraison le 1er juin 2000 (3 MF) ;

Bonnieux : livraison le 24 juillet 2001 (3,2 MF).

La construction de la caserne de Lauris a été annulée suite à un changement sur le choix du terrain que doit céder la commune ; l'opération a été reportée sur le prochain plan de construction.

Sur la base d'un état des lieux effectué par le service technique du SDIS, des priorités opérationnelles et des volontés exprimées par les communes, un nouveau plan triennal 2002-2004 de construction de casernes a été arrêté en novembre 2001. Sont prévues la construction d'une caserne dans les centres de Lauris, Bédarrides, Courthezon, Althen-les-paluds, Apt, l'éventuelle extension du centre principal de Cavaillon ainsi que la transformation en locaux administratifs de l'ancien logement de fonction du centre de secours de Pertuis. Si l'achèvement des travaux pour Lauris et Bédarrides est prévu pour mars 2004, il en va différemment pour les autres projets qui ont enregistré des retards importants. Ces retards sont de nature politique (Apt et la communauté de communes du pays d'Apt ne sont pas d'accord sur le choix du terrain) mais aussi d'ordre financier, la construction du siège de Fontcouverte ayant pesé sur les comptes. Selon toute vraisemblance, les projets concernant Apt, Courthezon, Althen-les-Paluds et Cavaillon ne seront pas achevés fin 2004. Une caserne de " petite taille " du type Lauris ou Bédarrides coûte en travaux 4 MF (0,61 Millions d'euros), cette somme étant prise en charge par la commune (40 ou 50 % du montant selon la taille), le reste étant financé par une subvention du conseil

général de 2 MF (0,30 Millions d'euros), la DGE et le FCTVA. En revanche, sur des projets de plus grosse envergure type Apt, le coût global atteint 3 Millions d'euros. En supposant que la commune prenne en charge 50 % du montant et en intégrant les 0,30 Millions d'euros du conseil général, il demeure un solde à financer de 1,20 Millions d'euros qui ne peut être couvert par les seuls DGE et FCTVA.

La poursuite du programme de construction de casernes neuves ou de rénovation du parc existant va donc entraîner une augmentation des besoins de financement de la part du SDIS. Le SDIS n'étant pas en mesure d'autofinancer ces projets, il devra de nouveau recourir à l'emprunt ou solliciter une participation financière accrue du département.

Le terrain de Baigne-Pieds

Lors de sa séance du 28 juin 1996, la commission administrative du SDIS a décidé de lancer le projet de construction d'un nouveau siège rendu nécessaire par la perspective du transfert de gestion et de la centralisation des appels vers un centre de traitement des alertes unique. La recherche d'un terrain proche de la Durance a été lancée afin d'associer le SAMU au projet de CTA unique et une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage au profit de la SEM Citadis-SEDV a été signée le 11 juillet 1996. Par délibération en date du 30 septembre 1996, la commission administrative du SDIS donnait son accord sur l'acquisition d'une parcelle de 35 000 m² au lieu-dit " Baigne Pieds ". Le 23 décembre 1996 était signé l'acte d'acquisition du terrain pour un coût global, honoraires de Citadis compris, de près de 3 MF (0,46 Millions d'euros). Ce terrain présentait un double avantage car il est situé à proximité de l'hôpital d'Avignon et proche de la future liaison Est/Ouest assurant la jonction des autoroutes A7/A9. Le terrain de Baigne-Pieds permettait également l'installation éventuelle de la gendarmerie sur le site. Le changement de directeur du service et l'opposition de certains élus ont conduit le SDIS à opter finalement en faveur du site de Fontcouverte pour la réalisation du siège et du CTA unique. Le regroupement sur le site de Fontcouverte présentait plusieurs avantages selon le SDIS :

opérationnels : liaison directe du Codis avec le plus grand centre de secours principal du département ;

fonctionnels : rapprochement de l'ensemble des services (il existait déjà l'école de formation sur le site) ;

économiques : le centre principal de secours d'Avignon bénéficie de locaux et d'équipements techniques pouvant être mis en commun avec le SDIS (cuisine, réfectoire, salle de réception, salle de conférence, chaufferie, groupe électrogène...).

La Chambre constate que l'acquisition du terrain de Baigne-Pieds a été réalisée prématurément et sans études préalables suffisantes ainsi que le montre la découverte tardive des avantages présentés par le site de Fontcouverte. Les objectifs changeants du SDIS en la matière ont conduit

à l'immobilisation durant sept années de près de 460 000 euros, montant investi dans l'achat du terrain. Ce dernier demeurant à ce jour inutilisé, le service devrait en envisager la cession.

L'opération de Fontcouverte

L'option du site de Baigne-Pieds ayant été abandonnée au profit de celle de Fontcouverte, ce changement a amené le service à étendre le projet initial qui concernait l'implantation du siège de la Direction du Service départemental d'incendie et de secours de Vaucluse, le Codis et le centre de traitement des alertes unique en y intégrant l'extension de l'école départementale de sapeurs-pompiers et la réhabilitation du centre de secours principal d'Avignon.

La Chambre a examiné les différents marchés passés par le SDIS dans le cadre de cette opération. Cette dernière, études et travaux compris mais sans tenir compte du mobilier, a fait l'objet de nombreuses modifications de programmes et d'évaluations successives recensées dans le tableau ci-après :

Pa500504

En moins de quatre ans, d'octobre 1999 au 11 mars 2002, le budget prévisionnel est passé d'une évaluation de 45 MF (6,86 Millions d'euros) à une estimation qui dépasse les 56,5 MF (8,61 Millions d'euros) soit une augmentation de plus de 25 %. Cette évolution est due à l'intégration de prestations, non prévues initialement, et qui sont motivées par la forte majoration du taux de dotation globale d'équipement (DGE) pour les SDIS de 2000 à 2002. En utilisant cette DGE bonifiée pour intégrer de nouveaux travaux, le SDIS a constamment remis en cause la programmation initiale qu'il avait arrêtée en 1999.

L'évolution de la rémunération du mandataire

Le SDIS a confié la maîtrise d'ouvrage de l'opération par convention de mandat à la SEM Citadis. La rémunération du mandataire a évolué comme suit :

- novembre 1996 : 1 881 000 F (286 757 euros) pour le premier projet d'implantation sur le site de Baigne-Pieds ;
- octobre 1999 : 2 250 000 F (343 010 euros) pour le projet d'implantation définitif à Fontcouverte ;
- août 2000 (après réalisation de l'avant-projet sommaire de l'opération) : 2 393 000 F (364 811 euros) ;
- mars 2002 : 380 000 euros, après avenants ;
- au 25 novembre 2003 : 392 019 euros.

La Chambre relève qu'en quatre ans, la rémunération effective du mandataire a dépassé de 49 009 euros le coût contractuel initial, soit une augmentation de 14,3 %.

La mission de coordonnateur de sécurité et de protection de la santé (CSPS) confiée au mandataire

L'article 19.2 de la convention de mandat indique : " Pour la phase étude et réalisation de la mission de coordonnateur de sécurité et de protection de la santé, la Société percevra une rémunération égale à 0,6 % du montant TTC de l'ensemble des dépenses engagées pour la réalisation de l'ouvrage ". A la date de la signature de la convention de mandat, l'estimation des dépenses à engager pour la réalisation du projet s'élevait à 38 MF (5,8 Millions d'euros), ce qui portait le montant estimé de la mission CSPS à 228 000 F (34 758 euros) en 1996.

La mission de coordonnateur de sécurité et de protection de la santé ne figure pas parmi les attributions que le maître d'ouvrage pouvait, en application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-70 du 12 juillet 1985 (loi MOP), confier par mandat, sans mise en concurrence, à la SEM Citadis. Ainsi, une mission CSPS est considérée comme une prestation de services, soumise à concurrence, qui doit donner lieu à la conclusion d'un contrat particulier.

En outre, le décret n° 94-1159 du 26 décembre 1994 relatif à l'intégration de la sécurité lors des opérations de bâtiment ou de génie civil confirme, en son article R. 238-16, que la mission du CSPS " fait l'objet de contrats spécifiques écrits. Elle est rémunérée distinctement ". Quelques précisions ont encore été apportées par une circulaire de la DRT d'avril 1996 qui précisait en outre que la mission de coordination est un contrat de prestation intellectuelle conclu entre le maître d'ouvrage et le prestataire.

Dès lors, cette prestation devait faire l'objet d'un marché soumis au Code des marchés publics.

Cependant, au vu de son montant prévisionnel, inférieur à 300 000 F, ce marché a été passé sans procédure formalisée conformément aux dispositions de l'article 321 du Code des marchés publics alors en vigueur. Néanmoins, il était loisible au maître d'ouvrage de le passer après mise en concurrence, dans un souci de transparence et de gestion efficiente des deniers publics.

Le programme de l'opération confié au mandataire

L'article 3 de la loi n°85-704 précitée impose au maître d'ouvrage de déterminer le programme de l'opération qu'il projette, sans classer cette attribution parmi celles qu'il peut éventuellement déléguer à son mandataire. Par contre, il lui est possible de confier cette prestation à un tiers en application de l'article 2 la même loi. L'articulation des articles 2 et 3 de la loi précitée permet d'opérer une distinction nette entre les attributions que peut déléguer un maître d'ouvrage public, grâce à une convention de mandat, et les attributions qui peuvent être confiées à un tiers par le

biais d'un contrat d'études, distinct de la convention de mandat. Or, au cas présent, la convention de mandat signée par le président du CASDIS et par le directeur de la SEM Citadis prévoit, en son article 3, que cette dernière " assiste le maître d'ouvrage pour l'élaboration du programme technique détaillé et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle ".

Le programme de l'opération de Fontcouverte se décompose en trois documents (une note de synthèse, un programme de construction et des prescriptions techniques) qui ont été rédigés par la SEM Citadis. Il semblerait, par conséquent que, conformément à ce qu'affirme l'ordonnateur, " le maître de l'ouvrage a bien confié des études, sans déléguer l'élaboration du programme, à la SEM Citadis ".

Néanmoins, il apparaît à la Chambre que ces informations émanant de l'ordonnateur ne sont pas corroborées par le mandataire. En effet, si, selon les propres termes de l'ordonnateur, la SEM Citadis a bien assisté le maître de l'ouvrage dans l'élaboration du programme de l'opération, la présidente de Citadis affirme pour sa part qu'elle n'a apporté qu'une assistance matérielle, à savoir la mise en page, le montage et la reprographie des documents à présenter au Conseil d'Administration du SDIS. La Chambre se trouve alors dans l'impossibilité de se prononcer sur la nature réelle des prestations effectuées par Citadis.

D'autre part, conformément au droit applicable, ces prestations d'assistance effectuées par la SEM auraient dû faire l'objet d'un marché distinct de la convention de mandat et soumis à la réglementation relative aux marchés publics. En contrepartie de cette mission, Citadis a perçu une rémunération de 100 000 F. Ce montant ne dépassant pas le seuil de 300 000 F qui déclenchait une procédure formalisée de passation d'un marché, le maître d'ouvrage l'a confié à Citadis sans mise en concurrence préalable. Comme déjà évoqué précédemment, le SDIS dans un souci de transparence et d'utilisation efficiente des deniers publics avait la possibilité d'opter pour une mise en concurrence préalablement à la passation d'un tel contrat.

La convention de mandat contient des éléments de maîtrise d'oeuvre

L'article 4 de la convention de mandat prévoit que les études d'avant-projet sommaire sont confiées à Citadis, ce qui est contraire à la loi n°85-704 précitée (loi MOP) et à son décret d'application n°93-1268 du 29 novembre 1993. En effet, ces études ne figurent pas parmi la liste limitative des attributions citées à l'article de la loi MOP, que peut confier un maître d'ouvrage à son mandataire. Par ailleurs, selon le décret d'application cité ci avant, les études d'avant-projet constituent l'un des éléments qui composent la mission de base en matière de maîtrise d'oeuvre relative à des bâtiments. Cette mission de base doit, selon l'article 7 de loi MOP, faire l'objet d'un contrat unique. En d'autres termes, il est illégal de confier un élément isolé de mission de maîtrise d'oeuvre à un prestataire. Ce dernier, en effet, doit être titulaire d'une mission complète. Par conséquent, la SEM Citadis ne pouvait se voir confier l'élément isolé " avant-projet sommaire ", sans être titulaire d'un contrat de maîtrise d'oeuvre.

En outre, la Chambre constate que le SDIS a passé un marché de maîtrise d'ouvrage, avec une équipe de prestataires, dont l'acte d'engagement prévoit, en son article 3, que l'avant-projet sommaire sera réalisé par ces prestataires. On pourrait penser que cet élément de mission a donné lieu à deux rémunérations, ce qui aurait induit un premier versement à Citadis puis un second à l'équipe de maîtrise d'ouvrage.

Cette situation, qui pourrait être assimilée à un double paiement si le bénéficiaire était la même personne, se retrouve au travers de différentes autres clauses de la convention de mandat. En effet, certaines missions prévues par la convention de mandat sont des éléments de missions de maîtrise d'ouvrage. L'article 15 de la convention de mandat, intitulé " Missions de la société ", indique que " le maître d'ouvrage donne mandat à Citadis pour exercer en son nom et pour son compte les attributions suivantes :

1/ " Préparation des dossiers destinés aux autorités administratives (permis de construire, permis de démolir, assistance au montage des dossiers de financement et de subventions, enquêtes diverses,...) ". Ces prestations correspondent à des éléments de la mission de base d'un contrat de maîtrise d'ouvrage, décrits par les articles 4-III et 13-III du décret n°93-1268 précité.

2/ " Préparation de la consultation des entreprises (publicité, commission d'agrément et de choix des entreprises, etc, ...) ; mise au point des dossiers d'appel à la concurrence ; suivi et vérification de la mise au point des marchés et avenants de travaux avec les entreprises choisies ". Ces prestations correspondent à des éléments de la mission de base d'un contrat de maîtrise d'ouvrage, décrits à l'article 6 du décret précité.

3/ " S'assurer, auprès des entreprises, pendant la période de garantie de parfait achèvement, de la suite donnée aux observations et réserves formulées lors de la réception ". Ces prestations correspondent à des éléments de la mission de base d'un contrat de maîtrise d'ouvrage, décrits à l'article 11-b du décret précité.

De même, les articles 3 et 4 de la convention de mandat confiaient à Citadis le soin d'effectuer :

- les levés topographiques,
- les enquêtes,
- la reconnaissance de sols et sondages,
- et la réalisation des maquettes.

Les missions énoncées ci-dessus ont été confiées au mandataire puis ont ensuite été effectuées par le maître d'ouvrage.

Ce doublement de prestations ne peut être atténué par l'article 12 de la convention de mandat dont la portée ne vise qu'à réaffirmer les principes de droit. Ainsi, l'article 12 stipule que " les rôles respectifs des maîtres d'ouvrage et de la société sont définis par référence à la réforme des marchés publics d'ingénierie et d'architecture, la société étant mandataire du maître de l'ouvrage, suivant les conditions définies dans la présente convention. La mission de la société ne constitue pas, même partiellement, une mission de maîtrise d'ouvrage. Cette dernière sera assurée par les architectes et les bureaux d'études qui en assumeront toutes les attributions et responsabilités ". Il s'avère que les autres clauses de la convention, énoncées précédemment, contredisent les dispositions de cet article 12. La convention de mandat confie bien une mission partielle de maîtrise d'oeuvre à la SEM Citadis et non un simple contrôle des prestations effectuées par le maître d'ouvrage.

Si le maître d'ouvrage souhaitait qu'un prestataire contrôle les documents élaborés par l'équipe de maîtrise d'oeuvre, il ne devait pas, pour autant, lui confier des éléments de mission relatifs à l'APS, à la préparation des dossiers administratifs, à l'appel d'offres ou à l'assistance pendant l'année de garantie de parfait achèvement. En effet, en agissant de la sorte, le maître d'ouvrage est à l'origine d'un surcoût dû aux deux paiements effectués pour des études en théorie identiques. Il ressort de ces éléments que le contenu de la convention de mandat dépasse largement le cadre fixé par la loi n°85-704 précitée. Certaines clauses de cette convention confient de véritables prestations de maîtrise d'ouvrage au mandataire, ce qui n'est pas conforme au droit applicable en la matière.

Le fait que le SDIS ait confié des compétences particulièrement étendues à la SEM Citadis pourrait s'expliquer en partie par la faiblesse des effectifs de ce dernier et par l'absence de service " bâtiment " interne au SDIS à l'époque.

Citadis a été rémunéré pour des prestations effectuées sans mandat

L'avenant du 27 novembre 1996 à la convention de mandat a été passé pour permettre à Citadis d'assister le SDIS lors de l'acquisition du terrain sur lequel allaient être construits les locaux de l'Etat major. L'article 3 de l'avenant prévoit qu' " en contrepartie de sa mission de négociation foncière, Citadis percevra une rémunération égale à 3,5 % HT du prix d'acquisition ".

En premier lieu, la Chambre relève que la passation de cet avenant n'a pas été autorisée par le CASDIS. En effet, la délibération du 25 novembre 1996 ne constitue pas une autorisation de passer un avenant à la convention de mandat puisqu'elle mentionne : " La commission, après en avoir délibéré (...) donne un avis favorable à l'acquisition d'un terrain et autorise le président à signer l'ensemble des documents afférents. " Ces termes, trop généraux, ne constituent pas une autorisation expresse de l'assemblée délibérante de passer un avenant à la convention de mandat. Pour ce faire, la délibération aurait dû indiquer quel était l'objet précis de cet avenant, c'est-à-dire une mission de négociation foncière confiée à Citadis, et mentionner la rémunération afférente à cette nouvelle mission, c'est-à-dire une rémunération égale à 3,5 % HT du prix

d'acquisition. Ces informations devaient être communiquées à l'assemblée délibérante afin qu'elle autorise la signature de l'avenant en toute connaissance de cause et, en particulier, afin qu'elle en mesure l'incidence financière. Or, tel n'est pas le cas de cette délibération qui ne constitue qu'une autorisation de signer les actes notariés à venir, relatifs à l'acquisition du terrain.

En second lieu, l'ordonnateur nous fait part d'une information curieuse : " Le directeur départemental des services d'incendie et de secours avait, le 22 octobre 1996, adressé au Directeur des services fiscaux une demande d'avis du domaine sur le montant de l'acquisition du terrain le 22 novembre, à la suite duquel le domaine considérait que la valeur vénale du terrain à acquérir s'élevait à 2 800 000 francs. A la signature de cet avenant, ce prix était déjà fixé sur les recommandations des services fiscaux. En effet, une promesse unilatérale de vente était déjà signée entre le propriétaire et le mandataire du maître de l'ouvrage pour un montant de 2 800 000 francs depuis le 9 septembre 1996. " Il ressort de ces éléments que Citadis a mené les négociations, qui constituent l'objet de l'avenant, deux mois et demi avant de signer ce dernier. Il s'agit là, par conséquent, d'un avenant rétroactif et, de ce fait, illégal qui rémunère une mission accomplie plusieurs mois avant sa passation.

Compte tenu de tous ces éléments et notamment de l'absence de support juridique à cet avenant, à savoir une délibération préalable autorisant expressément sa passation, la Chambre considère que l'ordonnateur n'était pas autorisé à signer cet avenant et, par conséquent, que CITADIS a perçu une rémunération qui ne lui était pas due.

Le jury n'a pas analysé les candidatures lors du concours de maîtrise d'œuvre

L'article 314 ter du Code des marchés publics (C.M.P.) alors en vigueur dispose que " la liste des candidats admis à concourir est arrêtée par l'autorité compétente après avis d'un jury (...). Le jury dresse un procès-verbal dans lequel il relate les circonstances de son examen et formule son avis motivé ". Or, aucune motivation n'apparaît dans le procès-verbal du jury établi le 2 février 2000. Ce document se borne à comptabiliser le nombre de suffrages en faveur des différents candidats sans tenir compte des critères imposés par l'avis d'appel public à la concurrence, à savoir : les références et les compétences de chaque équipe de maîtres d'œuvre ainsi que la qualité architecturale des réalisations présentées dans chaque dossier de candidature. Le jury ne pouvait faire l'économie d'émettre un avis express et motivé sur chacune de ces candidatures.

Par conséquent, le jury n'a respecté ni les dispositions de l'article 314 ter du C.M.P., ni le principe de transparence qui doit présider à la passation de tout marché public.

L'autorité compétente n'a pas arrêté la liste des candidats admis à concourir

Ce n'est pas l'autorité compétente qui a arrêté la liste des candidats à concourir comme le prévoient pourtant les dispositions de l'article 314 ter. En effet, bien que le président du CASDIS soit à la fois " personne responsable du marché " et " président du jury ", il aurait dû prendre un

arrêté particulier pour lister les candidats admis à concourir, afin de respecter les dispositions précises des textes.

Le procès-verbal d'analyse des candidatures

Le procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 12 février 2000 motive l'élimination de certains candidats, indique que certaines offres sont irrecevables et déclare certains lots infructueux. Ce procès-verbal renvoie à deux documents non signés par les membres de la commission d'appel d'offres : le premier enregistre les pièces contenues dans la première enveloppe ; le second enregistre les pièces contenues dans la seconde enveloppe. Bien que ce renvoi soit explicite, il aurait été souhaitable que ces deux dernières pièces soient visées par l'ensemble des membres de la commission d'appel d'offres présents afin de lever toute ambiguïté éventuelle quant au respect des dispositions du CMP alors en vigueur. La réglementation octroie en effet des compétences limitatives et très précisément définies à chacun des organes intervenant dans le déroulement d'une procédure d'achat public.

Le lot n°20

Le lot 20 " Voirie et réseaux divers " (V.R.D.) a été attribué à l'entreprise Colas, pour un montant qui est décomposé comme suit :

- offre de base : 3 028 447 F H.T.

- 6 options : 1 137 608 F H.T.

- total : 4 166 055 F.H.T., soit 4 982 242 F T.T.C.

- estimation : 3 950 000 F T.T.C.

Il s'agit, dans un premier temps de définir la notion d' " option " qui ne doit pas être confondue avec celle de " variante ". La variante est expressément prévue par le Code des marchés publics (CMP) et consiste en une modification, à l'initiative du candidat, de certaines spécifications techniques des prestations décrites dans le cahier des charges. L'option, quant à elle, n'est pas prévue par le CMP mais constitue une pratique par laquelle les acheteurs publics prévoient des solutions complémentaires au cahier des charges de base. L'option doit obligatoirement faire l'objet d'une proposition de la part des candidats sous peine de voir leur candidature rejetée. Par contre, l'acheteur est libre d'attribuer ou non ces options. L'acheteur public n'étant pas tenu de conserver les options, ces dernières concernent des prestations qui ne sont pas absolument nécessaires à la satisfaction des besoins initiaux exprimés dans le marché. Les options constituent des compléments qui, sans être indispensables, seraient susceptibles d'apporter un confort supplémentaire aux besoins initiaux exprimés par l'acheteur public. Au cas présent, sur les six options relatives aux parkings, à l'aire de manoeuvre, à la réfection des trottoirs ainsi qu'au

parcours sportif, seulement deux d'entre elles ont finalement été retenues. Ce faisant, la commission d'appel d'offres a attribué le marché pour un montant supérieur de un million de francs à l'estimation, d'une part, et le montant total des options représente plus du tiers du montant de l'offre de base, d'autre part.

Le fait que le SDIS ait défini un nombre élevé d'options, six au total, et que le volume financier des options finalement retenues soit élevé, tend à démontrer que les besoins en V.R.D. n'ont pas été précisément définis préalablement à l'appel à concurrence. L'article 272 du C.M.P. prévoit pourtant que " La collectivité ou l'établissement est tenu de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance des prestations qui font l'objet des marchés avant tout appel à la concurrence ou à la négociation. "

L'avenant n° 1 aux marchés de travaux a été irrégulièrement passé par la SEM Citadis

Lors de l'appel d'offres initial, le lot " ascenseur " a été déclaré infructueux et relancé par marché négocié. L'ensemble des autres lots ayant, entre temps, fait l'objet d'un acte d'engagement unique, un avenant n°1 a été signé afin d'intégrer le lot " ascenseur " dans ce dernier. Or, le mandataire du maître d'ouvrage ne peut régulièrement souscrire un marché au nom et pour le compte de la collectivité sans y avoir été autorisé par une délibération de l'assemblée délibérante. Au cas particulier, ni la conclusion du marché négocié ni la passation de l'avenant n'ont été autorisées par l'assemblée délibérante du SDIS. Par conséquent, il semblerait d'une part que la SEM Citadis ait outrepassé ses pouvoirs de mandataire dans le cadre de la négociation de cet avenant et, d'autre part, que le SDIS n'ait pas adopté les mesures adéquates, dès lors qu'il avait pris connaissance de cette anomalie, pour régulariser la situation.

L'avenant n° 2, passé pour certains lots, ne repose sur aucun support juridique

Les travaux ont été répartis en vingt et un lots dont il s'agit tout d'abord de déterminer les modalités d'attribution. En effet, les avis de publicité relatifs à l'appel d'offres ouvert puis au marché négocié indiquent que les candidats peuvent " soumissionner pour un ou plusieurs lots, ces derniers étant attribués séparément. La constitution d'un groupement d'entreprises conjoint à l'issue de la consultation est imposée. " L'article 1 de l'acte d'engagement indique que les " entrepreneurs sont groupés conjoints. " Chaque lot étant attribué séparément aux candidats, qui ont ensuite été contraints de se grouper conjointement, la Chambre considère que chacun de ces lots a donné lieu à un marché particulier.

Le 21 mars 2002, la SEM Citadis a signé un avenant n° 2, concernant tous les lots, avec le mandataire du groupement d'entreprises titulaire des marchés, en vue de prendre en compte :

- le changement de raison sociale de deux entreprises ;
- divers travaux liés aux demandes d'adaptations ou de modifications formulées par les futurs

utilisateurs ;

- l'interruption de travaux liée à la grève des sapeurs-pompiers. Cette grève a, de plus, obligé le SDIS à modifier son autorisation de programme ;

- les travaux supplémentaires engendrés par des aléas sur la nature du sol, rencontrés au cours de la réalisation des fondations profondes.

L'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 prévoit que : " tout projet d'avenant à un marché de travaux (...) entraînant une augmentation du montant global supérieur à 5 % est soumis à la commission d'appel d'offres. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis ". Il résulte de cet article que l'avis préalable de la commission d'appel d'offres puis la délibération de l'assemblée délibérante sont obligatoires, quel que soit le montant initial du marché, en cas d'avenant entraînant une augmentation supérieure à 5 % de ce montant initial.

Au cas présent, cette augmentation s'apprécie lot par lot puisque chaque lot a donné lieu à un marché distinct. Les lots suivants n'ont pas été soumis à la commission d'appel d'offres : lot 2 (augmentation de 10,32 %) ; lot 3 (augmentation de 10,09 %) ; lot 9 (augmentation de 6,18 %) ; lot 18 (augmentation de 7,2 %) et lot 21 (augmentation de 17,34 %). De plus, la délibération du 11 mars 2002 par laquelle le Conseil d'administration " autorise son président à signer en son nom et pour son compte tout document nécessaire à la modification de l'autorisation de programme (avenant aux marchés signés notamment) " ne peut valablement être considérée comme une autorisation de passer les avenants en cause puisque le CASDIS n'a pas eu communication de l'avis de la commission d'appel d'offres. Par ailleurs, il est difficilement concevable que l'assemblée délibérante autorise son président à signer des avenants dont elle ne connaît ni l'objet précis ni le montant exact.

En définitive, le coût de réalisation de l'opération a largement dépassé le budget prévisionnel tel qu'il avait été défini en octobre 1999 (+24 %). En outre, ni le coût d'entretien, ni le coût d'exploitation des nouvelles installations n'ont été préalablement évalués. Par ailleurs, il apparaît au travers du déroulement de l'opération que le maître d'ouvrage, en l'occurrence le SDIS, s'est dessaisi d'une partie trop large de ce dossier, au profit de la SEM Citadis qui a outrepassé ses compétences.

Le Président de section doyen,

Christian BESOMBES