



Chambre régionale des comptes
de Poitou-Charentes

Le président

Poitiers, le 6 août 2007

REF. : GD N° 632

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion du service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres, arrêté par la chambre régionale des comptes le 10 mai 2007, vous a été notifié le 2 juillet 2007.

En application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, vous pouviez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

En l'absence de réponse de votre part dans ce délai, je vous prie de trouver ci-joint le rapport d'observations définitives tel qu'il vous a été transmis le 2 juillet 2007.

Ce rapport devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

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

P.J. : 1 rapport

Le président par intérim

Jean-Claude WATHELET

Monsieur le Président
Service départemental d'incendie secours des Deux-Sèvres
100, rue de la gare
79185 CHAURAY Cedex

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

GESTION DU SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS DES
DEUX-SEVRES (SDIS 79)

SEANCE DU 10 MAI 2007

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 septembre 2006 avec le président du SDIS 79.

Lors de sa séance du 19 octobre 2006, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 14 décembre 2006.

La réponse du président est parvenue à la chambre le 13 février 2007.

Lors de sa séance du 10 mai 2007, la chambre a arrêté les observations définitives relatives à l'organisation, l'activité, la départementalisation et la situation financière.

SOMMAIRE

I - L'organisation du SDIS 79.....	3
A- La direction	3
B- L'organisation opérationnelle.....	4
C- Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)	5
D- La formation.....	5
II – L'activité du SDIS 79	6
A- L'évolution des missions	6
B- La répartition des interventions par centres de secours	7
C- Le régime de service des sapeurs pompiers professionnels	9
III - La départementalisation du SDIS 79.....	10
A- L'intégration des personnels	10
B- L'intégration des centres de secours.....	11
C- Le coût de la réforme	11
IV – Situation financière	12
A- Les résultats.....	12
B- Le financement du service	12
C- Les indicateurs de gestion et l'évaluation des coûts.....	13

Le Service d'Incendie et de Secours des Deux –Sèvres (SDIS 79)

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont, aux termes de l'article L 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

- 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile
- 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;
- 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »

Le directeur départemental des services d'incendie et de secours est un officier supérieur des sapeurs-pompiers professionnels. Il est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat pour les domaines relevant de la direction opérationnelle du corps départemental, de la prévention et de la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie. Il est, d'autre part, placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du SDIS pour la gestion administrative et financière.

Depuis 1996, les SDIS ont connu de profondes mutations tant en ce qui concerne leur organisation que leur financement.

En premier lieu, la loi du 3 mai 1996 a transformé les SDIS en établissements publics autonomes communs aux départements, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. Le président est élu par le conseil d'administration du SDIS, majoritairement composé de représentants du département. D'autre part, cette même loi a substitué à une organisation communale ou intercommunale une structure départementale qui impliquait, dans un délai de cinq ans, le transfert vers un corps départemental des personnels et matériels jusqu'alors gérés par les communes ou les EPCI.

Dans le département des Deux-Sèvres, le corps départemental des sapeurs-pompiers a été institué avant la loi de 1996. En effet, dès 1972, un règlement organise le SDIS 79 et définit le corps départemental constitué du cadre des sapeurs pompiers professionnels et de celui des pompiers volontaires.

En second lieu, depuis 2002, les contributions des communes et des EPCI au budget du SDIS sont figées et connaissent une augmentation limitée à l'indice des prix à la consommation ; le conseil général est dès lors amené à financer, outre sa contribution, toute charge nouvelle du SDIS. A partir de 2010, le département devient l'unique financeur du SDIS après qu'un prélèvement équivalent à la contribution de l'exercice précédent des communes et des EPCI soit opéré sur leurs propres dotations et que son équivalent soit reversé au département sous forme de dotation globale de fonctionnement.

Dans le cadre de l'examen de la gestion du SDIS 79, la chambre s'est efforcée d'apprécier l'organisation du service, l'activité des personnels et les conditions de la départementalisation des services dans le département des Deux-Sèvres ; elle a enfin examiné la situation financière de l'établissement public.

I - L'organisation du SDIS 79

A- La direction

La direction départementale comprend l'Etat Major composé de cinq groupements fonctionnels, deux groupements dédiés à l'administration et au service de santé, et le groupement territorial en lien avec les unités opérationnelles.

Parmi les groupements relevant de l'Etat Major, le groupement « opérations et transmissions » a en charge le centre de traitement de l'alerte (CTA) et le centre opérationnel d'incendie et de secours (CODIS).

Le CTA est l'organe unique de réception des demandes de secours pour l'ensemble des communes des Deux-Sèvres. Il reçoit 130 000 appels par an dont 15 000 concernent réellement des demandes de secours. Il déclenche les moyens les plus appropriés conformément au règlement opérationnel. Il est, le cas échéant, aidé par le CODIS en cas de sinistre nécessitant une coordination des moyens.

Outre le 18, le CTA réceptionne le numéro d'urgence international «112». Ce service du SDIS 79 et le centre de réception et de régulation des appels du SAMU se tiennent mutuellement informés des appels qui leur parviennent et des opérations en cours. La répartition, depuis 2000, des interventions entre le SDIS et le SAMU est conventionnellement établie. Cette convention, pour associer les ambulanciers privés, doit être actualisée comme le préconise la circulaire du 29 mars 2004 (Ministère de l'Intérieur, n° 151). Cette démarche d'actualisation a été lancée par le SDIS 79 en 2005 : le service a estimé que les propositions des ambulanciers privés n'étaient pas recevables. Le processus d'actualisation est toujours en cours après une dernière réunion intervenue en décembre 2006.

La veille du CTA est assurée par quatre sapeurs pompiers professionnels (SPP) ou volontaires (SPV) dont un sous-officier SPP, chef de salle dont le statut doit être maintenu.

L'option de confier le traitement de l'alerte à des SPP plutôt qu'à des opérateurs civils spécialement formés à cette mission est financièrement plus coûteuse. Sur la base d'un coût annuel de 45 000 € pour un SPP et de 30 000 € pour un opérateur civil et dans la mesure où la permanence du service requiert 15 personnes pour l'assurer, le choix de sapeurs pompiers professionnels au lieu d'opérateurs civils représente un coût supplémentaire de 220 000 € par an.

Le SDIS 79 estime que le choix de SPP permet de préserver ceux d'entre eux présentant une difficulté opérationnelle temporaire et qu'en raison d'un taux d'absentéisme particulièrement faible, ce redéploiement de personnel permet en réalité une économie supérieure à l'option du recours à des opérateurs civils.

Il n'en demeure pas moins qu'en cas de remise en cause du régime d'équivalence des temps de service des SPP, le recours à des personnels civils pour les postes d'opérateurs mérite d'être réexaminé.

B- L'organisation opérationnelle

Les centres d'incendie et de secours, répartis dans le département, constituent l'ossature opérationnelle du groupement territorial. Ils sont créés et classés par arrêté préfectoral en centre de secours principal (CSP), centre de secours (CS) ou centre de première intervention (CPI) selon leur capacité de réponse opérationnelle.

Par arrêté conjoint du préfet et du président du SDIS 79 du 21 mai 2001 portant organisation du corps départemental des sapeurs pompiers des Deux-Sèvres, ce dernier est ainsi réparti sur l'ensemble du territoire départemental :

1 CSP à Niort.

5 CS à Bressuire, Melle, Parthenay, Saint Maixent l'Ecole et Thouars.

25 CPI intégrés aux unités précédentes à raison de 4 ou 5 par CS ou CSP.

A ces unités, il convient d'ajouter 40 CPI non intégrés au corps départemental mais qui sont néanmoins coordonnés par le groupement territorial.

Le groupement territorial est subdivisé en six unités dénommées compagnies regroupant chacune un CSP ou un CS et 4 ou 5 CPI intégrés.

Cette organisation ne paraît cependant ni rationnelle ni économe des fonds publics. Au regard de la population du département des Deux-Sèvres et de l'activité du SDIS (cf. infra), le découpage du territoire départemental en six compagnies est une forme de déconcentration contraire à l'esprit de la réforme de 1996 qui a également permis de conserver l'organisation antérieure.

Alors que le SDIS 79 avait mis en place, dès 1972, une démarche de départementalisation, il n'est pas parvenu à alléger le réseau des unités opérationnelles et il a dû instituer ce niveau de liaison intermédiaire.

Cette situation illustre la difficulté de réorganiser l'implantation des centres de secours, qui résulte de l'histoire communale, et de remettre en cause l'affectation des sapeurs pompiers professionnels.

Certes, la compagnie a été conçue comme un relais de la direction pour animer, coordonner et contrôler l'ensemble des unités placées sous son autorité. Il n'en demeure pas moins que cette organisation est coûteuse en personnel d'encadrement (1 commandant, 4 capitaines et 1 lieutenant).

Le SDIS 79 étudie actuellement les conséquences financières d'une organisation du service fondée sur la création de deux groupements territoriaux. Selon cette étude, le redéploiement

du personnel d'encadrement permettrait de réaliser cette nouvelle organisation à coûts quasiment constants.

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

Le SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS. Il doit permettre d'évaluer l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques et de fixer les priorités dans l'organisation territoriale des moyens.

Ce document de planification, qui devait être arrêté avant le 3 mai 1998, a été élaboré en 1999 et arrêté le 2 février 2000.

Le SDACR a été un document de référence pour élaborer les règlements et les actes de planification nécessaires au fonctionnement du service. Il a ainsi contribué à un nouveau classement des centres de secours et au regroupement de certains CPI ainsi qu'à la formation des SPV qui en relevaient, au recrutement de SPP et à la confection d'un plan de formation, mis en application en juin 2000.

Le SDACR de 2000 a fait l'objet d'une évaluation en 2004, actualisée en 2005. Outre une évaluation financière du coût des mesures inspirées par le premier SDARC (2 M €), ce bilan a mis implicitement en évidence que les orientations du SDARC de 2000 visaient davantage à améliorer l'organisation et les moyens du SDIS qu'à préciser les risques connus et les moyens prévus ou à prévoir pour les couvrir.

Un nouveau SDACR a été élaboré en 2005. Après avoir constaté que les capacités d'intervention du SDIS 79 étaient satisfaisantes, le SDACR 2005 préconise de recentrer le SDIS sur ses missions, d'adapter la tarification de ses interventions facultatives, de poursuivre l'intégration des corps communaux (un troisième protocole d'intégration devrait prendre effet courant 2007) ou d'améliorer l'effectif à la garde.

Les pistes d'amélioration du service contenues dans ce dernier SDARC ne sont cependant pas accompagnées des moyens à allouer.

Pour le SDIS 79, ces pistes d'amélioration seront déclinées de façon opérationnelle dans les plans d'actions tels que notamment le plan d'équipement ou le plan d'implantation des centres de secours. D'autre part, des études sont conduites en vue de l'optimisation des effectifs et la mise en place, en 2007, d'un nouveau logiciel de l'alerte devrait permettre d'améliorer la disponibilité de l'alerte.

D- La formation

Les obligations statutaires, le renouvellement des personnels, l'efficacité des interventions et la responsabilité qui pèse sur le service conduisent le SDIS à organiser pour les SPP et les SPV une formation adaptée et spécialisée selon les missions et les risques.

En 2000, le SDIS 79 s'est doté d'un plan de formation qui arrive à échéance en 2007. Il assure une grande partie des formations dans son école départementale.

Le SDACR 2005 présente le bilan de la formation ; ce dernier fait état d'une nette amélioration : ainsi en 2004, 9182 journées stagiaires ont été réalisées contre 7830 en 2003.

Depuis 1998, le SDIS 79 dispose d'une école départementale d'incendie et de secours (EDIS) qui dispense également des formations à l'intention des stagiaires n'appartenant pas au corps départemental. Les formations spécialisées font l'objet d'une planification zonale sous l'égide de l'Etat Major de la zone sud-ouest

Un réel effort est fait pour en suivre l'activité et la situation financière. Les résultats dégagés présentent des excédents au titre des exercices 2003 à 2005. Cependant, les coûts de cette activité ne comprennent pas les vacations servies aux formateurs, ce qui en altère les résultats. Par ailleurs, il serait utile qu'il soit procédé à l'évaluation du coût par stagiaire. Cela permettrait au SDIS 79 de s'assurer de la pertinence des tarifs pratiqués à l'intention des stagiaires étrangers au SDIS.

II – L'activité du SDIS 79

L'activité du SDIS 79 a été examinée sous trois aspects : l'évolution des missions, la répartition des interventions par centre et le régime de service des sapeurs pompiers professionnels.

A- L'évolution des missions

Bien que classé en 3^{ème} catégorie depuis 2004, le niveau d'activité du SDIS 79 est plus proche de celui constaté en moyenne dans les SDIS de 4^{ème} catégorie

Sur la période 1998 à 2005, l'activité du SDIS 79 est assez régulière.

Interventions du SDIS 79	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	4ème cat.	3ème cat.
									2003	2003
Incendies	1 849	1 472	1 492	1 641	1 794	1 750	1 574	1 828	1 890	3 257
Accidents de la circulation	2 282	2 200	2 241	2 255	2 127	2 006	1 821	1 931	1 809	2 842
Secours à victimes	6 347	5 741	5 558	6 296	8 024	7 404	7 974	8 656	8 462	16 004
Opérations diverses	5 794	4 720	4 027	3 219	3 445	4 092	4 677	3 018	3 501	4 661
Total des interventions	16 272	14 133	13 318	13 411	15 390	15 252	16 046	15 433	15 662	26 764

Source : SDIS 79, SDACR 2005 et déclaration 2005 au Ministère de l'Intérieur (DDSC)

Après une baisse sensible au cours des années 1999-2001, le nombre d'interventions a progressivement augmenté pour tendre vers les 16 000 annuelles.

La répartition par nature des interventions observée en Deux-Sèvres est proche de la moyenne nationale en fin de période. On peut cependant noter un nombre relativement important d'opérations diverses qui ne relèvent pas du cœur de métier du SDIS. En 2005, les efforts engagés pour limiter ce type d'intervention sont perceptibles.

Ces opérations diverses concernent principalement les sorties pour animaux. La chambre a évalué à 567 € le coût moyen d'une sortie relevant des opérations diverses si bien que le

SDIS 79 a, par exemple, supporté pour ce type d'intervention une charge globale de 1,810 M € en 2004 (3193 sorties pour animaux) qui a été réduite à 1 M € en 2005.

Ces opérations diverses, pour l'essentiel facultatives pour le SDIS 79, représentent près de 2,2 M € en 2005; de la sorte, le tarif des prestations (62,77 € pour un nid d'insectes ou 156,63 € pour le sauvetage d'un animal) applicable à partir de 2006 apparaît très en deçà du coût réel supporté par le service.

En se fondant sur un échantillon de 16 SDIS comparables en termes de population couverte, le SDIS 79 estime que son activité est très proche des moyennes constatées par grandes familles d'intervention à l'exception des interventions diverses. Ce constat a conduit le SDIS 79 à limiter ce type d'intervention en 2005 et à revoir à la hausse les tarifs des prestations facultatives.

B- La répartition des interventions par centres de secours

Anciennement communaux, les centres de secours sont répartis sur l'ensemble du territoire départemental. Cette organisation n'a pas été remise en cause à l'exception de la fermeture d'un seul CPI en 1999.

La répartition des sorties est récapitulée dans le tableau qui suit :

Répartition des sorties par centres ¹	2003	2004	2005	MOYENNE	MOY JOUR /	PART
1 CSP, 5 CS (Cie) et l'Etat-Major	10 677	10 907	11 544	11 043	30,3	57%
26 CPI intégrés (CIS)	6 936	7 047	6 918	6 967	19,1	36%
22 CPI non intégrés	1 204	1 393	1 516	1 371	3,8	7%
TOTAL	18 817	19 347	19 978	19 381	53,1	100%

Source : SDIS 79, statistiques du nombre de sorties par centre.

NB : une intervention peut entraîner plusieurs sorties.

Les six unités, sièges de compagnie, effectuent en moyenne 30 sorties par jour et près de 60% de l'activité opérationnelle du SDIS 79 ; le CSP de Niort assurant à lui seul le quart des sorties.

Afin d'affiner l'activité des personnels, un échantillon composé des six principales unités (1 CSP et 5 CS) et des quatre CPI intégrés les plus actifs a été examiné à partir des données communiquées par le SDIS 79 pour l'année 2005.

Ces données sont récapitulées dans le tableau qui suit :

**CHAMBRE REGIONAL DES COMPTES
DE POITOU-CHARENTES**

Echantillon (données 2005)		Effectifs		Nombre de sorties					SP mobilisés		heures effectuées	
CIS	Type	SPP	SPV hors SSSM	Secours victimes	Feux	Accidents circulation	Sorties diverses	Total	SPP	SPV	SPP	SPV
Niort	CSP (Cie)	67	130	3006	616	704	853	5179	16685	6171	13987	8152
Thouars	CS (Cie)	22	72	788	238	224	234	1484	3404	3986	3314	6076
Parthenay	CS (Cie)	21	90	731	216	174	229	1350	3002	2942	3501	5599
St Maixent l'Ecole	CS (Cie)	22	74	645	178	238	269	1330	2805	2955	3682	4993
Bressuire	CS (Cie)	20	79	659	212	216	187	1274	3010	2650	2747	3888
Melle	CS (Cie)	17	60	352	168	153	163	836	1688	2339	2110	3940
Mauze sur le M.	CPII (CIS)	0	30	283	59	46	42	430	0	2676	0	4094
Cerizay	CPII (CIS)	0	30	218	53	48	45	364	0	2515	0	3341
Chef Boutonne	CPII (CIS)	0	26	206	53	38	51	348	0	2225	0	3690
Secondigny	CPII (CIS)	0	17	128	46	44	37	255	0	1579	0	2533
Total échantillon		169	608	7016	1839	1885	2110	12850	30594	30038	29340	46307
Total SDIS 79			1855	10648	3125	2872	3333	19978	nd	nd	148 604	
Part échantillon			33%	66%	59%	66%	63%	64%	nd	nd	51%	

Sources : SDIS 79, déclaration 2005 au Ministère de l'Intérieur (DDSC) et données recueillies au cours de l'instruction)

NB : par SP mobilisés, il faut entendre les SP figurant sur l'ensemble des rapports de sortie.

L'analyse de cet échantillon montre la contribution importante des SP volontaires dans la mobilisation des personnels. Leur niveau de mobilisation est en effet identique, en valeur absolue, à celui des SPP.

S'agissant des heures effectuées en activités opérationnelles, la durée moyenne par sortie est de 1H pour les SPP et 1,5H pour les SPV. Cet écart résulte pour l'essentiel de la disponibilité des SPP dont le régime de service entraîne la présence continue à la caserne.

L'activité mesurée en nombre de sorties annuelles par SPP révèle une grande disparité : on observe en effet au CSP de Niort un nombre de sorties de 247 par SPP alors que les SPP des centres de secours ont une activité plus réduite de l'ordre de 150 sorties par an à l'exception notable du CS de Melle où l'activité ressort à seulement 99 sorties par an et par SPP.

Ramené en nombres d'heures consacrées dans l'année aux activités opérationnelles, les mêmes disparités sont constatées : au CSP de Niort, un SPP y consacre en moyenne 208 heures par an alors qu'à Melle, ce niveau moyen est de 124 heures.

Il est pour le moins singulier que les SPV des CPI de Mauzé sur le Mignon, de Chef-Boutonne ou de Secondigny aient, en dépit d'une disponibilité par nature plus aléatoire, une activité annuelle moyenne supérieure à celle des SPP de Melle en nombre d'heures consacrées à l'activité opérationnelle et une activité très proche en nombre de sorties.

Ces disparités conduisent à s'interroger sur l'intérêt opérationnel et le coût de l'organisation actuelle sous réserve des impératifs d'urgence liés à la couverture des risques sur le territoire départemental.

D'autre part, la sous activité des centres de secours et plus particulièrement de celle de Melle nécessite une réflexion sur le bien fondé du maintien de leur statut mixte (SPP-SPV) sachant que le SDACR de 2005 préconise de renforcer le potentiel opérationnel pour disposer d'un effectif à la garde de 6 sapeurs pompiers alors que ces unités disposent d'un effectif de 17 SPP (Melle) à 22 SPP (St Maixent l'Ecole). La sous-activité relative du CIS de Melle

demeure même si on agrège son activité à celle du CIS de Celles-sur-Belle et si on la compare à celle du CIS de Saint- Maixent.

La chambre prend acte de la modification intervenue en matière d'effectif à la garde afin de tenir compte de l'activité opérationnelle et de la disponibilité des sapeurs pompiers volontaires.

C- Le régime de service des sapeurs pompiers professionnels

Le temps de travail des sapeurs pompiers professionnels affectés dans les centres de secours et au centre de traitement de l'alerte est organisé sur la base d'un nombre de gardes de 24 heures.

Le CASDIS a fixé les équivalences de temps de service des SPP postés en application du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs pompiers professionnels. Cette réglementation autorise des temps d'équivalence en cas d'amplitude de service de 24 heures consécutives dans une fourchette de 2280 à 2520 heures annuelles par rapport aux 1607 heures annuelles réglementaires. Cette même réglementation prévoit une majoration du temps de travail d'équivalence pour les personnels logés.

Au SDIS 79, l'application de ce régime d'équivalence détermine ainsi les obligations de service des SPP :

- °les SPP logés affectés dans un centre de secours doivent assurer 106 gardes de 24 heures (14 heures comptées pour 24 heures de présence) et 10 gardes de 12 heures ;
- °les SPP non logés doivent assurer 93 gardes de 24 heures (même temps d'équivalence) et 10 gardes de 12 heures ;
- °les SPP relevant du CTA doivent assurer 95 gardes de 24 heures (16H30 comptées pour 24 heures de présence) ;

Hors congés annuels, un sapeur pompier professionnel bénéficie ainsi de 230 jours de repos par an.

De prime abord, un tel régime de travail paraît le plus adapté pour apporter une réponse rapide aux demandes d'intervention et permettre, en permanence, l'armement d'un véhicule d'intervention avec un effectif suffisant, sous la réserve déjà exprimée en ce qui concerne les CS.

Dans les faits, les avantages d'un régime de service fondé sur des gardes de 24 heures consécutives ne sont pas totalement avérés.

En premier lieu, l'utilité d'une garde active composée de SPP en période nocturne est très relative en raison de la faible occurrence de risque constatée.

D'autre part, il paraît difficile de maintenir une pleine capacité opérationnelle des personnels sur une séquence de travail aussi longue.

Enfin, les technologies actuelles de communication permettent aisément de réunir les personnels, notamment ceux qui sont logés, qui seraient ainsi placés en position d'astreinte et non de garde.

Le régime de service présente au surplus une grande fragilité juridique au regard du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

En effet, le droit européen (article 2 de la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 dont les dispositions ont été reprises dans la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003) dispose que par temps de travail, il faut entendre « toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions ». La CJCE a estimé, à l'occasion de plusieurs espèces, que la directive s'oppose à une réglementation nationale qui qualifierait de temps de repos un service de garde hors les périodes d'activité effective, y compris pour les services chargés de la sécurité civile.

Compte tenu du principe de primauté du droit communautaire sur la législation nationale et de l'absence de modification à ce jour de la directive de 2003, il est recommandé au SDIS de mener une réflexion sur le régime de service actuellement en vigueur.

Cette réflexion pourrait notamment retenir l'hypothèse d'un système de garde de 12 heures. En raison de l'impact budgétaire d'une éventuelle application d'un tel régime de service, il est suggéré de privilégier le recours aux SPV pour assurer une partie de la permanence de nuit et toute voie permettant le maintien des effectifs de SPP à leur niveau actuel. Il est rappelé, sur ce dernier point, que le SDIS a procédé à des recrutements importants (47 SPP) sur la période 1999 à 2004 ; il dispose ainsi de 217 SPP en 2004 alors que la moyenne des services comparables par leur niveau d'activité, c'est-à-dire les SDIS de 4^{ème} catégorie, est de 166.

Le régime de service des SPP figure parmi les axes de réflexion du SDIS 79 afin d'optimiser la gestion des ressources humaines, notamment par la diminution des permanences de nuit au profit des gardes de jour. Le SDIS 79 relève cependant qu'il ne sera pas possible de placer les personnels dits postés en position d'astreinte puisque ceux-ci ne seront plus à terme logés.

III - La départementalisation du SDIS 79

A- L'intégration des personnels

Dans le département des Deux-Sèvres, le corps départemental a été institué avant la loi du 3 mai 1996. En effet, dès 1972, un règlement organise le SDIS 79 et définit le corps départemental des sapeurs pompiers constitué du cadre des sapeurs pompiers professionnels et de celui des volontaires.

En raison de cette situation relativement singulière par rapport aux autres SDIS, le nouveau corps départemental est substitué de plein droit à l'ancien.

Conformément à l'article L. 1424-6 du CGCT, le préfet des Deux-Sèvres et le président du SDIS 79 ont pris le 21 mai 2001 un arrêté conjoint fixant l'organisation du corps départemental.

Dans les Deux-Sèvres, la départementalisation a conduit à reclasser les centres de secours en réduisant le nombre de CSP de 6 à 1 (Niort). Les SPP qui y exerçaient ont été maintenus mais les exigences réglementaires de sorties simultanées ont été réduites.

Compte tenu de la création antérieure du corps départemental, le SDIS 79 ne s'est pas heurté à la difficulté d'intégrer des SPP ayant des régimes indemnitaires et des avantages en nature

qu'il aurait fallu inévitablement harmoniser par le haut en vertu du principe du maintien des avantages acquis (article L. 1424-41 du CGCT).

De la sorte, le transfert des personnels n'a concerné que le transfert facultatif des SPV des CPI.

B- L'intégration des centres de secours

En 2000, le CASDIS a approuvé le principe des transferts des centres de secours qui s'est traduit par des conventions de mise à disposition de 31 centres de secours, le SDIS s'est engagé, bien que la mise à disposition ait été faite à titre gratuit, à supporter les annuités restant à couvrir des emprunts relatifs à ces centres. Pour deux autres centres de secours, le transfert a été réalisé en pleine propriété.

Le montant de ces transferts représente 10 M € Ce montant n'intègre pas les biens des CPI non intégrés. Le SDIS 79 s'est cependant engagé, par convention, à l'intégration de ces derniers.

C- Le coût de la réforme

Pour les raisons précédemment évoquées, la départementalisation au sens de la loi du 3 mai 1996 était déjà engagée dans le SDIS 79. Il est néanmoins intéressant de mesurer l'accroissement du coût du service en Deux-Sèvres sur la période 1995-2002 au cours de laquelle l'ensemble des charges devait désormais être assumé par le SDIS 79.

L'évaluation des charges en 1995 et en 2002 a été réalisée à partir des comptes de gestion. Elle est reproduite ci-après :

Evolution du coût du service d'incendie	1995	2002	2002/1995
SDIS Dépenses réelles de fonctionnement	9 458	14 074	49%
SDIS Dépenses réelles d'investissement	2 656	4 547	71%
SDIS Remboursement des emprunts	485	1 322	173%
Total SDIS 79	12 599	19 944	58%
Dépenses des CIS des autres collectivités	665	nd	
Total général	13 264	19 944	50%

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

Sous réserve des dépenses non déterminées des CPI non intégrés en 2002, le coût des services d'incendie et de secours est ainsi passé de 13,2 M € en 1995 à près de 20 M € en 2002 soit un accroissement de 50%, qui ne résulte pas uniquement de la départementalisation avancée du SDIS 79, mise en œuvre bien avant la loi du 3 mai 1996.

IV – Situation financière

A- Les résultats

Les résultats dégagés au cours de la période 2000-2004 sont continûment excédentaires en dépit d'un accroissement des dépenses réelles de 44% (de 14,5 M € à 20,9 M €).

Cet accroissement résulte pour l'essentiel des dépenses de personnel (+ 3,5 M €) et de l'effort d'équipement (+ 2,3 M €) ; les charges générales ont quant à elles été remarquablement maîtrisées à 2,9 M €

En raison de la départementalisation du corps des sapeurs pompiers dès 1972, la hausse des charges de personnel n'est pas la conséquence de l'intégration des personnels ou de l'harmonisation de leurs rémunérations et notamment de leur régime indemnitaire.

Elle est imputable sur la période, à la création de 47 postes de SPP (estimée à 2 M €) et à la réforme de leur régime indemnitaire (1 M €). Ce régime indemnitaire avait déjà été fortement majoré au 1^{er} juin 1999 avec une hausse de 44% en année pleine. La hausse des effectifs de SPV et les améliorations apportées aux vacances ont eu une moindre répercussion (0,5 M €).

S'agissant des dépenses d'équipement, le plan pluriannuel d'équipement de 2000, déclinaison du SDACR, visait à renouveler les anciens matériels et à acquérir des équipements spécifiques. Ce plan a été réalisé pour l'essentiel et a permis un rajeunissement notable des véhicules.

Enfin, l'intégration des centres de secours au patrimoine du SDIS s'est traduite par un alourdissement corrélatif des emprunts de 3,2 M € Compte tenu de la contraction d'emprunts nouveaux par le SDIS pour près de 10 M € la dette est passée de 11,5 M € à fin 2004, entraînant une majoration de l'annuité de 0,5 M €

B- Le financement du service

Les contributions des communes, des EPCI et du département des Deux-Sèvres constituent les principales ressources de fonctionnement, les dotations de l'Etat et le produit des prestations demeurant marginales.

Jusqu'en 2002, les contributions étaient réparties quasiment à parité entre le département et les communes et EPCI.

Depuis, la croissance des contributions des communes et des EPCI ne pouvant augmenter au-delà de l'indice des prix à la consommation, le département des Deux-Sèvres est désormais l'unique financeur des charges nouvelles du SDIS 79. Ce nouveau régime de financement s'est traduit par une hausse de la participation départementale de 32% en 2004 par rapport à 2002, passant de 7,2 M € à 9,5 M €

L'évolution relative des recettes réelles et des dépenses réelles de fonctionnement a permis de dégager une épargne brute (avant remboursement du capital des emprunts) de 1,5 à 2 M € sur la période 2000-2004.

Toutefois, la charge croissante de l'annuité en capital et la montée en puissance de l'investissement à partir de 2002 (13,5 M € entre 2002 et 2004) ont contraint le SDIS à devoir recourir à l'emprunt pour le financement de ses dépenses d'équipement.

Cette option de financement des investissements par un recours accru à l'emprunt a permis d'atténuer la progression de la participation du département au financement global du SDIS. Elle entraînera cependant pour l'avenir des charges nouvelles d'amortissement des emprunts qui devront être intégrées dans le financement futur du SDIS.

A cet égard, la loi du 13 août 2004 incite les SDIS à engager une stratégie financière partagée avec le département. Une telle démarche nécessite une étude prospective budgétaire et financière préalable à la signature de la convention pluriannuelle avec le département et notamment en ce qui concerne le montant de sa contribution.

Le SDIS 79 prépare actuellement cette convention en concertation avec le département des Deux-Sèvres. Le report à 2010 de la réforme du financement des SDIS ne doit pas faire obstacle à la conclusion d'une telle convention. En effet, les modalités de financement depuis 2002 et l'augmentation continue des crédits alloués au SDIS est un véritable enjeu pour le financeur principal qu'est le département : depuis cette date, chaque dépense nouvelle et toute dérive des coûts antérieurs, supérieure à l'indice des prix, devant être exclusivement assumées par ce dernier.

C- Les indicateurs de gestion et l'évaluation des coûts

Le SDIS dispose d'indicateurs de mesure de l'activité par sortie et par homme mobilisé. Ces données ont permis à la chambre d'analyser l'activité de certains C.I.S..

La chambre a procédé à une évaluation des coûts d'une sortie par type d'intervention. La méthodologie est la suivante :

- une intervention peut générer plusieurs sorties ; en l'absence de ratio moyen national, l'activité des SDIS de la région Poitou-Charentes a permis d'approcher un ratio multiplicateur intervention/sorties : 1,75 pour les incendies, c'est-à-dire qu'un feu mobilise en moyenne 1,75 CIS ; un secours routier 1,5 ; un secours à victime 1,25 et les autres interventions 1,0.

- le ratio heures correspond à la durée d'intervention exprimée en heures/hommes. Il a été calculé à partir de statistiques nationales (Ministère de l'Intérieur ; DDSS, 2005). Il diffère des ratios de l'échantillon présenté supra en raison des unités retenues et du fort taux relatif de SPP.

- les dépenses du service comprennent les dépenses de fonctionnement (2004) y compris les dotations aux amortissements ; ce qui permet de prendre une part de la charge d'investissement tout en atténuant l'irrégularité des dépenses d'équipement.

CHAMBRE REGIONAL DES COMPTES
DE POITOU-CHARENTES

SDIS 79 – Evaluation des coûts moyens

Type	Nombre de sorties (3)	Ratio heures (1)	Total heures	Charges fonctionn. 2004 (2)	Coût / sortie
Secours (1,25)	10 014	6,0	60 085	6 811 327 €	680 €
Incendies (1,75)	3 005	16,0	48 085	5 451 027 €	1 814 €
Accidents (1,50)	2 879	10,0	28 790	3 263 678 €	1 134 €
Autres (1,0)	3 929	5,0	19 645	2 226 987 €	567 €
Total	19 828	7,0	156 605	17 753 020 €	895 €

(1) durée moyenne par intervention en heures / hommes établie par le Min. Int. DDSC, statistiques 2005

(2) charges de fonctionnement 2004 dont dotation aux amortissements

(3) moyenne du nombre d'interventions 2003 à 2005 x ratio démultiplicateur de sorties (entre parenthèses)

Cette estimation permet de dégager plusieurs enseignements. Elle met en évidence des coûts unitaires élevés par rapport à la tarification du SDIS. Une opération diverse revient à 567 € alors que la facturation maximum (intervention sur égout) n'est que de 367 €. S'agissant des transports sanitaires, le coût supporté par le SDIS (680 €) est à rapprocher du tarif résultant de la convention SDIS/SAMU du 13/10/2000. Ce dernier permet une tarification par le SDIS de 300 € maximum (hypothèse d'une intervention de nuit sur un trajet de 50 kilomètres, ce qui paraît être le coût maximum d'une intervention dans le département) qui reste bien inférieure au coût de revient.

Elle incite, outre l'affinement de la méthode d'estimation des coûts, à une analyse fine de ses composantes afin de détecter les surcoûts et les progrès de productivité à réaliser.

Le conseil d'administration a décidé en novembre 2006 de majorer sensiblement, en les doublant, les tarifs des prestations du service. Cette remise à niveau devrait permettre de mieux couvrir les dépenses engagées à ce titre par le SDIS 79.

Cette démarche doit être développée en vue de l'introduction d'une véritable culture de la performance dans l'administration du SDIS. Elle permettrait une meilleure allocation des personnels sur le territoire départemental et des équipements nécessaires aux missions. Elle permettrait également de rechercher toutes les synergies possibles au plan interdépartemental (formation, groupement d'achat ...). D'ores et déjà, doivent être relevées diverses démarches qualité dans les domaines de la sécurité ou de l'environnement et le développement de méthodes et d'outils de gestion.