

—————
Le Président
—————

Recommandée avec A.R.

N° 01243

Réf: ma lettre n° 1099 du 18 juillet 2005

P.J.: 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du service départemental d'incendie et de secours du Rhône au cours des exercices 1990 et suivants

En l'absence de réponse écrite de votre part dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

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

Monsieur Michel MERCIER
Président du Conseil d'Administration
du SDIS du Rhône
149 rue Pierre CORNEILLE
69397 LYON Cedex

.....

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

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au trésorier-payeur général du Rhône.

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

Pour le Président empêché,
le doyen des présidents de section



Raymond MELKA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU RHÔNE**

(S D I S)

Exercices 1990 et suivants

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes de 1990 à 2002 du service départemental d'incendie et de secours du Rhône et à l'examen de la gestion de la collectivité pour la même période, prolongé sur les exercices les plus récents en fonction des informations recueillies

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 décembre 2004 avec le président, M. Michel MERCIER.

Lors de sa séance du 21 décembre 2004, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 31 mars 2005 au président ainsi que, pour celles les concernant, au président du Grand Lyon et aux personnes explicitement ou nominativement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 6 juillet 2005, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après. Celles-ci portent plus particulièrement sur les points suivants :

- la présentation du SDIS,
- l'évolution des ressources et des dépenses,
- contrôle interne et stratégie de gestion,
- le traitement des restes à recouvrer.

I – LA PRESENTATION DU SDIS

Le service d'incendie et de secours du Rhône est l'un des tous premiers services départementaux de France avec près de 80 000 interventions annuelles et 1 200 pompiers professionnels. Il était donc intéressant d'analyser la situation de cet établissement public rhodanien, particulièrement après les tensions et conflits engendrés par la mise en application en 1999 de la politique de départementalisation initiée par la loi de 1996.

On peut constater que, de 1992 à 1995 le taux de croissance des dépenses du service est déjà significatif puisqu'il est de 14 % par an, alors que celui des communes ne dépasse pas 5 %. De 1999 à 2002 le taux annuel de croissance des dépenses du SDIS passe à plus de 18 % et tendrait désormais vers la stabilisation.

Cette évolution financière, certes concomitante à la départementalisation, est aussi la conséquence d'une prise en compte concrète des dépenses réelles des collectivités antérieurement compétentes et d'une nette amélioration du service, en particulier par l'optimisation de la couverture des risques.

II – L'EVOLUTION DES RESSOURCES ET DES DEPENSES

2.1 - Les contributions des collectivités publiques

L'établissement, conformément aux termes de l'article L. 1424-35 du CGCT, arrête les modalités de calcul des contributions des communes, des EPCI et du département et notifie avant le 1^{er} janvier de l'année de l'exercice, le montant prévisionnel des contributions aux différents ordonnateurs. Ces contributions ont été fixées par les délibérations successives du conseil d'administration du service en prenant en compte, en 1999, les dépenses effectivement réalisées avant la départementalisation (addition des dépenses directes et des cotisations au budget du SDIS ou cotisation seule pour les communes ne disposant pas d'un corps de sapeurs-pompiers) sur la base de 1997, dernier compte administratif connu à l'époque.

Logiquement, pour les communes hors communauté urbaine, l'assiette de calcul n'a retenu que les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement connaissant une évolution très irrégulière, voire erratique. Leur prise en compte aurait paradoxalement conduit à pénaliser les collectivités ayant récemment consenti un effort d'investissement et à favoriser celles qui ne l'avaient pas fait.

Pour les années suivantes le mécanisme adopté doit permettre d'obtenir pour chaque collectivité une contribution identique par habitant et de se rapprocher progressivement, conformément à la loi du 27 février 2002, de la moyenne départementale qui pourrait être atteinte en 2005. Le service a donc en permanence, d'une part, le souci de parvenir à cette harmonisation entre collectivités par une valeur uniforme par habitant et, d'autre part, que le montant de ces contributions ne conduise pas les communes à une trop forte majoration de leur pression fiscale.

Le total des contributions communales, intercommunales et communautaires étant relativement stable face à des dépenses en constante évolution, la marge de manœuvre du service départemental va se trouver à terme nécessairement réduite, ce qui impliquera en contrepartie une contribution de plus en plus importante du département.

En 2002, sur un total de recettes d'origine publique du SDIS de 94,7 M€, la part du département du Rhône s'est élevée à 64,5 M€ (68,1 %), celle du Grand Lyon à 23,1 M€ (24,6 %), le solde (7,1 M€) étant apporté par les communes et les EPCI

Il est à noter que la forte progression des recettes du SDIS d'origine publique entre 1995 et 2002 (+ 16, 9 M€), résulte presque exclusivement de l'augmentation de la contribution et la de la subvention du département (+ 15 M€). La part relative du département dans le total des participations publiques au SDIS est passée de 63,7 % en 1999 à 68,1 % en 2002.

2.2 - Le cas particulier de la communauté urbaine de Lyon

La communauté urbaine de Lyon est dans une situation particulière puisque le montant de sa contribution en 1999 résulte d'un accord dit de « décroisement » intervenu le 19 avril 1999 entre le département du Rhône et la communauté urbaine. Cette contribution a été alors fixée à 145 MF, affectée d'une clause de révision basée sur l'indice général des prix à la consommation établi par l'INSEE.

Cet accord a eu pour objectif de mettre fin aux financements croisés du département et de la communauté urbaine dans les domaines des transports collectifs de voyageurs, de l'incendie et du secours et de la voirie. A cette fin, ces deux organismes ont établi un bilan financier de leurs participations respectives aux budgets des deux établissements publics compétents (SDIS et SYTRAL)

En échange d'une réduction de 44,97 M€ de sa participation dans le service des transports urbains, le département prend en charge 44,97 M€ des dépenses du service d'incendie et de secours ne laissant à la communauté urbaine qu'une charge de 22,11 M€, affectée d'une progression selon l'indice général des prix de l'INSEE.

Cette somme de 22,11 M€ ne semble pas correspondre à un calcul analytique précis des différents postes de dépense du service d'incendie et de secours communautaire mais résulter simplement d'une soustraction, d'un échange de participation entre le SYTRAL et le SDIS. Cette participation de 22,11 M€ de 1999 atteint aujourd'hui 24 M€ du fait de l'application de l'indice de révision.

Le « comité de suivi » qui devait être chargé de veiller à la bonne application des décisions de décroisement des compétences ne s'est jamais réuni, bien que le président de la communauté urbaine de Lyon ait sollicité cette réunion par courrier adressé au président du service départemental d'incendie et de secours le 21 novembre 2002, demande réitérée par courrier du 9 janvier 2003

Cette procédure de décroisement entre le département et la communauté urbaine n'est pas juridiquement satisfaisante particulièrement au regard du principe de la non stipulation pour le compte d'autrui, le service départemental d'incendie et de secours n'étant pas, en tant que tel, présent à cette négociation, et au regard des dispositions de l'article 35 de la loi du 3 mai 1996 qui fixe les modalités de calcul des contributions aux services d'incendie et de secours.

C'était au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours d'arrêter et de notifier le montant de la contribution de la communauté urbaine qui, dès lors, constituait pour cette dernière une dépense obligatoire. Or il n'y a pas eu de délibération du conseil d'administration pour fixer les contributions respectives de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône dans les conditions de l'article 29 de la loi du 3 mai 1996 précitée.

Ce n'est que le 7 juin 1999, dans une délibération modificative du budget, que le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Rhône a pris acte du décroisement des financements convenu entre le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon, et ce n'est donc que de cette manière indirecte que les contributions respectives de ces deux organismes ont été arrêtées par le SDIS.

2.3 - Les charges de personnel

Les dépenses de personnel représentaient en 2003 près de 80 % des dépenses de la section de fonctionnement.

Ces dépenses ont connu une forte progression, passant de 53,3 M€ en 1999 à 76,6 M€ en 2003. Cette évolution résulte de plusieurs facteurs, en particulier de l'établissement du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel définissant un niveau minimal de sécurité, de la mise en évidence, à l'occasion de la départementalisation, de carences locales dans certains centres d'intervention, de la réduction du temps de travail et de la refonte de la filière statutaire des sapeurs professionnels. Il y a lieu aussi de tenir compte du peu de disponibilité en semaine des sapeurs volontaires qui a pu conduire le service à affecter des sapeurs pompiers professionnels dans des centres qui n'en comprenaient pas jusque là.

La situation financière du Service Départemental dépendra, dans l'avenir, de la stabilisation des effectifs et de la maîtrise des dépenses de personnel, deux objectifs réalisables si les conditions actuelles se pérennisent.

2.4 - Les charges immobilières

Le service supporte aujourd'hui de lourdes charges immobilières, qu'il s'agisse d'opérations nouvelles à engager ou de l'entretien du patrimoine très hétérogène transféré par les collectivités locales. Ce patrimoine, devenu départemental, nécessitait une mise en cohérence afin de permettre une appréciation globale des risques et des moyens propres à y faire face.

Pour prendre en compte l'évolution des risques et la complexité de la réponse liée aux évolutions démographiques, le service doit continuer son analyse au niveau départemental afin de concevoir une nouvelle organisation, conduisant à des regroupements de centres existants, et définissant les priorités en matière de constructions nouvelles. C'est l'objet de l'indispensable plan stratégique.

III-CONTRÔLE INTERNE ET STRATEGIE DE GESTION

Le département sera bientôt le principal responsable de la couverture des dépenses du service d'incendie et de secours. Le recours à l'emprunt ne permettra pas de couvrir durablement une part très significative des investissements prévisibles. Une véritable analyse financière prospective est donc nécessaire au-delà des prévisions budgétaires annuelles.

La complexité et l'importance des dépenses rendent également nécessaire l'utilisation d'instruments internes de suivi et de maîtrise des dépenses, de personnel en particulier. Certes le dispositif de comités internes de validation, associant tous les services intéressés et systématiquement placés sous la présidence du directeur départemental, a porté ses fruits. Mais la chambre prend surtout acte de la récente création d'un « bureau de contrôle de gestion » ayant pour objet d'analyser la gestion écoulée, d'étudier prospectivement les possibilités financières et de déceler les anomalies de gestion.

IV – LES TRANFERTS DE BIENS ET DE PERSONNELS

4.1 - Les transferts de biens

Les transferts de biens de la communauté urbaine de Lyon ont donné lieu à une convention approuvée par délibération du 6 janvier 1999. Après de multiples échanges durant plus d'une année, la globalisation des programmes annuels d'emprunts faisant, semble-t-il, obstacle à ce que soit définie avec précision la ventilation des fonds empruntés entre les investissements relevant de la compétence incendie et secours et les autres investissements, les opérations financières relatives à la dette sont aujourd'hui totalement achevées.

Le service départemental d'incendie et de secours du Rhône a « racheté » la dette communautaire pour 19,47 M€, somme obtenue par le rapport entre les dépenses totales d'investissement de la communauté urbaine (biens immobiliers et mobiliers confondus) de 1979 à 1998 et le total des dépenses, sur la même période, effectuées par la même communauté pour son service d'incendie et de secours, soit un rapport de 2,2232 % appliqué à l'encours communautaire total.

En revanche l'opération SIRENA, relative à l'équipement en téléphonie du centre de traitement de l'alerte, n'étant pas résolue au 31 décembre 2004 figurait dans les états de restes à recouvrer du SDIS.

Pourtant, par délibération n° 1999-4056 du 25 mai 1999 la communauté urbaine de Lyon avait décidé de prendre en charge financièrement les travaux, prestations ou fournitures engagés en 1998 et qui n'avaient pas fait l'objet de facturation avant la date de clôture de l'exercice 1998, et qui donc n'avaient pas pu être prises en charge directement par la communauté urbaine.

Toutefois conformément à l'avis rendu par la Chambre le 28 novembre 2004, l'opération a été soldée par un mandat de la Communauté urbaine de Lyon en date du 17 décembre 2004.

4.2 – Les transferts de personnels

En matière de transferts de personnels, l'article 13 de la loi du 3 mai 1996 dispose que les sapeurs-pompiers professionnels relevant d'un corps intercommunal sont transférés au corps départemental dans les conditions fixées par une convention signée entre l'établissement public de coopération intercommunale et le service départemental d'incendie et de secours, les garanties statutaires de leurs cadres d'emplois leur demeurant applicables.

Une telle convention, rendue exécutoire le 15 février 1999, a été passée entre la communauté urbaine de Lyon et le SDIS du Rhône. Conforme aux dispositions de la délibération communautaire et à l'article 41 de la loi du 3 mai 1996, cette convention stipule que les personnels transférés en application de l'article 13 de ladite loi conservent, si ce régime leur est plus favorable, les avantages individuellement acquis au 1^{er} janvier 1996 en matière de rémunération principale ou de complément de rémunération dans leur collectivité ou établissement d'origine, et que les avantages ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis sont pris en charge par la collectivité d'origine.

Ces avantages collectivement acquis font l'objet d'une annexe qui précise les trois compléments de rémunération visés par la loi mais aucun chiffrage de ces avantages n'est indiqué. Il faut se référer à la délibération communautaire n° 1998-3462 du 16 novembre 1998 pour connaître le montant, estimé à 2,9 M€, mais aucun décompte ne figure dans la convention de transfert ni dans les délibérations de décroisement des compétences.

Postérieurement à cette délibération, en mai 2000, le service départemental d'incendie et de secours a réclamé à la communauté urbaine cette somme de 2,9 M€ en sus des 22,11 M€ prévus par les délibérations de décroisement et qui constituent la participation de la communauté urbaine au titre de l'article L. 1414-35 du code général des collectivités territoriales.

Considérant que sa participation de 22,11 M€ avait été déterminée en y incluant la somme de 2,9 M€ due au titre des avantages antérieurement acquis par les personnels transférés, la communauté urbaine s'est refusée à verser ces 2,9 M€. Saisie de cette affaire par le comptable du SDIS chargé du recouvrement du titre de recettes correspondant, la chambre régionale des comptes, dans un avis du 18 novembre 2004 rendu conformément à l'article L. 1612-15 du CGCT, a considéré, au vu des délibérations du SDIS, que la créance était sérieusement contestée et ne pouvait pas, en l'état, constituer une dépense obligatoire pour la communauté urbaine de Lyon, laissant le soin aux parties de trouver un accord pour régler leur différend.

V – LE TRAITEMENT DES RESTES À RECOUVRER

Les restes à recouvrer du service départemental à la fin novembre 2004 étaient très importants et constitués pour l'essentiel (10 034 278 €) des titres émis sur la communauté urbaine de Lyon pour le remboursement des dépenses relatives au maintien des avantages antérieurement acquis par le personnel transféré :

- titre n° 550 émis le 19 mai 2000 pour un montant de 2 829 627 € ;
- titre n° 909 émis le 08 septembre 2000 pour un montant de 1 864 321 € ;
- titres n° 011 et 012 émis le 11 janvier 2002 chacun pour un montant de 2 896 531€.

L'émission de nouveaux titres de recettes sur la communauté urbaine de Lyon pour des dépenses postérieures à celles de l'année 2001 augmentera le montant des restes à recouvrer d'environ 2,7 M€ chaque année.

La sincérité des comptes du SDIS impose qu'il puisse recouvrer les titres qu'il a émis et comptabilisés en recettes budgétaires, que ce recouvrement résulte d'un accord amiable avec la communauté urbaine de Lyon ou d'autres procédures. A défaut, les comptes du SDIS devraient être apurés de ces créances avec les conséquences budgétaires qu'un tel apurement impliquerait.

