

Le rapport public thématique de la Cour des Comptes du 7 octobre 2014, relatif aux finances publiques locales, met en exergue plusieurs points relatifs à la situation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements qui méritent d'être rappelés à titre liminaire de ce débat d'orientation budgétaire, mais aussi mis en perspective de la situation particulière du SDIS du Tarn. Le premier d'entre eux est bien évidemment relatif à la tonalité de cette deuxième étude du genre, la velléité de la plus haute juridiction financière de se livrer au point de vue national à une étude détaillée des dépenses locales étant désormais patente. Les sages de la rue Cambon mettent ainsi en relief la qualité et la fiabilité moyenne des données comptables des collectivités territoriales, qui souffrent d'une connaissance de leur patrimoine comptable « souvent lacunaire, voire inexistante »¹. Si cette remarque ne concerne pas le SDIS qui maîtrise l'ensemble de son patrimoine grâce à l'interconnexion de ces systèmes d'information financier et logistique², elle pointe néanmoins du doigt la nécessité de piloter finement un budget qui se caractérise de plus en plus par un effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses, dont le caractère incompressible de ces dernières s'affirme au fil des années. C'est aussi le cas des communes, dont les charges de fonctionnement en 2013 ont progressé plus rapidement que les produits réels de fonctionnement. C'est encore plus le cas des départements, où les leviers de recettes³ utilisés conformément à la loi de finances initiale 2013 ne sont pas parvenus à éviter le hiatus entre leurs recettes fiscales très dépendantes de la situation macroéconomique et leurs dépenses de solidarité⁴. Les charges de fonctionnement des collectivités territoriales en France (162 millions €) ont d'autre part augmenté de 2,9% entre 2012 et 2013, alors que les produits de fonctionnement (191 millions €) n'ont progressé que de 1,6%⁵.

Le SDIS du Tarn n'échappe pas à ce mouvement d'ampleur, même s'il a contenu depuis déjà plusieurs exercices budgétaires l'évolution haussière des charges à caractère général⁶ : le taux d'exécution de la section fonctionnement du budget 2014 avoisinera ainsi 100% et ce pour la première fois depuis la départementalisation. La disparition de l'excédent dégagé sur la section fonctionnement risque donc de mettre en péril dans les prochaines années la capacité du SDIS à renouveler ses équipements. Le budget primitif 2015⁷ marque par conséquent un tournant que le débat d'orientation budgétaire éclairera sans nul doute sous un nouveau jour.

Parce que 2015 s'apprête à voir le renouvellement de la convention pluriannuelle de financement du SDIS par le Conseil général dans un contexte des plus incertains, cette présente note a pour objectif d'initier la discussion sur la question de la soutenabilité des dépenses à l'horizon 2020, balise temporelle évoquée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles quant à la fin programmée du spectre actuel de compétences du département. Elle part ainsi de la volonté de poursuivre le plan immobilier du SDIS par un recours à l'emprunt et interroge donc la crédibilité du SDIS sur les marchés financiers (I). Elle exhause par ailleurs les défis que notre établissement public se devra de relever sur les cinq prochaines années (II). Elle s'assortit enfin en annexe de la notation financière du SDIS, qui éclairera utilement son propos.

1 Cf. page 18 du rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances locales

2 Cette interconnexion des systèmes d'information financier et logistique permet par ailleurs de corrélérer dans une certaine mesure l'inventaire comptable avec l'inventaire physique, afin d'accroître le pilotage de la gestion patrimoniale

3 Leviers de recette que sont la hausse des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'augmentation des droits de mutation à titre onéreux

4 Cf. pages 37/38/41 du rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances locales

5 Cf. page 47 du rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances locales

6 Évolution prévisible du chapitre 011 de 0,5% entre 2014 et 2015, 75% de ce chapitre étant constitué de dépenses incompressibles relatives aux contrats de service (fluides, assurances...) et de maintenance

7 Le budget primitif 2015 se caractérise :

- par une section fonctionnement d'un montant prévisionnel de 26 979 000 €, dont 19 678 000 € de masse salariale (charges de personnel)

- par une section investissement d'un montant prévisionnel de 8 560 000 €

I. La bonne évaluation du SDIS sur le marché de l'emprunt ne doit pas faire oublier les problématiques futures en matière d'investissement

I.1 La poursuite du plan immobilier constitue pour le SDIS un des défis majeurs destiné à asseoir la qualité de sa réponse opérationnelle

L'année 2015 se caractérise par la volonté de poursuivre l'effort d'équipement du SDIS, repris en 2014 après deux années d'austérité budgétaire marquée (2012 et 2013) où le plan d'équipement (renouvellement annuel de la flotte véhicules) a notamment joué le rôle de variable d'ajustement⁸. Après qu'ait été réceptionné le centre de secours de Vaour et lancé le chantier du centre de secours de Graulhet au second semestre 2014, il est ainsi prévu l'année prochaine de lancer l'opération de reconstruction du centre de secours de Carmaux et de lancer les études préalables à la reconstruction du centre de secours de Mazamet.

	2014	2015	2016	2017	2018
PROJETS					
1. 2051 SDIS	383 098	153 560	100 000	100 000	100 000
2. 2051 GIC	130 365	42 258	0	0	0
3. 2153X RESEAUX TRANSMISSION	120 034	90 000	90 000	90 000	90 000
4. PLAN VEHICULES	1 018 500	1 098 030	1 019 720	1 049 930	1 041 120
5. MATERIEL INCENDIE	227 272	200 000	200 000	200 000	200 000
6. AUTRE MATERIEL	304 909	250 000	250 000	250 000	250 000
7. MATERIEL TECHNIQUE	51 873	18 000	18 000	18 000	18 000
8. MATERIEL INFORMATIQUE	272 744	135 000	135 000	135 000	135 000
9. MOBILIER	18 814	20 000	20 000	20 000	20 000
10. AUTRE IMMOBILISATION CORPORELLE	65 517	65 000	65 000	65 000	65 000
11. TRAVAUX EN COURS	520 839	500 000	500 000	500 000	500 000
12. ETAT MAJOR	378 740	0	0	0	0
13. VAOUR	700 000	21 272	0	0	0
14. GRAULHET	1 279 443	845 854	0	0	0
15. CARMAUX	300 000	1 800 000	900 000	0	0
16. MAZAMET	0	300 000	1 800 000	900 000	0
17. CASTRES	0	0	0	0	500 000
TOTAL PROJETS :	5 769 746	5 538 974	5 097 720	3 327 930	2 919 120

La poursuite du plan de reconstruction des centres de secours étant conditionnée par le recours à l'emprunt, le SDIS du Tarn a souhaité connaître sa crédibilité sur les marchés financiers en recourant à une prestation de « rating » effectuée par la société LOCAL NOVA, société habilitée par l'Autorité des marchés financiers.

I.2 La bonne notation financière du SDIS met aussi en relief ses points de fragilité que sont la faiblesse de son taux d'équipement et la dégradation de sa capacité de désendettement

La société LOCAL NOVA a audité les comptes administratifs du SDIS de 2008 à 2013 afin de donner une image de la crédibilité de l'établissement public sur le marché de l'emprunt. Il en ressort une note de 1A+ (équivalent de 15/20) en 2013, légèrement dégradée par rapport à celle de 2008 suite à un recours important à l'emprunt et à une baisse préoccupante du taux d'équipement.

⁸ Il est rappelé ici à titre informatif qu'aucun véhicule n'a été acheté en 2012

NOTATION GLOBALE	
CA 2013	
Score global	56,4
Notation financière	1a+
Qualité	Bonne +
Evolution (n/n-1)	Négative
Perspective	Négative
CA 2008	
Score global	64,0
Notation financière	2a-
Qualité	Très bonne -

EVALUATION-AUDIT FINANCIER		NOTATION
Points de force et de faiblesse		Appréciation
Tendance d'évolution		Pondération
force 1	favorable ↗	favorable
faiblesse -1	défavorable ↘	défavorable
1 Indicateur n°1 : fonctionnement (tendances générales)		pages 8 à 13
Personnel (€/hab) 1 →	SPV -1 ↘	
Personnel / RRF 1 ↗	rticipat*/dépenses -1 ↗	
Titulaires/effectifs -1 →	CEC -1 ↘	
CEC: Coefficient d'effet de ciseau		
2 Indicateur n°2 : autofinancement		page 14
Epargne de gestion 1 ↗	Taux Epargne 1 ↗	
Epargne brute 1 ↗	Taux d'autofin 1 →	
Epargne nette 1 ↗	EB pondérée/dette -1 ↘	
EB : Epargne brute		
3 Indicateur n°3 : équipement		page 15
Taux équipement (Equip/RRF) -1 →	Pdts de cession -1 →	
Taux de subvention (Sub/Equip) 1 →	R16/Equip brut -1 →	
Taux d'épargne (EB/Equip) 1 ↘	Données générales -1 ↘	
4 Indicateur n°4 : Collatéraux		page 16
Département 0 ↘		
Communes 0 ↘		
EPCI 0 ↘		
5 Indicateur n°5 : endettement		page 18
Endettement 1 ↘	Taux d'amort -1 ↘	
Capacité de désendettement -1 ↘	% dette variable 1 →	
Dette / Recettes de gestion 1 ↘	Dette/Participation -1 →	

L'évaluation met ainsi en relief le faible effort d'équipement du SDIS depuis 2012, en rappelant que cet effort est fourni certes par l'emprunt mais aussi par les excédents budgétaires dégagés chaque année. Si le solde d'exécution du budget 2014 se dessine d'ores et déjà autour de 4 000 000 € contre 4 900 000 € en 2013, il n'en demeure pas moins que cette réserve financière est progressivement entamée par le renouvellement du patrimoine immobilier et mobilier du SDIS.

II. L'évolution des dotations aux amortissements fait courir un risque important à la section investissement, des pistes de réforme devant être esquissées à moyen terme

II.1 De nombreuses contraintes réglementaires sont appelées à peser de plus en plus sur un budget déjà contraint par une croissance forte des dotations aux amortissements

Le SDIS a dû absorber au cours des deux dernières années de nombreuses évolutions réglementaires :

- refonte de la filière des sapeurs-pompiers professionnels ;
- mise en place du nouvel espace statutaire pour les filières administratives et techniques de la fonction publique territoriale ;
- diminution du temps de travail des sapeurs-pompiers de catégorie C logés par le service ;
- passage en 2014 de l'EURO5 à l'EURO6 sur les motorisations de véhicules lourds puis légers ;
- passage de la réglementation thermique 2012 (RT 2012) à la réglementation thermique 2015 (RT 2015).

Les chapitres 011 et 012, respectivement relatifs aux charges à caractère général (dépenses courantes et/ou non structurelles, contrats de maintenance et de service) et aux charges de personnel, sont d'autre part des sources d'excédents budgétaires en cours de tarissement.

Cet épuisement n'est ainsi pas sans conséquence sur la section d'investissement, qui bénéficie sur l'année N des surplus emmagasinés sur l'année N-1, mais aussi du produit des dotations aux amortissements qui sont désormais appelées à être, hors plan immobilier et emprunts corrélatifs, la seule source de financement. L'exemple le plus frappant est à ce titre le plan d'équipement, oscillant autour de la valeur pivot de 1 200 000 €, dépense qui pourrait ainsi devenir la seule dépense d'investissement « auto finançable » à terme si rien n'était entrepris pour endiguer l'engorgement de la section investissement.

Le tableau ci-après (cf. page suivante) permet d'exhausser l'évolution du taux d'exécution des chapitres 011 et 012, mais aussi de mettre en relief la part d'auto-financement que le SDIS parvient à dégager depuis 2010.

BUDGET FONCTIONNEMENT	2010	2011	2012	2013	2014
PREVU	27 239 314,25	29 365 529,51	29 362 915,47	28 229 416,73	30 402 641,02
REALISE	22 641 757,94	22 799 672,23	23 721 722,29	24 759 960,75	
% D'EXECUTION	83,12%	77,64%	80,79%	87,71%	100% ?
011					
PREVU	3 085 811,00	3 291 084,76	3 019 988,00	3 404 907,54	3 446 637,40
REALISE	2 875 250,82	2 779 827,19	2 876 755,26	3 296 162,57	
% D'EXECUTION	93,18%	84,47%	95,26%	96,81%	100% ?
012					
PREVU	17 461 460,00	17 916 465,00	18 099 856,00	18 558 398,00	18 914 768,00
REALISE	17 100 087,27	17 435 210,39	17 649 682,62	17 985 895,79	
% D'EXECUTION	97,93%	97,31%	97,51%	96,92%	100% ?
EXCEDENT CLOTURE	5 080 367,87	3 892 953,30	2 301 700,93	3 720 160,26	

DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS	2010	2011	2012	2013	2014
DOTATIONS BRUTES	1 647 741,74	1 729 992,80	2 242 459,93	2 498 133,62	2 703 014,31
NEUTRALISATION BÂTIMENTS	132 617,20	132 617,20	474 122,69	561 240,42	793 323,78
ANNUITE D'EMPRUNT = CAPITAL REMBOURSE	447749,12	429421,26	485981,18	559775,89	580686,19
SOLDE DOTATIONS	1 067 375,42	1 167 954,34	1 282 356,06	1 377 117,31	1 329 004,34

Les tensions pesant sur la section fonctionnement sont de plus dans une perspective haussière, la réforme annoncée de la catégorie A des sapeurs-pompiers professionnels étant lourde d'incertitudes en matière de conséquences financières.

Il apparaît enfin clairement que l'écart entre les dépenses et les recettes ne pourra pas être à terme uniquement compensé par la hausse conventionnelle de la participation du Conseil général, fixée actuellement à 400 000 € par an⁹.

II.2 Des leviers d'ajustement devront être esquissés à court terme afin de poursuivre la politique d'investissement du SDIS

La nécessité de poursuivre la reconstruction des centres de secours, mais aussi la volonté de toujours moderniser les infrastructures de gestion du SDIS (systèmes de télécommunications et d'information, flotte véhicules, matériels sapeurs-pompiers...) imposent toutes deux d'esquisser des solutions permettant d'alléger les charges pesant sur la section investissement. C'est à ce titre que le

⁹ La subvention du Conseil général devrait être en 2015 de 13 000 000 €, alors que les contributions communales et intercommunales n'évoluent que de 0,2% avec un produit de 12 135 000 € réparti de la façon suivante :

- 3 762 098 € pour les communes
- 8 372 975 € pour les établissements de coopération intercommunale

SDIS a demandé au Conseil général de financer en 2015 l'augmentation de la dette contractée dans le cadre de la poursuite du plan immobilier.

Si la solution consistant à revaloriser le taux de croissance annuel de la contribution du Conseil départemental reste donc à examiner dans le cadre du renouvellement de la convention pluriannuelle de financement, il convient néanmoins d'identifier dès maintenant les leviers qui pourraient permettre d'accroître la capacité d'auto-financement du SDIS. Ces derniers sont au nombre de quatre si l'on considère que la masse salariale n'est pas une variable d'ajustement :

- la réduction du budget alloué au plan d'équipement, centré sur la valeur pivot annuelle de 1,2 millions € ;
- la réduction du budget alloué au plan de formation, dont le volume prévu en 2015 est d'environ 460 000 € ;
- la réduction du budget alloué au développement et/ou à la modernisation des infrastructures informatiques et de télécommunications ;
- la réduction des surfaces des centres de secours restant à reconstruire.