

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) (Département de la Savoie)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 29 mai 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION	10
1.1 Le fonctionnement institutionnel	10
1.1.1 Le conseil d'administration et le bureau.....	10
1.1.2 Les délégations au bureau et au président	10
1.2 Les documents stratégiques et opérationnels	11
1.2.1 Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques en vigueur	12
1.2.2 Le règlement opérationnel	13
1.2.3 Le règlement intérieur.....	14
1.3 L'organisation administrative	14
1.3.1 L'organigramme	15
1.3.2 Le service de santé et de secours médical.....	15
1.3.3 Les délégations de signature aux agents	16
1.3.4 Les mutualisations sur les moyens et les fonctions supports	17
2 LE FONCTIONNEMENT OPÉRATIONNEL	18
2.1 De nombreux risques à couvrir	18
2.2 Un maillage territorial dense et hétérogène	20
2.3 Le potentiel opérationnel journalier et les matériels.....	23
2.4 La gestion des appels d'urgence	24
2.5 L'activité opérationnelle	26
2.5.1 Bilan.....	26
2.5.2 L'augmentation des délais de route et ses causes	29
2.5.3 Une baisse de disponibilité opérationnelles des SPV	30
2.5.4 Un pilotage de l'activité opérationnelle à améliorer.....	31
2.6 La problématique montagne	31
2.6.1 Le cas des secours en montagne	31
2.6.2 Le cas des stations de montagne	32
2.7 Les mutualisations et coopérations opérationnelles.....	34
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	35
3.1 Le dialogue social	35
3.2 Les effectifs.....	36
3.2.1 La répartition des effectifs et ses évolutions.....	36
3.2.2 L'enjeu de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).....	39
3.3 Le temps de travail.....	42
3.3.1 La durée légale du travail	42
3.3.2 Les heures supplémentaires (IHTS).....	45
3.3.3 Les astreintes	46
3.3.4 L'absentéisme pour raison de santé.....	47

3.3.5	Le temps de service des SPV.....	48
3.4	Le régime indemnitaire	49
4	LA COMMANDE PUBLIQUE	52
4.1	L'organisation interne	52
4.1.1	Une organisation des achats qui reste à définir.....	52
4.2	La mise en œuvre des marchés publics	53
4.2.1	Les marchés déclarés sans suite.....	54
4.2.2	Une forte proportion d'achats fractionnés	54
4.2.3	L'analyse d'un panel de marchés.....	55
5	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	56
5.1	L'information financière et le pilotage budgétaire	57
5.1.1	La publication des informations budgétaires et financières.....	57
5.1.2	La préparation budgétaire	57
5.1.3	Le pilotage budgétaire	58
5.1.4	La détermination des restes à réaliser.....	59
5.2	Des taux d'exécution budgétaire perfectibles	60
6	LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	61
6.1	La comptabilité d'engagement.....	62
6.2	Les opérations relatives aux immobilisations	63
6.2.1	Le suivi du patrimoine	63
6.2.2	Les amortissements.....	64
6.3	Les opérations de fin d'exercice	64
6.3.1	Les provisions pour risques et charges	64
6.3.2	Le rattachement à l'exercice des charges et des produits	65
7	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	65
7.1	La formation de l'autofinancement.....	65
7.1.1	Des recettes de fonctionnement en hausse.....	66
7.1.2	Des dépenses de fonctionnement qui croissent à un rythme légèrement supérieur à celui des recettes	69
7.1.3	Une capacité d'autofinancement faible mais suffisante.....	72
7.2	L'investissement	73
7.2.1	La capacité d'investissement	73
7.2.2	Les dépenses d'investissement	74
7.3	La situation bilancielle	76
7.3.1	Un endettement peu élevé et en diminution.....	76
7.3.2	Le fonds de roulement et la trésorerie	77
8	UN SYSTÈME D'INFORMATION À RENFORCER.....	78
8.1	Une gouvernance à renforcer	79
8.1.1	Des équipes dédiées en sous-effectifs.....	79
8.1.2	Des documents informatiques stratégiques formalisés tardivement	79
8.2	Une sécurité des systèmes d'information et des données à renforcer.....	80

8.2.1 Une sécurité longtemps fragilisée par une absence de gouvernance et de stratégie formalisée	80
8.2.2 Une mise en conformité au règlement général de protection des données (RGPD) à poursuivre	80
8.3 Une formalisation nécessaire de la reprise et la continuité d'activité.....	81
ANNEXES	83
Annexe n° 1. Présidents du CASDIS sur la période	84
Annexe n° 2. Ressources humaines	85
Annexe n° 3. Délais moyens d'intervention sur zone.....	87
Annexe n° 4. Situation financière	88

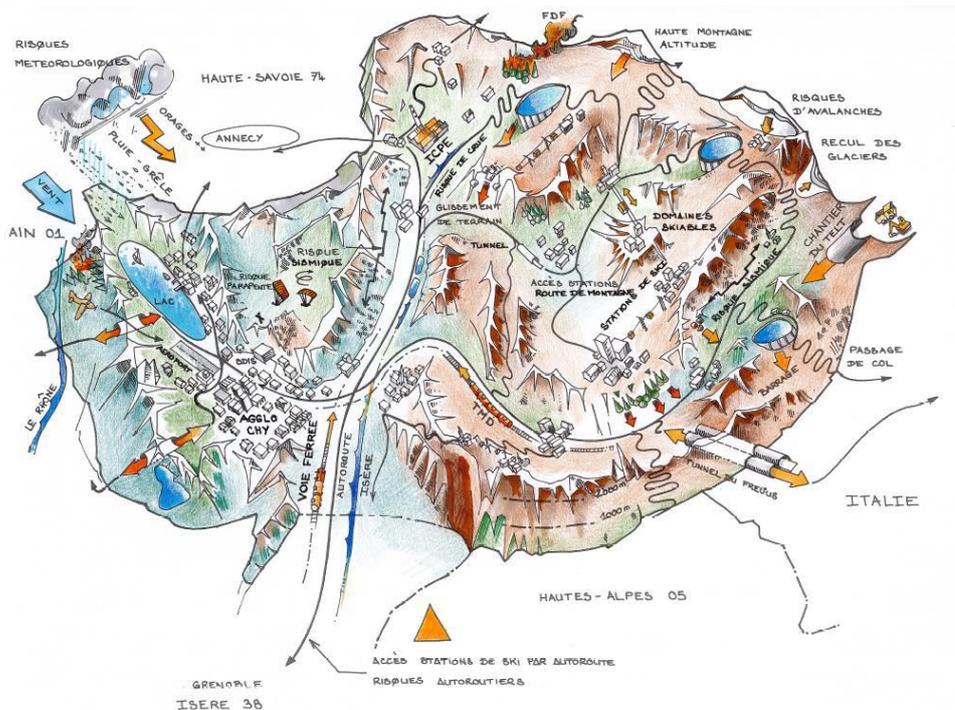
SYNTHÈSE

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) est un établissement public administratif placé sous l'autorité administrative du président du conseil d'administration (ordonnateur) et sous l'autorité opérationnelle du préfet. Il est chargé de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies et concourt, avec d'autres acteurs, 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.

Classé en catégorie B sur les trois catégories définies au niveau national, au regard de l'importance de la population du département, le SDIS de la Savoie défend une population de 452 308 habitants.

La Savoie, département le plus montagneux de France, est caractérisé par un clivage est-ouest, lié au relief, et au développement démographique, touristique et industriel. La grande variabilité des risques et des enjeux du territoire a conduit à un maillage territorial dense mais hétérogène (86 centres d'incendie et de secours). La pertinence de ce maillage devra être réévaluée de manière objectivée dans le cadre de la nécessaire révision du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). En effet, véritable outil d'orientation stratégique du SDIS, le SDACR, actuellement en vigueur depuis 2016, n'a pas fait l'objet de la révision quinquennale prévue par l'article L. 1424-7 du CGCT. Le nouveau schéma prévu en 2024 devra comprendre des objectifs suffisamment précis pour que leur réalisation puisse être évaluée.

Schéma n° 1 : Cartes de synthèse des risques en Savoie



Source : SDIS73 Rapport d'étude SDACR 2024-2028

Une activité opérationnelle relativement stable souffrant de la baisse du volontariat

L'activité du SDIS subit les effets de la saisonnalité et de l'attractivité touristique. Entre 2022 et la moyenne des huit dernières années, les appels d'urgence sont en augmentation (+ 16 %) et le nombre d'interventions est en légère baisse (- 0,7 %). Les secours à personne représentent 81 % d'entre elles.

Plusieurs indicateurs mesurant la réponse opérationnelle du SDIS 73 se sont dégradés entre 2018 et 2022. Ainsi en 2022 :

- les délais d'arrivée des secours sur zone sont supérieurs de 2 mn 35'' à ceux de sa catégorie ;*
- 25 % des départs en intervention d'équipages d'engin incendie sont incomplets nécessitant l'engagement d'un second véhicule incendie ;*
- 5 % des départs en intervention ne sont pas assurés.*

En outre, l'organisation de la défense des stations de ski n'est pas à la hauteur des enjeux notamment pour le risque incendie bâtimentaire.

En 2022, le SDIS peut mobiliser 2 180 sapeurs-pompiers dont 80 % sont des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). La diminution de 4,3 % du nombre de SPV entre 2018 et 2022 pose le problème de permanence opérationnelle dans les casernes et la capacité à conserver un haut niveau de couverture du territoire.

Le SDIS doit donc interroger son organisation à la lumière de ces indicateurs et veiller à se prémunir d'un décrochage trop important entre activité et effectifs mobilisables, afin de ne pas compromettre la qualité de sa réponse opérationnelle. Il doit également améliorer le suivi et l'analyse de son activité opérationnelle.

Une organisation efficiente de la commande publique à mettre en place sans délai

Afin d'assurer la sécurité juridique des procédures des achats, le SDIS doit diffuser plus amplement la culture de l'achat public au sein de ses services en mettant en place un règlement interne de la commande publique, des actions de formation du personnel, des outils de contrôle interne pour un pilotage centralisé et limiter les délégations de signature trop nombreuses.

Il doit mettre fin aux achats sans mise en concurrence qui sont trop nombreux (plus de 2 M€ par an) par la mise en place d'un recensement des besoins par catégories d'achats associé à un contrôle de la computation des seuils. La chambre lui recommande en particulier de lancer, sans délai, des marchés pour assurer les prestations d'entretien et de réparation de biens mobiliers et immobiliers ainsi que la fourniture de produits et d'énergie.

Une situation financière saine, mais une absence de programmation pluriannuelle globale des investissements

Le SDIS, qui a peu emprunté, affiche une bonne capacité de désendettement. Sa situation financière apparaît solide avec un niveau de trésorerie suffisant. Néanmoins, l'évolution de la masse salariale est à surveiller. Sur la période 2018 / 2022, elle a en effet progressé de 11,8 %, alors qu'elle représente près de 84 % des dépenses de fonctionnement. La chambre lui recommande également de se doter d'une véritable programmation pluriannuelle des

investissements complète et soutenable financièrement. La qualité de l'information budgétaire et comptable peut encore être améliorée en utilisant la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP / CP) pour piloter les dépenses d'équipement pluriannuelles et limiter les reports de crédits sur les exercices suivants.

Le SDIS doit enfin poursuivre l'amélioration de sa sécurité informatique en se dotant d'une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) et d'un plan de reprise ou de continuité d'activité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer l'analyse des moyens humains et matériels détenus par le SDIS et de l'activité opérationnelle des centres de secours pour pallier la dégradation des délais d'intervention.

Recommandation n° 2 : Établir un plan de formation pour l'ensemble des personnels et le délibérer en conseil d'administration en conformité avec l'article L. 423-3 du CGFP.

Recommandation n° 3 : Verser la prime de fin d'année selon les modalités fixées antérieurement à 1984.

Recommandation n° 4 : Définir une stratégie d'achat et la présenter au conseil d'administration.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un règlement interne de la commande publique, validé par une délibération du conseil d'administration.

Recommandation n° 6 : Mettre en place, sans délai, des marchés de prestation pour l'entretien et la réparation de biens mobiliers et immobiliers ainsi que de fourniture d'énergie et d'habillement.

Recommandation n° 7 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements complète et soutenable financièrement et la présenter chaque année au conseil d'administration.

Recommandation n° 8 : Formaliser une politique de sécurité des systèmes d'information et réaliser une cartographie des risques du système d'information.

Recommandation n° 9 : Mettre en place et tester annuellement un plan de continuité et de reprise d'activité.

INTRODUCTION

Le département de la Savoie compte 439 750 habitants¹. Compte tenu de son attractivité touristique, sa population résidentielle peut doubler en période hivernale. Département montagnard, la Savoie présente en outre des particularités pour la couverture des risques. Une part significative des secours, souvent techniques, se déroule dans un milieu relativement hostile. Les pratiques de sports à risque y sont nombreuses et les conditions climatiques et météorologiques peuvent rendre les secours plus complexes et plus longs. Les principaux risques identifiés sur son territoire sont :

- les risques courants² : incendie (feux d'habitations, feux d'industries, feux de végétaux) ; secours à personne (accidents de la route, détresse vitale, accidents domestiques ou de travail) ; opérations diverses (faits d'animaux, ...) ;
- les risques complexes³ : risques naturels (inondations, avalanches, mouvements de terrain...), technologiques (industriels, miniers, transport de matières dangereuses, rupture de barrage), sociétaux (sanitaire, terroriste, grands rassemblements) et environnementaux (radon, amiante, engins résiduels de guerre).

L'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : *« les services d'incendie et de secours sont 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 et aux soins 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 animaux, des biens et de l'environnement ;*
- 4° les secours et les soins d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. [...] »*

Le SDIS de la Savoie est un établissement public administratif départemental, issu de la loi du 3 mai 1996 dite de départementalisation des services d'incendie et de secours. Il est classé en catégorie B par un arrêté du ministre de l'intérieur du 21 janvier 2017 modifié⁴. Il est dirigé

¹ Population légale au 1^{er} janvier 2023 (INSEE).

² Ce sont les risques qui ont un taux d'occurrence élevé, mais avec des conséquences « faibles ». Ces risques génèrent les interventions quotidiennes des sapeurs-pompiers.

³ Les risques complexes sont les risques ayant un faible taux d'occurrence, mais dont les conséquences peuvent être graves, voire catastrophiques. Les interventions en résultant nécessitent une coordination ainsi qu'une mobilisation départementale des moyens et des ressources du SDIS. Depuis quelques années, essentiellement sous l'effet du dérèglement climatique, le rythme et l'intensité des crises augmentent. Le caractère exceptionnel représente ainsi de moins en moins un déterminant du risque complexe.

⁴ Depuis 2017, les SDIS font l'objet d'une classification à trois niveaux (A, B, C) correspondant respectivement à trois seuils démographiques (plus de 900 000 habitants, entre 900 000 habitants et 400 000 habitants et moins de 400 000 habitants). L'organisation des SDIS ainsi que le niveau de répartition des grades des officiers qui y sont affectés sont déterminés en fonction de ce classement.

par un officier supérieur de sapeurs-pompiers (directeur départemental) qui est placé sous la double autorité du préfet (pour la mise en œuvre des moyens opérationnels) et du président du conseil d'administration pour la gestion administrative et financière⁵.

En 2022, l'action du SDIS reposait sur un effectif total de 2 593 agents dont 513 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), 1 667 volontaires (SPV)⁶, 103 agents administratifs et techniques spécialisés (PATS) et 310 saisonniers pour renforcer les centres de secours pendant sept mois pour les saisons (hiver-été) et pour la surveillance des 33 plages par convention avec les communes concernées.

Son organisation territoriale est actuellement composée de neuf bassins opérationnels⁷ comprenant plus de 86 centres d'intervention.

Le SDIS effectue 32 000 interventions par an en moyenne. En 2022, le secours à la personne reste l'activité principale par l'importance de la sollicitation (81 %) puis viennent les accidents de circulation (7 %), les incendies (6 % mais 20 % du besoin en ressource humaine), les autres opérations diverses (5 %) et les risques naturels et technologiques (1 %). Les interventions sont effectuées majoritairement par les centres de secours principaux (46 %) et les centres de secours (31 %). Les centres de secours de montagne (CSM) en réalisent 14 % et les centres de première intervention, 9 %. 43 % des interventions sont hors saison. En 2022, le centre de traitement de l'alerte (CTA) a traité 176 539 appels dont 33 % ont donné lieu à une intervention. Le délai moyen de diffusion d'une alerte est de 2 mn 25 s.

Tableau n° 1 : Principales données financières (exercice 2022)

Budget principal (nomenclature M61)			
<i>Recettes de fonctionnement</i>	58,90 M€	<i>Recettes d'investissement</i>	5,17 M€
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	53,50 M€	<i>Dépenses d'investissement</i>	7,11 M€

Source : compte de gestion

⁵ Le président du conseil d'administration est, de droit, le président du conseil départemental, ou son représentant.

⁶ SPV uniquement hors saisonniers, double statut SPV / SPP non inclus, (485 doubles statuts SPP-SPV).

⁷ Chambéry-Chartreuse, avant-pays savoyard, Aix-Chautagne, Combe de Savoie-Bauges, Albertville, Moûtiers trois vallées, Haute-Tarentaise, Haute-Maurienne, Maurienne.

1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION

1.1 Le fonctionnement institutionnel

1.1.1 Le conseil d'administration et le bureau

L'organe délibérant du SDIS est le conseil d'administration (CASDIS). Il constitue l'organe de décision et de définition des orientations stratégiques. Il fixe le règlement intérieur qui précise les règles générales d'organisation et de fonctionnement après chacune de ses réinstallations, sur proposition de son président. Conformément à l'article L. 1424-24-1 du CGCT, il est composé de 22 membres répartis entre 14 conseillers départementaux, cinq représentants des EPCI et trois représentants des communes. Les modalités de réunion du conseil d'administration n'appellent pas d'observations et ses délibérations de même que actes administratifs font l'objet d'une publication (<https://www.sdis73.fr>), conforme à la réglementation.

La composition du bureau n'appelle pas d'observations. Il s'est réuni entre 10 et 11 fois par an sur la période⁸.

1.1.2 Les délégations au bureau et au président

Conformément à l'article L. 1424-27 du CGCT, le conseil d'administration peut déléguer une partie de ses attributions au bureau, à l'exception des délibérations relatives à l'adoption du budget et du compte administratif, aux contributions du département, des communes et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) et au nombre et à la répartition des sièges lors de son renouvellement.

En 2020 comme en 2021 et 2023, le bureau s'est vu attribuer des compétences plutôt larges.

En application de l'article L. 1424-30 du CGCT, le président peut recevoir délégation du conseil d'administration notamment pour la réalisation des emprunts et la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés passés selon une procédure adaptée.

Cependant, le président n'informe pas toujours le conseil d'administration des décisions qu'il a prises dans le cadre de sa délégation, alors qu'il s'agit d'une obligation prescrite par l'article précité du CGCT. Le SDIS est appelé à respecter la réglementation sur ce point.

En outre, les délégations au bureau et au président relatives à la réalisation des emprunts ne sont pas conformes à la réglementation car trop imprécises. La circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics rappelle que ces délégations doivent nécessairement refléter la stratégie

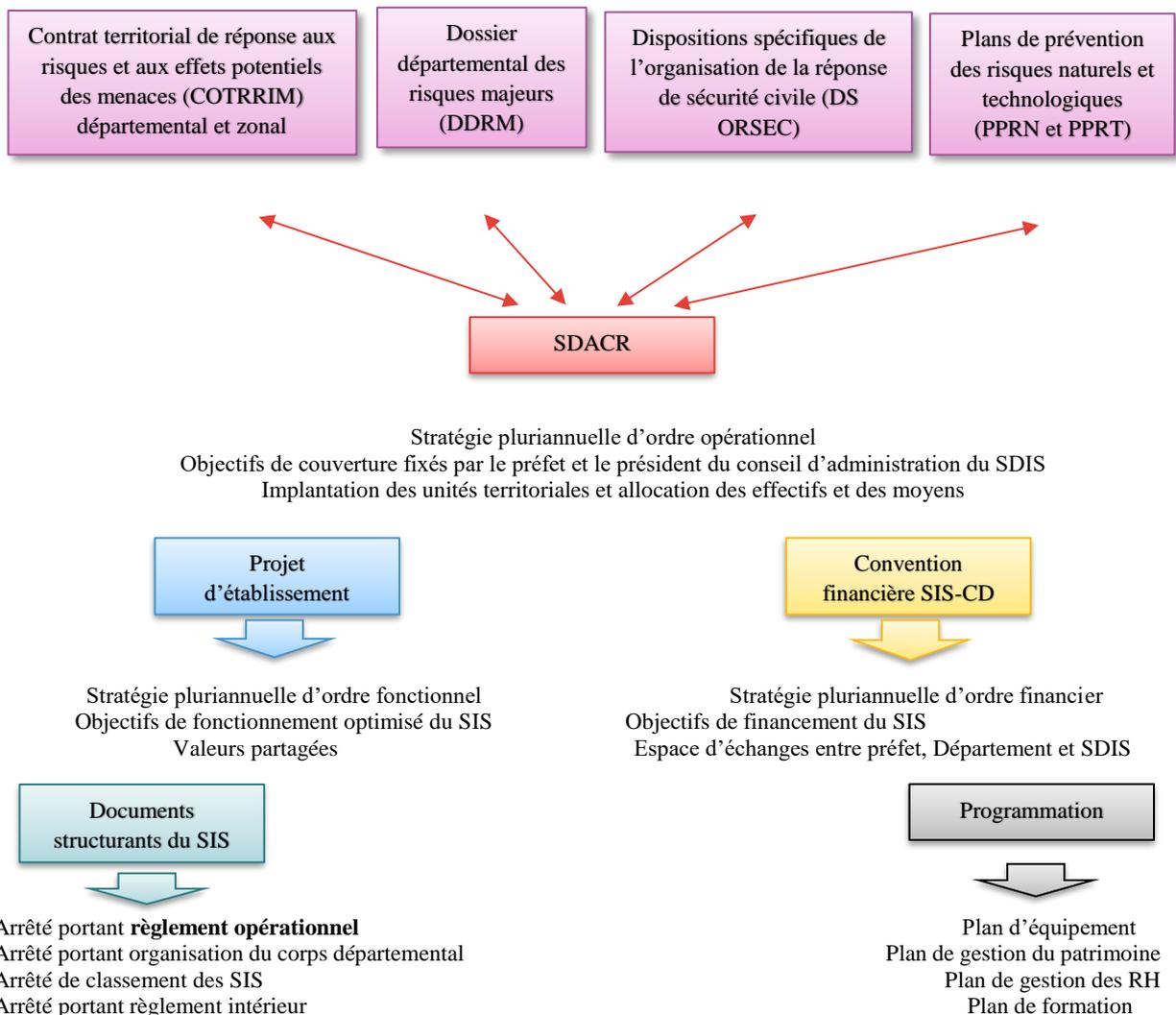
⁸ À l'exception de l'année 2020 où il ne s'est réuni qu'à six reprises en raison de la crise sanitaire.

d'endettement de la collectivité. La chambre invite par conséquent le SDIS à préciser davantage le champ des délégations consentie en matière d'emprunt.

1.2 Les documents stratégiques et opérationnels

L'organisation des SDIS repose sur plusieurs documents obligatoires. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est le document référence sur laquelle s'articulent les autres documents structurants dans une logique illustrée par ce schéma :

Schéma n° 2 : Articulation des outils de pilotage des Service d'Incendie et de Secours (SIS)



Source : Guide méthodologique SDACR – Ministère de l'intérieur, DGSCGC et CRC

Les SDIS comptent deux autres documents plus particulièrement structurants d'un point de vue stratégique et opérationnel : le règlement opérationnel et le règlement intérieur.

1.2.1 Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques en vigueur

L'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le SDACR « *dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. (...) La révision du schéma intervient tous les cinq ans. Elle est précédée d'une évaluation des objectifs du précédent schéma. (...)* ».

Le SDACR, outil de planification stratégique et de pilotage opérationnel, est la clé de voûte de l'organisation des secours. Il permet ainsi aux décideurs locaux, à partir du recensement des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens dans le département, de déterminer des objectifs de couverture de ces risques⁹ et les moyens opérationnels adéquats (personnel, véhicules, matériels, équipements, constructions).

Le SDACR en vigueur a été arrêté le 16 octobre 2015, pour une mise en œuvre le 1^{er} janvier 2016.

Le SDIS 73 avait souhaité réviser le précédent SDACR alors arrêté le 27 juillet 2012, principalement pour prendre en compte la création en septembre 2012 de neuf bassins opérationnels conjointement à la disparition des groupements territoriaux, mais également pour faire face à l'augmentation brutale de l'activité opérationnelle (+ 12 % sur les années 2012 et 2013), liée notamment aux évolutions socio-économiques du département, à une demande croissante de sécurité de la population, ainsi qu'à une diminution de la réponse médicale hospitalière ou de proximité.

Sur le fond, le SDACR de 2015 concluait à l'absence de nécessité de créer de nouvelles structures, l'implantation des moyens existants correspondant aux besoins de couverture des risques courants et particuliers et la réponse opérationnelle étant jugée satisfaisante¹⁰. Néanmoins, la difficulté de certains centres dans la réponse opérationnelle durant la journée en semaine justifiait quelques réajustements dans l'organisation et le classement des centres. Ces réajustements ont été actés dans la dernière version en date du règlement opérationnel, approuvée par arrêté préfectoral du 2 avril 2019.

Sur la forme, le SDACR de 2015 ne se limite pas à une analyse technique des risques en présence et de leurs modalités de couverture, mais présente également une dimension stratégique dans une tentative de synthèse et de définition des orientations prioritaires, suivant en cela les recommandations du guide méthodologique de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

La chambre relève cependant que ce document ne fait pas état d'actions aisément évaluables mais renvoie à des objectifs globaux à la définition large.

Les indicateurs issus du système d'information décisionnel complétés par la mise en perspective des indicateurs annuels (enquêtes infodis) ont certes permis au SDIS de tirer un bilan des objectifs définis dans le SDACR de 2015, toutefois, la chambre invite le SDIS à retenir des objectifs plus précis lors de la révision du SDACR afin d'en faciliter l'évaluation et d'en

⁹ La couverture d'un risque est la façon d'apporter une réponse opérationnelle pour traiter les conséquences de l'évènement en tenant compte de leur probabilité d'occurrence et de la gravité de ses conséquences, dans les délais les plus appropriés.

¹⁰ Moins de 6 % des départements non assurés en totalité par le centre de premier appel.

améliorer la lisibilité pour ses partenaires extérieurs (communes, intercommunalités) et pour le citoyen.

En outre, le SDACR n'a pas fait l'objet de la révision quinquennale prévue par l'article L. 1424-7 précité, ce qui est particulièrement dommageable pour un document aussi central dans la gestion d'un SDIS¹¹. En effet, l'absence de réactualisation du SDACR affecte la pertinence du règlement opérationnel, de l'organisation fonctionnelle, ainsi que des décisions d'investissements immobiliers ou en matériels roulants. Ainsi, suite à la révision du règlement opérationnel par délibération du 10 décembre 2021, le SDIS a modifié la répartition des postes sans disposer d'une analyse actualisée des risques.

Le SDIS explique ce retard par la conjonction d'événements défavorables tels que la crise sanitaire 2020 / 2021, la priorité fixée sur la réforme du temps de travail sur l'année 2021 ou encore le décalage entre le départ du précédent DDSIS au 1^{er} juillet 2022 et l'arrivée de son successeur au 1^{er} septembre 2022.

En tout état de cause, au vu de l'importance de ce document, et en cohérence avec l'inscription de sa révision en projet n°1 par la feuille de route stratégique 2023, la chambre appelle le SDIS 73 à se conformer à ses obligations légales en finalisant la rédaction de ce schéma départemental dans les meilleurs délais.

1.2.2 Le règlement opérationnel

Conformément à l'article R. 1424-42 du CGCT, le règlement opérationnel « *fixe les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les matériels nécessaires* ». Les principes et règles de mise en œuvre opérationnelle qu'il précise visent à garantir une distribution des secours conforme aux orientations définies dans le SDACR.

Le règlement opérationnel (RO) actuellement en vigueur a été approuvé par arrêté du préfet de la Savoie du 2 avril 2019. Le précédent règlement opérationnel ayant été arrêté le 28 juin 2002 et seulement mis à jour en 2003 et 2005, il était en effet devenu indispensable de réécrire totalement ce document afin de le mettre en phase avec le fonctionnement opérationnel du SDIS, ainsi qu'avec le SDACR de 2015.

Dans l'attente de la prochaine révision du SDACR, et afin de garantir la qualité de la réponse opérationnelle, l'annexe 4 de ce règlement portant sur les potentiels opérationnels journaliers (POJ) par secteurs a été révisée par délibération du conseil d'administration du 10 décembre 2021, en vue d'entériner le protocole d'accord applicable au 1^{er} janvier 2022 relatif à la réduction des temps de travail des SPP et à l'interdiction des astreintes professionnelles.

La chambre rappelle que la modification du règlement opérationnel ne relève pas des attributions du conseil d'administration du SDIS mais de la seule compétence du préfet de département, en application du 1^{er} alinéa de l'article R. 1424-42 précité. Or, le fait que cette révision de l'annexe 4 n'ait pas l'objet d'un arrêté modificatif du préfet de la Savoie apparaît

¹¹ La mission de suivi de l'Inspection Générale de la Sécurité Civile écrivait déjà, dans un compte rendu de situation en date du 16 juillet 2021, que « *l'élaboration et la mise à jour des documents majeurs, principalement le SDACR qui date de 2015 mais également le RO et le RI qui sont plus récents, doivent être engagées* ».

problématique. La légalité du document s'en trouve en effet fortement fragilisée. En outre, cela revient à avoir passé outre l'autorité opérationnelle du Préfet de la Savoie sur le SDIS 73.

Compte tenu de ces observations, la chambre invite le SDIS à se rapprocher sans délai du préfet de la Savoie afin de régulariser au plus tôt la situation.

Le règlement opérationnel devra également être révisé en tant que de besoin après l'adoption du prochain SDACR, dans le respect des règles de légalité externes prévues par le CGCT. Le SDIS 73 a d'ailleurs confirmé, à ce propos, « *(qu') une révision du règlement opérationnel (était effectivement prévue) après validation du SDACR à partir du mois d'avril 2024, dans la logique de réalisation des documents structurants* ».

1.2.3 Le règlement intérieur

Prévu par l'article R. 1424-22 du CGCT, le règlement intérieur (RI) du SDIS « *fixe les modalités de fonctionnement du service d'incendie et de secours ainsi que les obligations de service des sapeurs-pompiers du corps départemental et des agents du service n'ayant pas la qualité de sapeur-pompier professionnel* ». Ce document essentiel d'organisation du travail et du service est arrêté par le président, après délibération du conseil d'administration.

Le règlement intérieur du SDIS 73, a été arrêté le 20 décembre 2016 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Il a depuis été révisé à deux reprises par délibérations du conseil d'administration du 10 décembre 2021 (mise en conformité du temps de travail et de l'attribution de logements par nécessité absolue de service des SPP) et du 9 décembre 2022 (suppression de jours de congés supplémentaires dénommés « *journées du (de la) président(e)* »).

Le SDIS 73 a confirmé à la chambre que, consécutivement à l'adoption du futur SDACR, « *un projet d'établissement sera réalisé* » et « *suivi d'une révision du règlement intérieur* », sans pour autant s'engager sur un quelconque agenda.

1.3 L'organisation administrative

L'organisation administrative du SDIS de la Savoie et de son corps départemental est définie par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil d'administration en date du 2 novembre 2017, dont il ressort que le SDIS est composé :

- d'un état-major constitué d'une direction et de pôles¹² eux-mêmes constitués de groupements de services opérationnels, administratifs ou techniques chargés de la gestion quotidienne de son activité ;
- d'un service de santé et de secours médical (SSSM) ;

¹² Ces pôles peuvent être considérés comme des sous-directions, l'article R. 1424-1 du CGCT disposant en effet que les services opérationnels, administratifs ou techniques et les CIS « *peuvent être organisés au sein de groupements, eux-mêmes organisés au sein de sous-directions, qui réalisent des activités opérationnelles, administratives ou techniques (...)* ».

- d'une organisation territoriale comprenant des bassins opérationnels disposant d'un ou plusieurs CIS, comportant eux-mêmes une ou plusieurs unités territoriales.

1.3.1 L'organigramme

Actuellement, le SDIS se structure autour du service de santé et de secours médical et de trois pôles à vocation opérationnelle, administrative et technique.

Les quatre groupements « métiers opérationnels » échappent à une structuration en pôle et sont directement rattachés à la direction (à savoir le groupement des unités territoriales et développement du volontariat, le groupement opérations, stratégie et doctrine opérationnelle, le groupement gestion des risques et le groupement suivi des risques particuliers) apportant un lien direct entre la direction, l'opérationnel et les territoires.

Sur la période 2018-2022, l'organigramme du SDIS a été révisé à quatorze reprises avec des modifications de plus ou moins grande ampleur (création, réorganisation, fusion ou suppression d'un pôle, d'un groupement ou d'un centre de secours, redéploiement de services ou de postes, identification de nouvelles missions ou suppression d'anciennes, etc.). Le nombre de groupements est passé de 10 à 11 sur la période.

Ces révisions successives indiquent que le SDIS de la Savoie a du mal à stabiliser sa structure organique. Ainsi le SDIS doit veiller à ce que cette instabilité ne devienne pas elle-même une source de désorganisation involontaire (perte de repères, complexité organisationnelle, excès de formalisme, rigidité des procédures, confusion dans les interactions, etc.).

1.3.2 Le service de santé et de secours médical

L'article L. 1424-1 du CGCT prévoit que le SDIS « dispose notamment d'une sous-direction santé, comprenant au moins un service de santé et de secours médical » dont les missions sont précisées par l'article R. 1424-24.

En conformité avec les articles R. 1424-25 et 26 du CGCT, le service de santé et de secours médical (SSSM) du SDIS de la Savoie doit être dirigé par un médecin-chef qui conseille les autorités des services d'incendie et de secours sous l'autorité du DDSIS. Ce service comprend principalement des médecins, pharmaciens, infirmiers et vétérinaires.

Selon l'organigramme, l'actuelle médecin-chef est assistée d'une « chefferie de santé ». Cette chefferie est chargée de proposer au directeur les orientations santé du SDIS, de formaliser la doctrine départementale en matière de santé et de secours médical ou encore de superviser le bon exercice des activités métiers des professionnels de santé. Elle est composée d'un médecin-chef adjoint, d'un pharmacien-chef, d'un vétérinaire-chef, d'une psychologue du travail et d'une « infirmière de chefferie ».

La chambre relève que le poste de pharmacien-chef n'est pas pourvu depuis le 1^{er} janvier 2017, ce qui s'avère doublement problématique dans la mesure où l'article

R. 1424-26 du CGCT¹³ requiert sa présence au sein de la sous-direction santé, au même titre que l'article 4.3 de l'arrêté conjoint portant organisation administrative du SDIS¹⁴.

Interrogé sur les motifs de cette vacance de poste, le SDIS 73 a précisé à la chambre qu'une personne occupe cette fonction mais ne possède pas le niveau de diplôme requis et il a été fait le choix de ne pas procéder au recrutement en sus, d'un pharmacien pour assurer le rôle de pharmacien-chef.

Néanmoins, le SDIS 73 devra procéder au plus tôt à la régularisation de la situation, en s'assurant que l'actuelle pharmacienne en charge de la gestion de la pharmacie à usage intérieur puisse valider sans tarder les unités de valeur correspondantes nécessaires à la délivrance du diplôme requis, et à défaut, en procédant sans délai à la publication d'un avis de vacance.

Plus largement, la chambre observe que l'organigramme en vigueur n'est pas à jour des modifications¹⁵ introduites par la loi Matras n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 et son décret d'application n° 2022-557 du 14 avril 2022. Elle invite par conséquent le SDIS 73 à le faire à l'occasion d'une prochaine modification de son organigramme.

1.3.3 Les délégations de signature aux agents

L'article L. 1424-33 du CGCT prévoit notamment que le président du conseil d'administration peut accorder une délégation de signature au directeur départemental, à son adjoint et, dans la limite de leurs attributions respectives, aux sous-directeurs, aux chefs de groupement, aux chefs de service et aux chefs des centres d'incendie et de secours.

Le directeur du SDIS et son adjoint ont reçu délégation pour signer tous les actes, décisions et correspondances relevant de la gestion administrative et financière du SDIS, sans limite de montant. Les chefs de pôle, le médecin-chef, les chefs de groupement, de bassin, de centre et leurs adjoints ont également reçu des délégations avec des limites de montants.

Il ressort de la lecture de l'ensemble des arrêtés de délégation de signature que ceux-ci apparaissent suffisamment précis et explicites quant à leur objet et leur périmètre. Toutefois, une partie de la délégation accordée aux chefs de pôle dépasse le périmètre de leurs attributions respectives, chacun d'entre eux pouvant signer les pièces comptables pour l'ensemble des pôles. De plus, un certain nombre d'agents n'occupant pas les fonctions limitativement énumérées à l'article précité du CGCT disposent d'une délégation de signature, ce qui est irrégulier¹⁶. Le SDIS est par conséquent appelé à se mettre en conformité avec la réglementation sur ces deux points.

¹³ Article R. 1424-26 du CGCT : « *La sous-direction comprend un pharmacien-chef et, le cas échéant, un vétérinaire-chef et un infirmier-chef* ».

¹⁴ Article 4.3 de cet arrêté du 2 novembre 2017 : « *La chefferie santé est composée du médecin-chef, du médecin-chef adjoint, du pharmacien-chef, du vétérinaire-chef et de l'infirmier-chef* ».

¹⁵ Modifications telles que la prise en compte des sous-directions « santé » des SDIS en remplacement des SSSM, le remplacement de l'appellation « médecin-chef » par « chef de la sous-direction santé », ou encore la création de l'emploi d'infirmier-chef (portant ainsi reconnaissance de la responsabilité d'infirmier de chefferie).

¹⁶ *Sont concernés le chargé de mission en charge du suivi des risques particuliers tunnels, l'officier grand chantier, deux conseillers techniques, trois pharmaciennes (arrêtés du 1^{er} septembre 2023).*

1.3.4 Les mutualisations sur les moyens et les fonctions supports

Deux conventions conclues entre les SDIS de la région Auvergne-Rhône-Alpes ont permis d'une part, l'assistance mutuelle des plates-formes logistiques et, d'autre part, la conduite d'une démarche mutualisée « santé et sécurité en service ». Toutefois, seule la première a été renouvelée en 2022.

Un audit du 8 février 2021 sur l'organisation du SDIS de la Savoie concluait à l'existence possible de « *pistes de mutualisation de certaines fonctions techniques dans le cadre du partenariat entre le Département et le SDIS* »¹⁷. Le SDIS a indiqué que « *les discussions avec le département n'ont pas abouti* » et que « *la mutualisation n'a pas été inscrite dans la feuille de route actuelle* ».

Pourtant, le SDACR de 2015 *encourage les démarches de mutualisation*.

À cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué qu'un certain nombre de possibilités de mutualisations avaient été explorées, dans les domaines routes, des systèmes d'information, des bâtiments et moyens généraux tout en précisant que leur intérêt demeure encore limité et invoque des difficultés opérationnelles. Il indique toutefois être attentif à ce sujet.

La chambre invite le SDIS à continuer de développer les démarches de coopération ou de mutualisation, en lien avec le département, notamment en ce qui concerne les personnels administratifs ou techniques (voir ci-après) ou avec d'autres organismes, afin d'améliorer la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation du SDIS repose sur plusieurs documents obligatoires dont le SDACR qui est en vigueur depuis 2016 et n'a pas fait l'objet de la révision quinquennale prévue par l'article L. 1424-7 du CGCT, alors que celle-ci était attendue pour 2020. Ce document ne fait pas état d'actions aisément évaluables mais renvoie à des objectifs globaux. Le nouveau schéma prévu en 2024 devra comprendre des objectifs suffisamment précis pour que leur réalisation puisse être correctement évaluée.

Sur la seule période 2018-2022, l'organigramme structurel du SDIS a été révisé à quatorze reprises, montrant ainsi que le SDIS a du mal à stabiliser sa structure organique.

L'absence de pharmacien-chef pose problème, l'article R. 1424-26 du CGCT prévoyant expressément la présence d'un professionnel de ce niveau de qualification au sein de la sous-direction Santé.

Enfin, la chambre observe que les délégations de signatures au personnel sont parfois accordées dans des conditions contraires à ce que prévoit l'article L. 1424-33 du CGCT.

¹⁷ Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT, une convention pluriannuelle 2021-2023 a été conclue avec conseil départemental de la Savoie, principal financeur du SDIS 73, au sujet de leurs relations mutuelles et, notamment, sur le versement de la contribution départementale.

2 LE FONCTIONNEMENT OPÉRATIONNEL

2.1 De nombreux risques à couvrir

La Savoie est un département de 6 028 km², d'une altitude moyenne de 1 595 mètres, dont près de 90 % de la superficie est située en zone de montagne. La Savoie est concernée par toutes les catégories de risques naturels, à l'exception des risques volcaniques et cycloniques. Ils se concentrent essentiellement à l'est et pourraient s'accroître en raison des effets du changement climatique, plus marqué en altitude.

Si, avec 452 308 habitants en 2023, la population du département de la Savoie apparaît relativement faible en densité (73 habitants par km²), elle est très disparate dans sa répartition, entre les bassins de vie de l'ouest à dominante urbaine ou périurbaine et les bassins de vie très montagneux de l'est à dominante touristique. La conurbation formée autour des villes les plus peuplées de Chambéry et d'Aix-les-Bains représente ainsi plus de 50 % de la population. La croissance de sa population, très forte entre 1962 et 2015 (+ 66 %), ralentit depuis, avec + 0,4 % par an en moyenne.

Le département dispose d'une très forte attractivité touristique avec 742 500 lits d'accueil en 2020, soit le quart de la capacité touristique d'Auvergne-Rhône-Alpes¹⁸. Les pratiques de sports à risque y sont nombreuses et variées. Avec 61 stations¹⁹ représentant 35 % du domaine skiable français, la Savoie se classe en première position en France pour les sports d'hiver. Le département compte sur son territoire de très grandes stations de ski, dont les plus prestigieuses jouissent d'une renommée mondiale²⁰. Les visites de sécurité des immeubles de grande hauteur et des établissements recevant du public (incluant les remontées mécaniques ou les refuges) revêtent donc un fort enjeu. Les conditions climatiques et météorologiques, parfois très sévères, peuvent également rendre les secours plus complexes et les délais d'intervention plus longs.

Les risques technologiques sont historiquement concentrés à l'est du territoire, propice aux constructions d'ouvrages particuliers comme les tunnels ou les barrages. La présence de nombreux tunnels (tunnel routier du Fréjus entre la France et l'Italie²¹, seize tunnels routiers et autoroutiers de plus de 300 mètres soumis à exercices annuels, dix tunnels ferroviaires de plus de 300 m, deux funiculaires en tunnels), d'un réseau routier en haute altitude (plus de 1 000 km de routes au-dessus des 1 000 mètres d'altitude, sept cols au-dessus de 2 000 mètres d'altitude) et de voies ferroviaires stratégiques (desserte des stations et connexion avec l'Italie) constituent d'autres risques significatifs. La nécessaire protection de certains équipements majeurs de transports est également à signaler²².

¹⁸ Soit un parc de plus de 2 930 000 lits (tous hébergements confondus, marchands et non marchands).

¹⁹ Toutes pratiques confondues, 55 stations offrant la pratique du ski alpin et 36 celle des activités nordiques.

²⁰ L'INSEE considérant même que « *La Plagne, Les Arcs et Val Thorens font ainsi partie des stations de ski alpin les plus fréquentées au monde* ».

²¹ Long de 12,87 km, il enregistre une moyenne journalière de 4 731 véhicules.

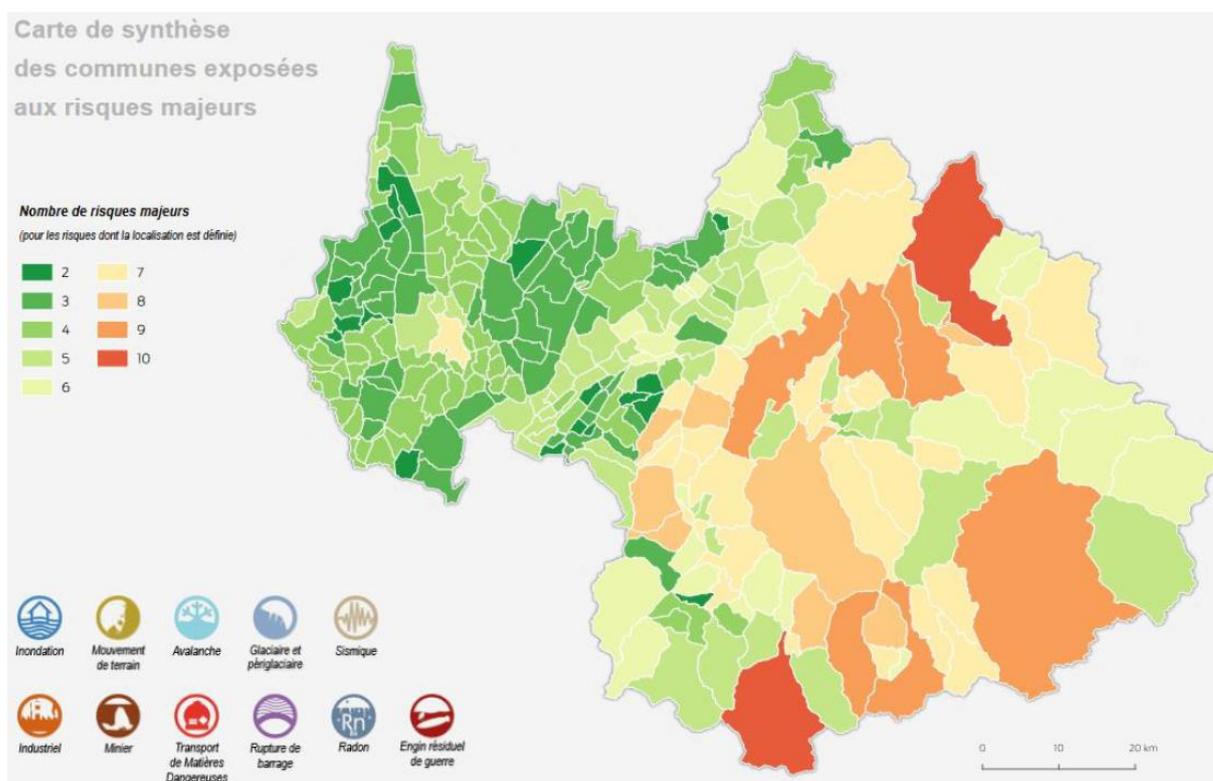
²² Aéroport Chambéry Savoie (plus de 200 000 passagers durant la saison d'hiver), autoroute ferroviaire alpine (long de 175 km, ce service ferroviaire transporte près de 30 000 semi-remorques entre Aiton en Savoie et Orbassano en Italie).

Le département compte 11 sources d'énergie dont 82 % d'hydroélectricité via 50 centrales, 60 barrages dont cinq soumis à plan d'intervention particulier, 13 installations classées SEVESO, un oléoduc (SPMR), 77 communes desservies par le gaz naturel ainsi qu'une interconnexion avec l'Italie par le biais de la plus longue ligne électrique²³ souterraine à courant continu du monde.

En outre, la Savoie concentre des effets de combinaison de risques. L'effet de vallée amplifie les difficultés liées au flux de circulation (chassés croisés), la cinétique des phénomènes de crue, et concentre les flux de toxicité des fumées ou la diffusion d'un nuage gazeux.

Dans un contexte de restriction durable des ressources aussi bien humaines (sapeurs-pompiers volontaires), qu'économiques, énergétiques, ou écologiques (ressources en eau), le futur SDACR devra apporter des réponses à la grande variabilité des risques et des enjeux présents sur le territoire²⁴.

Schéma n° 3 : Synthèse des communes exposées aux risques majeurs



Source : SDIS73 Rapport d'étude SDACR 2024-2028

²³ RTE (Réseau de Transport d'Electricité) a construit avec son partenaire italien TERNA, la ligne électrique souterraine à courant continu la plus longue du monde (190 km dont 95 côté français).

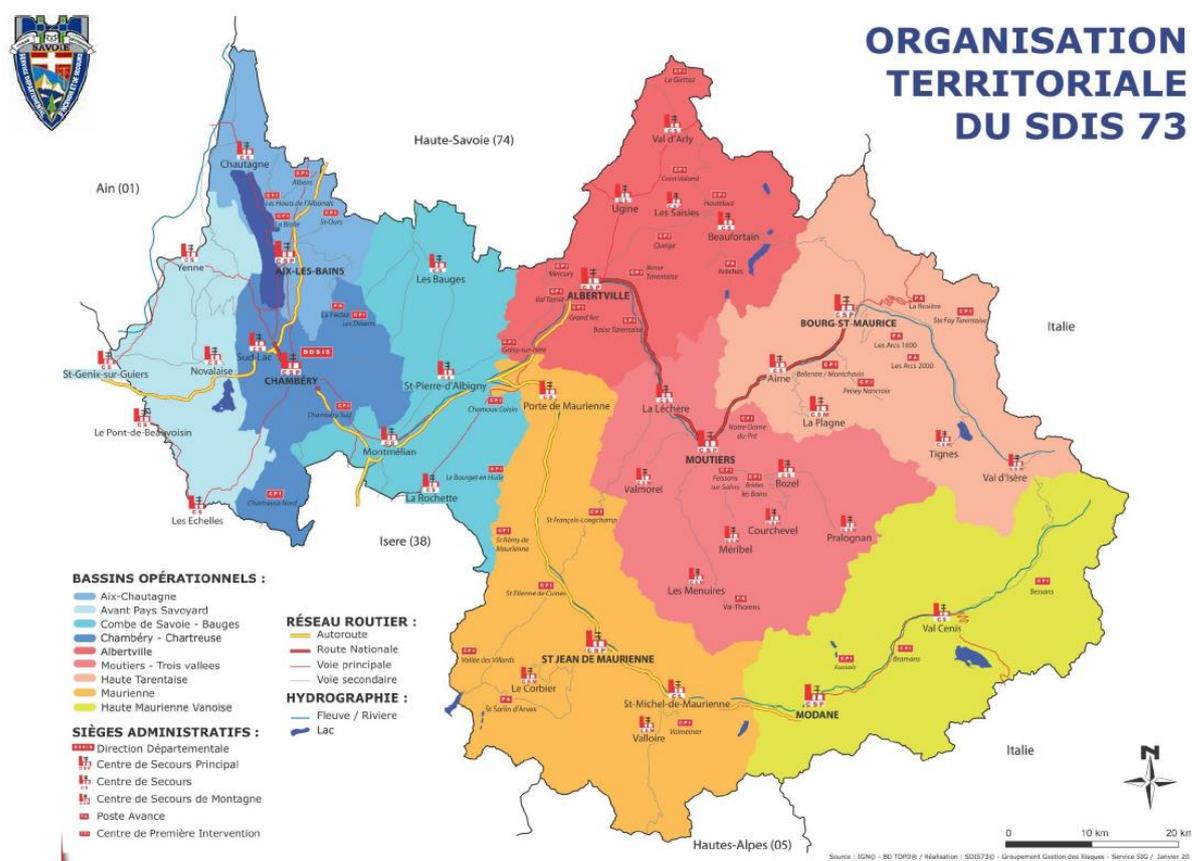
²⁴ Le recensement exhaustif des 18 risques majeurs touchant le département se trouve dans le Dossier Départemental des Risques Majeurs de la Savoie, approuvé par arrêté préfectoral du 7 décembre 2020.

2.2 Un maillage territorial dense et hétérogène

Le maillage territorial est un élément clé pour l'approche des délais d'intervention. Il repose sur une carte des casernes de sapeurs-pompiers. Il est déterminant pour la question des délais de distribution des secours. La question du maillage territorial est également très « politique » et particulièrement tendu par le facteur humain.

L'organisation territoriale du SDIS 73 repose sur neuf bassins opérationnels²⁵ correspondant à des bassins de vie et de risque.

Schéma n° 4 : Organisation territoriale du SDIS 73



Source : SDIS73

86 centres d'incendie et de secours (CIS) maillent le territoire. Conformément à l'article R. 1424-39 du CGCT qui définit les niveaux d'intervention²⁶ s'attachant à chaque CIS, ces

²⁵ Chambéry-Chartreuse, avant-pays savoyard, Aix-Chautagne, Combe de Savoie-Bauges, Albertville, Moutiers trois vallées, Haute-Tarentaise, Haute-Maurienne, Maurienne.

²⁶ Les CSP doivent pouvoir assurer simultanément un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours et soins d'urgence aux personnes et une autre mission. Les CS doivent pouvoir assurer simultanément un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ pour une mission de secours et soins d'urgence aux personnes et une autre mission. Les CPI doivent pouvoir assurer au moins un départ en intervention.

unités opérationnelles chargées des interventions sont classées par ordre d'importance et se décomposent en deux centres de secours principaux (CSP), 13 centres de secours (CS) et 71 centres de premières interventions (CPI). L'état-major du SDIS est positionné à Saint-Alban-Leysse (73230) dans des bâtiments abritant l'ensemble des services fonctionnels départementaux, ainsi que le centre de traitement des appels (CTA) et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS).

Le nombre de CIS dans le département a augmenté sur la période. Jusqu'en 2020²⁷, la Savoie ne comptait formellement que 76 CIS sur son territoire, soit sept CSP, 29 CS et 40 CPI.

Tableau n° 2 : L'évolution du nombre de centres d'incendie et de secours

<i>Catégorie de centres</i>	Au 31/12/2018	Au 31/12/2019	Au 31/12/2020	Au 31/12/2021	Au 31/12/2022	Au 31/12/2023
<i>CSP</i>	7	7	7	2	2	2
<i>CS</i>	29	29	29	13	13	13
<i>CPI</i>	40	40	40	71	71	71
Total CIS	76	76	76	86	86	86
<i>Postes Avancés*</i>	9	9	9	0	0	0

* Les postes avancés font partie intégrante d'un CS ou CSP.

Source : SDIS 73

Ce réaménagement de la carte des CIS de Savoie, intervenu en 2021, correspond davantage à une reconfiguration à la baisse des moyens opérationnels du fait de la forte augmentation du nombre de CPI au détriment des CSP et des CS. En effet, les CPI, qui constituent les éléments de maillage de proximité conçus essentiellement pour réagir aux situations relevant des risques courants, ne disposent pas du même niveau d'équipement que les CSP et les CS.

D'après les statistiques INSIS (édition 2022 relative aux chiffres 2021), les SDIS de catégorie B – dont relève la Savoie – comptaient en moyenne 3 CSP, 28 CS et 43 CPI, soit au total 74 CIS. Avec 86 CIS, le maillage territorial du SDIS de la Savoie apparaît donc nettement plus densifié que la moyenne de la catégorie à laquelle il se rapporte, mais au prix d'un affaiblissement de la capacité opérationnelle locale, avec une multiplication des CPI qui se fait au détriment des CS (soit 13 CS contre 28 CS en moyenne nationale). Le SDIS de la Haute-Savoie, comparable sur le plan géographique, dispose quant à lui de 5 CSP, 21 CS et 61 CPI.

En outre, le maillage territorial présente un caractère hétérogène. La partie Est du massif des Bauges n'est défendue que par une caserne positionnée au niveau du Châtelard. A contrario, Pont-de-Beauvoisin Savoie et Isère sont deux communes appartenant à la même aire urbaine qui possèdent chacune un CIS.

²⁷ Arrêté préfectoral du 10 mars 2021 portant création et classement des CIS de la Savoie.

En vue de préparer le futur SDACR, le SDIS 73 a analysé le maillage territorial actuel en s'appuyant sur l'analyse de la couverture des foyers de population par des isochrones routiers²⁸, l'analyse détaillée par CIS des indicateurs du bilan opérationnel 2022 et leur confrontation avec le terrain. L'objectif est d'identifier les niveaux de couverture (pourcentage de population couverte selon un délai), les options de maillage territorial, les enjeux de positionnement d'une garde afin d'obtenir un délai de mobilisation réduit. Le travail aboutit à exposer différents délais de couverture en lien avec la population selon trois hypothèses :

1°) Hypothèse 1 : maillage actuel.

En saison touristique hivernale, 81 % de la population appartenant à un foyer B (entre 1 000 et 7 000 habitants) est couvert en moins de 20 min par un véhicule léger. Ce taux atteint 90 % en été et à 100 % en intersaison.

2°) Hypothèse 2 : maillage adapté.

Par la mise en œuvre des options d'évolution du maillage territorial, en saison touristique hivernale, 84 % de la population appartenant à un foyer B serait couverte en moins de 20 min par un véhicule léger.

Cette hypothèse réduit le nombre de CIS. Toutefois, les choix d'armement et de mobilisation associés peuvent permettre de mieux couvrir la population des zones rurales. Le SDIS estime les dépenses d'investissement à 8 930 000 € et les gains de fonctionnement à 205 750 € par an (dont 21 950 € / an au titre du patrimoine immobilier et 183 800 € par an au titre du parc roulant mutualisé).

3°) Hypothèse 3 : maillage adapté et renforcé

Par la mise en œuvre des options de maillage adapté et renforcé, en saison touristique hivernale, 86 % de la population appartenant à un foyer B serait couverte en moins de 20 min par un véhicule léger. Cette hypothèse complète la précédente en accentuant les effets de réduction de délais en faveur des zones rurales à rayonnement touristique modéré. En période de forte fréquentation, elle amène un durcissement de la réponse au niveau de deux CIS qui deviennent des éléments critiques dans le maillage territorial. Le SDIS prévoit une augmentation des dépenses de fonctionnement de 39 500 € par an (effectifs).

La chambre invite le SDIS à mieux objectiver les critères définissant les choix à opérer dans le futur SDACR (éventuellement sur la base du meilleur rapport entre la qualité de la réponse opérationnelle et les coûts induits), afin d'optimiser le maillage territorial et l'efficacité opérationnelle.

²⁸ La construction des isochrones routiers repose sur les outils cartographiques développés par le SDIS 73 qui intègrent un modèle routier « véhicule léger » et un modèle routier « poids lourd » avec des limitations de vitesse propres et réduites sur les routes de montagne ainsi que la fermeture de certains cols pendant les saisons d'hiver. Afin d'évaluer la qualité de service rendu à la population, les isochrones routiers ont été aggravés par le délai réel de mobilisation du CIS en 2022 (délai moyen entre le déclenchement de l'alerte et le départ de l'engin depuis le CIS). Les isochrones ainsi produits témoignent donc de l'arrivée sur les lieux de l'engin selon les délais suivants : 15, 20 et 25min pour un véhicule léger ; 20, 25 et 30min pour un poids lourd.

2.3 Le potentiel opérationnel journalier et les matériels

En 2022, l'action du SDIS repose sur un effectif total de 2 593 agents dont 513 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), 1 667 volontaires (SPV)²⁹, 103 agents administratifs et techniques spécialisés (PATS) et 310 saisonniers pour renforcer les centres de secours pendant 7 mois pour les saisons (hiver-été) et pour la surveillance des 33 plages par convention avec les communes concernées.

Le principal défi opérationnel à relever par le SDIS en matière de ressources humaines est celui de la permanence opérationnelle³⁰ dans les casernes en journées de semaine. Le dimensionnement des CIS s'appuie sur des effectifs, sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, disponibles et mobilisables avec des délais de mobilisation plus ou moins courts. La somme de ces effectifs constitue le potentiel opérationnel journalier (POJ). La transformation de cette grandeur (POJ) en effectif de CIS répond à des règles de gestion tenant compte de la répartition des temps entre professionnels et volontaires, du temps de travail, des temps d'activités, de l'absentéisme, de la force du volontariat.

Tableau n° 3 : Potentiel opérationnel journalier ordinaire des CIS*

Type d'organisation	Nombre de casernes concernées ³¹	POJ de jour		POJ de nuit	
		Optimum	Seuil	Optimum	Seuil
<i>Garde</i>	25 / 86	140	50	82	39
<i>Astreinte</i>	64 / 86	243	67	171	81
<i>CTA-CODIS</i>	0		6		5
TOTAL	66 / 86	389	123	258	125

* Applicable au 1^{er} janvier 2022, pour les risques courants

- de garde : sapeurs-pompiers présents et postés en caserne et mobilisables sous un délai maximum de 4 minutes (délai entre la réception d'une alerte dans le CIS et le départ en intervention de l'engin),

- d'astreinte : sapeurs-pompiers dont la disponibilité est programmée et mobilisables sous un délai de 10 minutes.
Source : règlement opérationnel modifié du 2 avril 2019, annexe 4 - retraitement CRC

Des équipes départementales spécialisées, rattachées à l'état-major (métiers opérationnels), peuvent intervenir en appui des moyens traditionnels ou seuls, en fonction des besoins opérationnels : l'équipe de « secours en montagne »³², l'équipe « secours nautique »³³,

²⁹ SPV uniquement hors saisonniers, double statut SPV / SPP non inclus, (485 doubles statuts SPP-SPV).

³⁰ En effet, les disponibilités des SPV y sont plus faibles (activité professionnelle, éloignement du lieu de travail et du domicile) et ne sont pas déclarées à l'avance, ce qui ne permet pas d'être certain de pouvoir composer un équipage complet.

³¹ Les ratios donnés dans la colonne « nombre de casernes concernées » sont le nombre de casernes concernées par le système de garde ou d'astreinte sur le nombre total de casernes dans le département. Ainsi, 25 casernes sur un total de 86 ont mis en place un système de garde dans leur fonctionnement opérationnel. Pour le recours à l'astreinte, 64 casernes sur 86 sont concernées. 20 casernes fonctionnent sans système de garde ni de recours à l'astreinte. C'est le cas des 3 UR du BO de Chambéry par exemple.

³² Composée du groupe montagne sapeurs-pompiers (GMSP 73), des équipiers de première intervention montagne (EPIM) et du groupe spéléo-secours (ISS).

³³ Composée de scaphandriers autonomes légers et de nageurs sauveteurs aquatiques.

l'équipe « risques technologiques »³⁴, l'équipe « intervention en sites souterrains », l'équipe de lutte contre les feux de forêts, l'équipe « sauvetage-déblaiement » ou encore l'équipe « cynotechnique »³⁵. À ces équipes s'ajoutent deux unités adaptées aux risques locaux et spécifiques à la Savoie : l'unité « animalière » et l'unité de « secours en ravin ».

Au plan des moyens techniques, le SDIS 73 disposait en 2023 d'une flotte de 530 engins dont 90 véhicules de secours aux personnes et 109 véhicules de lutte contre l'incendie. Il gère 84 bâtiments ou structures³⁶ répartis entre des biens en pleine propriété, des biens mis à disposition et des biens en location.

Le SDIS indique cependant qu'en 2022, 25 % des départs d'engins incendie ont nécessité l'engagement d'un second véhicule incendie provenant d'un autre CIS car l'équipement du premier véhicule en personnels et matériels était incomplet. Les causes sont soit liées à la non-atteinte de certains POJ, en particulier en journée notamment du fait de l'accélération de l'érosion du volontariat, soit à des phénomènes de simultanéité, notamment sur les CIS à gros volumes d'activité. Ce chiffre important témoigne d'une réelle dégradation de service car les objectifs de POJ ne sont pas atteints.

Dans le cadre du futur SDACR, le SDIS indique mener une réflexion portant à la fois sur les facteurs d'attractivité et de fidélisation du volontariat mais également sur les modalités d'intervention. De sa capacité à préserver le modèle du volontariat dépendra la faculté du SDIS à conserver un haut niveau de couverture du territoire, tout en maîtrisant ses charges de fonctionnement.

2.4 La gestion des appels d'urgence

La prise en charge des appels d'urgence est réalisée par le centre de traitement de l'alerte (CTA). La coordination des secours et la gestion des informations opérationnelles est assurée par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). Rassemblés au sein d'une salle opérationnelle située au sein de l'état-major du SDIS 73, ils sont tous deux rattachés fonctionnellement au groupement « opérations stratégie et doctrine opérationnelle ». Les moyens dédiés pour la mission sont fixés par le règlement opérationnel. Fonctionnant 24h / 24, le CTA repose sur 5 à 7 personnes présentes simultanément selon les périodes de l'année (été, hiver, intersaison, jour / nuit). L'organisation générale s'articule autour d'un chef de salle, d'un adjoint au chef de salle et de plusieurs opérateurs. Un officier santé est présent en jours et heures ouvrés. Le CTA peut recourir téléphoniquement à des référents de spécialité (montagne, risques chimiques, sauvetage-déblaiement et prévention, etc.).

Conformément aux dispositions de l'article R. 1424-44 du CGCT, le CTA est notamment interconnecté avec les autres centres homologues des services de police et de gendarmerie chargés du numéro 17, mais également avec le centre de réception et de régulation des appels (CRRA) du SAMU 73 en charge du numéro 15. Les appels relatifs aux secours et soins

³⁴ Composée de spécialistes dans les risques de type NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique).

³⁵ Composée de spécialistes en recherche décombres-quête et avalanche.

³⁶ 82 unités territoriales et 2 bâtiments administratifs, le site de l'état-major et l'antenne de Tarentaise.

d'urgence aux personnes sont ainsi gérés selon les modalités énoncées dans deux conventions de partenariat conclues avec le centre hospitalier de Chambéry, siège du SAMU 73³⁷.

En 2022, le CTA a traité 176 539 appels soit un appel toutes les trois minutes dont près d'un tiers donne lieu à une intervention. Une tendance à l'augmentation de 16 % est constatée cependant non corrélée au nombre de sorties.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'appels



Source : SDIS 73

L'activité est soumise à la saisonnalité avec des pics de traitement de l'alerte lors des deux mois d'été puis des mois d'hiver. Sur une journée, les volumes d'appel connaissent 2 pics distincts, celui de la soirée (18h-20h) et du milieu de journée (11h -13h). Sur la période qui couvre les huit dernières années, les faisceaux d'arrivée de ces appels proviennent à 38 % du « 18 », 23 % du « 112 », 12 % du « 15 », et 27 % provenant d'autres canaux, notamment avec l'apparition de nouvelles technologies de transmission automatique de l'alerte (e-call, montres connectées). L'augmentation observée en 2022 ne se traduit pas par une augmentation de l'activité (cf. graphique n° 2 *infra*).

Le délai moyen d'attente des appels avant décrochage, en 2022, est de 10 secondes (+ 1s par rapport à la moyenne 2015-2022) et le délai moyen de traitement de l'alerte est de 2min 25s (stable sur la période de référence). Il est meilleur que le délai moyen national de traitement de l'alerte d'un SDIS de catégorie B en 2022, 2min et 40s.

Il n'existe pas de procédure permettant que chaque appel qui n'a pas pu être décroché soit systématiquement rappelé.

Cependant, afin de permettre au CTA-CODIS de garantir l'absorption de la sollicitation opérationnelle ainsi que la coordination et le pilotage efficaces des opérations, le SDIS indique être confronté à plusieurs vulnérabilités importantes :

- la fragilité des systèmes d'information et de communication avec notamment des logiciels d'alerte et de cartographie opérationnelle en fin de vie et non évolutifs (fiabilité des réseaux, absence de solution de secours ou de repli, absence de redondance des installations techniques, attente de déploiement d'un outil national tel que le projet NexSIS 18-112) ;

³⁷ L'une bipartite, conclue avec le SAMU 73, et l'autre tripartite, conclue entre le SDIS 73, le SAMU 73 et les ambulanciers du privé.

- le besoin de remontée rapide de l'information consolidée aux autorités lors de la prise d'alerte, d'échanges efficace vers les organes de commandement et de supervision opérationnelle départementale ;
- l'augmentation de la complexité de la localisation des demandes de secours due au développement des activités sportives de montagnes sur un domaine géographique élargie (effet post-COVID, conquête de nouveaux espaces grâce aux vélos à assistance électrique).

Compte tenu de ces constats de fragilité, la chambre invite le SDIS, dans son prochain SDACR, à définir les lignes directrices opérationnelles de nature à permettre de remédier à ces vulnérabilités.

2.5 L'activité opérationnelle

2.5.1 Bilan

En 2022, le SDIS de la Savoie a effectué 34 622 interventions qui ont généré 43 811 sorties de secours³⁸ et 51 000 sorties d'engins, représentant 187 000 heures d'engagement opérationnel. Les secours à personne³⁹ représentent 81 % d'entre elles.

Presque la moitié des interventions ont été effectuées par les centres de secours principaux (46 %), et près du tiers l'ont été par les centres de secours (31 %). Les centres de secours de montagne⁴⁰ ont, quant à eux, réalisé 14 % de ces interventions et les centres de première intervention, 9 %.

L'activité subit les effets de la saisonnalité et de l'attractivité touristique puis que 38 % de l'activité est réalisée sur quatre mois d'hiver (25 % de l'année), l'été ne représentant que 19 %.

³⁸ Engagement d'un centre d'incendie et de secours sur une intervention.

³⁹ Le SDIS a pris en charge 84 victimes par jour.

⁴⁰ Les CSM sont intégrés dans les CPI conformément à l'arrêté préfectoral de mars 2021.

Graphique n° 2 : Évolution de l'activité du SDIS en nombre d'interventions

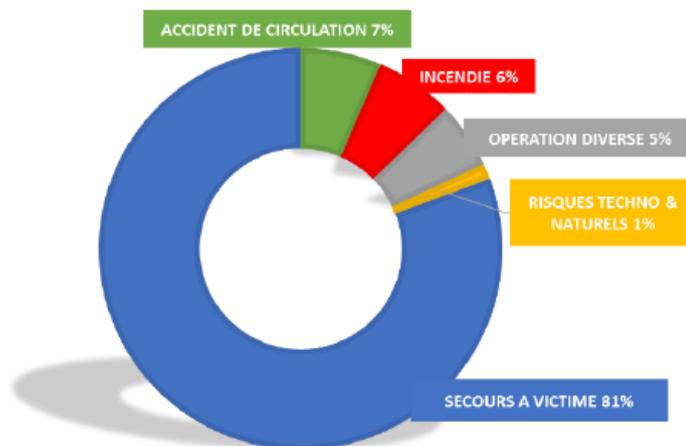


Source : SDIS 73

Ces chiffres, rapportés à l'évolution de la population départementale sur la période 2018 à 2022, montrent une légère diminution du nombre d'interventions pour 100 000 habitants de 0,7 % en moyenne et par an, hors années 2020 et 2021 impactées par la crise sanitaire du au COVID-19.

En 2022, au plan national, les SDIS⁴¹ de catégorie B recensaient 6 697 interventions pour 100 000 habitants, soit 10 % de plus qu'en Savoie.

Graphique n° 3 : Répartition des interventions par nature en 2022



Source : SDIS 73

⁴¹ <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2022>

Le secours et soins d'urgence aux personnes (SSUAP) constitue l'activité principale du SDIS 73 avec 81 % des interventions (27 919 interventions en 2022, soit 1 toutes les 19 minutes) et de 65 % de la charge opérationnelle⁴². L'activité SSUAP est directement liée au caractère touristique de la Savoie et à la saisonnalité avec une tendance à l'élargissement des saisons hivernales et estivales et à l'intensification de la saison estivale. En 2022, elle est en baisse de 0,9 % par rapport à la période 2015 à 2019 (hors COVID). En matière de répartition géographique, 54,9 % des missions sont réalisées sur l'arrondissement de Chambéry, 33,6 % en Tarentaise, 11,1 % en Maurienne et 0,4 % au profit des départements voisins.

Les urgences vitales⁴³ représentent 33,7 % de l'activité SSUAP (+ 9,6 % par rapport à la moyenne 2017-2019), les urgences fonctionnelles⁴⁴ en représentent 46,6 % (- 13,5 %) et les carences, 12,1 % (+ 38,2 %).

Le secours pour des urgences vitales fait l'objet d'un départ « réflexe » avant régulation médicale conformément au cadre juridique⁴⁵. Selon le SDIS, il est pertinent de surveiller l'augmentation de cette activité liée à la démographie, au vieillissement de la population et aux activités à risque. En l'absence d'outils informatiques d'aide à la décision, une attention particulière doit aussi être portée à la bonne qualification entre les urgences vitales et les urgences fonctionnelles.

Les « carences ambulancières »⁴⁶ correspondent à des transports sanitaires non urgents et non vitaux assurés par les SDIS pour pallier l'absence d'ambulance privée pour réaliser la mission. Elles constituent pour les SDIS un surcroît d'activité non justifié, bien que souvent nécessaire.

Malgré les conventions SSUAP mises en place (définition du périmètre de la carence, mise en place du coordonnateur ambulancier et déclaration de la disponibilité des ambulanciers privés, règles d'engagement), les carences ambulancières (3 400 interventions) ont augmenté significativement de 38,2 % en 2022 par rapport à la moyenne 2017-2019. Cette hausse s'explique notamment par une augmentation globale du volume des activités normalement confiées aux transporteurs sanitaires privés et une baisse de leur disponibilité notamment liée à un manque de ressources humaines (difficultés de recrutement, effet crise COVID, fermeture

⁴² Charge opérationnelle = somme des durées d'engagement des sapeurs-pompiers en intervention.

⁴³ En matière de SSUAP, l'urgence vitale est caractérisée par des situations d'urgence risquant de porter directement atteinte à la vie de la victime ainsi que par des circonstances particulières de l'urgence (accidents de circulation, incendies avec victimes, effondrements, explosions, interventions sur voie publique, etc.). L'urgence vitale est réalisée par le SAMU et le SDIS.

⁴⁴ L'urgence fonctionnelle est réalisée par le SDIS et les ambulanciers privés.

⁴⁵ Référentiel commun « organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente » du 25 juin 2008.

⁴⁶ L'article L. 1424-42 du CGCT prévoit que les SDIS ne sont tenus de procéder qu'aux seules opérations de secours se rattachant directement à leurs missions et peuvent demander aux personnes bénéficiaires ou demandeuses de missions ne s'y rattachant pas une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. Cet article a été complété par la loi n° 2021-1520 dite Matras du 25 novembre 2021 pour préciser que « s'ils ont été sollicités pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, ils peuvent différer ou refuser leur engagement afin de préserver une disponibilité opérationnelle (...) ».

de sociétés, baisse d'attractivité). Une part de ces carences est également liée indirectement à l'activité des cabinets médicaux qui recueillent, entre autres, les secours⁴⁷ « bas de piste ».

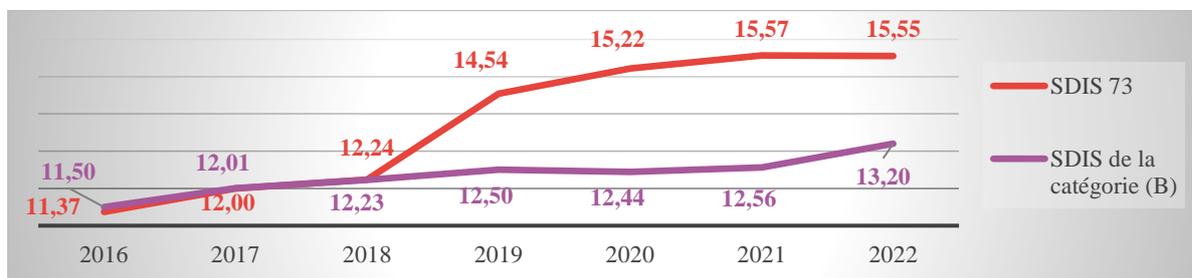
La mise en place de la réforme du transport sanitaire urgent en novembre 2022 et le maintien d'une coordination ambulancière 24h / 24 auprès du centre de régulation médicale ont contribué à faire baisser de 40 % en 2023 par rapport à 2022 la part des carences assurées par le SDIS, afin d'augmenter ses capacités opérationnelles et limiter les effets négatifs sur l'attractivité du volontariat (SPV engagés pendant leur temps de travail sur des missions ne relevant pas de leur compétence).

Pour la partie incendie, le SDIS constate une augmentation de la technicité et de la complexité des incendies, des difficultés d'accessibilité, des missions de sauvetage complexe à mener et une évolution des contextes d'intervention en matière de saisonnalité et de risques associés.

2.5.2 L'augmentation des délais de route et ses causes

La qualité de la réponse opérationnelle se mesure notamment par les délais d'arrivée des secours. Or, depuis 2018, le SDIS 73 enregistre une nette et progressive dégradation de ses délais d'arrivée⁴⁸ sur zone. Ils sont largement supérieurs à ceux de sa catégorie, sur les interventions « toutes zones confondues » de 2 mn 35''.

Graphique n° 4 : Délai moyen d'arrivée sur les lieux



Source : Statistiques INSIS (MININT-Sécurité civile)

Selon le SDIS, les causes peuvent être multiples :

- sur les missions « incendie » ou « SSUAP », la relative augmentation en fréquence des cas de non-réponse ou de réponse incomplète (+ 14 % en réponse incomplète 2022 par rapport à la moyenne des quatre années précédentes), lesquels impliquent des départs de moyens en provenance de CIS voisins avec un délai plus important ;

⁴⁷ Prévues par la loi « montagne » du 09 / 01 / 2005 et la loi relative à la démocratie de proximité du 27 / 02 / 2002, les interventions « bas de pistes » permettent d'assurer le transfert d'une personne victime d'un accident sur le domaine skiable, vers un cabinet médical ou directement vers un centre hospitalier. Elles sont à la charge des communes qui peuvent en retour demander le remboursement aux victimes. Elles peuvent être confiées aux sapeurs-pompiers et compensées par une prestation payante (après délibération du Conseil d'Administration du SDIS).

⁴⁸ Voir annexe.

- en dehors de ces missions, le déclenchement volontaire de moyens de CIS plus lointains afin de préserver les ressources sur les secteurs en tension ;
- l'augmentation des interventions non-urgentes ne nécessitant pas une arrivée sur les lieux dans des délais courts (carences ambulancières⁴⁹ en particulier qui ont augmenté significativement en 2022 de + 38,2 % par rapport à la moyenne 2017-2019) ;
- une meilleure sensibilisation au risque routier et à la balance « bénéfiques / risques » lors des trajets ;
- une baisse possible des effets de l'usage des signaux de priorité (sonores et lumineux) conjuguée à une hausse du trafic routier et des incivilités routières.

2.5.3 Une baisse de disponibilité opérationnelles des SPV

La qualité de la réponse opérationnelle se mesure aussi par l'effectivité des départs en intervention qui peut être compromise en cas d'indisponibilité des personnels. Or, en plus des constats précédents, le contexte opérationnel en matière de SSUAP est aggravé par la baisse globale et structurelle de la disponibilité des sapeurs-pompiers qui repose en grande partie sur le volontariat.

En 2022, 5 % des départs en intervention n'étaient pas assurés. 64 % de la réponse opérationnelle est assurée par les SPV. Or le SDIS constate une baisse du nombre de SPV (- 10 % entre 2020 et 2022), de la durée de disponibilité (- 20 % entre 2020 et 2022, avec en particulier - 27 % en journée et - 19 % en nuit), des durées d'engagement (- 4,5 %) et de la baisse de la disponibilité octroyée par les employeurs (-6 % de SPV disposant d'une convention de disponibilité entre 2015 et 2021). Le SDIS indique que ses effectifs professionnels et surtout volontaires, sont confrontés à une perte de sens au regard des motivations à intégrer la profession ou à s'engager dans le volontariat. Maintenir et développer le volontariat devient donc un enjeu prioritaire.

Ainsi, l'ampleur et le caractère continu de cette détérioration est de nature à alerter, d'autant qu'elle ne peut se justifier au vu des seules contraintes géographiques du département.

Conscient de la nécessité d'améliorer la qualité de sa réponse opérationnelle, le SDIS 73 a consulté en 2021 un cabinet privé qui a présenté au comité technique du 17 mai 2021 neuf propositions d'optimisation du dispositif opérationnel. Elles indiquaient que, « par rapport à l'organisation opérationnelle actuelle, le positionnement en garde pourrait être optimisé pour mieux correspondre aux fortes sollicitations et / ou pour mieux répondre au déficit de disponibilité des SPV, localement et en journée ouvrée ».

Le futur SDACR devra prendre en compte ces problématiques.

⁴⁹ Selon l'article 6 de la loi Matras de 2021, les carences ambulancières sont « les interventions effectuées par les SDIS sur la prescription du SAMU, lorsque celui-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés pour une mission visant à la prise en charge et au transport de malades, de blessés ou de parturientes, pour des raisons de soins ou de diagnostic, et qui ne relèvent pas de leur mission première ».

2.5.4 Un pilotage de l'activité opérationnelle à améliorer

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes de 2014 recommandait au SDIS « d'améliorer le dispositif de suivi et d'analyse de l'activité opérationnelle du SDIS en le complétant par une comptabilité analytique ».

Un chef de cabinet est chargé de contrôler l'application d'une feuille de route fixée par le directeur, mais il n'existe toujours pas de contrôle de gestion permettant de piloter efficacement l'activité opérationnelle. La chambre invite donc le SDIS à mettre en place cette fonction.

De ce fait le SDIS ne dispose pas d'un « *outil d'analyse décisionnelle et de construction d'information, de pilotage permettant l'évaluation de son activité opérationnelle dans le cadre d'un dispositif général de contrôle de gestion* ». ⁵⁰

La chambre réitère donc sa recommandation d'améliorer le dispositif de suivi et d'analyse de l'activité opérationnelle des centres de secours.

Recommandation n°1 : Améliorer l'analyse des moyens humains et matériels détenus par le SDIS et de l'activité opérationnelle des centres de secours pour pallier la dégradation des délais d'intervention.

2.6 La problématique montagne

2.6.1 Le cas des secours en montagne

La montagne concentre naturellement un certain nombre de risques, en raison de son caractère escarpé et des aléas météorologiques. Ils sont amplifiés par les usages touristiques et de loisirs qui se sont multipliés et diversifiés. Les centres de secours de montagne réalisent ainsi 35 % de l'activité en hiver et en été, contre seulement 6 % de l'activité lors de l'intersaison ⁵¹.

Conformément à ce qu'indique le plan ORSEC Montagne, la couverture des accidents de montagne et de randonnée fait l'objet d'une répartition par massifs entre l'équipe départementale de secours en montagne du SDIS 73 et les unités spécialisées de la police (CRS) et de la gendarmerie (PGHM) en Savoie. Le plan départemental de secours en montagne (PDSM) du 12 décembre 2013, précise les modalités de mobilisation de ces forces de sécurité ⁵². Le SDIS 73 assure la couverture en premier appel des massifs situés sur l'arrondissement de Chambéry ⁵³, et intervient en renfort sur le reste du département. À noter cependant que le SDIS

⁵⁰ Voir § sur le pilotage budgétaire.

⁵¹ Chiffres issus du bilan opérationnel 2022 du SDIS 73.

⁵² Domaine d'application : tout sauvetage et / ou assistance de victimes dont la localisation et les conditions d'accessibilité exigent la mise en œuvre de moyens et de techniques de secours en montagne, la recherche d'une personne disparue en montagne et la recherche et secours en avalanches. Le PDSM s'applique également pour les opérations de secours sur le domaine skiable des stations, en dehors des horaires d'ouverture de ces dernières.

⁵³ À savoir le massif des Bauges, la partie Nord de la Chartreuse, la montagne de l'Épine, les Monts du Chat et de la Charvaz et la chaîne de Belledonne versant cluse de Chambéry.

73 intervient en montagne sur la totalité du département pour le sauvetage d'animaux ou sur des risques particuliers (feux de forêts, feux en altitude principalement).

Pour l'ensemble de ces trois forces, la réponse opérationnelle est complétée par le SAMU et les moyens aériens nationaux sur leurs domaines de compétence respectifs. Quant aux domaines skiables, les secours sont sous la responsabilité des maires et assurés par les pisteurs-secouristes, alpins ou nordiques.

Sur le dimensionnement des moyens, l'équipe départementale de secours en montagne est formée d'une trentaine de membres environ au titre du groupe montagne sapeurs-pompiers (GMSP), répartis principalement sur les CIS de Chambéry, Aix et Albertville et ponctuellement sur d'autres CIS, et d'environ 150 équipiers de première intervention montagne (EPIM), répartis sur la totalité des CIS du département. Une astreinte téléphonique est assurée en permanence par les conseillers techniques et les chefs d'unité comme aide au CTA-CODIS pour le traitement et la régulation des appels. Chaque jour un agent du groupe montagne sapeurs-pompiers (GMSP) est présent à la base hélicoptère de la sécurité civile située à Epagny Metz-Tessy (74)⁵⁴, permettant aux membres de l'équipe d'être acheminés par hélicoptères et / ou hélitreuillés en fonction de la situation et de l'urgence.

Le futur SDACR devra continuer à garantir une capacité opérationnelle pour réaliser l'ensemble des opérations de secours en montagne.

2.6.2 Le cas des stations de montagne

Depuis les années 1960, l'urbanisation s'est développée en altitude afin d'héberger les touristes au niveau des domaines. Cette concentration croissante, dans des zones difficiles d'accès, d'une population majoritairement d'origine urbaine peut aggraver les conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe.

En effet, la fermeture des principaux cols, durant la moitié de l'année, multiplie les phénomènes d'isolement de bassins de population desservis par un axe unique et les conditions météorologiques en montagne ne permettent pas toujours d'assurer un accès par voie aérienne pour les secours. Ces difficultés sont encore renforcées par le comportement d'une partie de la population pratiquant un tourisme à vocation festive, par l'évacuation des résidents en milieu hostile (front de neige et météo) ou encore par les difficultés d'accessibilité des bâtiments pour les secours (accès limités ou inutilisables).

S'agissant des difficultés liées au bâti, le SDIS de la Savoie est doté de 12 moyens élévateurs aériens⁵⁵ (MEA) répartis sur le territoire. En 2022, 935 départs de MEA (soit 2,5 sorties par jour) ont été réalisés avec une tendance significative à la hausse. 55,5 % de ces départs concernent les missions de lutte contre les incendies et 31,2 % du secours à la personne.

⁵⁴ La création en 2012 d'une équipe mixte de secouristes de haute montagne réunissant les SDIS 73 et 74 (le groupe de haute montagne sapeur-pompier des deux Savoie - GHMSP2S) est l'illustration d'une collaboration interdépartementale entrant dans une logique de mutualisation de moyens réussie, celle-ci ayant permis de rationaliser les conditions d'intervention en Savoie à partir de la base d'Annecy et d'offrir ainsi une meilleure réponse opérationnelle aux alertes sur l'arrondissement de Chambéry.

⁵⁵ 3 bras élévateurs articulés de 30 m, 8 échelles pivotantes automatiques de 30 m et 1 échelle pivotante automatique de 18m.

2.7 Les mutualisations et coopérations opérationnelles

La mise en jeu des acteurs locaux, des départements limitrophes, des services partenaires et du corps préfectoral est souvent inéluctable dans le cadre d'une gestion de crise intégratrice. Plusieurs conventions portant sur le domaine opérationnel, mais aussi sur la formation et l'hygiène sécurité du travail, ont été conclues par le SDIS 73.

Plusieurs conventions ont tout d'abord été signées avec les SDIS voisins.

Une convention du 10 décembre 2012 organise ainsi le rapprochement des groupes montagne des SDIS 73 et 74 par la mise en commun de moyens en personnels et en matériels, aboutissant à la création d'un groupe hélicoptère montagne sapeurs-pompiers des deux Savoie (GHMSP2S) qui a vocation à armer la base hélicoptère de la sécurité civile de Meythet, dans le respect des plans de secours arrêtés par les préfets des deux départements.

Une convention interdépartementale d'assistance mutuelle signée en 2020 et renouvelable tous les ans jusqu'en 2025 concerne également les interventions sur les secteurs opérationnels limitrophes des départements de l'Isère et de la Savoie.

Une convention de partenariat entre les SDIS des deux Savoie prévoit encore la mise à disposition de sites de formation et de formateurs. Mis en place depuis 2021, ce partenariat est renouvelable chaque année sans limitation de durée. Une convention de 2019 renouvelable annuellement jusqu'en 2024 mutualise également l'organisation de formations communes avec le SDIS 38.

À côté de ces conventions dites « inter-SDIS », d'autres conventions à visée opérationnelle ont été conclues avec d'autres partenaires, à l'instar de la convention tripartite conclue avec la Croix-Rouge Française (CRF) et le service d'aide médicale urgente (SAMU) relativement à leur appui opérationnel à l'activité du SDIS 73, ou encore de la convention d'organisation de manœuvres conjointes conclue entre le centre hospitalier « Vallée de la Maurienne » et les bassins opérationnels « Maurienne » et « Haute-Maurienne ».

Afin de renforcer l'efficacité opérationnelle du SDIS, le futur SDACR devra continuer à prescrire des mutualisations et coopérations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Savoie est le département le plus montagneux de France. Il est également caractérisé par un clivage est-ouest. À l'ouest, plus peuplé et plus industriel, les activités humaines sont plus porteuses de risques courants et de risques technologiques. À l'est, plus touristique et montagneux, les risques sont plus diffus. La grande variabilité des risques et des enjeux présents sur le territoire a conduit à un maillage territorial dense mais hétérogène, couvert par 86 centres d'incendie et de secours.

L'activité du SDIS est assez stable sur les dernières années et légèrement inférieure à la moyenne des SDIS de la même catégorie. Si les résultats opérationnels restent satisfaisants, ils se dégradent continuellement : le délai d'arrivée sur les lieux de secours augmente ainsi que le nombre de départs d'équipages incomplets, ce qui provoque l'accroissement du nombre des engins par intervention puisque le départ en équipage incomplet doit être complété par un second départ. Les objectifs de ressources opérationnelles disponibles (POJ) ne sont pas atteints, notamment du fait de l'accélération de l'érosion du volontariat. Le CTA-CODIS

compte de nombreuses vulnérabilités et l'organisation de la défense des stations de ski n'est pas à la hauteur des enjeux.

Dans le cadre du futur SDACR, le SDIS mène une réflexion portant à la fois sur les facteurs d'attractivité et de fidélisation du volontariat mais également sur les modalités d'intervention. Il doit ainsi s'attacher à optimiser le maillage territorial, à actualiser et enrichir les conventions de mutualisation ou de coopération existantes, à garantir l'absorption de la sollicitation opérationnelle ainsi que la coordination et le pilotage efficace des opérations.

De plus, le SDIS doit améliorer le dispositif de suivi et d'analyse de son activité opérationnelle en le complétant par une comptabilité analytique efficiente.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

Les personnels du SDIS sont constitués de sapeurs-pompier professionnels (SPP), qui constituent une filière de la fonction publique territoriale⁵⁶, de sapeurs-pompier volontaires (SPV) ainsi que de personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS). Ces derniers relèvent des filières administrative et technique de la fonction publique territoriale.

Certains sapeurs-pompier professionnels et PATS disposent d'un double statut du fait de leur engagement concomitant en tant que pompier volontaire.

Le pôle chargé de la gestion des ressources humaines, dirigé par un lieutenant-colonel, est composé d'une quarantaine d'agents répartis dans trois services : appui managérial et médiation / formation et préparation physique / humaines. Piloté par un commandant, ce dernier regroupe une vingtaine d'agents chargés de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ainsi que de la gestion des carrières, de la paie et des absences.

Les règles applicables en matière de gestion des ressources humaines sont détaillées dans le règlement intérieur du SDIS.

3.1 Le dialogue social

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique redéfinit les compétences des commissions administratives paritaires (CAP), en supprimant leurs compétences en matière de mutation et de mobilité à compter du 1^{er} janvier 2020 et en matière d'avancement de grade et de promotion interne à compter du 1^{er} janvier 2021. Parallèlement, sont créées des lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle

⁵⁶ Les cadres d'emploi de la filière des SPP définissent précisément, pour chaque grade, les emplois opérationnels et administratifs auxquels ils peuvent prétendre (voir annexe au présent rapport).

de pilotage des ressources humaines et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. En outre, la loi fusionne à compter du 1^{er} janvier 2023 le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en une instance unique : le comité social territorial (CST). Ce dernier devient l'instance de référence de concertation des sujets collectifs⁵⁷.

Les nouvelles procédures relatives à la promotion interne et à l'avancement de grade, en lien avec les lignes directrices de gestion, sont décrites au point 3.3 *infra*. Par ailleurs, comptant plus de 50 agents, le SDIS est doté depuis le 1^{er} janvier 2023 d'un comité social territorial⁵⁸. Ces nouvelles modalités du dialogue social ont été préalablement discutées avec les organisations syndicales au sein du comité de dialogue social (CDS) qui est une instance *ad hoc* préexistante propre au SDIS.

Les questions de santé, de sécurité et de conditions de travail des sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas statutairement intégrées à l'instance spécialisée du CST et doivent donc faire l'objet de réunions du comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires (CCDSPV).

Par ailleurs, l'établissement est tenu de produire chaque année depuis 2021 le rapport social unique (ex-bilan social qui était biennal) prévu par l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP), ce qui a été effectué durant la période sous revue⁵⁹.

3.2 Les effectifs

3.2.1 La répartition des effectifs et ses évolutions

3.2.1.1 Les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisé

Constitué en quasi-totalité de titulaires, l'effectif permanent des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et des personnels administratifs, techniques et spécialisé (PATS) s'élève en 2022 à 589,2 équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁶⁰. Les SPP représentent 83,5 % de cet effectif (soit 492 ETPT) et les PATS 16,5 % (soit 97,2 ETPT), ce qui correspond aux proportions observées dans les SDIS de même catégorie⁶¹. Au 31 décembre 2022, un peu plus

⁵⁷ Le comité social territorial (CST) a notamment à connaître du fonctionnement et de l'organisation des services ; l'accessibilité des services et la qualité des services rendus ; l'égalité professionnelle ; la protection de la santé, l'hygiène et la sécurité des agents ; les orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines et les lignes directrices de gestion en matière de mutation, de mobilité, de promotion interne et d'avancement des agents.

⁵⁸ Délibération du 9 décembre 2022.

⁵⁹ Le rapport social unique rassemble les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (article L. 231-1 du CGFP).

⁶⁰ Parmi les SPP, le personnel de santé (infirmier, cadre de santé, pharmacien et médecin) représente 8,2 ETPT.

⁶¹ Source : « Les statistiques des services d'incendie et de secours », édition 2022.

de 94 % des postes budgétaires permanents (625,1) étaient pourvus (589,2), soit 96 % pour les SPP et 86 % pour les PATS⁶². Le taux de féminisation de l'effectif permanent a peu évolué sur la période (18-19 %). L'emploi féminin concerne très majoritairement les PATS (71 %) alors qu'il ne concerne que 7 % des SPP.

Sur la période sous revue, l'effectif permanent a crû de près de 34 ETPT. Selon le SDIS, cette augmentation est liée au protocole d'accord signé le 24 décembre 2020 avec les organisations syndicales concernant la mise en conformité du temps de travail des SPP avec la réglementation (application des 1 607 heures annuelles), qui aurait conduit à la création d'une trentaine de postes supplémentaires échelonnée sur plusieurs années afin de compenser la diminution du temps de travail⁶³. Toutefois, cette explication est peu compréhensible dans la mesure où il ne ressort pas clairement de ce protocole que le temps de travail a diminué (au contraire, des jours de congés irréguliers ont été supprimés, voir *infra*).

Par ailleurs, le SDIS fait appel à du personnel non permanent (sept ETPT en 2022) : des saisonniers pour faire face à un accroissement temporaire d'activité (hiver et été), des remplaçants pour une durée déterminée d'agents sur emplois permanents (article L. 332-13 du CGFP) et des apprentis.

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs SPP et PATS

En ETPT	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Titulaires</i>	553,6	560,0	549,0	554,9	582,0
<i>Contractuels</i>	2,0	6,0	7,0	16,2	7,2
Total effectifs permanents	555,6	566,0	556,0	571,1	589,2
<i>Effectifs non permanents</i>	3,5	3,5	6,5	6,5	7,0
Total général	559,1	569,5	562,5	577,6	596,2

Source : SDIS

Parmi les SPP, les sous-officiers, qui constituent un cadre d'emploi de catégorie C, sont très largement majoritaires (près des deux-tiers de l'effectif permanent), comme c'est le cas au niveau national. Sur la période, leur effectif a augmenté de 8,4 ETPT, celui des caporaux et sapeurs (autre cadre d'emploi de catégorie C) de 13,8 ETPT et celui des officiers (catégories B et A) de neuf ETPT. Au sein de la catégorie A, le SDIS compte deux officiers supérieurs (détachés sur les emplois fonctionnels de directeur et de directeur adjoint) ainsi que l'ensemble du personnel de santé (8,2 ETPT officiers au service de santé et de secours médical- SSSM)⁶⁴.

⁶² Source : compte administratif 2022.

⁶³ La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose le régime de droit commun en matière de temps de travail. Le SDIS s'y est conformé à compter du 1^{er} janvier 2022 (délibération du 10 décembre 2021 modifiant le règlement intérieur).

⁶⁴ La grande majorité des effectifs du SSSM sont des volontaires.

Tableau n° 5 : Évolution des effectifs permanents des SPP par catégorie et cadre d'emploi

En ETPT	2018	2019	2020	2021	2022
Catégorie A	59,2	62,2	58	59	65,2
<i>Dont officiers supérieurs (colonel)</i>	2	2	2	2	2
<i>Dont officiers (lieutenant-colonel, commandant, capitaine, médecin, pharmacien, cadre de santé, infirmier)</i>	57,2	60,2	56	57	63,2
Catégorie B (officiers, lieutenant)	41	39	41	40	44
Catégorie C	360,6	365,9	358,4	369,6	382,8
<i>Dont sous-officiers (adjudant, sergent)</i>	308,4	302,5	302,6	316,1	316,8
<i>Dont caporaux et sapeurs</i>	52,2	63,4	55,8	53,5	66
Total	460,8	467,1	457,4	468,6	492

Source : SDIS

Les articles R. 1424-23-1 et suivants du CGCT fixent un nombre maximum d'officiers et de sous-officiers professionnels par rapport à un effectif de référence de SPP et SPV, calculé au 31 décembre N -1⁶⁵. La chambre constate que le SDIS dispose d'un ratio élevé d'encadrement en officiers et sous-officiers quasiment à la limite maximale autorisé.

Tableau n° 6 : Ratios d'encadrement en 2022⁶⁶

	Nombre
<i>Nombre d'officiers SDIS (hors service de santé)</i>	99
<i>Nombre maximum d'officiers autorisé</i>	101
<i>Nombre de sous-officiers SDIS</i>	317
<i>Nombre maximum de sous-officiers autorisé⁶⁷</i>	324

Source : SDIS

L'effectif permanent des PATS qui atteint 97,2 agents en ETPT (60 % appartenant à la filière administrative et 40 % à la filière technique), est en légère croissance sur la période, en particulier en ce qui concerne les catégories A et B. La catégorie C représente toutefois plus de la moitié des effectifs en toute fin de période. Il n'existe pas de démarche de mutualisation de ces personnels avec les services du département.

⁶⁵ L'effectif de référence est égal au nombre de SPP, auquel s'ajoute le nombre de SPV dans la limite du double du nombre de SPP (*effectif fixé au 31 décembre de l'année précédente, soit 506,8 SPP + 1 013,6 = 1 520,4*). (Article R. 1424-23-1 du CGCT).

⁶⁶ Hors personnels de santé.

⁶⁷ Soit un sous-officier pour au moins quatre sapeurs-pompiers non officiers (article R. 1424-23-1 du CGCT).

3.2.1.2 Des effectifs des sapeurs-pompiers volontaires en diminution

Le nombre de SPV, qui s'établit à 2 152 en 2022, représente 80 % des sapeurs-pompiers, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne des SDIS de catégorie B (85 %) ⁶⁸. On distingue, parmi les volontaires, les « double statut » (qui désignent les SPP et les PATS ⁶⁹ ayant souscrit un engagement comme volontaires) de ceux qui ont, ou non, une activité professionnelle en dehors du SDIS. Le nombre de SPV est en diminution de 4,3 % entre 2018 et 2022 (de 1,1 % en moyenne annuelle). En 2022, 22 % des SPV sont des femmes, soit un taux nettement supérieur à celui des SPP (7 %).

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs des SPV

Effectifs physiques	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>SPV (y compris double statut et hors saisonniers)</i>	2 250	2 285	2 222	2 159	2 152	- 1,1 %
<i>Dont double statut</i>	455	464	460	448	485	+ 1,6 %

Source : SDIS

La durée moyenne d'engagement, qui s'établit à 12 ans et 4 mois, est supérieure à celle observée pour l'ensemble des SDIS de même catégorie (11 ans et 10 mois), ce qui traduit une assez bonne capacité du SDIS à fidéliser ses SPV. Toutefois, l'enjeu pour l'établissement est de parvenir à contrer la forte baisse du temps de disponibilité des volontaires en développant non seulement le conventionnement avec leurs employeurs mais aussi l'engagement différencié, dans l'objectif de rendre disponibles davantage de volontaires les jours ouvrables durant lesquels les équipes sont plus difficiles à constituer ⁷⁰.

3.2.2 L'enjeu de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)

Le protocole d'accord signé le 28 mai 2019 par le président du conseil d'administration et les organisations syndicales, à effet au 1^{er} juin 2019, valide la mise en œuvre d'une GPEEC au sein du SDIS. Ce protocole prévoit notamment :

- des principes tels que la nécessité d'assurer le portage de la démarche de GPEEC au niveau des instances de décision interne et de dialogue social et de renforcer l'équipe dédiée (le service GPEEC du pôle des ressources humaines est doté à ce jour de quatre postes) ;
- des outils parmi lesquels les fiches de poste, une cartographie des métiers et des parcours, un référentiel des emplois, les entretiens d'évaluation professionnelle, la

⁶⁸ Source : « Les statistiques des services d'incendie et de secours », édition 2022.

⁶⁹ 13 % de l'effectif des PATS sont également SPV.

⁷⁰ Promu au niveau national depuis 2019 comme un levier de diversification des recrutements, l'engagement différencié est une modalité d'engagement volontaire reposant sur la possibilité de n'exercer qu'une partie des quatre activités pouvant être réalisées par les sapeurs-pompiers volontaires (activités de secours à personnes ; de secours routier ; de protection des personnes, des biens et de l'environnement ; incendie).

formation, une procédure de recrutement, la mobilité interne et la prévention des risques professionnels.

Ce document, qui balaie un large spectre de la gestion des ressources humaines, constitue une bonne pratique du point de vue de la formalisation de la stratégie et des process RH. Il a servi de base à la définition des lignes directrices de gestion de l'établissement, rendues obligatoires par l'article L. 413-1 du CGFP et délibérées le 11 décembre 2020 par le conseil d'administration du SDIS⁷¹.

Par ailleurs, deux autres documents constituent des références pour la GPEEC :

- le règlement opérationnel, actualisé par délibération du 12 février 2019, fixe en particulier un effectif minimum de SPP par centre d'incendie et de secours ;
- le tableau des emplois, régulièrement mis à jour par délibérations, fixe les effectifs cibles des SPP et des PATS sur emplois permanents (par cadre d'emploi, grade et statut de titulaire ou contractuel, sur le modèle de l'état du personnel du compte administratif).

En outre, l'élaboration en cours du nouveau schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), qui permet de réinterroger les besoins opérationnels, pourrait impacter les besoins en ressources humaines. Le SDIS devra par conséquent actualiser la GPEEC à la lumière de ces nouveaux besoins.

3.2.2.1 La formation

Pour l'ensemble de ses agents, le SDIS est tenu de mettre en place un plan de formation (annuel ou pluriannuel) qui doit être délibéré par le conseil d'administration après avoir été présenté en comité social territorial (article L. 423-3 du CGFP).

Or, le SDIS ne s'est pas doté d'un véritable plan de formation structuré et articulé autour d'un état des lieux des besoins, d'objectifs à atteindre et de moyens à mettre en œuvre. En effet, pour les SPP et les SPV en 2022, il existe seulement un listing des différentes formations proposées et, pour les PATS, un plan de formation a été délibéré le 6 avril 2016 pour les années 2016 et 2017 puis prolongé à trois reprises jusqu'en 2020⁷². Déjà ancien, ce plan de formation, articulé autour des enjeux du management, des parcours professionnels, de l'adaptation des compétences ainsi que de la prévention des risques professionnels, mériterait d'être évalué et réactualisé. Le rapport social unique au titre de l'année 2021 fait apparaître qu'un total de 3 389 jours de formation ont été suivis par les agents permanents, soit une moyenne de 5,8 jours par agent, ce qui est significatif. Toutefois, il n'est pas possible de distinguer dans ces chiffres la nature des formations suivies ni la part des formations statutaires obligatoires par rapport aux autres formations (par exemple pour l'acquisition de nouvelles compétences ou la préparation aux concours et examens). Il est par conséquent recommandé au SDIS de mettre en place un plan de formation pour l'ensemble de ses personnels, structuré et évaluable, et de le délibérer en conseil d'administration en conformité avec l'article L. 423-3 du CGFP, ce que l'établissement s'est engagé à faire une fois le nouveau SDACR signé et le règlement opérationnel mis à jour.

⁷¹ Les lignes directrices de gestion formalisent une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels (décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019, article 13).

⁷² Délibérations du 14 décembre 2017, du 12 février 2019 et du 6 décembre 2019. Depuis lors, aucune délibération sur la formation n'a eu lieu.

Recommandation n°2 : Établir un plan de formation pour l'ensemble des personnels et le délibérer en conseil d'administration en conformité avec l'article L. 423-3 du CGFP.

3.2.2.2 Les flux d'entrée et de sortie des effectifs

Le SDIS n'a pas été en mesure de fournir des données d'entrées et de sorties d'effectifs fiables. Une analyse de la typologie des flux (les différentes voies de recrutement⁷³ ainsi que des motifs de départ⁷⁴) concernant les postes permanents, n'a donc pas pu être réalisée. Ce qui n'est pas satisfaisant au regard des ambitions de l'établissement en matière de GPEEC.

Néanmoins, les départs prévisionnels à la retraite sont suivis au moyen d'un indicateur recensant les agents qui remplissent les conditions d'âge d'ici à 2028. La pyramide des âges du personnel montre une accélération des départs en retraite dans les années à venir, un quart des agents permanents ayant 50 ans et plus et seulement 7 % ont moins de 30 ans⁷⁵.

L'âge moyen des personnels est de 44 ans. Ce vieillissement des effectifs, qui va encore se poursuivre pendant plusieurs années, est un défi pour le SDIS eu égard aux efforts physiques que nécessite le métier de pompier et aux risques, notamment cardiovasculaires, qu'il présente. Le SDIS doit mener des études sur l'impact de ce vieillissement et les moyens de limiter les risques associés.

Tableau n° 8 : Prévision des départs à la retraite

Effectifs physiques	2024	2025	2026	2027	2028	Total
<i>SPP</i>	7	9	4	5	12	37
<i>PATS</i>	5	1	0	1	4	11
Total	12	10	4	6	16	48

Source : SDIS

Il demeure que, compte-tenu des difficultés rencontrées par le SDIS pour produire un suivi statistique précis et fiable de ses flux d'effectifs, ces informations apparaissant mal maîtrisées, la mise en place d'une traçabilité rigoureuse s'avère donc nécessaire, en particulier pour mieux anticiper les besoins de recrutement autres que ceux liés aux départs à la retraite.

⁷³ Concours, contrat, mutation, détachement...

⁷⁴ Retraite, fin de contrat, mutation, détachement, démission, licenciement...

⁷⁵ Source : rapport social unique 2021.

3.3 Le temps de travail

3.3.1 La durée légale du travail

L'article L. 611-2 du CGFP prévoit notamment que « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'État* ».

En application de l'article R. 1424-22 du CGCT, les obligations de service de l'ensemble des agents du SDIS (toutes filières confondues) sont fixées par le règlement intérieur. Dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023 (délibération du 9 décembre 2022), le règlement intérieur prévoit une durée annuelle de travail de 1 607 heures conforme à la loi, obtenue en supprimant notamment les jours de congés supplémentaires préexistants qui étaient irréguliers : trois jours pour les PATS et deux jours pour les SPP en régime de service hors rang (SHR).

3.3.1.1 Le temps de travail des SPP

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 modifié fixe la durée annuelle du travail des sapeurs-pompiers professionnels à 1 607 heures et comprend :

- le temps passé en intervention ;
- les périodes de garde consacrées à certaines activités limitativement énumérées⁷⁶ ;
- les services hors rang (SHR), des périodes consacrées à la formation ainsi que les services de sécurité et de représentation⁷⁷.

Les dispositions générales applicables aux SPP organise leur présence sous forme de périodes de garde de 10, 12 ou 24 heures ainsi que de périodes de service hors rang (SHR)⁷⁸. Pour les agents effectuant des gardes de 24 heures, le temps de travail effectif décompté sur cette période est fixé à 16 heures. Sur les périodes de garde de 10 et 12 heures le temps de travail réel correspond à la durée de la garde.

⁷⁶ Rassemblement (y compris les temps d'habillage et de déshabillage), tenue des registres, entraînement physique, maintien des acquis professionnels, manœuvres de la garde, entretien des locaux, des matériels et des agrès, tâches administratives et techniques et pauses destinées à la prise de repas.

⁷⁷ Les agents en service hors rang travaillent les jours ouvrés, en « horaire administratif ».

⁷⁸ Le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 a modifié le décret du n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 pour rendre le régime de la garde de 24 heures compatible avec les dispositions de la directive européenne 2003 / 88 / CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Ces modifications ramènent la période de référence pour l'appréciation de la durée maximale hebdomadaire de travail à six mois. La limite annuelle de 2 400 heures précédemment en vigueur devient un plafond semestriel de 1 200 heures qui, cumulé sur deux semestres, respecte la limite maximale de 48 heures hebdomadaires en moyenne sur 47 semaines de travail. Le nombre de gardes de 24 heures est ainsi plafonné pour chaque sapeur-pompier professionnel à 47 pour chaque semestre.

Tableau n° 9 : Décompte du temps de travail des SPP

	Jours de garde 10 heures	Jours de garde 12 heures	Jours de garde 24 heures	Jours SHR	Total temps de travail
<i>SPP officiers affectés à l'état-major</i>			25 x 16 h	151 x 8 h	1 607 h
<i>SPP officiers affectés au centre de traitement des appels</i>		107 x 12 h	20 x 16 h		1 607 h
<i>SPP officiers affectés aux CIS Chambéry, Aix-les-Bains et Sud Lac</i>			50 x 16 h	101 x 8 h	1 607 h
<i>SPP non officiers affectés au centre de traitement des appels</i>		134 x 12 h			1 607 h
<i>SPP non officiers affectés en centre de secours⁷⁹</i>		134 x 12 h			1 607 h
	Non déterminé dans le règlement			Non déterminé dans le règlement	1 607 h
		72 x 12 h	46 x 16 h	7 h	1 607 h

Source : règlement intérieur et protocole d'accord du 24 décembre 2020

3.3.1.2 Le temps de travail des PATS et des SPP en service hors rang (SHR)

Le temps de travail hebdomadaire des PATS et des SPP en SHR s'organise en cycles de travail de 35 heures ou 37 heures avec 12 jours de réduction du temps de travail (RTT) dans ce dernier cas. En outre, les cadres ont la possibilité de choisir le cycle de 39 heures avec 23 jours RTT. Dans tous les cas, le nombre de congés annuels est fixé à 25 et le nombre de jours de fractionnement n'est accordé qu'aux agents remplissant les conditions⁸⁰, ce qui n'appelle pas d'observation. S'agissant de la journée de solidarité obligatoire, qui n'est pas mentionnée dans le règlement intérieur, ses modalités de mise en œuvre ont été précisées, pour 2023, dans une note de service du 29 décembre 2022⁸¹.

⁷⁹ Pour les SPP non officiers en régime de gardes de 10 heures, le règlement intérieur ne précise pas la répartition du temps de travail entre les périodes de gardes et les périodes en SHR. Il indique seulement que le nombre de périodes de garde cumulées aux périodes de SHR devra permettre l'atteinte du temps de travail annuel réglementaire.

⁸⁰ Soit un jour de congé supplémentaire pour 5 à 7 jours de congés annuels pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre ou deux jours supplémentaires à partir de 8 jours pris en dehors de ladite période.

⁸¹ Conformément à l'article L. 621-10 du CGFP, la journée de solidarité peut être accomplie selon l'une des modalités suivantes : soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail, soit toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel.

Tableau n° 10 : Décompte du temps de travail des PATS et des SPP en SHR

	Régime légal	SDIS	
		Cycle 37H / semaine	Cycle 39H / semaine
<i>Jours calendaires</i>	365	365 (a)	365 (a)
<i>Samedis et dimanches</i>	104	104 (b)	104 (b)
<i>Jours fériés légaux</i>	8	8 (c)	8 (c)
<i>Jours de congés annuels</i>	25	25 (d)	25 (d)
<i>Jours au titre du fractionnement *</i>	0	0 (e)	0 (e)
<i>Jours travaillés</i>	228	228 (f= a-b-c-d-e)	228 (f= a-b-c-d-e)
<i>Écart jours travaillés / régime légal</i>	0	0 (g = 228 – f)	0 (g = 228 – f)
<i>Écart en nombre d'heures</i>	0	0 (h)	0 (h)
<i>Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité</i>	1	0 (i)	0 (i)
<i>Différence avec la durée légale du travail</i>	0	0 heures (j = h + i)	0 heures (j = h + i)
<i>Durée de travail théorique</i>	1 607 heures	1 607 heures (k = 1 607 – j)	1 607 heures (k = 1 607 – j)

Source : règlement intérieur du SDIS (délibération du 9 décembre 2022)

* À décompter seulement si accordés sans condition.

Cette organisation du travail respecte la durée légale de 1 607 heures. Néanmoins, le SDIS est invité à officialiser l'instauration de la journée de solidarité par une délibération modifiant le règlement intérieur concernant les PATS et les SPP en régime SHR.

3.3.1.3 Les autorisations spéciales d'absence

En ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence pour raisons familiales⁸², régies par le règlement intérieur précité, elles vont au-delà des règles de droit commun en vigueur dans la fonction publique d'État, même si le principe de parité ne s'applique qu'en matière de rémunération⁸³ (voir tableau en annexe).

⁸² L'article L. 622-1 du CGFP précise : « Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. »

⁸³ CE 25 / 09 / 2009 union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE / CGC.

3.3.2 Les heures supplémentaires (IHST)

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut, à une indemnisation. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHST). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à une heure par jour ouvrable décomptées mensuellement, sans pouvoir excéder un total mensuel de 25 heures (300 heures par an), sauf dérogation. Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁸⁴.

Au SDIS, les heures supplémentaires sont prévues par le règlement intérieur, adopté dans sa version la plus récente le 9 décembre 2022, et la délibération du 10 octobre 2017. Néanmoins, ces documents ne précisent pas la liste des emplois concernés ni le mode de compensation qui doit être privilégié (repos ou indemnisation). Le SDIS est invité à lister ces emplois par délibération.

Le protocole d'accord du 24 décembre 2020, déjà cité plus haut, prévoit un recours accru aux heures supplémentaires afin de ne pas dégrader la réponse opérationnelle suite à l'abaissement du temps de travail annuel à 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022. L'établissement devrait expliquer la réalité de cette baisse du temps de travail qui ne ressort pas clairement du protocole, d'autant plus que les 1 607 heures annuelles de travail sont en vertu de la jurisprudence à la fois un plancher et un plafond.

Concomitamment, ce protocole donne aussi la possibilité aux SPP concernés par la suppression du « forfait logement » de réaliser, sur la base du volontariat et durant une période transitoire prenant fin le 1^{er} janvier 2025, un surcroît d'heures supplémentaires indemnisées. Cette disposition qui vise à compenser la perte de pouvoir d'achat qui résulte de la suppression du « forfait logement »⁸⁵ paraît dénuée de lien avec les nécessités de service.

Dans ces conditions, le volume des heures supplémentaires a ainsi connu une très forte augmentation sur l'année 2022 (+ 237 % par rapport à l'année précédente) et leur coût a suivi la même trajectoire.

⁸⁴ Article D. 1617-19 du CGCT relatif à la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

⁸⁵ Pour les SPP logés par nécessité absolue de service (NAS), le « forfait logement » consistait en la prise en charge par le SDIS, et non par l'agent, des charges liées à l'occupation des logements NAS. Le SDIS a mis fin à cette pratique qui était irrégulière (*Cf.* Point 3.7.1 *infra*).

Tableau n° 11 : Heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'heures supplémentaires</i>	9 456	11 815	15 129	18 115	60 976
<i>Coût annuel (en M€)</i>	0,14	0,18	0,23	0,28	1,05

Source : SDIS

Le SDIS dispose d'un outil de gestion automatisée du temps de travail⁸⁶ et les heures supplémentaires sont attribuées et validées par le supérieur hiérarchique en lien avec l'agent concerné. Les moyens de contrôle apparaissent donc sécurisés. Néanmoins, après vérification des fichiers de paie des deux dernières années de la période sous revue, quelques anomalies ont été relevées en ce qui concerne les heures supplémentaires indemnisées :

Tableau n° 12 : Nombre d'agents ayant effectué des heures supplémentaires irrégulières

	2021	2022
<i>Dépassement du contingent mensuel de 25 heures</i>	6	16
<i>Dépassement du contingent annuel de 300 heures</i>	0	1

Source : SDIS (fichiers de paie)

Au total sur les deux exercices, 22 agents ont dépassé le contingent mensuel autorisé de 25 heures supplémentaires. Par ailleurs, un agent (lieutenant officier expert à l'état-major) a dépassé le contingent annuel de 300 heures supplémentaires (432 heures). Si les dépassements du contingent d'heures supplémentaires sont possibles sur une période limitée, il convient de rappeler qu'ils doivent être justifiés par une décision expresse du chef de service avec obligation d'en informer les représentants du personnel au comité social⁸⁷.

3.3.3 Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit être à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par divers textes en vigueur⁸⁸. En particulier, une délibération doit préciser les emplois concernés et les modalités de compensation (rémunération ou repos compensateur), en tenant compte du fait que, le cas échéant, les agents logés par nécessité absolue de service comme les agents bénéficiant d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'exercice de fonctions de

⁸⁶ Logiciel *Agendis* de la société ASTILLIA.

⁸⁷ Article 6 du décret du 14 janvier 2002.

⁸⁸ Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif à la rémunération ou la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale et arrêté du 14 avril 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions.

responsabilité supérieure⁸⁹, ne peuvent prétendre à la compensation d'astreintes.

Au SDIS, les astreintes sont prévues par le règlement intérieur et par des délibérations du 3 mars 2016 pour les PATS de la filière technique et du 10 décembre 2021 (avec effet au 1^{er} janvier 2022) pour les SPP officiers. Depuis le 1^{er} septembre 2021, les SPP non officiers ne sont plus concernés par les astreintes (délibération du 31 mai 2021). Le mode de compensation choisi est l'indemnisation, ce qui n'appelle pas d'observation. Toutefois, les délibérations ne précisent pas la liste des emplois concernés, ce que le SDIS est appelé à corriger.

En 2022, le montant des astreintes indemnisées ainsi que le nombre de bénéficiaires (en grande majorité des officiers suite à la délibération du 10 décembre 2021 précitée) ont fortement progressé. Le montant moyen par bénéficiaire s'établit cette année-là à 672 €.

Tableau n° 13 : Astreintes

	2021	2022
<i>Coût annuel (en €)</i>	11 514	53 090
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	19	79

Source : SDIS

3.3.4 L'absentéisme pour raison de santé

Le taux d'absentéisme pour raison de santé du personnel permanent (titulaires et non titulaires) a progressé sur la période en passant de 4 % à 6 %. En 2022, cela représentait 18 jours par agent (12 jours en 2018). La maladie ordinaire est la principale cause d'absence (9 jours en moyenne). Les absences pour accident sont plutôt stables (autour de 3 jours en moyenne).

Le « taux d'absence théorique » (5,7 %) est assez proche de la moyenne des SDIS de même catégorie (5,0 %) ⁹⁰.

Tableau n° 14 : Taux d'absentéisme

En jours	2018	2022
<i>Maladie ordinaire</i>	3 471	5 547
<i>Longue maladie</i>	1 046	2 921
<i>Maladie professionnelle</i>	415	341
<i>Accident</i>	1 873	1 931
<i>Total (a)</i>	6 805	10 740

⁸⁹ Soit, au cas d'espèce, le directeur et le directeur adjoint du SDIS (décret n° 2016-2003 du 30 décembre 2016).

⁹⁰ Source : « Les statistiques des services d'incendie et de secours », édition 2022. Le taux d'absence théorique (maladies et risques professionnels) résulte de la formule suivante : (nombre de jours d'arrêt de travail x 5 x 100) / (effectifs x 1 607).

En jours	2018	2022
Total ETPT permanents (b)	555,6	589,2
Jours ouvrables (c)	303	305
Taux absentéisme ($a*100 / b*c$)	4,0 %	6,0 %

Source : SDIS

Le SDIS a élaboré un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) dont l'objet est de recenser et actualiser les actions de prévention mises en œuvre ou à prévoir⁹¹, mais a indiqué qu'il n'est pas encore complet et que la périodicité de son suivi et de sa mise à jour n'est pas annuelle. Il est par conséquent demandé au SDIS de finaliser le document, d'en assurer un suivi régulier et de le mettre à jour annuellement en y associant le comité social. Il est en effet rappelé que les dispositions du CGCT imposent, pour les établissements de plus de 10 employés, une mise à jour annuelle du DUERP.

3.3.5 Le temps de service des SPV

L'activité de sapeur-pompier volontaire est régie par les dispositions du code de la sécurité intérieure (articles L. 723-3 et suivants) et par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat. Les SPV perçoivent des indemnités horaires qui ne sont soumises ni à l'impôt ni aux charges sociales. Le nombre d'indemnités horaires pouvant être perçues annuellement par un SPV est arrêté par le conseil d'administration⁹².

Le règlement intérieur du SDIS, approuvé par le conseil d'administration le 9 décembre 2022, fixe le nombre maximum annuel de vacations horaires à 800 heures⁹³. Ce plafond peut être augmenté en cas de circonstances opérationnelles exceptionnelles.

La chambre rappelle que le SDIS, en sa qualité d'employeur, est garant de la santé et de la sécurité de ses agents. Il a, à ce titre, l'obligation de veiller au temps de repos minimum réglementaire de ses agents entre deux périodes de travail, temps de repos qui participe de la prévention des risques professionnels, de la bonne santé des agents et du maintien de leur vigilance en service. Il lui appartient en particulier de s'assurer que les interventions des SPV ne les conduisent pas à travailler, en cumulant leurs emplois et leurs activités de SPV, au-delà de la durée maximale prévue par la directive européenne du 4 novembre 2003, à savoir 48 heures hebdomadaires.

À ce propos, dans un arrêt du 21 février 2018 ville de Nivelles c / Rudy Matzak, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que les dispositions de la directive 2003 / 88 / CE « concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail » s'appliquaient (à l'État

⁹¹ Le DUERP est rendu obligatoire par l'article R. 4121-1 et suivants du code du travail et une circulaire du 28 mai 2013 rappelant les obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels.

⁹² Le montant de l'indemnité horaire est lié au grade du SPV.

⁹³ Sont incluses dans ce plafond : les gardes, les astreintes, la formation, les manœuvres et exercices, les missions liées au fonctionnement du centre de secours.

belge) pour l'activité des sapeurs-pompiers volontaires, en raison des contraintes opérationnelles qui pèsent sur les SPV.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2019 sur les personnels des SDIS, avait estimé que, dès lors que les juridictions nationales assimileraient leurs missions y compris les périodes d'astreinte à du temps de travail, les SPV ne pourraient plus dépasser 697 heures par année pour une personne exerçant par ailleurs un emploi à temps plein⁹⁴.

Dans un arrêt plus récent, C214 / 20 du 11 novembre 2021 MG contre Dublin City Council, la CJUE a encore précisé le champ d'application de la directive précitée, en ce qui concerne les astreintes. Elle a jugé que les astreintes réalisées par un sapeur-pompier réserviste irlandais, ne constituait pas du temps de travail au regard des circonstances de l'espèce, notamment au vu de l'ampleur et des modalités de la faculté d'exercer une autre activité professionnelle, de l'absence d'obligation de participer à l'ensemble des interventions et de la faculté pour l'intéressé de gérer librement, au cours de la période d'astreinte le temps pendant lequel ses services professionnels en tant que sapeur-pompier ne sont pas sollicités.

L'établissement doit donc être très attentif au degré de sollicitation de ses SPV tant au regard des gardes effectuées que le cas échéant des astreintes auxquelles ils peuvent être soumis et qui pourraient être assimilées à du temps de travail.

Or, le SDIS a transmis à l'équipe de contrôle la liste nominative des SPV (y compris les « doubles statuts ») avec le nombre d'heures de garde effectuées par chacun d'entre eux en 2021 et 2022 (hors temps de formation et autres temps de service). Il en ressort que 116 SPV dépassent le plafond annuel de 800 heures déjà élevé que le règlement intérieur prévoit en 2021 et 141 en 2022. 42 personnels ont dépassé ces plafonds en 2021 et 2022. Les dépassements vont de 801 à 2 543 heures (dans ce dernier cas les 48 heures hebdomadaires par semaine sont avec quasi-certitude dépassées même si le SPV n'a pas d'autre activité professionnelle).

Même s'il est également de la responsabilité individuelle⁹⁵ du volontaire de veiller lui-même au respect des règles en matière de temps de travail, la chambre invite le SDIS à s'assurer au mieux du respect des règles fixées par le conseil d'administration et surtout de la réglementation et la jurisprudence européenne pour plafonner l'activité des volontaires en prenant en compte leur temps d'activité professionnelle.

3.4 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est fixé par le conseil d'administration du SDIS dans les conditions définies par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié pour ce qui concerne les SPP et par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié pour ce qui concerne les PATS.

⁹⁴ Ce volume est égal à la différence entre le temps de travail annuel maximal de 2 304 heures fixé par la directive européenne 2003 / 88 / CE et la norme nationale de temps de travail effectif annuel, soit 1 607 heures.

⁹⁵ CAA de LYON, 3^{ème} chambre, 15 / 02 / 2023, 20LY01494.

Le règlement intérieur (version délibérée le 9 décembre 2022) ainsi que des délibérations déterminent les modalités d'attribution des primes et indemnités⁹⁶.

Tableau n° 15 : Régime indemnitaire

<i>Primes et indemnités</i>	<i>Bénéficiaires</i>
<i>Indemnité de feu</i>	Filière SPP
<i>Indemnité de responsabilité</i>	
<i>Indemnité de spécialité</i>	
<i>Indemnité de logement⁹⁷</i>	
<i>Indemnité d'administration et de technicité (IAT)</i>	
<i>Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)</i>	
<i>RIFSEEP (IFSE et CIA)</i>	Filières administratives et techniques (PATS)
<i>Prime de fin d'année (13^{ème} mois)</i>	Toutes filières

Source : SDIS (règlement intérieur, délibérations et fichiers de paie)

Pour les PATS, le SDIS a mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2017, pour les agents permanents titulaires et non titulaires, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui est composé de deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ainsi qu'un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. La délibération du 26 octobre 2022, qui modifie et complète la répartition des emplois par cadres d'emplois et groupes de fonctions, respecte les montants plafonds réglementaires de l'IFSE. S'agissant du CIA, le plafond annuel a été fixé à 200 € pour l'ensemble des cadres d'emplois et des groupes de fonctions. Comme le prévoit la délibération, les montants individuels effectivement versés sont modulés selon des coefficients allant de 0 à 100 % du plafond⁹⁸. Toutefois, au regard du niveau très faible de ce plafond, fixé sans distinction des cadres d'emplois ni des groupes de fonctions, il apparaît que le SDIS ne s'est pas saisi du CIA pour les PATS comme d'un outil de management destiné à récompenser l'engagement professionnel et la manière de servir.

Par ailleurs, le SDIS octroie une prime de fin d'année (13^{ème} mois) à l'ensemble de ses agents. Son montant, versé sur la paie du mois de novembre, est fonction du traitement indiciaire. Cette prime existait déjà avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du

⁹⁶ Délibérations du 6 avril et du 7 décembre 2016 fixant les taux de l'indemnité de responsabilité, délibération du 19 octobre 2020 portant le taux de l'indemnité de feu à 15 % et délibérations du 7 décembre 2016, du 12 juin 2018, du 31 mai et du 10 décembre 2021, du 26 octobre 2022 et du 14 juin 2023 relatives au RIFSEEP.

⁹⁷ Pour les SPP non logés.

⁹⁸ Source : fichiers de paie.

26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale⁹⁹ et a par conséquent pu être maintenue au titre des avantages collectivement acquis¹⁰⁰. Toutefois, son montant a évolué à la hausse depuis son instauration alors qu'il n'existait pas de clause d'indexation dans le dispositif antérieur à 1984. Or, il convient de rappeler au SDIS que les primes adoptées avant 1984 et maintenues depuis, ne peuvent être versées que dans des conditions identiques à celles qui prévalaient alors¹⁰¹. En outre, il n'existe pas de délibération du conseil d'administration du SDIS précisant les modalités d'attribution et de calcul de la prime de fin d'année. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le versement de cette prime est irrégulier pour les montants excédant les sommes versées avant 1984.

Recommandation n°3 : Verser la prime de fin d'année selon les modalités fixées antérieurement à 1984.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En s'appuyant sur un dialogue social nourri, le SDIS a mis en place des outils de pilotage structurants en matière de gestion des ressources humaines (GPEEC, lignes directrices de gestion, définition d'une politique de parcours professionnels, outil de gestion automatisée du temps de travail, formalisation de la plupart des process).

Néanmoins, il demeure des points d'amélioration tels que la mise en place d'un suivi rigoureux des flux d'effectifs dans le cadre de la GPEEC et surtout l'obligation de mettre en place un véritable plan de formation validé par le conseil d'administration ainsi qu'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) finalisé et mis à jour chaque année.

Les montants versés au titre de la prime de fin d'année sont irréguliers.

⁹⁹ Compte-rendu de la réunion du 14 février 1973 de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours de la Savoie. Ce document plafonne le montant individuel de la prime de fin d'année à 2 200 francs (335 euros) alors que le montant individuel versé sur chaque exercice de la période sous revue s'établit à un douzième du traitement indiciaire annuel (source : fichiers de paie).

¹⁰⁰ Article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (article L. 714-11 du CGFP) : « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi [du 26 janvier 1984] sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

¹⁰¹ CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur. Toutes les clauses, conditions et modalités d'attribution, dont les possibilités de revalorisation, doivent avoir été obligatoirement instituées avant 1984. S'il existait avant cette date une clause d'indexation, celle-ci est légalisée. À défaut, aucune clause de revalorisation ne peut être instaurée postérieurement (CE, 30 juin 1995, Cne Ivry-sur-Seine, n° 104779).

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

Le code de la commande publique (CCP), est entré en vigueur le 1^{er} avril 2019. Sur la période sous revue, une version antérieure de ce code, en vigueur du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2019, a aussi été utilisée¹⁰².

4.1 L'organisation interne

4.1.1 Une organisation des achats qui reste à définir

Le SDIS n'a pas formalisé de politique ou de stratégie d'achat. L'organisation des achats repose sur une délibération du 30 mai 2016 qui n'est plus à jour au regard des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis. Cette délibération liste les différentes étapes des procédures à appliquer en fonction du montant prévisionnel de l'achat (seuils de procédures) mais ne définit pas le rôle de chacun des acteurs intervenant aux différentes étapes. Plus généralement, au vu des documents fournis par l'établissement, la répartition des missions entre les services acheteurs, le service de la politique achat et le service des marchés publics n'apparaît pas clairement établie. En outre, le (trop) grand nombre de délégations de signature accordées pour engager des dépenses (près de 120) reflète une fonction achat éparpillée et complexe qui ne favorise pas la sécurité juridique de la commande publique ni la maîtrise de la chaîne de la dépense.

En 2021, le principal acheteur du SDIS, chef du pôle des ressources techniques, a adressé une note au directeur, au directeur adjoint et aux autres chefs de pôle, établissant un diagnostic sévère de l'organisation interne de la commande publique au sein du SDIS : procédures non écrites (absence de guide interne) et souvent méconnues par les acteurs ; proportion importante d'achats hors procédure, évaluée par le SDIS à 3 M€ sur l'exercice 2019 ; une nomenclature des achats obsolète¹⁰³ ; une concentration des achats sur un nombre réduit de fournisseurs ; des besoins souvent mal définis, pas planifiés, ni évalués. La note fixait cinq objectifs¹⁰⁴ et un plan d'action détaillé¹⁰⁵ dont l'ambition est de permettre au SDIS de mieux définir ses besoins et de planifier ses achats (et donc ses dépenses), dans le but d'assurer une réponse adéquate aux

¹⁰² Version issue de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

¹⁰³ La nomenclature des achats constitue un outil de contrôle interne propre à améliorer la programmation des besoins et la sécurisation des achats au regard du principe de computation des seuils défini à l'article R. 2121- 4 du code de la commande publique.

¹⁰⁴ Acculturer à la démarche d'achat / Mieux définir le besoin et le planifier pour répondre au plus juste aux attentes fonctionnelles et permettre une meilleure prospective financière / Démystifier les marchés publics : une formidable boîte à outils et non un dictateur de l'achat / Suivre, évaluer et contrôler nos achats / Mettre en œuvre une démarche qualité du processus d'achat.

¹⁰⁵ Une trentaine d'actions, déclinées par ordre de priorité, s'articulent autour des thèmes suivants : Bien connaître nos achats et leurs acteurs / Définir la stratégie et les objectifs d'achat / Adapter ou créer et diffuser les outils et processus d'achat / Anticiper et planifier la démarche d'achat / Évaluer, communiquer, faire évoluer, développer et professionnaliser.

besoins fonctionnels de l'utilisateur, tout en garantissant la sécurisation juridique et la performance économique de son processus d'achat.

Pourtant, la chambre a pu constater que l'organisation en vigueur fin 2023 était toujours défectueuse et l'existence de manquements significatifs aux règles en vigueur (voir les développements ci-après).

Elle formule deux recommandations afin que le SDIS s'engage dans une démarche de professionnalisation de sa fonction achat devenue urgente.

La première est de définir une stratégie d'achat et de la délibérer en conseil d'administration.

La seconde est de structurer l'organisation achat de l'établissement par la mise en place d'un règlement interne de la commande publique, validé par une délibération, précisant notamment le rôle et la responsabilité des acteurs dans la définition des besoins et les procédures de passation des contrats. Pour être efficace et opérationnel, ce document doit être accompagné notamment par une rationalisation des délégations de signature autorisant l'engagement des dépenses, la mise en place d'une nomenclature des achats rénovée et d'un planning de suivi des échéances des marchés pluriannuels ou encore des actions de formation destinées à développer une culture de l'achat de public dans les services. Le SDIS pourrait aussi renforcer le rôle du service des marchés publics afin d'homogénéiser les pratiques, et s'appuyer sur ses systèmes d'information pour sécuriser davantage ses procédures de manière automatisée.

Recommandation n°4 : Définir une stratégie d'achat et la présenter au conseil d'administration.

Recommandation n°5 : Mettre en place un règlement interne de la commande publique, validé par une délibération du conseil d'administration.

4.2 La mise en œuvre des marchés publics

Durant la période contrôlée, les marchés publics passés par le SDIS sont à plus de 80 % des marchés de fournitures et de services¹⁰⁶.

Tableau n° 16 : Nombre de marchés publics

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Fournitures et services</i>	59	139	32	54	33	317
<i>Travaux</i>	36	17	6	1	2	62

¹⁰⁶ Décompte par lots (un lot = un marché public).

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total	95	156	38	55	35	379
Montant (en M€)	2,75	3,07	2,90	3,46	3,35	15,52

Source : SDIS

4.2.1 Les marchés déclarés sans suite

Le droit de la commande publique permet, à tout moment de la procédure de passation, de renoncer à la conduire à son terme en la déclarant sans suite¹⁰⁷. Aux termes de la jurisprudence, une déclaration sans suite doit dans tous les cas être valablement motivée, le plus souvent par l'infructuosité de la procédure¹⁰⁸ ou par toute autre raison d'intérêt général¹⁰⁹. Dans le cas contraire, l'acheteur public engage sa responsabilité et peut s'exposer à devoir indemniser les opérateurs économiques ayant participé à la procédure.

Durant la période contrôlée, une quinzaine de marchés ont été concernés par des déclarations sans suite (en majorité en raison de l'absence d'offre), ce qui est relativement peu par rapport au volume global des marchés traités par le SDIS. Il convient néanmoins de rappeler que ce dernier doit se saisir de l'enjeu que constitue la sécurisation de la définition des besoins préalablement au lancement des procédures de consultation et que si la renonciation à conclure un marché public n'est pas fondée sur un motif valable, l'acheteur engage sa responsabilité.

4.2.2 Une forte proportion d'achats fractionnés

Selon les dispositions du droit de la commande publique, notamment l'article R. 2121-4 du code, l'acheteur ne peut scinder ses achats. La valeur prévisionnelle d'un besoin relevant d'une même famille d'achat doit donc être estimée dans sa totalité et sur une durée de douze mois pour ce qui concerne les besoins réguliers (d'un montant supérieur à 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020). Pour ces derniers, c'est à l'acheteur de décider s'il est plus pertinent économiquement de passer un marché annuel ou pluriannuel.

Sur les deux dernières années de la période sous revue, une très forte proportion de commandes fractionnées, sans mise en concurrence ni publicité préalable a été constatée. Le montant de ces achats irréguliers est estimé à 2,2 M€ en 2021 et à 2,3 M€ en 2023. Ce volume excessivement élevé constitue un détournement des principes fondamentaux de la commande publique et ne contribue pas à une bonne gestion des deniers publics.

La chambre demande donc au SDIS de mettre fin à cette pratique par la mise en place d'une programmation des besoins par catégories d'achats, associée à un contrôle de la computation des seuils, afin de les intégrer en totalité dans des contrats. Les achats sans mise

¹⁰⁷ Articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du CCP.

¹⁰⁸ Absence de candidature et d'offre, candidature irrecevable, offre inappropriée, irrégulière ou inacceptable.

¹⁰⁹ Motifs économiques, motifs fondés sur le besoin de l'acheteur, motifs juridique et technique.

en concurrence ni publicité préalable peuvent en effet entraîner des conséquences sur le plan pénal.

Tableau n° 17 : Achats fractionnés (en €)

<i>Objet</i>	Montant annuel TTC	
	2021	2022
<i>Entretien et réparations - matériel roulant</i>	411 728	460 159
<i>Entretien et réparations – autres biens mobiliers</i>	293 085	325 618
<i>Entretien et réparations – bâtiments publics</i>	289 745	303 861
<i>Carburants</i>	266 655	412 564
<i>Formations</i>	81 831	95 026
<i>Fournitures de petit équipement</i>	226 242	172 708
<i>Energie - Électricité</i>	50 062	59 582
<i>Autres matières et fournitures¹¹⁰</i>	192 837	164 661
<i>Autres fournitures non stockées¹¹¹</i>	199 578	146 362
<i>Habillement et vêtements de travail</i>	180 578	134 824
<i>Alimentation</i>	59 142	69 675
Total	2 251 483	2 345 040

Source : SDIS (grands livres des comptes)

Recommandation n°6 : Mettre en place, sans délai, des marchés de prestation pour l'entretien et la réparation de biens mobiliers et immobiliers ainsi que de fourniture d'énergie et d'habillement.

4.2.3 L'analyse d'un panel de marchés

Une sélection de quatre marchés de 2021 et 2022 a été examinée : procédure formalisée pour l'achat d'équipements de protection respiratoire ; procédures adaptées pour les travaux de revêtement de sol, la maîtrise d'œuvre aménagement extérieur SDIS, l'acquisition d'une cellule sauvetage déblaiement.

Ces contrats ont été notamment analysés au regard des principes fondamentaux de l'achat public, rappelés à l'article L. 3 du code qui prévoit que les acheteurs respectent le principe d'égalité de traitement des candidats, et mettent en œuvre les principes de liberté

¹¹⁰ Dont produits d'entretien et d'hygiène, quincaillerie.

¹¹¹ Dont pièces détachées pour les véhicules et les matériels non roulants.

d'accès et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

La grille d'analyse a porté sur les éléments suivants :

- l'adéquation entre le choix de la procédure et le besoin exprimé ;
- la validité des supports et de la durée de publication ;
- la cohérence des différentes pièces du DCE entre elles (concordance des dates et délais, des documents appelés, des quantités et des volumes, etc...) ;
- la validité des critères de notation des offres et des dispositions relatives à la négociation ;
- la pertinence des rapports d'analyse des offres.

Les procédures examinées n'appellent pas d'observations majeures au regard des points de contrôle effectués. Seules les procédures d'attribution des MAPA pourraient être plus transparentes car les documents de procédure n'indiquent pas quels sont les intervenants qui procèdent à l'ouverture des plis et à l'analyse des candidatures et des offres. L'établissement pourrait mettre en place, pour l'attribution des MAPA d'un montant significatif, une commission ad hoc en charge de l'analyse des candidatures et des offres, composée par exemple d'un membre du conseil d'administration et des responsables de service concernés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commande publique au sein du SDIS comporte de graves lacunes. Des commandes sont passées pour des montants très importants (2,3 M€ en 2023) sans que les règles de publicité et mises en concurrence applicables ne soient respectées. L'établissement doit lancer rapidement des procédures respectant ces règles pour des prestations récurrentes telles que l'entretien et la réparation de biens mobiliers et immobiliers ou la fourniture d'énergie et d'habillement.

L'organisation est porteuse de risques juridiques notamment au regard de la trop grande dispersion des délégations de signature et de l'insuffisante formalisation des process internes. Un pilotage plus centralisé de la commande publique favoriserait une sécurisation accrue des achats. L'absence de règlement interne de la commande publique est une lacune compte tenu des volumes d'achats et financiers en jeu. L'élaboration d'un tel document permettrait de fixer notamment le rôle de chacun des acteurs, les process auxquels ils doivent avoir recours ainsi que les bonnes pratiques. Enfin, la mise en place d'outils de contrôle interne et d'actions de formation serait utile afin de développer une culture de l'achat public au sein des services.

5 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

L'instruction budgétaire et comptable M61 pose le principe de transposition aux SDIS des règles applicables aux départements. Elle précise que : « le budget du SDIS obéit (...) aux règles communes relatives au budget du département, notamment en ce qui concerne son

élaboration, son délai d'adoption, son exécution et l'approbation du compte administratif ». Par délibération du 2 mars 2023, le SDIS a adopté un règlement budgétaire et financier, document rendu obligatoire par l'instruction budgétaire et comptable M57 qu'il applique depuis le 1er janvier 2023. Synthétique, le document apparaît clair et pédagogique.

5.1 L'information financière et le pilotage budgétaire

Les dates d'approbation par le SDIS des actes budgétaires et les annexes au compte administratif 2022 du budget du SDIS ont été contrôlées et n'appellent pas d'observation particulière.

5.1.1 La publication des informations budgétaires et financières

L'article L. 3313-1 du CGCT, applicable aux départements, et par extension aux SDIS, précise les modalités d'information des citoyens et les obligations de publication de documents d'information budgétaire sur les sites internet des collectivités locales. Doivent ainsi y figurer une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, ainsi que le rapport adressé au conseil d'administration à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires.

S'il n'existe pas, sur le site internet du SDIS, de présentation brève et synthétique des informations financières essentielles, les délibérations du conseil d'administration relatives aux orientations budgétaires, au budget primitif et au compte administratif y sont quant à elles publiées.

La chambre invite néanmoins le SDIS à se conformer à l'ensemble des obligations de publication prévues par le CGCT et à faciliter l'accès aux documents publiés.

5.1.2 La préparation budgétaire

5.1.2.1 Un rapport d'orientations budgétaires à compléter

L'article L. 3312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation chaque année au conseil d'administration d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Il doit en outre comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Il doit notamment préciser l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Ce rapport doit donner lieu à un débat dont il est pris acte par une délibération spécifique, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

Par ailleurs, l'article L. 1424-35 du CGCT prévoit qu'un rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du SDIS au cours de l'année à venir doit être adopté par le conseil d'administration¹¹².

Sur la période sous revue, le SDIS de la Savoie a voté chaque année une délibération valant rapport sur l'évolution des ressources et des charges, en fonctionnement et en investissement¹¹³ et un rapport sur les orientations budgétaires a bien été délibéré pour chaque exercice dans le délai prévu par le CGCT.

Toutefois, le ROB 2023, délibéré le 2 mars 2023, a été examiné et ne répond que partiellement aux objectifs de l'article précité du CGCT. Les indicateurs chiffrés, limités à l'exercice N+ 1 (2023), ne s'inscrivent pas dans un cadre pluriannuel. En outre, il manque de précision en ce qui concerne les perspectives d'autofinancement ainsi que le coût des opérations d'investissement qui ne sont pas détaillées bien que le SDIS dispose d'une programmation pluriannuelle de certaines de ses dépenses d'investissement (pour les matériels roulants et l'immobilier). Par ailleurs, le coût des recrutements prévus sur l'exercice 2023 (+ 28,2 emplois permanents à pourvoir) n'est pas évalué alors qu'il doit peser de manière significative sur la trajectoire des dépenses de personnel.

Le SDIS est par conséquent invité à compléter le ROB en l'inscrivant dans un cadre pluriannuel (prospective à trois ans par exemple), afin de mieux éclairer le conseil d'administration.

5.1.3 Le pilotage budgétaire

Des indicateurs relatifs à l'exécution budgétaire des sections de fonctionnement et d'investissement sont présentés mensuellement au directeur du SDIS ainsi qu'au chef du pôle prospective et coordination qui supervise le service chargé des finances. Ces indicateurs permettent de suivre l'évolution des principales dépenses (charges à caractère général, dépenses de personnel, dépenses d'équipement) et de certaines recettes telles que les interventions soumises à facturation et les subventions reçues¹¹⁴. En outre, des états de suivi budgétaire sont transmis automatiquement via le logiciel financier (*CIVIL Finances*) à certains gestionnaires¹¹⁵. Les autres gestionnaires peuvent directement consulter / éditer leurs écritures via le logiciel financier, ce qui permet un suivi en temps réel.

Le SDIS n'a pas mis en place de contrôle de gestion, ni de prospective financière hormis celle réalisée en interne pour le calcul de la contribution prévisionnelle du département dans le cadre de la rédaction de la convention pluriannuelle de partenariat 2021-2023. Cette étude portait en particulier sur l'évolution de la masse salariale qui représente plus de 80 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement.

¹¹² C'est au vu de ce rapport que le conseil départemental doit délibérer pour fixer la contribution annuelle du département au budget du SDIS.

¹¹³ Ces rapports servent d'appui à l'élaboration des ROB.

¹¹⁴ Le montant des contributions de fonctionnement versées par les collectivités étant connu à l'avance, il ne figure pas parmi les indicateurs de suivi budgétaire.

¹¹⁵ Chaque semaine aux chefs des groupements du patrimoine immobilier, de la logistique opérationnelle, des systèmes d'information et de communication et à la responsable de la pharmacie à usage intérieur et, chaque mois, au médecin chef et à son adjoint.

L'établissement ne dispose pas non plus de véritable vision analytique qui lui permettrait notamment de connaître les coûts de ses services, dans un contexte budgétaire sous contrainte. Les études de coûts qu'il est en mesure de réaliser ne sont pas automatisées et sont pour la plupart partielles alors qu'elles nécessitent des retraitements manuels lourds. Afin de disposer d'un outil de pilotage plus fin et plus performant pour mener ses arbitrages budgétaires et mieux rendre compte de sa gestion, la chambre invite le SDIS à mettre en place une comptabilité analytique efficiente lui permettant de connaître les coûts par centre et par catégorie d'intervention¹¹⁶. Cette action pourrait par exemple être conduite en partenariat ou en mutualisation avec le département.

5.1.4 La détermination des restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette, permet de déterminer un résultat budgétaire global et à la correcte détermination du résultat de fonctionnement affecté au financement des investissements. La correcte détermination des RAR dépend en grande partie de la bonne tenue de la comptabilité.

Le SDIS a comptabilisé des RAR en section de fonctionnement et en section d'investissement¹¹⁷. Les RAR de la section d'investissement étant seuls pris en compte dans l'affectation du résultat, ils ont été examinés par l'équipe de contrôle.

En dépenses, les RAR correspondent, conformément aux dispositions applicables, à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et / ou bons de commandes signés. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'équipement pluriannuelles. Leur niveau est élevé car la grande majorité de ces dépenses ne sont pas individualisées en autorisations de programme : crédits de paiement (AP / CP) comme l'autorise l'article L. 3312-4 du CGCT. Cette procédure conçue pour piloter budgétairement les opérations pluriannuelles permet en effet de limiter les reports (et restes à réaliser) sur les exercices suivants (en 2022 les dépenses hors AP / CP représentent plus de 90 % des dépenses d'équipement).

Tableau n° 18 : Restes à réaliser (dépenses d'investissement)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
<i>RAR dépenses d'équipement (chap. 20 à 23)</i>	3,46	5,42	5,02	5,18	3,97
<i>RAR subventions d'investissement (c / 204)</i>	0,00	0,00	0,00	0,13	0,40
Total	3,46	5,42	5,02	5,31	4,37

¹¹⁶ La recommandation du précédent rapport de la chambre, publié en 2014, a donc été partiellement mise en œuvre.

¹¹⁷ Aux termes des instructions budgétaires et comptables, les RAR de la section de fonctionnement correspondent en principe aux dépenses et aux recettes n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice. En 2022, les RAR de la section de fonctionnement représentaient 1,6 % des dépenses et 0,7 % des recettes, ce qui est faible.

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total dépenses réelles d'investissement</i>	14,21	9,15	11,61	11,61	8,17
<i>RAR / dépenses d'investissement</i>	24,3 %	59,2 %	43,2 %	45,7 %	53,5 %

Source : comptes administratifs

En recettes, les RAR correspondent à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, conventions, délibérations ou contrats d'emprunt. Il s'agit en grande majorité de subventions d'investissement à recevoir et de recettes attendues au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Leur niveau a nettement diminué en fin de période.

Tableau n° 19 : Restes à réaliser (recettes d'investissement)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
<i>RAR recettes d'équipement (chap. 13, 16 et 23)</i>	1,62	1,04	1,06	0,02	0,33
<i>RAR recettes financières (chap. 10 et 27)</i>	1,28	0,82	0,77	0,60	0,23
Total	2,90	1,86	1,83	0,62	0,56
<i>Total recettes réelles d'investissement</i>	6,78	8,01	4,88	6,21	5,16
<i>RAR / recettes d'investissement</i>	42,8 %	23,2 %	37,5 %	10,0 %	10,8 %

Source : comptes administratifs

5.2 Des taux d'exécution budgétaire perfectibles

Le rapport entre les crédits ouverts et les crédits effectivement consommés, tels qu'ils figurent au compte administratif au terme de chaque exercice, permet d'apprécier la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires¹¹⁸.

Tableau n° 20 : Taux d'exécution budgétaire

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes réelles de fonctionnement					
<i>Budget - crédits ouverts</i>	54,56	55,80	57,06	58,97	61,74
<i>Titres émis</i>	53,64	54,07	54,73	56,92	59,80
Taux de réalisation	98,3 %	96,9 %	95,9 %	96,5 %	96,9 %
Dépenses réelles de fonctionnement					

¹¹⁸ Les produits de cession ne sont pas pris en compte car, compte-tenu des règles comptables applicables, ils sont exécutés en recettes de fonctionnement mais budgétés en recettes d'investissement.

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Budget - crédits ouverts</i>	50,76	52,17	52,66	54,73	57,48
<i>Mandats émis</i>	48,82	50,16	49,59	51,77	54,48
Taux de réalisation	96,2 %	96,1 %	94,2 %	94,6 %	94,8 %
Recettes réelles d'investissement					
<i>Budget - crédits ouverts</i>	10,36	10,65	7,54	6,64	5,71
<i>Titres émis (dont restes à réaliser N-1)</i>	6,78	8,01	4,88	6,21	5,16
Taux de réalisation	65,4 %	75,2 %	64,7 %	93,5 %	90,4 %
Dépenses réelles d'investissement					
<i>Budget - crédits ouverts</i>	25,33	22,88	23,37	20,79	19,70
<i>Mandats émis (dont restes à réaliser N-1)</i>	14,21	9,15	11,61	11,61	8,17
Taux de réalisation	56,1 %	40,0 %	49,7 %	55,8 %	41,5 %

Source : comptes administratifs

Avec une moyenne sur la période de près de 97 % pour les recettes et un peu plus de 95 % pour les dépenses, les taux d'exécution de la section de fonctionnement apparaissent plutôt corrects.

En ce qui concerne la section d'investissement, les taux de réalisation des recettes se sont nettement améliorés en fin de période (autour de 90 %) mais ceux des dépenses sont demeurés très faibles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et comptable du SDIS peut encore être améliorée. La procédure d'élaboration du budget apparaît structurée et les informations budgétaires et comptables annexées au budget primitif et au compte administratif sont complètes et sincères. Il demeure toutefois que les informations budgétaires et financières doivent être publiées sur le site internet de l'établissement et mises à jour régulièrement, comme le prévoit la réglementation. Aussi, le rapport d'orientation budgétaire doit être complété notamment par des données prospectives pluriannuelles. Il apparaît nécessaire que l'établissement mette en place des outils propres à améliorer le pilotage de son budget, tant en prévision qu'en exécution (contrôle de gestion, comptabilité analytique, autorisations de programme).

6 LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT), des prescriptions de

l'instruction budgétaire et comptable et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, sincérité et image fidèle. Ces principes sont repris dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014 entre l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

Les opérations comptables réalisées par le SDIS concernant les comptes d'imputation provisoire, les cessions de biens et l'affectation du résultat ont été vérifiées et n'appellent pas d'observation.

6.1 La comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 3341-1 du CGCT, la comptabilité d'engagement recense tous les engagements pris par l'établissement sans attendre leur paiement effectif. Elle permet de donner une image plus fidèle de ses comptes. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique¹¹⁹ de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

Le SDIS a mis en place une comptabilité d'engagement. Celle-ci est en grande partie centralisée au niveau du service des finances¹²⁰. Pour autant son utilisation n'est pas optimale.

Il subsiste, ainsi tant au niveau central (pour les frais de bouche et les achats liés aux cérémonies) qu'au niveau territorial (pour les achats de produits d'entretien, de quincaillerie et les frais de bouche), une procédure « dérogatoire » qui conduit à engager juridiquement une dépense (par la signature d'un devis ou d'un bon de commande transmis à un fournisseur) avant de l'engager comptablement, l'engagement comptable faisant l'objet d'une régularisation a posteriori dans le logiciel financier par le service chargé des finances. Cette procédure contrevient aux règles de la comptabilité d'engagement, selon lesquelles l'engagement comptable doit précéder l'engagement juridique ou lui être concomitant.

Il est par conséquent demandé au SDIS d'harmoniser ses pratiques afin de respecter les principes de la comptabilité d'engagement pour la totalité de ses dépenses, quelle que soit leur nature. Des principes qui sont opportunément rappelés dans le règlement budgétaire et financier qu'il a adopté par délibération du 2 mars 2023¹²¹. En complément de ce règlement, il apparaît

¹¹⁹ Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions. L'article 1er de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics indique que « Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique. »

¹²⁰ Seuls les achats de fournitures de bureau, de produits d'entretien, de quincaillerie ainsi que les frais de bouche peuvent être engagés au niveau territorial (bassins opérationnels et centres de secours).

¹²¹ En application de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics (article 1^{er}) : « *Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.* ».

utile, pour encadrer les pratiques, de rédiger et diffuser au sein des services un court guide interne très opérationnel de la comptabilité d'engagement, qui actuellement n'existe pas.

Une vérification de la qualité des signataires des bordereaux de mandats de paiement et des engagements juridiques joints à l'appui des mandats, a été effectuée à partir d'un échantillonnage¹²². Il en ressort que si les bordereaux de mandats ainsi que les principales pièces des marchés publics (actes d'engagement, avenants) sont signés par des personnes dûment habilitées, de nombreux bons de commande ou devis ne sont quant à eux pas signés. Cela est irrégulier, le SDIS ne pouvant pas démontrer que toutes les commandes ont bien été passées par des personnes habilitées.

6.2 Les opérations relatives aux immobilisations

6.2.1 Le suivi du patrimoine

La qualité de la vision patrimoniale d'un ordonnateur tient à l'identification de ses biens par la tenue d'un inventaire physique, à leur valorisation par un inventaire comptable et à leur actualisation par un rapprochement périodique avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. L'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public doivent ainsi être concordants afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine. Ces documents peuvent diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

L'écart constaté à fin 2022 est très faible, ce qui reflète un bon suivi du patrimoine de la part du SDIS, en lien avec le comptable public.

Les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition (compte 217) sont des casernements et des logements. Le montant enregistré correspond aux travaux qui ont été effectués sur ces biens immobiliers depuis leur mise à disposition (au moment de la départementalisation du service d'incendie et de secours)¹²³. En revanche, la valeur d'origine des biens n'a pas été enregistrée dans la comptabilité, ce qu'il conviendrait de faire.

Par ailleurs, l'établissement ne dispose pas d'inventaire physique de ses biens mais seulement un fichier recensant son parc immobilier. Compte-tenu de l'importance de son patrimoine, le SDIS est invité à mettre en place un inventaire physique de ses biens meubles et immeubles, par exemple avec l'aide d'un outil informatique de gestion du patrimoine. Complémentaire de l'inventaire comptable, l'inventaire physique est en particulier nécessaire pour répertorier et assurer un suivi localisé des matériels utilisés par les agents dans le cadre de leurs fonctions (matériels informatiques et de communication, véhicules, mobilier...). L'inventaire physique doit en outre être cohérent avec l'inventaire comptable en effectuant des rapprochements périodiques.

¹²² Sur des comptes de classe 2 et 6 sur l'exercice 2022.

¹²³ La loi du 3 mai 1996 a conforté la mise en œuvre de la départementalisation des SDIS, en laissant aux collectivités un délai de cinq ans (jusqu'en 2001) pour procéder aux transferts des biens et des personnes aux SDIS.

6.2.2 Les amortissements

L'instruction budgétaire et comptable M61 rend obligatoire l'amortissement de certaines immobilisations et prévoit, selon les catégories de biens concernées, des durées obligatoires et des durées indicatives. Dans ce dernier cas, il appartient au conseil d'administration de préciser les durées d'amortissement pour chaque catégorie de biens. Or, l'amortissement des immobilisations concernant les frais d'études et les subventions d'équipement versées n'est pas prévu dans les délibérations¹²⁴. En pratique, on observe dans l'inventaire comptable que l'établissement amortit lesdites subventions dans la limite des durées fixées par l'instruction M61 (5 ans pour les frais d'étude, 5 ans pour le financement des biens mobiliers, matériels et études, 30 ans pour des biens immobiliers).

Le SDIS est par conséquent appelé à prendre une délibération pour mettre à jour sa procédure et les durées d'amortissement, en intégrant toutes les catégories d'immobilisations amortissables.

6.3 Les opérations de fin d'exercice

6.3.1 Les provisions pour risques et charges

L'instruction budgétaire et comptable M61 établit que les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet. Elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées dans deux cas :

- soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ;
- soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

La comptabilité du SDIS fait apparaître au bilan un stock de 2,11 M€ de provisions pour risques et charges de 2020 à 2022. Ces provisions, constituées antérieurement à la période sous revue (entre 2003 et 2017), avaient pour objet de couvrir les risques et charges au titre de la mise en conformité du temps de travail du personnel (0,79 M€), des engins et matériels roulants (0,44 M€), des moyens extérieurs (0,37 M€), de l'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (0,24 M€), des grosses réparations immobilières (0,18 M€) et des assurances (0,10 M€).

De par leur ancienneté et leur objet très général, ces provisions n'apparaissent pas entrer dans le champ défini par l'instruction M61. Cette dernière limite le provisionnement aux risques et aux charges nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles ont un caractère provisoire et doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges. Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de

¹²⁴ Pour ce qui concerne les autres biens, les durées choisies par l'établissement sont plus ou moins proches de celles, indicatives, préconisées par l'instruction M61.

recettes annuelles récurrentes. La chambre invite le SDIS à procéder à la reprise de ces provisions.

6.3.2 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet de relier les dépenses à l'exercice durant lequel le bien ou le service correspondants ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits. La procédure de rattachement à l'exercice est effectuée en application du principe d'indépendance des exercices (principe d'annualité).

Le SDIS n'a pas mis en place de procédure de rattachement à l'exercice, ce qui est permis par les instructions budgétaires et comptables M61 et M57 sous réserve que les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes du SDIS reste perfectible. Il conviendrait, notamment d'appliquer les règles de la comptabilité d'engagement à l'ensemble des dépenses, de mettre en place d'un inventaire physique en complément de l'inventaire comptable et de solder le stock existant d'immobilisations en cours afin que celles-ci soient imputées aux comptes définitifs. Une délibération doit être prise en ce qui concerne les nouvelles règles d'amortissement des immobilisations, résultant de l'adoption de l'instruction budgétaire et comptable M57. L'établissement doit également respecter la réglementation relative à la constitution de provisions.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

7.1 La formation de l'autofinancement

L'autofinancement correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de même nature. Il est affecté prioritairement au remboursement de la dette et au financement direct de l'investissement.

7.1.1 Des recettes de fonctionnement en hausse

Les produits de gestion, qui sont constitués à 95 % de ressources institutionnelles (pour l'essentiel, les contributions des collectivités locales), sont en hausse de 11,3 % sur la période sous revue et de 2,7 % en moyenne annuelle. La hausse est surtout observée en fin de période.

Tableau n° 21 : Répartition des produits de fonctionnement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Ressources institutionnelles</i>	50,36	51,08	51,70	53,50	55,62	+ 2,5 %
<i>Ressources d'exploitation</i> ¹²⁵	2,55	2,17	2,02	2,65	3,28	+ 6,4 %
Total	52,92	53,25	53,72	56,16	58,90	+ 2,7 %

Source : comptes de gestion

7.1.1.1 Les ressources institutionnelles

Si les participations des communes ont décliné (- 1,84 M€) sur la période, celles du département (+ 3,77 M€) et des intercommunalités (+ 3,13 M€) ont fortement progressé¹²⁶. En 2022, la contribution du département représente près de 57 % des ressources institutionnelles, celle des intercommunalités près de 27 % et celle des communes 14 %.

Tableau n° 22 : Ressources institutionnelles

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Participations</i>	50,32	51,03	51,64	53,47	55,56	+ 2,6 %
<i>Dont département</i>	27,89	28,27	28,72	29,63	31,66	+ 3,2 %
<i>Dont intercommunalités</i>	11,85	12,06	14,51	14,60	14,98	+ 6,0 %
<i>Dont communes</i>	9,63	9,81	7,57	7,61	7,79	- 5,2 %
<i>Dont fonds européens</i>	0,16	0,11	0,09	0,84	0,43	+ 28,1%
<i>Dont autres</i> ¹²⁷	0,79	0,77	0,74	0,77	0,70	- 2,5 %
<i>FCTVA</i>	0,04	0,04	0,06	0,04	0,06	+ 13,5 %
Total	50,36	51,08	51,70	53,50	55,62	+ 2,5 %

Source : comptes de gestion

¹²⁵ Y compris les travaux en régie.

¹²⁶ Au cours de la période, un certain nombre de communes ont transféré la compétence incendie et secours au niveau intercommunal.

¹²⁷ Il s'agit essentiellement des contributions des collectivités territoriales au titre de l'allocation de vétérance versée aux sapeurs-pompiers volontaires qui ont effectué un certain nombre d'années de service avant de cesser d'exercer (loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, article 12).

Les contributions des collectivités locales sont régies par l'article L. 1424-35 du CGCT.

La contribution du département doit être fixée, chaque année, par une délibération du conseil départemental au vu du rapport sur l'évolution prévisionnelle des ressources et des charges du SDIS pour l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci. Les relations entre le département et le SDIS, notamment financières, doivent faire l'objet d'une convention pluriannuelle.

Si un rapport sur l'évolution prévisionnelle des ressources et des charges a bien été délibéré en conseil d'administration pour chaque exercice de la période sous revue, la première convention pluriannuelle entre le SDIS et le département (sur la période sous revue) a quant à elle été conclue le 25 janvier 2021 (pour la période 2021-2023)¹²⁸, ce qui n'est pas satisfaisant au regard de cette obligation déjà ancienne prévue par l'article L. 1424-35 du CGCT. La recommandation n° 1 du précédent rapport de la chambre, publié en 2014, n'a donc été mise en œuvre par le SDIS qu'à compter de 2021, ce qui constitue un délai anormalement long. Pour l'avenir, la chambre invite par conséquent le SDIS à continuer à respecter cette obligation.

La convention 2021- 2023 stipule notamment que la contribution départementale tient compte du coût de la refonte du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, de l'augmentation de l'indemnité de feu dont le taux passe de 19 % à 25 % et de dépenses nouvelles liées au contexte national et non prévues initialement (revalorisations salariales, inflation). Le tableau en annexe retrace les écarts, plutôt faibles, entre le montant prévisionnel et le montant réalisé de la contribution du département.

La part de financement du fonctionnement du SDIS par le département (31,66 M€ en 2022) se situe exactement dans la moyenne de l'ensemble des SDIS de catégorie B (soit 57 %) et il en est de même pour le bloc communal (soit 43 %)¹²⁹.

S'agissant des modalités de calcul et de répartition des contributions du bloc communal, elles sont fixées par le conseil d'administration du SDIS¹³⁰. Pour déterminer leur montant, le SDIS peut notamment prendre en compte, au profit des contributeurs, la présence de sapeurs- pompiers volontaires dans leurs effectifs. Il peut également prendre en compte la situation géographique (zone rurale) ou démographique (population inférieure à 5 000 habitants) des contributeurs. Le montant global des contributions du bloc communal ne peut excéder celui de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation.

Sur la période sous revue, des délibérations annuelles fixent la progression de la contribution des communes et des EPCI¹³¹. Sur la période 2018-2022, cette progression (+ 5,9 % pour le montant délibéré et + 5,8 % pour le montant versé) est restée inférieure à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (soit + 10,2 %), ce qui est conforme aux dispositions du CGCT (Cf. Tableau en annexe).

¹²⁸ Délibération du 11 décembre 2020.

¹²⁹ Source : « Les statistiques des services d'incendie et de secours », édition 2022.

¹³⁰ Le cas échéant, en l'absence de délibération du conseil d'administration, les contributions des communes et des EPCI sont calculées, dans des conditions fixées par décret, sur la base de leur population, du potentiel fiscal par habitant et de la part de leur contribution dans le total des contributions constatées dans le dernier compte administratif connu.

¹³¹ Délibérations du 14 décembre 2018, du 6 décembre 2019, du 11 décembre 2020, du 10 décembre 2021 et du 9 décembre 2022.

7.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, d'un montant de 3,28 M€ en 2022, sont en nette hausse sur la période sous revue (+ 6,4 % en moyenne annuelle). Elles sont en quasi-totalité constituées d'interventions ou de prestations payantes.

En application des dispositions 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 conseil d'administration.

Les interventions effectuées par le SDIS à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés (carences ambulancières), et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, doivent faire l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU). Chaque année, le montant de l'intervention est fixé forfaitairement par arrêté ministériel. Les conditions de la prise en charge sont fixées par une convention entre le SDIS et l'hôpital siège du SAMU. Une convention du 24 avril 2018, d'une durée de trois ans renouvelable par tacite reconduction, a été conclue à cette fin avec le centre hospitalier Métropole Savoie de Chambéry, siège du SAMU.

En outre, les secours effectués par le SDIS sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires dans des conditions déterminées par une convention entre les parties¹³².

Par ailleurs, des conventions de collaboration opérationnelle ont été signées avec la société gestionnaire du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) et la société du tunnel euralpin Lyon Turin (TELT). Ces sociétés apportent des financements au SDIS au titre des risques spécifiques induits par les ouvrages souterrains concernés¹³³.

Tableau n° 23 : Ressources d'exploitation

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Interventions soumises à facturation (article L. 1424-42 du CGCT)</i>	1,16	0,72	0,66	0,68	1,26	+ 2,1 %
<i>Dont carences ambulancières</i>	0,53	0,26	0,19	0,19	0,54	+ 0,5 %
<i>Dont transport médicalisé</i>	0,38	0,23	0,29	0,28	0,52	+ 9,2 %
<i>Dont secours sur autoroute</i>	0,08	0,14	0,11	0,12	0,11	+ 9,4 %
<i>Dont autres interventions¹³⁴</i>	0,17	0,09	0,07	0,09	0,09	- 11,8 %
<i>Autres prestations de service</i>	1,01	0,97	0,85	1,43	1,26	+ 6,2 %

¹³² Des conventions ont été conclues avec les sociétés d'autoroutes AREA (filiale de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône -APRR) et SFTRF (société française du tunnel routier du Fréjus).

¹³³ Préparation et maintien opérationnels des équipes (expertise), achat de matériels adaptés...

¹³⁴ Interventions anti-pollution, radiologiques, renforts hors du département...

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Dont surveillance des plages</i>	0,51	0,54	0,57	0,62	0,65	+ 6,9 %
<i>Dont lutte contre le Covid-19</i>	0,00	0,00	0,00	0,48	0,15	-
<i>Dont désincarcération d'ascenseurs</i>	0,16	0,12	0,11	0,06	0,14	- 3,1 %
<i>Dont remboursement de formations</i>	0,15	0,11	0,04	0,14	0,10	- 8,3 %
<i>Dont autres prestations¹³⁵</i>	0,19	0,21	0,12	0,12	0,22	+ 3,9 %
<i>Conventions de collaboration opérationnelle</i>	0,30	0,35	0,40	0,43	0,58	+ 23,3%
<i>Autres¹³⁶</i>	0,09	0,12	0,09	0,09	0,18	+ 25,0%
Total	2,55	2,17	2,02	2,65	3,28	+ 6,4 %

Source : comptes de gestion

L'évolution contrastée sur la période des recettes liées aux carences ambulancières et au transport médicalisé, s'explique principalement par des décalages dans le temps de facturations et / ou de paiements.

7.1.2 Des dépenses de fonctionnement qui croissent à un rythme légèrement supérieur à celui des recettes

Les charges de gestion sont en hausse de 11,6 % sur la période sous revue et de 2,8 % en moyenne annuelle. La hausse est surtout observée en fin de période. Les charges de personnel représentent 84 %, ce qui reflète une très forte rigidité de la dépense. Les charges à caractère général représentent quant à elles un peu plus de 15 %.

Tableau n° 24 : Répartition des charges de fonctionnement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Charges à caractère général</i>	7,36	7,79	7,20	7,64	8,10	+ 2,4 %
<i>Charges de personnel</i>	40,22	41,32	41,25	42,80	44,98	+ 2,8 %
<i>Subventions de fonctionnement versées</i>	0,33	0,24	0,23	0,55	0,23	- 8,9 %
<i>Autres charges de gestion</i>	0,03	0,03	0,04	0,03	0,19	+ 54,4 %
Total	47,94	49,38	48,73	51,02	53,50	+ 2,8 %

Source : comptes de gestion

¹³⁵ Appels malveillants ou intempestifs, déclenchement d'alarmes, de téléalarmes ou de balises, destruction d'insectes, assèchements de locaux, récupérations d'animaux, ouverture de portes, recherche d'objets.

¹³⁶ Dont revenus des immeubles.

7.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, d'un montant de 8,10 M€ en 2022, sont en hausse significative sur la période sous revue (+ 2,4 % en moyenne annuelle).

Tableau n° 25 : Charges à caractère général

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Total, dont :	7,36	7,79	7,20	7,64	8,10	+ 2,4 %
<i>Achats</i>	2,87	3,08	2,77	3,08	3,17	+ 2,5 %
<i>Locations</i>	0,81	0,85	0,90	0,79	0,83	+ 0,5 %
<i>Entretien et réparations</i>	1,64	1,75	1,64	1,74	1,70	+ 0,9 %
<i>Prestations de service</i>	0,53	0,59	0,62	0,79	0,98	+ 20,7 %
<i>Déplacements et missions du personnel</i>	0,44	0,44	0,26	0,33	0,37	- 3,8 %
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	0,54	0,50	0,50	0,49	0,47	- 3,1 %

Source : comptes de gestion

Les hausses les plus importantes concernent les achats (3,17 M€ en 2022). Les postes de l'énergie et du carburant (1,87 M€), qui représentent 59 % des achats, ont fortement augmenté en 2022 (+ 18,4 % par rapport à l'exercice précédent) en lien avec l'évolution des prix du marché. Les achats de fournitures diverses (1,05 M€), dont les vêtements de travail, sont restés plutôt stables sur la période.

Les frais d'entretien et de réparation (1,70 M€), relativement stables, sont principalement liés à la maintenance des matériels roulants et des matériels de secours ainsi qu'aux bâtiments et à leurs équipements.

Le poste des prestations de service (0,98 M€) a fortement augmenté. Il regroupe la formation du personnel, le nettoyage des locaux ainsi que des prestations informatiques et le recours à des moyens externes, le plus souvent aériens, de secours à la personne ou de lutte contre les feux de forêt.

Le coût des locations immobilières et mobilières (0,83 M€) est plutôt stable sur la période. Les locations de logements occupés par des sapeurs-pompiers professionnels et des saisonniers représentent 90 % de ce poste de dépenses (0,75 M€). Le reliquat correspond aux frais de location de divers matériels (bouteilles d'oxygène, photocopieurs).

L'évolution de l'infrastructure de la téléphonie et des réseaux, accompagnée d'une baisse des coûts liée à la renégociation des différents marchés, a conduit à une baisse des frais de télécommunication (0,47 M€ avec les frais postaux).

Les déplacements et les missions (0,37 M€), qui incluent les frais de changement de résidence des personnels, sont en diminution sur la période.

7.1.2.2 Des charges de personnel en nette hausse

Les dépenses de personnel (charges employeur incluses), d'un montant de 44,98 M€ en 2022, constituent le premier poste des dépenses de fonctionnement. Leur progression sur la période est importante (+ 11,8 % soit + 2,8 % en moyenne annuelle). Supérieur à 60 € par

habitant, leur niveau se situe au-dessus de la moyenne des SDIS de catégorie B (56 €).

Tableau n° 26 : Charges de personnel

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Rémunérations brutes</i>	31,37	32,28	31,98	33,64	35,29	+ 3,0 %
<i>Dont titulaires</i>	23,75	24,26	24,71	25,48	26,90	+ 3,2 %
<i>Dont non-titulaires</i>	0,34	0,35	0,45	0,85	0,93	+ 28,3 %
<i>Dont vacances sapeurs-pompiers volontaires</i>	6,19	6,59	5,79	6,33	6,50	+ 1,2 %
<i>Dont allocations de vétérance</i>	1,14	1,13	1,10	1,11	1,14	-
<i>Dont autres¹³⁷</i>	0,40	0,41	0,31	0,33	0,40	-
<i>Dont atténuations de charges¹³⁸</i>	-0,46	-0,47	-0,38	-0,47	-0,58	+ 6,0 %
<i>Charges sociales employeur et impôts sur rémunérations</i>	8,79	8,97	9,20	9,07	9,55	+ 1,7 %
<i>Autre</i>	0,06	0,07	0,06	0,08	0,12	+ 21,6 %
Total	40,22	41,32	41,25	42,80	44,98	+ 2,8 %

Source : comptes de gestion

Le montant des rémunérations brutes a progressé de près de 4 M€ avec une variation annuelle moyenne de 3 %. Les principaux facteurs de cette hausse sont :

- l'augmentation de l'effectif permanent des sapeurs-pompiers professionnels, qui passent de 460,8 ETPT en 2018 à 492 ETPT en 2022 (+ 31,2), et dans une moindre mesure des personnels administratifs, techniques et spécialisés (+ 2,4 ETPT) ;
- l'application progressive à partir de 2016 (jusqu'en 2021) du protocole national d'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), applicable à l'ensemble de la fonction publique¹³⁹ ;
- l'augmentation de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022 de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Par ailleurs, le protocole PPCR ainsi que la revalorisation du point d'indice précités ont aussi eu un impact significatif sur la hausse des primes et indemnités, plusieurs d'entre elles étant indexées sur l'évolution du traitement indiciaire (indemnités de feu, de logement, de responsabilité et de spécialité). Aussi, le taux de l'indemnité de feu est passé de 19 à 25 % du traitement indiciaire à compter du 26 juillet 2020¹⁴⁰.

¹³⁷ Dont service de santé.

¹³⁸ Compte 6419 « remboursements sur rémunérations du personnel ».

¹³⁹ L'application de ce protocole a conduit notamment à la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique et surtout des grilles indiciaires. Il en a résulté une augmentation des rémunérations brutes et des charges employeur.

¹⁴⁰ Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 et délibération du 19 octobre 2020.

S'agissant du montant des vacances des sapeurs-pompiers volontaires, son évolution est liée notamment au nombre de vacances effectuées et à l'augmentation du taux horaire réglementaire d'indemnisation¹⁴¹.

7.1.2.3 Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement versées et les autres charges diverses, d'un montant de 0,42 M€ en 2022, n'ont pas connu de hausse significative en valeur sur la période sous revue. Leur poids dans le total des charges demeure secondaire.

Stables sur la période, les subventions de fonctionnement versées par le SDIS aux organismes privés (0,23 M€ en 2022) concernent des associations, la plupart à caractère social¹⁴². S'agissant des subventions aux organismes publics, le SDIS a reversé à ses partenaires¹⁴³ en 2018 et 2021 une part des fonds européens qu'il a perçu en tant que chef de file des projets *RISK FOR* et *RISK COM*¹⁴⁴.

7.1.3 Une capacité d'autofinancement faible mais suffisante

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de l'établissement, indépendante des produits et charges financiers et exceptionnels.

Avec des charges qui augmentent légèrement plus vite que les produits, l'EBF est demeuré relativement faible sur la période (8,9 % des produits en moyenne et 9,2 % sur l'exercice 2022).

Tableau n° 27 : Excédent brut de fonctionnement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Produits de gestion</i>	52,92	53,25	53,72	56,16	58,90	+ 2,7 %
<i>Charges de gestion</i>	47,94	49,38	48,73	51,02	53,50	+ 2,8 %
EBF	4,98	3,87	4,99	5,14	5,40	+ 2,1 %
<i>En % des produits</i>	9,4 %	7,3 %	9,3 %	9,2 %	9,2 %	-

Source : comptes de gestion

¹⁴¹ Ce taux a été revalorisé à quatre reprises sur la période par arrêtés interministériels du 5 juillet 2019, du 10 juin 2020, du 9 juin 2021 et du 21 septembre 2022.

¹⁴² Comité des œuvres sociales du personnel (COS), Amicale du personnel, Union départementale des sapeurs-pompiers de la Savoie (UDSP). Pour l'exercice 2021, il a été vérifié que les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € ont fait l'objet soit d'une délibération individualisée précisant les modalités d'octroi, soit d'une délibération prise à l'occasion du vote du budget accompagnée d'une convention conclue avec le bénéficiaire, conformément à l'article D. 1617- 19 du CGCT (sont concernés le COS et l'UDSP).

¹⁴³ SDIS 04, conseils départementaux des Hautes-Alpes et de la Savoie, protection civile et collectivités locales frontalières italiennes.

¹⁴⁴ Formations aux risques au moyen d'outils de réalité virtuelle.

L'incidence du résultat financier et du résultat exceptionnel étant relativement faible, la CAF brute est demeurée proche de l'EBF¹⁴⁵. Elle représente en moyenne sur la période 8,8 % des produits de gestion (9 % sur l'exercice 2022).

En raison d'un endettement peu élevé et en diminution sur la période, le SDIS a dégagé une CAF nette qui lui permet d'autofinancer une part significative de ses investissements¹⁴⁶.

Tableau n° 28 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>EBF</i>	4,98	3,87	4,99	5,14	5,40	+ 2,1 %
<i>Résultat financier</i>	-0,18	-0,17	-0,16	-0,14	-0,12	- 9,1 %
<i>Résultat exceptionnel</i>	0,16	0,15	0,10	0,19	0,03	- 31,6 %
CAF brute	4,96	3,85	4,93	5,18	5,31	+ 1,8 %
<i>En % des produits</i>	9,4 %	7,2 %	9,2 %	9,2 %	9,0 %	-
<i>Annuités en capital de la dette</i>	-0,98	-1,11	-1,50	-1,38	-1,03	+ 1,3 %
CAF nette	3,98	2,74	3,44	3,80	4,28	+ 1,8 %

Source : comptes de gestion

7.2 L'investissement

7.2.1 La capacité d'investissement

7.2.1.1 Le financement propre disponible

Sur la période, le financement propre disponible cumulé, qui s'établit à 42,13 M€, a permis de couvrir près de 93 % du total des dépenses d'investissement réalisées (45,35 M€).

La CAF nette cumulée (18,25 M€) représente 43,3 % du financement propre disponible pour investir, ce qui est significatif. Néanmoins, la part des subventions d'investissement reçues (16,3 M€) est quasiment aussi élevée (38,7 %). Comme pour le fonctionnement, les subventions d'investissement proviennent essentiellement du département (6,44 M€), des intercommunalités (5,69 M€) et des communes (2,15 M€) qui participent au financement des dépenses d'équipement du SDIS. En outre, ce dernier perçoit aussi des fonds européens (1,49 M€). Les autres sources de financement sont le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA (7,25 M€) et, plus marginalement, les produits de cession¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Le résultat financier est constitué en totalité des intérêts d'emprunt annuels. Il s'est amélioré sur la période, en lien avec la diminution de l'endettement.

¹⁴⁶ La CAF nette mesure la capacité de l'établissement à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

¹⁴⁷ Le SDIS ne dispose pas de réserves foncières. La plupart des biens cédés sont des véhicules.

Tableau n° 29 : Financement propre disponible

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
<i>CAF nette</i>	3,98	2,74	3,44	3,80	4,28	18,25
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	2,50	3,31	3,48	3,50	3,50	16,30
<i>FCTVA</i>	0,95	1,76	1,29	1,64	1,62	7,25
<i>Produits de cession</i>	0,07	0,07	0,06	0,07	0,04	0,32
Total	7,50	7,89	8,27	9,02	9,45	42,13

Source : comptes de gestion

7.2.1.2 Le besoin de financement

L'établissement a eu un besoin de financement de 3,22 M€ pour couvrir ses dépenses d'investissement sur la période. Il a couvert ce besoin avant tout par l'emprunt.

Tableau n° 30 : Besoin de financement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Financement propre disponible	7,50	7,89	8,27	9,02	9,45	42,13
<i>- Dépenses d'investissements réalisées</i>	11,00	7,91	10,14	9,19	7,11	45,35
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3,50	-0,02	-1,87	-0,17	2,35	-3,22
<i>Nouveaux emprunts</i>	1,10	2,76	0,00	0,00	0,00	3,86
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement (FRNG)</i>	-2,40	2,74	-1,87	-0,17	2,35	0,64

Source : comptes de gestion

7.2.2 Les dépenses d'investissement

7.2.2.1 Les dépenses réalisées

Les dépenses d'investissement, qui représentent un montant cumulé de 45,35 M€ sur la période, sont en quasi-totalité des dépenses d'équipement (45,12 M€). Elles sont variables d'un exercice à l'autre et tendent à diminuer.

Les principales opérations d'équipement sur la période concernent les bâtiments (les opérations immobilières lourdes de construction ou de restructuration sont financées à hauteur de 50 % par des subventions des collectivités territoriales¹⁴⁸) :

¹⁴⁸ Cf. Point *supra* concernant le financement propre disponible (subventions d'investissement reçues).

Tableau n° 31 : Principales opérations d'équipement sur la période (> 0,5 M€)

Opérations	En M€
<i>Restructuration des bâtiments de l'état-major à Chambéry</i>	10,72
<i>Construction du CIS de Sud Lac</i>	7,71
<i>Restructuration du CIS de Chambéry</i>	5,37
<i>Restructuration du centre d'intervention et de secours (CIS) de Bourg-Saint-Maurice</i>	5,04
<i>Construction du CIS de La Plagne¹⁴⁹</i>	3,41
<i>Défibrillateurs semi-automatiques connectés</i>	2,48
<i>Bras élévateurs aériens (3 exemplaires)</i>	2,13
<i>Restructuration du CIS de Les Échelles</i>	0,74

Source : SDIS

Le SDIS indique qu'il fait procéder à des études prospectives préalables sur les coûts de fonctionnement induits par les projets de construction ou de restructuration bâtementaire, ce qui est une bonne pratique. Intégrées dans ses marchés publics de maîtrise d'œuvre, ces études permettent à l'établissement de privilégier des solutions techniques moins consommatrices d'énergie en agissant notamment sur l'isolation thermique, le mode de chauffage, l'éclairage, la limitation de la surface vitrée¹⁵⁰.

7.2.2.2 Une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) à finaliser

Le SDIS s'est doté d'un plan pluriannuel d'équipement en matériels roulants (par type de véhicule), qui est actualisé et délibéré une à deux fois par an¹⁵¹. La prévision (établie jusqu'en 2027 et délibérée le 24 mai 2023) s'élève au total à 13,7 M€ sur la période 2024-2027.

Le SDIS dispose aussi d'une PPI immobilier qui n'est en revanche pas délibérée. Onze projets sont inscrits jusqu'en 2029 pour un montant de 57,2 M€, qui devront être réévalués dans le cadre du futur SDACR. Au regard de l'importance des travaux envisagés, le SDIS devra aussi questionner son organisation et ses moyens internes pour s'assurer de disposer d'une capacité d'ingénierie suffisante voire une mutualisation avec les services du département (qui actuellement n'est pas d'actualité.)

Cependant, aucun audit ou diagnostic immobilier, intégrant l'état du bâti, la sécurité, l'hygiène ou les besoins liés à la féminisation du personnel, ne permet réellement d'élaborer une PPI priorisant les opérations. Une telle étude permettrait pourtant aux élus d'adopter, sur la base de critères objectifs, un programme chiffré et un calendrier de mise en œuvre des travaux. En parallèle, il conviendrait de définir une stratégie en fonction du statut des casernes, selon

¹⁴⁹ Pour cette opération, le SDIS a acquis un ensemble immobilier en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) pour un coût de 2,58 M€ conforme à l'avis du service de l'État chargé des domaines.

¹⁵⁰ Exemple : étude comparative des solutions de production d'énergie dans le cadre de la construction du centre de secours principal d'Aix-les-Bains.

¹⁵¹ Délibérations du 27 février et 14 décembre 2018, du 10 mars, 26 mai et 11 décembre 2020, du 31 mai et 10 décembre 2021, du 15 juin et 9 décembre 2022 et du 24 mai 2023.

que l'établissement en est propriétaire, locataire ou bénéficiaire de mises à disposition et d'étudier les possibles évolutions.

Un audit énergétique des bâtiments a été réalisé en 2021. Sur les 88 bâtiments qu'exploite le SDIS 73, seuls 52 sites, regroupant 79 % de la surface totale du parc ont été analysés. Ils représentent une facture de 680 k€ TTC toutes énergies confondues soit une consommation électrique annuelle moyenne de près de 3,5 GWh. Afin de réduire la facture, le SDIS a mis en œuvre quelques mesures sur une partie de ces équipements (thermostats bridés, horloge de programmation). À long terme, il réfléchit à isoler thermiquement l'enveloppe extérieure de certains bâtiments tout en adaptant la source de chaleur après travaux.

En outre, si le SDIS dispose d'une PPI pour les matériels roulants et d'une autre pour l'immobilier, les autres dépenses relatives notamment à l'informatique et les télécommunications ou encore les équipements opérationnels de secours non roulants, ne sont pas pris en compte.

Il est par conséquent recommandé au SDIS d'établir, dans un document unique, une PPI complète et soutenable financièrement intégrant l'ensemble de ses dépenses et, le cas échéant, des subventions d'équipement attendues. Dans le contexte de renchérissement des prix et des taux d'emprunt, une programmation complète des projets d'investissement apporterait à l'établissement ainsi qu'à ses partenaires institutionnels, la visibilité nécessaire pour mieux anticiper les conséquences financières de ses choix, y compris les coûts de fonctionnement induits. Cette démarche prospective apparaît en effet indispensable pour un établissement de cette taille, dont les besoins d'investissement sont élevés.

Il pourrait aussi être recommandé au SDIS de présenter la PPI chaque année au conseil d'administration dès le stade du débat d'orientations budgétaires, afin qu'elle puisse être analysée par l'ensemble des élus en amont du vote du budget.

Recommandation n°7 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements complète et soutenable financièrement et la présenter chaque année au conseil d'administration.

7.3 La situation bilancielle

7.3.1 Un endettement peu élevé et en diminution

7.3.1.1 L'encours de dette et le coût de la dette

L'encours de dette est passé de 8,83 M€ fin 2018 à 6,56 M€ fin 2022, soit une baisse de 25,7 % sur la période, en dépit de la souscription à de nouveaux emprunts pour un montant total de 3,86 M€. La capacité de désendettement qui reflète le nombre d'année d'épargne annuelle qui serait nécessaire pour rembourser la dette est de 1,2 an en 2022, témoignant d'un

endettement faible et maîtrisé. En outre, l'intégralité de l'encours est à taux fixe et classé sans risque (soit A- 1 sur l'échelle dite Gissler¹⁵²).

Tableau n° 32 : Encours de dette et capacité de désendettement

<i>Encours de dette au 31 / 12</i>	8,83	10,48	8,98	7,60	6,56	- 7,1 %
<i>CAF brute</i>	4,96	3,85	4,93	5,18	5,31	+ 1,8 %
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	1,8 an	2,7 ans	1,8 an	1,5 an	1,2 an	-

Source : comptes de gestion

Quant au coût de la dette, constitué des frais financiers (intérêts d'emprunt), il est resté stable sur la période sous revue (oscillant entre 120 k et 180 k€ par an), le taux d'intérêt apparent (constitué du rapport entre l'encours au 31 décembre et le montant des frais financiers) étant demeuré faible (1,9 % en 2022).

Tableau n° 33 : Taux d'intérêt apparent de la dette

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours de dette au 31 / 12</i>	8,83	10,48	8,98	7,60	6,56
<i>Frais financiers (intérêts d'emprunt)</i>	0,18	0,17	0,16	0,14	0,12
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	2,1 %	1,6 %	1,8 %	1,8 %	1,9 %

Source : comptes de gestion

7.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global (FRNG) résulte du surplus de ressources stables (dotations, mises en réserve, plus-values sur cessions, subventions reçues, emprunts et résultats de fonctionnement) sur les emplois immobilisés (immobilisations de toute nature, subventions d'investissement versées). Il permet alors de financer les emplois temporaires et le cycle d'exploitation et de mesurer la solidité financière de l'établissement.

Le SDIS dispose de ressources stables supérieures aux emplois immobilisés, notamment en raison de l'accroissement des dotations et réserves, des subventions d'investissement reçues et de la baisse de l'encours de dette. Le fonds de roulement s'est accru sur la période (+ 6,2 % en moyenne annuelle).

Le besoin de fonds de roulement (BFR), qui exprime le besoin de financement des emplois temporaires, est resté positif sur l'ensemble de la période. Lorsqu'il est positif, il vient en diminution du fonds de roulement pour constituer la trésorerie.

Représentant entre 74 et 93 jours de charges courantes selon les exercices, le niveau de

¹⁵² Circulaire du 25 juin 2010 faisant suite à la charte de « bonne conduite » signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires et le secteur public local.

trésorerie de l'établissement est demeuré correct sur la période et n'a pas nécessité la mise en place de lignes de trésorerie.

Tableau n° 34 : Le FRNG et la trésorerie

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Ressources stables</i>	77,96	83,02	85,38	88,14	91,03	+ 4,0 %
(-) <i>Emplois immobilisés</i>	66,72	69,04	73,27	76,20	76,75	+ 3,6 %
= FRNG	11,24	13,98	12,11	11,94	14,28	+ 6,2 %
(-) <i>BFR</i>	1,54	1,80	0,07	0,40	0,63	- 20,2 %
= Trésorerie	9,70	12,18	12,04	11,54	13,66	+ 8,9 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	74 j	90 j	90 j	82 j	93 j	-

Source : comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'établissement apparaît saine. Néanmoins, celui-ci est appelé à se doter d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements (PPI) complète et soutenable financièrement, notamment dans le cadre du nouveau schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) en cours d'élaboration. Il est aussi nécessaire que cette programmation soit présentée chaque année au conseil d'administration dès le stade du débat d'orientations budgétaires, afin qu'elle puisse être analysée par l'ensemble des élus en amont du vote du budget. L'évolution de la masse salariale est également à surveiller. Sur la période 2018 / 2022, elle a en effet progressé de 11,8 %, alors qu'elle représente près de 84 % des dépenses de fonctionnement.

8 UN SYSTÈME D'INFORMATION À RENFORCER

Le système d'information (SI) est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, données, personnel et procédures) permettant de collecter, classifier, traiter et diffuser de l'information. Il occupe aujourd'hui une place centrale dans le fonctionnement du SDIS par la dématérialisation accrue des échanges internes et l'adoption massive des outils numériques par les usagers. Sa gouvernance est donc déterminante pour pouvoir répondre à des garanties nécessaires de sécurité et de continuité d'activité avec un coût maîtrisé.

8.1 Une gouvernance à renforcer

8.1.1 Des équipes dédiées en sous-effectifs

Créé en 2012, le groupement systèmes d'information communication (GSIC) a en charge l'ensemble du système d'information du SDIS 73 (SI Opérationnel et Administratif), les transmissions radio, et la téléphonie. Le GSIC se scinde en deux services : un service « Administration système réseau et base de données » composé de 3 ETP et un service « Opérationnel » composé de 5 ETP. Le groupement est rattaché au pôle « prospective et coordination » qui se compose également du groupement des affaires administratives et financières et du groupement prospective et évaluation.

Cependant selon le schéma directeur du GSIC, l'effectif cible depuis 2019 permettant d'assurer l'ensemble des missions pour le SDIS est de 13 ETP, contre 8 ETP à la date du contrôle¹⁵³, soit 38 % d'effectifs en moins par rapport à la cible fragilisant ainsi la performance et la sécurité du SI du SDIS.

Le SI administratif a subi le plus de rotation de personnel. Ce phénomène s'explique par un manque d'attractivité sur des métiers en tension mais également par la situation géographique du département qui est proche de la Suisse, cette dernière offrant des salaires plus attractifs pour les ingénieurs et les techniciens. Cette situation constitue un point de vigilance et de fragilité pour le groupement qui est contraint d'une part de hiérarchiser et réaliser les missions par criticité mais cela force également les agents restant à absorber la charge de travail d'un poste non pourvu. Pour parer à ces difficultés, le SDIS a recours à des stagiaires alternants ainsi qu'à des prestataires¹⁵⁴.

8.1.2 Des documents informatiques stratégiques formalisés tardivement

La politique informatique du SDIS 73 est actuellement globalement formalisée et complète.

Depuis 2021, le SDIS 73 s'est doté d'un schéma directeur informatique, (SDI) document permettant d'identifier les problématiques du SI (dette technique¹⁵⁵, renouvellement des matériels¹⁵⁶), d'établir une vision stratégique à moyen terme, et de partager au sein de l'entité les grands axes de développement du SI.¹⁵⁷

¹⁵³ Effectif au 1^{er} septembre 2023, avec une fluctuation du personnel de 7 à 12 ETP sur la période.

¹⁵⁴ Le SI Administratif a recours à un prestataire pour sa *hotline* ainsi qu'à un ingénieur travaillant sur le SI à temps plein.

¹⁵⁵ Obsolescence du système et de ses applications ainsi que la maintenance corrective et évolutive des logiciels.

¹⁵⁶ La dette technique et le renouvellement tardif de matériel peuvent engendrer un risque opérationnel avec l'arrêt de serveurs, des cyberattaques ou les bugs informatiques. Sans le SI, les services opérationnels ne peuvent plus assurer leurs missions.

¹⁵⁷ La mise en œuvre du SDI est opérée par le chef du GSIC. La dernière version du SDI a été validée en Commission Administrative et Technique des Services d'Incendie et de Secours (CATSIS) en mars 2021. Elle a

Le SDIS s'est doté d'une charte informatique, formalisée en octobre 2023, dans laquelle sont inscrits les droits, les devoirs et les responsabilités des utilisateurs en matière d'usages informatiques. Il doit maintenant s'assurer que chaque agent en a pris connaissance.

Une cartographie des SI a été finalisée en 2022. Cette dernière permet de représenter les différentes applications en usage dans le SI, leurs interfaces ainsi que les flux de données qui transitent en son sein. Cela offre une vue d'ensemble sur le fonctionnement du SI de l'organisme. Le GSIC tient régulièrement à jour cette cartographie et y intègre les évolutions du SI (nouveaux flux de données, retrait d'une application, ajout d'une interface ...), assurant une maîtrise ainsi qu'une connaissance satisfaisante du SI.

La chambre note une bonne gestion de ces documents informatiques stratégiques et rappelle que leur actualisation et diffusion permet de conserver un lien direct entre la stratégie SI développée et le travail des équipes opérationnelles.

8.2 Une sécurité des systèmes d'information et des données à renforcer

8.2.1 Une sécurité longtemps fragilisée par une absence de gouvernance et de stratégie formalisée

Le poste de responsable de la sécurité du SI (RSSI) a été mis en place tardivement en 2023 et est assuré par la société Orange cyber défense en plus de sa mission de responsable de la cybersécurité. Depuis sa contractualisation, la société a formalisé une feuille de route à court, moyen et long terme axée sur la sensibilisation à la sécurité, le renforcement des accès, la sécurisation des postes de travail, la sécurisation du réseau, le maintien à jour du SI. La chambre encourage le maintien de cette feuille de route formalisée dans le temps.

Recommandation n°8 : Formaliser une politique de sécurité des systèmes d'information et réaliser une cartographie des risques du système d'information.

8.2.2 Une mise en conformité au règlement général de protection des données (RGPD) à poursuivre

Le règlement européen n° 2016 / 679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), est entré en vigueur le 25 mai 2018. Il apporte de nouvelles garanties aux citoyens européens pour la protection de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel en prévoyant notamment la désignation par tout organisme public d'un

également été intégrée au Règlement intérieur du SDIS conformément à l'arrêté conjoint du préfet de la Savoie et du président du Conseil d'Administration du SDIS en date du 2 novembre 2017. Son évolution est actée par le Comité de pilotage de l'établissement dont la dernière réunion s'est tenue en mai 2022.

délégué à la protection des données (DPD) auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Tout non-respect au règlement entraîne des sanctions pécuniaires pouvant s'élever jusqu'à 20 millions d'euros. Le SDIS 73, conformément à la loi RGPD, dispose d'un DPD depuis 2018 rattaché au pôle prospective et coordination. Bien que cette nomination ait été faite en interne, elle n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal de nomination auprès de la CNIL, ce qu'il conviendrait de réaliser au plus tôt.

Le DPD a entrepris plusieurs chantiers de mise en conformité au RGPD qui comprends 5 axes sur l'année 2023-2024. La chambre invite le SDIS à poursuivre l'avancement de ces chantiers.

Le mise en place du RGPD passe avant tout par la sensibilisation des agents au sein d'un organisme public. Jusque-là les agents n'ont pas bénéficié de formation ou de sensibilisation adéquats, et donc ne sont pas correctement formés face à la menace extérieure. Ainsi, il apparait indispensable d'organiser de véritables sessions de formation pour mieux accompagner les utilisateurs. Une campagne de sensibilisation numérique est néanmoins en cours de mise en place par le DPD en partenariat avec Orange Cyberdéfense. Afin de mieux prévenir les risques cyber, cette campagne vise l'ensemble des personnes travaillant au sein du SDIS. La chambre invite le SDIS à développer un plan de formation annuel afin de sensibiliser régulièrement ses agents aux menaces cyber.

8.3 Une formalisation nécessaire de la reprise et la continuité d'activité

La résilience opérationnelle d'un système d'information fait référence à la capacité d'un système informatique à continuer à fonctionner en cas de panne, de piratage ou d'augmentation de l'activité. Cette capacité passe par la mise en place de processus de sauvegarde, de plan de continuité et de reprise d'activité.

La gestion des sauvegardes du SDIS est satisfaisante et permet d'assurer la résilience de son système d'information en cas de survenance d'un sinistre partiel ou total.

Le SDIS 73 ne formalise cependant pas la mise en œuvre d'un plan de reprise ou de continuité d'activité.

Recommandation n 9 : Mettre en place et tester annuellement un plan de continuité et de reprise d'activité.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SDIS 73 rencontre des difficultés de recrutement sur les fonctions informatiques. L'absence d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information constitue une faiblesse certaine pour le système d'information.

Bien qu'il ait formalisé les principales politiques structurantes liées à son système, le SDIS ne dispose ni de politique formalisée de sécurité des systèmes d'information, ni de cartographie des risques.

Les chantiers de mise en conformité au règlement général de protection des données ne sont pas suffisamment avancés. La chambre invite le SDIS à les poursuivre et les finaliser.

Enfin, la chambre observe que le SDIS ne possède pas de plan de reprise ou de continuité d'activité, pourtant nécessaire à la continuité de l'activité en cas de panne ou attaque du système. Elle note néanmoins la bonne gestion des sauvegardes des données du SDIS.

ANNEXES

Annexe n° 1. Présidents du CASDIS sur la période	84
Annexe n° 2. Ressources humaines	85
Annexe n° 3. Délais moyens d'intervention sur zone	87
Annexe n° 4. Situation financière	88

Annexe n° 1. Présidents du CASDIS sur la période

<i>Période</i>	Nom	Mandats
<i>Du 1^{er} janvier 2018 au 16 juillet 2021</i>	Gaston Arthaud-Berthet	<ul style="list-style-type: none"> • Conseiller départemental Canton Bugey Savoyard • Maire de Ste-Marie d'Alvey • Conseiller communautaire de la CC du Val de Guiers
<i>Du 16 juillet 2021 au 1^{er} septembre 2023</i>	Brigitte Bochaton	<ul style="list-style-type: none"> • Conseillère départementale canton Chambéry 2 / Vice-présidente du département • Maire de Jacob-Bellecombette • Vice-Présidente de la CA du Grand Chambéry
<i>À compter du 1^{er} septembre 2023</i>	André Pointet	<ul style="list-style-type: none"> • Maire d'Aigueblanche • Président de la CC des Vallées d'Aigueblanche

Source : SDIS 73

Annexe n° 2. Ressources humaines

Tableau n° 35 : La filière des SPP hors personnel médical

Cat	Cadre d'emploi		Grade	Emplois	Missions	Ratio
A	Conception et direction des SP	Officier supérieur	Contrôleur général Colonel HC Colonel	Directeur départemental Directeur département adjoint	Préparer et mettre en œuvre les décisions des autorités d'emploi	Nombre limité selon la catégorie du SDIS et les effectifs
A	Capitaine, commandant, lieutenant-colonel	Officier	Lieutenant-colonel	Chef de groupement, de site, de CIS	Chef de groupement, centre : anime et contrôle les activités. Chef de site : commande une opération de secours quand plusieurs colonnes sont mobilisées	Un lieutenant-colonel pour au moins 900 sapeurs-pompiers
A			Commandant	Chef de groupement, de site, de CIS		Un commandant pour au moins 300 sapeurs-pompiers
A			Capitaine	Chef de groupement dans les SDIS de catégorie C selon les effectifs, chef de colonne.	Chef de colonne : commande de 2 à 4 groupes	Un capitaine pour au moins 60 sapeurs-pompiers
B	Lieutenant	Officier	Lieutenant hors classe, 2 ^e classe, 1 ^{ere} classe	Chef de groupe, chef de salle opérationnelle, chef de CIS, adjoint au chef de CIS, officier expert	Chef de groupe : commande de 2 à 4 engins de secours	Un lieutenant pour au moins 20 sapeurs-pompiers
C	Sous-officiers de SPP	SPP non officiers	Adjudant	Chef d'agrès tout engin	Commande un véhicule d'intervention (2 équipes)	Un sous-officier pour au moins 4 sapeurs non-officiers
			Sergent	Chef d'agrès	Commande un véhicule d'intervention (1 équipe)	
C	Sapeurs et caporaux de SPP	SPP non officiers	Caporal, caporal-chef	Chef d'équipe, opérateur de salle opérationnelle	Participe aux missions des SDIS	
			Sapeur 2 ^e classe, 1 ^{ere} classe	Équipier, opérateur de salle opérationnelle		

Sources : Statuts, CGCT pour les ratios

Tableau n° 36 : La filière des SPP – Personnel médical

<i>Cat.</i>	Cadre d'emplois		Grade	Missions - Emplois
A	Médecins et pharmaciens de SPP	Officiers	Classe normale, classe exceptionnelle, hors classe	Participe à l'ensemble des missions du SDIS du SSSM
A	Cadre de santé des SPP	Officiers	Cadre et cadre supérieur	Participe à l'ensemble des missions du SDIS du SSSM Infirmier de chefferie ou infirmier de groupement
A	Infirmier des SPP	Officiers	Classe normale, classe supérieure, hors classe	Participe à l'ensemble des missions du SDIS du SSSM

Source : Statuts

Tableau n° 37 : Autorisations spéciales d'absence

En jours	État	SDIS
<i>Naissance ou adoption</i>	3	3
<i>Mariage – PACS de l'agent</i>	5	5
<i>Mariage – PACS d'un enfant</i>	Néant	1
<i>Maladie grave ou décès du conjoint, père, mère, enfant</i>	3	3
<i>Maladie grave ou décès d'un autre parent</i>	Néant	3
<i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i>	6	6

Source : règlement intérieur et portail de la fonction publique

Annexe n° 3. Délais moyens d'intervention sur zone

En moyenne, au plan national pour un SDIS de catégorie B, 16 min s'écoulent entre l'appel et l'arrivée des secours :

- 2 min 40 s pour le traitement de l'alerte (décroché + écoute / analyse + décision / ordre)
- 13 min 20 s de délai de route (de la diffusion de l'alerte à l'arrivée du 1^{er} véhicule)
- 1 042,99 € : coût moyen d'une intervention (hors investissement)

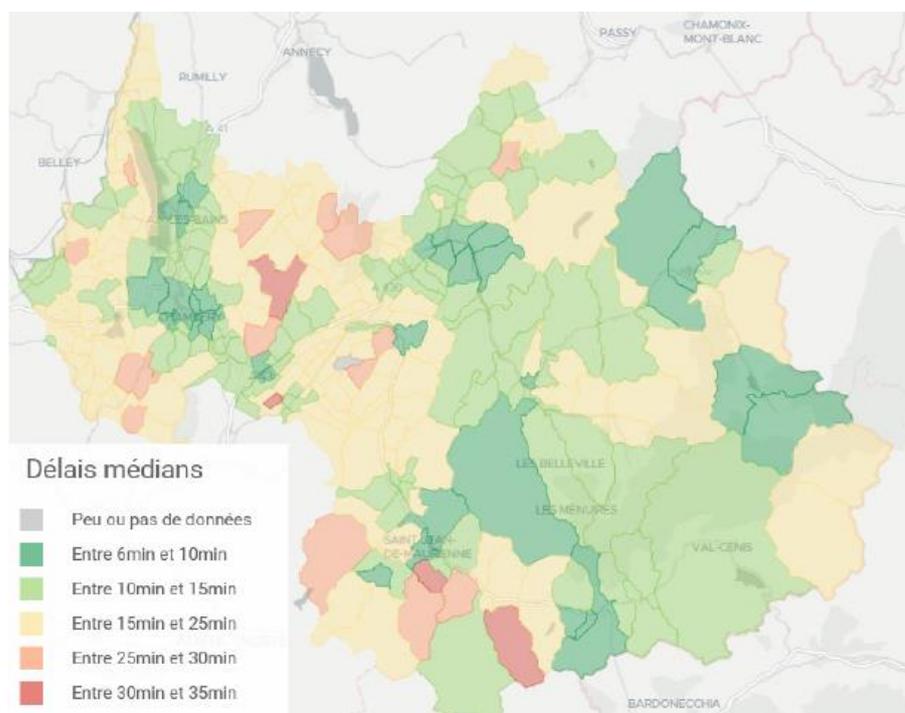
Tableau n° 38 : Délais moyens d'intervention sur zone

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Interventions toutes zones confondues							
<i>SDIS 73</i>	11'37	12'00	12'24	14'54	15'22	15'57	15'55
<i>SDIS de la catégorie (B)</i>	11'50	12'01	12'23	12'50	12'44	12'56	13'20
Interventions sur zones d'incendie							
<i>SDIS 73</i>	15'11	15'23	15'24	18'05	20'50	20'47	23'12
<i>SDIS de la catégorie (B)</i>	14'41	15'22	15'42	15'50	15'40	15'59	16'30
Interventions sur zones à secourir (SSUAP* + accidents)							
<i>SDIS 73</i>	11'14	11'34	13'19	13'21	14'23	15'07	14'42
<i>SDIS de la catégorie (B)</i>	11'18	11'36	11'52	12'07	12'11	12'31	12'46

* Secours et soins d'urgence aux personnes

Source : Statistiques INSIS (MININT-Sécurité civile)

Carte n° 2 : Délais médians d'arrivée sur les lieux par commune en matière de SSUAP en 2019



Source : SDIS 73

Annexe n° 4. Situation financière

Tableau n° 39 : Contribution départementale 2021-2023¹⁵⁸

En M€	2021	2022	2023	Total
<i>Rapport sur l'évolution prévisionnelle des ressources et charges du SDIS (prévision)</i>	29,88	31,15	34,09	95,12
<i>Convention pluriannuelle entre le département et le SDIS (prévision)</i>	29,99	31,26	32,09	93,34
Écart	+ 0,4 %	+ 0,3 %	- 5,9 %	- 1,9 %
<i>Montant de la contribution départementale effectivement versée (réalisation)</i>	29,63	31,66	n. c.	-
Écart	- 1,2 %	+ 1,3 %	-	-

Source : délibérations SDIS, convention 2021-2023, comptes de gestion

Tableau n° 40 : Contribution des EPCI et des communes¹⁵⁹

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montant prévisionnel délibéré</i>	21,36	21,76	21,98	22,11	22,64	24,00
Évolution	-	+ 1,9 %	+ 1,0 %	+ 0,6 %	+ 2,4 %	+ 6,0 %
<i>Montant effectivement versé</i>	21,48	21,87	22,08	22,21	22,77	n. c.
Évolution	-	+ 1,8 %	+ 1,0 %	+ 0,6 %	+ 2,4 %	-
<i>Indice réel définitif des prix à la consommation¹⁶⁰</i>	-	+ 1,7 %	+ 0,1 %	+ 2,7 %	+ 5,7 %	n. c.

Source : délibérations SDIS (rapports sur les ressources et les charges) et comptes de gestion

¹⁵⁸ Au stade de l'instruction, le montant réalisé de l'exercice 2023 n'était pas connu.

¹⁵⁹ Hors contribution au titre du financement de l'allocation de vétérance.

¹⁶⁰ Ensemble hors tabac (source : INSEE).



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>